

PROBLEMÁTICA METROPOLITANA Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN ROSARIO

Isabel María Raposo*

1. Introducción

Las áreas metropolitanas se han convertido en verdaderos “laboratorios” de la vida urbana en un mundo globalizado donde las grandes ciudades compiten por localizar actividades productivas y servicios funcionales con el sistema económico internacional, más allá de dar respuesta a las crecientes demandas de cada población por una mejor calidad de vida y un medio ambiente compatible con sus necesidades. La evolución de la actividad económica, los mercados laborales y la configuración espacial que pueden adoptar son elementos relevantes para interpretar las contradicciones en estos territorios, devenidos en muchos casos en nodos articuladores de relaciones a escala global. Estos ámbitos urbanos se caracterizan por una expansión física sin control (particularmente en los países latinoamericanos), una mayor especialización y complejidad creciente de las funciones y en general, una marcada fragmentación social que se traduce en la convivencia en el territorio de segmentos de población conectados a la economía global, que mantienen altos niveles de vida, junto a otros que permanecen sumidos en la pobreza, la informalidad y aún el delito. Muchas de estas grandes metrópolis dan cuenta (en su expansión) de una pérdida progresiva del peso de la ciudad central, sustituida por estructuras multifocales de complejidad y periferias con creciente protagonismo (múltiples usos y confrontación de actores e intereses).

Las áreas metropolitanas estimulan el desarrollo de flujos de información, materia y energía, lo cual plantea la necesidad de una gestión activa y políticas públicas que dirijan su atención sobre los múltiples componentes que marcan

* Docente-Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina.

Contacto: iraposo@fcecon.unr.edu.ar

la conflictividad en estos territorios. Dada la complejidad y escala que adopta el proceso, los municipios demandan con frecuencia de la intervención nacional o provincial en cuestiones relativas al ambiente, la coordinación de ámbitos o lineamientos políticos, la inversión en obras o el compromiso de sectores de la producción y el transporte, para poder llevar adelante mejoras que hacen a la eficiencia.

Aquellas ciudades que logran instalar una tradición en cuanto al control y el ordenamiento de su espacio urbano, capitalizan (más allá del resultado que se pueda verificar) una ventaja que les permite dar un salto cualitativo en cuanto al manejo de sus recursos y potencialidades. Este “saber hacer urbano” tras años de actuación, se convierte en una condición trascendente en momentos de cambios estructurales (Poggiese, 2000).

2. Algunas experiencias a rescatar

La ciudad de Rosario (Gráfico 1), centro de una de las áreas metropolitanas de mayor escala en el país, tiene en su haber importantes experiencias en lo que fueran intentos por trabajar una institucionalidad compartida a esta escala. Desde fines de la década del 60 al presente, se reconocen valiosos antecedentes que denotan la preocupación por extender la atención a problemas que hacen al conjunto de localidades ligadas en su desarrollo a esta Ciudad. Ello implica la consideración de temas que tradicionalmente escapaban al control y regulación del Municipio, como: los servicios de transporte y grandes infraestructuras; las cuencas hídricas y el control de inundaciones; los problemas de acceso y reestructuración ferro portuaria; el fraccionamiento del suelo, los nuevos loteos y las rentas inmobiliarias; entre otros. Las experiencias desarrolladas no fueron indiferentes en este caso; distintos “sedimentos” del proceso decantan, transcurridos casi 50 años de experiencia acumulada.

Gráfico 1: Posición de Rosario en la Provincia y la Nación



Fuente: Informe Digital Metropolitano.

La primera impronta que se reconoce en este caso es a partir de los denominados Plan Rosario, Plan Regulador (1968) y Plan de la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario (1971), en este último se incorpora en particular la dimensión metropolitana.

Ellos interpretaron las corrientes de pensamiento de la época y se les reconoce como serios intentos por impulsar planteos institucionales renovados; tal vez el más importante haya sido la creación de la Prefectura del Gran Rosario. Otra experiencia diferente, aunque de efectiva aplicación, fue el Acuerdo entre Municipios de la región, reunidos a partir del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos del Interior del país, que contó con disponibilidad de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1068/OC-AR), para la gestión y financiamiento de propuestas específicas de obras de infraestructura, como fuera la construcción de la red de accesos principales a Rosario (período 1998-2008).

