



**Región Metropolitana
de Rosario**

Rosario

Región Metropolitana de Rosario

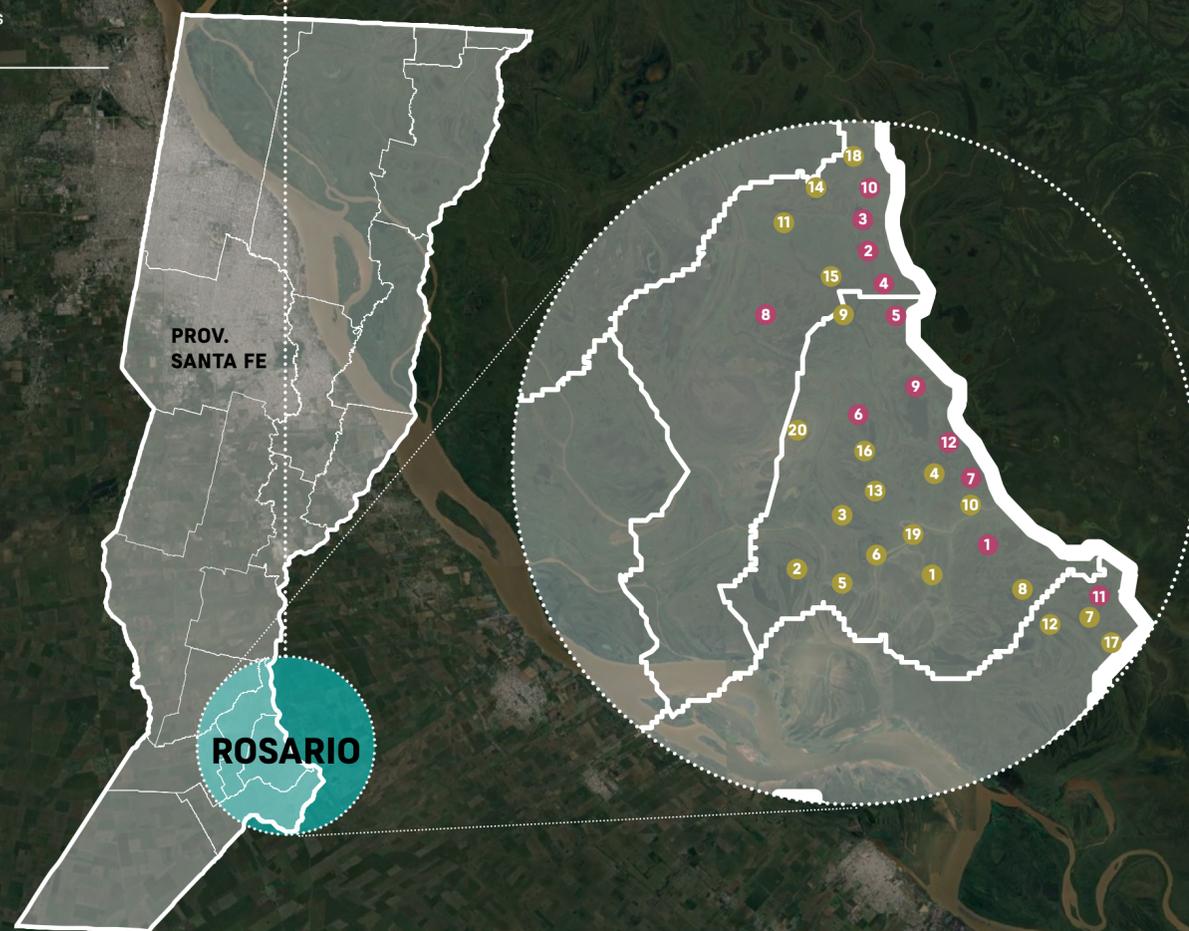
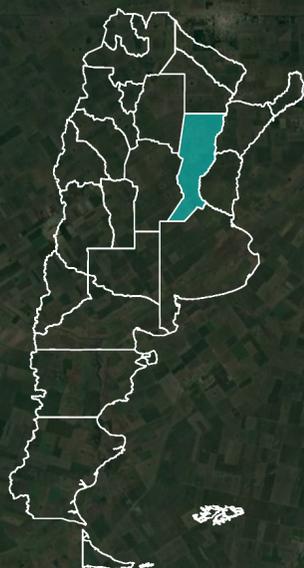
El Área Metropolitana de Rosario se encuentra ubicada al sur de la Provincia de Santa Fe.

Superficie de **178,69 km²**

1.544.761 habitantes

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC - censo 2022)

Densidad Promedio de **5726 hab./km²**



Municipios

1 - Arroyo Seco

Superficie de 141 km²
24.513 hab.

2 - Capitán Bermúdez

Superficie de 12 km²
30.577 hab.

3 - Fray Luis Beltrán

Superficie de 8 km²
18.696 hab.

4 - Funes

Superficie de 100 km²
38.274 hab.

5 - Granadero Baigorria

Superficie de 12 km²
44.220 hab.

6 - Pérez

Superficie de 67 km²
32.430 hab.

7 - Pueblo Esther

Superficie de 20 km²
12.679 hab.

8 - Roldán

Superficie de 114 km²
30.680 hab.

9 - San Lorenzo

Superficie de 32 km²
50.954 hab.

10 - Rosario

Superficie de 178,69 km²
1.029.619 hab.

11 - Villa Constitución

Superficie de 103 km²
52.602 hab.

12 - Villa Gobernador Gálvez

Superficie de 31 km²
92.137 hab.

Comunas

1 - Albarellos

Superficie de 71 km²
366 hab.

2 - Acebal

Superficie de 123 km²
5.633 hab.

3 - Álvarez

Superficie de 66 km²
7.934 hab.

4 - Alvear

Superficie de 60 km²
8.349 hab.

5 - Carmen del Sauce

Superficie de 66 km²
997 hab.

6 - Coronel Domínguez

Superficie de 60 km²
1.171 hab.

7 - Empalme Villa Const.

Superficie de 37 km²
7.139 hab.

8 - Figuera

Superficie de 146 km²
5.962 hab.

9 - General Lagos

Superficie de 38 km²
5.073 hab.

10 - Ibarlucea

Superficie de 47 km²
9.224 hab.

11 - Luis Palacios

Superficie de 248 km²
1.543 hab.

12 - Pavón

Superficie de 167 km²
3.088 hab.

13 - Piñero

Superficie de 93,7 km²
2.488 hab.

14 - Pueblo Andino

Superficie de 48 km²
4.138 hab.

15 - Ricardone

Superficie de 94 km²
5.964 hab.

16 - Soldini

Superficie de 76 km²
4.302 hab.

17 - Theobald

Superficie de 90 km²
532 hab.

18 - Timbúes

Superficie de 76 km²
4.893 hab.

19 - Villa Amelia

Superficie de 76 km²
1.846 hab.

20 - Zavalla

Superficie de 73 km²
6.738 hab.

Región Metropolitana de Rosario

1. Contextualización del Área

El Área Metropolitana de Rosario se encuentra ubicada al sur de la Provincia de **Santa Fe**. Dicha provincia está dividida en cinco regiones en cada una de las cuales se identificaron diversos nodos entendidos como “**núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos**”. Los nodos son Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. Dentro del Nudo Rosario, que a su vez está conformado por cinco microrregiones, podemos ubicar geográficamente al AMR en la microrregión C.

Según el Censo Nacional de 2010, el AMR tiene una población de más de **1.300.000 habitantes**, de los cuales el 72 % pertenece a la Ciudad de Rosario, constituyendo así la tercera área metropolitana más importante del país luego de las correspondientes a **Buenos Aires y Córdoba**. Representa en términos poblacionales el 42,95% de los habitantes de la Provincia de Santa Fe y el **3,3% del total del país**.

Tanto en términos físicos como funcionales se plantea la existencia de un corredor costero extendido de forma continua desde la ciudad bonaerense de La Plata hasta Santa Fe capital, dentro de la que se ubica el AMR cuya vinculación también con Córdoba y Victoria la convierte en un enlace con la zona norte, centro y mesopotámica.

Si bien hubo intentos de ampliar la mirada y replantear esta definición, considerando que por sus características constituye en realidad una **Región Metropolitana** que va más allá de sus delimitaciones históricas, la denominación más extendida para referirse a estos territorios continúa siendo la de Área Metropolitana.

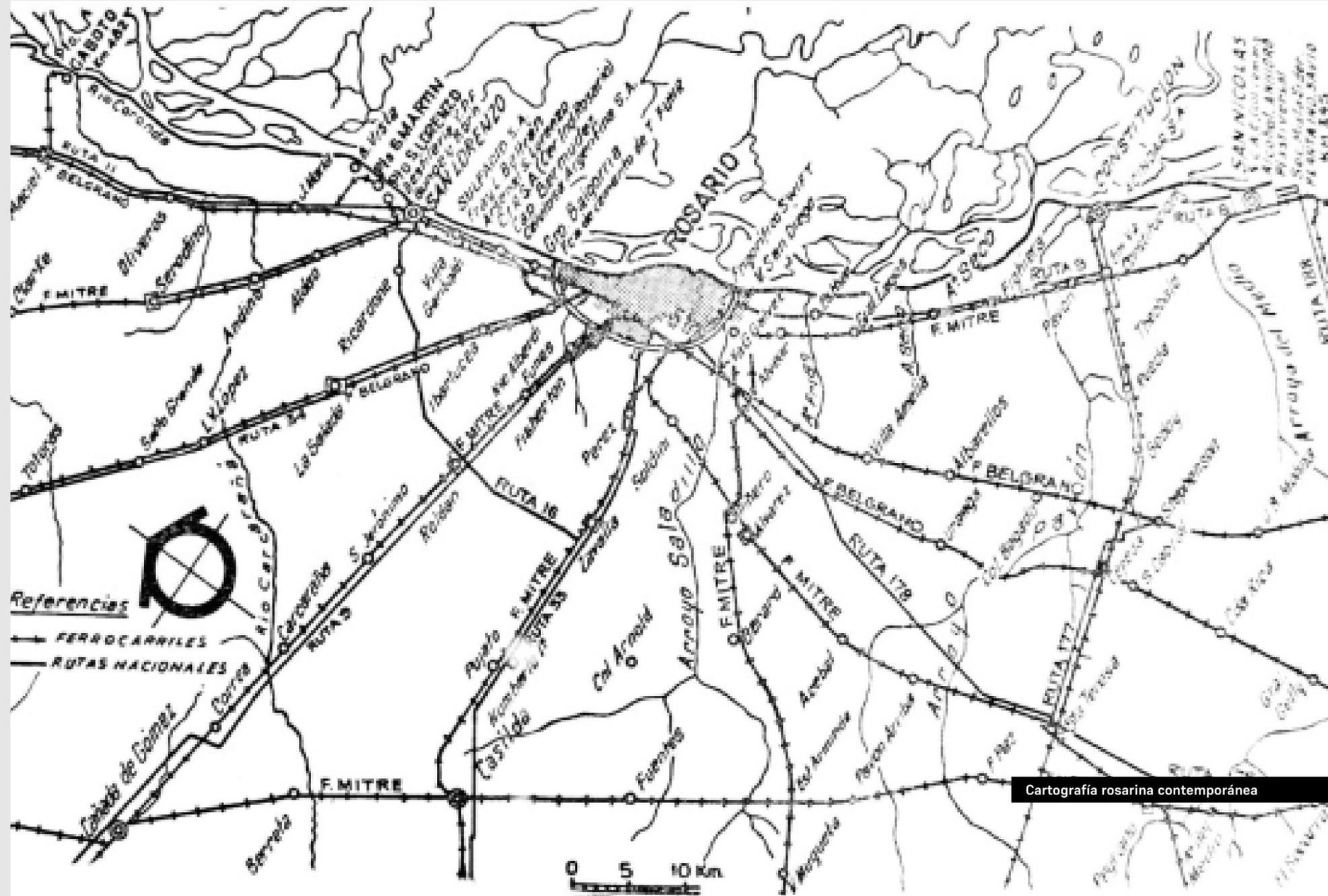
Toda su extensión limita con el **Río Paraná** y, aunque su composición en términos institucionales ha sufrido diversas modificaciones a través de los años, según el ECOM Rosario (Ente de Coordinación Metropolitana) en la actualidad **está conformada por 32 municipios y comunas, que se subdividen en los corredores norte y sur, y el cuadrante oeste, teniendo siempre como punto de referencia a su ciudad cabecera, Rosario**. Tanto el corredor norte como el sur se encuentran ubicados a la vera del río. El primero está conformado por las ciudades de Pueblo Andino, San Lorenzo, Ricardone, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria

y Timbúes. En tanto que las ciudades Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Fighiera, Pavón, Empalme Villa Constitución, Villa Constitución y Theobald integran el corredor sur. Finalmente, el cuadrante oeste está conformado por tres sectores: Noroeste, integrado por las ciudades de Ibarlucea, Roldán, Funes y Luis Palacios; Oeste, que abarca las localidades de Zavalla, Pérez y Soldini; y Sudoeste, conformado por Piñero, Álvarez, Acebal, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Villa Amelia y Albarellos.

Las ciudades del frente costero que de norte a sur se extienden a lo largo de más de 120 kilómetros, las que limitan de forma directa con la ciudad central o mantienen con ésta estrechos vínculos funcionales y otros centros urbanos de relevancia propia que se vinculan entre sí o con las localidades de su periferia son sólo algunos de los criterios tenidos en cuenta a la hora de la conformación del AMR, delimitación que debe entenderse como dinámica y siempre abierta a constantes modificaciones y ampliaciones producto del crecimiento de la región.

Originalmente denominada “**Pago de los Arroyos**” debía su nombre a la confluencia de diversos y numerosos cursos de agua, que desembocan en el Río Paraná, siendo justamente el río en virtud de su relevancia en términos económicos, comerciales, logísticos y de comunicación lo que ha marcado el desarrollo, crecimiento y evolución del área a través de los tiempos.

La declaración de Rosario como ciudad en 1852 y la designación como puerto y aduana de la Confederación Argentina le confieren a esta región una gran importancia nacional e internacional ya desde mediados del siglo XIX. A partir de entonces se produce una rápida transformación urbano territorial, producto tanto del crecimiento de las actividades económico-productivas como del desarrollo de la infraestructura portuaria y ferroviaria, y posteriormente también vial. Su ubicación estratégica, que determinó en sus inicios un crecimiento poblacional acelerado, su amplia red ferroviaria y vial a la que se suman sus puertos y más recientemente la hidrovía y el puente Rosario-Victoria, y la instalación de importantes y numerosos establecimientos productivos, predominantemente agrícola-ganaderos pero también industriales y otros, constituyen los pilares fundamentales en los que se asienta la conformación del Área y su sostenimiento y evolución desde hace más de 100 años.



1.Fuente: https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf

Región Metropolitana de Rosario

1. Contextualización del Área

De este crecimiento vertiginoso pero sin planificación previa surgen a principios del siglo pasado variadas problemáticas, encontrándose entre las más importantes la escasez de viviendas y de espacios públicos, la necesidad de ampliar y mejorar tanto la red vial como la ferroviaria, y de recuperar el frente costero (en esos tiempos destinado mayoritariamente a actividades productivas) para el uso común. Estos y otros temas son abordados ya desde las primeras décadas del Siglo XX con una mirada regional que promueve la realización de obras de infraestructura, no sólo en la ciudad de Rosario, sino también en toda su área de influencia, esto es, en las ciudades que la rodean con las que mantiene relaciones económicas, funcionales y sociales que exceden los límites geográficos, políticos y administrativos.

