



**EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO**

CUADERNO

**2**



CONTEXTOS DEL  
PLANEAMIENTO  
METROPOLITANO  
LOCAL E INTERNACIONAL





**EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO**

CUADERNO

**2**

▶ CONTEXTOS DEL  
PLANEAMIENTO  
METROPOLITANO  
LOCAL E INTERNACIONAL

ISBN 978-987-45382-1-5



9 789874 538215

Fein, Mónica

El área metropolitana de Rosario: contextos del planeamiento metropolitano local e internacional. 1a ed. - Rosario: ECOM, 2014.

108 p.: il. ; 27x24 cm.

ISBN 978-987-45382-1-5

1.Planificación . 2.Urbanismo. I. Título  
CDD 711

Fecha de catalogación: 31/01/2014

Primera edición: 03/2014

## **ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA (ECOM)**

PRESIDENCIA Rosario, Intendente Mónica Fein

MUNICIPIOS Y COMUNAS MIEMBROS  
DEL DIRECTORIO Arroyo Seco, Intendente Darío Gres  
General Lagos, Presidente Comunal Esteban Ferri  
Granadero Baigorria, Intendente Adrián Maglia  
Rosario, Intendente Mónica Fein (Presidenta del Directorio)  
San Lorenzo, Intendente Leonardo Raimundo

MUNICIPIOS MIEMBRO DEL CONSEJO  
DE GOBIERNO Arroyo Seco, Intendente Darío Gres  
Capitán Bermúdez, Intendente Mario Montizanti  
Funes, Intendente Mónica Tomei  
Granadero Baigorria, Intendente Adrián Maglia  
Pérez, Intendente Alejandro Marinsaldi  
Rosario, Intendente Mónica Fein  
San Lorenzo, Intendente Leonardo Raimundo  
Villa Gobernador Gálvez, Intendente Pedro González

COMUNAS MIEMBRO DEL CONSEJO DE  
GOBIERNO Acebal, Presidente Comunal Daniel Siliano  
Alvear, Presidente Comunal Carlos Pighin  
Fighiera, Presidente Comunal Rodolfo Stangoni  
General Lagos, Presidente Comunal Esteban Ferri  
Ibarlucea, Presidente Comunal José Santángelo  
Piñero, Presidente Comunal Walter Carezo  
Pueblo Andino, Presidente Comunal Juan Carlos Palotti  
Pueblo Esther, Presidente Comunal Martín Gherardi  
Ricardone, Presidenta Comunal Elsa Bianco  
Soldini, Presidente Comunal Raúl Poire  
Zavalla, Presidente Comunal José Ignacio Mujica

DELEGADOS MIEMBROS AL CONSEJO  
DE GOBIERNO Senador Provincial por el Departamento Rosario, Miguel Lifschitz (Ex Presidente del ECOM).  
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, Secretaría  
de Regiones, Municipios y Comunas, Secretario, Horacio Gherardi.  
Coordinadora Regional Nodo Rosario-Región 4, María Pía Zelayeta.

### **METROPOLITANA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA ROSARIO**

Directora General: Mirta Levin  
Coordinadora de Comunas y Municipios: Liliana Diana  
Equipo Técnico: Maira Cimolini · Marianela Motkoski · Martín Cabezudo · Daniel Sar-  
torio · Sol Mina · María del Huerto Pini · Gabriela Filippini · Jorgelina Ruiz · Gisel Levit

### **CONVENIO MUNICIPALIDAD DE ROSARIO-FACULTAD DE ARQUITECTURA, PLANEAMIENTO Y DISEÑO UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (FAPYD UNR)**

Decana, Isabel Martínez de San Vicente

### **FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO**

Presidenta, Ana Inés Navarro

# Índice

07	<b>PRESENTACIÓN</b>
16	<b>PRÓLOGO</b>
18	<b>INTRODUCCIÓN</b>
20	<b>PARTE I: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b>
22	<b>CAPÍTULO I. Principales problemáticas y desafíos en la gestión metropolitana en América y Europa. Lic. Marco Biasone, Lic. Pablo Mac Clay</b>
	1. Reflexiones a partir del relevamiento de diez experiencias metropolitanas
	1.1. Francia: las experiencias de Lille y Lyon
	1.2. España: las experiencias de Barcelona y Bilbao
	1.3. Canadá: las experiencias de Toronto y Montreal
	1.4. Brasil: las experiencias de Curitiba y Natal
	1.5. Uruguay: la experiencia de Montevideo
	1.6. Colombia: la experiencia de Bogotá
	2. Reflexiones comparativas
46	<b>CAPÍTULO II. Cuatro planes, doce lecciones: el reciente planeamiento metropolitano europeo. Dr. Arq. Pablo Elinbaum</b>
	1. De la metrópolis a la ciudad-territorio
	1.1. El territorio como referencia para el planeamiento
	1.2. Las escalas territoriales y el alcance del planeamiento
	2. Cuatro planes metropolitanos europeos
	2.1. El Plan de Desarrollo Regional de Estocolmo. La cuestión estratégica
	2.2. El Plan de Londres. La cuestión económica
	2.3. El Plan Director de la Región Isla de Francia. La cuestión política
	2.4. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. La cuestión física
	3. Doce lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo
	3.1. Contexto del planeamiento metropolitano
	3.2. Instituciones que elaboran el plan
	3.3. Enfoque
	3.4. Ámbito territorial metropolitano
	3.5. Contenido
	3.6. Determinaciones
	3.7. Modelo
	3.8. Proyectos
	3.9. Programación
	3.10. Elaboración
	3.11. Documentación y escala
	3.12. Implementación y seguimiento
76	<b>PARTE II: LA EXPERIENCIA DEL ÁREA METROPOLITANA ROSARIO (AMR)</b>
78	<b>CAPÍTULO I. Fundamentos de la construcción histórica del Área Metropolitana de Rosario. Arq. Silvia Dócola</b>
90	<b>CAPÍTULO II. Antecedentes de planificación en el Área Metropolitana Rosario. Arq. Cecilia Galimberti</b>
102	<b>PARTE III: EPÍLOGO</b>
	Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de las directrices de ordenación del Área Metropolitana de Rosario. Dr. Arq. Pablo Elinbaum



# Presentación

## SANTA FE



**Antonio Bonfatti**

Gobernador de la Provincia de Santa Fe

Hace varios años asumimos el proyecto colectivo de hacer de Santa Fe el mejor lugar para vivir; esto significó poner todo nuestro esfuerzo en lograr una provincia integrada territorialmente, con calidad social y con una economía orientada al desarrollo. En este recorrido, convocamos a la ciudadanía a construir el Plan Estratégico Provincial, y en 346 proyectos volcamos los sueños de los que se animaron a planificar el territorio en el largo plazo, a establecer prioridades y acordar estrategias comunes.

Los gobiernos locales, los ciudadanos y las organizaciones sociales se convirtieron en los protagonistas de este proceso. Ellos, actuando en conjunto, son capaces de impulsar y construir verdaderos ámbitos institucionales de participación, planificación y gestión que permitan reforzar objetivos y proyectos concertados de inclusión y desarrollo local.

En este marco, el Área Metropolitana de Rosario hizo de su heterogeneidad una

fortaleza, y demostró desde siempre su voluntad de trabajar en red, de facilitar acuerdos sociales y de articular políticas públicas para equilibrar el acceso a servicios y derechos de todas las localidades que la integran. Supo identificar motivaciones para asociarse más allá de las asimetrías, entendiendo que los pueblos y ciudades, trabajando juntos tienen más capacidad para resolver problemas que cada uno por separado.

La institucionalización de un espacio tan plural a través del Ente de Coordinación Metropolitana nos da la posibilidad de mirarnos más allá de nuestras diferencias, y de pensar el área como una región que crece, que planifica y que prioriza necesidades con reglas de juego claras y en base a una agenda común.

Sigamos trabajando juntos por una Santa Fe que construye su futuro con diálogo, consensos y convivencia.

8

## ROSARIO



**Mónica Fein**

Intendente Municipal de Rosario  
Presidenta Ente de Coordinación  
Metropolitana

Como Intendente de Rosario y Presidenta del Ente de Coordinación Metropolitana, me es grato compartir con los intendentes y presidentes comunales integrantes del ECOM, la presentación de esta serie de cuadernos, en los cuales se volcarán estudios, reflexiones y propuestas vinculados al Área Metropolitana Rosario.

Este material producido, evidencia con claridad, que la tarea emprendida desde la creación del ECOM, en agosto de 2010, ha dado sus frutos. Estamos hoy en condiciones de plasmar las primeras impresiones, que han surgido de un trabajo conjunto.

Es imprescindible destacar la excepcionalidad del marco en el que este trabajo se desarrolla. Considero necesario subrayar un hecho que se vuelve inédito a la luz no sólo de los tiempos actuales, sino de la historia de nuestro país: la creación, por voluntad de sus autoridades políticas locales, de un espacio de articulación horizontal entre Intendentes y Presidentes comunales. En circunstancias en las que la mirada coyuntural parece ser la más frecuente, aquí, en el sur de la Provincia de Santa Fe, un grupo de dirigentes políticos coincidimos en que ciertos desafíos que debemos sortear superan la escala local; y actuamos en consecuencia, porque entendemos que debemos abordarlos con una lógica de complementariedad y articulación territorial.

Las metrópolis modernas enfrentan realidades complejas, que les exige necesariamente

interactuar con las ciudades que la rodean, abarcando en su perspectiva, un territorio que trasciende sus propias fronteras. El fenómeno de conformación metropolitana, obliga a compartir una mesa de trabajo conjunto, porque los problemas que cada ciudad enfrenta, y la búsqueda de las mejores soluciones, no reconocen límites jurisdiccionales.

La idea de aprovechar los beneficios asociativos que otorga una mayor escala, para aumentar la eficacia en la gestión del territorio, no es nueva. La novedad reside en poder avanzar en la constitución y fortalecimiento de un espacio común de trabajo, con voluntad política y saber técnico, para -en definitiva- cumplir con lo que la sociedad, hoy más que nunca, nos demanda: mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El trabajo conjunto entre responsables políticos y referentes técnicos de las distintas localidades involucradas, sumado al importante aporte efectuado desde los ámbitos académicos, ha contribuido a concretar una primera fase de la tarea que nos hemos propuesto. Mi agradecimiento especial a todos, por apostar y contribuir a esta construcción colectiva.

Arroyo Seco es una ciudad en pleno desarrollo y crecimiento, que se expande en forma ordenada y cuenta con muchas atracciones. Su punto estratégico de ubicación y la infraestructura de servicios e Instituciones, la posicionan como una de las ciudades más pujantes y bonitas del Sur Santa-fesino; que gracias a su integración al Ente de Coordinación Metropolitana hoy se plantea como una localidad fundamental en la Metrópoli del Gran Rosario que se relaciona e interactúa todos los días y busca permanentemente metas en común para el crecimiento sustentable de la región.

Formar parte del Ente Coordinación Metropolitana, nos permite participar en la integración de la región metropolitana de Rosario, para tratar en conjunto temas que nos preocupan a todos: transporte, turismo, puertos, basura, etc.

Es el medio de intercambiar ideas y proyectos, con visión de un futuro mancomunado, donde prevalezca el bien común.

El Ente de Coordinación Metropolitana como herramienta de planificación y gestión intermunicipal contribuye, indudablemente, al fortalecimiento de las relaciones entre los distintos municipios y comunas que la conforman, pero debe, al mismo tiempo, preservar sus identidades para contribuir desde ellas a la conformación de un Área Metropolitana democrática, inclusiva y, fundamentalmente, con un componente de descentralización de servicios que los acerquen a los usuarios más alejados y permitan el desarrollo armónico de las comunidades que la integran.

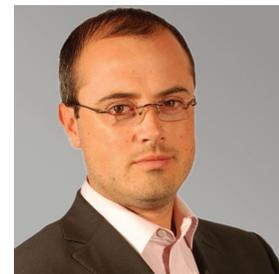
Es importante, entonces, pensar en forma conjunta una distribución más equitativa de los servicios de salud, cultura, educación e infraestructura evitando centralismos deformantes y perjudiciales para los usuarios.

Trabajar en el diseño de un sistema integral de transporte que vincule los distintos componentes del área y no que sólo los vincule con la Metrópoli, favoreciendo de esta manera el desarrollo de los mismos.

Desarrollar los servicios de agua, gas, energía eléctrica en forma equitativa para que todos puedan gozar de los mismos, sin exclusiones y favoreciendo la inclusión de los sectores más desprotegidos y alejados.

Es nuestra oportunidad para corregir viejas asimetrías que corroen el tejido social y obturan la integración, por injustas, excluyentes y sostenedoras de privilegios, que no se condicen con la impronta de ampliación de derechos que caracteriza a este nuevo siglo, especialmente en el concierto latinoamericano.

## ARROYO SECO



**Darío Gres**

Intendente Municipal de Arroyo Seco

## GRAL. LAGOS



**Esteban Ferri**

Presidente Comunal de General Lagos

## GRANADERO BAIGORRIA



**Adrián Maglia**

Intendente de Granadero Baigorria

## SAN LORENZO



**Leonardo Raimundo**  
Intendente Municipal de San Lorenzo

El Ente de Coordinación Metropolitana constituye una herramienta de planificación y gestión que, por su carácter intermunicipal, contribuye al fortalecimiento de las relaciones entre los distintos municipios y comunas que conforman la región Rosario.

Entre las múltiples ventajas que brinda este mecanismo de cogestión, se destaca la posibilidad de concretar el diseño conjunto de las políticas públicas que afectan a la región, facilitando así la elaboración de estrategias consensuadas en la búsqueda de las soluciones efectivas a problemáticas comunes.

Esta estrategia participativa de carácter regional constituye un salto cualitativo hacia formas organizativas que superen la estrechez de las acciones individuales, las decisiones puramente coyunturales y los límites de la pertenencia política de los gobiernos locales.

El Ente está pensado para trascender los acotados tiempos de cada gestión de gobierno, a fin de constituirse en una herramienta transformadora de la región como un todo, sin menoscabo de las identidades locales que le dan sustento.

La incorporación al Ente del municipio de San Lorenzo, ha sido acompañada de diversas acciones internas destinadas a desarrollar sus potencialidades de gestión en tanto ciudad con reconocido perfil histórico e industrial como a la conformación de equipos y procesos de planificación y participación democrática, que faciliten la construcción de una ciudad profundamente integrada a la región, pero también más equitativa, saludable, inclusiva y sustentable.

Estamos convencidos de que continuar en el camino iniciado en el año 2010 con la creación del Ente es la mejor opción para afrontar los desafíos a los cuales se enfrentan las administraciones locales en el siglo XXI.

## CAPITÁN BERMÚDEZ



**Mario Oscar Montizanti**  
Intendente Municipal de Capitán Bermúdez

La región Metropolitana del Gran Rosario, es una zona con excelente potencial de desarrollo, y los gobiernos de los municipios y comunas que conformamos el Ente de Coordinación Metropolitana hemos asumido el compromiso de trabajar mancomunadamente para el diseño y ejecución de políticas comunes que traduzcan en hechos las justas demandas de la sociedad y lograr el crecimiento coordinado y equilibrado de la región.

El gobierno de Capitán Bermúdez entiende que la integración regional es la mejor herramienta para promover el potencial de cada localidad y lograr el crecimiento

colectivo maximizando la eficiencia de los recursos disponibles.

Nos acompaña, en nuestra participación en el Ente de Coordinación Metropolitana, un concepto unívoco de organización, de respeto mutuo, de solidaridad, de conciencia de conjunto, de la necesidad de debate como instancia de superación y crecimiento zonal.

La marcha es larga, alcanzar la meta es posible, depende de nosotros, pongamos el esfuerzo y tendremos un futuro promisorio común. Vale la pena el esfuerzo.

La ciudad de Funes, nacida a la vera del ferrocarril con un imaginario de «pueblo de recreo», es hoy la ciudad que más crece en la provincia. Desde su origen fue el lugar elegido para el relax y el descanso; marcada por un turismo individual y de masas, Funes llega a triplicar su población en temporada de verano, fines de semana y feriados. En lo últimos años recibe además de manera masiva, migrantes que la eligen como lugar de residencia permanente.

Por su enclave territorial, ubicada en el Área Metropolitana de Rosario, con la cual nuestros vecinos mantienen fuertes lazos tanto laborales, como productivos, comerciales y de recreación y turismo; y junto al aeropuerto internacional «Islas Malvinas», constituye también, la puerta de entrada a visitantes regionales e internacionales.

Estas condiciones exigen hoy más que nunca, una planificación y ejecución de políticas que atiendan las necesidades nuevas que se originan tanto desde lo público como desde lo privado, de manera que pueda transformar su crecimiento en desarrollo sustentable y que ubiquen a la ciudad como instrumento de integración social.

Todo esfuerzo aislado es escaso, más en el mundo globalizado, y en este contexto resulta vital la creación del Ente de Coordinación Metropolitana, como espacio de innovación y colaboración, que coordine los esfuerzos públicos y privados de las distintas ciudades y comunas, generando acciones que conduzcan al bienestar de los ciudadanos que conviven en nuestra región.

## FUNES



**Mónica Tomei**  
Intendente Municipal de Funes

El ser parte de una gran metrópoli, nos compromete a trabajar en forma articulada y mancomunada para poder elaborar políticas que tengan como resultado desde la visión del conjunto, el bienestar de cada una de las comunidades que la integran sin perder la individualidad de cada una de ellas. Este es el desafío, en ese sentido estamos trabajando y seguimos avanzando.

## PÉREZ



**Alejandro Marinsaldi**  
Intendente Municipal de Pérez

11

En los tiempos que corren es impensado el desarrollo y crecimiento individual de comunas y municipios con referencia a políticas sociales, energéticas, productivas, de infraestructura y de transporte, entre otros temas.

En relación al Ente de Coordinación Metropolitana, es importante destacar la integración regional, promoviendo el potencial de cada localidad con gestiones basadas en el crecimiento colectivo.

Pensar un concepto que incluya debates de proyectos sobre las estructuras apropiadas de gestión y control de políticas públicas conjuntas, tomando nuevas medidas y aunando esfuerzos abarcando toda la región.

El acrecentamiento de servicios y trabajos en pos de la implementación es el resultado del compromiso asumido desde su inicio por el Ente.  
¡Sumemos nuestro esfuerzo!

## ALVEAR



**Carlos Pighin**  
Presidente Comunal de Alvear

## FIGHIERA



**Rodolfo Stangoni**  
Presidente Comunal de Fighiera

Estamos convencidos de que el camino seguro al éxito de una gestión es saber captar las necesidades de una población, buscando las herramientas adecuadas y utilizando las estrategias que mejor definen el perfil de una comunidad.

Para ello será necesario una resolución de problemas que no se agoten en los límites de un distrito. La vida moderna exige una mirada que vaya mas allá.

