

02

LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ROSARIO

PENSAR EN LO ESTRATÉGICO
Y URBANO 2005

Equipo Compilador y Redactor conformado por miembros de la Secretaría de Planeamiento y la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario:

- Lic. ANA LAURA POMPEI (Equipo de Planificación y Evaluación – Secretaría General)
- Lic. LUCIANO DURAND (Oficina Técnica de Coordinación – Plan Estratégico Metropolitano)
- Arq. PABLO BARESE (Oficina Técnica de la Dirección General de Ordenamiento Territorial)

Arreglos de redacción: Prof. Ariel Zappa (Equipo de Planificación y Evaluación – Secretaría General)

ROSARIO, 20 DE SEPTIEMBRE DE 2005

02

LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ROSARIO

PENSAR EN LO ESTRATÉGICO Y URBANO 2005

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
01 INTRODUCCIÓN	5
02 EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CIUDAD	7
Plan Estratégico y Plan Urbano	7
La experiencia del Plan Estratégico Rosario: alcances y enseñanzas	10
El proceso de descentralización en Rosario y la transformación del territorio	16
Hacia una nueva visión del ordenamiento territorial: el recorrido del Plan Director	22
03 ROSARIO, UNA CIUDAD CON VOCACIÓN METROPOLITANA	29
Criterios de conformación territorial	29
Las Miradas del Territorio	33
Aspectos demográficos, económicos y sociopolíticos de la Región Rosario	35
La gestión de las cuestiones metropolitanas	46
04 INSTRUMENTOS ACTUALES DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA	51
Plan Urbano Rosario 2005	51
Plan Estratégico Metropolitano	62
05 DESAFÍOS IMPOSTERGABLES	72
06 BIBLIOGRAFÍA	76

PRESENTACIÓN

Entre los objetivos de CIDEU se encuentra el promover la reflexión entorno a las estrategias urbanas y facilitar su circulación. En este marco, CIDEU ha creado la colección “Conocimiento en red”, para recopilar y difundir el pensamiento estratégico generado en las ciudades miembros de la red.

“Pensar lo Estratégico Urbano” fue una experiencia piloto que en el 2005 convocó a todas las ciudades miembros de CIDEU a participar en un proceso de desarrollo del pensamiento estratégico, mediante la presentación de trabajos originales. Los tres trabajos ganadores de esta convocatoria marcan el inicio de la colección “Conocimiento en red”.

La ciudad de Rosario (Argentina) con su trabajo “La experiencia de la planificación estratégica en Rosario: Plan estratégico y Plan Urbano” ha sido uno de los ganadores en esta convocatoria por su aporte a la aplicación de un modelo de concurrencia en la planificación estratégica de la ciudad.

Con esta publicación agradecemos la aportación de la ciudad de Rosario y felicitamos a cada uno de los autores y colaboradores que han intervenido en su elaboración, contribuyendo a hacer de nuestra red un espacio dinámico de intercambio y generación de conocimiento que solo es posible cuando todos y todas aportamos activamente.

MARAVILLAS
ROJO
TORRECILLA

Secretaría General de CIDEU
Concejala del Ayuntamiento de Barcelona

01

INTRODUCCIÓN

La experiencia de planificar y gestionar con perspectiva estratégica en la ciudad de Rosario, ha permitido una visión más integral y abarcativa de la realidad, constituyéndose en un instrumento a través del cual la sociedad y sus instituciones fijan sus prioridades.

El objetivo general de este trabajo es realizar un análisis exploratorio del proceso de planificación estratégica en los últimos diez años, tomando como unidad de análisis dos instrumentos de gestión fundamentales: Plan Urbano y Plan Estratégico.

El presente documento es el producto de una compilación realizada por un equipo técnico compuesto por miembros de la Secretaría General y de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario. Es importante destacar que las bases y los fundamentos del trabajo se elaboraron a partir de los siguientes documentos oficiales y libros publicados por la Municipalidad de Rosario: "Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo"; "Plan Urbano Rosario 2004. Carta de Concertación"; "Plan Urbano Rosario 2005. Anteproyecto de Ordenanza"; "Plan Urbano Rosario 2005. Diagnóstico de la Memoria"; "Plan Estratégico Metropolitano. Documento base. Versión Preliminar"; "Plan Estratégico Metropolitano. Acuerdos Estratégicos Metropolitanos"; "Políticas para la Gobernabilidad".

En términos generales, el presente documento introduce distintos disparadores para la discusión teórica – práctica respecto de la planificación estratégica y el planeamiento urbano. A los efectos de su presentación, está estructurado en distintos capítulos interrelacionados que se pueden abordar específicamente. En primer lugar, el proceso de planificación estratégica de la ciudad, donde se realiza una aproximación teórica respecto del Plan Estratégico y del Plan Urbano, se analiza la experiencia del Plan Estratégico Rosario, y se concluye con dos procesos como son la descentralización municipal y el recorrido del Plan Director.

En el segundo capítulo, se plantea Rosario una ciudad con vocación metropolitana donde se abordan sus criterios de conformación territorial, las distintas miradas del territorio, los aspectos demográficos, económicos y sociopolíticos de la Región Rosario.

Un punto importante lo constituye el capítulo cuarto, los instrumentos actuales de la gestión estratégica. En este apartado, se desarrollan dos experiencias actuales de la gestión estratégica de Rosario: Plan Urbano Rosario y Plan Estratégico Metropolitano. Por último, se exponen algunos desafíos teóricos y prácticos para los próximos años de gestión en la ciudad de Rosario.

02

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CIUDAD

PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN URBANO

En Rosario, como en muchas otras ciudades que atravesaron procesos de planificación estratégica, se produjo un profundo debate sobre la relación existente entre Plan Urbano y Plan Estratégico.

En el proceso de planificación de la ciudad, se planteó fuertemente la necesidad de complementar ambos planes, respetando cada uno con sus funciones específicas. La función de un Plan Urbano es territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo urbano, buscando consenso entre los actores sobre la necesidad, trascendencia y factibilidad económica y social de los mismos.

La función de un Plan Estratégico es centrar su labor en dinamizar e impulsar la ciudad y los proyectos económicos, sociales, culturales y educativos para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado. Integra el plan urbano con otros aspectos que, en conjunto, conforman una estrategia de ciudad.

Si existe Plan Urbano sin Plan Estratégico, puede correrse el riesgo de definir un modelo territorial que no guarde relación con las demás tendencias que se esperan desarrollar en el ámbito urbano. Cabe destacar que las definiciones sobre el espacio público no tienen una connotación exclusivamente física, sino que es preciso evaluar el contenido social y cultural del uso de los espacios.

Una estrategia de ciudad, por su parte, debe necesariamente incluir los principales elementos de la estructura y dinámica del territorio urbano, es decir los elementos básicos del modelo territorial.

PLAN URBANO

PLAN ESTRATÉGICO

Plan de Gestión Local	Plan Orientativo y global
De base legal	Instrumento de consenso (pacto social)
De carácter técnico	De carácter multiactoral
Esencialmente Físico	De carácter multisectorial <ul style="list-style-type: none"> Eje económico productivo Eje socio institucional Eje físico ambiental Eje desarrollo e innovación

A principios de los noventa, concluida la fase de debacle económica y financiera evidenciada en la hiperinflación, se inicia un período de estabilidad relativa que vuelve a posibilitar la concreción de importantes inversiones privadas y, especialmente, públicas en el Área Metropolitana de Rosario. A partir de esta situación, comienza a establecerse una relación más articulada y auspiciosa entre la actuación urbanística y la gestión de la administración local.

En efecto, el desarrollo de nuevas técnicas y programas urbanísticos de profundo carácter participativo y local, configuran en conjunto una suerte de "tecnología institucional", que puede definirse como un sistema de planificación expresado en distintos tipos de instrumentos y en las modalidades de interacción y relación entre ellos. Este sistema de planificación, capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales (hábitat, salud, educación, medio ambiente, etc.) y proyectos urbanos de actuación física, se convierte en una plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad.

La relación entre urbanística y gobierno se realiza entonces a través de la elaboración de un gran proyecto colectivo definido como Plan Estratégico Rosario (PER), que contempla la definición de objetivos primarios y líneas de acción en el marco de un esfuerzo de concertación que involucra a la administración pública y a sectores sociales y económicos de carácter privado. En un sentido amplio, debe entenderse la puesta en marcha de este instrumento como un "contrato ciudadano" que debe apuntar especialmente al desarrollo de modalidades de cooperación pública entre los distintos niveles y jurisdicciones (Estado - Provincia - Municipio y la relación intermunicipios en el Área Metropolitana), y entre el sector público y el privado, a partir de la gestión y puesta en marcha de programas concertados.

El Plan Urbano, representa el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan al Plan Estratégico. En rigor, por el peso de la historia urbanística de la ciudad, la experiencia adquirida y la producción elaborada desde mediados de los '80, la relación técnico - institucional entre Plan Urbano y Plan Estratégico es de carácter dialéctica y dinámica, alimentándose mutuamente respecto de propuestas y proyectos que configuren la nueva estrategia espacial de la ciudad. De esta manera, en la interacción de estos instrumentos, Plan Estratégico y Plan Urbano, es posible definir en térmi-

nos concretos y en un proceso ciudadano de participación no sólo un proyecto de ciudad, sino un "proyecto colectivo de ciudad".

La definición de un nuevo modelo de gestión urbana, que impulsa la participación ciudadana e introduce nuevos mecanismos de control administrativos y de apertura de los procesos decisionales, en un esfuerzo por construir un "proyecto colectivo de ciudad" sustentable y equilibrado, es el objetivo y la tarea que se ha impuesto el conjunto de la ciudad.

El proceso de planificación estratégica en la ciudad de Rosario tuvo como soporte fundamental el despliegue de una "nueva tecnología institucional" que, lejos de configurarse como una parafernalia tecnicista de mecanismos urbanísticos y administrativos apartados de la gente, se identificó como una red de gestión urbana participativa.

Se identifican claramente dos grandes momentos de dicho proceso: en una primera etapa podemos identificar la actuación del Plan Estratégico Rosario y del Plan Director en el marco del Programa de Descentralización y Modernización Municipal que se extiende desde mediados de los noventa hasta el 2003; y en una segunda etapa que arranca desde el año 2004 podemos identificar el Plan Estratégico Metropolitano y el Nuevo Plan Urbano Rosario.

PLAN URBANO		PLAN ESTRATÉGICO	
Plan Regulador	1967	Plan Estratégico Rosario	1996 – 2003
Plan Director	1991	Junta Promotora	1996
Plan Director (bases para el acuerdo)	1999 - 2003	Consejo General	1997
Nuevo Plan Urbano Rosario	2004 en adelante	Diagnóstico	1996 - 1997
		Formulación	1998
		Gestión Estratégica	1999 - 2003
		Plan Estratégico Metropolitano	2004 en adelante

LA EXPERIENCIA DEL PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO: ALCANCES Y ENSEÑANZAS

En el ámbito de gestión pública y privada frecuentemente se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que otorgan a quienes los adoptan un sello de modernidad y eficacia. A menudo esas herramientas se desarrollan extensa y acríticamente y luego caen en desuso, dado que no han sido apropiadas por los actores reales y no han pasado la prueba de la realidad. Se pueden reconocer algunas de estas cuestiones en el "boom" de la planificación estratégica en la década de los 90.

Sin embargo, sin que resulte la panacea ni la solución a todos los problemas con idénticas recetas, el Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado a las ciudades actuales para que sólo sea considerado, por algunos, como una moda pasajera. Efectivamente, el proceso de planificación y gestión estratégica debe entenderse como una herramienta útil para una nueva gestión urbana.

Cualquier ciudad que desee embarcarse en la experiencia de la planificación estratégica debe, como requisito indispensable, reconocerse a sí misma. Si se plantea la construcción de un plan estratégico sólo como una profunda transformación institucional -que de hecho lo es-, sin tener en cuenta las trayectorias históricas y las identidades culturales de cada ciudad, los comportamientos de los actores reales -y no de manual- seguramente la experiencia pronto perderá sustento.

Es muy importante tener claro un conjunto de objetivos, pero además, para concretar nuestras acciones, es necesario establecer iniciativas, proyectos, acciones sistemáticas que desarrolladas a lo largo de un determinado lapso nos encaminen hacia esos objetivos. La ciudad de Rosario tuvo grandes ventajas a la hora de iniciar su proceso de planificación estratégica, ya que había contado con precursores en materia de planificación urbana en las décadas del '50 y el '60, tales como el Ing. Montes y el Ing. Mongfeld¹, quienes dejaron su impronta en el Plan Regulador de la ciudad.

¹ Los primeros intentos de planificación se remontan a los considerados Planos-proyectos: de alineaciones, de Grondona de 1871 y de Manuel Coll de 1873; y los de ensanches, de Francisco Mercelino de 1888 y el de Rodolfo Warnes y Pusso. Otros que se realizaron más tarde y con una visión más integral como: el Plan Bouvard de 1911, el Plan de Guido-Farengo- Della Paolera de 1935, el Plan Rosario de Montes de 1952 y el Plan Regulador de 1968. (Martínez de San Vicente, 1996)Y por último en 1985, con la creación de la oficina del Plan Director de Rosario (como oficina de planificación central, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad), se ha pretendido ordenar y sistematizar la actuación urbanística en la ciudad, para presentar un nuevo plan (1995).

Las nuevas épocas demandaban, sin embargo, otro tipo de planificación. Una planificación más flexible que pueda adaptarse con rapidez a un escenario que cambia en forma muy acelerada. Asimismo, una planificación abierta que permita incorporar nuevos cursos de acción durante el transcurso de la ejecución del plan; y una planificación participativa, porque ya nadie puede imaginar un plan elaborado solamente por un equipo técnico o político de una determinada administración.

Los planes estratégicos deben sobrevivir a los cambios de las administraciones públicas, cuestión de suma importancia para otorgarle estabilidad, coherencia y credibilidad a esta herramienta de gestión en las ciudades. Este es un elemento central del "éxito" de planificación estratégica en Rosario como proceso de aprendizaje colectivo y de construcción de políticas de desarrollo.

A mediados de 1995, Rosario comenzó los primeros estudios hacia un Plan Estratégico para la ciudad. En 1996, con un fuerte impulso del recién asumido gobierno municipal, los principales dirigentes sociales y políticos y representantes de organizaciones de la ciudad de Rosario se propusieron encarar una tarea novedosa: la definición de sus objetivos estratégicos consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez, el futuro se discutía y se concebía como una tarea de toda la ciudad y se aceptaba explícitamente la necesidad de contar con un plan. El Plan Estratégico de la ciudad no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión.

Esta experiencia de gestión orientada hacia la promoción del desarrollo y la participación, constituye un referente en el ámbito nacional que, por su trayectoria, aciertos y dificultades, puede arrojar algunas enseñanzas a la hora de formular procesos de planificación estratégica en otras ciudades del país.

La metodología adoptada avanza a través de etapas diferenciadas. La primera, iniciada en octubre de 1996 y finalizada formalmente en junio de 1997, tuvo relación con el diagnóstico. Luego, comenzó la etapa de formulación, que se extendió desde junio de 1997 hasta octubre de 1998. La tercera etapa, fue la implementación, para cuya concreción se estableció un plazo de cuatro años a partir de esta última fecha. La cuarta, fue la ejecución donde se priorizaron proyectos de infraestructura logística, calidad de vida y de gestión institucional. Transversalmente, se desarrolló un proceso de evaluación de cada una de las etapas mencionadas anteriormente.

El diagnóstico se encaminó a identificar "los grandes temas" de la ciudad. Para ello se utilizaron diversas técnicas (reuniones de ejes temáticos, entrevistas a informantes claves, seminarios técnicos, investigaciones de equipos universitarios, talleres temáticos participativos) que llevaron a ordenar cuatro ejes sectoriales de trabajo: Económico - Productivo; Socio - Institucional; Físico - Ambiental y Centralidad Regional y Proyección internacional. El diagnóstico conoció sucesivas versiones que fueron puestas bajo consideración de las organizaciones integrantes del Plan y de especialistas de distintas disciplinas.

Culminada esta primera etapa, se debió encarar el pasaje a la etapa de formulación, en la cual se optó por ampliar el horizonte, saliéndose de los límites

impuestos por la división previa de los problemas a resolver en ejes temáticos sectoriales. Para ello, se detectaron los "temas transversales" existentes, dotados de suficiente fuerza como para convertirse en "líneas estratégicas de transformación".

En referencia al componente de interpelación a los actores, se lanzó una serie de slogans: la definición del PER como "un espacio para ponernos de acuerdo" o "una utopía posible", y se recurrió a los "sueños" como herramienta metodológica para lograr un mayor compromiso social y apropiación del Plan. En esta etapa, las actividades más importantes se orientaron a tratar de generar consenso respecto de los "sueños", transformados en líneas estratégicas, así como elaborar programas y diseñar proyectos específicos.

Para ello se realizaron talleres de trabajo, reuniones periódicas de Comisiones Temáticas, discusión en Paneles previos al trabajo en talleres y se conformaron Grupos de Trabajo para el tratamiento de temas especialmente importantes. Fruto de este proceso, la formulación del Plan adoptó un diseño ordenado de acuerdo a cinco instrumentos específicos:

- Un (1) Horizonte como objetivo a largo plazo. La visión del PER: "Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y en la creación, con oportunidades de vida y progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro del MERCOSUR".
- Cinco (5) Líneas Estratégicas. Son los caminos para alcanzar el objetivo final, y se expresaron "como sueños, de una manera sintética, ilusionadora, comunicable".
 - I. La ciudad del río
 - II. La ciudad de las oportunidades
 - III. La ciudad del trabajo
 - IV. La ciudad de la creación
 - V. La ciudad de la integración
- Doce (12) Objetivos Particulares, en definitiva, los propósitos a alcanzar en cada línea estratégica.
- Veinte (20) Programas, reunión y articulación de los proyectos concretos del plan que respondían a cada línea.
- Setenta y dos (72) Proyectos. Es decir, tareas concretas de acción sobre la realidad.

En 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER). Un ambicioso menú de proyectos que sintetizaba las aspiraciones de los actores locales, representados por más de 150 instituciones que participaron en su elaboración. De esta manera, se abría una nueva dimensión de la gestión local. Poco a poco, y a medida que el PER fue ganando visibilidad, se posicionó como el ámbito más adecuado para el análisis y el debate de los principales temas de la ciudad.

No se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y proyectar acciones a mediano y largo plazo. Esto requirió un proceso de aprendizaje de todos los actores que impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades pero orientados a servir a las particularidades de la ciudad de Rosario.

Gestión estratégica del plan

En la etapa de gestión estratégica (1999- 2003), las tareas centrales apuntaron a impulsar y motorizar los proyectos; monitorear el cumplimiento de plazos y objetivos; introducir ajustes, correcciones o agregados de acuerdo a las modificaciones del contexto; y difundir extensamente el contenido del plan. Se insistía en la importancia de la planificación para marcar el camino hacia el horizonte deseado.

Entre las prioridades establecidas en el ámbito del Plan Estratégico Rosario se encontraban la Hidrovía, el Puente Rosario-Victoria, la reconversión del Puerto Rosario, la gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad (incluyendo los accesos internos), el Aeropuerto Internacional Rosario, la Autopista Rosario-Córdoba, el Sistema Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Polo Tecnológico Rosario), el Plan Rector Ambiental, el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat), el Nuevo Hospital de Emergencias "Dr. Clemente Alvarez", la preservación del patrimonio urbano, el Sistema Urbano Regional de Espacios Verdes, la reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad (desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión norte del Parque de España y el complejo Scalabrini Ortiz), la Descentralización y Modernización del Municipio, la Agencia Regional de Desarrollo, el Ente de Coordinación Metropolitana, la Autonomía Municipal, la Reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas, el Sistema de Gestión Turística y el Plan de Revitalización del Area Central de Rosario.

Se priorizaron aquellas iniciativas más significativas e importantes para los participantes del plan. Resulta interesante detenerse un momento en el análisis del grado de avance registrado por cada uno de los proyectos en relación con los actores involucrados.

Entre las prioridades establecidas se encuentran los siguientes proyectos:

VALORACIÓN DE LOS PROYECTOS PRIORIZADOS

Nº	Proyecto	Estado de Avance
1	Descentralización y Modernización del Municipio	En funcionamiento
2	Agencia de Desarrollo Regional	En funcionamiento
3	Puente Rosario - Victoria	En funcionamiento
4	Hidro vía	En funcionamiento
5	Polo Tecnológico Rosario	En funcionamiento
6	Preservación del patrimonio urbano	En funcionamiento
7	Aeropuerto Internacional Rosario	En funcionamiento
8	Reconversión del Puerto Rosario	En funcionamiento
9	Nuevo Hospital de Emergencias	Con avances significativos
10	Programa Rosario Hábitat	Con avances significativos
11	Gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad	Con avances significativos
12	Aeropuerto Internacional Rosario	Con avances significativos
13	Reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad	Con avances significativos
14	Ente de Coordinación Metropolitana	Con avances medios
15	Autonomía Municipal	Con avances medios
16	Autopista Rosario – Córdoba	Con avances medios
17	Reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas	Con avances medios
18	Sistema Regional de Espacios Verdes	Con avances medios
19	Revitalización del Área Central de Rosario	Con avances medios
20	Sistema de Gestión Turística	Con avances medios
21	Plan Rector Ambiental	Con avances mínimos

Sólo a modo de ejemplo, una primera lectura (parcial y lógicamente incompleta) de esta situación muestra que el avance de los proyectos de la ciudad es menor cuanto más compleja es la trama institucional que involucra su desarrollo y más lejano es el resorte de decisión. En un rápido repaso por la totalidad de los proyectos, podemos ver que esta situación podría adoptarse como una primera conclusión, con la salvedad de algunas obras puntuales como el puente Rosario - Victoria que, no obstante, recibió un fuerte impulso por la movilización unánime de todo el espectro político e institucional de la ciudad.