Otra experiencia (aunque más reciente en el tiempo) ha sido el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) que reunió instituciones representativas de los sectores público y privado en el intercambio de ideas y la formulación de proyectos estratégicos que guíen la ciudad con un horizonte de desarrollo para el período 2008-2018. Además, con carácter complementario, el Plan Estratégico Provincial (PEP, 2008), apelando a las Asambleas ciudadanas, integra un conjunto de programas y proyectos para cinco delimitaciones regionales en el territorio¹.

En esta línea de trabajo, se ha intentado en los últimos años, recrear una propuesta que logre sostenerse con resultados que, más allá del plano formal o administrativo, y a través de la conformación de Metropolitana como Unidad de Planificación y Gestión Estratégica, oriente el desarrollo implicando en el proceso actores públicos, institucionales y privados. Mediante una estructura técnica promovida desde la Municipalidad de Rosario, en agosto de 2010 se constituyó el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) como asociación voluntaria de municipios y comunas a través de un Acuerdo por el cual cobra entidad el Área Metropolitana Rosario. El Ente es el instrumento de base para un espacio de coordinación y promoción de políticas públicas, siendo el órgano impulsor para el desarrollo de proyectos sobre asociación y coordinación de políticas en común, a las distintas localidades.

Su estructura organizacional se compone de un Consejo de Gobierno integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros; un Directorio, constituido como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y representante legal del Ente. Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo. A partir de la coordinación de intereses en común, se promueve el desarrollo urbano y territorial armónico e integrado a través de distintas instancias de trabajo establecidas en el marco del Plan Estratégico Metropolitano.

Un primer paso fundamental, más allá de la consolidación institucional del

¹ Rosario es nodo central de la Región 4. Esta región en particular, tiene una extensión delimitada mucho mayor que la que corresponde al Área Metropolitana de Rosario.

Gráfico 2: Área Metropolitana de Rosario



Fuente: ECOM - Ente Coordinación Metropolitana.

Área, fue la caracterización general del territorio, con la identificación de sus elementos estructurantes, las localidades, y la identificación de las problemáticas sectoriales; en una segunda instancia, se definieron los grandes lineamientos estratégicos del territorio.

3. Características del Área Metropolitana

El Área metropolitana integrada representa el 1,3% del territorio y concentra el 41% de la población de la provincia de Santa Fe; alberga el mayor complejo agroexportador del país y uno de los más relevantes por su escala en el mundo, además de una gran cantidad de plantas industriales de diferentes sectores, localizadas particularmente al norte y al sur de la ciudad de Rosario.

El ECOM define su configuración a partir de 19 localidades (de las 23 que forman la región) y está abierto en su constitución a otras localidades próximas que se quieran incorporar.

Como área metropolitana se estructura con una ciudad central o cabecera, Rosario; dos corredores (norte y sur), y un cuadrante (oeste), a través de los cuales se integran los aspectos de movilidad, urbanización y actividades económicas del conjunto.

La población del Área Metropolitana, según datos del último período intercensal (INDEC-CNPyV. 2001-2010), registró un incremento (ligeramente superior) al del total de la provincia en tanto que Rosario (ciudad central) si bien también

creció, lo hizo a un ritmo mucho menor que el Área (correspondiéndole alta representatividad en el grupo). El crecimiento demográfico metropolitano fue liderado por un conjunto de localidades menores de la periferia, emplazadas sobre el Cuadrante Oeste, sector metropolitano que registra la mayor variación poblacional en los últimos años.

En términos de densidad, la ciudad cabecera tiene la mayor cantidad de habitantes por km²; sin embargo, en los últimos años los movimientos migratorios internos se acentuaron por desplazamiento hacia localidades de menor escala en la región, siendo explicables (en distinto grado) a través de valores de suelo urbano más accesibles, mejores condiciones medioambientales y disponibilidad -por extensión- de servicios de calidad, u otras razones, entre las cuales citar, cambios en los movimientos al trabajo, distintas conducta sociales o alta incidencia de los niveles del delito en los espacios centrales.

Cuadro 1: Datos demográficos del Área Metropolitana

Área Geográfica	Población			Sup. (Km ²)	Habitantes/ Km ²
	CNPyV 2001	CNPyV 2010	Var. %		
Rosario (ciudad)	909.397	948.312	4,28	200	4.742
Área Metropolitana Rosario	1.219.313	1.307.826	7,26	1.889	692
Corredor Norte	134.797	151.018	12,03	477	317
Corredor Sur	110.593	123.265	11,46	431	286
Cuadrante Oeste	64.526	85.231	32,09	781	109
Región Sur Santa Fe*	1.668.627	1.777.097	6,50	25.644	69
Provincia Santa Fe	3.000.701	3.194.537	6,46	133.007	24

* Incluye Área Metropolitana Rosario

Fuente: Elaboración propia con datos del CNPyV 2001/2010 y datos geográficos IPEC-Santa Fe.