Es necesaria la interrelación, el hombre

no se concibe aislado y su desarrollo y crecimiento implica comunicarse, comprometerse, involucrarse. Los municipios y comunas también requieren de esos propósitos para poder crecer, para poder enfrentarse a los cambios profundos que el mundo globalizado propone.

De ello se trata: fortalecer la acción individual y colectiva para buscar y aplicar alternativas eficaces y eficientes para la sociedad.

## IBARLUCEA



**José Santangelo**  
Presidente Comunal de Ibarlucea

El desarrollo demográfico que, no sólo las localidades en su consideración individual sino toda el Área Metropolitana viene experimentado en los últimos años, hace imprescindible la formulación de estudios integrales de las diferentes problemáticas que, claramente, fueran plasmadas dentro de la misión del Ente de Coordinación Metropolitana.

Entendimos racional y necesario contemplar cuestiones no sólo locales sino también de carácter regional, toda vez que se está tratando no sólo una cuestión individual y abstracta sino de un todo, del ordenamiento territorial y por lo tanto de planificación estratégica, en procura de un desarrollo armónico e integrado del territorio de la zona metropolitana.

Las diferentes administraciones y en particular la ciudad de Rosario, conciente de lo imperioso que se torna el diseñar un plan coherente, integral y ordenado de infraestructura de los ejidos urbanos que conforman el Área Metropolitana impulsa desde el año 2010 la conformación del Ente de Coordinación Metropolitana procurando compatibilizar las acciones locales con las generales.

Es así que el Ente, actuando en pos del bien público y buscando un desarrollo integral de los diferentes sectores de la región, procura la complementariedad urbanística de cada localidad que conforma el Área, aunando los esfuerzos de todos sus integrantes y asumiendo un compromiso de desarrollo sustentable.

## PIÑERO



**Walter Omar Carengo**  
Presidente Comunal de Piñero

Cuando fuimos convocados a formar parte de este proyecto nunca imaginamos la importancia y el impacto que iba a generar en esta Administración Comunal.

El Ente de Coordinación Metropolitana nos abrió un panorama integral de planificación de proyectos a desarrollar a largo plazo en el distrito, como así también la posibilidad de relacionarnos e intercambiar ideas, propuestas y actividades con

las demás municipalidades y comunas de la región, compartiendo conceptos y buscando nuestro fortalecimiento.

El Ente logró desde su creación, la articulación e integración de pequeñas localidades como Piñero con grandes urbes como Rosario.

Sigamos articulando nuestro trabajo, buscando juntos soluciones efectivas.

Desde la primera convocatoria a formar parte del Ente de Coordinación Metropolitana, la actitud de la gestión comunal de Andino fue participar y apoyar la iniciativa. Estamos convencidos de la importancia de planificar en conjunto, detectando el perfil característico de cada localidad para así potenciarlo y coordinar esfuerzos en cambio de superponerlos o intentar competir.

Acordar entre todos los actores del gran Área Metropolitana de Rosario sentará las bases para el bienestar del conjunto de habitantes de la región, creando mejores mecanismos de productividad, conectividad y fundamentalmente calidad de vida.

Este paso que se ha dado en la conformación y puesta en marcha del Ente de Coordinación Metropolitana es fundamental hacia la construcción de una región ordenada, programada con consenso y armonía, pero que fundamentalmente respeta y revaloriza la historia de cada localidad que lo integra, y toma en cuenta su visión de futuro.

Desde la Comuna de Ricardone nos complace ser parte del Ente de Coordinación Metropolitana porque sabemos que los fenómenos sociales y territoriales de nuestra comunidad trascienden nuestras fronteras geográficas. Estamos convencidos que una fluida relación con nuestros vecinos y la aplicación de criterios comunes en cuestiones relacionadas con el transporte, el medio ambiente, el ordenamiento territorial, la salud y la seguridad, entre otros temas, nos fortalecen al interior de nuestras comunas y se constituyen a la vez en estructurantes del pensamiento metropolitano.

La constitución de áreas metropolitanas ha sido, y aún lo es, un desafío en el contexto latinoamericano. Pero su no consti-

En ese sentido hemos detectado el enorme potencial de nuestra localidad en calidad ambiental, proyectándose como unos de los pueblos en los que el Turismo Sustentable y el aprovechamiento de los hermosos paisajes del Río Carcarañá, hoy declarados Área Natural Protegida, serán el perfil primordial en la Región, ofreciéndose dentro del grupo de comunas y municipios como el lugar donde acercarse a la naturaleza y vivirla a pleno en total armonía.

Auguramos un fructífero futuro a este Ente, deseando poder sumar a las localidades que aún no se han integrado y que en un no muy largo plazo podamos disfrutar de los resultados de trabajar juntos.

tución garantiza el crecimiento caótico de los municipios y comunas que las integran, agravando las desigualdades urbanas y los conflictos sociales; contribuyendo de esta manera la concreción de una mala ciudad.

Se nos presenta hoy un desafío, el de asumir el fenómeno metropolitano como una realidad socio-territorial que rebasa las fronteras de cada localidad y en consecuencia refleja la necesaria conciencia y corresponsabilidad en las dependencias mutuas con el entorno regional. Como así también el desafío de fortalecer esta asociación voluntaria de municipios y comunas, de empezar a construir ciudades que potencien sus particularidades integrándose a su vez a un conjunto armónico para brindar un futuro mejor a nuestros ciudadanos.

## PUEBLO ANDINO



**Juan Carlos Palotti**  
Presidente Comunal de Pueblo Andino

## PUEBLO ESTHER



**Martín Gherardi**  
Presidente Comunal de Pueblo Esther

## RICARDONE



**Elsa N. Bianco**  
Presidenta Comunal de Ricardone

## SOLDINI



**Raúl Alberto Poire**  
Presidente Comunal de Soldini

La magnitud y la dinámica de las zonas metropolitanas demandan un esquema claro de coordinación y gestión a partir del cual exista coherencia en la acción gubernamental, incorporada al concepto de regionalización a las propuestas de desarrollo urbano sustentable, que favorece la integración con el desarrollo económico. Esto implica la actualización de los esquemas de ordenamiento territorial para el impulso del desarrollo región.

Para ello es de vital importancia profundizar la mirada metropolitana, la institucionalidad del Ente de Coordinación Metropolitana y el rol de cada localidad dentro de esta estructura.

Asimismo, visualizar hoy las problemáticas de nuestras localidades desde una mirada metropolitana y no local nos convoca a unirnos y a trabajar en forma conjunta en temas comunes que afectan a nuestros territorios. Ello nos permitirá establecer las condiciones necesarias para ejercer una acción de gobierno más efectiva y amplia, que permita construir consensos entre las distintas instancias gubernamentales, y la sociedad, para elaborar instrumentos y propuestas que impulsen el desarrollo regional urbano, para que exista un único gran beneficiario, el conjunto de los habitantes de la región.

## ZAVALLA



**José Ignacio Mujica**  
Presidente Comunal de Zavalla

Nuestra localidad, situada al oeste del Gran Rosario sobre la Ruta 33 y en las cercanías del la ruta A012, es un lugar estratégico para el desarrollo industrial y urbano. Cuenta con la sede de la Facultad de Ciencias Agrarias lo que nos brinda una impronta estudiantil que se nota en la economía de nuestros negocios y en la vida social de nuestra comunidad.

La inclusión en el Ente de Coordinación Metropolitana nos permite debatir temas

de importancia para el desarrollo y futuro de nuestro pueblo. Transporte, tratamiento de la basura, ordenamiento territorial, son algunos de los temas en los que hemos avanzado en los últimos tiempos y con resultados positivos.

El desafío hacia adelante es seguir por la misma senda de inclusión y desarrollo que brinde a nuestros vecinos una mejor calidad de vida.

*Agradecemos especialmente el apoyo y colaboración recibida, en el marco de la gestión desarrollada por Metropolitana y el ECOM, a los presidentes comunales que ejercieron su cargo durante el período anterior de gobierno (2011- 2013): **Flavio Puccini** (Pueblo Esther), **Mirta Mansilla** (Acebal), **Oscar Ferri** (General Lagos) y **Carlos Mariani** (Figuera). También a **Romina Luciani**, ex Intendente interina de Granadero Baigorria.*

Desde hace más de dos décadas, el municipio de Rosario ha venido impulsando la creación de un órgano supramunicipal en la región metropolitana, que permita estudiar, planificar y gestionar de manera articulada y asociativa el desarrollo territorial, urbano, económico y social de toda la región, superando los límites estrechos de cada jurisdicción municipal. Este esfuerzo que reconoce muchos antecedentes, finalmente se concretó el 19 de agosto de 2010 con la firma del acta de constitución del Ente de Coordinación Metropolitana.

Hoy ya el ECOM es una realidad y los resultados comienzan a visualizarse, aunque recién se están dando los primeros pasos.

El documento que estamos presentando es el resultado del trabajo de un equipo técnico interdisciplinario de la Municipalidad de Rosario y de todos los municipios y comunas que integran el Ente, pero sobre todo es la expresión de una visión sistémica e integral del territorio, que recupera lo mejor de las experiencias de planificación anteriores, en las décadas del 60 y del 70 del siglo pasado y le incorpora la mirada estratégica que con tanto éxito aplicó Rosario desde mediados de los 90.

Estamos transitando caminos nuevos, construyendo una singular y novedosa

institucionalidad metropolitana, sin antecedentes en la Argentina y realizando un aprendizaje concreto en la tarea de pensar, planificar y articular políticas desde la cooperación, el asociativismo y la complementariedad, con una perspectiva de integración para el desarrollo.

Las experiencias innovadoras siempre generan dificultades y problemas pero también ofrecen nuevas oportunidades.

Tenemos el gran desafío de romper con el destino recurrente de muchos grandes centros urbanos de América Latina que al crecer y extenderse hacia la región, terminan convirtiéndose en conglomerados caóticos, anárquicos, donde aumentan los conflictos y la violencia y disminuye la calidad de vida de vastos sectores de la población.

Contamos con condiciones favorables para construir una gran metrópoli moderna, inclusiva, integrada, con una óptima calidad de vida para todos sus habitantes, sin perder la identidad y las características propias de cada localidad de la región. Pero ello sólo será posible si se persiste en la senda iniciada, profundizando la conciencia metropolitana y acentuando el compromiso de los gobiernos locales de la región y del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

## DEPARTAMENTO ROSARIO



**Miguel Lifschitz**

Senador Provincial Departamento Rosario  
Primer Presidente Ente de Coordinación  
Metropolitana (2010-2011)

# Prólogo

El significado de una región para la organización de la vida económica, entendiendo por ésta lo atinente al espacio, la geografía y la organización del territorio ha adquirido, desde hace ya varias décadas, una creciente importancia en los estudios sobre el desarrollo, tanto en el plano socioeconómico como en el político. Varios factores han confluído para poner en el centro de la escena del desarrollo, el soporte geográfico del mismo. Entre ellos se destacan las profundas y crecientes desigualdades interregionales al interior de los países, la emergencia de ciudades y regiones de prominencia global, y la crisis del Estado-Nación<sup>1</sup>. No menos importante resulta el hecho de que el mundo esté experimentando la mayor ola de crecimiento urbano de la historia, estimándose para el año 2030, que más de cinco mil millones de personas, vivirán en ciudades de diferente tamaño.

En esta ola de urbanización, las áreas metropolitanas cobran un rol singular. El crecimiento metropolitano ha sido espectacular en los países industrializados desde la Segunda Guerra Mundial, y en el presente ganan entidad en las economías emergentes, posicionándose como la unidad geográfica clave para el análisis económico regional dentro de las naciones y los estados.

Hoy en día, las regiones metropolitanas son reconocidas como el motor del crecimiento y del desarrollo de las naciones de un mundo globalizado, así como las impulsoras de los procesos de innovación globales. En los países industrializados, las regiones metropolitanas desempeñan un papel fundamental no sólo como las principales generadoras de valor agregado, sino también como los principales nodos de la creatividad, la innovación y el espíritu empresarial, así como de la comunicación y el transporte. La actividad económica se concentra en las áreas metropolitanas a través de las interacciones entre las empresas, las personas y los gobiernos; en ellas, los inversores pueden conectarse con los grandes mercados laborales y de consumo, y también encontrar la infraestructura pública que mejora la competitividad de las empresas. La proximidad de estos factores -economías de localización y ur-

banización de sus agentes económicos-, producen «economías de aglomeración» que promueven la productividad y conducen al crecimiento económico y, en definitiva, impulsan la economía nacional y global. Adicionalmente, las áreas metropolitanas funcionan como puertas de entrada a otras regiones, vinculando a los actores económicos de la región con actores económicos de otras regiones esparcidos a nivel nacional y de otras partes del mundo. Debido a su tamaño, las áreas metropolitanas ofrecen una gran variedad y diversidad de socios para los agentes económicos innovadores, con un potencial único para lograr sinergias en los procesos de innovación. Se debe destacar que las regiones metropolitanas se caracterizan por un alto grado de apertura. Ellas son los principales nodos de las redes de transporte y comunicación nacional e internacional y, como tales, funcionan como nodos de incorporación de nuevas ideas y conocimientos.

Es así que entender y explicar el crecimiento y el cambio de las regiones y ciudades, es uno de los grandes desafíos para las ciencias sociales<sup>2</sup>. Las ciudades y las regiones metropolitanas, como otra escala geográfica del sistema económico, tienen complejos procesos de desarrollo económico que dependen, en cierto modo, de una casi infinita gama de fuerzas. ¿Por qué crecen las ciudades-región? ¿Por qué algunas declinan? ¿Qué diferencia a las áreas metropolitanas exitosas de las que no lo son? ¿Cuáles son las fuerzas que hacen que el ingreso per cápita de sus habitantes crezca? ¿Por qué algunas son mucho más productivas que otras? ¿Cuál es la relación de la estructura material-física de la región con su desempeño económico? Preguntas cruciales que requieren ser adecuadamente respondidas, a la hora de aprovechar las ventajas potenciales de las áreas metropolitanas.

El desarrollo urbano y regional es un fenómeno ruidoso y complejo. Sus causas más importantes no pueden ser comprendidas a través de las herramientas de cualquier disciplina o teoría única, resulta necesario un abordaje interdisciplinario. Se requiere de la geografía, de la sociología, de la economía y de la política urbana

para pensar, por ejemplo, cómo las redes empresariales afectan el espíritu empresarial y la especialización, cómo la política afecta a los mercados locales de trabajo y los salarios, cómo las redes sociales influyen en la atención política y la resolución de problemas, cómo las ideas, tradiciones y culturas impactan en el ambiente que rodea a las empresas, y cómo el uso del suelo está formado por muchas de esas fuerzas locales y el impacto que todas ellas causan sobre los problemas ambientales. Todos estos factores contribuyen a la dinámica del desarrollo interno de las regiones urbanas, y difieren considerablemente de una ciudad a otra.

Las áreas metropolitanas son la principal escala en la cual las personas experimentamos la realidad vivida. Los cambios en la geografía, la turbulencia y la desigualdad del desarrollo, junto con la magnitud de la urbanización, harán que el crecimiento de las áreas metropolitanas sea más importante que nunca para la economía, la política y, fundamentalmente, para el bienestar de sus habitantes. Su gestión supone un gran desafío para la humanidad.

El presente cuaderno busca analizar experiencias internacionales a nivel metropolitano, estudiando la historia y la complejidad del surgimiento de esta concepción espacial, y analizando los principales desafíos para su gestión. El análisis se aborda de manera interdisciplinaria, abarcando aspectos económicos, históricos, sociales, urbanísticos y territoriales. Adicionalmente, se estudia la historia del fenómeno metropolitano en Rosario, ahondando en los diferentes intentos por consolidar esta visión en nuestra ciudad.

Tanto el análisis de las experiencias a nivel mundial, como el estudio del desenvolvimiento histórico del fenómeno en Rosario, no tienen por objetivo convertirse en un cierre de la temática sino más bien todo lo contrario: este cuaderno busca abrir nuevos interrogantes, plantear desafíos futuros y generar diferentes perspectivas de análisis que resulten la base para continuar discutiendo, y dando forma a la consolidación del Área Metropolitana de Rosario.

**Dra. Ana Inés Navarro**

<sup>1</sup> A. Scott y M. Storper, «Regions, Globalization, Development». *Regional Studies*, Vol. 37.6&7, pp. 579-593, 2003

<sup>2</sup> H. Perloff, «Key Features of Regional Planning». *Journal of the American Institute of Planner*, Vol. 34, Issue 3, pp. 153-159, 1968.

Ana Inés Navarro es doctora en Economía por la Universidad de San Andrés, Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Rosario, y tiene estudios de posgrado en la Universidad Torcuato di Tella. Dirige el departamento de Economía en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral y el IDIED. Es profesora titular de Microeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR. Es profesora del IAE Business School, y profesora invitada de North Florida University (USA). Ha publicado numerosos artículos y trabajos de investigación en publicaciones nacionales e internacionales. Es miembro de diversas asociaciones profesionales y, actualmente, preside la Fundación del Banco Municipal de Rosario. Es casada y madre de cuatro hijos.

# Introducción

Comprender la complejidad y diversidad que presenta la planificación a escala metropolitana requiere, necesariamente, del análisis comparativo con otros procesos y del análisis retrospectivo del propio. Por ello, este segundo cuaderno complementa el análisis de la primera publicación, contextualizando el fenómeno de la articulación a escala metropolitana, en el ámbito internacional y en la historia de Rosario.

La parte I del cuaderno, abre la perspectiva acerca de la gestión metropolitana en otras partes del mundo. Ofreciendo un desarrollo de experiencias en América Latina y Europa, se ilustra la idea de que el fenómeno de la articulación metropolitana es un desafío contemporáneo que se plantean muchas ciudades en la actualidad.

En el capítulo I los Lic. Marco Biasone y Pablo Mac Clay, buscaron relevar experiencias internacionales y determinar problemáticas y desafíos transversales a cada una de ellas, generando un espacio de reflexión y apertura de interrogantes que pueda colaborar en el proceso de consolidación del Área Metropolitana de Rosario (AMR). Si bien la selección, en cuanto a las áreas estudiadas no es extensiva y tiene un importante componente de subjetividad (más allá de los criterios de selección explicitados), lo que se busca en el documento es una aproximación general a la problemática metropolitana, a través de la descripción de las políticas en diferentes países que puedan oficial de disparador para el proceso de construcción metropolitana que se viene realizando en el área de Rosario, de un tiempo a esta parte. El objetivo general del relevamiento ha sido describir ciertas problemáticas metropolitanas en ciudades de Europa y América Latina, de modo de estudiar cuáles son los principales temas que se discuten, actualmente, a nivel metropolitano y dar lugar a un debate que sirva de orientación a la hora de pensar la conformación del Área Metropolitana de Rosario. A los fines del análisis, se eligieron diez áreas metropolitanas de diferentes países para estudiar ciertos aspectos referidos, tanto a su conformación como a su funcionamiento. Para lograr una caracterización general y

un análisis que, aún siendo descriptivo, no perdiese profundidad, en cada una de estas áreas, se estudiaron las siguientes problemáticas: aspectos históricos y económicos, principales instituciones y mecanismos de gobernanza, existencia de marcos legales de apoyo al área, formas de financiamiento de la estructura administrativa metropolitana, y sistemas de transporte desarrollados.