Los avances obtenidos hasta hoy son el resultado de lo que la sociedad rosarina en su conjunto, ha logrado materializar a través del esfuerzo común. No todos los proyectos han concitado en este tiempo el mismo interés y dedicación. Por su peso específico, algunos se transformaron en ejes de la acción estratégica de la ciudad, y fueron priorizados para potenciarlos de modo particular.

El Plan Estratégico Rosario logró superar cualquier otro intento anterior de coordinar y movilizar fuerzas hacia objetivos predeterminados. Entre otras cosas, ha conseguido generar dinámicas sociales de compromiso y acuerdo, superando la modalidad declarativa para viabilizar efectivos cursos de acción.

La experiencia concreta de los últimos años en Rosario puso de manifiesto una apertura del plan de gobierno a una visión más integral y abarcativa, que contemplaba la opinión y los intereses directos de los distintos actores sociales y económicos de la ciudad. De esta manera, el plan estratégico lejos de ser una mera expresión de buenas intenciones, se convertía en un instrumento concreto a través del cual la sociedad fijaba sus prioridades.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ROSARIO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO

En muchos países latinoamericanos, la descentralización hacia gobiernos municipales en la década de 1980, imprimió un nuevo sentido a la reforma del Estado: al tradicional objetivo de la eficiencia se sumaron -entre otros-, la necesidad de viabilizar la participación ciudadana, elemento fundamental para la gobernabilidad democrática, y de contribuir al logro de una mayor equidad.

En este contexto, es necesario entender al Municipio como la instancia de gobierno que realiza acciones y proporciona servicios orientados a responder a las demandas ciudadanas. El ámbito municipal aparece como receptor de actividades que antes no eran suyas, y de expectativas sociales que antes eran orientadas hacia el Estado Nacional o Provincial. Afronta, pues, el ámbito municipal especiales desafíos que hoy marcan la necesidad de reflexionar sobre los mejores medios de resolverlos.

El ámbito local emerge como la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, debiendo realizar acciones cada vez más complejas y proporcionar nuevos servicios así como receptor un creciente número de demandas, sin contar, muchas veces, con las herramientas de gestión y las capacidades normativas necesarias.

En el caso de Rosario, la necesidad del rediseño del Estado local estuvo ligado a los objetivos de mejora colectiva que se planteaban desde la visión de la ciudad: "Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes...". Se planteó entonces, un modelo de reforma "con orientación al ciudadano", lo que significó considerar como sus pilares a:

- La descentralización de competencias y decisiones buscando flexibilizar la organización;
- La gestión participativa donde los ciudadanos no sólo sean escuchados, sino que además puedan tomar parte en las decisiones de solución a sus propios problemas;
- La transparencia entendida como la capacidad de rendir cuentas, sobre la base de una información difundida democráticamente;
- La calidad en los servicios y procesos orientada a resolver mejor y de forma más ágil los problemas de la gente;
- La capacitación de los recursos humanos como factor movilizador, que apunta a mejorar las capacidades para llevar adelante una gestión estratégica.

La decisión de descentralizar la ciudad de Rosario tuvo su motivación en los innumerables problemas que ofrecía la modalidad centralizada para su administración, gestión y gobernabilidad. Influyeron en esta determinación el tamaño de

la ciudad (extensión y número de habitantes), sus desigualdades socio-económicas y físicas, y la existencia de una centralidad muy fuerte y desequilibrante. La idea fue respetar lo que ya existía y orientar el proceso a lograr un equilibrio territorial, superando las situaciones de depresión o deterioro y consolidando aquellas que ya estuvieran consagradas.

La política de descentralización municipal -más allá de un cambio en los procedimientos y en la forma de implementación- representa un cambio conceptual: exige una lectura y un modo de accionar diferente en la ciudad, garantizando una interrelación constante entre las visiones técnicas, políticas; y por sobre todo, demanda una modificación de la organización administrativa, con la generación de una estructura institucional más dinámica y eficiente.

La Descentralización es una herramienta de gran utilidad para otorgar eficacia a la gestión y concretar el acercamiento del ciudadano-vecino al Estado. Desde el inicio del proceso en Rosario se impulsó un proyecto integral, que no se agotara en los aspectos administrativos. Se planteó además, una clara referencia al proyecto global. En las discusiones de la planificación estratégica local, el Proyecto de Descentralización Municipal quedó consignado como uno de los proyectos estratégicos² por sus consecuencias en la transformación de toda la ciudad. Se proyectaban importantes cambios en la estructura física y social derivadas de la aplicación de un nuevo modelo de administración y gestión descentralizado.

La descentralización impulsó, simultáneamente, el estudio técnico, riguroso y sistemático y las tareas de sensibilización y búsqueda de consenso de los actores involucrados en el proceso. Si bien existen importantes antecedentes internacionales en descentralización municipal que fueron tomados y estudiados por la gestión, se diseñó un modelo propio, ajustado a las necesidades locales y a las características distintivas de la ciudad.

EL CAMBIO HISTÓRICO

El plan de acciones para la efectiva puesta en marcha del proceso fue iniciado en enero de 1996, luego de la creación del programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. A partir de allí, se conformó la Unidad Ejecutora del Programa y se elaboró el Documento Base para la Descentralización de la ciudad. Durante los primeros meses de 1996, se trabajó en la delimitación de seis Distritos, de acuerdo a condicionantes históricos, físico-formativos, socio-institucionales y económicos, relevando las necesidades y prioridades para cada zona. También se pusieron en marcha experiencias piloto de desconcentración operativa en el área de Servicios Urbanos y se definieron las funciones y servicios descentralizables. Se tenía en claro, por un lado, la indispensable capacitación del personal en las nuevas formas de trabajo y de gestión y por otro, en que era necesario descentralizar gradualmente los recursos indispensables para que el sistema funcione sin sobrecargas.

² El proyecto de descentralización de Rosario integra el Programa III del Plan Estratégico Rosario "Autonomía Local, modernización y descentralización" de la Línea Estratégica 2, "La Ciudad de las Oportunidades" (PER, 2000).

5 DE ENERO DE 1996. Creación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (Decreto N° 0028).

21 DE AGOSTO DE 1996. Presentación delimitación de distritos para una gestión descentralizada, como resultado de un Convenio de Cooperación Técnica entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario.

4 DE NOVIEMBRE DE 1996. Inauguración del Área de Servicios Urbanos, Distrito Norte (la primera de las cinco áreas puestas en funcionamiento para la descentralización operativa).

10 DE OCTUBRE DE 1997. Inauguración del Centro Municipal Distrito Norte "Villa Hortensia".

12 DE FEBRERO DE 1999. Inauguración del Centro Municipal Distrito Oeste "Felipe Moré".

3 DE AGOSTO DE 2002. Inauguración del Centro Municipal Distrito Sur "Rosa Ziperovich".

19 DE SEPTIEMBRE DE 2005. Inauguración del CMD Centro "Antonio Berni".

ABRIL DE 2006. Plazo estimado para la inauguración del CMD Noroeste.

NOVIEMBRE DE 2006. Plazo estimado para la inauguración del CMD Sudoeste.

El proceso completo de descentralización municipal en Rosario se organizó abarcando cuatro grandes aspectos:

- a) Una reorganización funcional u operativa, que se dio con la creación de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. Las ASU fueron indispensables para la primera y original desconcentración de las tareas municipales vinculadas a las obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala, para lo cual se hizo necesario formalizar algunas tareas. Por un lado, la organización de una cuadrilla de personal por cada distrito y por otro, la derivación del equipamiento e infraestructura necesaria.
- b) Una reorganización administrativa, que se desarrolla con la habilitación de los Centros Municipales de Distrito (Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tribunal de Faltas, y Finanzas)
- c) La redefinición de las políticas urbanas. En este sentido se trabajó en precisar los lineamientos que debían seguirse en cada distrito para impulsar los procesos de transformación, con la concreción de los siguientes pasos:
 - Especificación de una política de localización de los Centros Municipales de Distrito, como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana.
 - Elaboración de los Planes de Distrito formando parte del Plan Urbano y encuadrados en el Plan Estratégico de la ciudad.

- d) La definición de un nuevo modelo de gestión asentado en dos cuestiones básicas. Por un lado, la implementación de mecanismos de información pública, para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y de los avances alcanzados en cada etapa del proceso. Por otro lado, organizar canales reales y activos de participación ciudadana, para incorporar a la población, efectiva y directamente en los procesos de evaluación, control y toma de decisión.

Impactos y lecciones aprendidas

Según lo anteriormente expuesto, podemos destacar tres cuestiones claves que hacen de la descentralización un proyecto estratégico con importantes impactos territoriales:

IMPACTO EN LA ESTRUCTURA POLÍTICO - ADMINISTRATIVA

El proceso de modernización del Estado a partir de la creación de unidades descentralizadas eficientes, sumado al rol de movilizador de este proyecto de transformación en los distintos sectores de la ciudad, rompió con los modos tradicionales de operar, propios de la burocracia administrativa.

La posibilidad de resolver gran parte del circuito de trámites a nivel local de cada distrito, responde también a una intención de redistribución más equitativa de los servicios y equipamientos en toda la ciudad, del mismo modo que la desconcentración operativa de servicios urbanos de la administración municipal. Unir estas dos cuestiones constituye un importante desafío para el desarrollo de una gestión descentralizada.

Por otro lado, la actuación en una escala menor, implica un acercamiento de la administración a los ciudadanos, permitiendo un diálogo más fluido con los distintos actores sociales, a los efectos de recoger las demandas específicas y asumir el compromiso de una labor conjunta para, paulatinamente, solucionar los problemas prioritarios en cada parte de la ciudad.

El diseño del modelo administrativo de los Centros Municipales de Distrito trabajó siempre sobre la premisa de idear una estructura de carácter simple con mínima especialización funcional y atenuada división jerarquizada. Se tuvo especial cuidado en no promover la creación de grandes aparatos burocráticos y de no repetir la misma estructura central en cada distrito. No se trata de crear nuevas municipalidades en cada distrito sino de acercar la Municipalidad a los vecinos. No cabe repetir errores y viejos vicios de estructuras obsoletas y paralizantes a la hora de responder a nuevos desafíos.

IMPACTO EN LA ESTRUCTURA FÍSICA DE LA CIUDAD

La definición de los actuales seis distritos descentralizados constituyó un primer paso fundamental, ya que significó la determinación de una nueva organización territorial que constituiría una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración, planificación y gestión. Esta tarea se basó en un análisis y reflexión de carácter interdisciplinario que permitió actualizar, sistematizar y clasificar la información existente.

La organización distrital del territorio urbano no fue entendida como una nueva línea más de demarcación de territorios distintos, que se sumaría a las múltiples delimitaciones ya existentes. De haber sido así, se hubiera agregado fragmentación y superposición de acciones. Por el contrario, los distritos descentralizados se plantearon como un campo de aplicación de políticas integrales, una unidad territorial que sirviera como escenario para ordenar y establecer un cuadro de prioridades, incorporando a los distintos actores sociales individualmente o en sus diferentes formas asociativas, comprometiéndolos con un proyecto de transformación para cada sector que se integre al proyecto global de toda la ciudad.

La definición de una nueva organización territorial basada en la delimitación de distritos, implicó también ordenar las actuaciones en distintas escalas, determinando ámbitos de gestión menor, para poder redefinir las políticas públicas, estableciendo el rol que debe cumplir cada una de estas partes, en la estructura de la ciudad. Se trata no sólo de un ejercicio de conocimiento o verificación de una situación vigente, sino fundamentalmente, de la definición de objetivos proyectuales o de transformación.

Cada distrito se transforma así en una unidad de planificación, donde se pueden desarrollar proyectos que se constituyan en motor de una transformación y que sirvan de factor de cohesión.

Se realizó una intervención en el territorio a través de acciones de alto impacto, ubicando a los Centros Municipales de Distrito (CMDs) en posiciones estratégicas, generando una corona de actuaciones periféricas que se colocan en forma perimetral al centro de la ciudad. Estas actuaciones en su conjunto abren un camino de sutura con la ciudad más degradada, conformando un nuevo frente como contrapunto al desarrollo costero, restableciendo de este modo un equilibrio entre la ciudad central y consolidada (el litoral costero) y la ciudad menos consolidada y marginal (la periferia urbana)³.

Los edificios de los CMD, por su parte, son fácilmente identificables en cada distrito, por su carácter simbólico y por ser representativos de un uso público-institucional. Cada edificio tiene su particularidad. En algunos casos se trabajó con la recuperación de inmuebles de valor patrimonial (Distrito Norte y Centro). En otros distritos se destaca una fuerte apuesta a la renovación urbana del sector donde se hallan ubicados (Distrito Oeste y Sur). Se combinó además, la partici-

³ Los CMD incluyen en su programa -además de los servicios técnico-administrativos municipales y complementarios (Banco Municipal, Registro Civil y Empresas Prestatarias Privadas)- la confluencia e integración de políticas sectoriales: centros culturales, centros de Atención Primaria a la Salud y actividades recreativas.

pación de arquitectos locales a través de la realización de concursos (Distrito Noroeste y proyecto Distrito Sudoeste) con la incorporación de arquitectura de firma (Distrito Sur-Arq. Alvaro Siza; Distrito Sudoeste- Arq. César Pelli).

IMPACTOS SOCIALES

La política de descentralización modificó la relación sociedad - estado, produciendo un acercamiento entre la población y el gobierno municipal, a los efectos de poder fiscalizar los procedimientos y participar del proceso de toma de decisión en aquellas cuestiones que hacen al desarrollo comunitario, priorizando acciones que permitan organizar de un modo equitativo la distribución presupuestaria.

Un instrumento significativo que explicita el vínculo y el compromiso entre la gestión local y los ciudadanos es el Presupuesto Participativo. Esta herramienta de gestión participativa es un novedoso sistema de planificación presupuestaria, que incorpora la participación democrática de los ciudadanos. La ciudad de Rosario, que ya contaba con múltiples espacios participativos en diferentes áreas de la gestión, decidió avanzar a este modelo de cogestión que incorpora algunos elementos diferenciadores en materia de participación ciudadana:

- Comparte la toma de decisiones sobre un tema tan concreto y tangible y a la vez tan sensible como el de la administración de los recursos;
- Mejora la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas del gobierno local;
- Contribuye a difundir entre los ciudadanos información confiable y actualizada sobre las acciones de gobierno;
- Involucra necesariamente -para ser exitoso- a todas y cada una de las áreas de la gestión municipal.

El gobierno municipal de Rosario decidió dar el paso hacia el Presupuesto Participativo a inicios del año 2002. Era una época difícil, en medio de la crisis económica, política e institucional más importante de la historia argentina reciente. La ciudad, aunque en un momento difícil de sus relaciones sociales, contaba con un capital social importante que se puso en movimiento ante la convocatoria. Vecinos y vecinas, Asociaciones Vecinales, Centros Comunitarios y aun las recientemente formadas Asambleas Barriales respondieron a la convocatoria. Era un momento de fuerte protesta social y de agudas restricciones presupuestarias. El hecho significativo de que la implementación del Presupuesto Participativo se inicie en un momento histórico de fuerte cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles no debe pasar inadvertida a la hora de llenar de contenido el proceso y replantear continuamente las prácticas.

Siguiendo las enseñanzas de las ciudades que ya habían hecho camino en la experiencia, pero analizando cuidadosamente los aspectos que debían adaptarse o cambiarse para respetar la realidad social, política y cultural de Rosario, se presentó el sistema previsto para la participación ciudadana en el presupuesto municipal. La descentralización sirvió de escenario privilegiado: cada uno de los distritos se constituyó en una "unidad de participación" dentro del presupuesto participativo. La experiencia generó su marco normativo: la Ordenanza n° 7326 /

02, la cual dispone que el Departamento Ejecutivo Municipal procederá a la implementación del Presupuesto Participativo respetando para ello la estructura de los seis Distritos en los que se organiza la ciudad.

La descentralización municipal no se entendió sólo como una reforma de carácter político - administrativo. Su implementación presentó excelentes oportunidades para comenzar a desarrollar acciones específicas tendientes a alentar algunos procesos básicos, tales como revertir los grandes desequilibrios, eliminar paulatinamente las carencias, potenciar las situaciones más favorables e impulsar nuevos desarrollos.

El proceso implica instalar un proyecto de ciudad a largo plazo, una nueva forma de gestión más eficaz, dando solución a los problemas comunitarios mediante un acercamiento del ciudadano- vecino al Estado.

Entre las enseñanzas del proceso se puede señalar que la descentralización y modernización del estado local implican un giro de 180 grados en el modelo de gestión, que sólo puede ser sustentable con una transformación social y cultural que acompañe, desde el estilo de comportamiento de los funcionarios políticos, como de los estamentos técnicos, personal administrativo y operativo de la municipalidad, y de los propios ciudadanos. Implica un cambio de cultura que debe permeare a toda la estructura municipal y a los vecinos y vecinas de la ciudad. No es un proceso lineal, sino que implica avances y retrocesos y sobre todo está sometido a grandes resistencias, ya que los cambios profundos nunca se dan sin conflictos.

Es muy importante destacar la dimensión territorial del proceso de descentralización. En Rosario se ha podido comprobar que la descentralización hace visible el territorio. Se pasó de un viejo esquema donde los funcionarios decidían las acciones de gobierno encerrados en su gabinete, a una nueva modalidad donde se observa a los funcionarios locales recorriendo el territorio. La información actualizada sobre recursos y necesidades de cada uno de los distritos y de los sectores diferenciados dentro del propio distrito, permite un toma de decisiones mucho más responsable y adecuada a la realidad y a las percepciones de quienes habitan el territorio.

Se considera que el proceso de descentralización y reforma del Estado local en Rosario no es un proceso acabado, sino un proceso en marcha.

Al haberse elegido una estrategia gradual -a casi diez años de haberse iniciado el proceso- el gobierno local se encuentra completando el conjunto de centros municipales de distrito, hitos emblemáticos en la descentralización municipal, que aunque no lo definen en su totalidad le dan una materialización concreta y contundente. Actualmente se encuentran en funcionamiento cuatro centros municipales (Norte, Sur, Oeste y Centro). Se planificó para abril de 2006 la habilitación del CMD Noroeste y para noviembre del mismo año se coronará el proceso con la habilitación del CMD Sudoeste.

HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL RECORRIDO DEL PLAN DIRECTOR

Antecedentes en la planificación urbana de la ciudad

En la ciudad de Rosario los planes urbanos han orientado durante años el desarrollo de la ciudad consolidando los grandes proyectos urbanos actuales.

Algunos de ellos surgieron como producto de importantes reclamos de instituciones y vecinos. Así ocurrió en 1927, cuando la Asociación de Amigos del Rosario presentó al Presidente del Honorable Concejo Municipal (Dr. Luis Mattos) un memorial pidiendo un Plan Orgánico Ferroviario. Esta presentación dio lugar a la sanción de la Ordenanza N° 58/29, la cual encomienda la confección de un Plan. El resultado de esa gestión fue la elaboración del Plan Guido-Farengo- Dellapaolera, uno de los planes más significativos que ha tenido la ciudad y que plantea en forma incipiente la necesidad de contar con formas de organización metropolitana. Las ideas plasmadas en el Plan de Guido (1935) determinaron con posterioridad, las expropiaciones de los terrenos para la creación de los grandes parques de la ciudad sobre los arroyos (hoy Parque de los Constituyentes y Parque Sur) y afianzaron otros conceptos como los de contar con un conjunto cívico conformado por el Monumento a la Bandera y la Estación Fluvial, y una avenida sobre la costa que les diera accesibilidad , la Av. Belgrano.

A la Ordenanza N° 1030/54 (más conocida como Plan Montes), se le debe el proyecto de la Av. De Circunvalación, la Av de la Travesía, la reestructuración ferroviaria con la incorporación de la Troncal y la reserva de grandes áreas para futuros espacios públicos

El Plan Regulador de 1967 estuvo basado en la implementación de instrumentos genéricos (código urbano y reglamento de edificación) y en la regulación de la actividad privada. Era un Plan de carácter esencialmente normativo.

La construcción de un nuevo plan para la ciudad

La Dirección General del Plan Director, organismo dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Rosario, fue creada en el año 1985 con el objetivo de actualizar los contenidos y revisar los objetivos del Plan Regulador Rosario. Dicha actualización se formaliza en 1991 con la presentación ante el cuerpo legislativo local del documento titulado "Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del código urbano". En ese mismo año, se reestructura la Secretaría de Planeamiento, definiendo y especificando la función del Plan Director en cuanto a "mantener actualizado el plan director (regulador) de desarrollo y promoción de la ciudad en una perspectiva regional y metropolitana; regulando y orientando los procesos socio – territoriales mediante la formulación de un cuadro operativo integrado de políticas, programas y proyectos en relación al accionar territorial de la demanda y potencial público-privado"

En definitiva, el Plan Director de 1991 establece directrices generales, introduce instrumentos más acotados (ordenanza de urbanización y subdivisión del suelo, ordenanza de actuación de trazados y ordenanza de conjuntos habitacionales) y promueve una gestión basada en mecanismos de actuación públicos-privados.