En este sentido a fines de los años 40 se promueve el desarrollo de una nueva cartografía que refleje esta perspectiva regional tan necesaria para el desarrollo económico de la región. Este plano constituye un antecedente relevante porque permite ampliar la mirada del territorio y comenzar a pensar la planificación local desde un abordaje metropolitano. En palabras del agrimensor Montes, encargado de su confección “La región cambia sus estructuras, como cambian la piel las culebras; pero los nuevos tejidos se van formando para preparar ese cambio antes que ello suceda. Por ello es tan difícil encontrar comprensión en el común de la gente para afrontar las obligaciones que impone el futuro de la comunidad. La cartografía prepara el camino de la comprensión, que es como decir preparan el camino de un futuro mejor”.²

El correr de los años vino a demostrar que las problemáticas comunes no hicieron más que agudizarse, que la capacidad de dar respuesta de las autoridades locales es limitada y que la mirada integral que propenda a generar un trabajo común que trascienda las fronteras invisibles de cada jurisdicción se hace indispensable para dar respuesta a las demandas ciudadanas siempre crecientes.

Si bien ya desde mediados del Siglo XX el AMR es considerada un polo exportador de gran importancia, perfil que consolida, es con la creación de la hidrovía que esta región cobra relevancia

mundial y se inserta definitivamente en el comercio global. Este sistema navegable conecta diversos puertos no sólo en nuestro país sino también en Paraguay, Brasil y Uruguay, posibilitando nuevas relaciones comerciales a escala local, regional y global. Tanto sus recursos naturales como las obras de infraestructura que la conectan con el MERCOSUR y el resto del mundo han convertido a esta región en el principal nodo agroexportador del mundo, eje fundamental para la colocación de productos argentinos en el exterior.³

La actividad económica de la región, severamente afectada por la pandemia de COVID-19, muestra actualmente una recuperación superior a la registrada a nivel provincial con un crecimiento interanual del 10,6%, según un informe elaborado por Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2022.

Finalmente, y para concluir con esta primera aproximación al Área Metropolitana de Rosario, cabe mencionar el impacto que tuvo en la misma la creación del puente Rosario-Victoria que permitió un cambio de perspectiva por el cual el río Paraná, visto hasta entonces como un límite, se convirtió en un enlace.

Esta conexión impensada hasta hace poco tiempo en términos históricos (el puente fue inaugurado en el año 2003), tanto entre ambas ciudades como con el territorio insular que pertenece mayoritariamente a la jurisdicción de la ciudad de Victoria, obliga a repensar y modificar el abordaje para el pleno desarrollo de su potencialidad. Los lazos existentes por motivos económicos pero también sociales y culturales, y el inevitable surgimiento de problemáticas comunes, entre las que podemos resaltar por su actualidad y relevancia las referentes a la cuestión ambiental (como han puesto de manifiesto en los últimos años diversos hechos que causaron grave impacto y que no encuentran vías de solución justamente por carecer de mecanismos institucionales capaces de atender y responder a estas urgencias), nos plantea el desafío de pensar el AMR extendiéndose incluso aún más allá de sus límites actuales.

^{3.} “El Mercado Físico de Granos que opera en el seno de la Bolsa de Comercio de Rosario es el más grande del mundo en su tipo en volumen operado y en el año 2019 se registraron contratos de compraventa de grano en la institución por cerca de 75 millones de toneladas, aproximadamente el 50% de la cosecha nacional”. “Proyección Nacional e Internacional de la Provincia de Santa Fe” Departamento de Estudios Económicos - Bolsa de Comercio de Rosario, AÑO XXXVIII- N° Edición 1963- Especial Santa Fe-17 de Julio de 2020

^{2.} MONTES Alberto (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, Abril-Junio, Rosario, pp 3-29.



Región Metropolitana de Rosario

2. Marco Normativo.



La primera norma fundamental de la Provincia de Santa Fe data de 1819, tiempos en que se redactó un estatuto a fin de darle una organización sociopolítica de la que hasta entonces carecía, estableciéndose desde entonces la elección directa del gobernador mediante el voto popular. Sin embargo es recién en 1856, con posterioridad a la sanción con la Constitución Nacional de 1853, que Santa Fe dicta su propia Constitución en los términos que marcaba aquélla.

Dicho texto constitucional sufrió varias reformas a través de los años, siendo relevante mencionar la de 1921 por cuanto implicó la reforma completa del texto original (a excepción del Preámbulo y el art. 4). La Constitución santafesina de 1921, producto en gran parte del crecimiento y desarrollo de la región, era de avanzada. Entre otras cuestiones proponía un Estado laico, consagraba los derechos de los trabajadores y permitía que las dos ciudades más importantes y densamente pobladas de la provincia, Rosario y Santa Fe, se dieran sus cartas orgánicas. Por cuestiones políticas que influyeron en el proceso, este texto constitucional recién entró en vigencia en 1932 y fue derogado tres años después.

Sin perjuicio de esto, y mientras la Constitución del 21 conservó su vigencia, tanto Santa Fe como Rosario dictaron efectivamente sus cartas orgánicas. Sancionada el 28 de agosto de 1933, la Carta Orgánica de la Ciudad de Rosario rigió entre el 1º de enero de 1934 y el 30 de octubre de 1935, en que se produce la intervención federal a la provincia, restableciéndose la vigencia de la Ley 2147 sobre régimen municipal.

Esta Carta Orgánica, acorde a sus tiempos y a esa mirada amplia que ya se evidenciaba en diversos aspectos de la organización y la planificación de la ciudad, establecía en su artículo 7º que “la Municipalidad podrá tratar y convenir con otros municipios cuanto se refiera a servicios públicos, obras u otros asuntos de su interés y competencia o de interés regional”.

La reforma de la constitución provincial de 1949, en consonancia con la reforma de la Carta Magna del mismo año y a los fines de adaptarla tanto en términos de organización política e institucional como a los derechos y garantías que la misma consagra, retoma algunos aspectos de la Constitución Provincial de 1921 en relación a la autonomía municipal, promoviendo la descentralización del poder ejecutivo provincial y la jerarquización de los municipios mediante la organización del régimen municipal en miras de hacerlos más efectivos en la atención de los intereses de los ciudadanos.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe que continúa vigente hasta nuestros tiempos fue sancionada el 14 de abril de 1962.

Compuesta por un Preámbulo y 116 artículos divididos en 10 secciones, en su artículo 55 inc. 5 otorga a la Legislatura provincial la atribución de organizar el régimen municipal y comunal en función de los preceptos que surgen de la sección séptima del texto constitucional. La misma está integrada por los artículos 106 a 108 que en términos generales establecen:

Artículo 106

“Todo núcleo que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen”. El mismo artículo establece que se organizarán como municipios aquellas poblaciones que tengan más de diez mil habitantes, en tanto que las que tengan menos serán comunas.

Artículo 107

Referente a la organización política de municipios y comunas, la Constitución sienta las bases que deberá acatar la legislación específica en la materia. Los gobiernos municipales y comunales tendrán facultades propias sobre las que no tendrá injerencia ningún otro poder en tanto se ajusten a la ley y a la Constitución, debiendo además la legislación dotarlos de recursos financieros suficientes para atender la gestión de los intereses locales. “...Pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen asimismo participación en gravámenes directos e indirectos que recaude

la Provincia”. En cuanto a sus autoridades, la norma establece que el gobierno municipal está conformado por un Intendente y un Concejo Municipal, ambos electos por voto directo cada cuatro años, debiendo este último reconocer la representación de las minorías y renovándose por mitades cada dos años. En tanto que el gobierno comunal será ejercido por una Comisión Comunal, también electa por voto directo.

Artículo 108

Referente a la posibilidad de decretar la intervención provincial en caso de acefalía o desorden institucional.

Como podrá observarse, nada dice el texto constitucional respecto de las autonomías municipales, ni por ende de la posibilidad de los municipios de sancionar sus propias cartas orgánicas, tema que ha generado amplia controversia y que continúa siendo debatido por considerarse que incumple el mandato de la Carta Magna que en su artículo 5º establece que las constituciones provinciales deben asegurar el régimen municipal, concepto reafirmado y reforzado por el artículo 123 incorporado por la reforma de 1994: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Si bien han existido diversos intentos de reformar la Constitución de la Provincia de Santa Fe, hasta el momento los mismos no han tenido éxito y se han visto frustrados fundamentalmente por la falta de acuerdo político. La misma suerte han corrido sendos proyectos de ley referentes a la autonomía municipal. Al respecto cabe mencionar que, más allá de los presentados por legisladores de diversos partidos políticos, en el año 2021 por Decreto N° 1110/21 el gobierno provincial creó el Programa “Santa Fe + Autonomía” a través del cual inició un proceso tendiente a analizar la normativa vigente a fin de ajustarla al mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal. En el marco de dicho Programa se promueven diversos ámbitos participativos de debate (políticos, académicos, de la sociedad civil, etc.) y se constituyen a tal fin el Consejo Consultivo para la Autonomía Municipal y el Consejo de las Ciudades para la Autonomía. El trabajo propuesto por dicho programa concluyó en un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo provincial en mayo de 2003,

que aún no ha recibido tratamiento legislativo. Lamentablemente dicho proyecto constituye una oportunidad perdida en la materia dado que no existe mención específica a la cuestión metropolitana ni tampoco a la intermunicipalidad, concepto íntimamente relacionado con esta temática.

Tal como surge de este análisis, hasta la fecha tanto los municipios como las comunas de la Provincia de Santa Fe continúan regidos por las Leyes Orgánicas N° 2756/39 y 2439/35 (y sus modificatorias) respectivamente.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756/39 fue aprobada el 16 de junio de 1939 y modificada por las leyes N° 12065/02, 12423/05 y 13243/12. La misma resulta de aplicación en aquellos centros urbanos con más de diez mil habitantes, estableciéndose una clasificación según la cual se consideran de primera categoría los municipios con más de doscientos mil habitantes y de segunda categoría los que tengan menos de dicha población.

Por su parte, la Ley Orgánica de Comunas N° 2439/35, sancionada el 17 de julio de 1935, es aplicable en aquellas ciudades que no alcancen la cantidad de habitantes que la Constitución provincial determina para ser declarada municipio. Esto es, menos de diez mil habitantes.

Esta legislación no incorpora artículo ni referencia alguna que promueva la asociación de municipios ni el trabajo mancomunado entre los mismos ni una mirada regional para tratar los temas comunes que atañen a los municipios y comunas de la Provincia.

En cambio, ambas normas hacen referencia a un tema que se encontraba entre las preocupaciones de la época: obliga tanto a los municipios como a las comunas a elaborar un plan regulador con el objeto de planificar el crecimiento ordenado de las ciudades.

De ahí se sigue que la normativa existente en la materia durante los años siguientes tratará fundamentalmente de la aprobación de diversos planes reguladores, algunos de los cuales preveían la creación de organismos encargados de su implementación.

Si bien desarrollaremos con más profundidad este punto más adelante, a modo de resumen podemos mencionar las siguientes normas:



Rosario, Santa Fe

Región Metropolitana de Rosario

2. Marco Normativo.

2.1. Leyes Nacionales

- **Ordenanza N° 1030/53:** Crea el Plan Rosario

2.2. Leyes Provinciales

- **Ley Nacional N° 16.964 (1966):** Crea el “Sistema Nacional para el Crecimiento y Acción para el Desarrollo”, a través del cual se reorganiza el Consejo Nacional para el Desarrollo, al que adhieren las provincias mediante la creación de sus propios Consejos ad hoc.

2.3. Ordenanzas Municipales

- **Ordenanza N° 34.318/67:** Crea el Plan Regulador para la Ciudad de Rosario.

2.4. Decretos Nacionales

- **Ley Provincial N° 6551/69:** Crea el Organismo de Prefectura del Gran Rosario, con la misión de elaborar un plan de desarrollo de la estructura del AMR. Es disuelto por Ley Provincial N° 7870/76.

2.5. Decretos Provinciales

- **Decreto Nacional N° 284/98:** Crea el “Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior”, con el objeto principal de contribuir al desarrollo integral de los principales aglomerados del país (Córdoba, Rosario, La Plata, Mendoza y Tucumán).

2.6. Anteproyectos de Leyes

- **Anteproyecto de Ley sobre Creación de Regiones Metropolitanas:** elaborado por la Oficina Provincial de Asuntos Metropolitanos en el año 2005, propone la organización y gestión de la actuación metropolitana en el territorio de la Provincia. Este proyecto no es aprobado y la OAM se disuelve en el año 2007.

Además de la normativa brevemente enunciada existieron desde el retorno de la democracia varios planes y proyectos en la materia, como así también convenios interjurisdiccionales entre las localidades que integran el AMR en materia de movilidad y de gestión de residuos, pudiendo citar como ejemplo el ratificado por Decreto N° 3617 del año 2005 sobre “Diseño Integral del Sistema de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos no peligrosos, industriales, patológicos e industriales peligrosos para el Área del Gran Rosario”.

En el año 2008 el gobierno provincial crea el Plan Estratégico para la Provincia de Santa Fe. Si bien el mismo no surge de una norma, es un antecedente relevante en términos de organización institucional y descentralización administrativa ya que divide la provincia en regiones identificando cinco nodos entre los que se encuentra el nodo Rosario, constituyendo el AMR una micro-región dentro de aquél.

2.1. Leyes Nacionales

2.2. Leyes Provinciales

En el año 2010 se crea el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, pero es recién en el año 2016 que el mismo obtendrá reconocimiento legislativo mediante la sanción de la Ley 13.532 de Áreas Metropolitanas. Dicha norma define como

área metropolitana “a la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (art. 2º Ley 13.532).

En cuanto a la naturaleza del Ente de Coordinación Metropolitana **“es una persona de derecho público de carácter no estatal, en los términos y con los alcances establecidos en la presente ley, constituido por los gobiernos locales integrantes de un área metropolitana que manifiesten su voluntad de organizarse para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas” (art. 3º).**

En cuanto a la naturaleza del Ente de Coordinación Metropolitana **“es una persona de derecho público de carácter no estatal, en los términos y con los alcances establecidos en la presente ley, constituido por los gobiernos locales integrantes de un área metropolitana que manifiesten su voluntad de organizarse para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas” (art. 3º).**

Faculta a constituir organismos de similar naturaleza a las ciudades de Santa Fe, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto, con el acuerdo de dos o más ciudades de las que componen su área metropolitana (art. 4º), y otorga al resto de las ciudades la facultad de requerir al Poder Ejecutivo ser incorporadas al régimen de la ley (art. 25º).

Los entes de coordinación metropolitana están conformados por los municipios y comunas que componen el área respectiva y también por un representante del gobierno provincial. Se constituyen mediante la celebración de un convenio y con la aprobación de sus Concejos Municipales o Comisiones Comunales. Su ámbito territorial está constituido por el de los municipios y comunas que lo conforman, pudiendo modificarse en función de la renuncia o la integración de otras ciudades. Ante la renuncia de la ciudad cabecera, o de otras localidades que reduzcan su conformación a menos de 3 miembros, se produce la disolución del organismo.

Tal como surge del artículo 10º de la Ley, estos entes tienen diversas facultades generales, de planificación y de gestión, entre las que pueden resaltarse: “planificar, coordinar y programar políticas de integración y desarrollo metropolitano, respetando las autonomías de sus integrantes” (inc. c); intercambiar y producir información de carácter metropolitano; promover la compatibilidad normativa entre sus integrantes; celebrar convenios para la

2.3. Ordenanzas Municipales

En el año 2010 se crea el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, pero es recién en el año 2016 que el mismo obtendrá reconocimiento legislativo mediante la sanción de la Ley 13.532 de Áreas Metropolitanas. Dicha norma define como área metropolitana “a la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (art. 2º Ley 13.532).

gestión de servicios y obras públicas en el ámbito territorial de los municipios y comunas que lo componen, etc.

Tomando como base la experiencia del ECOM Rosario, la norma organiza el funcionamiento de estos entes, que estarán integrados por un Consejo de Gobierno, un Directorio, un Consejo de Fiscalización y un Consejo Técnico Consultivo.