En el Capítulo II, el Dr. Arq. Pablo Elinbaum ofrece una dinámica descripción de cuatro planes de planeamiento metropolitano europeo, que le permite ensayar doce lecciones relacionadas al proceso. A partir de la presentación de los casos de Estocolmo, Londres, París y Barcelona, es factible apreciar las particularidades de procesos de planificación que colocan el énfasis en diferentes aspectos. Frente a un modelo territorial emergente para el que no valen las formas definidas, los contenidos y el método del planeamiento tradicional, algunas áreas metropolitanas se convierten en verdaderos polos de innovación, en materia de ordenación y desarrollo supralocal. ¿Qué podemos aprender de estas experiencias? La transferencia tecnológica internacional no siempre es exitosa; sin embargo, si logramos sistematizar las reflexiones desde la práctica, muchas de las experiencias europeas pueden recuperarse de cara a una posible agenda para la ordenación del Área Metropolitana de Rosario (AMR). El objetivo general de este estudio, radica en evidenciar las aportaciones instrumentales de la reciente experiencia del planeamiento metropolitano en Europa. Mediante el estudio comparado de cuatro casos se pretende orientar y, sobre todo, argumentar la conformación de las directrices de ordenación del AMR.

La segunda parte del cuaderno presenta la experiencia del Área Metropolitana de Rosario, contextualizando su desarrollo histórico desde los inicios de la ciudad, en el siglo XIX, y su devenir hasta el momento previo a la constitución del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM).

En el capítulo I, la Arq. Silvia Dócola construye lecturas sobre la conformación de la actual Área Metropolitana de Rosario en el tiempo. Retoma la definición, ya elabo-

rada, de que el territorio se conforma por las sucesivas capas de proyectos y transformaciones materiales que se dan sobre una base natural en mutación, con ritmos de transformación diversos; definiendo que, entre dichos proyectos, se establecen relaciones de conflicto, superposición y complementariedad. El territorio es, entonces, espacio de tensiones. Desde cada proyecto se lucha por el control del espacio en un tiempo, en relación a otros proyectos, posicionándose no sólo con respecto a lo material en ese propio tiempo (lo natural y lo transformado), sino también en relación a los proyectos que lo preceden; actuando a partir de rupturas, continuidades, transformaciones y permanencias. Desde esta base conceptual propone cómo los diversos sujetos proyectan en el área de los arroyos, demostrando los variados límites que cada proyecto busca consolidar para la ocupación y organización del espacio. Este capítulo permite articular las variadas historias locales (de las cuales se dio cuenta en las fichas descriptivas de cada localidad, en el Cuaderno I), en un relato cuya difusión y puesta en debate realiza un aporte en el proceso de identificar, y afianzar la identidad metropolitana. Por otro lado, al considerar al patrimonio existente como rastro o espacio de memoria de esos proyectos en el tiempo, nos propone, aún sin dar cuenta de ello, que algunos edificios, sitios, acciones, puedan ser considerados patrimonio de lo local y de lo metropolitano. Este relato fue presentado, sintéticamente, en cada uno de los tres talleres que se iniciaron sobre Identidad Metropolitana como disparador sobre las reflexiones sobre identidad local/identidad metropolitana.

En el Capítulo II, la Arq. Cecilia Galimberti realiza una revisión de la planificación del territorio del Área Metropolitana de Rosario, en la cual nos demuestra cómo desde el primer Plan Regulador de Rosario del año 1935, se encuentra presente la valoración de la identidad metropolitana y la importancia de un abordaje regional en el desarrollo de los planes locales. Se refuerza en su lectura que, a pesar de las diversas vicisitudes políticas y económicas a lo largo del siglo XX, la mirada metropolitana permanece a través del tiempo. De este modo, los diversos planes urbanos,

organismos de coordinación regional y estudios abordados desde esta perspectiva supramunicipal, nos han legado éxitos y desaciertos sobre los cuales seguir trabajando. Este análisis histórico de la planificación del AMR aporta al debate de los desafíos y objetivos pendientes situándonos, en la actualidad, en el Ente de Coordinación Metropolitana, a través del cual se retoma el abordaje metropolitano, por intermedio de la construcción colectiva y consensuada de todos los actores partícipes de la transformación cotidiana del territorio.

La publicación concluye con un breve epílogo del Dr. Arq. Elinbaum, quien, a partir del análisis desarrollado reflexiona acerca de los posibles lineamientos para el diseño de directrices de ordenamiento para el Área Metropolitana de Rosario.

De esta manera, esta segunda publicación busca ofrecer un contexto para el análisis de los procesos a escala metropolitana: por un lado, relevando experiencias contemporáneas en diversas partes del mundo, cuyas agendas encuentran similitudes (mas allá de escalas y diferencias de desarrollo) y por otra parte, ofreciendo un repaso retrospectivo del caso de Rosario y su región, proceso único en la actualidad que reconoce, desde sus inicios, vocación de articulación metropolitana y acumula trascendentes antecedentes en la materia, desde la segunda mitad del siglo XX.



# PARTE 1

## La Experiencia Internacional

### CAPÍTULO I

**Principales problemáticas y desafíos en la gestión metropolitana en América y Europa.**

Lic. Marco Biasone  
Lic. Pablo Mac Clay

### CAPÍTULO II

**Cuatro planes, doce lecciones: el reciente planeamiento metropolitano europeo**

Dr. Arq. Pablo Elinbaum



# CAPÍTULO I

## **Principales problemáticas y desafíos en la gestión metropolitana en América y Europa**

Lic. Marco Biasone | Lic. Pablo Mac Clay

El fenómeno metropolitano está marcado por el hecho de que las ciudades, desde mediados del siglo XX, han pasado a tener límites más difusos, no sólo en cuanto a la localización de la población sino también en la distribución de las actividades económicas, requiriéndose a raíz de esto, un mayor nivel de coordinación y colaboración entre los distintos municipios y comunas que conforman las áreas. Tanto la creciente reconversión productiva hacia el sector terciario, como la mayor congestión y densidad en las zonas centrales, se conjugan para fomentar la relocalización de la población y las industrias. Sin embargo, el deseo de las personas y las empresas es estar en permanente vínculo con el área central. La lógica de vivir en las áreas periféricas pero trabajar en la ciudad central y viceversa, obliga a las ciudades a coordinar el tratamiento de políticas de transporte, tributación, vivienda, uso de suelos, fomento a la actividad productiva, etc. En general, estas problemáticas están en la génesis de la cuestión metropolitana, aunque se reproducen en grados diferentes según las características particulares de cada área.

La presente sección releva experiencias internacionales, y determina problemáticas y desafíos transversales a cada una de ellas, para generar un espacio de reflexión y apertura de interrogantes que pueda colaborar en el proceso de consolidación del Área Metropolitana de Rosario (AMR). Con este objetivo se eligieron diez áreas metropolitanas, de diferentes países, a fin de estudiar ciertos aspectos referidos tanto a su conformación como a su funcionamiento.

Para la elección de las áreas a analizar se tuvieron en cuenta distintos criterios: diversidad geográfica, productiva y cultural, casos paradigmáticos en términos académicos, diversidad en los modelos de gestión aplicados, y áreas que compartan características con el Área Metropolitana de Rosario (extensión territorial, número de habitantes, aspectos económicos y culturales).

En función de estos criterios se seleccionaron las áreas metropolitanas de: Barcelona y Bilbao (España), Lille y Lyon (Fran-

cia), Toronto y Montreal (Canadá), Curitiba y Natal (Brasil), Bogotá (Colombia) y Montevideo (Uruguay). Para caracterizar y analizar cada una de ellas se tuvieron en cuenta: aspectos históricos y económicos, instituciones y mecanismos de gobernanza, marcos legales, financiamiento de la estructura administrativa metropolitana y transporte.

La selección realizada no es más que una muestra de una gran cantidad de áreas metropolitanas existentes a nivel mundial. La elección de estas áreas en particular no anula la posibilidad de que áreas metropolitanas de otros países, puedan plantear desafíos y soluciones alternativas a las aquí descritas. No obstante, y en función a los criterios mencionados, las áreas elegidas permiten tener un panorama amplio para entender las particularidades del fenómeno metropolitano, y plantear problemáticas e interrogantes en vistas al desarrollo del Área Metropolitana de Rosario.

En la presente sección se sintetizan las problemáticas con las que, a nivel mundial, se enfrentan las áreas metropolitanas; y luego se profundizan las características particulares de cada una de las diez áreas relevadas.

### **Aspectos históricos y económicos que incidieron en la conformación del área metropolitana**

En primer término, cabe preguntarse cuáles son los aspectos históricos que contribuyen o fortalecen el proceso de diseño e implementación de políticas a escala metropolitana.

En la mayoría de los casos, puede hallarse alguna transformación socioeconómica e histórica que implicó dejar de pensar en problemáticas aisladas de cada municipio, para tomar una perspectiva metropolitana. De esta forma, la conformación de políticas metropolitanas se ha dado en un marco natural del devenir histórico de las distintas regiones, fundamentalmente, a partir de procesos de reconfiguración económica. Los países europeos avanzaron rápidamente en el fortalecimiento de industrias de la prime-

<sup>3</sup> Palabra compuesta por los términos «estancamiento» e «inflación», que refiere a una situación económica en la que se da, al mismo tiempo, un proceso inflacionario y crecimiento nulo o caída del producto.

ra y la segunda revolución industrial. En el siglo XX, hacia la década del setenta, y en el marco del proceso de estanflación<sup>3</sup> y crisis de las industrias tradicionales, las economías de estos países se vieron envueltas en serias dificultades, ingresando en procesos de fuerte crisis y desempleo. Esto las obligó a reconstituirse encarando procesos de reconversión productiva, desde la industria tradicional hacia el sector terciario.

Estos procesos, necesariamente, debían encararse a partir de una lógica metropolitana, puesto que las grandes industrias normalmente se ubican en las áreas que rodean a las ciudades núcleo en busca de ciertas ventajas, como pueden ser un menor nivel de congestión, mayor suelo disponible para expandirse a menor costo, y regulaciones menos exigentes por no estar cerca de zonas residenciales, entre otras. La convivencia de industria con áreas residenciales ha resultado, en muchos casos, dificultosa, por lo que las industrias tienden a ubicarse fuera de la ciudad pero permaneciendo vinculadas a la misma. Es así como, desde la necesidad de reconversión productiva para salir de la crisis económica, estas ciudades necesariamente han debido pensar en términos metropolitanos. Estos procesos, más allá de estas características comunes no han sido homogéneos, existiendo distintas particularidades en cada caso, ya que cada lugar fue otorgando distinto nivel de formalidad y profundidad de acción a los organismos metropolitanos.

El proceso de conformación de áreas metropolitanas encuentra, en muchos casos, su origen en determinados hitos, ya sean:

- **Económicos:** en términos generales, el nacimiento de «lo metropolitano» en las ciudades europeas, se produce de la mano de un declive de las industrias tradicionales (emergidas durante la primera y segunda revolución industrial). Muchas de éstas se localizaban fuera de los centros urbanos, con lo cual pensar una reconversión productiva hacia sectores terciarios, obligó a incorporar la cuestión metropolitana en la planificación.

- **Administrativos:** en ciertas regiones se dieron determinadas reorganizaciones administrativas en la década del noventa,

incluyendo fusiones de municipios que hicieron que el fenómeno metropolitano fuera cobrando fuerza. Estas reorganizaciones tuvieron impactos diferentes y, a su vez, dieron lugar a formas diferentes de coordinación metropolitana.

- **Ordenamiento territorial:** el fenómeno metropolitano puede estar marcado, en su génesis, por un proceso de planificación y ordenamiento del uso del suelo y el espacio, en el cual uno de los ejes centrales es el sistema de transporte.

- **Aspectos Legales:** si bien no puede decirse que la legislación esté en el origen del fenómeno metropolitano explicando su nacimiento, sí es claro que la legislación existente puede condicionar la conformación y el funcionamiento de las áreas.

### Instituciones y mecanismos de gobernanza

En general, las áreas metropolitanas muestran aún una gran superposición de instituciones y mecanismos de gobernanza

en constante reformulación. En el transcurso del tiempo, se van creando entidades que abarcan aspectos parciales de la problemática, a las que luego se suman nuevas que tratan otros temas, pudiendo ser éstos diferentes o bien incorporar a los anteriores. Si bien muchas regiones están avanzando hacia una mayor institucionalidad en el nivel metropolitano, dichos procesos continúan siendo lentos. Tampoco existen mecanismos establecidos de elección directa de representantes a nivel metropolitano, ya que normalmente ocurre que miembros de los gabinetes o los concejos municipales, representan a la ciudad a escala metropolitana.

En cuanto al funcionamiento de este nivel de gobernanza, los niveles metropolitanos requieren interrelaciones verticales (entre los distintos estamentos de gobierno) y horizontales (entre las unidades dentro de un mismo nivel), pero la forma en que se dan estas relaciones y los vínculos que predominan, dan lugar a formas de administración diversas.

	Coordinación Vertical	Coordinación Horizontal
<b>Instituciones</b>	- Rol importante de organismos administrativos estatales. - Burocracia estatal más constituida en torno a la cuestión metropolitana.	-No hay gran presencia de organismos administrativos supramunicipales. -No existe una burocracia estatal en torno a la cuestión metropolitana, aunque sí organismos que favorecen la coordinación.
<b>Nivel de formalidad</b>	Elevado nivel de formalidad en cuanto a las instituciones constituidas a nivel metropolitano.	Mayor flexibilidad en la constitución de organizaciones, con un abordaje, mayormente ad hoc de las problemáticas.
<b>Actor clave</b>	Organismos públicos y nivel superior de gobierno (ej., Provincial).	Municipios, sector privado e instituciones de la sociedad civil.
<b>Agenda de temas</b>	Queda concentrada normalmente en manos de los organismos constituidos a tal fin.	Más repartida entre el nivel superior y los propios municipios.
<b>Ejemplos</b>	Montreal, Curitiba, Lyon, Lille.	Toronto, Barcelona, Montevideo, Bilbao.

## Marcos Legales

La existencia de leyes que rijan a nivel metropolitano, permite ordenar las atribuciones de las entidades metropolitanas, evita procesos de superposición institucional, y clarifica los mecanismos de decisión. No obstante, en aquellos casos donde aún no hay legislación alguna sobre el funcionamiento a esta escala, la coordinación (vertical y horizontal) entre actores públicos y privados, resulta favorable para el proceso de la toma de decisiones.

Las configuraciones legales que existen a nivel metropolitano son variadas, exhibiendo grados disímiles de alcance y complejidad. El grupo de mayor avance está conformado por las áreas de Francia y Brasil, donde la formación de áreas metropolitanas está contemplada en la legislación nacional y, adicionalmente, se han generado normas a nivel local para la conformación efectiva del área metropolitana.

Los casos que se presentan a continuación tienen distintos grados de avance en términos de legislación metropolitana, según ésta sea de carácter nacional o local:

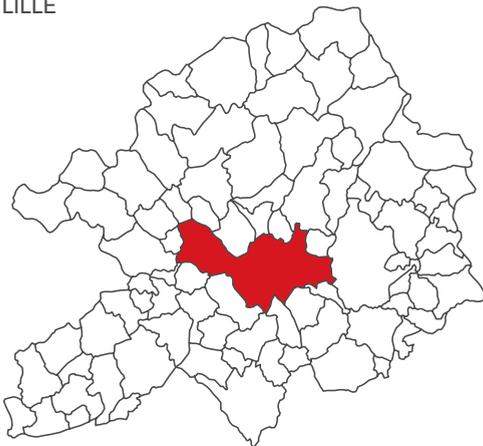
## Financiamiento de la estructura administrativa metropolitana

Los mecanismos de financiamiento de las diferentes estructuras metropolitanas son sumamente variables, ya que dependen del nivel de organización formal de estas instituciones, lo cual varía según las leyes vigentes. Entre los mecanismos de financiamiento existen, a grandes rasgos, dos variantes generales. La primera tiene que ver con la posibilidad del cobro de impuestos. Algunos organismos metropolitanos tienen facultades recaudatorias directas (aunque no son la mayoría), en tanto que otros casos estipulan el cobro de sobretasas sobre impuestos municipales. El segundo mecanismo está asociado a transferencias de algún nivel de gobierno superior, donaciones privadas o pagos directos efectuados por los municipios constitutivos del área metropolitana, en función de criterios establecidos previamente (por ejemplo, la cantidad de habitantes).

En cuanto a la financiación, existen alternativas diversas:

- Las ciudades donde existe una legislación formal para la constitución de áreas metropolitanas incluyen formas de financiamiento de las estructuras administrativas y de planeamiento. Las áreas metropolitanas se constituyen como entes con personalidad jurídica propia, que tienen un patrimonio sobre el cual disponen libremente, y cuentan con la posibilidad de endeudarse.
- En las áreas de mayor avance en cuanto a legislación, lo más destacable es la posibilidad de cobrar impuestos, ya sea de manera directa o estableciendo alcuotas suplementarias sobre impuestos que cobran otros niveles de gobierno.
- Estas áreas, además, contemplan la posibilidad de recibir donaciones de instituciones públicas o privadas, algo que también está presente en algunas áreas no constituidas formalmente.
- Las instituciones metropolitanas, asimismo, tienen potestad para el cobro de tasas por los servicios que se prestan a la comunidad, aunque esto no financia la estructura administrativa propiamente dicha.
- En los organismos metropolitanos más flexibles, las formas de financiamiento son

LILLE



Área Metropolitana de Lille integrada por 85 municipios

Ciudad	Grado avanzado de legislación	
	Nacional	Local
Lyon	•	•
Lille	•	•
Curitiba	•	•
Natal	•	•
Barcelona		•
Bogotá	•	
Montreal		•

Ciudad	Sin legislación o con un nivel de legislación incipiente
Bilbao	•
Toronto	•
Montevideo	•

variadas: pueden ir desde la constitución como sociedades anónimas, hasta el fondo con las contribuciones de los municipios miembros, e incluso, de organizaciones privadas.