En el año 1996, el ejecutivo municipal retira el documento mencionado al considerar que en los cinco años transcurridos habían acontecido hechos trascendentes como la desregulación del Estado y la privatización de empresas públicas, la firma de convenios entre la Nación, Provincia y Municipalidad para atender la problemática de vivienda de interés social, el inicio del proceso constitutivo del ENAPRO (Ente Nacional Puerto Rosario) para la licitación del Puerto Rosario y la confirmación de la construcción del Puente Rosario – Victoria. Además, el relanzamiento del Plan Estratégico Rosario y la creación del Programa de Descentralización Municipal requirió poner al día el documento y redefinir bases conceptuales y de coordinación, participación y gestión ante la modernización del Estado Municipal.

El cuadro de situación enunciado incide en la dinámica de transformación de la ciudad y del territorio, verificando determinados procesos económicos y sociales, algunos cuyos resultados ofrecen una valoración positiva y de nuevas oportunidades urbanas. Otros se manifiestan en la agudización de desequilibrios respecto a la calidad de vida o a la desigualdad en las posibilidades de desarrollo de una importante porción de la población.

En el marco de una ciudad que estaba asumiendo nuevas transformaciones y desafíos, en 1999 la oficina técnica del Plan Director elabora el documento "Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo".

En este contexto, la elaboración del Nuevo Plan Director de la ciudad asume como preocupación fundamental aspectos diversos vinculados al problema de la vivienda social y la rehabilitación de los barrios, o la reconversión funcional de grandes áreas de la ciudad producto de la privatización de empresas públicas,

en un esfuerzo por superar la ausencia que estos contenidos tuvieron en determinados períodos, y demostrando la relación existente entre estos aspectos en el marco de la estrategia propuesta.

Otro aspecto esencial que el Plan incorpora, se relaciona con la perspectiva metropolitana y regional con que se enfoca la transformación urbana pretendida, identificando y profundizando en temáticas también ausentes en los planes precedentes.

Estos contenidos se aportan desde una visión integral y ampliada del territorio, conjugando las nuevas infraestructuras de movimiento como el puente y conexión vial Rosario - Victoria, la Autopista a Córdoba y los accesos metropolitanos, o la propuesta circunvalar de reestructuración ferroviaria y el corredor intermodal de cargas, articuladamente con el desarrollo de infraestructuras económicas como el Puerto Sur, el Aeropuerto, los distritos industriales o la creación de zonas logísticas y con infraestructuras ambientales como nuevos parques y reservas ambientales.

Crecientes y novedosos fenómenos forman parte de los contenidos esenciales del Nuevo Plan. La aparición de funciones urbanas inéditas y la desconcentración de algunas funciones generan un cuadro de polarización que coloca en crisis las lógicas rutinarias de completamiento y extensión de la ciudad, y obliga a replantear los sistemas de movilidad y transporte.

El surgimiento de nuevos centros de consumo y esparcimiento ubicados en barrios o áreas intermedias, la implantación de grandes emprendimientos de servicio en la periferia, sumado a la descentralización administrativa e institucional de la ciudad plantean desafíos importantes que el Plan Urbano debía atender.

De esta manera se asiste a fines de los 90, a una refundación de la estructura de la ciudad, que cuestiona la centralidad tradicional, entendida como el lugar histórico de concentración de actividades residenciales, de servicios especializados y de gobierno.

El centro de la ciudad y los centros que se consolidaron a lo largo del tiempo en los barrios, sufren un proceso de degradación producto de la competencia urbana y de cambios en los hábitos y comportamientos de la población.

Es necesario prever este fenómeno, recomponiendo la estructura de la ciudad de modo equilibrado, donde convivan en un único proyecto tanto la fuerza económica del mercado con las políticas públicas que resguarden y potencien la ciudad existente otorgándole nuevos valores.

Los aspectos mencionados, las grandes infraestructuras y la nueva inserción metropolitana, la problemática de la vivienda y del ambiente, las áreas de oportunidad urbana y la reconversión funcional, la polarización y descentralización, se presentaron en ese momento como los puntos de inflexión entre el pasado y el futuro a partir de los cuales el Plan Urbano instala su "Proyecto de ciudad".

El Plan Director de 1999, entendido como estrategia de transformación física articulada con el desarrollo integral de la ciudad, contiene los grandes proyectos

estructurales cuya función es servir de guía a una serie de proyectos urbanos de escala menor territorialmente seleccionados. Además, se convierte en el soporte para la puesta en marcha de programas y acciones concretas relativos a vivienda, servicios y equipamientos, vialidad y transporte público, usos especiales y verde público, etc.

Estos proyectos estructurales revisten un potencial imprescindible para recuperar el rol protagónico de la administración municipal, tanto en las intervenciones físicas y normativas de escala urbana o territorial, como en la gestión y gerenciamiento de los emprendimientos, constituyendo una verdadera y real autonomía de la autoridad local.

Los proyectos estructurales, y las intervenciones puntuales que estos contienen, se concretan en plataformas operativas de gobierno y facilitan la toma de decisiones respecto del programa de obra pública y del encuadre de las iniciativas privadas. Los contenidos descriptivos asumen la forma de "plan general", mientras que los proyectos urbanos que determinan modificaciones concretas a escala de un sector de la ciudad, configuran los "planes particularizados" o "programas o proyectos urbanos especiales", cuya capacidad consiste en vincular de modo inclusivo precisiones espaciales y arquitectónicas, con políticas y programas sociales y culturales de la administración municipal.

Un instrumento operativo intermedio del Plan Urbano, situado entre la figura del Plan General y los planes particularizados o proyectos especiales, lo constituyen los "planes de distrito". En ellos, se indican los lineamientos básicos e inventario de obras prioritarias a desarrollar en partes o sectores de la ciudad, coincidentes con la organización espacial delineada por el Programa de Descentralización y Modernización Municipal.

Según los fundamentos del documento, la descentralización actúa entonces como política de reorganización administrativa y de las funciones y servicios municipales, y se desarrolla a través de la delimitación de sus distritos con sus correspondientes centros, cubriendo todo el territorio del Municipio. Al mismo tiempo, permite una redefinición de las políticas urbanas, precisando a través de las "Jornadas Urbanísticas de Distrito" y la firma de la "Carta de Coincidencias" entre Municipio y vecinos, el rol que estos distritos cumplen dentro del Plan General y los contenidos programáticos físico - funcionales de los proyectos urbanos y los mecanismos y actuaciones sectoriales.

El Plan Director se define como un instrumento de gestión continua para la transformación positiva de la ciudad y el territorio, cuya función es establecer las directrices y los lineamientos de la acción pública y privada. Por ello, precisar el punto de partida de su elaboración supone, más que nada, hacer énfasis en esta condición de continuidad, condición que excluye, necesariamente, los años más oscuros del gobierno de la ciudad, aquellos en los que la gestión urbana democrática de la ciudad estuvo ausente.

El Plan Director encuentra entonces, una singular continuidad de destacar en los años más recientes, desde 1983 hasta el 2003, circunstancia afortunada que pocas veces ha tocado vivir a la disciplina urbanística en Rosario. Esta vez se ha extendido más allá de los cambios políticos en la administración municipal, y ha

permitido, a la vez, ir actualizándose y renovándose a sí misma a medida que se han producido modificaciones en las decisiones económicas o políticas de mayor escala.

Nuevos instrumentos para gestionar la renovación urbana

La crisis del modo tradicional de planificación urbanística, y también de la gestión municipal centralizada, ha demostrado que ambas resultan insuficientes para concretar una transformación positiva y real de la ciudad. Surge así la necesidad de un cambio en la cultura urbanística y en sus modos de actuación, interpretando que reforma urbana y reforma administrativa de la ciudad no son posibles la una sin la otra y que deben desarrollarse paralelamente. Desde este enfoque, el Plan Director se propone una nueva tecnología institucional para trabajar sobre los siguientes puntos básicos⁴:

- I. "reformular la administración es condición para la puesta en marcha de nuevas políticas urbanas que se sustenten en el debate democrático de las propuestas y en la elaboración colectiva de las decisiones, así como en el establecimiento de una relación coordinada, más horizontal que vertical, entre organismos técnicos y políticos;
- II. considerar a la ciudad como proyecto colectivo implica la movilización de todos los actores políticos y privados en el proceso transformador, manteniendo el liderazgo público de la administración basado en la consolidación del proceso participativo de las distintas fuerzas y actores sociales y con el soporte referencial del Nuevo Plan Director y el Plan Estratégico;
- III. "afrontar la transformación de la ciudad, asumiendo las condiciones de diversidad en el plano social, económico y cultural, significa preparar la estructura urbana para cambios localizativos de las actividades existentes y las nuevas que se generen, sin perder de vista el modo inclusivo en que estos cambios deben producirse".
- IV. "generar nuevos programas urbanísticos innovadores y articulados estableciendo vínculos conceptuales y operativos entre ellos y los programas institucionales, demanda delimitar claramente objetivos, alcances, ámbitos y organismos de formulación y aplicación de cada instrumento, pero con una visión estratégica y de complementación.
- V. Incorporar mecanismos de gestión abierta que promuevan la participación activa y concertada del sector público y el privado en la implementación de los proyectos estructurales de la ciudad, como forma de superar la rigidez de la normativa tradicional de control, y direccionando las intervenciones hacia el logro de objetivos y consolidación de procesos, que a situaciones o estados finales de difícil realización".

⁴ Plan Director. Bases para el acuerdo". Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario. 1999

Se puede reconocer en el documento del Plan una nueva visión del ordenamiento territorial sustentada en la necesidad de construir herramientas que permitan abordar de modo eficiente y participativo la transformación física y funcional de la ciudad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En suma, 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".

03

ROSARIO, UNA CIUDAD CON VOCACIÓN METROPOLITANA

CRITERIOS DE CONFORMACIÓN TERRITORIAL

La Región Metropolitana Rosario no posee una demarcación territorial preestablecida a través de fronteras jurídico-administrativas, sino que responde a dinámicas metropolitanas que se desarrollan en el territorio y se extienden por varios departamentos provinciales.

Este conglomerado tiene como centro urbano a la ciudad de Rosario (con una superficie aproximada de 199 km²), ubicada geográficamente en el área centro oeste de la Provincia de Santa Fe, en la zona central de la República Argentina. Esta metrópolis se constituye en la ciudad cabecera de un conjunto de Comunas y Municipios que conforman una realidad urbana - rural que se conoce como Región Metropolitana Rosario cuyo alcance territorial depende del criterio que se tome para la delimitación del área.

En términos generales, existen dos criterios de abordaje para delimitar el alcance territorial del Área o Región Metropolitana del Gran Rosario que incorporan diferentes propuestas para definir a la misma:

- a) Criterio de continuidad urbana De acuerdo, con este criterio podemos delimitar el territorio como:
 - a.1) Aglomerado Gran Rosario: esta delimitación se aplica a la elaboración de informaciones censales y estadísticas (INDEC) y comprende las siguientes localidades: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez.

- a.2) Extensión Metropolitana: se define como el reconocimiento de máxima continuidad del proceso actual y potencial de urbanización (por lo cual, incluye áreas vacantes o subrales intersticiales), a lo que se agregan las hipótesis del máximo nivel de interacción, entre el subsistema de la extensión con la "ciudad central". Incorpora las localidades de Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y Arroyo Seco. La delimitación que establece la "extensión metropolitana" se ha utilizado como contexto en algunos estudios puntuales de transporte de pasajeros, por mencionar algún ejemplo.
- b) Este criterio incorpora a las localidades que interactúan desde diferentes dimensiones con la ciudad central (económica, social, cultural, urbanística, política, etc.). Pese a que bajo este marco conceptual la delimitación de los participantes resulta más compleja- dadas las múltiples variables que entran en juego-, de hecho puede afirmarse que el conglomerado adquiere una mayor extensión territorial que involucraría tentativamente entre 58 y 62 Municipios y Comunas. Cabe aclarar que esta delimitación se adoptó en el informe de avance del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior. Y posteriormente, en el año 2000, con la creación de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) se define el alcance territorial de la región metropolitana con el criterio de interdependencia funcional.

La actual conformación del territorio metropolitano es resultado de dos elementos que han incidido desde sus inicios y durante el desarrollo de la metropolización. En primer lugar, el río Paraná y su costa fluvial permite que Rosario se constituya en una ciudad puerto, al cual se agregan otros puntos de embarque que generan procesos de urbanización como centros de transferencia modal de cargas entre el ferrocarril y el medio fluvial.

En segundo lugar, la conformación metropolitana estuvo ligada a la instalación de la red ferroviaria que recorriendo la región extendía su trazado en forma radio-céntrica convergiendo en la ciudad de Rosario, el gran puerto agroexportador de toda la pampa húmeda. El ferrocarril de cargas y personas generó a lo largo de su recorrido la formación de núcleos urbanos que comienzan rodeando las estaciones ferroviarias pero, también, originó una dependencia de estos con el área actual. De esta manera, se radicaron industrias que en principio estuvieran relacionadas básicamente con la actividad agropecuaria. Los asentamientos se efectuaron dentro del distrito de la Ciudad y hacia el norte, más allá de San Lorenzo. Hacia 1930, se concretó la pavimentación de las distintas rutas que resultó determinante en la estructuración de la región. Este sistema vial se consolidó con trazados paralelos a las vías del ferrocarril, y acrecentó el radiocentrismo convergiendo hacia Rosario.

Posteriormente, con el desarrollo industrial producido en la década del '30 y reafirmado en la del '60, se establecieron una gran cantidad de industrias químicas, metalúrgicas, petroquímicas, etc. Especialmente hacia el norte (Puerto San Martín) y hacia el sur (hasta San Nicolás), consolidando el eje norte - sur del área metropolitana.

Uno de los rasgos peculiares de la estructuración urbana - territorial que caracteriza a la dimensión metropolitana de Rosario está dado, en primer lugar, por su condición "policéntrica" puesto que desde el origen de la ocupación de Rosario se reconoce la convivencia con un entorno territorial intensamente urbanizado, registrándose en los comienzos del siglo XX diecisiete centros urbanos (las localidades de la "extensión metropolitana") y siete instalaciones portuarias. Y en segundo lugar, la "bipolaridad" con la que se estructura el territorio del área y -a una escala mayor- el espacio político provincial en referencia a la presencia de dos grandes centros urbanos (Rosario y Santa Fe), el menor de los cuales (Santa Fe) asume, sin embargo, el rango de capital provincial.

La dimensión urbano territorial del Gran Rosario encierra una 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 socioeconómicos entre la ciudad central (incluso dentro de la misma) y el resto del área.

El crecimiento urbano que se desarrolló en las localidades aledañas determinó que, en la actualidad, Rosario integre un conjunto urbano - rural conformado por una serie de ciudades asentadas a lo largo de la ribera del río Paraná y que abarca desde la ciudad de Oliveros al norte, hasta Villa Constitución al sur, con una extensión de más de 100 Km. También cuenta con un importante desarrollo hacia el oeste hasta la localidad de Cañada de Gómez, mientras que hacia el sudoeste lo hace hasta Armstrong, con una extensión aproximada de 50 km. que presenta territorio rural intermedio.

A partir de lo expuesto, situamos el ámbito de actuación concreto, tomando como marco de referencia las siguientes definiciones:

- *Ciudad Central (Rosario):* otorga origen y denominación al espacio ampliado.
- *Región Metropolitana:* es un ámbito urbano - rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro. Incluye municipalidades relativamente alejadas de la de Rosario. Es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas. Esta demarcación no es definitiva, su flexibilidad y movilidad está sujeta a las dinámicas económicas, productivas y sociales que involucran a los diferentes actores en el proceso de construcción de un territorio metropolitano.

La Región Metropolitana Rosario abarca a más de 50 municipios y comunas del sur de la Provincia de Santa Fe con casi 1.500.000 de habitantes. En ella, se localiza el 62 % de los establecimientos industriales de la provincia, y se genera el 53 % del empleo de la Provincia. La industria manufacturera y la construcción lideran la recuperación en la creación de empleo, con tasas interanuales de crecimiento de 10% y 28,6%.

La región también posee un conjunto de recursos y capacidades distintivas que ofrecen un entorno propicio para el desarrollo de actividades tecno-productivas y científicas, el desenvolvimiento de los negocios, la formación educativa - cultural con calidad internacional y el esparcimiento saludable.

Las ciudades y comunas que conforman la Región Rosario cuentan con un activo estratégico diferenciador y dinamizador de su actividad socioeconómica: la calidad de sus recursos humanos. Calidad que encuentra sus raíces en los procesos histórico - culturales donde la formación fue un eje dinamizador de la sociedad local. Hoy, la misma se recrea en un conjunto de prestigiosas instituciones educativas de formación, investigación y desarrollo que ofrecen un entorno de conocimiento para la innovación. Traducido en cifras, en el caso de la ciudad central:

- Posee una concentración de personal de ciencia y técnica que, en relación con su población, es 50% superior al promedio argentino.
- En ella se radican seis casas de altos estudios, dieciocho institutos de investigación científica y dos institutos de transferencia de tecnología vinculados a múltiples disciplinas.
- Cerca del 8% de la población total de la ciudad es estudiante universitaria. Uno de cada ocho alumnos estudia carreras técnicas.

El territorio metropolitano no es algo dado a priori (producto del crecimiento de los municipios que de él forman parte), sino un proceso de construcción social (territorio construido), resultado de las estrategias de organización de los actores y del tipo de instituciones que conforman el territorio. Esto implica considerar al territorio como una estructura compleja e interactiva, en el cual, el contenido define el continente (límites, dimensiones y otros atributos geográficos). Es decir, un espacio geográfico que sólo puede convertirse en territorio a partir de variables políticas. Por lo cual, el territorio se constituye en el espacio privilegiado de la interacción y del conflicto, donde se desenvuelven múltiples relaciones sociales que lo identifican como tal.

En este concepto puede enmarcarse el análisis del espacio metropolitano. Esta aproximación a una primera delimitación está basada en una multiplicidad de factores:

- 1) la vinculación de sus actividades productivas;
- 2) las políticas públicas o emprendimientos comunes (obras de infraestructura, planes, instituciones);
- 3) las problemáticas concretas (demandas comunes de la población, negociaciones con otras instancias estatales, provisión de servicios públicos).

LAS MIRADAS DEL TERRITORIO

Debemos considerar la dimensión metropolitana en su mayor alcance territorial, asumiendo que hay diferentes realidades territoriales y cuestiones que serán del interés de algunas de las ciudades y comunas. La forma metropolitana presupone un espacio de unidad de la diversidad, de conjunción de varias unidades territoriales homogéneas hacia su interior, que conforman un espacio más amplio, precisamente, signado por su heterogeneidad.

Desde el punto de vista de como se configura el territorio, podemos identificar diferentes lógicas: en primer lugar, aquella que identifica a Rosario como la ciudad central, ya que existe una multiplicidad de fuerzas que van convergiendo hacia ella. Efectivamente, se produce un efecto concentrador, centralizador que atrae hacia la ciudad toda, una serie de flujos, de recursos, de cuestiones que se relacionan con la región. Esta cuestión concentradora es clara, por ejemplo, en la prestación de servicios de salud (mediana y alta complejidad) y de educación técnica y universitaria. En el primer caso, Rosario recibe un importante porcentaje de pacientes de la Región por la calidad del servicio de salud que se implementa en los Hospitales Municipales. Respecto del segundo ejemplo (educación superior), en la ciudad central se encuentran dos universidades públicas nacionales (Universidad Nacional de Rosario y Universidad Tecnológica Nacional) y seis universidades privadas. Además, la ciudad concentra atracciones culturales, eventos artísticos, convenciones académicas y es un espacio de recreación importante.

En segundo lugar, la lógica que asume como eje articulador de la región al río Paraná y las actividades portuarias. Rosario que nació como ciudad puerto, hoy se está ampliando hacia el norte y hacia el sur, estructurando la región de otra manera e incorporando otras actividades económicas. El histórico cordón industrial se encuentra vinculado al hinterland agropecuario por un sistema de puertos para la exportación de productos de la Pampa Húmeda que, a lo largo del río Paraná, desde Puerto General San Martín al Norte hasta Punta Alvear al Sur, se extiende en un tramo de aproximadamente 60 Km. En este cordón portuario se sitúa el principal complejo agroindustrial del país. De allí, se exporta el 63% de los granos y cereales, el 93% de las harinas proteicas y el 85% de los aceites. En este importante polo agroindustrial, que recibe, procesa y exporta el 44% de la producción agrícola nacional, además existen complejos químicos, petroquímicos, papeleras, cerámicas y fármacos.

En tercer lugar, desde una perspectiva de articulación y proyección territorial, la Región se encuentra atravesada por dos ejes. Uno vertical que la conecta hacia el Norte con el Mercosur a través de la hidrovía, en la que nuestro territorio surge como centro fundamental del tránsito que nos comunica con el sur de Brasil; y hacia el sur, con la pampa húmeda. Otro horizontal que la articula dentro de la

Región Centro, relacionándola con Córdoba, el Pacífico y Chile, hacia el oeste; y a partir de la obra vial del Puente Rosario-Victoria, una clara vinculación hacia el este con la provincia de Entre Ríos y la República Oriental del Uruguay.