El **Consejo de Gobierno** es el órgano político del Ente. Integrado por todos los intendentes y presidentes comunales de las ciudades que lo componen, y por un representante del gobierno provincial, es presidido por el intendente de la ciudad cabecera. Órgano deliberativo y de decisión, tiene las facultades enumeradas en el artículo 13 de la ley, entre las que se puede mencionar las de aprobar el plan anual de trabajo del Ente y los proyectos para el desarrollo del área; autorizar tanto la adquisición como la enajenación de bienes; aprobar la incorporación de nuevos miembros, entre otras.

El **Directorio** es el órgano ejecutivo. También presidido por el intendente de la ciudad cabecera, está integrado por entre tres y cinco intendentes o presidentes comunales. La norma deja a cargo del estatuto que por ley debe darse cada ente la definición en cuanto al mecanismo de elección de sus integrantes, instando a promover la participación de las diferentes expresiones políticas con representación en el Área. Además de ejercer la representación legal del Ente y de ser el encargado de hacer cumplir las decisiones del Consejo de Gobierno, corresponde al Directorio garantizar su funcionamiento mediante la administración de sus recursos y la contratación del personal necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

El **Directorio** es un órgano ejecutivo. También presidido por el intendente de la ciudad cabecera, está integrado por entre tres y cinco intendentes o presidentes comunales. La norma deja a cargo del estatuto que por ley debe darse cada ente la definición en cuanto al mecanismo de elección de sus integrantes, instando a promover la participación de las diferentes expresiones políticas con representación en el Área. Además de ejercer la representación legal del Ente y de ser el encargado de hacer cumplir las decisiones del Consejo de Gobierno, corresponde al Directorio garantizar su funcionamiento mediante la administración de sus recursos y la contratación del personal necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

El **Consejo de Fiscalización** es un órgano de control. Está conformado por al menos dos miembros (intendentes o presidentes comunales) elegidos por el Consejo de Gobierno mediante el voto y tiene a su cargo el control posterior de todos los actos de administración que realice el ECOM. “Cuando el número de integrantes del Área Metropolitana no sea suficiente para conformar el Consejo de Fiscalización con intendentes y presidentes de comuna que no formen parte a la vez del Consejo de Gobierno, la tarea de fiscalización quedará a cargo del representante del gobierno provincial” (art. 16 Ley 13.532).

2.4. Decretos Nacionales

2.5. Decretos Provinciales

En el año 2010 se crea el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, pero es recién en el año 2016 que el mismo obtendrá reconocimiento legislativo mediante la sanción de la Ley 13.532 de Áreas Metropolitanas. Dicha norma define como área metropolitana “a la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (art. 2º Ley 13.532).

Por último en lo que hace a la organización institucional de estos Entes de Coordinación Metropolitana, la ley crea un **Consejo Técnico Consultivo**, órgano de asesoramiento y consulta integrado por especialistas de reconocida trayectoria provenientes de diferentes ámbitos públicos y privados.

En cuanto a los recursos económicos con los que cuenta el Ente para el ejercicio de sus funciones, esta norma determina que los mismos estarán integrados por los aportes que realicen tanto los municipios y comunas que lo conforman como el gobierno provincial, otros aportes provenientes de los tres niveles del Estado, los gestionados ante organismos de Cooperación Internacional, los resultantes de los servicios prestados por el Ente a terceros y aquellos que establezcan las leyes y ordenanzas que se dicten al efecto. La ley también promueve la armonización de los ordenamientos jurídicos de los municipios y las comunas integrantes en materia tributaria, tendientes a controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes (art. 22 Ley 13.352).

Finalmente, en su artículo 24, la Ley 13.352 le otorga reconocimiento legal al Área Metropolitana Rosario (con la conformación que tenía al momento de sanción de la norma, pero dejando abierta la posibilidad de incorporación de otras localidades) “quedando aprobado el régimen de gobierno, el Ente creado en su consecuencia y las competencias asignadas, en la medida que se ajusten a las disposiciones de la presente ley y se efectivice la participación del gobierno de la provincia en el mismo”.

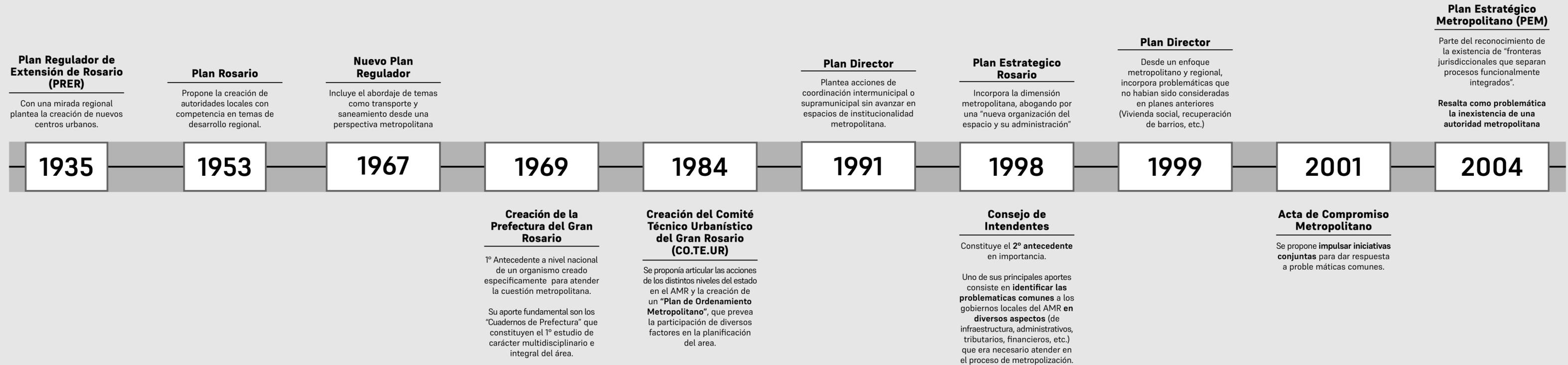
Por último, y para concluir con el análisis de la normativa en la materia, tanto de sus antecedentes como la que se encuentra vigente en la actualidad, corresponde hacer breve mención al proyecto de ley sobre “Sistema Provincial de Ordenamiento Territorial” del año 2020, que tuvo media sanción pero aún no ha sido aprobado por el Senado provincial. La importancia de dicho proyecto es que sus objetivos se entrecruzan con los propios de una política metropolitana en tanto promueve el desarrollo territorial partiendo de una mirada integral, que permita atender los diversos procesos de planificación desde la escala más acorde para su exitosa implementación, sea ésta local o regional, y se propone además brindar herramientas tanto técnicas como financieras que de algún modo compensen las desigualdades existentes, entendiendo que esto constituye la base indispen-

2.6. Anteproyectos de Leyes

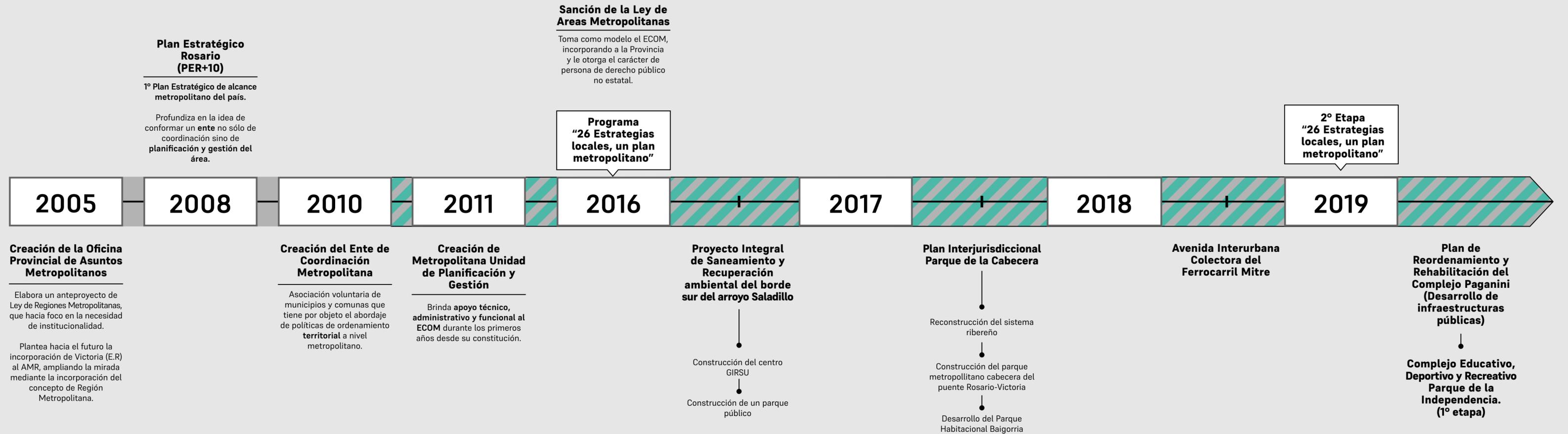
Además de la normativa brevemente enunciada existieron desde el retorno de la democracia varios planes y proyectos en la materia, como así también convenios interjurisdiccionales entre las localidades que integran el AMR en materia de movilidad y de gestión de residuos, pudiendo citar como ejemplo el ratificado por Decreto N° 3617 del año 2005 sobre “Diseño Integral del Sistema de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos no peligrosos, industriales, patológicos e industriales peligrosos para el Área del Gran Rosario”.

sable para el crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible de toda la provincia. Partiendo del reconocimiento y respeto por las autonomías municipales, plantea la necesidad de un abordaje interjurisdiccional en problemáticas comunes, a fin de dar coherencia e integralidad a las políticas que se implementen, permitiendo además su sostenimiento en el tiempo. Dentro de lo más relevante, se encuentra el hecho de reconocer como fundamental tanto la asignación de recursos técnicos y económicos, como la existencia de una autoridad de aplicación que vele por el cumplimiento de la ley, puntos que también consideramos centrales para la exitosa implementación de políticas públicas en las áreas metropolitanas.

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.



3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.



● Duración de la experiencia

Región Metropolitana de Rosario

Historia

Referencias

Enlaces externos

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

1911

1911

Si bien Rosario presenta un trabajo de larga data en materia de planificación y ordenamiento del territorio, del que surge tempranamente la necesidad de una mirada ampliada que supere sus límites geográficos, tal como puede observarse en antecedentes de hace más de un siglo, como el Plan Bouvard de 1911, el Primer Plan Regulador y de Extensión - desarrollado entre 1929 y 1935-, o el “Plan Rosario” (1950), que ya tenían alguna referencia en relación al crecimiento de la ciudad y su periferia, es recién en **1969** cuando se lleva adelante la **primera experiencia de un modelo de institucionalidad regional para lo que es hoy el Área Metropolitana de Rosario**.

Plan Regulador de Rosario, 1929

En este marco, nos proponemos centrar el análisis en los antecedentes que promueven los distintos planes urbanos y estratégicos y las incipientes instancias de coordinación metropolitana, fundamentalmente en relación a la mirada metropolitana y las propuestas que éstos incorporan vinculadas a la institucionalización de mecanismos regionales de cooperación.

Plan Regulador de Rosario, 1929

En el caso de Rosario, al igual que en otras experiencias, los planes urbanos han ido formulando diagnósticos y propuestas a partir de los cuales es posible reconstruir y comprender la evolución de la metrópolis, tanto desde el punto de vista morfológico como institucional.

Plan Regulador de Rosario, 1929

1935
PLAN REGULADOR DE EXTENSIÓN DE ROSARIO (PRER)

Plan Regulador de Rosario, 1929

En este sentido, el primer antecedente a considerar es el Plan Regulador y de Extensión de Rosario (PRER) de Carlos M. Della Paolera, producto del encargo planteado mediante Ordenanza N° 58/1929, y presentado oficialmente el 6 de abril de 1935.

Plan Regulador de Rosario, 1929

En función de los objetivos del presente trabajo, y siguiendo a Galimberti⁴, la importancia de este plan radica en la mirada regional que presenta. Con el objeto de regular el desarrollo y la expansión urbana de la ciudad, propone para Rosario una extensión

regional que comprende una zona de desarrollo de 20 km.⁵ de radio contados a partir de la plaza 25 de Mayo, en los cuales se plantea la creación de nuevos centros de población, proyectando que el crecimiento poblacional de la ciudad alcanzaría los dos millones de habitantes en 30 años.

Plan Regulador de Rosario, 1929

Entre los principales puntos que dicho plan aborda se encuentran dos de los que surge claramente la cuestión metropolitana y la consiguiente necesidad de abordarlos conjuntamente con las localidades que componen el área: tanto la planificación y gestión del sistema vial como del sistema de parques, dos ejes fundamentales del plan, exceden la jurisdicción local por lo cual se “plantea 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”.⁶

Plan Regulador de Rosario, 1929

El crecimiento exponencial que se produce en la Región en los años siguientes, producto como ya se ha dicho del desarrollo portuario, ferroviario y vial, promueve la instalación de grandes industrias dado que facilita la comunicación, la movilidad y la actividad productiva y comercial, tanto hacia el interior del país como con el exterior. De esta realidad surge la necesidad de repensar la planificación de la ciudad y su área de influencia.

1953

PLAN ROSARIO

En 1953 se aprueba por Ordenanza N° 1030/53 el “**Plan Rosario**” (1950), nuevo plan regulador elaborado por el arquitecto Alberto Montes. El mismo plantea que “las viejas estructuras catastrales y jurídicas obstaculizan los cambios funcionales, exigidos por el

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

^[1] Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

^[2] Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

“A fines de los años ’60 se crea la Prefectura del Gran Rosario, primer antecedente nacional de un organismo creado específicamente para atender la cuestión metropolitana”.

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

Plan Regulador de Rosario, 1929

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación”.⁷ Tal vez el aporte más relevante del planteo de Montes radica en su propuesta de crear autoridades locales, que independientemente de la delimitación geográfica, administrativa y política, tengan jurisdicción y competencia sobre los temas que hacen al desarrollo regional (y las problemáticas que trae aparejadas). Esto es, una autoridad metropolitana que, según su visión, sea quien formule, coordine y asegure el cumplimiento de los planes reguladores. Si bien puede parecer una mirada acotada teniendo en cuenta los enfoques actuales en relación a la gobernanza metropolitana, resultaba un planteo de avanzada para la época.

1967
NUEVO PLAN REGULADOR

En función del Decreto Provincial N° 7.317/67 que establece para los municipios y comunas la obligatoriedad de dictar un Plan Regulador, se encarga a la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para Rosario, la actualización del anterior Plan Rosario, basados en los estudios que la citada comisión había encarado. Si bien el plan era para la ciudad de Rosario, los temas vinculados al transporte, desagües, entre otros incluían una mirada metropolitana.

Plan Regulador de Rosario, 1929

1969
CREACION DE LA PREFECTURA DEL GRAN ROSARIO

Tuvieron que pasar varios años hasta que a fines de los años ’60 se crea la Prefectura del Gran Rosario, primer antecedente a nivel nacional de un organismo creado específicamente para atender la cuestión metropolitana.

Plan Regulador de Rosario, 1929

Creada por Ley Provincial N° 6551 (Decreto Reglamentario N° 447/70), la misma tiene por objeto promover el funcionamiento de forma integral del área, esto es, que los municipios y comunas que la componen trabajen mancomunadamente y con un criterio común, funcionando como unidad y no como la mera suma de sus partes. Se propone desarrollar un plan que unifique criterios para toda

Plan Regulador de Rosario, 1929

el área, enfrentando como primer desafío la necesidad y complejidad de delimitarla tomando como punto de partida para dicha delimitación la estrecha relación que vincula a Rosario con las localidades que conforman el área y, en menor medida, entre ellas. Conforme surge de los fundamentos de la Ley que lo crea, este organismo “no tiene como responsabilidad la sumatoria de facultades locales sino la compatibilización de las metas de corto, mediano y largo alcance del Área”⁸.