## Movilidad

Un tema central que aparece en el marco de la gestión metropolitana es la movilidad. Esto incluye tanto los servicios de transporte público de pasajeros, el transporte particular y la infraestructura vial para transporte personal y de cargas. Como fue mencionado, el proceso de relocalización de industrias y de población en la periferia, obliga a pensar estos temas en una escala mayor a la de cada municipio, en función de la lógica lugar de trabajo-lugar de residencia. En el caso de la movilidad, la problemática básica consiste en que cierta parte de la población elige vivir lejos del área central pero continúa trabajando y desarrollando su vida social en ella. A la inversa, quienes trabajan fuera de la ciudad central, pero viven en ella, deben acceder al primer o segundo anillo perimetral, a diario, para llegar a su lugar de trabajo. En definitiva, los flujos de transporte se incrementan progresivamente y un número creciente de personas se ven obligadas a viajar distancias cada vez mayores.

Este marco plantea dos problemas. Por un lado, resulta necesario incrementar el tamaño de las vías de comunicación para absorber el mayor número de vehículos particulares que se desplazan. Por el otro, surge la demanda de contar con un sistema de transporte público para la población que no dispone de vehículo propio, y que dicha oferta de transporte, sea lo suficientemente eficiente como para desincentivar el uso de automóviles particulares que congestionan los caminos.

En términos de movilidad, los principales desafíos que enfrentan las áreas metropolitanas podrían sintetizarse en los siguientes:

- La relocalización de la industria y los servicios entre las ciudades centrales y sus áreas metropolitanas, y la indefinición de los límites de las ciudades a partir de

que las preferencias de residencia de los ciudadanos, modifican sustancialmente los flujos de tráfico al interior de las áreas y producen saturación en las vías de comunicación, obligando a una mayor complejidad en los servicios ofrecidos por las nuevas infraestructuras.

- Los sistemas de transporte al interior de las áreas metropolitanas deben planearse como multimodales, permitiendo a los pasajeros realizar transbordos entre distintos medios de transporte, para cubrir el amplio abanico de necesidades de movilidad de la población.

- Los esquemas de transporte planteados bajo un esquema radial, fuerzan a la población a pasar por la ciudad central para trasladarse entre dos municipios del área metropolitana, han llevado a desarrollar estrategias que agilicen las conexiones directas entre los distintos puntos del área.

- Más allá de los aspectos coyunturales, la planificación de largo plazo es crucial para el logro de transportes metropolitanos eficientes. Esto lo demuestra el caso de Curitiba, Brasil, donde el ordenamiento territorial se llevó adelante con el sistema de transporte como eje rector.

- En cuanto al ordenamiento del flujo de transporte automotor, dos herramientas de uso habitual son las playas de estacionamiento gratuito, o de bajo costo, en los límites de la ciudad central (permitiendo realizar parte del trayecto en automóvil, pero obligando a llegar al centro a través de alguna forma de transporte público), y los carriles exclusivos para ómnibus.

- En referencia a la administración y gestión del sistema, es habitual que existan organismos abocados a tal fin, sea de manera exclusiva o concurrente con otras responsabilidades.

- La gestión del transporte de carga también representa un desafío para las diferentes áreas metropolitanas, donde si bien la configuración geográfica y logística es determinante para el funcionamiento del mismo, existen medidas paliativas y de ordenamiento que pueden encararse a nivel metropolitano, a fin de evitar congestiones y garantizar la fluidez del transporte de carga.

Los conceptos definidos permiten el análisis de experiencias internacionales, y proporcionan un marco de referencia para

la ciudad de Rosario en su búsqueda de consolidar mecanismos político-administrativos a nivel metropolitano. El análisis de casos, lejos está de agotar el universo de experiencias relevantes que existen y que podrían enriquecer, aún más, el conocimiento acerca de los fenómenos metropolitanos en el mundo.

Las experiencias seleccionadas, plantean diferentes problemáticas cuyas soluciones varían según la cultura, la historia y la idiosincrasia del lugar del que se trate. Es clave remarcar que no existen recetas aplicables de la misma forma a cualquier lugar. Cada uno de los puntos tratados no pretende brindar respuestas, sino abrir nuevos interrogantes que ayuden a pensar las distintas problemáticas en el Área Metropolitana de Rosario.

## 1. REFLEXIONES A PARTIR DEL RELEVAMIENTO DE DIEZ EXPERIENCIAS METROPOLITANAS

### 1.1. FRANCIA: LAS EXPERIENCIAS DE LILLE Y LYON

#### Antecedentes históricos y económicos

Las áreas metropolitanas en Francia, muestran un grado de regulación muy avanzado como forma de respuesta a los cambios en la dinámica metropolitana. Para las áreas metropolitanas, tanto de Lille como en Lyon, se han elaborado planes estratégicos. El motivo es evitar un cierto grado de desorden que puede observarse en las decisiones empresariales, en el marco del necesario corrimiento de las industrias hacia la periferia. Es por eso que se establecen pautas de uso del suelo en todo el área metropolitana tratando de concentrar, en un mismo lugar, actividades similares con necesidades de servicios comunes.

Lille se conforma como una de las áreas más importantes en lo referente a industria pesada (carbón, acero), y desarrolla



Área Metropolitana de Lyon integrada por 8 municipios

también, una importante industria textil durante el siglo XIX. Ya en el siglo XX, desde los años sesenta el área comienza a sufrir un declive importante a raíz del decaimiento de la industria textil, hecho agravado por la crisis del petróleo de 1973. Esto lleva a que en la región, se produzca un deterioro general que prácticamente dura hasta fines de la década del ochenta.

Es en esta década cuando la Comunidad Urbana de Lille (LMCU), compuesta por 85 municipios<sup>4</sup>, lanza un plan de desarrollo orientado fundamentalmente a una conversión hacia el sector terciario; es allí donde actualmente se concentra el mercado laboral. Esta reconversión tuvo un efecto muy marcado sobre el sector industrial que perdió peso de forma muy clara. El eje del plan fue la idea de desarrollo endógeno, apuntando a que cada municipio pudiera reconstruir sus bases aprovechando al máximo, su disponibilidad de recursos. Esto se conoció como *Ville Renouvelée* (Ciudad Renovada). En la década del noventa, se buscó renovar las zonas más golpeadas por el declive iniciado dos décadas antes, y es entonces cuando la ciudad logra recuperar una imagen positiva.

Lyon, quizás por su larga historia y por encontrarse en una encrucijada de caminos que unen el mediterráneo con el Mar del Norte, y el este de Europa con el Atlántico, es una ciudad muy cambiante y cosmopolita. En la edad media, era un área principalmente agrícola que se vio beneficiada por la llegada de comerciantes y banqueros italianos. En el siglo XIX, se convierte en una plaza financiera de primer orden con el surgimiento, en forma paralela, de la industria textil, siendo la seda el producto más destacado de la región. Posteriormente se agregaría la industria química.

Su histórica apertura a los cambios, permitió a la ciudad de Lyon realizar una mejor transición hacia el sector terciario en relación a otras ciudades europeas, a partir de 1970. La actividad textil va desapareciendo paulatinamente, dando lugar a la industria de tecnología de avanzada, principalmente la farmacológica y la biotecnología. Adicionalmente, Lyon es la

segunda ciudad universitaria del país, con cuatro universidades y numerosas *Grandes Écoles* (Grandes escuelas). A pesar de esta transformación, el sector industrial continúa siendo importante para el área.

En Lyon también han existido políticas tendientes a revitalizar las áreas centrales degradadas, en colaboración con desarrolladores privados, con el objetivo de mejorar la imagen de la ciudad tanto para sus habitantes, que comienzan a volver a vivir en ella, como para los turistas. Cabe destacar que las políticas de vivienda también se llevan a cabo desde el nivel metropolitano.

### Instituciones y mecanismos de gobernanza

El área conocida como *Grand Lyon*, u originalmente como *Communauté Urbaine de Lyon* (Comunidad urbana de Lyon), o *COURLY*, se crea en 1966. En sus comienzos, el acuerdo intermunicipal nucleó 55 municipios; para llegar en la actualidad, a 58<sup>5</sup>. Se trata de un consorcio de cooperación intermunicipal que ha ido absorbiendo un número creciente de funciones. Resulta interesante el hecho de que los 58 municipios reunidos delegaron la mayor parte de las competencias que, con anterioridad, ejercían sobre cuestiones urbanas. Esto impactó en una progresiva profundización del tipo de cooperación establecida entre los municipios del *COURLY*. En sus inicios, esta cooperación se limitaba a la provisión de servicios públicos (tal como transporte urbano, agua potable, desperdicios, etc.), y aspectos que debían necesariamente, administrar las redes intermunicipales; posteriormente, se avanzó sobre temas de planeamiento, algunos aspectos económicos, y la política de desarrollo. Este fenómeno es común entre las áreas francesas, y la reforma de 2010 en la materia obedece, en parte, a esta idea de comunidades urbanas con facultades y responsabilidades crecientes.

El área metropolitana de Lille cuenta, desde 1966, con una estructura supramunicipal de cooperación: *la Lille Métropole Communauté Urbaine* (Comunidad Urbana de Lille). La misma abarca dos gran-

<sup>4</sup> Sitio oficial: <http://www.lillemetropole.fr>

<sup>5</sup> Sitio oficial: <http://www.grandlyon.com>

<sup>6</sup> Jean Marie Erneq, «Lille, Local Authorities, Metropolitan Government and Territorial Cooperation Issues in France». *Taipei seminar on metropolitan region*, Taipei, 2010.

<sup>7</sup> Sitio oficial: <http://www.lillemetropole.fr>

des competencias: el ordenamiento del territorio (planes urbanísticos, reglamentación, uso del suelo y recursos hídricos, bajo una visión integral), y los servicios públicos. Con el paso del tiempo la organización parece haber tomado un rol más representativo de la región en su conjunto, involucrándose en el desarrollo económico, social y cultural, con miras a ofrecer una imagen conjunta de la región ante el mundo. La organización tiene poder de decisión sobre los proyectos a impulsar, en base a la votación de los consejeros que envía cada municipio.

### Marco Legal

Francia presenta un importante nivel de avance en términos de legislación relativa a instituciones metropolitanas. Existen dos tipos básicos de entidades públicas de cooperación intercomunal, que se diferencian a partir de contar o no, con capacidad fiscal. Con el paso del tiempo, han ido prevaleciendo las entidades que cuentan con capacidad fiscal, entre las cuales pueden mencionarse cuatro posibles niveles:

1. **Comunidad de comunas:** no tienen límites ni requisitos de cantidad de población; en general, están conformadas por localidades muy pequeñas que pueden necesitar asociarse a otras sin ingresar, necesariamente, a una de las otras categorías (que requieren mayor número de habitantes), dado que en estas estructuras mayores su poder de decisión sería escaso.
2. **Comunidad de aglomeración:** deben agrupar a más de 50.000 habitantes.
3. **Comunidad urbana:** deben agrupar a más de 450.000 habitantes.
4. **Metrópolis:** deben agrupar a más de 500.000 habitantes.

La ley de Comunidades Urbanas aprobada en 2010, implementa una modificación básica que es la inclusión de un cuarto nivel de comunidad para aquellas áreas de más de 500.000 habitantes, que pueda tomar competencias que hasta ahora, correspondían exclusivamente a los departamentos y regiones. Con esto se pretende absorber a los primeros, de manera tal de eliminar estructuras burocráticas ex-

cedentes, pero también lograr un gobierno que comande de manera coordinada, regiones de mayor escala, de forma de competir económicamente en un escenario internacional donde se incorporan ciudades de dimensiones cada vez mayores. De esta forma se busca dar una respuesta a un problema económico mediante un mejor esquema organizativo de la región.

En el país existe legislación específica (el Código General de Colectividades Territoriales), que contempla de manera íntegra a estas organizaciones metropolitanas, otorgándoles además, facultades tributarias y funcionales muy amplias. En términos generales, estas organizaciones cuentan con un consejo comunitario cuyos miembros son elegidos, de manera indirecta, por los concejos municipales de las distintas comunidades, de manera proporcional a la población de cada una de estas. Luego, se elige un presidente y se forman comisiones de trabajo para las diferentes temáticas. La reforma de 2010 estipula el mecanismo de elección directa de los miembros. Cabe destacar que estas organizaciones tienen fiscalidad y facultades para gastar, independientemente del criterio de cada municipio.

Debido a que el esquema está planteado en base a leyes de nivel nacional y que este marco legal cuenta con ya con 40 años, en las áreas francesas se encuentran similitudes que no se dan entre áreas metropolitanas de otros países. En definitiva, las leyes nacionales y la tradición, han llevado a que el funcionamiento de Lille y Lyon tengan una similitud marcada. Por ejemplo, ambas se constituyen como comunidades urbanas según el Código General de Colectividades Territoriales, según el cual se establece que deben cumplir dos funciones básicas:

- Desarrollo económico, y
- Organización del espacio.

Adicionalmente, también se debe estar facultado para al menos una, entre otras seis tareas, que son:

1. Protección del ambiente,
2. Políticas habitacionales y del entorno,
3. Construcción y mantenimiento de las calles y vías de comunicación,
4. Construcción y administración de in-

fraestructura cultural y deportiva, así como de educación primaria,

5. Acciones sociales de interés para la comunidad, y

6. Saneamiento.

Este marco legal no imposibilita que se agreguen más funciones ya que cada comunidad puede proponer nuevas facultades y presentarlas ante su concejo local.

### Financiamiento

Francia es uno de los países más avanzados respecto de las modalidades de financiamiento que se implementan. Existen impuestos específicos que financian las estructuras de administración regional. Allí hasta 2010, existía la *taxe professionnelle* (impuesto profesional), un impuesto aplicado a las actividades económicas cuyo fin específico era financiar a las comunas, departamentos y regiones, o bien a las organizaciones que los agrupan; los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal. Este tributo se reemplaza con la *Contribución Económica Territorial (CET)*. Ésta representa, aproximadamente, el 50%<sup>6</sup> de los recursos con que cuentan este tipo de organizaciones. Para tomar una dimensión de lo significativa que es la capacidad de gasto y la recaudación de estas organizaciones, vale decir que el presupuesto 2012 de la Comunidad urbana de Lille, fue de €1.700 millones<sup>7</sup>, de los cuales €700 millones se financiaron con la CET.

El primer impuesto se cobraba básicamente, sobre el valor fiscal de las propiedades inmuebles de las empresas y en ciertos casos, cuando el capital inmueble era muy bajo, como es el caso de las empresas de transporte, sobre la facturación. Cada municipio, departamento y región (las jurisdicciones subnacionales contempladas en Francia), establecía la alícuota a aplicar sobre esta base imponible. Luego, se pasaba este dato a las Comunidades para que sus consejos establecieran la sobrecuota que querían agregar a lo ya fijado por los gobiernos subnacionales. Esto resultaba un tema sensible, dado que se grava a los agentes productivos, quienes pueden migrar hacia localidades

## BARCELONA



Área Metropolitana de Barcelona integrada por 36 municipios

con menor presión impositiva. A medida que la regionalización de las funciones fue avanzando y los municipios cedieron funciones a las Comunidades, se llegó al punto de que algunos municipios dejaron de cobrar este impuesto, transfiriendo a las Comunidades, la facultad de cobrarlo y administrarlo.

El nuevo concepto (CET) que reemplaza al previamente descrito, no puede superar el 3% del valor agregado que genera una empresa y se compone de dos impuestos; uno funciona como el IVA y se denomina *Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE, Contribución sobre el valor agregado de las empresas)*, con una alícuota que va desde 0 a 1,5%, según la facturación de la empresa. Lo recaudado por este concepto se reparte de la siguiente manera: 26,5% para municipios y comunidades de municipios, 48,5% para los departamentos, y 25% para las regiones.

El otro impuesto se denomina *Cotisation Foncière des Entreprises (CFE, Contribución inmobiliaria de las empresas)* y se cobra sólo sobre los inmuebles (evita la migración de la base móvil, fácilmente trasladable a zonas con menor alícuota). Esta recaudación se reparte entre municipios y comunidades de municipios.

La segunda fuente más importante de financiamiento, está compuesta por las transferencias del Estado Nacional. El resto de los fondos provienen de préstamos para grandes proyectos, tasas menores, y tarifas pagadas en concepto de servicios brindados por la Comunidad.

### Transporte

En las áreas metropolitanas francesas predomina el transporte multimodal. En el caso de Lille, la ciudad cuenta con la ventaja de ser un nodo en la red vial europea, lo cual origina una densa red de rutas de alta velocidad alrededor de la ciudad, facilitando la comunicación entre las localidades periféricas y el transporte desde éstas hacia el centro. En cuanto al sistema de transporte público, las localidades periféricas se conectan con Lille mediante dos líneas de trenes automáti-

cos, y dos de tranvías. Estas cuatro líneas sirven, al mismo tiempo, como transporte dentro del propio casco urbano de Lille. Este sistema base se complementa con un sistema de ómnibus de alta prestación, en aquellas zonas en las que la instalación de vías férreas resulta imposible o muy difícil. La creación de este complemento se decidió en 2005. Disponen de carriles exclusivos en gran parte del recorrido, y ofrecen un servicio de calidad similar al de los trenes y tranvías. Otra innovación reciente, de 2011, es la disponibilidad de terminales con bicicletas para alquilar. En la actualidad se está trabajando en la ampliación de la red de tranvías hacia Lille, pero principalmente entre localidades periféricas, de forma tal de solucionar el principal problema del sistema: su funcionamiento en forma de radial.

Lyon, de forma similar a Lille, se encuentra en una posición de paso de muchas vías de comunicación, viales y ferroviarias de escala europea, por lo cual obtiene los beneficios en materia de infraestructura de transporte asociados a ello. El sistema de transporte público se denomina *Transports en Commun Lyonnais (TCL, Transporte común de Lyon)*, y comprende a las 58 localidades del Gran Lyon. Cuenta con metro, tranvía, funiculares, líneas de bus y trolebús troncales, y de bus complementarias. Lo administra una empresa privada a través de un proceso de concesión. La supervisión está a cargo de un ente denominado *Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL, Sindicato mixto del transporte para el Ródano y la aglomeración urbana de Lyon)*, el cual elabora e implementa las políticas en forma centralizada.

El sistema se encuentra en un proceso de reestructuración y ampliación. El tranvía, por ejemplo, se reinstaló en 2001 y su red continúa extendiéndose, al igual que la de metro. La presencia de tranvías en el interior de la ciudad dificulta la movilidad en automóvil, por lo que se utiliza para rodear la ciudad o llegar hasta la periferia. En estas áreas se cuenta con grandes playones de estacionamiento gratuitos, para que quienes vienen desde fuera de la ciudad dejen su auto y se movilicen, en el centro, en transporte público.

## BILBAO



Área Metropolitana de Bilbao integrada por 35 municipios

Respecto al sistema de ómnibus y trolebuses, en 2011 se modificó el esquema creando tres tipos de líneas: principales, complementarias y específicas. Cabe destacar que son los autobuses y trolebuses los que cubren un mayor recorrido, puesto que las redes de metro, tranvías y funiculares, se concentran en la ciudad central.