La Región se proyecta como centro estratégico de la conexión bioceánica que unirá el Estado de Río Grande Do Sul (Brasil), sobre el océano Atlántico, con la región de Valparaíso (Chile), sobre el océano Pacífico. Así, el hinterland del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR y un paso obligado de las rutas comerciales y centros de prestación de servicios.

A partir de la conformación del MERCOSUR, la Región Metropolitana Rosario ocupa una posición geopolítica relevante, como un importante nodo de comunicaciones. Desde una perspectiva de articulación y proyección territorial, la Región se encuentra atravesada por dos ejes:

- *Hidrovia Paraná - Paraguay (fluvial)*: con dirección Sur - Norte, que une la Cuenca del Plata con el corazón del Amazonas del Brasil.
- *Corredor Bioceánico (terrestre)*: con la dirección Este - Oeste, articula la Región relacionándola con Córdoba, la región de Valparaíso (Chile), sobre el océano Pacífico, hacia el oeste; y a partir de la conexión vial Rosario-Victoria, una clara vinculación hacia el este con la provincia de Entre Ríos, la República Oriental del Uruguay y el Estado de Río Grande Do Sul (Brasil), sobre el océano Atlántico.

Por último, se detecta una lógica de configuración territorial a partir de centralidades productivas, que se observa a través de la identificación de la región metropolitana con múltiples especializaciones económicas. En el eje Norte, se despliega el complejo oleaginoso; en el sur se sitúan el polo siderúrgico, del calzado y el agroturismo; hacia el oeste se asienta un polo de maquinaria agrícola, de muebles y agronegocios; y en el área central la predominancia del sector servicios, autopartes y la industria metalúrgica. Esta mirada ayuda a visualizar que el escenario productivo regional tiene múltiples centralidades. Su fortaleza radica en detectar que, en cada una de ellas hay distintas especializaciones, particularidades, lógicas, actores, empresas que tienen una dinámica que caracteriza cada una de esas subregiones productivas.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIOPOLÍTICOS DE LA REGIÓN ROSARIO

En este marco, la Región Metropolitana incluye a los siguientes municipios y comunas: Acebal; Albarellos; Aldao; Alvarez; Alvear; Armstrong; Arminda; Arteaga; Arroyo Seco; Cañada de Gómez; Capitán Bermúdez; Carcarañá; Carmen del Sauce; Casilda; Correa; Coronel Arnold; Coronel Bogado; Coronel Domínguez; Chabás; Figuiera; Empalme Villa Constitución; Firmat; Fray Luis Beltrán; Fuentes; Funes; Gral. Lagos; Granadero Baigorria; Ibarlucea; Las Parejas; Lucio V. López; Luis Palacios; Oliveros; Pavón; Pavón Arriba; Pérez; Piñero; Pueblo Andino; Pueblo Esther; Pueblo Muñoz; Puerto General San Martín; Pujato; Ricardone; Roldán; Salto Grande; San Jerónimo Sud; San Lorenzo; Santa Teresa; Serodino; Soldini; Timbúes; Totoras; Uranga; Venado Tuerto; Villa Amelia; Villa Constitución; Villa Eloisa; Villa Gobernador Gálvez; Villa Mugueta y Zavalla.

La Región Metropolitana Rosario involucra cinco (5) Departamentos de la Provincia de Santa Fe: Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución e Iriondo, y proyecciones hacia la Provincia de Entre Ríos (Victoria) y hacia la Provincia de Buenos Aires (San Nicolás).

La Región Rosario concentra más del 40% de la población provincial y contribuye con más de la mitad de su Producto Bruto Geográfico (PBG) a la Provincia y cerca del 5 % al Producto Bruto Interno (PBI) del país. Las principales actividades industriales son: alimentos y bebidas; metalmecánica; maquinarias y equipos agrícolas; automotriz; autopartes; vestimenta; acero; calzado, caucho y plásticos.

La importancia económica de la Región Rosario puede aproximarse a través de los datos sobre el PBG de Rosario y del Area Metropolitana que abarca las localidades de la continuidad urbana de Rosario. En este sentido, el PBG de la ciudad de Rosario en el año 2001 a precios corrientes era de \$6.334 millones, en tanto que para el Aglomerado Gran Rosario (AGR), que se compone por los municipios de: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez era de \$7.284 millones, lo que representaba un 37,9% y 44,1% respectivamente del PBG provincial. Sin embargo, estos datos subestiman el verdadero tamaño de la Región Rosario que abarca aproximadamente cinco departamentos: Caseros, Constitución, Iriondo, Rosario y San Lorenzo.

Realizando un análisis de la composición del PBG⁵ del aglomerado para el año 1998, se observa que el sector secundario aporta a nuestra región con el 24% del PBG, y el mismo está conformado por: la industria manufacturera, que apor-

⁵ Cabe destacar que no se han incluido los valores generados por el sector primario

ta al sector 74% del producto; la construcción, con un aporte del 12%; y electricidad, gas y agua, con una participación del 14%. Por otro lado, el sector terciario agrega valor a nuestra economía con el 76% del PBG, siendo las ramas más representativas para generarlo: las actividades inmobiliarias y empresariales, con un 30%; el comercio por mayor y menor, que participa con un 27% del PBG; y Transportes y Comunicaciones con un 11% del valor generado por el sector. Asimismo, cabe destacar que dentro del sector terciario se incluyen actividades que pertenecen a las divisiones: hoteles y restaurantes, intermediación financiera, administración pública y defensa, enseñanza, servicios sociales y salud, etc. donde queda en evidencia la relevancia de las actividades vinculadas a servicios en nuestra región, tanto en la generación de valor agregado como en la cantidad de población ocupada.

Análisis de los sectores productivos

En términos generales el tejido productivo de la Región Rosario está formado por una multiplicidad de perfiles que integran actividades agroindustriales tradicionales con aquellas vinculadas a las tecnologías de información y comunicación, pasando por un desarrollado sector de servicios y una industria alimenticia altamente competitiva.

Más allá de esta multiplicidad de perfiles es indudable que las mayores ventajas competitivas de la región se derivan del hecho de ser el complejo oleaginoso más importante del país y el que más contribuye a las exportaciones argentinas.

En relación al sector primario, en la Provincia de Santa Fe existen cinturones hortícolas alrededor de los centros urbanos, principalmente en Rosario y Santa Fe. Allí se desarrolla la agricultura en forma intensiva, con gran variedad de cultivos y riego artificial. Asimismo, la ganadería encuentra un lugar privilegiado: abundancia de pastos y buen clima. La mayor parte de la explotación ganadera (98.05%) se orienta a las razas bovinas. La riqueza agropecuaria del sur santafesino determina que nuestra región cuente con un importante complejo portuario dedicado fundamentalmente al comercio internacional de cereales, oleaginosos y aceites. En el complejo portuario regional se comercializa el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país, el 85% de los embarques de subproductos y el 47% de los embarques de granos. Los cinco departamentos que abarca la Región Rosario generan aproximadamente un 60% de la producción de los seis principales cultivos⁶ de la provincia de Santa Fe.

El Valor Agregado Industrial (sector secundario) tiene una participación importante en la estructura productiva de muchos de los municipios de la Región Rosario, más allá del AGR. En el caso de la ciudad de Rosario, el sector industrial generaba en el año 2001 el 11% del PBG y se caracterizaba por el predominio de micro y pequeñas y medianas empresas. En los últimos años de la década del '90, se observa además una disminución en el tamaño de las empresas, que se manifies-

⁶ Trigo, maíz, sorgo, soja, girasol y cebada cervecera.

ta en el hecho que las microempresas aumentaron su participación en un total de 36% en el año 1997, al 53 % en el año 2001, con una gran rotación de las mismas y un incremento de los establecimientos de subsistencia⁷.

La salida de la convertibilidad encuentra un sector industrial muy heterogéneo, con poca participación en el empleo local⁸. Sin embargo, para algunos sectores las perspectivas se presentan favorables ante el proceso de sustitución de importaciones a partir de la devaluación, aunque con características diferentes al de otras etapas. Como ejemplo de esto se puede señalar muchas ramas de la metalmecánica: bicicleteras, carroceras, etc. Las bicicleteras, muchas de las cuales se habían convertido en meros distribuidores de productos importados, volvieron a producir. También lo hicieron sectores como el carroceros, el productor de equipos industriales, textil, calzado, entre otros. Sin embargo, es importante destacar que los mismos siguen siendo vulnerables a las condiciones del mercado cambiario. Aquellos sectores de muchos años de exceso de oferta de trabajo y casi nula demanda (lógicamente los más afectados), son los que hoy se están recuperando. Entre los sectores industriales se destacan:

- La industria alimenticia: la Región cuenta con el complejo aceitero más importante del país. Este complejo representa el 50% de la capacidad de molienda y el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país. El complejo oleaginoso representó en el año 2002 el 19.5% de las exportaciones argentinas, un porcentaje algo superior al del complejo petrolero y aún más significativo en comparación con el complejo cerealero y automotriz⁹.
- La industria metalmecánica: la Región es una de las que ha logrado mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola (11% del total de empresas de la provincia) en el país. Además, en ella se encuentran radicados el 17% de los establecimientos de fabricación de productos mecánicos de toda la provincia y el 26% de los de maquinaria y equipos. El 63% de las empresas de la zona son pequeñas y medianas empresas.

Es importante resaltar que la región, principalmente la ciudad central, presenta también una importante concentración de empresas de base tecnológica, entre las que se destacan empresas que proveen sistemas de control y automatización de procesos y desarrolladores de software, entre otros. Estas empresas son -en su mayoría- pymes. Las mismas agregan valor en promedio por un 80% de sus ventas, y el 40% de sus empleados son profesionales.

⁷ "Las pymes rosarinas. Indicadores estratégicos para la formulación de políticas locales diferenciales" A. Castagna, M.L. Woelflin, C. Módolo y L. Romero. Séptima reunión anual de Red Pymes MERCOSUR. Publicado en CD. Rafaela, 26 y 27 de Setiembre de 2002.

⁸ En general, la poca diversificación de la dirección de los flujos exportables sumado al hecho de la baja inserción, hace a la estructura productiva industrial muy vulnerable a los cambios de contextos macroeconómicos, -pues cualquier problema que afecte a alguno de los mercados de destino, provoca la consecuente disminución de la actividad exportadora- y de bajo derrame hacia el interior de la matriz productiva pues, ante cualquier auge de los mercados externos, la incidencia no es significativa.

⁹ Complejos exportadores, Vol 7. 2002. INDEC.

Asimismo, se evidencia, a partir de 1990, un proceso de creación de nuevas firmas en el área tecnológica, lo que genera la formación de un cluster tecnológico en la ciudad de Rosario. El mismo está formado por 32 empresas, de las cuales 9 venden productos al exterior. El 80% de las mismas desarrollan su actividad principal en el área del software, y el 20% restante se reparte casi en partes iguales entre las empresas de electrónica, las de comunicaciones y las que se definen como integradoras. En su gran mayoría son empresas de reciente fundación, 3 de cada 4 empresas se fundaron a partir del año 1990, y seis de ellas (el 19%), a partir del año 2000. Estas empresas de software combinan el desarrollo de productos con la consultoría. Es importante destacar el dinamismo que mostraron variables como la facturación y el empleo de las empresas del cluster. En el año 2002, las empresas facturaron en conjunto, poco más de 26 millones de pesos y, a pesar del escenario de depresión económica que atravesó el país en ese año, fueron capaces de incrementar su facturación un 1,8% respecto al año anterior. Las empresas tienen, en promedio, 25 empleados y mostraron un fuerte incremento del empleo entre 2002 y 2003. Apenas 9 de las 32 empresas del cluster venden en el exterior. Estas ventas totalizaron algo más de U\$S 178.500 (aproximadamente \$535.500) en 2002, representando poco más del 8% de las ventas totales de las empresas que exportan.

El Sector Terciario representa aproximadamente un 76% del Valor Agregado Censal -VAC- de la región, mientras en la ciudad de Rosario y el AGR concentra alrededor del 80% de su PBG. Durante el período 1993-2001 se observó una mayor concentración del producto en el Sector Terciario, pues mientras en 1993 equivalía al 81,4% y 78,8% respectivamente del PBG total, en el año 2001 había aumentado su participación al 86,0% y 84,1% respectivamente.

En cuanto a las perspectivas de crecimiento de este sector, se ven significativamente influidas por el incipiente auge del turismo regional y por las estrategias de políticas públicas que se adopten para promoverlo.

La región ha comenzado a asumir su desarrollo competitivo desde la integración de la diversidad de sus perfiles productivos, en cadenas de valor virtuosas e innovadoras y bajo plataformas organizativas público - privadas. Promover un entorno institucional propicio para el desarrollo sostenible de la Región Rosario y el bienestar de la sociedad local, es el desafío que compromete a los gobiernos, instituciones y empresarios.

Es importante destacar el valor que en nuestro enfoque representa el estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades. Esto es fundamental para delinear una actuación inteligente en materia de desarrollo local. El objetivo principal es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía local. Esto es, el conjunto de relaciones económicas entre productores, proveedores, comercializadores y clientes (cadenas de valor), junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios a empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.

En este sentido, encontramos como datos relevantes que la principal especialización de nuestra región es la de Alimentos y Bebidas. La misma tiene una participación porcentual de los ocupados en el sector respecto del total de ocupados de la provincia del 22,93%. La segunda especialización está relacionada con la rama de actividad Maquinarias y Equipos. La participación porcentual de los ocupados en este sector representa un 11,92% respecto del total de ocupados de la provincia.

Los Manchones Territoriales - Sectoriales¹⁰ están conformados por aquellos territorios limítrofes donde las Pequeñas y Medianas Industrias (PyMIS), se especializan en los mismos sectores industriales. En este sentido, se remarcan los siguientes aspectos de la región:

- el 52% de los ocupados de las PyMIS del Departamento de Iriondo trabajan en el sector de muebles de madera.
- el 45% de los ocupados de las PyMIS del Departamento Belgrano trabajan en el sector de maquinarias y equipos.

Los fabricantes de maquinarias y equipos constituyen un Manchón Territorial - Sectorial, y se localizan en el centro - sur de la provincia de Santa Fe (departamentos de Belgrano, Castellanos, Caseros, San Martín y Rosario) y en el este de la provincia de Córdoba (San Justo, Marcos Juárez y Unión), limítrofes unos de otros. Allí se concentra el 20% de la mano de obra nacional PyMIS del sector, el 74% de la mano de obra sectorial PyMIS de Santa Fe y el 48% de la mano de obra sectorial PyMIS de Córdoba.

La provincia de Santa Fe participa en el ranking de algunas de las especializaciones territoriales sectoriales, tomando en cuenta las principales ramas de actividad de la región, tales son los casos del sector de alimentos y bebidas; la actividad de metales comunes en el Departamento Belgrano, los productos elaborados de metales en el Departamento Constitución; y Maquinaria y Equipos en los Departamentos Belgrano y Rosario.

La "Cadena de Valor" implica la colaboración estratégica de empresas y sectores con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los "eslabones" de la cadena. Se entiende comúnmente por complejo productivo o cluster, una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas -tanto hacia atrás, hacia los proveedores de insumos y equipos, como hacia adelante y hacia los lados, hacia industrias procesadoras y usuarias-, así como a servicios y actividades estrechamente relacionadas con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y especialización (por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializada y de servicios anexos específicos al sector), y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva.

¹⁰ Informe del Observatorio Permanente del Instituto para el Desarrollo Industrial, 2001.

Un estudio realizado en el año 2003¹¹, facilita algunas aproximaciones desde esta perspectiva. En el mismo se identifican las cadenas de valor de la Provincia de Santa Fe, estimando los empleos directos por ellas generadas, así como el resultado de su balanza comercial en el período 1997-2002:

Generación de empleo:

- Cadena Autopartista: 2970 empleos directos
- Cadena Foresto- Industrial (Pasta y Madera, y Papel y Muebles): 10500 empleos directos
- Cadena Maquinaria agrícola: 18800 empleos directos e indirectos
- Cadena Cárnica: 37800 empleos directos
- Cadena Textil e Indumentaria: 2500 empleos directos (solo aquellos generados por confección).

Saldo de Balanza Comercial:

- Cadena Autopartista: negativo
- Cadena Foresto-Industrial: Pasta y Madera: positivo; Papel y Muebles: negativo
- Cadena Maquinaria agrícola: negativo
- Cadena Cárnica: positivo
- Cadena Textil e Indumentaria: s/d.

Trabajar desde el enfoque de las cadenas de valor, implica focalizar el análisis en todas aquellas actividades productivas vinculadas a un recurso estratégico para el territorio. Por lo tanto, el desafío es la generación de conocimiento pertinente desde esta nueva mirada.

En relación con el mapa de centralidades productivas, se destacan a partir del sector servicios dos cadenas con fuertes efectos hacia atrás que, si bien se localizan en Rosario y el Area Metropolitana, son de suma importancia para el desarrollo de toda la Región:

- El encadenamiento en torno al Servicio de Salud en Rosario, tanto público como privado, ha generado también el desarrollo de un importante Polo Biotecnológico en la ciudad, y esto tiende a ubicar a Rosario como un importante centro de salud para toda la Región Metropolitana.
- El Turismo es otra actividad que genera fuertes efectos externos sobre muchas actividades: Hotelería, gastronomía, entretenimiento (teatros, cines, etc), transporte, Agencias de viajes, etc. y que debe ser asumida por todos los actores económicos como una alternativa de reestructuración y posicionamiento estratégico del territorio metropolitano.

Asimismo, se identificaron otros sectores que se destacan por su generación de Valor Agregado y su creciente dinamismo:

¹¹ Informe realizado el II Encuentro Federal de Industriales Región Centro. Fisce, Adiba, Industriales, UIER, UIPBA. Noviembre 2003.

- La Industria Textil, que incorporó el diseño como elemento fundamental de su estrategia, y está teniendo un importante desarrollo. En este sentido, es necesario identificar los otros sectores vinculados a esta industria, para fortalecer las relaciones hacia atrás y hacia delante de esta actividad.

Empleo y desempleo

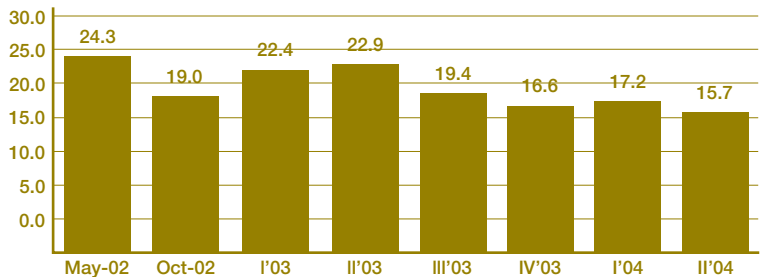
El desplazamiento del empleo industrial y público al sector servicios, básicamente al de no transables, la variación de los precios relativos de los factores productivos, el proceso de privatizaciones de empresas públicas y el debilitamiento de las funciones reguladoras de las Instituciones públicas, tanto en el aseguramiento de la norma como en la sanción, fueron algunos de los aspectos característicos que describen el mercado laboral durante la década del noventa¹².

La crisis del año 2002 generó una importante reducción de la tasa de empleo como consecuencia de la destrucción neta de puestos de trabajo en el sector privado, en tanto que el papel limitado al sector público en la creación de empleo impidió contrarrestar esta tendencia.

Esta situación impactó notablemente en la tasa de desocupación que, en mayo de 2002 alcanza el valor más alto de toda la serie (24,3%). A partir de allí disminuye levemente, pero recién en el cuarto trimestre de 2003, se aprecia el impacto de la recuperación económica, pues la tasa de desocupación disminuye del 19,4% al 16,6%, respecto al trimestre anterior.

El nivel de desocupación registrado en el Segundo Trimestre de 2004 (15,7%), es similar al registrado en el año 1999 (14,9%) y se explica por un importante aumento de la tasa de empleo de 3,3 puntos porcentuales respecto a la del Segundo Trimestre de 2003, en tanto la tasa de actividad se mantuvo prácticamente sin variación¹³.

TASA DE DESOCUPACIÓN DEL AGLOMERADO GRAN ROSARIO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - INDEC.

¹² "La ocupación transitoria en la argentina urbana". J.L. Pellegrini y C. Módolo. Quinto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Publicado en CD ISBN 987-98870-0-X, Buenos Aires, Agosto de 2001.

¹³ Tasa de empleo: Población Ocupada sobre Población Total. Tasa de actividad: Población Económicamente Activa sobre Población total.

Con respecto a la tasa de actividad del Gran Rosario, se observa que la misma se mantuvo prácticamente invariable entre el segundo trimestre de 2003 e igual período del corriente año, por lo que no se registró ningún cambio de importancia en la proporción de la población que desea incorporarse al mercado laboral. De este modo, la fuerza de trabajo sólo aumentó como consecuencia del crecimiento del número de habitantes del Aglomerado, situación que se tradujo en el ingreso de alrededor de 3.000 nuevos aspirantes a una inserción en el aparato productivo.

La generación de puestos de trabajo mostró un comportamiento notablemente expansivo durante el último año, acumulando un total de 40.000 nuevas oportunidades laborales en ese período. Así, el crecimiento del empleo permitió absorber a la totalidad de los nuevos ingresantes a la Población Económicamente Activa (PEA) y dar ocupación a alrededor de 37.000 personas que un año atrás se encontraban desempleadas. Este fenómeno se refleja en el marcado retroceso experimentado por la tasa de desocupación, cuyo valor se redujo en más de un 30% entre el segundo trimestre del año pasado e igual período de 2004, cayendo del 22,9 al 15,7% de la PEA.