Plan Regulador de Rosario, 1929

Plan Regulador de Rosario, 1929

el área, enfrentando como primer desafío la necesidad y complejidad de delimitarla tomando como punto de partida para dicha delimitación la estrecha relación que vincula a Rosario con las localidades que conforman el área y, en menor medida, entre ellas. Conforme surge de los fundamentos de la Ley que lo crea, este organismo “no tiene como responsabilidad la sumatoria de facultades locales sino la compatibilización de las metas de corto, mediano y largo alcance del Área”⁸.

Plan Regulador de Rosario, 1929

Los primeros objetivos que se plantea eran fundamentalmente tres: relevar el área; conformar un banco de datos, antecedentes, cartografía, etc.; y coordinar la elaboración de proyectos especiales. Uno de sus mayores aportes como primer organismo supramunicipal del Área Metropolitana de Rosario, además de pionero en el país, está constituido por la realización de numerosos estudios, investigaciones y proyectos con una perspectiva interjurisdiccional, particularmente en lo referente a normas de ordenamiento territorial a las que deben ajustar su actuación los municipios y comunas que la componen. Entre ellos resultan de especial relevancia los “Cuadernos de Prefectura”, una serie de publicaciones que el Organismo realiza en las que además de un diagnóstico sobre la realidad del Área incorpora propuestas para su desarrollo.

Plan Regulador de Rosario, 1929

Entre los aspectos analizados en estos trabajos se pueden destacar: Aspectos ambientales, económicos y de movilidad, su conformación urbano-territorial y su expansión a lo largo del tiempo como así también el crecimiento demográfico y su impacto en la transformación del área. En este sentido, Galimberti⁹ resalta como fundamental el carácter multidisciplinario del organismo que permitió que esta serie de publicaciones esté caracterizada por una mirada amplia del fenómeno metropolitano, constituyendo el primer “estudio detallado del área en su conjunto con diversos enfoques temáticos”.

Plan Regulador de Rosario, 1929

La Ley divide al AMR en 4 zonas constituídas por la Ciudad de Rosario; las ciudades de Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermudez, Ricardone, Ibarlucea y Granadero Baigorria hacia el Norte; Roldán, Funes, Zavalla, Pèrez, Soldini, Piñero

Plan Regulador de Rosario, 1929

^[1] Ley Provincial N° 6551 (1969)

^[2] Galimberti, Cecilia. “Hacia una nueva perspectiva regional: el caso de Prefectura del Gran Rosario y sus Cuadernos de Divulgación (1969-1976)” (2014) Pág. 11

Región Metropolitana de Rosario

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

y Álvarez hacia el Oeste; y Villa Gobernador Galvez, Alvear, Villa Amelia, Gobernador Lagos, Arroyo Seco y Fighiera hacia el sur.

En cuanto a su organización, la Prefectura del Gran Rosario estaba integrada por:

1) Un Directorio, conformado por siete miembros titulares designados de la siguiente manera: uno por la ciudad de Rosario; uno por cada una de las otras tres zonas que componen el Área; uno designado por la Provincia y otro designado por la Nación, a través del Consejo Provincial y Nacional de Desarrollo respectivamente; y El Prefecto. La norma preveía que este Directorio debía reunirse semanalmente, pudiendo requerir la asistencia de organismos estatales de todos los niveles como así también de entes privados “que presten servicios en el Área y tengan relación directa con alguno de los programas o proyectos sometidos a consideración”. (Art. 10º). Dicho Directorio tenía a su cargo tanto funciones de planeamiento como de administración de la Prefectura, tales como contratación de personal, celebración de convenios con otros organismos y la elaboración del presupuesto anual.

2) La Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales, integrada por todos los intendentes y presidentes comunales de las localidades que componen el Área; también participaba el Prefecto en rol de Secretario. Dicha Asamblea debía reunirse como mínimo de forma semestral.

3) La Secretaría Técnica de Planificación.

4) El Prefecto, que era designado por el Gobernador de la Provincia de entre los candidatos propuestos por la Asamblea y duraba en su cargo cinco años.

En cuanto al financiamiento de la Prefectura del Gran Rosario, sus recursos se constituían con el aporte de las Municipalidades y Comunas, y del Gobierno provincial.

El Decreto N° 447/70, reglamentario de la Ley que la crea, específica la función de este organismo como encargado de la planificación intermedia (entre la local y la provincial) del Área Metropolitana de Rosario y establece que el Ente depende del Poder Ejecutivo provincial. Asimismo, una vez aprobados los

planes, programas y proyectos, correspondía a la Prefectura el control de su puesta en marcha y ejecución, manteniendo informado al Gobierno provincial. Por otra parte, el Art. 15º de este Decreto establecía la representatividad del voto de cada intendente o presidente comunal en relación a la cantidad de habitantes de cada Municipio o Comuna.

En conclusión podemos decir que la Prefectura del Gran Rosario constituyó “el primer intento de abordar de forma institucionalizada y técnica el Área Metropolitana”¹⁰, tanto mediante su identificación y delimitación como a través de relevamientos que permitieron realizar diagnósticos sobre su realidad. Además de por sus múltiples aportes, la importancia de este organismo radica en que pese a haber sido creado por un gobierno militar, permanece funcionando durante tres años en el gobierno democrático que la sucede, otorgándole legitimidad a lo actuado. Sin embargo, dificultades en la coordinación de las jurisdicciones involucradas que imposibilitan la gestión de los proyectos que impulsaba, finalmente determinan la disolución del Organismo de Prefectura del Gran Rosario por Ley Provincial 7870/76, con el advenimiento de la última dictadura militar.

Como en tantas otras materias que hacen a la institucionalidad del país, la cuestión metropolitana no estuvo ajena a los vaivenes políticos de nuestra historia reciente.

1984 CREACION DEL COMITÉ TÉCNICO URBANÍSTICO DEL GRAN ROSARIO (Co.Te.Ur)

Es con el retorno de la democracia en 1983 que se retoman las propuestas de abordaje metropolitano en el AMR. En este sentido, la Provincia de Santa Fe convocó en el año 1984 a intendentes y presidentes comunales de 30 municipios y comunas del Gran Rosario con el objetivo de constituir un sistema de coordinación y planificación metropolitana que permita gestionar de manera eficiente los problemas comunes mediante la interrelación funcional de la región.

10. De las entrevistas realizadas a los fines de esta investigación.

De esta convocatoria se sigue la creación en la órbita provincial del **Comité Técnico Urbanístico del Gran Rosario Co.Te.Ur**. Este organismo, con competencia en el Área Metropolitana de Rosario, tiene por finalidad coordinar y organizar la acción conjunta de los municipios y comunas que la componen. Dependiente de la Secretaría de Planificación de la Provincia de Santa Fe, pretendía consolidar un espacio de diálogo tendiente a generar acuerdos políticos que luego se plasmaran en convenios sobre temas específicos tanto con el propio CoTeUr como entre los municipios y comunas entre sí. Este organismo tenía dos objetivos fundamentales. Por un lado, ser el nexo que articula las gestiones e intervenciones entre los distintos niveles del Estado (Nación - Provincia - Municipios/ Comunas) sobre este territorio. Y por otro lado, la creación de un “Plan de Ordenamiento Metropolitano” que abordara la planificación del área con una mirada integral, “a fin de ampliar el nivel de acceso de la comunidad a la toma de decisiones, incrementando la participación de los diversos actores sociales, locales y regionales, y potenciando la acción de cada municipio”.¹¹

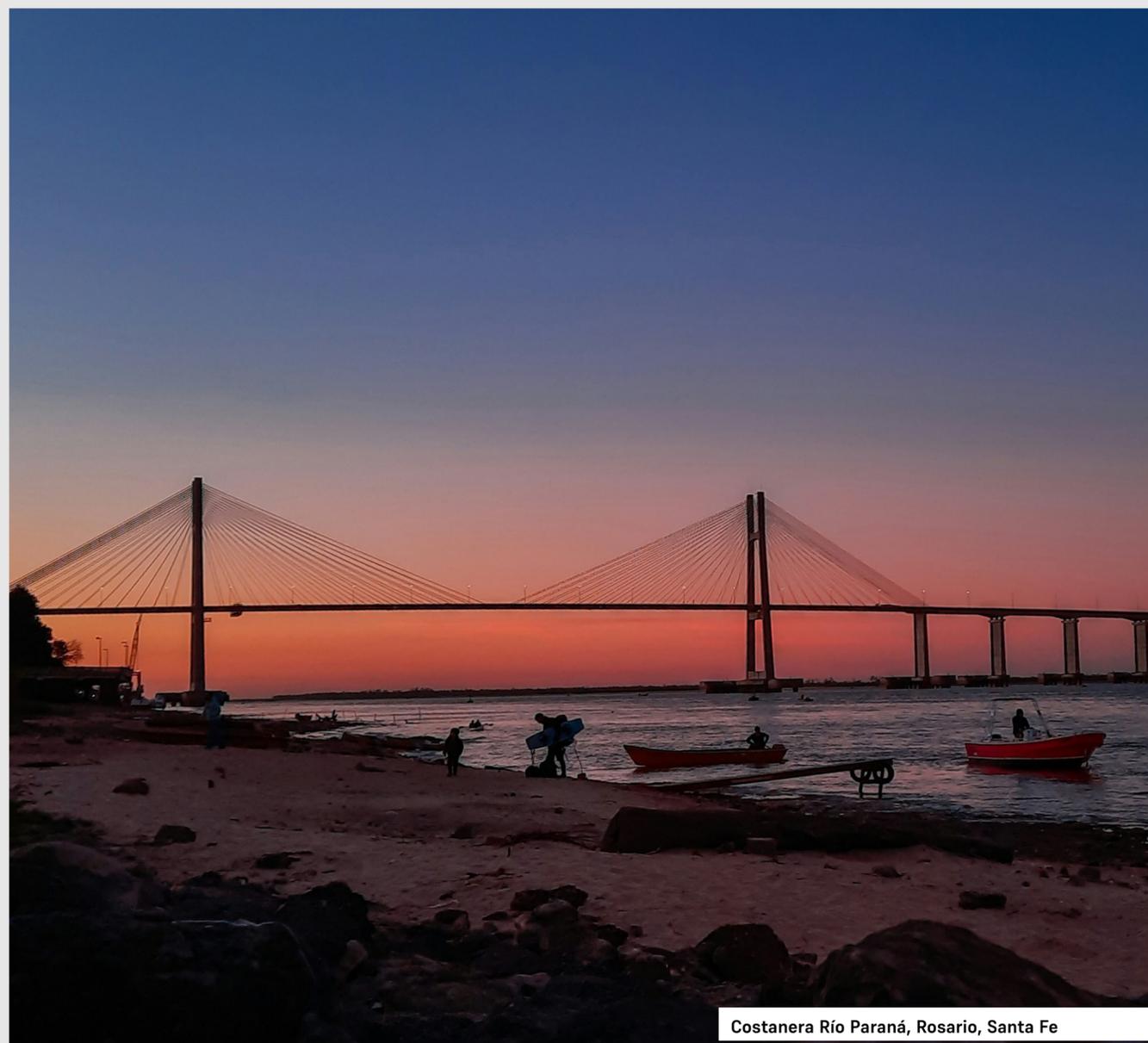
Más allá de las intenciones manifestadas al momento de la constitución, el organismo no logra avanzar en el cumplimiento de los objetivos planteados y es disuelto en los años subsiguientes. Tampoco prosperan otras iniciativas que intentan constituir organismos de similar naturaleza.

1991 PLAN DIRECTOR

Por estos años, se plantea una nueva actualización del **Plan Regulador** del año 1967. En lo que respecta a la mirada metropolitana y la institucionalización de espacios de coordinación, son pocas las referencias que podemos rastrear en el Plan Director de 1991. Siguiendo a Galimberti, sólo se plantean acciones de coordinación intermunicipal o supramunicipal, pero que parten de un diagnóstico construido desde la realidad de Rosario.

Según el Arq. Adrián Caballero, “lo que hace peculiar a la metrópolis del Gran Rosario es su condición policéntrica y la ‘bipolaridad’

11. Galimberti, Cecilia. Cuaderno 2 “Contextos del Planeamiento Metropolitano Local e Internacional” Capítulo II “Antecedentes de Planificación en el Área Metropolitana de Rosario” (2019) Pg. 97



Costanera Río Paraná, Rosario, Santa Fe

Región Metropolitana de Rosario

con la que se estructura el territorio del área y, a una escala mayor, el espacio político provincial¹², haciendo referencia a la peculiar situación que se presenta en la Provincia de Santa Fe en la que el mayor núcleo urbano en términos poblacionales no es la designada como capital provincial.

1998/99

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO (PER)

En 1998 se presenta el primer Plan Estratégico de Rosario (PER), que marca un cambio en materia del abordaje territorial. A partir de este estudio, se incorpora la dimensión metropolitana, a punto tal de quedar planteado en la propia introducción del documento: “Hemos impulsado la elaboración de un Plan Estratégico para Rosario que nos integre a la región metropolitana”.

El documento también reconoce la complejidad que implica coordinar acciones entre las distintas jurisdicciones presentes en el territorio metropolitano, por lo cual aboga por “una nueva organización del espacio y su administración que ofrezca un entorno favorable para la cooperación inter-institucional y la solución consensuada y corresponsable de las problemáticas Metropolitanas del Gran Rosario¹³”.

En el Plan presentado, se incorpora el Programa “Rosario Metropolitano”, donde se propone generar espacios de encuentro y coordinación interinstitucional aludiendo específicamente a la creación de un Ente de Coordinación Metropolitana y una Agencia Regional de Desarrollo.

En particular, se plantea al Ente como una autoridad político - administrativa, con competencias sobre las cuestiones de índole metropolitana, reconociendo además el antecedente de la Prefectura del Gran Rosario y la experiencia vigente del Foro de Intendentes del Área Metropolitana, como asimismo los proyectos parlamentarios presentados contemporáneamente en la Legislatura provincial para la creación de un Ente Metropolitano.

12. “Consideraciones generales acerca de lo metropolitano”, Instituto de Desarrollo Regional (1999) Pg. 7

13. La falta de una entidad interjurisdiccional para abordar la dimensión Metropolitana es una de las debilidades detectadas en el análisis FODA que se elaboró como insumo para el diagnóstico previo al PER. El mismo análisis establece como oportunidades para una eventual gestión Metropolitana las áreas de transporte, residuos y salud.

PLAN DIRECTOR

Consecuente con la nueva mirada establecida en el PER, el Plan Director de 1999 propone ampliar el diagnóstico a la escala metropolitana, afirmando que “La ciudad no puede ser pensada prescindiendo o ignorando la Región donde se inserta”.

En este sentido, y partiendo entonces desde un enfoque metropolitano y regional, el Plan identifica e incorpora diversas temáticas que no habían sido consideradas en los planes anteriores tales como la vivienda social, la recuperación de los barrios y refuncionalización de grandes áreas de la ciudad. Todo esto teniendo en perspectiva diversos factores que hacen al contexto en que se encuentra emplazada, tales como la conexión vial tanto con la ciudad de Victoria (a través del puente) como con Córdoba (por autopista), las propuestas que versan sobre la reestructuración ferroviaria y los accesos metropolitanos, la necesidad de desarrollar infraestructuras acordes con el movimiento existente en torno al puerto y al aeropuerto, entre otras.

Tal como plantea Galimberti, tanto el abordaje de todas estas cuestiones como el enfoque participativo que el Plan plantea, resultan de suma trascendencia en tanto constituyen “el paulatino afianzamiento de un pensamiento estratégico que se instala en la ciudad para sentar las bases sobre la necesidad de un proyecto colectivo de ciudad con vocación metropolitana”.