## 1.2. ESPAÑA: LAS EXPERIENCIAS DE BARCELONA Y BILBAO

### Antecedentes históricos y económicos

Las organizaciones metropolitanas se definen, en España, a la par de profundos cambios en las industrias y sus modelos de producción.

Barcelona emerge en el siglo XIX como un importante puerto y enclave comercial, y es una de las primeras ciudades en industrializarse durante la Revolución Industrial (principalmente a partir de la manufactura textil y automotriz). Históricamente, Barcelona fue consolidando un importante perfil industrial. Sin embargo, al término de la dictadura de Franco, Barcelona queda con una considerable crisis económica, como resultado de las políticas implementadas durante ese período. Se genera una notoria desindustrialización agravada por la crisis del petróleo. En 1986, el desempleo alcanza el 21% y una parte significativa de la población queda sumergida en la pobreza. Comienza, entonces, un proceso de fuerte transformación, pasando de ser una ciudad eminentemente industrial, orientada hacia la producción para el mercado español, a convertirse en una metrópolis internacional que orienta su producción de bienes y servicios hacia los mercados exteriores. Una de las estrategias fue albergar los Juegos Olímpicos de 1992, a partir de lo cual Barcelona pudo corregir deficiencias estructurales, y hacerse visible ante el mundo.

De su perfil basado en industrias tradicionales forjadas en el siglo XIX, el área metropolitana de Barcelona se reconvierte para atraer inversión extranjera, reposicionarse turísticamente, y promover

sectores de alto crecimiento tales como turismo, diseño, telecomunicaciones, medios, logística y biotecnología. El gran crecimiento que tuvo el producto del área entre mediados de la década del ochenta, y mediados de la primera década de este siglo, se explica por estas actividades del sector servicios.

Además, la región de Cataluña se ha establecido como la principal región exportadora del país, hecho que muestra la competitividad que ha podido alcanzarse de la mano de un perfil productivo innovador. El mejor ejemplo de esto último, es el llamado Triángulo Económico del Área Metropolitana de Barcelona. Este se compone de tres zonas: Llobregat (industria aeroespacial, movilidad, logística), Vallés (energía, ciencia, tecnología), Besòs (innovación y creatividad). Si bien cada una cuenta con actividades específicas, existe un patrón común entre ellas como es la innovación. En esto puede enmarcarse la reconversión productiva y territorial que se ha venido describiendo: las empresas de servicios ocupan un espacio utilizado anteriormente por industrias en declive, lo cual permite recuperar áreas con valores de suelos muy elevados y fomentar sectores con elevado potencial innovador.

El caso de Bilbao es similar, puesto que se constituye como un distrito históricamente industrial, basado en industria pesada (hierro, acero, etc.). El sustento económico está dado por sectores «maduros», intensivos en mano de obra, dependiente de tecnología exterior y con elevados niveles de contaminación ambiental. Con dificultades para hacer la transición hacia un nuevo esquema industrial, en los setenta y ochenta, la ciudad sufre una crisis de desempleo y desindustrialización. Es a partir de aquí, cuando se encara la reconversión del área metropolitana de Bilbao.

Mientras que desde el aspecto de revitalización territorial-urbana los ayuntamientos o la diputación Foral de Bizkaia, han mantenido siempre el objetivo industrial en el discurso, en la práctica se ha hecho más foco en el impulso del sector servicios, apuntando al desarrollo de productos turísticos o actividades de elevado valor agregado. En esta línea

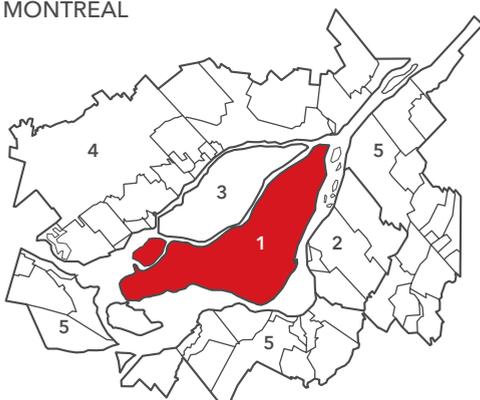
surgen programas como Bilbao Ría 2000, que fomenta la recuperación de las zonas marginadas mediante la creación de parques o centros atractivos para el público, acompañado de una mayor conectividad con la zona y generando una revalorización de estas tierras. Esto permite ganar nuevos espacios para la ciudad y la reventa de estas tierras al nuevo valor, permitiendo la financiación de la estructura organizativa. El caso más destacado de la ciudad es el del Museo Guggenheim, el cual fue el ícono de la recuperación de la zona ribereña.

De esta forma, el sector terciario explica la mayor parte de la generación de nuevos emprendimientos y del producto de la región. No obstante el impacto positivo que ha tenido el desarrollo de este sector, llegando al año 2000 comienza a notarse la necesidad de seguir revitalizando la industria, ya que ésta había sido históricamente y seguía siendo, el sostén principal de la actividad económica. Se han logrado algunos avances en este sentido, siendo las industrias de nivel tecnológico medio alto quienes han ganado peso sobre el valor agregado total.

### Instituciones y mecanismos de gobernanza

En España, el grado y la profundidad de la institucionalidad a nivel metropolitano es notoriamente menor que en el caso francés. La legislación española no es taxativa en el tema, dando lugar a una gran variedad de posibilidades de organización. Concretamente, solo hay tres áreas metropolitanas formalmente constituidas en el país: dos en Valencia y una en Barcelona. Las dos organizaciones de Valencia tienen funciones muy claras: una se encarga de la administración de recursos hídricos, y la otra del manejo de los residuos. Por el contrario, en el caso de Barcelona la inclusión de un municipio en el Área Metropolitana de Barcelona, implica la participación en todas las competencias de la organización. El resto de las organizaciones que hay en el país no tienen potestades formales para actuar. Apuntan principalmente a realizar estudios de casos y

## MONTREAL



Área Metropolitana de Montreal integrada por 82 municipios pertenecientes a 5 regiones: 1. Aglomeración de Montreal; 2. Aglomeración de Longueuil; 3. Ville de Laval; 4. Corona Norte; 5. Corona Sur

facilitar la cooperación público-privada, pero no actúan directamente. Es por ello que se presentan aquí, dos casos opuestos que, sin embargo, han mostrado un relativo éxito en su operatoria.

El caso de Barcelona puede considerarse un ejemplo de la noción de evolución permanente, en términos de instituciones metropolitanas. En 1987 desaparece, por ley, la Corporación Metropolitana de Barcelona y se crean dos entidades nuevas:

1. Entidad del Medio Ambiente (18 municipios), que maneja agua y residuos, y
2. Entidad Metropolitana del Transporte (32 municipios).

Estas dos organizaciones tienen el mismo carácter que las que existen, actualmente, en Valencia. Sumado a esto, algunos municipios que pertenecen a la disuelta Corporación Metropolitana, deciden formar la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (24 municipios). Esta última administra lo relativo a urbanismo, vivienda, espacios públicos, infraestructura y vialidad. Debido a las temáticas que aborda, la Mancomunidad puede interpretarse como la entidad que gobierna el área metropolitana de Barcelona, aún cuando no lo haga oficialmente. Los 36 municipios que pertenecen a una o más de estas tres instituciones mencionadas, configuran el Área Metropolitana de Barcelona. En julio de 2010, la Generalidad de Cataluña promulga una ley creando, estatutariamente, un organismo cuya función general es el desarrollo económico y social del Área Metropolitana de Barcelona. Este cuerpo integra lo que anteriormente estaba fragmentado en ambiente, transporte y mancomunidad. Esta institución se encarga también, de tareas urbanas que se delegan desde las distintas administraciones públicas como el transporte, manejo de aguas, desperdicios, manejo de suelos, movilidad, promoción del desarrollo económico, etc.

Hasta la aprobación de la ley, la lógica de funcionamiento del área consistía en iniciativas de colaboración entre las ciudades del área, pero no llevaba adelante una planificación centralizada, ya que esto se encontraba definido por un instrumento de ordenamiento urbanístico, el Plan

General Metropolitano del '76, que había sido desarrollado por la Corporación Metropolitana disuelta y era aplicado por el gobierno autonómico (Generalidad de Cataluña). La ley aprobada en 2010 da estado estatutario a este nuevo organismo metropolitano que centraliza funciones y recursos propios diferenciándose, de esta forma, del resto de España.

En Bilbao no existe un esquema institucionalizado de gobernanza del área. No obstante, sí han existido instituciones metropolitanas que han liderado la reconversión encarada por la ciudad, tal y como ocurrió en Barcelona previo a 2010. Una es Bilbao Metròpoli-30 (fundada en 1991), una asociación público-privada encargada de llevar adelante el planeamiento estratégico del área llamado «Plan Estratégico Bilbao Metropolitana». Tiene la función de generar indicadores sobre el área y presentar un informe anual de progreso, oficiando de una suerte de *thinktank* en temas de marketing y gestión urbanas. Adicionalmente, actúa como nexo entre los sectores público y privado en aquellos temas en que el trabajo conjunto pueda permitir la concreción de algún proyecto. Por último, se encarga especialmente, de las actividades que contribuyen a mejorar y a establecer la imagen de Bilbao en el mundo.

La otra institución bilbaína de orden metropolitano es la ya mencionada Bilbao Ría 2000 (fundada en 1992), con mayor orientación hacia los temas de reconversión territorial, recuperando zonas degradadas o áreas en declive para generar suelos urbanizables. Esta sociedad anónima pública, obtiene terrenos de instituciones públicas y propone acciones concretas a los ayuntamientos. Se presenta como un organismo coordinador de urbanismo, transporte y medio ambiente.

### Marco Legal

En el caso de España, las instituciones metropolitanas no están expresamente incorporadas en ninguna ley nacional con la tipificación de funciones, o las atribuciones que sí se pueden encontrar en la legislación francesa o brasileña<sup>8</sup>, aunque tampoco existe ninguna ley que prohíba el trabajo de gestión a nivel metropolita-

<sup>8</sup> Ver Brasil, las experiencias de Curitiba y Natal, en esta sección.

<sup>9</sup> Ley 31/2010. Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/23/pdfs/BOE-A-2010-14562.pdf>.

no. Así es que cada área, puede acordar con el gobierno de su comunidad autónoma, el establecimiento de un área metropolitana con las facultades que se deseen.

El Área Metropolitana de Barcelona está reconocida a partir de la ley 31/2010 como, «ente local supramunicipal de carácter territorial», con «personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para cumplir sus finalidades»<sup>9</sup>. En este sentido, es el área metropolitana española con mayor grado de avance institucional. El objetivo que persigue esta ley es, a través de una estructura formalmente constituida, generar instituciones gubernamentales cuyo ámbito de acción sea el Área Metropolitana de Barcelona.

### Financiamiento

En España, las potestades de financiamiento varían según el tipo de organización que se trate. En el caso de Bilbao y sus dos instituciones, el financiamiento depende exclusivamente, de la forma de constitución societaria de cada una de ellas. Bilbao Metrópoli-30 es una sociedad anónima con patrimonio e identidad jurídica propia, por lo que se financia a través de ingresos generados o bien de aportes societarios (cabe recordar que entre sus accionistas hay instituciones públicas y privadas). La agencia Bilbao Ría 2000, en cambio, está financiada fundamentalmente por capital público, tanto por la administración pública del Estado como por administraciones situadas debajo del nivel autonómico (Gobierno Vasco, Diputación de Bizkaia y ayuntamientos de los mayores municipios del área, como Bilbao y Barakaldo). Un mecanismo muy utilizado es el de captación de la plusvalía, mediante la venta de parte de los terrenos renovados en áreas marginales de escaso valor inicial.

Por otro lado, si la organización metropolitana presta algún servicio a la comunidad, puede cobrar las tarifas pertinentes. Llegado el caso en que se decida crear un nivel de gobierno metropolitano, como sucede en Barcelona, las fuentes de recursos se amplían a:

- Los ingresos procedentes del patrimonio y demás ingresos de derecho privado.

- El recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas.

- Los demás recargos sobre los impuestos de los municipios o la Generalidad, creados de conformidad con la legislación reguladora de las haciendas locales.

- Las tasas y precios públicos para prestar servicios, y para llevar a cabo actividades de su competencia.

- Los cánones y demás derechos a su favor para explotar servicios públicos, y utilizar el dominio público metropolitano.

- Las cuotas urbanísticas y contribuciones especiales para ejecutar obras, y para establecer, mejorar, o ampliar servicios.

- El producto de las multas y sanciones,

- Las transferencias de la Generalidad y de otros entes supramunicipales, en cuanto a las delegaciones de competencias que se acuerden.

- La participación en los tributos del Estado y de la Generalidad en los términos establecidos por la legislación reguladora de las haciendas locales.

- Las aportaciones de los municipios que la integran.

- Las subvenciones y demás ingresos de derecho público.

- El producto de las operaciones de crédito.

- Los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios.

- Cualquier otro recurso creado para financiar el Área Metropolitana de Barcelona.

### Transporte

Bilbao coincide con Barcelona en cuanto al uso de la multimodalidad, y la posibilidad de hacer transbordos entre los distintos medios de transporte de pasajeros. La red de metro en el centro, es relativamente nueva (los primeros servicios se inauguraron en 1995), y se planea continuar expandiéndola pero aún así es en la actualidad, el medio de transporte del sistema con mayor cantidad de pasajes cancelados. En 1998 se reintroduce el tranvía, luego de 20 años de la desaparición del mismo. Al igual que en Barcelona, el transporte interurbano de cercanía se realiza, principalmente mediante trenes, aunque

en este caso las redes se centralizan hacia Bilbao, servicio que se ve complementado por diferentes líneas de autobuses.

Esto último no es lo que ocurre en Barcelona, puesto que es un área policéntrica. De esta forma, cada nodo tiene conectividad con otras áreas distintas al centro. Esto se debe, en parte, a una mayor densidad poblacional que hace viable este tipo de transporte secundario. El sistema de transporte público es de tipo multimodal, y permite realizar transbordos entre los distintos medios. Cuenta con dos redes de trenes de cercanías estatales, dos líneas de tranvía (medio de transporte que se está reintroduciendo desde 2004), una red de colectivos urbanos e interurbanos, y una de metro.

### 1.3. CANADÁ: LAS EXPERIENCIAS DE MONTREAL Y TORONTO

#### Antecedentes históricos y económicos

El desarrollo industrial, tanto en Montreal como en Toronto, ha influido en el proceso de constitución de sus áreas metropolitanas. Una de las industrias más tradicionales en Montreal es la textil, la cual ha venido teniendo un declive año a año. La región ha logrado incorporar a su actividad económica industrias más modernas, como la aeroespacial, la farmacéutica y la microelectrónica. La industria, como ha pasado en muchas otras ciudades ha tendido a relocalizarse en los suburbios, quedando los servicios, fundamentalmente la banca y los seguros, principales generadores de empleo, en el área central.

En los años noventa las recomendaciones de políticas del Consenso de Washington plantean para Canadá, la oportunidad de reconfiguración administrativa para mejorar la eficiencia de la administración gubernamental. En este sentido se desarrollan procesos de amalgama de ciudades, en algunos casos de manera más desordenada y brusca que en otros, y se constituyen entes metropolitanos para encarar los nuevos desafíos que plantean las administraciones, aunque normalmente

## TORONTO



Área Metropolitana de Toronto integrada por 25 municipios

se realizaron de manera poco planificada, y sin considerar la participación del total de los actores involucrados.

Mientras que Montreal sufrió un proceso continuo de reformas y contrarreformas administrativas, en Toronto el proceso de metropolización es mucho más fluido, y ha dado lugar a una cultura metropolitana con menos participación administrativa del sector público, y más tendiente a la coordinación y la concertación.

### Instituciones y mecanismos de gobernanza

El caso de Canadá es paradigmático para analizar los mecanismos de gobernanza a nivel metropolitano, puesto que hay grandes diferencias entre ciudades de un mismo país. Los cambios acontecidos en las estructuras administrativas de las ciudades durante los noventa, de distinto alcance y profundidad según la provincia de que se trate, han servido de base para el desarrollo de esquemas diferentes de gestión metropolitana que son, a su vez, un reflejo de los esquemas genéricos que pueden identificarse en las distintas áreas del mundo. Existen algunos mecanismos de gestión que muestran mayor institucionalidad, con entidades públicas formalmente constituidas a los fines metropolitanos y otros que trabajan centrados en proyectos, y confían más en la negociación y la coordinación entre actores. Estas estructuras tan diferentes pueden verse reflejadas en los casos de Montreal y Toronto.

Montreal<sup>10</sup>, es la aglomeración que estuvo sometida a más modificaciones administrativas en las reorganizaciones municipales mencionadas. Hasta enero de 2002 existen dos niveles de gobierno: la llamada Isla de Montreal (28 municipios con sus gobiernos locales), y la llamada *Montreal Urban Community (MUC, Comunidad Urbana de Montreal)*, una instancia de gobierno regional.

Desde enero de 2002 el gobierno de la provincia de Quebec decide la fusión de todos los municipios de la isla con la MUC, formando la Nueva Ciudad de Montreal<sup>11</sup>.

Adicionalmente, se crea la *Montreal Metropolitan Area (MMA, Área metropolitana de Montreal)*, que abarca tanto a esta nueva ciudad de Montreal como a otros muchos municipios adicionales, sumando un total de 82. No obstante, dos años después de este proceso, en 2004, se plantea la realización de un referéndum, dado que muchos de los municipios estaban notablemente disconformes con la fusión, y reclamaban recuperar su identidad anterior. Es así como a partir de este referéndum, 15 de los 28 municipios deciden desvincularse.

Desde enero de 2006 cuando se concreta esta escisión, quedan cuatro grandes grupos de estructuras en funcionamiento:

**1. Nueva ciudad de Montreal:** es la ciudad cabecera del área metropolitana. Su estructura de gobierno más importante es un Concejo Municipal que tiene 73 concejales. Adicionalmente, y dada la magnitud que la ciudad adquiere luego de la fusión, se forman 27 *Boroughs*, una suerte de delegaciones barriales o distritos. Cada uno de estos distritos tiene su propio consejo pero el Concejo Municipal tiene jurisdicción sobre cada uno de estos, los cuales además, no pueden cobrar ningún tipo de tributo ni endeudarse,

**2. Quince municipios escindidos:** tienen sus propios consejos pero no pudieron recuperar autonomía en ciertos servicios, como policía y bomberos,

**3. Área Metropolitana de Montreal:** abarca 82 municipios que implican 3,6 millones de habitantes, y acapara funciones de coordinación metropolitana. Cuenta con un concejo de 28 miembros, presidido por el alcalde de Montreal,

**4. Consejo de la Aglomeración:** es una instancia regional para la coordinación dentro de la isla de Montreal, entre la Nueva Ciudad de Montreal y los 15 municipios escindidos. Cuenta con 15 miembros de la ciudad de Montreal y 14 de los otros municipios, y lo preside el Alcalde de Montreal.