Como territorio se caracteriza desde el punto de vista económico por un amplio desarrollo productivo diversificado en el sector industrial, del comercio y los servicios, condición que ha construido a lo largo algo más de 160 años de historia de la ciudad y a partir de la disponibilidad de importantes infraestructuras (pública y privada de envergadura) como la red de accesos terrestres (viales y ferroviarios) y varias terminales portuarias sobre el frente fluvial, construidas tanto hacia el norte como al sur de Rosario. El Área suma a una posición activa de máxima relevancia en el plano nacional, su condición de centro de producción industrial y de servicios a la vez que se constituye en el paso obligado para otros desplazamientos pasantes que (en muchos casos) sólo atraviesan la región,

producto de la posición relativa de máxima jerarquía que ocupa dentro de la red nacional.

El Área en su conjunto experimentó un fuerte crecimiento productivo a partir del cambio de contexto macroeconómico, desde el año 2002, debido a la mayor competitividad precio-producto que favoreció algunos sectores tradicionales de la industria en la región y al paulatino aumento de la demanda de servicios que se sumó al “efecto liquidez” que aportaron las actividades agropecuarias en un contexto global favorable en materia de precios internacionales. Han sido algunos sectores de la actividad primaria y la industria alimenticia en particular, los grandes protagonistas de la dinámica del sur provincial (Castagna, Pellegrini y Woelfin, 2010).

Por su emplazamiento sobre el frente fluvial del río Paraná medio e inferior, el Área metropolitana se convirtió en estos años en el gran nodo agroexportador nacional, donde tiene lugar buena parte del procesamiento y comercialización de granos, subproductos y aceites del país; por esta razón, la actividad de la región está expuesta a la variabilidad de los precios internacionales a los que están sometidos estos commodities y con ello, a los altos niveles de fricción que ejerce el desplazamiento de estos productos que fluyen a través de los principales corredores viales y ferroviarios con destino a los puertos del Área.

4. La formalización del Área metropolitana

Si bien una nueva institucionalidad se venía construyendo en el Área, fue el 21 de abril de 2016 con la sanción de la Ley Provincial N° 13532 que se define por primera vez un régimen general de reconocimiento para las Áreas metropolitanas y la constitución de Entes de Coordinación (como persona de derecho público no estatal) en el territorio de provincial; a la vez que se le reconoce entidad a los ya existentes, en expresa referencia a la experiencia que ya venía desarrollándose en Rosario. La nueva norma contempla, además, una dotación de recursos específicos a ser provistos desde el poder provincial para la atención de los problemas de estas microregiones.

Entre los avances concretos que se dan hasta el momento están: el acceso a recursos al Programa BID 2499/OC-AR DAMI (Desarrollo Áreas Metropolitanas del Interior) para la construcción de una planta integral de tratamiento de residuos y saneamiento de tierras lindantes al Arroyo Saladillo (adjudicación del crédito y llamado a licitación para la ejecución en Villa Gobernador Gálvez) para atender algunas localidades del Corredor Sur del Área. Otro avance importante ha sido la gestión de nuevos fondos para la formulación de un conjunto de planes urbanos, de modo que diferentes municipios y comunas metropolitanas cuenten con normas para poder regular el avance de las nuevas urbanizaciones.

Sin duda, se está frente a las primeras evidencias concretas de una experiencia única en su tipo en el país, que define un sendero madurativo en cuanto a la gestión de los ámbitos metropolitanos, en lo que se considera debe ser una

tarea de abordaje integral. La misma constituye un gran desafío a futuro, siendo necesario no sólo incorporar recursos y planes-programas específicos de actuación sino, fundamentalmente, mucho esfuerzo e imaginación para anticiparse a los conflictos e intereses en pugna, latentes a partir de unir unidades políticas diferentes para hacer de ellas un territorio integrado.

Referencias bibliográficas

- Castagna, A; Pellegrini J.L; y Woelflin M.L. (2010). *El Nuevo Sistema Agroexportador en el sur de Santa Fe. 1ª edic. Rosario. UNR. Editora.*
- Poggiese H.A. (2000). Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad. En A. C. Torres Ribeiro (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores.* Buenos Aires: CLACSO. pp. 143-173.