Es importante resaltar que en ese momento se entendía como área metropolitana la integrada por: Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Ricardone, Ibarlucea, Roldán, Funes, Rosario, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y Arroyo Seco

Simultáneamente con los mencionados instrumentos de planificación, a fines de la década del '90 se procura mediante dos iniciativas la institucionalización del Área Metropolitana de Rosario. En primer lugar se presenta en 1998 un proyecto a nivel provincial para la creación de AMGRO-Área Metropolitana de Rosario como ente a cargo de la planificación y desarrollo del AMR. Sin embargo este ente no llegó a constituirse como tal.

CONSEJO DE INTENDENTES

Por otra parte, durante el mismo año, en el marco del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU)¹⁴, se realizaron diversas reuniones entre algunos municipios del Área Metropolitana de Rosario y representantes de los gobiernos de la Provincia de Santa Fe y del Estado Nacional.

Este programa (creado por Dto. Nac. 248/98) tenía como objetivo principal contribuir al desarrollo integral de los principales aglomerados del país. Como resultado de este proceso se conforma el **Consejo de Intendentes**, con el objeto de implementar “un mecanismo de concertación entre los intendentes de los municipios de un aglomerado con el objetivo de identificar, priorizar y ejecutar acciones que procuraran soluciones integrales a problemas comunes y que, por sus características, necesitaran ser trabajadas conjuntamente sin la compartimentalización político-jurídico-institucional tradicional¹⁵”.

El Consejo fue conformado por los intendentes de Rosario, Casilda, Granadero Baigorria, Roldán, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez, representando así al conjunto de intendentes del Área metropolitana. Asimismo, cabe destacar que esta experiencia de coordinación incluyó además 47 municipios y comunas de la región.

En este sentido, entendemos que el Consejo de Intendentes se constituye junto a la Prefectura en los dos antecedentes más importantes de institucionalización del Gran Rosario.

Como uno de sus aportes más relevantes podemos mencionar que el Consejo de Intendentes identificó las principales problemáticas que eran comunes a los gobiernos locales de la región,

14. “El Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU) fue el antecedente inmediato del DAMI. A partir de un préstamo aprobado por el Directorio del BID a finales de 1997, el programa contemplaba trabajar en cinco aglomerados: Córdoba, Rosario, Tucumán, La Plata y Mendoza. Con un presupuesto inicial de US\$ 260.000.000, el programa se planteaba impulsar reformas y mejoras en la eficiencia de los gobiernos locales involucrados, como así también inversiones en materia de infraestructura y asistencia técnica. Sin embargo la crisis económica del 2001 afectó la operación ya que se redireccionaron fondos del programa a atender necesidades sociales. Córdoba y Rosario, los dos aglomerados donde se mantuvo la operación hasta su finalización, pudieron concretar proyectos específicos, de lo que se da cuenta en sus respectivos Planes Estratégicos”.

15. Informe de terminación de proyecto “Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU)(1968AR/0C)” Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto BID-0151



Vista panorámica de la ciudad de Rosario

Región Metropolitana de Rosario

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

no sólo en aspectos de infraestructura, sino también en cuestiones administrativas, tributarias, financieras y autonómicas que era necesario atender en el marco de un proceso de metropolización. El 29 de noviembre de 2001, en el marco del PER, se firma el Acta de Compromiso Metropolitana por el gobernador de Santa Fe y los intendentes y presidentes comunales del Gran Rosario. “Se propone 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 actores civiles de la sociedad para participar en el proceso de concertación de las directrices de planificación para el área”.

Según surge de un informe elaborado por el Instituto de Desarrollo Regional, del diagnóstico realizado en el marco del Programa GAU es posible concluir lo que el Arq. Adrián Caballero considera como “principales problemáticas metropolitanas:

- Escasa o nula información estadística metropolitana.
- Deterioro progresivo de la calidad ambiental.
- Inexistencia de un sistema integrado de salud, abarcativo de la demanda regional.
- Desestructura y déficit del sistema intermultimodal de transporte de cargas.
- Crecimiento progresivo de la marginalidad física y social”.

En la opinión de Passalacqua¹⁶, si bien el esquema tuvo un importante grado de adhesión y funcionó en sus comienzos, a causa de las limitaciones de los municipios en materia de equipos técnicos capaces de formular proyectos, la carencia de recursos locales para aportar como contraparte y las recurrentes crisis económicas generales, esta iniciativa tampoco prosperó.

2004 PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO (PEM)

A partir de la experiencia y los aprendizajes del Plan Estratégico de Rosario, el Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario se plantea como un necesario abordaje regional.

En efecto, a raíz del desarrollo de las acciones y proyectos previstos en el PER, se comenzó a percibir que algunos de los lineamientos encontraban limitaciones para una eficiente implementación, a consecuencia de “fronteras jurisdiccionales que separan procesos funcionalmente integrados”¹⁷.

En este convencimiento, en febrero de 2004, y a consecuencia de las reuniones de Intendentes, Presidentes de Comunas y Técnicos de la Región Metropolitana, comienza el proceso de debate sobre el Plan Estratégico Metropolitano.

El documento del PEM parte de reconocer en el caso de Rosario una realidad común a la mayoría de las áreas metropolitanas, marcada por la preponderancia de la ciudad central, la fragmentación y las desigualdades¹⁸, temas que es necesario abordar a partir de una mirada estratégica común, construida a través de la participación de los múltiples actores del territorio.

La correspondencia entre el PER y el PEM queda de manifiesto también en el Anexo I de este último, donde se analiza el nivel de avance de las obras del PER que tienen un impacto regional.

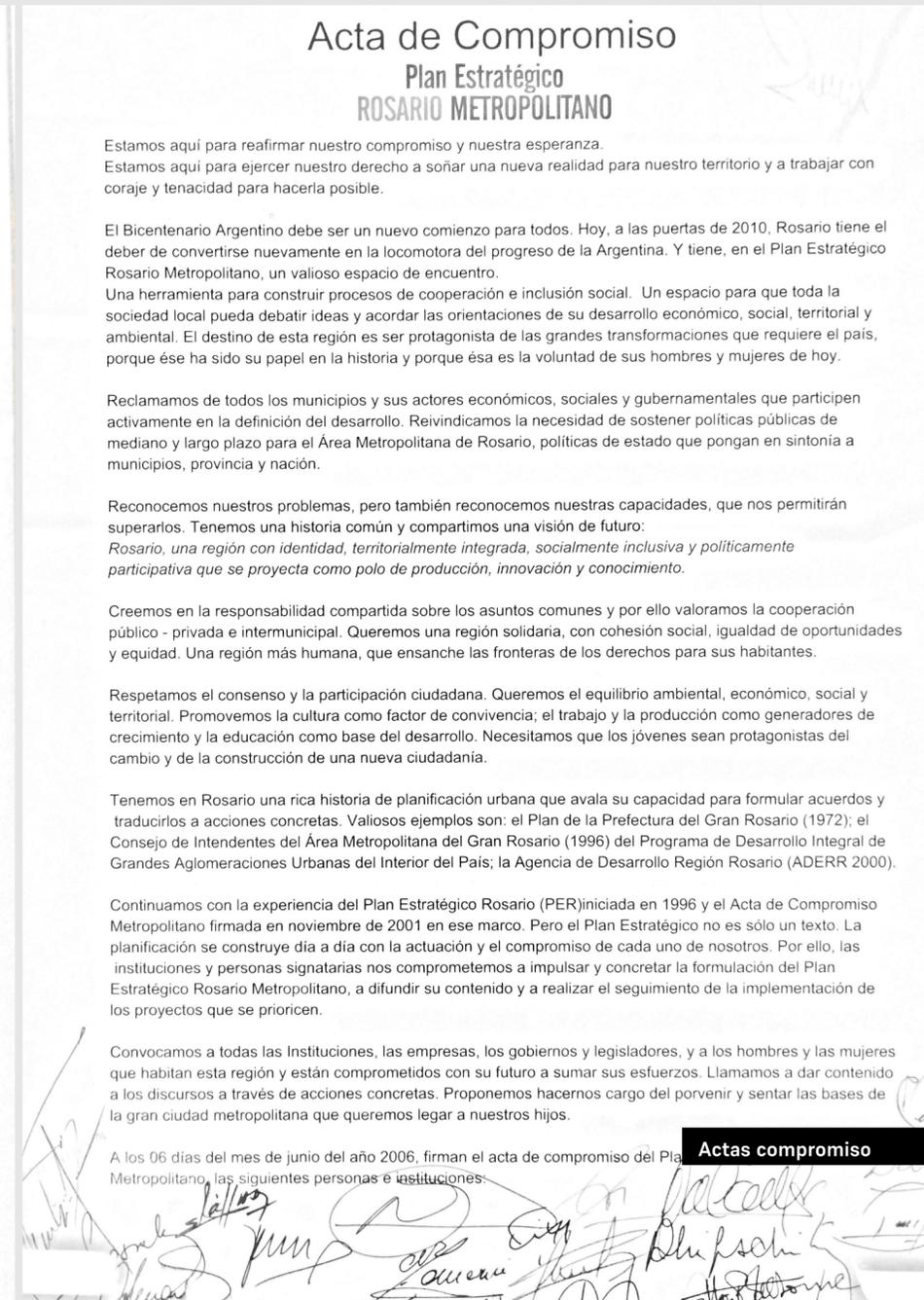
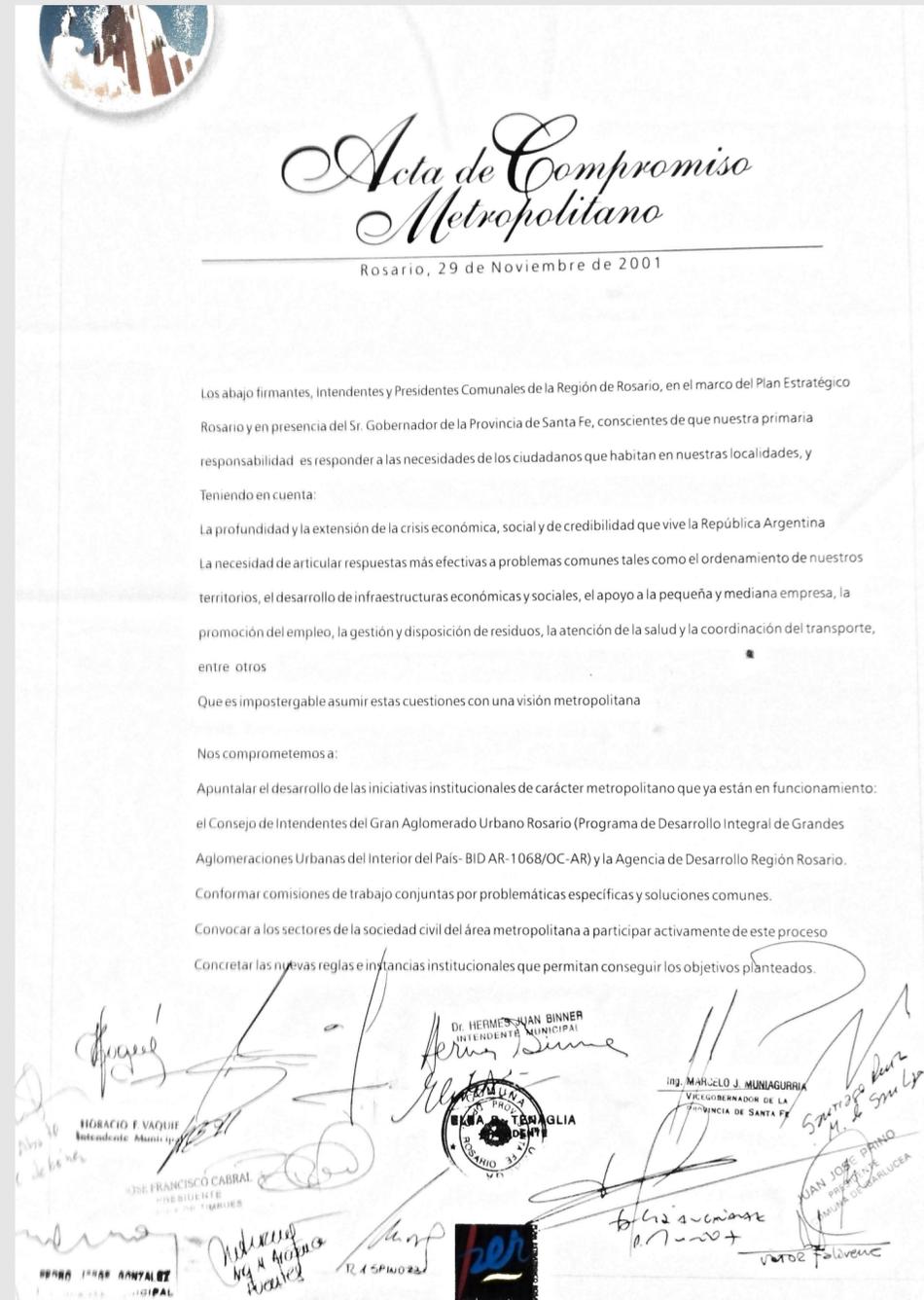
En tanto, en el Anexo II, se define que 17 municipios y 44 comunas integran la Región Metropolitana de Rosario, conformando un total de 61 gobiernos locales.

El documento establece para el PEM cuatro ejes de actuación:

- 1 - Territorio Metropolitano (infraestructuras y ambiente),
- 2 - Sistema Económico Regional (fortalecimiento y diversificación del sistema productivo y mejora del empleo y la tecnología),
- 3 - Sociedad Metropolitana (calidad de vida de la población) y
- 4 - Instituciones Metropolitanas (coordinación institucional que produzca una sinergia que beneficie a las comunidades).

17. Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario - Documento Base - Versión Preliminar - 2004, pg.

18. “La dimensión urbano territorial del Gran Rosario encierra una gran contradicción entre la supuesta homogeneidad dada por la presencia de varios centros urbanos y la histórica primacía de la ciudad central, situación que se traduce en una realidad Metropolitana heterogénea y fragmentada con fuertes desequilibrios socio económicos entretela ciudad central (incluso dentro de la misma) y el resto del área.” PEM - Documento Base - Versión Preliminar, pags. 16 y 17.



16. E. Passalacqua “El Área Metropolitana de Rosario y la política de vivienda: problemas y desafíos” (2005)

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

Entre sus principales funciones podemos mencionar la realización de un diagnóstico sobre el AMR (caracterización y potencialidades) e impulsar su desarrollo sostenible mediante la implementación de políticas integrales coordinadas y consensuadas con los múltiples actores involucrados. Entre los temas que se propone abordar de forma conjunta con todas las localidades que componen el ECOM se encontraban, entre otros, los referentes a ordenamiento del suelo, vivienda, organización de actividades productivas y de servicios, compatibilización de políticas en materia de salud, seguridad, transporte y servicios públicos, protección del medio ambiente y promoción cultural, deportiva y turística del Area, todo esto con la finalidad última de "mejorar la calidad de vida de la ciudadanía construyendo un territorio integrado sobre la base del reconocimiento de su extensión y diversidad"²³.

En cuanto a los objetivos que se propone Metropolitana al momento de su creación, cabe destacar los siguientes:

- 1 - Elaborar una base de datos e indicadores del Area que permita contar con la información técnica necesaria para el abordaje integral de sus problemáticas prioritarias de manera estratégica.
- 2 - Consensuar políticas de transformación del territorio metropolitano e identificar proyectos relevantes a esos fines.
- 3 - Impulsar la celebración de convenios con diversos actores e instituciones.
- 4 - Promover la redacción de normativas y regulaciones específicas en las distintas localidades sobre la base de un lenguaje y un criterio común.
- 5 - Asistir a los municipios y comunas integrantes del ECOM en la elaboración de sus planes urbanos locales como así también en la implementación de proyectos de carácter metropolitano, incluyendo la gestión de recursos para su concreción.