Por otra parte, se comprueba que de las oportunidades laborales creadas durante el último año, una porción importante surge de la conversión de puestos de trabajo que eran de tiempo parcial involuntario (subempleo horario o visible - menos de 35 horas semanales-) a puestos de trabajos de tiempo completo. En este sentido, se observa una caída de la tasa de subempleo horario o visible que entre el segundo semestre de 2003 y el mismo período del 2004 disminuyó 2,4 puntos porcentuales (del 15,5 al 13,1% de la PEA), alcanzando a unas 12.000 personas.

GRAN ROSARIO

Tasa	1° Trimestre 2003	2° Trimestre 2003	3° Trimestre 2003	4° Trimestre 2003	1° Trimestre 2004	2° Trimestre 2004
Actividad	44,1	44,6	44,4	44,3	44,3	44,7
Empleo	34,2	34,4	35,8	36,9	36,7	37,7
Desocupación	22,4	22,9	19,4	16,6	17,2	15,7
Subocupación	16,2	15,5	14,6	12,0	10,6	13,1
Sub. Demandante	10,1	8,5	10,0	8,5	7,7	9,4
Sub. No demandante	6,1	7,0	4,7	3,5	3,0	3,7

Fuente: Elaboración propia en Base a EPH - INDEC

Se puede concluir que la evolución del empleo durante los últimos doce meses, permitió reducir significativamente el número de desempleados. Al mismo tiempo, mejoró la situación de una parte de los ocupados mediante su tránsito de la condición de subocupados horarios a la de trabajadores de tiempo completo¹⁴.

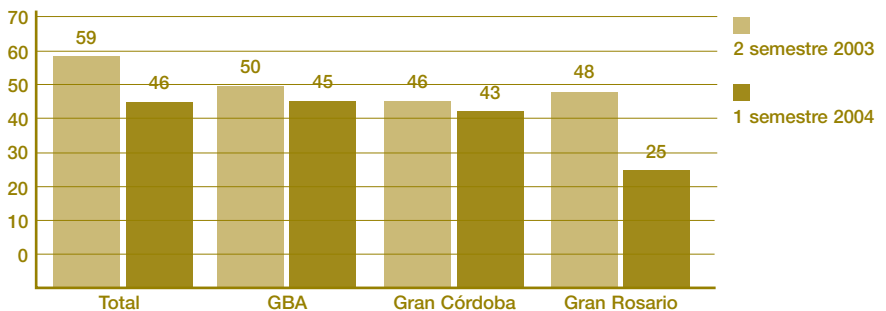
¹⁴ Crucella Carlos: "La evolución del empleo en el Gran Rosario en los últimos doce meses", 2004

El mejoramiento de los indicadores del mercado laboral puede observarse también por el aumento del índice de empleo formal en el Aglomerado Gran Rosario¹⁵, que comenzó a mostrar una recuperación significativa desde el año 2003. En efecto, entre agosto de 2004 y el mismo mes del 2003 acumula un crecimiento del 8%, algo menor al crecimiento registrado en el Gran Córdoba (13,4%), pero superior al observado en el Gran Buenos Aires (6,6%). Los sectores que lideran ese crecimiento del empleo formal son la Construcción y la Industria Manufacturera.

Con relación a la Distribución del Ingreso podemos analizar la evolución del Ingreso Familiar per cápita, y observar como el ingreso generado en el Gran Rosario, durante el último año, se ha expandido en los diferentes estratos sociales de su población, reduciendo enormemente la brecha entre los que más y menos ganan. De este modo, si efectuamos una comparación entre los ingresos del decil 10 (el 10% de la población que más gana) y el decil 1 (el 10 % de la población que menos gana), podemos observar que en el segundo semestre del 2003, el decil 10 tenía un Ingreso familiar per cápita que era 48 veces el ingreso familiar per cápita Del decil 1 y que la misma relación para el primer semestre de 2004 era de 25, disminuyendo el indicador de la brecha en un 48% (de 48 a 25), y de este modo mejorando la distribución del ingreso de su población. Además, si contrastamos estos valores con los nacionales, donde la relación decil 10/decil 1, disminuyó en un 22% (de 59 a 46) en dicho período, con los del Gran Buenos Aires que cayó un 10% (de 50 a 45) y con los del Gran Córdoba que se redujo un 6.5% (de 46 a 43), podemos concluir que la reducción de la brecha ha sido notablemente superior en nuestra región.

INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA

Relación Decil 10/Decil



En este punto, es muy importante destacar que tanto la estructura productiva del Gran Rosario, caracterizada por una gran proporción de pequeñas y medianas empresas, como la baja relación de su PEA empleada en el sector público, son los factores más importantes para explicar esta gran creación de empleo en la región, así como su destrucción en períodos recesivos.

¹⁵ El índice de empleo formal sale de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo de la Nación que se realiza en 1448 empresas de más de 100 empleados, 1448 relevadas en el Gran Buenos Aires, 212 en el Gran Rosario, 204 en el Gran Córdoba y 200 en Gran Mendoza.

Inversiones

La inversión es uno de los principales determinantes del crecimiento económico, pues la productividad de la mano de obra, y por lo tanto la producción total, están fuertemente vinculadas al stock de capital de la economía, que es el resultado de la acumulación de inversiones que incrementan la capacidad productiva de las empresas.

A partir de la recuperación económica iniciada en el año 2002, y con mayor profundidad durante el año 2004, se produjeron importantes anuncios de inversiones por parte del sector privado.

En efecto, de los \$3.306,8 millones que el Gobierno Provincial detecta como Inversiones anunciadas en la provincia de Santa Fe a octubre de 2004, prácticamente el 90% tienen como localización Rosario y su Región Metropolitana. Entre estos proyectos se destacan los vinculados al complejo agroexportador (55%) y algunas inversiones importantes en el Sector Comercio y Servicios (Shoppings, Supermercados, Hoteles cinco estrellas, etc)¹⁶.

Crecimiento urbano

En los últimos años, se ha producido un importante crecimiento urbano de la región, tanto de su núcleo central (Rosario), como de las ciudades aledañas. Este nuevo fenómeno urbano se caracteriza por su continuidad física y por los grandes niveles de interacción e interdependencia social y económica que ligan a todas sus partes en múltiples aspectos.

El Aglomerado Gran Rosario concentra el 38,8 % del total de la población provincial. La inserción del Gran Rosario en el espacio nacional presenta hoy características diferenciales como aglomeración urbana, ocupando el 3° lugar - según su peso poblacional- en la jerarquía después del Gran Buenos Aires y el Gran Córdoba.

Como aglomerado urbano, Rosario no escapa a las tendencias de otras áreas metropolitanas a escala mundial. Mientras su núcleo central -la ciudad de Rosario- reduce sensiblemente el crecimiento, el resto del área metropolitana crece aunque lo hace a un ritmo menor que la Provincia, la que por otra parte mantiene un nivel inferior al del resto del país. Si se analiza esta tendencia en los dos últimos períodos intercensales, la pérdida de peso poblacional -aún del conjunto del Área- resulta relevante. En efecto, mientras en 1991 el Aglomerado Gran Rosario representaba un 40% de la población provincial, según los datos del Censo 2001 esa participación se redujo en 1,3 puntos porcentuales.

Rosario posee una población de 909.397 personas, sólo 522 personas más que las registradas en el Censo anterior. Este hecho, más allá de la tendencia natural

¹⁶ IERAL Litoral. "Las inversiones necesarias para un crecimiento sostenido". Documento de Trabajo n° 35. Agosto 2004.

de muchas áreas metropolitanas hacia un estancamiento demográfico de la metrópoli, se registra un aumento significativo de población en localidades aledañas a Rosario.

Si se lleva el análisis hacia el interior del Aglomerado, las disparidades son muy importantes. En principio, hay dos localidades inmediatas a Rosario que crecieron en forma importante: Funes (64.8%) y Granadero Baigorria (46.7%). En tanto otras, como es el caso de Pérez o Villa Gobernado Gálvez que venían haciéndolo en períodos anteriores, disminuyeron sensiblemente ese ritmo en los últimos diez años. El caso de Funes es llamativo, pues si bien había tenido un crecimiento importante en el período 1980-1991, la expansión ocurrida en el último período intercensal es 36 puntos superior a la del período anterior. Este hecho, se explica en parte por la expansión de nuevas formas de urbanización (barrios cerrados, clubes de campo, etc.), en la década del noventa. Granadero Baigorria en cambio, si bien aumentó su tasa de crecimiento en 1991-2001, el porcentaje se encuentra dentro de los valores observados en décadas anteriores.

En el caso de las dos primeras localidades, se trata de centros que se constituyen por su posición en pequeñas ciudades que captan la expansión residencial de Rosario (localización inmediata a la planta urbana), en tanto que otros municipios como el caso de los citados en segundo término, disminuyeron el crecimiento a partir del deterioro que sufren en su rol productivo- industrial, viéndose sumamente afectados por el cierre de empresas y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo.

Conformación político partidaria

Con respecto a la composición político partidaria de esta unidad heterogénea, que es la Región Rosario, podemos detallar que en los procesos de producción de la región encontramos diversos actores gubernamentales que intervienen en sus respectivas esferas de gobierno. En el caso de una región -conformada por municipios y comunas- ejercerán su influencia en la toma de decisiones, tanto los municipios y comunas, como la provincia y/o la nación.

Se puede observar que el 70% de los representantes de los municipios y comunas están gobernados por el Partido Justicialista, el 21% por la Alianza Socialista, y una minoría por uniones vecinales. Asimismo, si pensamos en la proporción de población que es gobernada por estos partidos, encontramos una fuerte concentración en la Alianza Socialista, ya que ésta lleva adelante el gobierno de la ciudad de Rosario. Por otro lado, la provincia se encuentra gobernada por el Partido Justicialista, estructura partidaria que se opone a la de la ciudad central (Rosario).

Esta situación genera disputas entre los diversos actores gubernamentales, tanto en relación a la utilización de recursos, como en la toma de decisiones, perjudicando la mayoría de las veces la eficiencia y la equidad en la generación de respuestas para la población regional; y dificulta enormemente la incorporación de una visión metropolitana por parte de intendentes y presidentes comunales.

LA GESTIÓN DE LAS CUESTIONES METROPOLITANAS

Lo metropolitano no es sólo fuente de problemas, sino también de oportunidades. Una primera visión puede detenerse sólo en su condición problemática: temas no abordables a un nivel jurisdiccional sub-metropolitano (urbano). En este caso, lo metropolitano como espacio de coordinación, demanda acciones correctivas. La visión de lo metropolitano como oportunidad demanda además acciones creativas capaces de contribuir a canalizar estadios superiores del desarrollo de la comunidad regional. Es en este plano complejo de actuación donde se ubica el Plan Estratégico Metropolitano.

Para abordar la cuestión metropolitana debemos pensar en un tema, problema u oportunidad que:

- a) involucre a dos o más municipalidades y/o comunas de la Región;
- b) esté determinado por hechos, procesos o actores que tienen presencia o dependen de lo que ocurre en dos o más municipios y/o comunas de la región; y
- c) su comprensión y enfrentamiento debe tener en cuenta la realidad de esas diferentes localidades y sus gobiernos municipales.

Efectivamente, la Región Rosario se encuentra en un proceso de metropolización caracterizado por interconexiones sociales, económicas y urbanas, que se producen a lo largo de una extensión territorial mucho más amplia que la ciudad central ya que involucra a varios municipios y comunas. Por ello, al reconocer la existencia de cuestiones metropolitanas que requieren una gestión conjunta e integral, se plantea la necesidad de avanzar en la maduración de una nueva forma de organización política que articule los asuntos comunes.

Por lo tanto, estas dinámicas metropolitanas requieren intervenciones de gran escala que articulen el territorio, que coordinen las acciones a través de la gestión común de los servicios más importantes, como por ejemplo, transportes, residuos, salud, etc.

Estas problemáticas resaltan la necesidad de generar estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, de programación conjunta del desarrollo urbano de gestión de los servicios de ámbito supra-municipal. En las regiones donde se desarrollaron estas acciones, se favoreció el crecimiento económico de la región; contribuyó a aumentar la capacidad de negociación ante terceros; incrementó la posibilidad de acceso a la información; e incentivó a la ejecución conjunta de obras públicas y la provisión de servicios públicos.

En Argentina, según los datos del último censo, las dos terceras partes de la población reside en aglomeraciones urbanas de naturaleza metropolitana. Sin

embargo, ninguna de ellas ha logrado institucionalizar esta nueva realidad urbana. Es decir, no existe correspondencia entre unidad política institucional y sociedad metropolitana.

Aunque es evidente que nuestra región presenta algunos antecedentes muy importantes que están abonando el camino de construcción metropolitana:

- La Prefectura del Gran Rosario.
- El Consejo de Intendentes para el Programa de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU).
- Plan Estratégico Rosario (firma del Acta Acuerdo Metropolitano en noviembre de 2001).
- Prefectura del Gran Rosario

La planificación metropolitana tuvo como experiencia pionera, en Argentina, a la Prefectura del Gran Rosario. Esta institución fue creada el 23 de Octubre de 1969, a través de la Ley provincial n° 6151, cuyo principal ideólogo fue el arquitecto Oscar E. Mongsfel.

- La estructura organizacional de la institución consistía en:
 - d) Directorio: responsable técnico de la institución. Estaba formado por un representante de Rosario y uno por cada zona, contando, a su vez, con la participación de miembros de la Nación y de la Provincia.
 - e) Asamblea: compuesta por los Intendentes y Presidentes de Comuna del Area y el Prefecto (Secretario). Sus atribuciones consistían en la aprobación de planes, programas y proyectos del directorio, de los gastos y las inversiones de la Prefectura, y de las cuotas de participación de recursos necesarios para su funcionamiento. El prefecto tenía bajo su responsabilidad la dirección ejecutiva y administrativa de la Prefectura.
 - f) Secretaría Técnica de Planificación: encargada del estudio y elaboración de proyectos.
- Dicha ley establecía, entre sus propósitos:
 - a) armonizar la tarea jurisdiccional desde la faz política;
 - b) coordinar los servicios comunes del núcleo;
 - c) asesorar al gobierno provincial y a la Asamblea de intendentes y Presidentes de Comunas;
 - d) promover acuerdos intercomunales;
 - e) gestionar las partidas presupuestarias para la cumplimentación de los programas elaborados; y describir los lineamientos generales para cada uno de los planes reguladores de las comunas y/o los municipios incluidos en ella.

En términos generales, la constitución de dicho organismo no implicó la formación de un Ente ni de un gobierno intermedio, fue un intento de conurbación, un organismo de planificación regional, que funcionaba por encima de las jurisdicciones locales. La actuación de la Prefectura estuvo orientada solamente al planeamiento de toda el área comprendida (21 Municipios y Comunas). Esta institución funcionó hasta el año 1976, momento en que fue disuelta por la dictadura militar.

CONSEJO DE INTENDENTES (PARA EL PROGRAMA DE GRANDES AGLOMERADOS URBANOS – GAU)

El 13 de Marzo de 1998, a través del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 248/98 (Boletín Oficial n° 28868 del 31/03/98) aprueba el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (1068/OC-AR). Un crédito internacional otorgado por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), que exige una contrapartida local. En Argentina, es ejecutado por el Ministerio del Interior de la Nación, a través de la Secretaría de Asistencia Financiera de las Provincias. El objetivo fundamental del Programa fue contribuir al desarrollo Integral de los cinco mayores aglomerados del país: Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucumán. Tiene un Plan de Financiamiento para las cinco áreas beneficiadas de U\$ 520 millones, donde el prestatario y el BID aportan U\$ 260 millones cada uno. En el marco de este programa, se ha dado lugar a un importante debate sobre la problemática metropolitana del Gran Rosario, especialmente entre los representantes políticos del área, que son los más interesados en el financiamiento de los proyectos. El 18 de Mayo de 1998, comienzan las reuniones entre algunos Municipios del AMGRO (Rosario; Pérez; Villa Gobernador Gálvez; San Lorenzo; Capitán Bermúdez; Granadero Baigorria) y otros municipios de lo que se conoce como Región metropolitana (Casilda; Cañada de Gómez; Carcarañá; Villa Constitución, etc.), conjuntamente con representantes del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y del Gobierno nacional. En las mismas, se evaluó la necesidad de elaborar un diagnóstico y desarrollar proyectos, fundamentalmente vinculados a Obras de Infraestructura que beneficien a la región. Estas reuniones se formalizan en lo que se ha denominado Consejo de Intendentes. El Consejo de Intendentes se integró con los intendentes de Rosario, San Lorenzo, Roldán, Villa Gobernador Gálvez y Granadero Baigorria, en representación del conjunto de intendentes que conforman el AMGRO. En la actualidad se ha ampliado el número de municipios y comunas involucrados en uno de los proyectos vinculado al tratamiento integral de los residuos.

Cabe destacar que, como el GAU se plantea apoyar a las Areas Metropolitanas; para poder acceder al crédito, toda obra de infraestructura que se proyecte debe involucrar a más de una ciudad. Para elaborar los proyectos se requiere del acuerdo de los Municipios involucrados. Además, se exige una contrapartida local: cada uno de los municipios tiene que demostrar su capacidad técnica, económica y financiera. Al carecer los municipios de autonomía (debido a la morosidad constitucional de la Provincia de Santa Fe) el crédito es otorgado, sólo si cuenta con el aval de la Provincia.

En el trabajo de diagnóstico, realizado en el marco de este Programa, se señalan las diversas problemáticas comunes para los municipios del AMGRO. Estas fueron identificadas por las autoridades políticas de las localidades (nucleadas en el Consejo de Intendentes) que conforman el territorio metropolitano del Gran Rosario, lo cual constituye uno de los antecedentes más importantes de reconocimiento político del fenómeno Metropolitano. Las mismas se exponen a continuación:

1. El área carece de un sistema integrado de tratamiento y disposición de residuos sólidos domiciliarios, patológicos e industriales, tóxicos y contaminantes.
2. Los municipios del área metropolitana no tienen autonomía, son autárquicos y sus potestades tributarias se encuentran atenuadas, atentando contra el cumplimiento estricto de las obligaciones fiscales por parte de los vecinos de la localidad.
3. La estructura tributaria de las Municipalidades y Comunas del área no consideran estrictamente el costo de los servicios que prestan y el tributo que se recauda, no existiendo un principio directo de correspondencia fiscal.
4. El trámite de habilitación de negocios en los municipios más importantes del Área, genera costos económicos en la iniciación de actividades por cuenta propia, lo que hace que los pequeños y medianos comercios y empresas, queden fuera de la masa de contribuyentes del respectivo tributo.
5. Los municipios del área necesitan contar con un sistema de información territorial, que permitan un cobro eficiente de las tasas municipales, respetando el principio de equidad y capacidad contributiva a los productores.
6. Los Municipios del Gran Rosario presentan ineficiencia administrativa contable y carecen de un sistema de datos integrados que permitan tomar las decisiones y posibilite la presentación de informes a terceros.
7. Las ciudades del Area necesitan revalorizar y potenciar el rol de la mujer en los procesos de participación cívico-político, y fundamentalmente, en su intervención en los aspectos productivos, económicos y sociales.
8. Los accesos a viales a la ciudad de Rosario, que comunican a los demás Municipios con la ciudad central requieren de mejoras y nuevas inversiones para mantenerlos en óptimo nivel de transitabilidad.
9. El Area Metropolitana necesita ampliar y mejorar el sistema de comunicaciones ferroviarias con otras provincias limítrofes y países del Mercosur, a fin de lograr mayor competitividad en las industrias de la región.
10. Los accesos viales al Aeropuerto Internacional de Fisherton son insuficientes y generan problemas de congestión, máxime si se lo proyecta como una Estación Internacional de Cargas y como aeropuerto alternativo de Ezeiza.
11. En el Area Metropolitana no existen mecanismos para la prevención y atención de grandes siniestros industriales y urbanos y catástrofes naturales, que podrían producir grandes pérdidas humanas y materiales.
12. El actual sistema de tránsito y transporte urbano e interurbano de pasajeros y cargas, provoca elevados costos de operación, mantenimiento y de tiempos de viaje.
13. Las barrancas y costas del Río Paraná sufren procesos erosivos de consideración, donde urge adoptar medidas de prevención para el mantenimiento de tierras.
14. Existen problemas de anegamiento que afectan a diversos municipios y generan pérdidas en la producción de flores, frutihortícola y agrícola-ganadera.
15. El Area Metropolitana carece de un centro regional de estudios ambientales que desempeñe un papel rector referido a aspectos técnico-legales, con funcionamiento independiente de los organismos que generen impactos negativos sobre el medio ambiente.