El caso de Toronto marca una diferencia significativa con Montreal. En tanto que en esta última se ven muchas instituciones formalmente constituidas que en muchos casos se superponen; en Toronto no existen instituciones formales que trabajen a

<sup>10</sup> H. Kellas, «Inclusion, collaboration and urban governance. Brazilian and Canadian experiences». Edición PUC Minas, Belo Horizonte, p. 121, 2010.

<sup>11</sup> Los 28 municipios + Montreal Urban Community = New City of Montreal.

<sup>12</sup> Metro Toronto + 6 Municipios = New City of Toronto.

un nivel regional. El desarrollo de políticas activas regionales se concreta a través de una actuación *ad-hoc*, flexible, y centrada en proyectos. Esto difiere de Montreal donde la institucionalización es más rígida, y hay mayor verticalidad.

Toronto tiene, desde los cincuenta, un Gobierno en dos niveles:

**1. Metro Toronto** (*nivel metropolitano*): abarca 20 municipios y se ocupa de cuestiones vinculadas al bienestar regional común. Esta institución existió entre 1953 y 1998,

**2. Municipalidades locales:** retuvieron autonomía en muchas áreas de jurisdicción local entre las que se incluyen agua, bomberos y manejo de residuos. En los noventa el nivel metropolitano se desmantela y, bajo el discurso de la eficiencia económica y administrativa, se produce la amalgama de Metro Toronto con seis municipios adicionales, dando lugar a la *New City of Toronto*<sup>12</sup>(*Nueva ciudad de Toronto*). El proceso es de menor impacto que en Montreal, con menos fricciones políticas. La provincia de Ontario es culturalmente diferente a la de Quebec, en tanto no existen diferencias culturales al interior de la provincia. En Quebec existen municipios que son fundamentalmente, francoparlantes, y otros que son angloparlantes, diferencia que mostró sus verdaderas implicancias en los procesos de amalgama.

La Nueva Ciudad de Toronto cuenta con 2,6 millones de habitantes y es el corazón de la *Greater Toronto Area* (GTA, *Área del Gran Toronto*), la cual abarca además de Toronto, a Durham, Halton, Peel y York. La GTA cuenta con 6 millones de habitantes pero no tiene una estructura administrativa formalmente constituida.

Otra diferencia respecto a Montreal, es que en Toronto hay una participación mayor de actores económicos y organizaciones civiles en las políticas regionales. El poder económico y las diferentes organizaciones han sabido apropiarse de la construcción de un espacio regional. En Montreal, en cambio, hay mayor peso de las estructuras burocráticas y la regionalización ha tenido siempre, un corte mayoritariamente estatal. A partir del Nuevo Acuerdo para las Ciudades (*New Deal for*

*Cities*), firmado entre el gobierno de la provincia de Ontario y el gobierno de Canadá, y de las gestiones de David Miller (Alcalde de Toronto, 2003-2006 y 2006-2010), se genera en Toronto un nuevo proyecto metropolitano que busca funcionar en red por proyectos, con límites más flexibles.

El proceso de amalgama de municipios que se da en la *isla de Montreal* llevó a numerosas fricciones en tanto existen diferencias culturales entre las distintas ciudades, fundamentalmente a partir del idioma. Un ejemplo de esto es la ley que obligó al sector privado a hablar en francés dentro de las empresas, a partir de la cual Montreal perdió muchas empresas angloparlantes a manos de otras ciudades. No obstante, la ciudad concentra las sedes de la mayoría de las empresas de propiedad francesa.

## Financiamiento

En Canadá los mecanismos de financiamiento son variables, dependiendo de los modelos diferentes de gestión que existen. La Comunidad Metropolitana de Montreal se fondea a través de las contribuciones de las municipalidades miembros, y no tiene facultades para cobrar impuestos. En Toronto, en cambio, al plantearse las políticas de manera flexible por proyecto, no es necesario el financiamiento de estructuras burocráticas. Los municipios en este caso, han ganado autonomía pero también deben asumir la mayor parte de los costos de los servicios que caen bajo su órbita.

## Transporte

En Montreal, la Agencia Metropolitana del Transporte es el organismo que planifica y coordina el transporte en el área Metropolitana. El sistema cuenta con trenes de cercanía, metro y autobuses. Se han introducido playas de estacionamiento gratuito a fin de que los usuarios utilicen los medios de transporte público, para desplazarse hacia el centro de la ciudad. La Agencia Metropolitana de transporte trabaja coordinadamente con otros socios,

como juntas de transporte público, juntas intermunicipales de transporte y consejos regionales de transporte, en la implementación de un plan estratégico con miras a 2020. Aquí como en otros aspectos de la ciudad, se ve la importancia de las instituciones y la administración pública en el establecimiento de una política metropolitana negociada.

El sistema de transporte diseñado para el Área del Gran Toronto (GTA), se conoce como *GO Transit*. Abarca además del GTA, el área de Hamilton, que se encuentra aproximadamente a 70km. de Toronto. Originalmente financiado por la provincia de Ontario, en 1997 se anunció que se responsabilizaría del financiamiento al GTA.

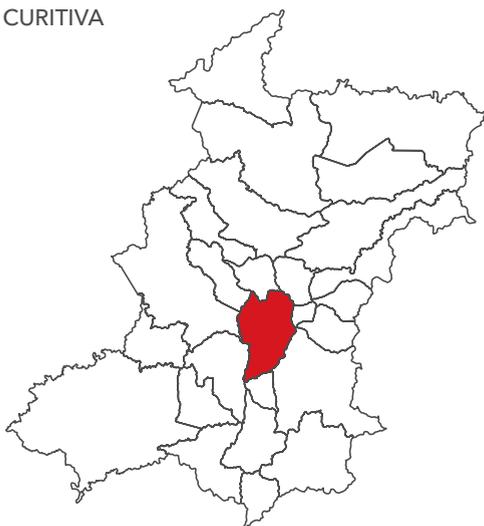
Hasta 2002 el *Great Toronto Services Board* (GTSB, *Junta de servicios del Gran Toronto*), coordinaba los servicios de transporte, momento en que volvió a estar en manos de la provincia. Hoy lo administra la provincia como una corporación del Estado. La GTSB dejó de existir. El sistema comenzó como una prueba piloto de tres años, en 1967, y desde entonces no ha parado de crecer. Compuesto originalmente por una sola línea de tren, se ha expandido hasta constituirse en una red de trenes con 56 estaciones y 14 terminales de colectivos.

## 1.4. BRASIL: LAS EXPERIENCIAS DE CURITIBA Y NATAL

### Antecedentes históricos y económicos

El área metropolitana de Curitiba, es instituida entre el primer grupo de áreas creadas luego de la constitución de 1973 (más allá de la existencia del Plan Director de la región que precede a la ley nacional). La escala metropolitana se aborda, a partir de 1965, en la Ciudad de Curitiba con el desarrollo del Plan Director que estructura la ciudad en torno a tres ejes lineales: el sistema vial, el uso del suelo y el transporte público. Si bien el plan se gesta desde el nivel urbano, es la base fundante para el ordenamiento posterior del área metropolitana. El germen del planeamiento

## CURITIVA



Área Metropolitana de Curitiba integrada por 26 municipios

## NATAL



Área Metropolitana de Natal integrada por 10 municipios

metropolitano se encuentra presente, incluso, antes de ser establecido constitucionalmente. El Plan Director establece los ejes de comunicación de la ciudad, a partir de los cuáles, se determinan las zonas destinadas a las actividades productivas y los desarrollos inmobiliarios. Esto constituye una forma de inducir a los agentes privados a incorporarse al plan de manera no coercitiva, dado que el esquema de ordenamiento les ofrece ventajas. En el año 2000 se reformula el plan original, teniendo en cuenta el funcionamiento del área metropolitana ya no sólo el de la ciudad de Curitiba.

Al mismo tiempo se produce una transformación de la estructura económica del Estado de Paraná, a partir de una diversificación y modernización de la base técnica de producción. El sector industrial cobra importancia sobre el históricamente predominante sector agropecuario, a partir de un flujo sostenido de Inversión Extranjera Directa (IED). En la actualidad Curitiba tiene un importante desarrollo de la industria automotriz, y es un centro financiero de gran relevancia en Brasil. Cuenta con ventajas de localización a partir de su proximidad a la región sudeste y al puerto de Paranaguá, además de una muy buena infraestructura de transporte y telecomunicaciones.

No obstante, es propicio señalar que a diferencia de las áreas europeas, donde resulta claro el factor de causalidad entre los aspectos económicos y la conformación de áreas metropolitanas, en este caso no es completamente claro. Los fenómenos de constitución metropolitana reflejan el cruce de aspectos de naturaleza diversa.

En el campo económico la región de Natal comienza su expansión económica en la década del setenta, de la mano del despegue de los sectores más dinámicos de la economía estadual en aquella época, como ser, extracción mineral, petrolífera, producción textil y agricultura. En los años ochenta las industrias tradicionales del área (siendo la textil la de mayor participación), se vieron marcadamente afectadas por un proceso recesivo e inflacionario que frenó la economía del país. Esto lleva a la región a la búsqueda de nuevas

fuentes de ingreso, principalmente a través de una tendencia a la tercerización de la estructura productiva. En este sentido, la actividad turística dio una dinámica renovada a la región. Se puede decir también, que el área metropolitana cuenta a partir de los municipios más alejados del área central, con un importante desarrollo de la producción agrícola.

Como puede apreciarse, el área presenta una diversidad marcada en cuanto a actividad económica, con una distribución de la localización pareja de estas actividades entre los diferentes municipios. El proceso de tercerización de la estructura productiva a partir del turismo tiene una vigencia notable, tanto que ha sido reconocido dentro del Plan Natal Metr poli 2020. Esto no podría ser de otra forma dado que el desarrollo de la infraestructura y la actividad turística, tanto a través del uso de tierra rural para emprendimientos inmobiliarios o la creación de nuevas oportunidades de empleo en el sector, demandan una marcada intensificación del proceso de integración metropolitana.

En términos de indicadores sociales, Gran Natal cuenta con una diversidad muy importante en cuanto a ingresos, aunque ha mejorado en el último tiempo en cuanto a indicadores de desarrollo humano. Estas diferencias en los indicadores sociales también obligan a pensar en términos metropolitanos, con el fin de establecer políticas que puedan captar esta diversidad, e impulsar un proceso de desarrollo más armónico, entre los municipios que constituyen el  rea.

Cuando se crea el área metropolitana de Natal, no existían otras experiencias cercanas más que el conjunto de áreas creadas en 1974. Estas áreas habían estado marcadas por un gobierno nacional más centralista, que buscaba el posicionamiento internacional de Brasil. En este sentido la prioridad era el desarrollo de importantes inversiones en infraestructura económica y social. Este modelo de gestión regional parecía poco consistente cuando fue creada el área de Natal. Incluso aquellas áreas metropolitanas creadas en los setenta, buscaban encarar modificaciones en pos de lograr una adecuación institucional

<sup>13</sup> Ley Estadual N.   6.517, Estado de Paraná. Disponible en: <http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie6517-74.pdf>.

<sup>14</sup> F. H. M. de Araújo Freire y M. Clementino, «O Rio Grande do Norte e suaregio metropolitana no Censo de 2010». Observatório das Metr poles-Núcleo Natal, 2011.

<sup>15</sup> Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, IPPUC), 2005.

<sup>16</sup> Constitución de la República Federal de Brasil, 1967. Artículo 157. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)

<sup>17</sup> Ley Complementaria 14/73, República Federal de Brasil. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm)

<sup>18</sup> Ley Complementaria 14/73, artículo 2.

al nuevo marco que suponía el advenimiento democrático, y el nuevo contexto internacional. En esta línea, el modelo adoptado por Natal podría considerarse una suerte de experiencia embrionaria de nuevos esquemas de gestión, más descentralizados y con mayor apertura a procesos de participación.

### **Instituciones y mecanismos de gobernanza**

En Curitiba hay tres niveles de institucionalidad metropolitana:

**1. La Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana**, que busca apoyar el desarrollo y la consolidación de una serie de áreas creadas en 1973. En 1974<sup>13</sup> se crea un ente autárquico encargado de las políticas en el área metropolitana, la Coordinación Metropolitana de Curitiba (Coordenadoria Metropolitana de Curitiba, COMEC). El mismo está orientado a implementar y cumplir con lo establecido en la ley complementaria número 14 (de creación del área). Este ente cuenta con personería jurídica pública y capacidad para dictar sus propios mecanismos de gobierno. Sus fondos provienen de aportes del estado de Paraná.

**2. El Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, IPPUC)**, nacido de la recomendación del jurado del concurso convocado en 1964. Es el segundo marco institucional y regulatorio en importancia, y es una iniciativa más en el marco del Plan Director; el mismo está financiado por el municipio de Curitiba.

**3. La Compañía de Urbanización y Saneamiento de Curitiba (Compañía Urbanização e Saneamento de Curitiba, URBS)**, fue creada en 1963 con los objetivos de estudiar alternativas que conduzcan a la ciudad a la cohesión económica, social y territorial; y ofrecer subsidios para la formulación de un nuevo Plan Director, que se formula en 1974 para dar cuenta de la operación del sistema de transporte de la ciudad, función que desempeña hasta la actualidad.

Uno de los últimos convenios específicos de cooperación entre las tres instituciones

mencionadas, COMEC-IPPUC-URBS, es para el desarrollo del Sistema Integrado de Monitoreo Metropolitano (*Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano*, SIMM), pensado en vistas al mundial 2014.

El proceso de metropolitanización de Natal, por su parte, comienza en los años setenta. En esta década, el área es reconocida por el gobierno estadual como Aglomeración Urbana No Metropolitana. Hacia fines de la década del setenta se plantea el Plan de Desarrollo Urbano y Regional de Gran Natal, pero es recién en el año 1997 cuando, a través de una ley complementaria a la constitución, se crea la Región Metropolitana de Natal, la cual agrupaba 10 municipios en 2011<sup>14</sup>. El hecho que dio impulso a esto fue el reconocimiento de la «expansión urbana acelerada, la demanda por servicios y la necesidad de inversión en tierras»<sup>15</sup>.

El área metropolitana de Natal es un caso muy ilustrativo del uso de la planificación estratégica a nivel metropolitano. El área cuenta con el llamado *Consejo Deliberante del Área Metropolitana de Natal* y tiene tres características principales:

- Predominio numérico municipal en el Consejo, representados por los propios jefes del ejecutivo de cada municipio. Los alcaldes o prefectos de los municipios representan las tres cuartas partes del Consejo Deliberante del Área Metropolitana de Natal.

- Fuerte influencia del Gobierno Estadual (Rio Grande do Norte), a pesar de tener apenas un representante en el Consejo. Esto es porque la aparente supremacía numérica de los municipios está amortiguada, en parte, por la responsabilidad del ejecutivo estadual de mantener tanto el Consejo como la Secretaría Ejecutiva. Esto tiene sus orígenes en el esquema federal brasileño, donde el nivel federal ejerce un papel muy preponderante en la mediación política y administrativa.

- La incorporación de representantes del poder legislativo en la instancia decisoria máxima del Área Metropolitana de Natal (*Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal, CDMN*). El CDMN fue creado en 2001, cuatro años después de la instauración del área, y luego de un impasse en el funcionamiento, volvió a tomar fuerza en 2005.

Adicionalmente, se forman diversos consejos consultivos para temas específicos que mezclan participación de representantes públicos con entidades de la sociedad civil, como ser el Grupo temático de Transporte, el Grupo temático de Modelo de Gestión y el Comité de Acompañamiento de la elaboración del Plan Estratégico. El orden legal prevé también audiencias públicas, realizadas en los municipios constituyentes del área afectada por las acciones propuestas en los planes, programas, proyectos de obra y servicios aprobados por el Concejo, siendo abiertas al público y a entidades interesadas.

### **Marco Legal**

En Brasil, el proceso de constitución de áreas metropolitanas se prevé en la constitución de 1967, en la cual se plantea la posibilidad de crearlas a través de leyes complementarias a la constitución. En 1973, se crea el primer conjunto de áreas. En este primer grupo encontramos a San Pablo, Porto Alegre, Río de Janeiro y Curitiba. El hecho de que las áreas metropolitanas tengan una definición y formalización constitucional, facilita notoriamente el proceso de creación y administración de las mismas. Esto se mantuvo en la constitución de 1988, siendo base para la creación de nuevas áreas, como Natal (1997).

La noción de región metropolitana se define en la constitución de 1967 como una «*unión que, establecida a través de una ley complementaria, establece regiones administrativas constituidas por municipios que, independientemente de su ordenamiento administrativo, integren una misma unidad socioeconómica, apuntando a la concreción de servicios comunes*»<sup>16</sup>.

En 1973, se establecen numerosas regiones metropolitanas en el país<sup>17</sup>, Curitiba, San Pablo, Belo Horizonte, Recife, Belén, Fortaleza, Porto Alegre, etc. Se define que en cada región metropolitana haya un concejo deliberativo y un consejo consultivo<sup>18</sup>, creados por ley estadual.

En esta ley, se tipifican los temas comunes para estas áreas: desarrollo económico y social, saneamiento, uso de suelo metro-

## MONTEVIDEO



Área Metropolitana de Montevideo integrada por 39 municipios pertenecientes a 3 departamentos: 1. Montevideo; 2. Canelones; 3. San José de Mayo

politano, transporte y sistema vial, producción y distribución de gas, y control de la contaminación y de los recursos hídricos.

Existen mecanismos constitucionales en Brasil en relación a las áreas metropolitanas. La Constitución Federal de 1988 plantea, al respecto de la dimensión urbano-regional, la institución «mediante ley complementaria, de regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamientos de municipios limítrofes para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones de interés común»<sup>19</sup>, delegándola a los estados. Al delegar a los estados federados la responsabilidad para instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, el gobierno federal no establece parámetros mínimos que pudiesen orientar el proceso a nivel nacional. De esto resultan grandes disparidades en la definición, dado que los estados priorizan sus propias realidades y demandas, prevaleciendo una carrera por la búsqueda de recursos federales en la institucionalización de nuevas unidades. Los mecanismos previstos en la Constitución aún necesitan una definición más precisa.

Sumado a las definiciones constitucionales, las regiones metropolitanas cuentan con instrumentos y mecanismos compatibles con las dinámicas y problemas que enfrentan. En este sentido, el estatuto adquiere gran relevancia porque permite traducir, en estructuras gubernamentales y administrativas concretas, los aspectos que la definición legal no definió.