Con la sanción de la Ley de Areas Metropolitanas, el ECOM asume plenamente las funciones que tenía esta área y la misma se disuelve a fines de 2016.



Rosario, Santa Fe

23. Cuaderno 1 "Estructura institucional y caracterización territorial" ECOM (2019) Pgs. 27-29

Región Metropolitana de Rosario

4. Experiencia actual.

En el año 2010, producto de la iniciativa de los intendentes y presidentes comunales de las localidades integrantes del Area Metropolitana de Rosario, se constituye el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM). El mismo, tal como surge de su convenio constitutivo, es una **asociación voluntaria de municipios y comunas que tiene por objeto el abordaje de políticas de ordenamiento territorial a nivel metropolitano**.

Dicho convenio plantea en su artículo 1º que el Ente “tendrá como misión promover el desarrollo urbano y territorial, armónico e integrado del Área Metropolitana del Gran Rosario”, posibilitando el trabajo coordinado pero sin afectar las autonomías municipales. Entre sus competencias básicas, el mismo enumera entre otras: la planificación conjunta y la gestión de programas y proyectos de escala metropolitana, el intercambio de información entre las partes como así también la producción de información de índole metropolitano, el impulso de la compatibilización normativa, la coordinación del poder de policía entre los municipios y comunas del área; y además los faculta a celebrar convenios sobre temas específicos que sean de interés metropolitano.

Inicialmente integrado por ocho municipios (Rosario, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez) y nueve comunas (Alvear, Andino, Fighiera, Gral. Lagos, Ibarlucea, Piñero, Pueblo Esther, Soldini y Zavalla) el convenio constitutivo también establecía el aporte económico que correspondía a cada uno de sus miembros para el financiamiento del organismo (pudiendo ser modificado por el Consejo de Gobierno). Fijaba un plazo de 30 días para que los municipios y comunas integrantes gestionaran su aprobación ante sus Consejos Municipales y Comisiones Comunales respectivamente, constituyendo dicha aprobación la autorización a los Intendentes Municipales y Presidentes Comunales de suscribir los estatutos y realizar los aportes convenidos. Además, establecía el mecanismo por el cual podrían a futuro incorporarse otros municipios y comunas que así lo requirieran (mediante ordenanza que ratifique el contenido de dicho convenio).

El convenio plantea una estructura de gobierno conformada por:

1) un Consejo de Gobierno, que es el órgano deliberativo y de decisión del ECOM;

2) un Directorio, que es el órgano que ejecuta las decisiones del Consejo;

3) una Secretaría Ejecutiva, a cargo de las funciones administrativas del Ente y cuyo titular debía seleccionarse por concurso;

4) un Consejo Técnico Consultivo, con funciones de asesoramien-to. Este Consejo, integrado por universidades, institutos y otras organizaciones de la sociedad civil (que fueron ocasionalmente convocados para asesorar sobre algún proyecto en particular) nunca fue constituído formalmente ni, por tanto, se determinó su órbita de actuación ni la forma de funcionamiento.

En cuanto a la forma en que fue conformado el Ente en sus inicios cabe destacar el perfil eminentemente técnico y con profundo conocimiento del territorio de sus equipos, que eran aportados por todos los municipios y comunas que lo integran y llegó a estar integrado por una planta de aproximadamente 40 personas al momento del desarrollo de los planes locales (reducido en la actualidad a alrededor de 15 personas).

Uno de los puntos a resaltar de este instrumento constitutivo es que promovía la sanción de una ley provincial que reconozca la existencia del AMR y del Ente de Coordinación Metropolitana, estableciendo instrumentos de cooperación intermunicipal y propiciando el apoyo técnico y financiero del gobierno provincial, además de su participación en el mismo. En el mismo sentido y también en el artículo 8º, **“propicia la reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe a fin de lograr la plena vigencia de las autonomías municipales, con reconocimiento legal de acuerdos metropolitanos”**.

Esta manifestación de voluntad de los miembros constitutivos del ECOM sólo es parcialmente alcanzada con la sanción de la Ley Nº 13.532 de Áreas Metropolitanas en 2016, no habiendo prosperado hasta la fecha ninguno de los intentos de reforma constitucional, para avanzar en materia de autonomía municipal. En cuanto al contenido de la norma legal, que como ya ha sido dicho, toma como modelo la organización del ECOM, por lo cual remitimos a lo ya expresado en el punto 3 - Normativa.

En simultáneo con la sanción de esta ley, el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario aprueba el Estatuto que lo rige hasta

“(el convenio constitutivo del ECOM) propicia la reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe a fin de lograr la plena vigencia de las autonomías municipales, con reconocimiento legal de acuerdos metropolitanos”

la actualidad, el cual tomando como base el convenio constitutivo del organismo, tanto en términos de organización institucional como de objetivos propuestos, regula con mayor precisión su funcionamiento interno, la composición de sus órganos y sus fuentes de financiamiento, entre otras cuestiones. Establece que la presidencia del Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes comunales de las ciudades que componen el ECOM, será ejercida por el intendente de la Ciudad de Rosario. Asimismo determina que el Directorio estará conformado por el intendente de la ciudad central y otros cuatro intendentes o presidentes comunales elegidos por el Consejo de Gobierno. El Estatuto determina que el primero deberá reunirse al menos dos veces al año, en tanto que el segundo lo hará de forma bimes-tral, y que en ambos órganos las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los votos de los miembros presentes.

La sanción de la **Ley 13.532** constituye un hito de gran relevancia en lo que hace al funcionamiento del ECOM por cuanto **le otorga a estos entes el carácter de persona pública no estatal, con capacidad para actuar en el ámbito público y privado, con individualidad financiera y administrativa. Esto significa que los entes de coordinación metropolitana que crea dicha ley no son parte de la administración pública centralizada, ni des-centralizada de ninguno de sus miembros**. En otro orden de cosas, la norma reconoce la preexistencia del ECOM, que pasa a regirse por un Estatuto aprobado por sus miembros; establece la obligación de integrar estos entes por parte de la Provincia; les otorga al Consejo de Gobierno, al Directorio y a la Secretaría Ejecutiva la facultad de dictar resoluciones que regulen su funcionamiento interno. Entre dichas resoluciones pueden mencionarse como más relevantes el **Reglamento de Contratación de Bienes y Servicios**, que regula los procedimientos para la adquisición de los insumos necesarios para el funcionamiento del organismo y también lo que hace a la contratación de personal; y la que aprueba la **creación de la Dirección General**, que constituye la estructura técnica-operativa del organismo.

Corresponde detenernos en este punto a fin da analizar con mayor profundidad las atribuciones de la Dirección General, dada su importancia para el funcionamiento propiamente dicho del Ente. Creada por Resolución del Consejo de Gobierno del ECOM con fecha 4 de mayo de 2017, la misma está integrada por dos Di-recciones (de Ordenamiento Territorial y de Proyectos Especiales),

cuatro Programas (de Accesibilidad y Movilidad, de Desarrollo Económico, de Desarrollo del Suelo Periurbano y Rural, y de Gestión Institucional) y dos Coordinaciones (de Comunicación y Difusión y de Registro y Procesamiento de Información Territorial y Análisis de Datos). Su Director es designado por el Consejo de Gobierno, previa acreditación de idoneidad para el cargo, con un mandato de dos años pudiendo vencido el plazo ser designado nuevamente para el ejercicio de la función. Entre sus múltiples funciones técnico-operativas podemos mencionar como más relevantes:

- Organizar la estructura técnica del Ente.
- Definir y coordinar los proyectos y programas a desarrollar
- Realizar recomendaciones sobre el personal técnico a contratar.
- Elaborar tanto el Plan Anual de Actividades como el resumen de las actividades realizadas.
- Elaborar informes sobre temas de interés para el AMR, por iniciativa propia o a pedido de las localidades que conforman el ECOM.
- Presentar iniciativas y estado de avance de los proyectos.
- Tramitar, formular y elaborar proyectos que sean objeto de financiamiento externo, por organismos nacionales o internacionales.
- Confeccionar, junto con la Secretaría Ejecutiva el Proyecto de Presupuesto Anual.

A las enumeradas podrá sumarse en el futuro cualquier otra función que le asigne el Directorio.

En cuanto a las misiones y funciones de las distintas áreas que conforman la estructura interna dependiente de la Dirección General, podemos enunciar brevemente las siguientes:

Dirección de Ordenamiento Territorial: Tiene por misión “profundizar las políticas de ordenamiento territorial conjugando la escala metropolitana con la escala local”²⁴ . Entre sus principales aportes está la asistencia en la elaboración de los PUL y su aporte al desa-rrollo de normas de carácter metropolitano.

Dirección de Proyectos Especiales: Su misión fundamental está constituida por el desarrollo y gestión de **“la implementación de**

²⁴ Resolución Nº 1/2017 ECOM ROSARIO Art. 3

4. Experiencia actual.

proyectos estratégicos interjurisdiccionales y locales vinculados fundamentalmente a la problemática integral del hábitat, el espacio público y los equipamientos urbanos²⁵. Se destaca entre sus funciones el desarrollo del proyecto GIRSU, además de la intervención en procesos de urbanización.

Programa de Accesibilidad y Movilidad: procura atender unos de los temas más críticos del AMR mediante la elaboración de un Plan acordado con las localidades que integran el ECOM ROSARIO que permita ir incorporando paulatinamente mejoras al sistema, tanto en términos funcionales como de infraestructura.

Programa de Desarrollo Económico-Productivo y Ambiental: tiene por finalidad fomentar el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos y fortalecer los existentes, como así también promover el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos públicos-privados.

Programa de Desarrollo del Suelo Periurbano y Rural: “Con la asistencia técnica del INTA y de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR se pretende desarrollar un programa específico de contención de los procesos expansivos de los centros urbanos y fomento de la base productiva local. También de reconstrucción de los límites de los núcleos urbanos con una perspectiva paisajística y ambiental”²⁶.

Programa de Gestión Institucional: Se propone crear una red de vínculos institucionales tanto entre municipios y comunas ECOM, como entre éstos y diversos actores públicos y privados con actuación en el AMR, considerando fundamental a estos fines la incorporación de un referente locales de cada miembro del ECOM a los equipos técnicos del Ente a fin de constituir un nexo con cada uno de ellos (lo cual efectivamente se realiza en aquellos años pero no se sostiene hasta la actualidad dada la reducción de la planta).

En cuanto a las Coordinaciones de Eventos, Comunicación y Difusión, y de Registro y Procesamiento de Información Territorial y Análisis de Datos, sus funciones son transversales a todas las direcciones y programas, participando desde la órbita de su competencia en todas las acciones que desarrolla la Dirección General.

Tal como expresa el propio Ente en una publicación del año 2019, que hace las veces de rendición de cuentas de lo actuado desde su creación ante el inminente cambio de gestión, “es importante destacar que esta conformación institucional permite superar errores de experiencias pasadas ya que no pretende homogeneizar lo heterogéneo sino consensuar políticas comunes y posibles respetando las características de cada localidad con sus fortalezas y debilidades”²⁷. Esto hace a la esencia misma que ha guiado los pasos del Ente desde su constitución: todos los miembros tienen voz y voto sin que exista diferencia alguna entre ellos y en tal sentido las políticas que se llevan adelante desde el ECOM surge de consensos construidos de forma horizontal y no de la imposición de arriba hacia abajo.

Galimberti plantea en relación a la constitución del ECOM varios interrogantes entre los que es menester mencionar fundamentalmente dos. Por un lado, qué sucede con los que deciden no participar y por ende quedan fuera del Ente de Coordinación, aún cuando exista relación funcional con la ciudad central y/o el resto de las localidades (esto es, aunque en la práctica integren el AMR). Y, por otro lado, resalta como problemático el desbalance existente entre la ciudad central y el resto de las ciudades que conforman el área. Pese a estos conflictos y desequilibrios indiscutibles, resalta la importancia del organismo para una gestión más efectiva y eficiente de aquellos temas que exceden las jurisdicciones municipales y que es necesario atender desde una perspectiva integral.

Justamente teniendo en cuenta estos dos aspectos, el **Ente promueve desde sus inicios el trabajo con el resto de las localidades que no lo integran y se han ido incorporando a lo largo de los años llegando actualmente a estar conformado por 32 municipios y comunas, 15 más que las 17 iniciales**. Respecto al desequilibrio existente entre la ciudad central y las otras ciudades que lo componen en múltiples aspectos (a modo de ejemplo podemos mencionar que en términos poblacionales Rosario alberga el 66% de los habitantes del AMR en tanto que la ciudad que le sigue, Villa Gobernador Gálvez, representa apenas el 6%), uno de las principales premisas de trabajo del ECOM ha

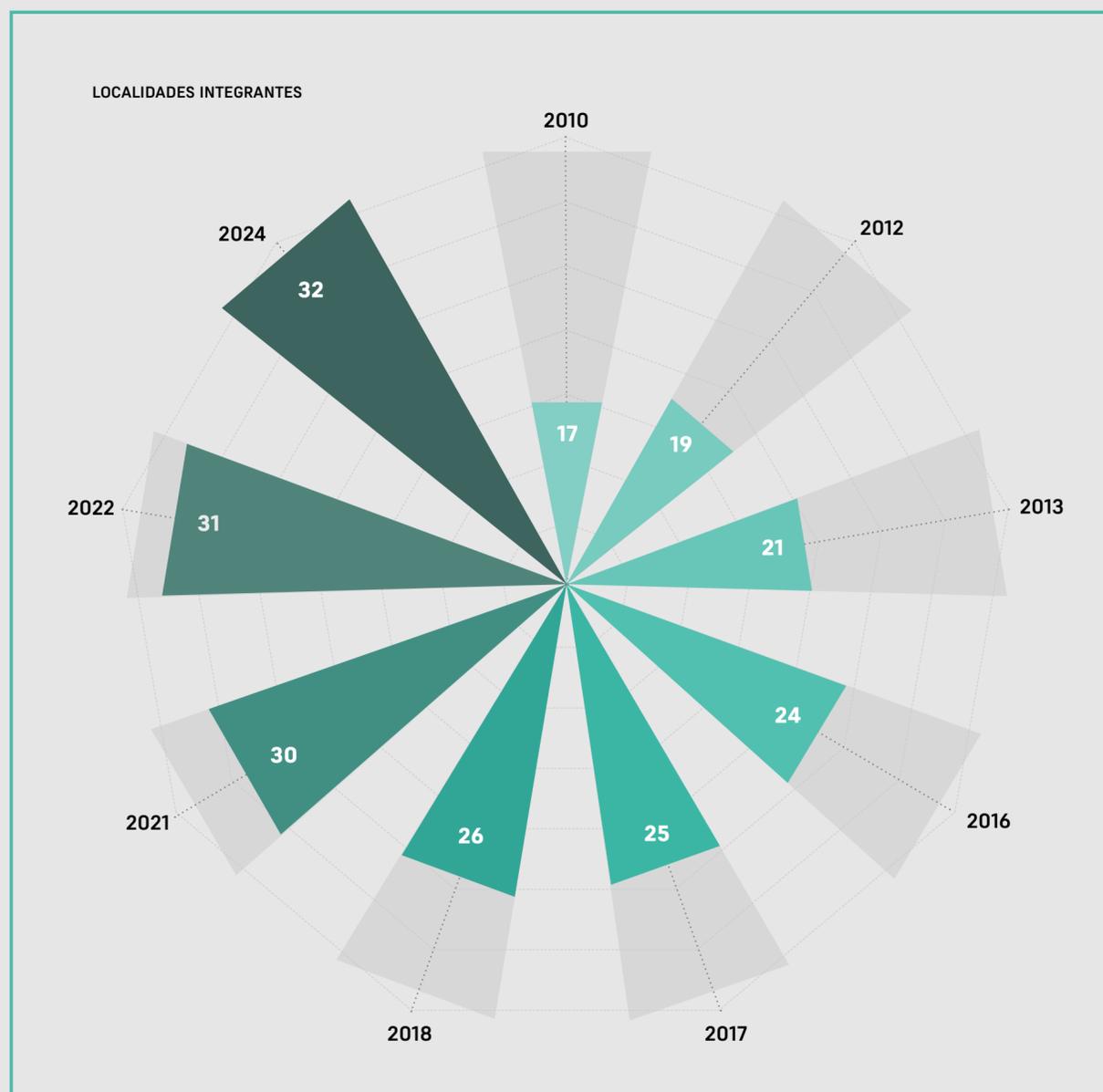
sido, desde su constitución y hasta la actualidad, modificar la dependencia respecto de la ciudad cabecera generando **nuevas centralidades que permitan equiparar oportunidades entre todas las ciudades que conforman el Área**.