Acta de Compromiso Metropolitano

El acta que se reproduce a continuación significó la adhesión de varias localidades de la Región al proyecto de construcción del territorio metropolitano, que fue suscripta en el marco del PER, el 29 de noviembre de 2001. Los abajo firmantes, Intendentes y Presidentes Comunales de la Región de Rosario, en el marco del Plan Estratégico Rosario y en presencia del Sr. Gobernador de la Provincia de Santa Fe, conscientes de que nuestra primaria responsabilidad es responder a las necesidades de los ciudadanos que habitan en nuestras localidades, y Teniendo en cuenta:

- La profundidad y la extensión de la crisis económica, social y de credibilidad que vive la República Argentina
- La necesidad de articular respuestas más efectivas a problemas comunes tales como el ordenamiento de nuestros territorios, el desarrollo de infraestructuras económicas y sociales, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la promoción del empleo, la gestión y disposición de residuos, la atención de la salud y la coordinación del transporte, entre otros
- Que es impostergable asumir estas cuestiones con una visión metropolitana

Nos comprometemos a:

- Apuntalar el desarrollo de las iniciativas institucionales de carácter metropolitano que ya están en funcionamiento: el Consejo de Intendentes del Gran Aglomerado Urbano Rosario (Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior del País- BID AR-1068/OC-AR) y la Agencia de Desarrollo Región Rosario
- Conformar comisiones de trabajo conjuntas por problemáticas específicas y soluciones comunes
- Convocar a los sectores de la sociedad civil del área metropolitana a participar activamente de este proceso
- Concretar las nuevas reglas e instancias institucionales que permitan conseguir los objetivos planteados.

A pesar de estos antecedentes, la necesidad o conveniencia de una gestión metropolitana, así como la cooperación interinstitucional, no constituyen aún temas asumidos plenamente por parte de la población, ni de las organizaciones municipales, económicas y sociales, ni forma parte de la agenda provincial de políticas públicas.

Son diversos los procesos que demuestran la profundización del fenómeno de metropolización de Rosario y las localidades de la región. Los cambios más significativos que resumen las tendencias operadas en la organización territorial de la Región Metropolitana Rosario en los últimos años se expresan en: la modernización de las infraestructuras económicas, el desarrollo de las infraestructuras de soporte, la aparición de nuevas modalidades del comercio y la recreación, el surgimiento de nuevas formas de urbanización, el desarrollo de la actividad turística, los cambios en el comportamiento demográfico de las localidades de la región y, junto con todos ellos, el incremento de los desequilibrios sociales.

04

INSTRUMENTOS ACTUALES DE LA GESTION ESTRATEGICA

PLAN URBANO ROSARIO 2005

Si bien se asiste a casi una década de importantes avances en la instalación de una nueva visión del ordenamiento territorial en el marco de una Planificación Estratégica de carácter más global y de un Proceso de Descentralización y Modernización del Estado Municipal, hace falta revisar el modelo de ciudad propuesto por el plan vigente que data de 1968.

Este plan -aprobado por decreto Municipal y Provincial- se ha aplicado fundamentalmente a través de dos normativas básicas:

- El Código Urbano
- El Reglamento de Edificación

Como se ha indicado en el apartado 4 del capítulo II, en los últimos años se ha avanzado en un trabajo constante y sistemático de actualización e incorporación de algunas normativas parciales, pero la ciudad no ha logrado aprobar un nuevo plan. Y como consecuencia, tampoco ha logrado modificar en forma completa y estructural, los dos instrumentos normativos básicos mencionados.

El Plan Regulador definió (a través del Código Urbano) un modelo de ciudad para 2.300.000 habitantes y fijó la densidad de cada distrito, a través de una distribución ideal de esa población. Este modelo se plasmó en los índices y determinación de alturas de edificación.

A casi 40 años, la ciudad no ha alcanzado esos valores de población y tampoco ha verificado en modo alguno, la necesidad de cumplimiento de esas densidades. Por el contrario, estos indicadores de edificación han inducido a:

- la destrucción de un valioso patrimonio histórico
- la pérdida de barrios residenciales homogéneos, con la aparición desarticulada y sorprendente de edificios en altura, en manzanas donde existe una predominancia total de viviendas individuales
- el debilitamiento en la consolidación de las avenidas principales, como consecuencia de una excesiva dispersión de altas densidades en tejidos residenciales.

En el año 2003, se inicia una nueva gestión local que se compromete a profundizar los procesos de planificación estratégica, y que propone como uno de los ejes de gobierno fundamentales afianzar "la participación y la renovación urbana". En este contexto, se inscribe la iniciativa de la Municipalidad de Rosario de impulsar la consolidación de un Nuevo Plan Urbano para la ciudad ya que, en el período de actuación del Plan Director, muchas propuestas y proyectos urbanos se concretaron y otros se vieron postergados.

El "Plan Urbano Rosario 2005" es resultado de un proceso de mediación entre un proyecto técnico ideal y un proyecto real cargado de las tensiones e intereses de los actores involucrados en el proceso de construcción de la ciudad.

DE LA DISCUSIÓN A LA CONCERTACIÓN

En el año 2004 la Municipalidad de Rosario, a través de su Secretaría de Planeamiento, encaró el proceso de Concertación del Plan Urbano, tomando como punto de partida para la discusión el documento denominado "Plan Director Rosario, bases para el acuerdo".

Los principales objetivos de este proceso fueron la construcción de acuerdos en torno a las principales estrategias definidas en el documento de base y la recepción de observaciones, recomendaciones y planteos alternativos, con la finalidad de impulsar el Nuevo Plan Urbano de Rosario.

Fueron convocados a participar de este proceso distintos sectores de la ciudadanía, a través de sus organizaciones (cámaras, asociaciones, colegios profesionales, ONGs) como así también miembros del Concejo Municipal, personal técnico de distintas oficinas municipales y provinciales, representantes de los municipios del Área Metropolitana más directamente relacionados con la ciudad de Rosario y algunos actores económicos relevantes.

Para apoyar la tarea emprendida, la Municipalidad de Rosario suscribió un convenio con distintas facultades de la Universidad Nacional de Rosario: la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; la de Ciencias Económicas y Estadística; la de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura; la de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y la Facultad de Derecho.

Además, es importante aclarar que todas las instancias del proceso de concertación contaron con la supervisión y monitoreo de la Fundación Ejercicio Ciudadano Rosario. Este seguimiento se constituyó en una práctica de control ciudadano inédita con respecto a los procesos de participación impulsados por el gobierno local.

Los participantes que en representación de las distintas instituciones de la ciudad, fueron convocados a la "Mesa de concertación del Plan Urbano Rosario 2004", elaboraron una serie de coincidencias que han sido plasmadas en la "Carta de Concertación". La actividad fue organizada mediante la conformación de 4 mesas que trabajaron en forma simultánea las siguientes temáticas: Rosario ciudad metropolitana; Suelo, vivienda y servicios; Ambiente, patrimonio y espacio público; Nueva centralidad y movilidad.

ROSARIO CIUDAD METROPOLITANA

El futuro de Rosario está profundamente ligado al desarrollo metropolitano y a la adecuada articulación territorial de un conjunto de componentes tecnológicos, urbanos y ambientales. Así como resulta claro que el Plan Urbano tiene su aplicación normativa y ejecutiva en el ámbito jurisdiccional del Municipio, es necesario reconocer un espacio ampliado de implicancias mutuas, de carácter social, económico y de organización física y funcional, entre la ciudad y el territorio metropolitano.

- **SUELO, VIVIENDA Y SERVICIOS**

La Ciudad de Rosario ha sufrido en los últimos 40 años un proceso de extensión de su planta Urbana con un compromiso serio de su estructura física y funcional. El proceso urbanizador inorgánico ha generado un desarrollo periférico deshilachado en su forma y con carencia de servicios e infraestructura básicas. Al mismo tiempo, ha imposibilitado la consolidación de la "ciudad interior" con graves deficiencias barriales. Esta situación es revisada por el Plan sobre los siguientes aspectos estratégicos: priorizar el completamiento de la ciudad consolidada por sobre la extensión y reordenar el borde urbano frente al área rural a preservar; orientar la política de vivienda pública a la configuración de los proyectos estructurales de la Ciudad; revisar el concepto de urbanización a partir de optimizar condiciones ambientales infraestructurales y de forma.

- **AMBIENTE, PATRIMONIO Y ESPACIO PÚBLICO**

La Política de valorización del patrimonio cultural y ambiental de la ciudad tiene por objeto la protección, recuperación y conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, pero esta política no debe agotarse en la defensa de edificios o sitios de valor histórico, cultural, sino extenderse de modo exclusivo, tanto a la recualificación ambiental de los distintos barrios como a la protección del paisaje y los recursos naturales de la ciudad y el territorio. La construcción de una política de los espacios públicos es un objetivo principal del Plan Urbano para articular ambiente artificial y natural, y aportar a una renovada organización espacial de la ciudad.

· **NUEVA CENTRALIDAD Y MOVILIDAD**

La ciudad asiste a un proceso de redimensionamiento de la centralidad, nuevas actividades y nuevas formas de la recreación y el consumo, sumado a la construcción de los nuevos Centros Municipales de Distrito configuran los espacios sobre los cuales implementar políticas y proyectos de renovación urbana. La red vial existente y propuesta, entendida no sólo en su rol funcional, sino también por su capacidad de estructurar y ordenar la forma general y la arquitectura de distintas partes de la ciudad, y la racionalización del sistema de transporte público constituyen a la vez el soporte y el instrumento de la nueva centralidad.

ACUERDOS PARA EL NUEVO PLAN URBANO ROSARIO

El material construido por todos los actores fue posteriormente reelaborado en un "Documento Preliminar" que recogió los acuerdos alcanzados en las diferentes mesas de trabajo durante las jornadas, como así también las observaciones y recomendaciones. A partir de la síntesis de dicho documento, se elabora la "Carta de Concertación" que posteriormente fue utilizada para la redacción del anteproyecto de ordenanza que permitirá formalizar y consolidar la legitimidad del Plan Urbano Rosario.

Las diferentes temáticas trabajadas fueron sintetizadas en los siguientes acuerdos que se incorporan en la carta de concertación:

- a. Rosario, ciudad metropolitana
- b. Ordenamiento territorial
- c. La promoción de la vivienda y la provisión de los servicios
- d. La recuperación de los espacios públicos y del equipamiento
- e. La preservación del medio ambiente y del patrimonio construido
- f. La reestructuración de la movilidad: el tránsito, el transporte y el sistema vial
- g. La nueva dimensión de la centralidad

a. ROSARIO, CIUDAD METROPOLITANA

- El Plan entiende que la inserción territorial de la ciudad de Rosario y el Área Metropolitana genera expectativas ciertas acerca del fortalecimiento de la ciudad en su rol como centro productivo, de servicios y comunicaciones a escala ampliada. El reconocimiento de esta realidad demanda una visión integral de los desafíos que conlleva el proceso enunciado, donde deben asumirse dos perspectivas estrechamente vinculadas:
- La posibilidad y la oportunidad que tiene la ciudad, en el marco de una economía globalizada, para transformarse en competitiva o complementarse a escala internacional con otras ciudades.
- La necesidad y el compromiso de desplegar un entramado de carácter social y urbano: empleo, salud, educación, vivienda, servicios, transporte, etc. que hagan sustentable el desarrollo previsto y ofrezcan un progresivo aumento en la calidad de vida de sus habitantes.

- El Plan identifica y caracteriza transformaciones referidas a: la modernización de las infraestructuras económicas, el desarrollo de las infraestructuras de soporte, el surgimiento de nuevas formas de urbanización y el incremento de los desequilibrios sociales; y formula, a partir del análisis de estos procesos, hipótesis sobre el desarrollo de Rosario y su Área Metropolitana.
- Identifica, asimismo, algunos proyectos de escala metropolitana que resultan claves para la transformación: las terminales de transporte, la zona de actividades logísticas, el proyecto Segunda Ronda, el proyecto de Reconversión Ferroviaria, los accesos a la ciudad, el Puente Rosario - Victoria y la Autopista Rosario - Córdoba.

b. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- La política de suelo resulta central en el ordenamiento de la ciudad, ya que a partir de ella se definen las necesidades y las posibilidades de crecimiento -en lo que hace a la extensión y al completamiento de la ciudad-, y la cualidad de dicho crecimiento -a partir de la regulación de las condiciones en que el mismo debe producirse-. Por otra parte, fija también criterios respecto del suelo productivo de tipo rural y de ciertos componentes del espacio geográfico que es necesario preservar del uso urbano.
- En relación al Ordenamiento Territorial, el Plan establece definiciones sobre el concepto de urbanización que orienta las políticas de ordenamiento, las estrategias para el completamiento y la extensión de la ciudad, la clasificación del suelo, los Programas de Actuación y la figura del Convenio Urbanístico, entre otras cuestiones.
- El Plan parte de entender al proceso de urbanización como una acción que supera la mera apertura de trazados y loteos y supone la incorporación de todas las componentes que hacen a una mejor calidad de vida urbana: infraestructura, equipamiento, accesibilidad y calidad del espacio urbano. Pretende, de esta manera, superar los problemas generados por el proceso urbanizador especulativo e inorgánico que construyó gran parte del espacio urbano en nuestra ciudad.
- Prioriza el completamiento de la ciudad consolidada por sobre su extensión, reordenando el borde urbano frente al área rural a preservar y define una estrategia de completamiento de bordes a partir de ejes estructurales de extensión.
- Define el suelo urbanizable y el suelo no-urbanizable y establece, para el primero, cuatro áreas sujetas a políticas diferenciadas. Estas áreas son: Área Interior, Área de Transición, Área de Borde y Potencial Extensión y Área de Integración Urbano Rural.
- Identifica, teniendo en cuenta los diferentes modos de construcción de la ciudad, distintos Programas de Actuación: Urbanizaciones Básicas, Integrales y de Interés Social; Programas por Convenio Urbanístico, Programas de Subdivisión Simple del Suelo y Programas por Convenios Especiales en Suelo No Urbanizable.

- Establece el criterio de un Régimen de Urbanización Diferencial para las distintas áreas, en función de los Programas de Actuación que en ellas se materialicen. esto implica distintos niveles de exigencia en materia de infraestructura, servicios y equipamiento urbano.
- Finalmente, con el sentido de viabilizar operaciones de interés para el municipio, el Plan propone la figura del Convenio Urbanístico, para implementar proyectos habitacionales o de servicios en suelo urbanizable, por parte de agentes públicos o privados.

c. LA PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA Y LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS

- En lo que hace a Vivienda y Servicios el Plan establece definiciones sobre: la concepción de la política de vivienda y sus objetivos; el rol que asume la política de vivienda y sus operaciones en el marco del Plan; las estrategias relacionadas con los asentamientos irregulares; los instrumentos para la ejecución de la política de vivienda; la territorialización de las operaciones y las prioridades en materia de provisión de servicios de infraestructura.
- El Plan entiende que el tema de la vivienda debe ser abordada desde una perspectiva integral no sectorial, y plantea como objetivos de la política de vivienda social lo siguiente: la reducción del déficit habitacional; el mejoramiento de las condiciones de vida urbana que actualmente ofrecen algunos barrios de la ciudad; el adelanto de infraestructura y condiciones de saneamiento al proceso de urbanización y la recomposición de áreas urbanas deprimidas o desestructuradas a partir de intervenciones que incorporen nueva vivienda.
- La política de vivienda asume -en el marco del Plan- una doble finalidad: dar respuesta a un problema concreto referido a las condiciones de vida de la población y capitalizar las operaciones desarrolladas para transformar la ciudad: completar, recomponer y re-estructurar el espacio urbano. Es por eso que el Plan articula las políticas generales de vivienda y servicios -y las operaciones propuestas en este orden- con los cuatro proyectos para la transformación estructural de la ciudad: el Sistema Ciudad-Río; el Nuevo Eje Metropolitano; el Proyecto Ciudad-Aeropuerto; y el Nuevo Frente Territorial; priorizando el Nuevo Eje Metropolitano y el Sistema Ciudad-Río.
- En el marco de la Política de Vivienda Social se plantea el "Programa de Recuperación y Transformación Urbana", que está dirigido particularmente a la actuación sobre asentamientos irregulares. Los objetivos de este programa son: solucionar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida en los asentamientos, a partir de la regeneración del tejido y de intervenciones estructurales. Se definen tres tipos de intervenciones según las características de los asentamientos y de los proyectos que se consideran prioritarios para promover el desarrollo de la ciudad: reordenamiento y reubicación parcial; reubicación en otro sector y reordenamiento general.
- Respecto de los instrumentos para la ejecución de la política de vivienda, el Plan postula la existencia de un Ente Coordinador de la Vivienda Social con la finalidad de coordinar territorial y temporalmente todas las iniciati-

vas de construcción de vivienda social que lleven adelante los distintos organismos especializados. Asimismo, reconoce la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de gestión que permitan incentivar la participación privada en la construcción de vivienda social.

- El Plan define las Modalidades de Intervención que son necesarias para producir una transformación positiva de la ciudad –Reconversión, Renovación, Puesta en Valor, Recomposición del Borde Urbano, Rehabilitación de Barrios y Rehabilitación de Asentamientos Irregulares- e identifica, en relación a cada una de estas modalidades, las Áreas de Actuación y las operaciones que cada una comprende en materia de vivienda, equipamiento y servicios.
- El Plan señala como objetivo general del Programa de Servicios e Infraestructuras el mejoramiento progresivo de las condiciones ambientales que presentan los distintos barrios de la ciudad para tender a un crecimiento urbano equilibrado y presenta las distintas fases de ejecución de los planes de obras en materia de desagües cloacales y pluviales.

d. LA RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y DE LOS EQUIPAMIENTOS

- El sistema de espacios públicos constituye el sistema ordenador por excelencia de la ciudad. Implica además, un elemento de caracterización de la forma urbana que le otorga legibilidad y que sintetiza aquellos valores simbólicos y representativos, que posibilitan la identidad de los habitantes con el espacio de su ciudad.
- La intervención pública sobre este sistema resulta central, tanto en lo que hace al soporte de las estrategias de desarrollo de la ciudad, como a la recualificación de la ciudad y su re-equilibrio. En este orden, el Plan establece definiciones relativas a los objetivos de la política de recuperación de los espacios públicos, a la categorización de dichos espacios, a las orientaciones generales para su recuperación y a los instrumentos para la actuación concreta.
- El Plan entiende a los espacios públicos como espacios concretos de sociabilidad que se constituyen en el tiempo, a partir de una construcción social y política articulada urbanísticamente. Reconoce los desequilibrios que presenta la ciudad en lo referente a ámbitos destinados a la recreación, considera tanto las cuestiones que hacen a la calidad ambiental como las diversas escalas en el sistema: territorial, urbana y barrial, y prioriza la recuperación y la creación de nuevos espacios públicos como forma de garantizar el uso colectivo de la ciudad.
- Define como objetivos de la política de recuperación de los espacios públicos y de los equipamientos: integrar los elementos del espacio público de la ciudad con los elementos del paisaje y la topografía para orientar el proceso de urbanización; preservar las condiciones del paisaje del medio geográfico; revertir las situaciones de desequilibrio; revertir las situaciones de abandono y deterioro.

- Establece tres grandes categorías de elementos que interactúan dentro del sistema de espacios públicos, de acuerdo con sus características físicas, morfológicas y funcionales:
 - el paisaje del lugar -el río, la barranca, las islas, los arroyos, los puntos panorámicos, el paisaje rural, etc.-;
 - las calles singulares y características del trazado -bulevares de ronda, recorridos paisajísticos, corredores de centralidad, corredores verdes y puertas urbanas-
 - los parques -deportivos, polifuncionales, regionales, urbanos, etc.- y los paseos y plazas de carácter barrial;
- En lo que hace a las orientaciones generales para la recuperación de los espacios públicos, se definen criterios para: la protección de los elementos del paisaje; la recuperación y protección de elementos singulares del trazado; la recalificación de los parques existentes y la creación de nuevos parques.
- Finalmente, el Plan identifica los instrumentos pertinentes: el Plan Maestro de los Sistemas de Espacios Públicos y los Programas de Recalificación del Espacio Público (Programa de iluminación, señalización y mobiliario para las arterias urbanas; Programa de reforestación y Código de publicidad), y fija al respecto los criterios para su elaboración.

e. LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL PATRIMONIO CONSTRUIDO

- La promoción del desarrollo de las actividades urbanas debe estar acompañada de una serie de medidas tendientes a conservar o mejorar las condiciones ambientales de la ciudad. Esto significa, por un lado, respetar las cualidades intrínsecas del entorno construido, por el otro, conservar los recursos naturales y proteger las condiciones ambientales que hacen a la calidad de vida de la población, reduciendo el impacto causado por las actividades urbanas.
- Los procesos de conservación, renovación edilicia y explotación de recursos naturales conviven en la ciudad en una contienda que el Estado debe arbitrar. Se podría afirmar que, la asunción por parte de la sociedad rosarina de una posición respecto al medio ambiente y al patrimonio edificado, expresada en la aprobación de ordenanzas y en la institucionalización de programas específicos, no cierra el tratamiento de la cuestión sino que alienta a la búsqueda de fórmulas originales y efectivas para su cumplimiento y realización.
- En esta línea el Plan establece las orientaciones generales para la protección del patrimonio construido y ambiental de la ciudad, define los criterios para determinar los alcances de la protección y los instrumentos necesarios para implementarla.