A pesar del avance relativo que posee Brasil en la materia, el sistema tiene sus falencias en la práctica, lo cual llevó a que en 2012 se presentara un nuevo proyecto de ley para resolver algunas de estas dificultades. El Estatuto de las Áreas Metropolitanas (*Estatuto da Metrôpole*), se fundamenta en el proyecto de ley 3640/2004. Este proyecto comienza a discutirse en Brasil durante 2012 y sobre fines de ese año, ya se encuentra en la Cámara Federal. El objetivo es crear un nexo administrativo entre los gobiernos estatales y las administraciones municipales. Las regiones me-

tropolitanas actualmente no tienen una reglamentación definida. El proyecto de ley pretende instituir directrices claras para la política Nacional de Planeamiento Regional Urbano y crear el Sistema Nacional de Planeamiento e Informaciones Regionales Urbanas, coordinado por el Ministerio de las Ciudades. Un primer paso para la reglamentación de las metrópolis es la creación del Estatuto de las Ciudades (Ley 10257/01), que prevé instrumentos para el planeamiento municipal, el uso social de la propiedad urbana y la gestión municipal. Sin embargo, no dispone de mecanismos para la planificación en lo regional-urbano. La dimensión del desarrollo regional-urbano de las grandes regiones metropolitanas queda fuera de dicha propuesta, por lo cual el estatuto resulta insuficiente para abordar el fenómeno metropolitano, y en este sentido puede decirse que el Estatuto de las Áreas Metropolitanas, busca salvar este vacío.

### Financiamiento

En Natal, si bien el desarrollo de la política metropolitana está avanzado, uno de los aspectos señalados como debilidad tiene que ver con el soporte técnico y financiero de apoyo a las acciones del Consejo Metropolitano. Cabe al Estado mantener los órganos colegiados y ejecutivos de gestión metropolitana, a través de recursos presupuestarios asignados a la Secretaría de Planeamiento y Finanzas. Esta Secretaría todavía no cuenta con un equipo habilitado para llevar adelante actividades relacionadas con el fortalecimiento del área. La instalación en el año 2005 del Grupo Técnico del Área Metropolitana de Natal, intentó suplir en parte dicha laguna aunque está estructurado con extrema fragilidad formal. El avance del Estatuto de Áreas Metropolitanas es una buena oportunidad para progresar en la definición de estos aspectos fiscales.

La Coordinación Metropolitana de Curitiba es ente autárquico a nivel metropolitano con personería jurídica pública, que se fondea fundamentalmente a través de aportes del estado de Paraná. El Instituto de Investigación y Planificación Urbana de

<sup>19</sup> Constitución de la República Federal de Brasil, 1998. Artículo 25. Disponible en: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/index.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm).

<sup>20</sup> Ver J. Oyarzábal de Miguel, B. Sanz Bernal y P. Vázquez Vega (coord.), *Informe Marco Montevideo*, Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid.

Curitiba, que se ocupa principalmente de temas urbanos pero tiene también injerencia metropolitana, está financiado por el municipio de Curitiba.

## Transporte

El transporte y el ordenamiento territorial han marcado el ritmo de los procesos metropolitanos de Curitiba. La Red Integrada de Transporte (RIT) de Curitiba se ha transformado en un modelo de planificación metropolitana de transporte a nivel mundial. Este sistema, incorporado al Plan Director en 1974, se estructuró a través de los 5 ejes rectores que se planearon como vías estructurales de la ciudad. Cada uno de ellos fue denominado «eje trinario» ya que, dentro del corredor central los dos carriles del medio serían exclusivos para autobuses, en particular para los autobuses expresos. A cada lado de esta línea central habría una calzada exclusiva para tráfico general de carácter local. Y a cada lado de este corredor central se encontrarían dos vías rápidas para tráfico en un solo sentido (a una cuadra de distancia del corredor central), una para tráfico saliente de la ciudad y otra para tráfico entrante.

El sistema combina líneas estructurales (como los expresos o *ligerinhos*), que funcionan en buses biarticulados y transportan gran cantidad de pasajeros a mayor velocidad y con pocas paradas, y líneas convencionales con más paradas y menor capacidad que circulan por los barrios (las interbarriales), por el centro o bien que conectan estas dos áreas. También hay líneas con fines específicos, como las troncales, la turística o la interhospitales. El sistema trabaja con mucho volumen y ha aumentado la eficiencia en las unidades, reduciendo el costo del transporte y convirtiéndolo en un sistema sostenible. El resultado ha sido una reducción del gasto en transporte por parte de las familias.

En cuanto a Natal, la ciudad muestra una importante concentración económica y social, ya que allí se asienta el poder de gestión tanto público como privado, el poder financiero y la mayor concentración

poblacional del Estado de Río Grande del Norte. En la capital estadual se localizan las sedes empresariales, el mayor número de empleos y las sedes bancarias. Esto genera necesidades de traslado desde el resto de los municipios. Sin embargo, el transporte que conecta las ciudades es escaso y costoso. Incluso en el plan estratégico metropolitano Natal 2020 se señala entre los aspectos observados, una creciente inadecuación entre infraestructura vial y la dinámica de la articulación funcional metropolitana. El proyecto de la Vía Metropolitana está pensado para integrar los municipios que conforman el área metropolitana de Natal. Busca generar una vía de conexión alternativa entre las principales terminales de exportación del área: el Puerto de Natal, el Aeropuerto Augusto Severo y el Aeropuerto Internacional de Gran Natal.

## 1.5. URUGUAY: LA EXPERIENCIA DE MONTEVIDEO

### Antecedentes históricos y económicos

El Área Metropolitana de Montevideo (AMM) tiene un peso social, económico, político y cultural de gran magnitud en Uruguay, constituyendo un territorio que concentra más de la mitad de la población nacional y la mayor parte de los factores de producción, del comercio, de los equipamientos y de los servicios. El AMM constituye el motor principal del desarrollo del país, contando con más de la mitad de la población del mismo. Hacia fines de los noventa la industria deja de ser el principal sector, ganando preeminencia los servicios, especialmente los financieros<sup>20</sup>.

La ciudad de Montevideo, capital de la República, creció de manera continua hasta la década del noventa, cuando comenzó a darse una migración horizontal hacia dos departamentos aledaños, San José y Canelones. De esta forma, la migración desde la ciudad central hacia la periferia, hace que ciertas temáticas deban resolverse a escala metropolitana.

## Instituciones y mecanismos de gobernanza

El Área Metropolitana de Montevideo no cuenta con estructuras institucionales específicamente constituidas. El principal mecanismo de gestión en este caso, es la llamada *Agenda Metropolitana*. La Agenda define como «área metropolitana» la región comprendida en el territorio de tres Departamentos: Montevideo, Canelones y San José, donde, con relativa intensidad, tiene lugar un conjunto de relaciones humanas y sus actividades básicas de intercambio. Se considera el área metropolitana como un espacio pluricéntrico.

La Agenda Metropolitana fue implementada en 2005, y es directamente financiada por fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo de este proyecto es coordinar políticas a través de un acuerdo político entre los tres departamentos, y en el marco de un cambio importante de la visión gubernamental en cuanto a los problemas metropolitanos. La voluntad reside en articular y coordinar los recursos existentes sin agregar estructuras y competencias. En ese sentido, los acuerdos específicos y las líneas de acción para dar cumplimiento a la Agenda, se elaboran con la participación de:

- Representantes de ministerios y organismos nacionales, y
- Responsables municipales y técnicos y profesionales de diferentes áreas, Universidad de la República y representantes de la sociedad civil.

Las actividades se ponen en conocimiento de las juntas departamentales y del Plenario Inter-Juntas del Área Metropolitana. Cuando se alcanza un consenso se da la ratificación política por parte del intendente, y se pone en práctica al interior de las distintas administraciones.

«Agenda metropolitana» cuenta fundamentalmente con dos órganos:

- 1. Junta Directiva**, integrada por los tres Intendentes, y
- 2. Equipo de Coordinación Ejecutiva**, integrado por un delegado de cada intendencia y un coordinador general.



Área Metropolitana de Bogotá integrada por 18 municipios

### Marco Legal

En Montevideo no existe un marco legal relativo a la construcción metropolitana. Esto tiene que ver fundamentalmente con que la temática es sumamente nueva. Históricamente, Uruguay tuvo dos niveles de gobierno: el gobierno nacional y los 19 departamentos. A partir de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana<sup>21</sup> de 2010, se crea el tercer nivel de gobierno que permite que los ciudadanos voten a sus representantes municipales directamente. Se crean de esta forma 89 municipios a lo largo del país. Esto concreta una intención de la Constitución de 1996 de apuntar a descentralizar las estructuras políticas y administrativas. Siendo el nivel municipal novedoso como nivel de gobierno en Uruguay, es lógico pensar que resolver problemas en términos de una lógica metropolitana sea una cuestión relativamente incipiente. No existen organismos estatutariamente constituidos en lo referente al AMM.

### Transporte

En necesario señalar que uno de los objetivos de la Agenda Metropolitana es el Plan Metropolitano de Movilidad, el cual se enmarca en un plan metropolitano de ordenamiento territorial e incluye propuestas específicas sobre vialidad y transporte de cargas y de pasajeros. La red vial uruguaya se caracteriza por una conformación radial convergente hacia Montevideo, y una red vial transversal que lo atraviesa en distintas zonas del país. Los accesos a Montevideo se trazaron a mediados de los ochenta para agilizar el ingreso a la capital, principalmente a la zona portuaria por parte del transporte de carga. Sin embargo, el área metropolitana de Montevideo presenta un déficit en la conectividad transversal entre los ejes que llegan a ella desde el norte, este y oeste. Este déficit amenaza la eficiencia general del transporte, ya que obliga al tránsito de las rutas nacionales a ingresar al casco urbano tanto para el flujo de cargas como para el de pasajeros, creando conflictos entre distintas modalidades de tránsito, aumentando los factores de riesgo que provo-

can accidentes de tránsito y generando contaminación ambiental. En materia de transporte público, a la ciudad arriban tres líneas de ferrocarriles desde el resto del país las cuales tienen paradas en las localidades periféricas a la ciudad.

### 1.6. COLOMBIA: LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ

#### Antecedentes históricos y económicos

Bogotá es el primer centro económico de Colombia y el eje de la mayor área metropolitana del país. Posee más de 8 millones de habitantes y su actividad representa aproximadamente un cuarto del producto nacional<sup>22</sup>. La importancia política, económica y administrativa que tiene la ciudad a nivel nacional es comparable a lo que sucede en Montevideo (Uruguay). No obstante, se registra un desafío común: la tendencia demográfica indica que los municipios de la región son los que están registrando las tasas más elevadas de crecimiento y, en términos económicos, es una región industrial altamente urbanizada con un centro metropolitano en el que se complementan el sector servicios y la agroindustria. Adicionalmente, plantea serios problemas vinculados a la pobreza y la inequidad. La mitad de la población regional es pobre y se ha visto un deterioro en los índices de desarrollo humano.

#### Instituciones y mecanismos de gobernanza

Colombia tiene una legislación considerablemente avanzada sobre el tema y cuenta con seis áreas metropolitanas legalmente constituidas. Si bien entre ellas no se encuentra la de Bogotá, funciona *de facto*. Esto hace que la dimensión del área varíe según la temática a tratar, participando en algunos temas más localidades que en otros. A partir de la no constitución administrativa de Bogotá como región, existen dos niveles de gobierno que coordinan políticas:

- Alcaldía de Bogotá
- Gobierno Departamental de Cundinamarca

<sup>21</sup> Ley 18567/10 Descentralización política y participación ciudadana, Artículo 1. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>.

<sup>22</sup> Sitio web oficial: [www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co)

<sup>23</sup> Ley 128/1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas). Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0128\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0128_1994.html).

<sup>24</sup> Ley 1454/2011 (Ley de Ordenamiento Territorial). Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1454_2011.html)

## Marco Legal

Si bien se ha logrado avanzar en muchos temas, esta necesidad de coordinación ha traído también algunas dificultades. La no constitución formal del área de Bogotá puede llamar la atención puesto que las instituciones metropolitanas colombianas están reglamentadas por dos leyes que regulan la agrupación de municipios:

### a. Ley 128/1994 (*Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*)<sup>23</sup>:

En el artículo 1, se define que las áreas metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que requiere una administración coordinada para la programación y coordinación de su desarrollo, y para la racional prestación de sus servicios públicos.

En el artículo 2, se establece que las áreas metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial. En el artículo 5, se menciona que tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos municipios o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.

El artículo 7, fija que la Dirección y Administración del Área Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos, fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 8, en tanto determina que la Junta Metropolitana estará integrada por los siguientes miembros:

- Los Alcaldes de cada uno de los municipios que la integran,
- El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como su representante,

- Un representante del Concejo del Municipio que constituya el núcleo principal, y
- Un representante de los Concejos de los Municipios distintos al núcleo, elegido dentro de los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales.

Finalmente, en el artículo 14 de esta ley se establecen como ámbitos de competencia de la Junta Metropolitana:

- Planeación,
- Obras públicas y vivienda,
- Recursos naturales y manejo del ambiente,
- Prestación de servicios públicos,
- Valorización, y
- Recomendaciones en política fiscal a los municipios y departamentos integrantes del área.

### b. Ley 1454/2011 (*Ley de Ordenamiento Territorial*)<sup>24</sup>:

El artículo 1, establece el propósito de la ley. Esta busca dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano, establecer los principios rectores del ordenamiento, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, como así también competencias en materia de ordenamiento territorial con la Nación.

En el artículo 10, se establece la tipificación de esquemas asociativos territoriales que incluye:

- Las regiones administrativas y de planificación,
- Las regiones de planeación y gestión,
- Las asociaciones de departamentos,
- Las áreas metropolitanas,
- Las asociaciones de distritos especiales,
- Las provincias administrativas y de planificación, y
- Las asociaciones de municipios.

El componente de planificación presente en la lógica metropolitana está también contemplado en esta ley. La misma establece entre las competencias del nivel de gobierno metropolitano, la elaboración de planes integrales con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente del ordenamiento físico territorial, y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial (en

relación con las materias referidas a aspectos metropolitanos).

## Financiamiento

En Bogotá, el financiamiento se logra en función de las leyes vigentes a nivel nacional. De acuerdo con el artículo 22 de la ley 128/1994, el patrimonio y renta del Área Metropolitana está constituida por:

- El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana,
- Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas,
- Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos,
- Las partidas presupuestales que se destinan para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales,
- El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes,
- Los recursos provenientes del crédito,
- Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos,
- Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas,
- Las sumas que reciba por contrato de prestación de servicios,
- La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana, acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989,
- Los ingresos que reciba el Área por la ejecución de obras por concesión, y
- Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

## Transporte

En términos de transporte y movilidad, existen en Bogotá promesas desde el poder político de gestionar un verdadero sistema multimodal para la ciudad, mediante el diseño de un sistema férreo y la salida efectiva hacia puertos fluviales en los ríos Magdalena y Meta. No obstante, la no constitución del área metropolitana ralentiza y dificulta este proceso.

## 2. REFLEXIONES COMPARATIVAS

En rasgos generales dentro de las experiencias analizadas, se identifican dos tipos de gestión. Por un lado, áreas que apuestan por un esquema de coordinación vertical, con burocracias estatales constituidas en torno a la cuestión metropolitana y organismos públicos que marcan la agenda de temas a tratar. Podemos citar como ejemplo de este tipo a Montreal, Lyon y Lille. Barcelona por su parte, es un área que gracias a su nueva legislación sobre la materia, podría seguir este camino pero que históricamente tuvo más en común con una gestión de coordinación horizontal, donde no existen organismos supramunicipales y las burocracias estatales en torno a la cuestión metropolitana son débiles o inexistentes. En estos casos, donde participan actores municipales, privados y organizaciones de la sociedad civil, se requiere un mayor esfuerzo de coordinación y concertación. Adicionalmente, la agenda de temas se fija de manera coordinada tanto entre los niveles estatales como municipales. Ejemplos de estos son Toronto, Bilbao o Montevideo.

La organización institucional es uno de los interrogantes principales dentro de la cuestión metropolitana: ¿debería existir algún nivel administrativo entre las provincias (o estados) y los municipios? En Francia o ciertas regiones de Canadá (en Montreal puntualmente), se han creado estructuras administrativas a nivel metropolitano aunque sin elección de representantes. En España, no existe en general este tipo de estructuras administrativas y la coordinación se da de una manera ad hoc. No obstante, el caso de Barcelona apunta a cambiar esta lógica. En los países sudamericanos tampoco existen estructuras administrativas a nivel metropolitano, aunque en Brasil, a través del Estatuto de Áreas Metropolitanas, se están haciendo esfuerzos para crear un marco administrativo que permita un mejor abordaje de los temas urbano-regionales, y den cauce a la legislación ya existente en el tema.

Analizar experiencias de distintas partes del mundo permite entender con claridad cómo la historia y los factores culturales intervienen a la hora de modelar el tipo

de soluciones brindadas a la cuestión metropolitana. Mientras que las idiosincrasias europeas implican un abordaje más ordenado y claro de los aspectos metropolitanos (sea a través de leyes o a través de mecanismos de coordinación), en las culturas latinoamericanas es más difícil, en general, la cesión de autonomía y el acuerdo en torno a marcos reguladores adecuados.

Otro de los aspectos determinantes en el fenómeno metropolitano es el económico. Generalmente, los fenómenos económicos tienen injerencia en la necesidad de encarar políticas a nivel metropolitano. El fenómeno metropolitano tiene en sí una lógica económica propia, que tiene que ver con cómo se vinculan los flujos de ingreso y empleo con la dimensión territorial. En Europa, muchas áreas de temprana industrialización especializada, cuyo ciclo de vida era decreciente, entraron a partir de la década del ochenta en una fuerte crisis económica que las obligó a una reconversión productiva hacia el sector terciario. A partir de los patrones de localización productiva y de las áreas residenciales, se vieron obligados a pensar necesariamente a nivel metropolitano para enfrentar estos desafíos. En general, la localización industrial, que pierde relevancia dentro de las ciudades centrales y se relocaliza en áreas periféricas (tanto por las regulaciones como por los costos del suelo), hace que el factor económico-productivo sea otro de los aspectos que obligadamente deba abordarse en perspectiva metropolitana.

Muy relacionado al cambio en la organización del uso del suelo están las discusiones sobre el transporte, debido al desplazamiento poblacional que tiene lugar desde el centro hacia el primer o segundo anillo perimetral y viceversa, a partir de la relación entre el lugar de trabajo y el de residencia. Este fenómeno convierte a la problemática del transporte en un aspecto de índole regional. En el presente análisis, todas las áreas con mayor o menor nivel de institucionalidad toman la planificación y gestión del sistema de transporte como política metropolitana. El caso paradigmático es el de Curitiba, donde la construcción de la red integrada de transporte

fue un aspecto fundamental en la constitución y gestión del área. En Europa se observan, en general, sistemas de transporte público multimodal y planificado a nivel metropolitano. Respecto a las áreas canadienses, el transporte se gestiona a nivel provincial (Ontario) en Toronto, mientras que Montreal cuenta con un organismo a nivel municipal. En ambos casos se trata de sistemas multimodales que combinan trenes y colectivos expresos.