Partiendo del reconocimiento de que la planificación urbana y tantas otras cuestiones que enfrentan los gobiernos locales se encuentran afectadas y condicionadas por la realidad y su abordaje por la jurisdicción de los mismos, esta experiencia de institucionalización de un área metropolitana presenta “características inéditas a nivel provincial y nacional, tanto por la forma en que ha sido desarrollada su institucionalidad como por la metodología de trabajo desarrollada en el transcurso del tiempo”²⁸.

En este sentido, la **construcción de consensos partiendo de una articulación verdaderamente horizontal entre sus miembros constituye un modelo de gestión que otorga fortaleza y legitimidad a las decisiones** que se adoptan, favoreciendo la consecución de financiamiento, tanto nacional como internacional, que viabilice la concreción de los proyectos.

Posiblemente el desafío más importante del ECOM ha sido lograr que los municipios y comunas que lo integran incorporen una mirada metropolitana que conduzca a la elaboración de un plan integral para el área, que tenga la adhesión y el compromiso de todas ellas para su implementación, en el entendimiento de que la planificación local y la planificación metropolitana son interdependientes y complementarias, y que de ello depende la posibilidad de dar respuestas efectivas y eficientes a las problemáticas comunes. La voluntad política evidenciada en la participación y el involucramiento de los gobiernos locales, por una parte, y la permanente apertura tanto a la participación ciudadana como a la asistencia que de forma permanente brindan instituciones y profesionales, también constituyen un diferencial respecto de otras experiencias que hacen a los resultados que viene obteniendo el ECOM y a su sostenimiento a lo largo del tiempo

En cuanto a la planificación territorial, el ECOM cumple una función muy importante fundamentalmente en tres aspectos:



25. Ibidem 21

26. Ibidem 21

27. ECOM. La construcción y consolidación de un plan metropolitano (2019) Pg. 43

28. ECOM. La construcción y consolidación de un plan metropolitano (2019) Pg. 33

Región Metropolitana de Rosario

4. Experiencia actual.

el **relevamiento** de las necesidades locales, la **coordinación** de las políticas a implementar y las obras a ejecutar, y la realización de las **gestiones necesarias ante Nación y Provincia** (en términos de financiamiento, pero no se agota allí), siendo la voz de municipios y comunas que de otro modo tendrían un acceso muy dificultoso o directamente no lo tendrían.

La diversidad y heterogeneidad de realidades entre las ciudades que integran el ECOM, en múltiples aspectos pero en lo que hace a nuestro análisis en términos de recursos financieros y también de recursos humanos con la formación técnica necesaria, “la carencia de instrumentos de planificación adecuados a la complejidad territorial registrada y a los problemas que se debían enfrentar y resolver”²⁹ y fundamentalmente la ausencia de una mirada integral respecto del ordenamiento territorial, dificultaron en los inicios del Ente la elaboración y consolidación de un Plan Metropolitano.

En este contexto, y también en virtud de todo lo que ya se ha dicho sobre la forma en que se constituyó el ECOM, su metodología de trabajo y de toma de decisiones, esto es, el **fortalecimiento de los gobiernos locales sin avasallar su autonomía**, se resuelve trabajar de abajo hacia arriba, partiendo de la elaboración de los planes urbanos de cada una de las localidades que lo integran para luego así llegar a un Plan Metropolitano que permita pensar el área de manera integral.

En este sentido, y como una forma de orientar el abordaje de la planificación del territorio en este doble eje local – metropolitano, se elaboran siete **Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT)** que los intendentes y presidentes comunales se comprometieron a bajar a escala municipal, definiéndose así una estrategia metropolitana. Las mismas constituyen una base de la que no pueden apartarse los **Planes Urbanos Locales (PUL)** a diseñarse y si bien en cierto punto los condiciona porque determinan aspectos importantes de la planificación, su legitimidad está dada porque es cada localidad integrante del ECOM la que decide la forma en que las mismas serán de aplicación en su territorio.

“De estos dos niveles de planificación surgen los Programas Sectoriales vinculados a temáticas claves de interés particular

(accesibilidad y movilidad; suelo, servicio y vivienda; suelo periurbano y rural, entre otros), también los Planes Especiales Interjurisdiccionales y los Proyectos Estratégicos Locales. La construcción y profundización de estos instrumentos es de ida y vuelta con un fuerte respeto de la voluntad de los municipios y comunas, pero también con una gran preocupación por la definición de un proyecto común metropolitano”³⁰.

Las Directrices de Ordenamiento Territorial conjuntamente con los Planes Urbanos Locales, los Ejes Temáticos Sectoriales, los Planes Especiales Interjurisdiccionales y los Proyectos Estratégicos, todos ellos surgidos en gran medida de los procesos participativos instrumentados en cada instancia, constituyen el Plan Estratégico Metropolitano.

En conclusión, el Plan Estratégico Metropolitano constituye **“un proceso de articulación de diferentes instrumentos que se retroalimentan en forma continua, consolidado sobre la base de múltiples acuerdos”**³¹ que trabaja sobre tres enfoques simultáneos: general, con las DOT que permiten una mirada integral del territorio; sectorial, facilitando la elaboración de proyectos que permitan atender problemáticas específicas y comunes; y local, trasladando a escala urbana mediante los PUL los ejes de trabajo planteados en los otros dos niveles.

Corresponde ahora, y dada la relevancia que tuvieron en todo este proceso, enunciar brevemente en qué consisten las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT). Las mismas sintetizan **“los primeros acuerdos y consensos sobre las políticas generales para el Área Metropolitana de Rosario”** estableciendo tanto los temas priorizados como criterios de acción comunes.

Constituyen el punto de partida para “un proceso de planificación territorial de alta complejidad, tanto por la multiplicidad de actores que intervienen como por las distintas escalas y jurisdicciones que involucra”³² y también por la enorme diversidad de temas que se abordan.

³⁰. ECOM. La construcción y consolidación de un Plan Metropolitano (2019) Pg. 105

³¹. ECOM. La construcción y consolidación de un Plan Metropolitano (2019) Pg. 105

³². ECOM. La construcción y consolidación de un Plan Metropolitano (2019) Pg. 107

Esta conformación institucional permite superar errores de experiencias pasadas ya que no pretende homogeneizar lo heterogéneo sino consensuar políticas comunes y posibles, respetando las características de cada localidad con sus fortalezas y debilidades”.

Cita tomada de “La construccion y consolidacion de un plan metropolitano” (ECOM-2019)

Tal como ya se ha dicho, las Directrices de Ordenamiento Territorial son siete y refieren a los siguientes temas o ejes de trabajo:

DOT 1
Definición de patrones de urbanización y uso del suelo sostenible. Parte de identificar como problemática una expansión territorial caracterizada por no responder a una planificación previa. Establece una categorización de los centros urbanos, que luego se traslada a los PUL de cada uno de ellos, fomentando el crecimiento de algunos y congelando el de otros.

DOT 2
Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales. Reconociendo el desarrollo de procesos de urbanización que no son respetuosos de los recursos naturales y paisajísticos, ni tampoco del patrimonio histórico y cultural del Area, se propone por un lado una planificación que considere la protección de los mismos y, por otro, el desarrollo diversos puntos de interés recreativo y turístico.

DOT 3
Estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente. Teniendo en cuenta los tres tipos de movilidad presentes en el Área (vial, ferroviaria y pluvial), parte del reconocimiento de la necesidad de pensar una nueva funcionalidad acorde con el crecimiento del Área y plantea como uno de los ejes de trabajo fundamentales la necesidad de que las localidades que la integran puedan conectarse entre si sin necesidad de llegar a la ciudad central.

DOT 4
Promoción de un desarrollo integral productivo y de servicios. Tal como ya se ha mencionado, el AMR concentra gran diversidad de industrias, detectándose dos problemáticas fundamentales: la accesibilidad y desplazamiento de camiones y maquinarias, por un lado, y la convivencia del uso industrial con el uso residencial del suelo. Esta directriz propone trabajar en la ubicación de dichas industrias según su magnitud, priorizando la radicación de las menos conflictivas a escala local y a escala Metropolitana las de mayor estructura.

DOT 5
Mejora en las condiciones de saneamiento ambiental e

infraestructura. Esta directriz parte del reconocimiento de tres realidades complejas: el uso indiscriminado del suelo por falta de regulación; la deficiencia en la prestación de servicios públicos, en especial el abastecimiento de agua; y la problemática de la disposición y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, a la que se da prioridad y constituye actualmente uno de los aspectos en los que el ECOM ha logrado resultados concretos, como veremos al analizar los proyectos concretados o en ejecución por parte del Ente.

DOT 6
Coordinación estratégica y asociativa de actores. Esta directriz define de alguna manera lo que podríamos decir que constituye el espíritu del ECOM, dado que rige el funcionamiento del organismo en los múltiples desafíos que enfrenta y, en gran parte, depende de ella y de los avances que logra, la materialización de todo lo que el Ente se proponga realizar. Tal como señala Mirta Levin “la escasez de instrumentos de actuación conjunta y coordinada en el territorio metropolitano para resolver temáticas de interés común” plantea “la necesidad de coordinación entre los actores públicos y privados comprometidos con el desarrollo del territorio” y “la conformación de nuevas estructuras de gestión para lograr el financiamiento y concreción de las propuestas consensuadas”³³.

Fomenta el asociativismo municipal y la formación de consorcios entre dos o más localidades para el abordaje de problemáticas comunes.

DOT 7
Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios. Finalmente, la Directriz N° 7 apunta al otro desafío sumamente relevante para el desarrollo del Área que planteábamos al inicio del análisis de la experiencia con la necesidad de establecer nuevas centralidades en el AMR, que tiendan a equilibrar la inevitable asimetría existente entre la ciudad central y el resto de los núcleos urbanos.

³³. Directora General del ECOM en el período 2017-2020

Región Metropolitana de Rosario

Partiendo de estas directrices y en el marco del Programa para el Desarrollo de las Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se llevó adelante desde el ECOM el Programa “26 estrategias locales, un plan metropolitano”. Ejecutado en dos etapas, el mismo tenía como objetivo “contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y operativas de los gobiernos locales para la generación de Planes Urbanos Locales”³⁴ y “delinear ejes fundamentales del desarrollo urbano local en sintonía con las Directrices de Ordenamiento Territorial” que permitan planificar las transformaciones que demanda la región tanto para el desarrollo de sus potencialidades como para una mejor calidad de vida de sus habitantes.³⁵

La forma en que se desarrolló este Programa presenta varias características particulares. Por un lado, el acuerdo firmado por todos los intendentes y presidentes comunales de las localidades ECOM en abril 2014 que los obliga a redefinir sus estrategias locales ampliando la mirada a una perspectiva metropolitana. Por otro lado, el hecho que tanto el financiamiento como la coordinación del Programa estén concentrados en cabeza del ECOM, cuya institucionalidad y legitimidad producto del vínculo permanente con las ciudades que lo conforman, facilita el desarrollo de las tareas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Finalmente, consideramos importante resaltar el rol fundamental que cumplió la ciudadanía en este proceso de planificación territorial mediante diversas instancias de participación ciudadana promovidas desde el Ente. Actores políticos, sociales, empresariales y de la sociedad civil fueron parte de la elaboración de cada PUL mediante el debate de los documentos técnicos elaborados por especialistas a los que luego se incorporaron los aportes de la ciudadanía llegando así a la redacción final de cada Plan. Es de destacar que, además del aporte concreto que los participantes pudieran realizar, estos **espacios de participación ciudadana permitieron generar una perspectiva metropolitana,**

ampliando la mirada de quienes habitan el Área mucho más allá de lo local.

Por último, y en cuanto al contenido de los **Planes Urbanos Locales**, podemos decir que los mismos fijaron una estrategia de desarrollo de cada ciudad tanto en temas generales (como ordenamiento del suelo, sistema vial, espacios públicos e infraestructura y servicios básicos) como específicos (vivienda, accesibilidad y movilidad, patrimonio, industria y servicios, y medio ambiente). Con posterioridad a su elaboración cada uno fue aprobado por el Concejo Deliberante o Junta Comunal respectivo, siendo la aprobación de cada PUL lo que otorga validez y legitimidad al Plan Metropolitano constituido por la sumatoria de estos Planes y también los **5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM)** elaborados por la ciudad cabecera en el marco del Programa Construyendo Lazos Metropolitanos, a desarrollar con seis localidades linderas a Rosario (Villa Gobernador Gálvez, Soldini, Pérez, Funes, Ibarlucea y Granadero Baigorria) que consisten en la asociación de municipios y comunas colindantes para el desarrollo de intervenciones estratégicas. Brevemente, los PIM consisten en:

El **PIM Sur** se propone como objetivo la rehabilitación de los asentamientos irregulares existentes a ambos lados del arroyo que separa a Rosario de V. Gobernador Gálvez y la reconversión de las instalaciones abandonadas de un frigorífico que se encuentran emplazadas en la zona, a fin de mejorar la comunicación entre las dos ciudades.

El **PIM Sudoeste**, también elaborado por Rosario y Villa Gobernador Gálvez, plantea desde una perspectiva social, ambiental y recreativa, la puesta en valor de un balneario, la implementación de un plan de viviendas y el impulso y desarrollo de actividades recreativas/deportivas en el entorno del Arroyo Saladillo que ambas ciudades comparten.

El **PIM Oeste** propone, “la creación de un polo de desarrollo productivo, logístico y de servicios de alcance regional, a implementar en forma conjunta entre las localidades de Rosario, Pérez y Soldini”³⁶, teniendo en cuenta la potencialidad de la zona altamente estratégica en que estas ciudades se conectan.

36. “ECOM. La construcción y consolidación de un Plan Metropolitano” (2019) Pg. 144

El **PIM Noroeste**, a implementar conjuntamente por las localidades de Rosario, Funes e Ibarlucea, plantea una intervención a gran escala en el área en que se encuentra ubicado el Aeropuerto Internacional Islas Malvinas, proyectándose entre otros el desarrollo de espacios públicos de grandes dimensiones preservando el valor patrimonial, natural y paisajístico del sector.

El **PIM Norte**, por último, involucra a las ciudades de Rosario y Granadero Baigorria, conectadas por el particular entorno del Puente Rosario-Victoria, y plantea mediante diferentes intervenciones mejorar la conexión vial y funcional entre ambas ciudades a partir de dar continuidad al frente ribereño que comparten.