- El Plan establece como objetivos generales de esta política: el refuerzo y la protección de las principales características de los barrios y vecindarios de la ciudad; la protección de edificios singulares y sus entornos; la preservación del paisaje y de los recursos naturales de la región; el control de los niveles de contaminación del aire, del agua y de los suelos, y la adopción de medidas preventivas o mitigadoras al respecto.
- Define las situaciones a tener en cuenta en función de los fines de valoración patrimonial (edificios de valor arquitectónico; edificios o sitios que evocan un pasado importante para la ciudad; zonas o sitios que evocan un modo de vida característico de la comunidad en su evolución; zonas y sitios que mantienen una adecuada escala urbana y una calidad ambiental de gran valor; zonas o sitios con paisajes naturales y una armónica relación con la naturaleza).
- Precisa instrumentos de gestión para garantizar la obtención de fondos para obras de reparación y mantenimiento (Fondo de Preservación Urbanística; Cesión de Derecho de Construcción y Padrinazgo) e instrumentos urbanísticos para garantizar la protección de los bienes (Declaración de Protección; Declaración de Tutela; Declaración de Protección Arquitectónica y Cultural y Declaración de Protección Ecológica y Ambiental).
- Identifica los edificios o sitios que cuentan con algún grado de protección y propone áreas de protección ambiental (frente litoral, grandes parques regionales en desarrollo y las islas).
- Identifica acciones a desarrollar para la puesta en marcha de un sistema metropolitano de gestión ambiental y establecer un sistema de gestión ambiental municipal (en lo que hace al control de contaminación del aire, del agua y de los suelos; al control de actividades molestas; al establecimiento de un programa integral de residuos y a la definición de un sistema de impacto ambiental).

f. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA MOVILIDAD: EL TRÁNSITO, EL TRANSPORTE Y EL SISTEMA VIAL

- Desde sus orígenes la ciudad se ha valido de la estructura vial y ferroviaria como soporte físico para canalizar los procesos de expansión y ordenar la renovación interna de la trama consolidada. En particular, la red vial fue el vínculo que relacionó -a través de ejes radiales- a los nuevos núcleos de población convertidos hoy en barrios de la ciudad: Alberdi, Fisherton, Saladillo y Belgrano. Los bulevares de ronda marcaron los límites a la expansión concéntrica, materializando anillos urbanos que señalan actualmente las etapas por las que atravesó el crecimiento.
- Tanto la red de movilidad actual como la propuesta, entendida no sólo en su rol funcional sino en su capacidad de estructurar y ordenar la forma general y la arquitectura de la ciudad, son la base que hace posible la racionalización del sistema de transporte público y privado de la ciudad para la consolidación de las nuevas centralidades. La movilidad urbana crece y se

complejiza con el paso del tiempo, siendo necesarias mejoras en la red que permitan los desplazamientos a distintas escalas y por diversos medios - públicos o privados- y hagan posible su combinación.

- En relación a esta problemática, el Plan establece definiciones sobre los objetivos que orientan la política de tránsito y de transporte, los criterios organizativos de la red vial, las obras previstas en esta materia y los lineamientos generales para un Plan de Transporte.
- El Plan establece como objetivos de la política de tránsito y transporte: mejorar los niveles de conexión entre distintos sectores; mejorar las condiciones de acceso a la ciudad; reducir el impacto del tránsito y del estacionamiento en el medio urbano; mejorar las condiciones para la circulación y distribución de mercaderías; facilitar y mejorar las condiciones de circulación de bicicletas; mejorar las condiciones de circulación del transporte público de pasajeros; definir circuitos y corredores de cargas y establecer una nueva normativa de usos del suelo sobre estos corredores.
- Define una clasificación y jerarquización de los componentes del sistema vial (vías urbano-regionales; vías urbanas primarias, secundarias y locales); propone nuevos sistemas de los elementos de la red vial (el sistema de accesos; el sistema de bulevares de ronda y el nuevo eje metropolitano; el sistema de nuevos anillos y ejes de circunvalación, el sistema de los nuevos enlaces -sobre remanentes de trazados ferroviarios- y el de los sistemas complementarios -que vinculan los barrios entre sí-). Identifica los elementos de cada uno de estos sistemas y las obras prioritarias a desarrollar sobre los mismos en el corto y mediano plazo.
- El Plan establece, además, ciertos grandes ejes de circulación sobre los cuales será necesario implementar una nueva normativa de usos del suelo (el corredor de cargas; el corredor Aeropuerto y los Corredores de Ómnibus de larga distancia).

g. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA CENTRALIDAD

- El debilitamiento de la centralidad de la ciudad tradicional, parece ser uno de los rasgos distintivos del proceso de urbanización contemporáneo. Dadas las condiciones económicas y tecnológicas hacia la descentralización, las áreas centrales difícilmente recuperarán su anterior dominancia. Sin embargo, la renovación y el desarrollo parecen aún posibles, particularmente si se predisponen políticas públicas de escala local y metropolitana. En los objetivos de la presente administración municipal, se considera que la ciudad central puede y debe ser optimizada como patrimonio colectivo, como espacio de uso y goce de la ciudad por parte de todos sus ciudadanos.
- En torno al problema del redimensionamiento de la Centralidad en Rosario, se tienen en cuenta los efectos derivados de la incorporación de las nuevas actividades y formas de recreación y consumo instaladas en la sociedad, favorecidas por la radicación en los últimos años de grandes instalaciones que estimulan estas tendencias; a ello se suma una política munici-

pal que procura la descentralización de funciones político-administrativas y que se manifiestan a través de la construcción de los nuevos Centros Municipales de Distrito, que tienen su impacto sobre los tradicionales centros barriales.

- Las operaciones estructurales que se definen desde el Plan, plantean su inserción como intervenciones transformadoras a nivel estructural de la ciudad, que tienden a modificar la estructura tradicional de un centro principal (micro-centro) y subcentros barriales sobre determinados ejes. Estas operaciones implican una serie de proyectos integrados:
 - El sistema de movilidad: los soportes del tránsito, el transporte y el espacio público.
 - El sistema de la costa y parques públicos.
 - Los centros de nueva caracterización en la tensión de la centralidad.
 - Los proyectos de recuperación y transformación en el interior del área central.
 - La caracterización arquitectónica del tejido.
- El Plan plantea un conjunto de Áreas de Nueva Centralidad, en una estrategia de ampliación de la centralidad actual. Estas áreas, que se ubican en los bordes del Distrito Centro, son: Scalabrini Ortiz, Puerto Norte, Unidad IV y Ciudad Universitaria, y se articulan con el Sistema Ribereño y los Parques del Área Central, constituyendo una suerte de "centralidad extendida".
- Por otra parte, el Plan asume las nuevas centralidades locales, planteadas por el Programa de Descentralización y Modernización Municipal a partir de la colocación de los Centros Municipales de Distrito, y su articulación con los corredores de centralidad existentes.

PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO

Del PER al PEM: un paso necesario y coherente

La Planificación Estratégica es una herramienta que busca optimizar las actuaciones y los esfuerzos de una comunidad para concretar una estrategia de desarrollo, en nuestro caso, local. El PER, fue el inicio de una planificación estratégica urbana que se inició en la ciudad de Rosario en 1995. La misma, implicó un arduo proceso en el que se buscó articular las iniciativas de los actores públicos y privados para crear un ámbito de reflexión acerca del futuro de la ciudad, a fin de dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva. En la misma, cada actor o grupo de actores, pudo implementar sus proyectos individuales o sectoriales, con el fin último de "Consensuar en una Visión Estratégica Colectiva" sobre la ciudad y su inserción en el escenario internacional.

En el programa "Rosario Metropolitano", dentro de la línea estratégica III: "La ciudad de la integración", el PER apuntó a coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio metropolitano del Gran Rosario, y con las de los demás actores institucionales públicos y privados para crear un espacio de gestión sobre las problemáticas metropolitanas. Esto es, se buscó una nueva organización del espacio y su administración que ofreciera un entorno favorable para la cooperación interinstitucional y la solución consensuada y responsable de las problemáticas metropolitanas del Gran Rosario. Se consideraba, además, que estos espacios de encuentro y coordinación deberían constituirse en herramientas idóneas para canalizar aquellos proyectos de alcance metropolitano presentes en las demás líneas estratégicas, como son los proyectos integrados de transporte metropolitano o de recolección y disposición de residuos. Los proyectos involucrados en el Programa "Rosario Metropolitano" son: el Ente de Coordinación Metropolitana y la Agencia Regional de Desarrollo (ADRR) en funcionamiento actualmente.

Frente a la percepción de las limitaciones por la escala territorial de actuación del PER, dada por la vinculación de procesos que se dificultan por la compleja trama de jurisdicciones administrativas de los municipios y comunas que conforman el espacio local regional, se está avanzando en la construcción del Plan Metropolitano de la Región Rosario.

En este sentido, se está utilizando un abordaje metodológico que permite planificar estratégicamente la región en base a temas que trascienden los límites de gestión de cada municipio o comuna, y no pueden ser abordados desde la óptica aislada de cada una de las ciudades por separado dado los grandes niveles

de interacción e interdependencia que los ligan en múltiples aspectos. Son temas de interés metropolitano los siguientes: transporte, residuos, medio ambiente, infraestructuras, logística, sistema productivo, sistema científico-tecnológico, servicios básicos y avanzados, marginalidad social, redes institucionales, etc.

Por ello, al reconocer la existencia de cuestiones metropolitanas que requieren una gestión conjunta e integral, se plantea la necesidad de avanzar en la maduración de una nueva forma de organización política que articule los asuntos comunes.

El proceso de planificación estratégica en Rosario permitió:

- La construcción de una visión de la ciudad o, lo que es lo mismo, un modelo de futuro posible y deseable de la ciudad y de la región, consensado por los actores locales.
- La identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención.
- El desarrollo de los proyectos claves, emblemáticos o motorizadores del desarrollo económico, social y cultural de la región.
- Un posicionamiento de la ciudad sobre el tipo de desarrollo económico, social y ambiental
- La proyección de la ciudad en la región, el Mercosur y el mundo.

Desde los primeros tiempos de la formulación del PER, resultaba claro que adquirir una visión metropolitana/regional para abordar las diversas problemáticas sería el próximo paso a dar.

Era necesario, entonces, ampliar el marco de actuación y avanzar en la formulación de un Plan Estratégico Metropolitano, para encontrar espacios colectivos adecuados y resolver cuestiones específicas. En este sentido, en diciembre de 2003 se crea la Oficina Técnica de Coordinación del Plan Estratégico Metropolitano (PEM) para profundizar y continuar el proceso iniciado en 1995.

El PEM es un proceso continuo, en el que se busca conocer e interpretar las dinámicas que se establecen en la región, así como los actores que intervienen en los procesos de producción del territorio y de reproducción de los grupos sociales que habitan allí. Por medio de esta herramienta de planificación se busca establecer las Orientaciones Estratégicas de Actuación para la promoción del Desarrollo Integrado del Territorio.

En el PEM se utiliza una metodología de abordaje de temas que se fundamenta en las teorías del desarrollo endógeno, en las que el territorio y sus actores sociales son ejes esenciales a la hora de pensar en el desarrollo local. Además, encontramos como ejes de esta planificación a las instituciones en las que se representan los actores, así como el sistema económico regional.

De este modo, en esta planificación estratégica se observa una comprensión de todos los actores que producen el territorio y se reproducen en él, de los procesos que dichos actores construyen y de las actividades que realizan.

De esta forma, el Plan Estratégico Metropolitano se constituye en un instrumento de planificación para facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial a escala regional.

Los requisitos para elaborar un Plan Estratégico Metropolitano son:

- decisión política, es decir, voluntad de los principales actores políticos de la región de transformar en conjunto la región Rosario.
- un proceso profundo de reflexión y análisis, es decir, una tarea técnica que incorpore la participación de los especialistas como sustento técnico para saber encontrar las mejores alternativas, para poder identificar aquellas oportunidades fundamentales para la región.
- una metodología participativa que permita identificar las orientaciones estratégicas y concretar la formulación del Plan.

La tarea es compleja. Se trata de articular actores e intereses altamente diversos, que nunca compartieron un espacio de planificación concreta. Se trata asimismo de construir confianza y generar relaciones intergubernamentales (hay quienes sostienen que no hay relaciones entre gobiernos, sino entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades).

Por eso es necesario ir primero hacia objetivos tangibles, avanzar gradualmente, aprender de la experiencia. Asumir la escala metropolitana permite potenciar recursos, superar históricos problemas y aprovechar oportunidades. Hoy el desafío es continuar hacia la construcción de la región-área metropolitana a través de proyectos concretos.

Entre las limitaciones más importantes se cuentan:

- La histórica fragmentación y superposición de jurisdicciones
- La construcción de relaciones entre provincia y área metropolitana
- Las tensiones entre municipios de muy diverso tamaño y signo político
- La sospecha de imposiciones por parte de la ciudad central

El Plan Estratégico Metropolitano se propone recoger, explicitar y formalizar, de manera clara, concisa y ordenada, el consenso y el compromiso responsable de todos los implicados en el proceso planificador del desarrollo a largo plazo en el territorio concreto.

Características y Objetivos del PEM

Ahora bien, ¿qué características conceptuales y metodológicas guían este nuevo proceso de Planificación Estratégica en la Región Rosario?. En primer lugar, asumir que la planificación estratégica es multidisciplinaria, integral, dinámica (sujeta a evaluación y cambio), participativa y a múltiple escala.

Además, debe ser un proceso, por un lado estimulante más que regulador, y por otro, preventivo más que correctivo. Su misión es definir aspectos prioritarios, es decir, orientarse hacia las mejoras integrales a mediano y largo plazo. Asimismo, debe ser promotor de la participación y del consenso corresponsable en torno a objetivos estratégicos más que arbitadora de conflictos. Por último, este proceso de planificación debe apoyarse en la negociación y en la responsabilidad conjunta más que en el control institucional.

Los objetivos de la planificación y gestión estratégica de la Región Rosario son: Integrar las realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes temas metropolitanos.

- Fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna del área y de la región, como así también coordinar o articular las acciones estatales (municipal, provincial y federal) y sociales en el área.
- Generar un sistema de gestión propia para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas.
- Promover un proyecto político regional que garantice o contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo a nivel socio-territorial, en condiciones de transparencia, previsibilidad y co-responsabilidad.

Entonces, si se apunta a promover el desarrollo local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, y asumir y compartir responsabilidades.

En este sentido, el Plan Estratégico Metropolitano se propone asumir el desafío de promover las acciones necesarias para el logro de estos objetivos, estrategias que requieren de un diagnóstico apropiado, que brinde la base de conocimiento e información necesaria para la posterior planificación y gestión de políticas. Para ello, resulta necesario identificar fundamentalmente, los problemas y las capacidades (recursos) que caracterizan a un territorio determinado, así como las orientaciones estratégicas de actuación necesarias para el desarrollo de la región.

Dimensiones de análisis y ejes de trabajo

Como propuesta metodológica para abordar este proceso en la región, se establece cuatro dimensiones de análisis:

- El territorio metropolitano (Su base física y ambiental, cómo se estructura, se vertebra y se proyecta en otros espacios). El objetivo es consolidar las infraestructuras y regulaciones que permitan integrar la región metropolitana en sus aspectos físico y ambientales. Los temas que se abordan son: infraestructuras económicas, medioambientales y sociales: transporte y comunicaciones, sistema urbanístico regional, abastecimiento de servicios esenciales, uso del suelo, etc.
- El sistema económico regional (Sus perfiles, sus dinámicas, sus dificultades y sus potencialidades). El objetivo es fortalecer y diversificar el sistema productivo regional, mejorando los niveles de actividad económica y de ocupación en empleos con futuro. Temas: estructura productiva regional y tejido empresarial, capacidad empresarial y tecnológica, sistema de crédito, mercado de trabajo, etc.
- La sociedad metropolitana (Su composición, sus características, sus actores y sus lógicas de interacción). El objetivo es mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población de la región metropolitana. Temas: base demográfica, distribución de ingresos, calidad de vida, caracteres culturales y tradiciones regionales.
- Las instituciones de la región (Sus características, sus roles, sus alcances y limitaciones). El objetivo es dotar a la Región Metropolitana de instrumentos efectivos de coordinación institucional, sobre la base de una red de cooperación y sinergia entre comunidades. Temas: niveles de articulación y organización institucional, sistemas de gobierno y participación, calidad y transparencia institucional, comportamiento legislativo, etc.

En el contexto actual, es conveniente establecer cuatro fases en el proceso de planificación estratégica metropolitana, que no responden a momentos secuenciales, sino a etapas flexibles que se van articulando y configurando de acuerdo al dinamismo de la realidad territorial:

• A- ITC

Identificación de Temas Críticos: el objetivo es identificar cuestiones relevantes para la construcción del futuro del territorio.

Es la base de partida para establecer la situación actual. El esfuerzo debe orientarse a la determinación de los aspectos críticos que limitan o condicionan la situación del territorio, así como los factores claves para el desarrollo a largo y mediano plazo. En definitiva, se trata de identificar de manera justificada, mediante un análisis cuali y cuantitativo interno y del entorno, cuál es el potencial de desarrollo endógeno y la prospectiva sectorial de las diferentes actividades del territorio, junto a las oportunidades y amenazas futuras del entorno de actuación.

- **B- OEA**
Orientaciones Estratégicas de Actuación: el objetivo es establecer los ejes de actuación prioritarias, que definen la estrategia de desarrollo, los caminos o cursos seleccionados a través de la gestión estratégica. Las estrategias seleccionadas deben estar claramente expuestas y relacionadas con las limitaciones y potencialidades del sistema productivo regional; con una adecuada interpretación de la dinámica interna de la cultura local; con la dinámica externa del sistema local y su adaptación a las tendencias del entorno. A esto, se le suma la eficiencia en la asignación de los recursos junto a la cooperación y la responsabilidad conjunta entre los diversos actores públicos y privados, sumada a la necesaria coherencia entre las opciones estratégicas formuladas y el proyecto global.
- **C- FPP**
Formulación de Programas y Proyectos: definir el tipo, la secuencia y el alcance de programas y proyectos. Establecer las políticas y programas de actuación, tanto de carácter horizontal como sectorial, como así también los proyectos y acciones prioritarias. En todo caso, se debe actuar sobre los factores determinantes de la productividad y competitividad de la región, la integración social y territorial, la calidad de vida de la población, la articulación institucional y la sustentabilidad ambiental.
- **D- OSP**
Organización del Seguimiento del Plan Todo plan estratégico debe incluir lo que se denomina el "modelo de formalización del plan", a los fines de su posterior gestión a largo plazo. En el mismo, se debe determinar el modelo organizativo que asegure el control y seguimiento del Plan, su actualización y mejora periódica.

ACTIVIDADES Y ACUERDOS ALCANZADOS

El PEM, como se expuso anteriormente, es una herramienta que nos permite delinear las cuestiones más relevantes para nuestra región en el largo plazo. Implica la realización de un esfuerzo de proyección de quienes lo realizan, para pensar y construir la visión de región que se quiere y obtener los medios -tanto económicos como políticos- para poder concretarla.

En este sentido, se han realizado una serie de actividades con una amplia convocatoria a instituciones públicas y privadas de la Región. Se dispuso compartir hacia los diversos actores de la región, las cuestiones metropolitanas relevantes sobre las que se estaba trabajando, interaccionar en relación a las mismas y luego internalizar los resultados de este proceso participativo en un documento que reúne los primeros acuerdos del Plan Estratégico Metropolitano de la Región Rosario, para de este modo, arribar a la formulación-gestión de orientaciones estratégicas de actuación para la región.

Al momento de organizar estas actividades, la convocatoria se realizó teniendo en cuenta la incorporación de los diferentes actores locales-regionales. En este sentido, se invitaron a aquellos que participan en la construcción de la región en procesos de obtención de ganancia. Estos se denominan actores económicos-

empresarios, cámaras y entes mixtos de asociación, que desarrollan actividades dentro del mercado y que tienen como soporte material la región, así como los que producen dichos soportes. Además, se reunieron actores que participan en los procesos políticos de la región, actores gubernamentales de los municipios y comunas; y de diferentes niveles de gobierno.

Las actividades que se realizaron para concretar este proceso participativo fueron: el Ciclo de Talleres "Construyendo la Región Metropolitana" y los Talleres de "Discusión del Documento Base".

- Ciclo de Talleres: "Construyendo la Región Metropolitana". Los objetivos del mismo fueron:
- Conformar un espacio de debate y reflexión sobre las principales problemáticas de la Región Metropolitana Rosario.
- Difundir el conocimiento existente para generación de acuerdos estratégicos entre los diversos actores involucrados.
- Generar estrategias de actuación concretas. Este ciclo de Talleres se estructuró en cuatro jornadas en función de las siguientes cuestiones metropolitanas:
 - Jornada I: "Estrategias de Desarrollo Local y promoción del empleo".
 - Jornada II: "Territorio Metropolitano: Infraestructuras para el desarrollo".
 - Jornada III: "Autonomía municipal: alcances y contenidos".
 - Jornada IV: "Gestión Metropolitana: actores e instituciones".

Se convocó para dichas jornadas a: intendentes y presidentes de los municipios y comunas de la Región, técnicos de la región, integrantes de la sociedad civil, el sector del conocimiento- universidades, institutos de investigación- y cámaras e instituciones representantes del sector privado y/o público de la región.

Como puede observarse, en esta primera actividad de externalización de las temáticas abordadas a nivel metropolitano desde el PEM, se expusieron las diferentes visiones de diversos conocedores de las temáticas metropolitanas en la región. Este primer acercamiento, si bien inició una nueva forma de interacción con los actores sociales de la región, evidenció serias dificultades cuando se pensaba a la ciudad de Rosario como la promotora de este proceso.

Lo metropolitano como espacio de fragmentación y heterogeneidades en la calidad de vida de la población que la habita, supone que la ciudad central que le da nombre a la región, establecerá los criterios de selectividad en la planificación buscando maximizar su beneficio y perjudicando a los municipios conurbados a ella o a las comunas que conforman la región. Se piensa la región como la suma de los municipios y comunas que la componen y con una lógica de suma cero, en la que los proyectos que se realicen en uno de ellos va a implicar una situación desventajosa para el otro.

Igualmente, es importante resaltar que éste fue solo el comienzo del proceso participativo de los actores locales en la planificación estratégica de la región, y que el mismo permitió percibir las problemáticas de gestión más relevantes que desafiarían y limitarían la gobernabilidad metropolitana en la Región Rosario.

Con el fin de continuar profundizando el camino de construcción colectiva de la región, se realizó un Documento Base, que se puso en consideración a los actores públicos y privados de la región. Dicho documento, se presentó públicamente a los intendentes, presidentes comunales, técnicos de la región, empresarios, representantes de las universidades de la región, y de entes mixtos. El núcleo del documento lo conformaron las "consideraciones para el diagnóstico", donde se realiza una primera descripción de los ejes de actuación -recursos y problemas de la región- para terminar con la especificación de los temas críticos de cada eje. Asimismo, se abordaron las "orientaciones estratégicas de actuación", y sus proyectos vinculados que expresan la visión intersectorial que se propone metodológicamente y que se toma como imprescindible para el tratamiento de una unidad compleja como es la metropolitana.

Posteriormente, se realizaron los Talleres de Trabajo para la discusión de las ideas y propuestas del Documento Base, con el fin último de arribar a los primeros acuerdos y consensos necesarios para avanzar en el proceso de planificación. En el marco de estos talleres se efectuaron tres jornadas: en la primera se discutió y avanzó en el diagnóstico de los problemas y las capacidades de la región, en la segunda, los temas críticos y las orientaciones estratégicas de actuación y, en la tercera, la definición de programas y proyectos de alcance metropolitano.

Los talleres se organizaron en Comisiones por Ejes Temáticos, con el objetivo de que los participantes pudieran profundizar las temáticas surgidas en el debate y realizar aportes técnicos en el eje de su interés. Las comisiones, que trabajaron en forma simultánea, fueron las siguientes:

- Comisión 1. Territorio Metropolitano
- Comisión 2. Sistema Económico Regional
- Comisión 3. Sociedad Metropolitana
- Comisión 4. Instituciones Metropolitanas.

La metodología de trabajo de estas jornadas estuvo a cargo de las instituciones del Consejo Técnico Consultivo del PEM -investigadores de institutos de la Región-, en su mayoría de la Universidad Nacional de Rosario. Estas instituciones fueron las encargadas de coordinar y relatar el proceso participativo de las jornadas. De esta manera, las instituciones académicas más reconocidas de la región se encargaron, por un lado, de organizar y conducir los debates, y por el otro, de elaborar y sistematizar las conclusiones que surgieron de los mismos. Estas conclusiones generales, que aún no fueron procesadas en su totalidad, formarán parte del Documento Base definitivo que detallará los primeros consensos alcanzados en la planificación estratégica de la región.

Durante el 2004 y 2005, se trabajó sobre las etapas planteadas. En este sentido, en distintas instancias de participación y compromiso (talleres participativos, reuniones temáticas, seminarios, desayunos de trabajo, etc.) se identificaron los temas críticos y se evaluaron minuciosamente las orientaciones estratégicas de actuación. Asimismo, en los casos que fue posible, se formularon los programas y/o proyectos respectivos.

Como consecuencia de este proceso, se priorizaron las siguientes orientaciones y proyectos vinculados:

1. Implementación de un sistema de transporte multimodal eficiente de cargas y pasajeros
 - 1.1. Plan integral de ordenamiento del transporte de cargas y pasajeros.
 - 1.2. Sistema ferroviario de pasajeros de larga distancia.
 - 1.3. Plan integral metropolitano de transporte de pasajeros.
 - 1.4. Obras de infraestructura regionales.
2. Ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo y del ambiente
 - 2.1. Programa regional de recursos hídricos.
 - 2.2. Programa de tratamiento integral de los residuos.
 - 2.3. Programa integral de tratamiento y uso del suelo.
3. Implementación de mecanismos de coordinación institucional para la gestión pública
 - 3.1. Sistema de gestión metropolitana.
 - 3.2. Sistema integral de salud regional.
4. Recopilación, generación y difusión de información para la toma de decisiones en la región metropolitana
 - 4.1. Sistema de Información metropolitana.
5. Fomentar la vinculación de los sistemas económico-productivo, político y científico-tecnológico de la región
 - 5.1. Programa de Educación para el desarrollo: Diplomatura en Desarrollo Local.
 - 5.2. Región Rosario, emprende e innova para desarrollarse: Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región.
6. Fortalecimiento del sistema productivo regional
 - 6.1. La Región Rosario sabe hacer.
 - 6.2. Generación de valor en la región.
 - 6.3. Potenciación de la Agencia de Desarrollo Regional.
 - 6.4. Sistema Regional de Plataformas Productivas.
7. Posicionamiento y proyección regional e internacional de la Región Rosario
 - 7.1. Programa de Posicionamiento y Marketing Territorial Región Rosario.
 - 7.2. Región Rosario, un lugar en forma rumbo a la excelencia.
8. Desarrollo de una oferta turística y de ocio de la región
 - 8.1. Plan de Desarrollo Estratégico de Turismo de la Región Rosario.

Durante estos últimos meses del año 2005, desde la Oficina Técnica de Coordinación del PEM, se viene trabajando con el conjunto de actores públicos y privados de la región respecto de la Visión Estratégica Colectiva. La misma es expresada como: "Rosario y su región constituyen una realidad con identidad, territorialmente integrada, socialmente inclusiva y políticamente participativa que se proyecta como polo de innovación, conocimiento y producción".

La necesidad de la planificación estratégica regional se vincula, en principio, a que las políticas existentes no son suficientes para generar empleo y riqueza en la región, puesto que la dimensión de los problemas económicos, laborales y de competitividad empresarial, es de tal magnitud que se requiere de respuestas innovadoras e integrales.

Por ello, la actividad política debe ser entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras. En definitiva, la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar el proceso de crecimiento económico y desarrollo integral. Es aquí donde radica, a nuestro entender, el problema básico para el éxito o fracaso de las experiencias innovadoras que se pretenden impulsar en la Región.

En este sentido, es necesario asumir que un proceso local transformador requiere de la combinación de tres elementos centrales: liderazgo en la toma de decisiones, por parte de los agentes locales más relevantes; consenso organizativo, expresado en la voluntad explícita de cooperación entre gobierno, empresariado y sociedad civil local; y conocimiento pertinente. Esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local, generadas específicamente a partir del proceso de planificación estratégica.

Una nueva forma de gestionar las políticas públicas necesita de actores dispuestos a asumir, a partir de una acción colectiva, la generación de reglas de juego que permitan afrontar políticamente esta nueva realidad urbana y, a la vez, poder cumplir con la realización de sus intereses sectoriales. Este constituye uno de los problemas básicos de la acción colectiva. Los actores involucrados deberían percibir en la interacción, una manera más adecuada para desarrollar sus propias estrategias y alcanzar sus propios objetivos.

05

DESAFIOS IMPOSTERGABLES

A lo largo de este trabajo, hemos tratado de reflexionar sobre las diferentes etapas del proceso de planificación estratégica en Rosario iniciado hace diez años. Producto de este recorrido y aprendizaje colectivo en el diseño de la ciudad, se pueden visualizar dos instrumentos de gestión urbana altamente consolidados que, pese a las marchas y contramarchas, han tenido sostenibilidad y coherencia en el tiempo. Tanto el Plan Estratégico Metropolitano como el Plan Urbano Rosario, son muestras claras de un proceso de alto impacto para la ciudad y su región.

Ahora bien, en este último apartado es oportuno abordar determinados desafíos en el actual proceso de planificación estratégica. Estos poseen en conjunto, una importancia sustancial para enfrentar la construcción territorial y simbólica de la Región Metropolitana Rosario

En primer lugar, desafíos teóricos. La planificación estratégica como herramienta para el desarrollo regional no debe perder su vigor conceptual y metodológico, producto del uso dogmático y excesivamente acrítico de dicho instrumento.

Una primera debilidad de este instrumento puede residir en la confusión entre el plan como proceso y el plan como producto. Es importante plantear integralmente esta discusión porque es central para comprender y sentar posición. La idea de plan producto implica un conjunto ordenado y coordinado de proyectos y acciones estratégicas, transformadores de la realidad y orientadores de otras decisiones institucionales e individuales. Mientras que el plan proceso, intenta dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva involucrando al sector privado, la administración pública y la sociedad civil. Esta es una falsa contradicción, porque un plan estratégico implica un proceso de construcción colectiva a largo plazo con productos concretos (sean de difusión, divulgación, concreción, etc.). Esta primera experiencia nos plantea la necesidad de combinar el contenido con la concertación y gestión, porque un plan estratégico logra su objetivo, en tanto, se transforme en un instrumento orientador de la construcción del futuro de la ciudad.

Una segunda debilidad, radica en no reconocer que un plan estratégico se construye realmente desde una perspectiva de profundo análisis de las relaciones entre una comunidad local particular y un medio externo. Además, debe tenerse en cuenta que el diseño de los planes estratégicos para distintas ciudades, no pueden ni deben ser similares. Por el contrario, deben tener especificidades y objetivos propios de acuerdo al contexto que los rodea.

Esta idea, nos introduce de lleno en una tercera contradicción entre cantidad y calidad de proyectos estratégicos. Muchos planes que se analizan como exitosos, plantean como argumento central el número de proyectos diseñados, pero desde una mirada profunda y realista, solo son buenas ideas respecto de un futuro deseado. Es más, indagando, se comprueba que al momento de gestionar los proyectos estratégicos del plan solamente se priorizan aquellos (15 o 20) reconocidos por el conjunto de los actores.

Por otro lado, aparece el tema de la resolución de los conflictos (políticos, sociales, etc.) y surge como solución la idea de consenso. Los planes estratégicos no constituyen un espacio donde resolver todos los problemas. Es un marco de referencia donde los actores locales acuerdan trabajar en conjunto determinadas problemáticas del territorio. La planificación estratégica es un proceso de concertación de actores locales, con el fin de establecer objetivos comunes a largo plazo que transformen la realidad actual, superando las debilidades y potenciando las fortalezas.

Se debe combinar la participación corresponsable y proactiva de los distintos actores para salir de una última trampa: la contraposición entre utopía y realidad. En definitiva, la planificación estratégica es un proceso que implica gestión. Y al ser un proceso dinámico es planificación más gestión, siendo dos caras de una misma moneda. Debemos visualizar la planificación estratégica como un proceso de aprendizaje y acción. Es una orientación para la acción.

Estas cuestiones no debemos colocarlas como contradictorias, sino asumirlas desde una perspectiva dialéctica de superación. Todo plan estratégico debe tener un poco de similitud y singularidad, productos y procesos, espacios de decisión y participación, innovación y organización, sueños y concreciones, reflexión y gestión; pero todo en su justa y coherente medida. En definitiva, es una orientación para la acción.

En este sentido, la planificación estratégica es un instrumento de racionalización que implica reconocer los problemas y valorizar los recursos, en un contexto de incertidumbre creciente, donde se intenta maximizar las acciones en pos del desarrollo del territorio. Por ello, la planificación estratégica es un instrumento de reflexión para la acción, una herramienta para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo para nuestro territorio.

En segundo lugar, es importante reconocer desafíos de carácter práctico que se visualizan en la gestión de proyectos estratégicos concretos. En este sentido, tanto el Plan Estratégico Metropolitano como el Plan Urbano Rosario, presentan relaciones de complementariedad que deben aprovecharse para el desarrollo de proyectos a escala metropolitana.

En el caso del PUR, se reconoce ampliamente a Rosario dentro de un ordenamiento territorial metropolitano. Y además, se plantea la necesidad de la participación ciudadana en la elaboración y el seguimiento del plan.

El PEM es el ámbito macro de reflexión, discusión, participación, acuerdo y gestión de los temas y problemáticas regionales. Es el espacio donde realizar estas tareas. Mientras que el PUR, es el instrumento que posee la administración pública local para materializar e implementar proyectos estratégicos en el territorio concreto.

Por ello, creemos conveniente resaltar los siguientes lineamientos de actuación para los próximos años, los cuales constituyen los desafíos sobre los que debemos trabajar para concretar una Región territorialmente integrada, socialmente inclusiva y políticamente participativa que se proyecta como polo de innovación, conocimiento y producción.

Se plantea entonces, por un lado, el desarrollo de una metodología sistemática para fortalecer los vínculos y la complementariedad entre ambos planes. Y por el otro, la gestión de proyectos emblemáticos que hacen a la consolidación, física y simbólica de la región metropolitana. A continuación, definimos los dos grandes desafíos prácticos:

- Metodología de Trabajo para la articulación interinstitucional entre PEM y PUR
- Espacios de Participación y Concertación
- Talleres Temáticos de Trabajo
- Comisiones Mixtas de Gestión
- Sistema de Seguimiento y Evaluación

- Implementación de proyectos emblemáticos:
 - a) En materia de desarrollo e Innovación:
 - Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región
 - Predio Ferial Rosario
 - Parque de Desarrollo Empresarial
 - Zonas de Actividades Logísticas Multimodales

 - b) En materia de movilidad y conectividad:
 - Plan de Reordenamiento Integral de Transporte de Cargas y Pasajeros
 - Programa Transporte de Pasajeros
 - Plan Circunvalar

 - c) En materia de infraestructuras medioambientales:
 - Programa Regional de Recursos Hídricos
 - Programa de Areas Verdes Protegidas (Sistema de Parques Regionales, Parque Regional Alto Delta, Proyecto de desarrollo sustentable del territorio isleño, Proyecto de tratamiento y preservación de los arroyos de la Región)
 - Programa Integral de Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos

En este sentido, el PEM deberá profundizar la promoción de la concertación y el desarrollo de acciones en forma mancomunada. Se constituye de esta forma, en el soporte de los acuerdos públicos/privados para la implementación de proyectos estratégicos regionales. Deberá constituirse en el enlace concreto y real donde los distintos actores (públicos y privados) e instituciones sinteticen y gestionen la Región Metropolitana Rosario.

Este es un proceso de maduración y construcción colectiva donde todos somos partícipes y responsables. Por eso, es importante que asumamos este desafío de manera solidaria y articulada.

06

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE. FRANCISCO. "Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 1998.
- BIFARELLO MÓNICA. "Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente" en Políticas para la Gobernabilidad. Municipalidad de Rosario. 2005.
- BOISIER, SERGIO. "Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización". III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998.
- CASTAGNA A, WOELFLIN ML, GHILARDI MF; ROMERO L, YOYA MA. "Evolución del PBG de Rosario y su región en los dos últimos años de la Convertibilidad". IIE, FCEyE. UNR. Octubre 2003.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA. Municipalidad de Rosario. Anuario Estadístico de la Ciudad de Rosario. Año 2001, 2002, 2003 y 2004.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL PLAN DIRECTOR. Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario. "Actualización del Plan regulador y Bases documentales para la revisión del Código Urbano".1991.
- DURAND, LUCIANO. "La planificación estratégica como herramienta para el desarrollo local: el caso Rosario". Tesis de Maestría en Desarrollo Económico Local. Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid. 2005
- DURAND, LUCIANO. "El Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario: Una estrategia de desarrollo local". Documento presentado para el Congreso Internacional del CLAD. 2005
- ENAPRO. CD-rom. Puerto Rosario- Plan de Gestión. 2004.
- LEVIN, MIRTA. "La descentralización municipal, una herramienta para el desarrollo local". Ponencia presentada en el Segundo Coloquio sobre transformaciones territoriales. Santa Fe, 1999.
- MADOERY, OSCAR. "El Proyecto local como alternativa de desarrollo", en Arturo Fernández (comp.): Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local, ed. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- MATEOS, ALICIA. "La conciliación de intereses en el proceso de elaboración

- de instrumentos urbanísticos. El campo de disputa en torno a la ordenanza de urbanizaciones de Rosario" en el libro, Territorios en Transición. Políticas Públicas y territorios metropolitanos. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro- Oscar Bragos Editores. UNR- Editora 2003.
- MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Encuesta de Indicadores Laborales. Agosto 2004 y Enero 2004.
 - OFICINA TÉCNICA DIRECCIÓN GENERAL DEL PLAN DIRECTOR. Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario. Prebional de Urbanismo "Instrumentos para la transformación de las ciudades" Taller Internacional de Urbanismo Latinoamericano, Tema "Plan Especial para la Transformación de las Ciudades – Generación de Nuevos Espacios Públicos, 1ª Mención junto al equipo técnico de la Dirección General del Plan Director, Barcelona, Abril 1999.
 - PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO. "Acuerdos Estratégicos Metropolitanos". Diciembre 2004.
 - PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO. "Documento Base. Versión Preliminar". Octubre 2004.
 - PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO. "Visión Metropolitana". Cuaderno de Trabajo del Consejo Técnico Consultivo. Producción 2002.
 - PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO. "Diagnóstico y Formulación". 1998
 - PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO. "La transformación urbanística de la ciudad. II Jornada de trabajo y seguimiento". Rosario. 1999.
 - POMPEI, ANA LAURA. "La Gobernabilidad del Área Metropolitana del Gran Rosario. Un estudio de iniciativas institucionales para la gestión metropolitana". Tesis de Maestría en Desarrollo Económico Local. Universidad Nacional de Rosario y Universidad Autónoma de Madrid. 2003
 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL. Secretaría General. Municipalidad de Rosario. "La Descentralización en Rosario. La construcción de un gobierno municipal cercano, moderno y participativo". Rosario, edición municipal. 1999.
 - PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN. Secretaría General. Municipalidad de Rosario. "La Ciudad de Rosario". Los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de Distritos. 1998.
 - SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO. Municipalidad de Rosario. "Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo. Documento Integrado". 1999
 - SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO. Municipalidad de Rosario. "Plan Urbano Rosario 2004. Carta de Concertación". Agosto 2004
 - SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO. Municipalidad de Rosario. "Plan Urbano Rosario 2005. Anteproyecto de Ordenanza". 2005.
 - SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO. Municipalidad de Rosario. "Plan Urbano Rosario 2005. Diagnóstico de la Memoria". 2005.
 - SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS- DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE. Municipalidad de Rosario. "La situación del Transporte en Rosario y su Area Metropolitana". Diagnóstico basado en la encuesta origen- destino 2002. Libro 1. Agosto 2003.

Los primeros intentos de planificación se remontan a los considerados Planos-proyectos: de alineaciones, de Grondona de 1871 y de Manuel Coll de 1873; y los de ensanches, de Francisco Marcelino de 1888 y el de Rodolfo Warnes y Pusso. Otros que se realizaron más tarde y con una visión más integral como: el Plan Bouvard de 1911, el Plan de Guido-Farengo- Della Paolera de 1935, el Plan Rosario de Montes de 1952 y el Plan Regulador de 1968. (Martínez de San Vicente, 1986)Y por último en 1985, con la creación de la oficina del Plan Director de Rosario (como oficina de planificación central, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad), se ha pretendido ordenar y sistematizar la actuación urbanística en la ciudad, para presentar un nuevo plan (1995).

El proyecto de descentralización de Rosario integra el Programa III del Plan Estratégico Rosario "Autonomía Local, modernización y descentralización" de la Línea Estratégica 2, "La Ciudad de las Oportunidades" (PER, 2000).

Los CMD incluyen en su programa -además de los servicios técnico-administrativos municipales y complementarios (Banco Municipal, Registro Civil y Empresas Prestatarias Privadas)- la confluencia e integración de políticas sectoriales centros culturales, centros de Atención Primaria a la Salud y actividades recreativas.

"Plan Director. Bases para el acuerdo". Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario. 1999

Cabe destacar que no se han incluido los valores generados por el sector primario: Trigo, maíz, sorgo, soja, girasol y cebada cervecera.

"Las pymes rosarinas. Indicadores estratégicos para la formulación de políticas locales diferenciales" A. Castagna, M.L. Woelflin, C. Módolo y L. Romero. Séptima reunión anual de Red Pymes MERCOSUR. Publicado en CD. Rafaela, 26 y 27 de Setiembre de 2002.

En general, la poca diversificación de la dirección de los flujos exportables sumado al hecho de la baja inserción, hace a la estructura productiva industrial muy vulnerable a los cambios de contextos macroeconómicos, -pues cualquier problema que afecte a alguno de los mercados de destino, provoca la consecuente disminución de la actividad exportadora- y de bajo derrame hacia el interior de la matriz productiva pues, ante cualquier auge de los mercados externos, la incidencia no es significativa.

Complejos exportadores, Vol 7. 2002. INDEC.

Informe del Observatorio Permanente del Instituto para el Desarrollo Industrial, 2001.

Informe realizado el II Encuentro Federal de Industriales Región Centro. Fisce, Adiba, Industriales, UIER, UIPBA. Novimebre 2003.

"La ocupación transitoria en la argentina urbana". J.L. Pellegrini y C. Módolo. Quinto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Publicado en CD ISBN 987-98870-0-X. Buenos Aires, Agosto de 2001.

Tasa de empleo: Población Ocupada sobre Población Total. Tasa de actividad: Población Económicamente Activa sobre Población total.

Crucella Carlos: "La evolución del empleo en el Gran Rosario en los últimos doce meses", 2004.

El índice de empleo formal sale de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo de la Nación que se realiza en 1448 empresas de más de 100 empleados, 1448 relevadas en el Gran Buenos Aires, 212 en el Gran Rosario, 204 en el Gran Córdoba y 200 en Gran Mendoza.

IERAL Litoral. "Las inversiones necesarias para un crecimiento sostenido". Documento de Trabajo n° 35. Agosto 2004.