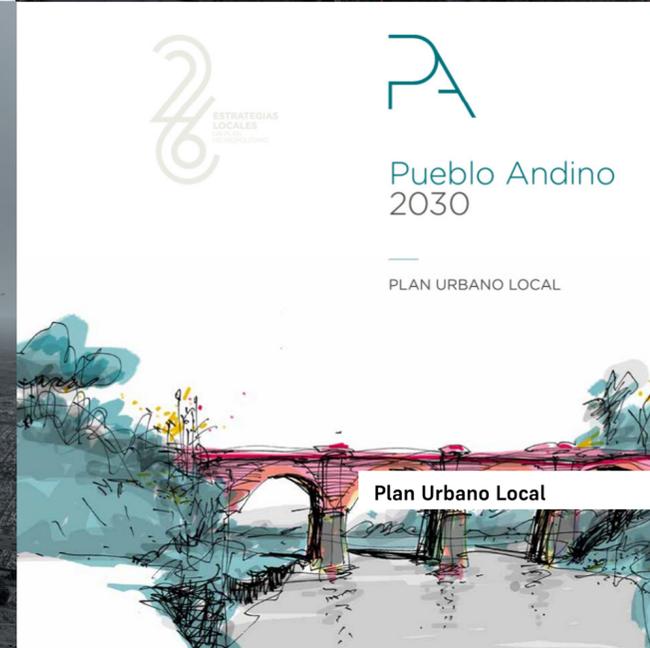
Estas grandes líneas de trabajo que constituyen la columna vertebral de los desafíos asumidos por el ECOM desde su constitución, se materializan en diversos proyectos llevados a cabo por el Ente, que actualmente se encuentran terminados o en proceso de ejecución. Entre ellos cabe mencionar por su relevancia los siguientes:

1) Sistema de Información Territorial para el AMR: Realizado sobre las bases de datos existentes en el Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe, releva y sistematiza la información existente sobre el AMR, estableciendo criterios comunes en materia de ordenamiento territorial que son de gran utilidad para la planificación metropolitana.

2) Relevamiento, Registro y Clasificación de Establecimientos Industriales en el AMR: Con el objeto de establecer criterios comunes en las normativas locales que regulan la actividad industrial en el AMR, se procedió a la identificación y registro de los establecimientos según su ubicación, dimensión, tipo de actividad, impacto ambiental y pertenencia a una cadena de valor.

3) Plan de Accesibilidad y Movilidad: “Aborda la problemática de accesibilidad a las plantas urbanas detectando fundamentalmente los conflictos que se generan para acceder a las implantaciones productivas y de servicio diseminadas en el territorio”³⁷, reconociendo como problemática la convivencia entre la movilidad de cargas y de personas.

37. “Construyendo un territorio integrado” ECOM (2019) Pg. 7



34. “ECOM. La construcción y consolidación de un Plan Metropolitano” (2019) Pg. 131

35. En el 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante acuerdo con el gobierno de la República Argentina se comprometió a otorgar una línea de crédito condicional para mejorar los servicios e infraestructura pública en áreas Metropolitanas que requieran de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales. En este marco se concreta el Programa DAMI II, financiado en un 90% por el organismo internacional y por aportes locales el 10% restante. Dichos fondos son destinados en el caso del AMR a la segunda etapa de elaboración de los Programas Urbanos Locales y al Plan de Reordenamiento y Rehabilitación del Complejo Paganini, sito en el límite de las Ciudad de Rosario y Granadero Baigorria.

Región Metropolitana de Rosario

4. Experiencia actual.

4) Avenida Interubana Colectora del Ferrocarril General Bartolomé Mitre:

Previsto en las Directrices de Ordenamiento Territorial este, que plantea la apertura de una avenida paralela a las vías del ferrocarril Mitre, tiene como finalidad primaria la descongestión de la Ruta Nacional N° 11 y un doble propósito: dotar a los barrios humildes localizados en un traza de una accesibilidad de la que carecía y, por otro, generar una vía alternativa para las cargas menores de los establecimientos productivos existentes en la zona.

5) Centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos:

Construido a los fines de la disposición y tratamiento de los residuos sólidos urbanos provenientes de Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, en una primera etapa; habiéndose proyectado la incorporación de Gral. Lagos, Arroyo Seco y Fighiera, y una fracción de los generados en la ciudad de Rosario en el futuro. En la actualidad se sigue trabajando en la elaboración un Plan Metropolitano de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

6) Reserva Natural y Parque Público:

En el marco de este proyecto integral de Saneamiento del Borde Sur del Arroyo Saladillo se trabajó en la refuncionalización de espacios (que anteriormente eran dos grandes basurales) para el uso público, convirtiéndolos en un parque público y una reserva natural, generando dicha área recreativa un impacto positivo en la localidad de Villa Gobernador Gálvez. “En el marco del mismo proyecto integral de Saneamiento del Borde Sur del Arroyo Saladillo se construyeron un parque público de 12,4 has. y una reserva natural de 21 has. en un sector que antes ocupaban dos grandes basurales”³⁸.

7) Plan Especial Interjurisdiccional Parque de la Cabecera del Puente Rosario-Victoria:

Este proyecto, que involucra a las ciudades de Rosario y Granadero Baigorria, se compone por un lado de un plan de viviendas y la puesta en valor de un asentamiento de pescadores (Remanso Valerio); y por otro, lo que entendemos fundamental desde esta perspectiva metropolitana, la continuidad de la traza de la Avenida Costanera uniendo a las dos ciudades y la construcción de un parque público bajo el puente Rosario-Victoria.

8) Plan de Rehabilitación y Reestructuración del Predio Paganini (Complejo Eva Perón de Granadero Baigorria):

Este proyecto de carácter metropolitano parte de la recuperación de edificios de valor patrimonial existentes, con la finalidad de que en ellos funcionen programas educativos, deportivos y de salud de la región, además de un espacio público abierto a la comunidad, previendo además la apertura de calles y la delimitación de áreas de estacionamiento actualmente inexistentes en el predio de 53 has.

9) Concurso Iberoamericano de ideas “Cinco Miradas Estratégicas Para el Area Metropolitana de Rosario”:

“Se desarrolló a los efectos de contar con propuestas de transformación para cinco sitios considerados de valor estratégico con temáticas de interés como: la reestructuración de la costa en Capitán Bermúdez; el Parque Bosque de los Constituyentes que vincula a Rosario con Ibarlucea; el Parque Recreativo Metropolitano Arroyo Ludueña en Funes; el Parque Recreativo Metropolitano Balneario Los Angeles en Rosario y Villa Gobernador Gálvez; y el Parque Habitacional Metropolitano Arroyo Frías en Alvear y Pueblo Esther. Los programas propuestos abordan cuestiones relevantes en el desarrollo metropolitano como la construcción de nuevos espacios públicos o reorganización de espacios públicos existentes, la generación de accesibilidad a sitios hoy subutilizados, la preservación de los bordes ribereños y de los paisajes naturales existentes, así como la incorporación de variados programas de vivienda”³⁹.

10) Concurso Nacional de Anteproyecto Complejo Educativo, Recreativo y de Alto Rendimiento Deportivo Parque de la Independencia Rosario – Argentina:

Este proyecto, desarrollado conjuntamente por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Rosario y los Colegios de Arquitectos provincial y local, plantea la construcción de un complejo de piletas olímpicas y del Instituto Superior de Educación Física N° 11 “Abanderado Mariano Grandoli”, otorgando a Rosario y su área metropolitana un espacio de formación de alta calidad.

Independientemente de los recursos propios del organismo (aportados por sus miembros y en igual medida por el gobierno provincial),

todos estos proyectos han sido posibles en virtud de los recursos aportados también por el gobierno nacional y, fundamentalmente, gracias al financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo mediante el Programa DAMI.⁴⁰

En cuanto a la actualidad del Ente, en virtud de varias entrevistas que hemos sostenido con diversos actores involucrados, podemos decir que se encuentran focalizados en tres objetivos principales. Por un lado, el reequilibrio territorial, trabajando fuertemente en la generación de áreas de nueva centralidad y la puesta en marcha de proyectos de proximidad, como los programas para pequeñas comunidades rurales en los que el ECOM interviene prestando funciones de diagnóstico, asesoramiento y planificación. Por otro lado, constituyen objetivos de la actual gestión tanto la integración de políticas públicas como el fortalecimiento institucional del Ente, siendo tanto la obtención y el sostenimiento en el tiempo del financiamiento como una mayor participación y compromiso de la Provincia dos de las variables más trascendentes a considerar.⁴¹

40. El Programa de Desarrollo de Areas Metropolitanas del Interior (DAMI), funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Habitat de la Nación y es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en función del acuerdo celebrado entre la República Argentina y dicho organismo internacional en diciembre de 2011. Dicho Programa estructura sus acciones en base a dos componentes. Por un lado el apoyo a la gobernabilidad de las áreas Metropolitanas. Por otro, mediante el fortalecimiento institucional y la inversión en proyectos y obras metropolitanos. El AMR accede al mismo mediante el convenio marco de adhesión celebrado entre el Gobierno Nacional y la Provincia de Santa Fe en el año 2015.

41. De las entrevistas realizadas a los fines de la presente investigación

38. “Construyendo un territorio integrado” ECOM (2019) Pg. 7

39. Construyendo un territorio integrado ECOM (2019) Pg. 9



Estación Central Córdoba, Rosario, Santa Fe

Región Metropolitana de Rosario

5. Conclusiones

El Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario constituye una experiencia fundamental tanto por el trabajo realizado en los casi catorce años transcurridos desde su creación como por la innumerable cantidad de información en materia metropolitana recabada a lo largo del tiempo y los documentos elaborados por el propio organismo que constituyen un insumo invaluable y de consulta obligada para pensar y desarrollar la institucionalidad en las áreas metropolitanas del país.

Sin embargo el ECOM ha visto muy condicionado su accionar por las dificultades para acceder al financiamiento necesario para llevar a cabo sus proyectos. La imposibilidad de acceso a créditos internacionales y el incumplimiento de la provincia durante los últimos 4 años en la realización del aporte económico al que lo obliga la ley, ha afectado seriamente su funcionamiento. En tanto que la existencia de otras urgencias en la gestión de los gobiernos locales que han corrido el foco de la problemática metropolitana y el hecho de que la mayoría de las intervenciones realizadas por el organismo a menudo no logren trascender la ciudad cabecera y el primer cordón del AMR, en detrimento del resto de las localidades que la integran, constituyen obstáculos para el crecimiento y afianzamiento del ECOM.

En este sentido, podemos mencionar como aportes del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario.

1. La forma en la que se toman las decisiones: Tanto en lo que hace al funcionamiento del Ente como a los proyectos que se impulsan desde el ECOM, todo parte de la construcción de consensos de abajo hacia arriba y no como imposición de arriba hacia abajo. Esta forma de trabajo viene dada desde el propio carácter de “asociación voluntaria de municipios” que le diera origen, en la que son los miembros del ECOM y sólo ellos los que toman las decisiones.

Por otra parte, el hecho de que todas las localidades ECOM, más allá de su magnitud en términos poblacionales, económicos, productivos, etc., representen un voto al momento de la toma de decisiones estimula la voluntad de integrar el Ente.

2. Las instancias de participación: instrumentadas fundamentalmente al momento de la elaboración de los planes urbanos locales, se han sostenido a lo largo de los años mediante procesos

participativos impulsados en los distintos proyectos llevados a cabo por el Ente. Sin perjuicio de estos espacios circunstanciales, la normativa prevé como parte de la estructura del organismo la existencia de un Consejo Consultivo integrado por universidades, institutos y otros actores públicos y privados con intervención en el AMR. Pese a su esporádica intervención, el mismo aún no ha sido formalmente constituido siendo deseable que dicha constitución se produzca para dotar de formalidad a estas instancias de participación.

3. El financiamiento: el hecho de que el organismo se autofinancie con los aportes de sus miembros y del Gobierno Provincial, además de otorgarles mayor autonomía en la administración de los recursos, también implica (o debería implicar en caso que dichos aportes sean sostenidos en tiempo y forma por todas las partes) mayor certeza en cuanto al financiamiento disponible para el cumplimiento de sus fines. Más aún considerando que constituye en la actualidad su única fuente de ingresos ante la inexistencia de financiamiento internacional.

4. Constitución de sus equipos técnicos: Inicialmente integrados por representantes de todos los municipios y comunas que conforman el ECOM, desempeñaron un rol fundamental al momento de la elaboración de los PUL al constituirse en un nexo entre el Ente y cada gobierno local que permitía una mayor fluidez en el vínculo pero sobre todo, el invaluable aporte del conocimiento de la realidad territorial. Esta composición, que se vio afectada por la reducción de la planta, constituye un diferencial que sería importante recuperar hacia el futuro.

En cuanto a los puntos débiles de esta experiencia, podemos mencionar:

1. La falta de voluntad política: Factor que se hizo notorio durante la gestión provincial de los años 2019-2023, en los que el gobierno de la Provincia incumplió con el aporte económico al que lo obliga la ley. Considerando que el mismo representa un monto semejante al aporte que realizan todas las localidades ECOM en su conjunto, su incumplimiento junto con la ausencia de financiamiento internacional (para el que tampoco la Provincia prestó su apoyo) provocó un serio desfinanciamiento del organismo, imposibilitando en gran medida el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a los gobiernos locales, resulta imposible evaluar la existencia o inexistencia de voluntad política en años marcados por otras urgencias tales como la pandemia de COVID-19, la crisis económica y, en esta área en particular, la problemática de violencia e inseguridad que relegó de la agenda al resto de los temas.

2. La escasez de proyectos que trasciendan a la periferia de la ciudad central: Es inevitable observar que, con la salvedad de los PUL que fueron elaboradas con el apoyo del ECOM por todas las localidades que lo integran, la gran mayoría de los proyectos ejecutados corresponden a los municipios y comunas linderos a la Ciudad de Rosario. Esto conspira contra los objetivos en mira al momento de constituirse el Ente, tendientes a pensar el Area en forma integral y accionar en función de eso para mejorar la calidad de vida en todas las ciudades que lo integran. También atenta contra la voluntad y el compromiso de sus miembros, cuya adhesión está sujeta en gran medida a la posibilidad de mostrar que su participación en el ECOM se traduce en mejoras concretas de la calidad de vida en los territorios que gobiernan.

3. Mirada excesivamente urbanística: Marcado por una mirada centrada en la planificación urbana y el ordenamiento territorial, le ha costado mucho al ECOM ampliar la perspectiva a otros temas que también hacen a la cuestión metropolitana e impulsar políticas públicas ad hoc. Si bien la conducción de los últimos años ha hecho algunos intentos, constituye una debilidad de esta experiencia en la que debería trabajarse hacia el futuro partiendo de la integración de equipos multidisciplinarios que permitan observar la realidad del AMR desde otros puntos de vista y que se animen a correr el foco de lo que habitualmente se considera, extendiendo la mirada hacia otros temas que exceden la cuestión local pero resultan difíciles de abordar a nivel provincial requiriendo del aporte que sin duda puede realizar un organismo de esta naturaleza.

4. Dispersión normativa: la existencia de normas diversas en diferentes materias tales como habilitaciones, usos de suelo, impositivas, etc. existentes en los municipios y comunas que conforman el AMR generan un vínculo más de competencia que de colaboración entre ellas y conspiran contra el trabajo mancomunado en pos del desarrollo integral del Area. En tal sentido surge la necesidad de generar espacios de diálogo entre quienes

desarrollan una labor legislativa en los territorios, que promueva a mediano/largo plazo la compatibilización normativa que permita abordar estos temas desde una perspectiva común.

En síntesis, tal como puede observarse de estas breves conclusiones, varios de las dificultades o debilidades que hoy presenta el ECOM, en otros momentos de su historia constituyeron justamente sus fortalezas. En este sentido consideramos que uno de sus principales desafíos actuales consiste en recuperar el espíritu con el que fue creado: “construir a partir del consenso y la diversidad, identificando objetivos comunes que nos permitan alcanzar una mejor realidad para todos”⁴².

42. “La construcción y consolidación de un Plan Metropolitanano”, ECOM (2019) Pag. 10