En cuanto a los marcos legales, se observan distintos grados de formalidad e institucionalidad en las áreas analizadas. Contar con un marco legal, no implica necesariamente que existan mecanismos activos en lo que hace a funcionamiento de las áreas metropolitanas. Brasil por ejemplo, tiene una definición constitucional de éstas y a 25 años de la reforma constitucional de 1988, no ha logrado establecer un marco claro para el funcionamiento a nivel metropolitano. En otra situación se encuentra España, país en el que no hay legislación específica sobre el tema pero que deja espacio para que las distintas áreas urbanas y metropolitanas armen organizaciones a escala metropolitana muy variadas. Por su parte, Francia sí tiene un marco legal desde hace más de 40 años que contempla instituciones a nivel metropolitano, las cuales funcionan muy activamente. En el caso francés, es necesario resaltar el largo período en el cual el tema ha estado presente en la legislación y en la vida cotidiana de las personas, generando una fuerte cultura administrativa que deriva en una marcada capacidad de acción de los entes de gobierno metropolitanos.

Las problemáticas vinculadas con los espacios metropolitanos de gobierno, tienden a ser parecidas a lo largo del mundo pero los mecanismos de solución varían en función de aspectos sociales, culturales e históricos. No existen estándares o recetas pre-armadas que garanticen el éxito: encarar procesos de metropolitanaización requiere un profundo análisis de las características de la región y de procesos prolongados de interacción y negociación con todas las partes, tanto públicas como privadas, que deriven en un correcto diagnóstico y soluciones sostenibles en el tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- H. Perloff, «Key Features of Regional Planning». *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 34, N°3, pp. 153-159, 1968.
- A. Scott y M. Storper, «Regions, Globalization, Development». *Regional Studies*, Vol. 37. N° 6&7, pp. 579-593, 2003.

## BARCELONA-BILBAO

- F. Arango, F. Rui y J. M. Fernández Güell, «Towards new models of metropolitan governance-The cases of Madrid, Barcelona and Lisbon. City Futures». *EURA*, Madrid, 2009.
- R. Burdett, A. Colantonio y M. Taylor, «Barcelona: Global repositioning of an emerging city. London School of Economics Cities Next Urban Economy Series». *Global Metro Summit*, Chicago, 2010.
- M. Esteban y C. Torres, «La industria en el área metropolitana de Bilbao», 2005.
- J. A. Garrido Martínez, «El proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano». *Revista Estudios Vascos*, N° 49, pp. 23-50, Bilbao Metròpoli-30, 2004.
- C. Haas y P. Riera Figueras, «Nuevas estrategias territoriales en la región metropolitana de Barcelona», Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- J. Juaristi, «La revitalización del área metropolitana de Bilbao 1990-2010». Universidad del País Vasco, 2010.
- Ley 31/2010, de 3 de agosto del Área Metropolitana de Barcelona.
- M. Parellada y E. Viladecans-Marsal, «Globalisation and Urban Strategies». Colección: Prospectiva. Plá Estratégic Metropolítá de Barcelona, 2008.
- I. Perriñez Cañadillas y M. Á. Quintana Daza, «Caso práctico. La planificación estratégica del Museo Guggenheim Bilbao desde una perspectiva de Marketing». Universidad del País Vasco, 2009.
- J. Roca Cladera, «La caracterización territorial y funcional de las áreas metropolitanas españolas. Estudio prospectivo del sistema urbano del sudeste Europeo». Centro de política de suelo y valoraciones, Universidad Politècnica de Catalunya, 2001.
- A. Rodríguez, «Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao». *Ciudad y Territorio Estu-*

*dios Territoriales*, N° 129. Universidad del País Vasco, 2001.

- F. Toscano Gil, «El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español». *Cuadernos de Derecho Local*, N° 25. Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2011.
- J. Trullén y R. Boix, «Barcelona, metrópolis policéntrica en red». Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

## LILLE-LYON

- Código General de Colectividades Urbanas.
- J. A. Sanz Díaz - Palacios, «La fiscalidad directa de las colectividades territoriales francesas tras la desaparición del Impuesto Profesional». *Revista Análisis Tributario*, octubre 2011.
- J. M. Erneq, «Lille, Local Authorities, Metropolitan Government and Territorial Cooperation Issues in France». Taipei seminar on metropolitan region, 2010.
- F. Giorgione y R. Bucci, «The urban regeneration of Metropolitan Lille».
- M. Parellada y E. Viladecans-Marsal, «Globalisation and Urban Strategies». Colección: Prospectiva. Plá Estratégic Metropolítá de Barcelona, 2008.
- G. Pinson, L. Maitraillat y C. Morel-Journel, «The case for agglomeration economies in Europe». *Appendix C5: Lyon Case Study*, 2010.

## TORONTO-MONTREAL

- R. Bird y E. Slack, «Fiscal aspects of metropolitan governance. International Tax Program». Joseph L. Rotman School of Management. University of Toronto, 2004.
- J. Boudreau, P. Hamel, B. Jouve, y R. Keil, «Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto». *Progress in Planning*, N° 66, pp. 7-59, Université de Montreal Sociology, 2006.
- J. Collin y M. Lafortune, «The Communauté Métropolitaine de Montreal ten years after: The Ups and Downs of Metropolitan Governance». *Regional Governance Conference*. University of Victoria, BC, 2011.
- J. Collin y M. Tomás, «Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms». *Urban Public Econo-*

*mics Review*, Nº 2, pp. 13-39, Universidad de Santiago de Compostela, 2004.

- City of Toronto, *Toronto Profile. Financial Annual Report*, pp. 6-8, 2004. Disponible en: [http://www.toronto.ca/finance/pdf/far2004\\_final.pdf](http://www.toronto.ca/finance/pdf/far2004_final.pdf).

- H. Kellas, «Inclusion, collaboration and urban governance. Brazilian and Canadian experiences». *Montreal, Amalgamation to Consortation*, p.121, 2010. Disponible en: [http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/NPCBook-Brazilian\\_and\\_Canadian\\_Experiences.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/NPCBook-Brazilian_and_Canadian_Experiences.pdf).

- M. Lambert, «Municipal Reforms and Metropolitan Governance. The Canadian Experience». Institute of Public Policy, 2008.

#### CURITIBA - NATAL

- C. Da Silva y N. Pereira Ceccon, «Institutional arrangements for the Intermunicipal Consortium of the Metropolitan Region of Curitiba for Management of Municipal Solid Waste». Universidad Tecnológica Federal de Paraná. Campus Curitiba, 2009.

- A. Fazzano y M. Weiss, «Curitiba, Brazil: Metropolitan Economic Strategy Report. Global Urban Development», 2004.

- F. de Araújo Freire y M. Miranda Clementino, «O Rio Grande do Norte e sua região metropolitana no Censo de 2010». Observatório das Metrôpoles-Núcleo. Natal, 2011.

- Governo do Estado do Rio Grande do Norte, «Tendências, Visão de Futuro e Diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrôpole 2020». *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal, Natal Metrôpole 2020*, 2007.

- I. Hayakawa Fukuda, «Planeación Urbana en Curitiba». *Quiviera*, Vol. 12, Nº 1, pp. 52-69. Universidad Autónoma del Estado de México, México, enero-junio 2010.

- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Observatório das metrôpoles. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil, *Relatório da atividade 4: Como Andam as Metrôpoles Brasileiras*, diciembre 2005.

- Ley Complementaria nº 14, 8 de Julio de 1973.

- Ley Estadual nº 6517, 2 de Enero de 1974.

- M. Miranda Clementino, «Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano». *Script Nova, Revista*

*Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 12, Nº 270 p. 109, Universidad de Barcelona, agosto de 2008.

- J. Moreno, «Desafios da Gestão Urbana: Seminário da Capes discute as múltiplas dimensões das metrôpoles», octubre de 2012. Disponible en: <http://www.arcoweb.com.br/artigos/desafios-gestao-urbana-15-10-2012.html>

- R. Moura, y O. Firkowski, «Estatuto da Metrôpole: Contribuição a debate». Observatório das Metrôpoles, 2008. Disponible en: [http://web.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451%3Aestatuto-da-metropole-contribuicao-ao-debate&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt](http://web.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=451%3Aestatuto-da-metropole-contribuicao-ao-debate&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt)

- Observatório Das Metrôpoles, «Estatuto da Metrôpole: onde esta a região metropolitana?», diciembre de 2012. Disponible en: [http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt)

- R. Pedroso, «Cidades que racordo sobre Estatuto da Metrôpole até o fim do ano». *Diário Valor*, 28 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.valor.com.br/brasil/2591454/cidades-quer-acordo-sobre-estatuto-da-metropole-ate-o-fim-do-ano>

- J. Sellers y V. Hoffman-Martinot, «United Cities and Local Government».

- Unión Iberoamericana de Municipalistas, Oficina de Coordinación y Orientación, *Sistematización de la experiencia Plan de Movilidad Urbana*. Curitiba, 2011.

- J. Weirick, «The citizenship center in Curitiba's Metropolitan Municipalities». *Sustainable Development & Urban Environment*, University of New South Wales, Faculty of the Built Environment, 2010.

#### BOGOTÁ

- O. Buitrago Bermúdez y N. Inés Carvajal Sánchez, «La dimensión regional en los planes de ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá». *Perspectiva geográfica*, Nº 11, 2005.

- Cámara de Comercio de Bogotá, *Tabla de Indicadores de Bogotá*, 3er Trimestre de 2010.

- F. Jiménez Mantilla, «Hacia la consolidación del territorio urbano del distrito capital de Bogotá». *Revista de Ingeniería*, N° 29, Universidad de los Andes, Bogotá, mayo 2009.
- Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, 128/1994. Colombia.
- Ley de Ordenamiento Territorial, 1454/2011. Colombia.
- P. Montes Lira, «El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe». *Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 45, CEPAL, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001.
- J. Preciado Beltrán, «Bogotá región: Crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano». Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá.

## MONTEVIDEO

- A. Artigas, «Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo». *EURE*, Vol. 28, N° 85. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Instituto de Estudios Urbanos. Santiago, Chile, diciembre 2002.
- A. Jesica Magri, «Las políticas de vivienda y servicios de infraestructura en el Área Metropolitana de Montevideo: sectorialidad y parálisis en la coordinación de objetivos insterinstitutionales». Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- R. Martínez Guarino, (Ed.), *Libro Blanco del Área Metropolitana de Montevideo*, Programa Agenda Metropolitana, 2007. Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/l\\_blanco\\_01.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/l_blanco_01.pdf)
- Red de Observatorios, *Informe Marco Montevideo*, Madrid.

## Fuentes de Internet

- Sitio Oficial del Área Metropolitana de Barcelona: [www.amb.cat](http://www.amb.cat)
- Sitio Oficial del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: [www.pemb.cat/es](http://www.pemb.cat/es)
- Sitio Oficial de Bilbao Ría 2000: [www.bilbaoria2000.org](http://www.bilbaoria2000.org)

- Sitio Oficial de Bilbao Metròpoli 30: [www.bm30.es](http://www.bm30.es)
- Sitio Oficial del Consorcio de Transporte de Bizkaia: [www.creditrans.com](http://www.creditrans.com)
- Sitio Oficial de la Comunidad Urbana de Lille: [www.lillemetropole.fr](http://www.lillemetropole.fr)
- Sitio Oficial de la Comunidad Urbana de Lyon: [www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com)
- Sitio Oficial relativo al desarrollo económico de la Comunidad Urbana de Lyon: [www.business.greaterlyon.com](http://www.business.greaterlyon.com)
- Sitio Oficial del Sindicato Mixto de Transportes de para Rhône y la aglomeración de Lyon: [www.sytral.fr](http://www.sytral.fr)
- Sitio Oficial de la Comunidad Metropolitana de Montreal: [cmm.qc.ca/home](http://cmm.qc.ca/home)
- Sitio Oficial de la Agencia Metropolitana de Transporte: [www.amt.qc.ca](http://www.amt.qc.ca)
- Sitio Oficial del Comité de Transporte de Toronto: [www.gettorontomoving.ca/Plans.html](http://www.gettorontomoving.ca/Plans.html)
- Sitio Oficial de la Alianza de Mercado del Gran Toronto: [www.greatertoronto.org](http://www.greatertoronto.org)
- Sitio Oficial de la Prefeitura de Curitiba: [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)
- Sitio Oficial del Instituto de Investigación y Planeamiento de Curitiba: [www.ippucweb.ippuc.org.br](http://www.ippucweb.ippuc.org.br)
- Sitio Oficial de la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba: [www.comec.pr.gov.br](http://www.comec.pr.gov.br)
- Sitio Oficial de la Intendencia de Montevideo: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Sitio Oficial de la Alcaldía de Bogotá: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co)
- Sitio Oficial de la Prefeitura de Natal: [www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br)



# CAPÍTULO II

## **Cuatro planes, doce lecciones: el reciente planeamiento metropolitano europeo**

Dr. Arq. Pablo Elinbaum

## 1. DE LA METRÓPOLIS A LA CIUDAD-TERRITORIO

Los procesos de urbanización del territorio determinan diferentes patrones urbanos entre los que cabe mencionar, en primer lugar, el concepto seminal de conurbación acuñado por Patrick Geddes, hace más de un siglo<sup>25</sup>. Geddes estudia los fenómenos de concentración de la población y extensión de la ciudad como resultado de la revolución industrial. Según su visión, el concepto «conurbación» no comporta la primacía de una ciudad sobre otras sino que expresa, fundamentalmente, el hecho físico de dos o más núcleos urbanos que contactan en el espacio. En cambio el concepto de «metrópolis» (del griego, «madre» y «ciudad»), se refiere a aquella ciudad «grande», a veces ciudad central o dominante, con la cual otras ciudades menores tienen claras relaciones de dependencia<sup>26</sup>.

La evolución del concepto de «metrópolis» es aún imprecisa, aunque pueden distinguirse dos claros enfoques según el tipo de argumentación, uno cuantitativo y otro cualitativo. Realizados inicialmente en Norteamérica, los estudios del fenómeno metropolitano arrancan con un enfoque cuantitativo. En el volumen *World metropolitan areas* (1934), Davis realiza un primer esfuerzo de clasificación para determinar los índices objetivos que definen las metrópolis<sup>27</sup>. Mientras que Blumenfeld, además de los parámetros cuantitativos de población y tamaño incorpora la dimensión temporal, acuñando el concepto de *commuting*<sup>28</sup>, convirtiéndose en el factor más claro y cuantificable de la condición metropolitana. No obstante, el modelo europeo metropolitano es desde su inicio más complejo. La residencia y los puestos de trabajo se localizan según esquemas menos elementales, a través de una red estable de relaciones económicas y sociales cotidianas entendidas en su sentido más amplio<sup>29</sup>. En otras palabras, siguiendo a Font, «la difusión de actividades y funciones en el espacio, y la interpenetración de estas actividades según una dinámica independiente de la simple contigüidad geográfica, son las razones distintivas de la forma metropolitana o genéricamente de las regiones urbanas contemporáneas»<sup>30</sup>.

En el caso europeo, las relaciones metropolitanas están marcadas por las particularidades territoriales más que por los radios de influencia convencionales (100-150km<sup>2</sup>). Como sugieren diversos autores, conviene referirse al concepto de «ciudad-territorio» como expresión de una realidad articulada en un conjunto de «áreas urbanas» funcionalmente relacionadas, aunque espacialmente separadas<sup>31</sup>. Este concepto que se remonta a las reflexiones de Geddes, Mumford y Howard, evoluciona de la mano de un grupo de urbanistas italianos durante la década del sesenta<sup>32</sup>. El término «ciudad-territorio» pretende evitar la implicación del concepto «región», como dimensión estabilizada desde el punto de vista geográfico y administrativo. En cambio, confirma un fenómeno fundamentalmente urbanístico que en muchos casos, no se corresponde con la región histórica. Así, la idea de «ciudad-región» o «ciudad-territorio» es un intento pionero de sistematizar algunas dinámicas territoriales, teniendo en cuenta la planificación.

En particular, Giancarlo De Carlo parte de dos argumentos para definir la «ciudad-región». El primero se refiere al crecimiento desmesurado de la ciudad en el territorio. El segundo supone, pese a la aglomeración de núcleos urbanos originales, la persistencia de las singularidades territoriales basadas en la heterogeneidad morfológica y en la identidad local. No obstante, el argumento principal que defiende De Carlo radica en considerar la ciudad-región como una relación dinámica que sustituye la condición estática de la ciudad tradicional. Por tanto, la interpretación de los fenómenos y las acciones de intervención deben ser necesariamente globales y al mismo tiempo elásticas, teniendo en cuenta estructuras abiertas<sup>33</sup>.

Además, «ciudad-región» expresa la superación de la idea de ciudad como continuo edificado que se contraponen al espacio de las áreas no ocupadas o rurales. Se refiere a un modelo discontinuo con áreas vacías y ocupadas, en las cuales cabe superponer el suficiente nivel de urbanidad como para considerarlas «partes de ciudad»<sup>34</sup>. Así, ciudad-región expresa la voluntad de articular las distin-

<sup>25</sup> Ver P. Geddes, «*Cities in Evolution*». Williams & Norgate, Londres, 1915.

<sup>26</sup> J. Esteban, «*El fet metropolità*». Conferencia pronunciada en los actos de apertura del I Congreso Catalán de Geografía, Terrassa, marzo de 1991.

<sup>27</sup> Davis considera como «metrópolis» a aquellas ciudades que cumplan cuatro condiciones: deben tener 100.000 habitantes o más, con un área de influencia con 80.000 habitantes o más, la población activa ocupada en el sector primario debe ser inferior al 35%, y la densidad superior a 58 hab./km<sup>2</sup>. Ver K. Davis, *The World's Metropolitan Areas*. Berkeley and Los Angeles, 1959.

<sup>28</sup> Para Hans Blumenfeld, las metrópolis deben alcanzar una población de al menos 500.000 habitantes pero, sobre todo, deben poder atravesarse en menos de 45 minutos. Señalando que «...la esencia y la razón de la existencia de la metrópolis es (...) la mutua accesibilidad entre los lugares de residencia y de trabajo. La metrópoli se considera hasta donde arriba el *commuting* diario y no más lejos». Ver H. Blumenfeld y P.D. Spreiregen, *The Modern Metropolis: in Origins Growth, Characteristics, and Planning*. The M.I.T. Press, Cambridge, Londres, 1967.

<sup>29</sup> J. Esteban, 1991, *op. cit.*, cita a A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi e prospettive di riforma*, p. 319. Zanichelli, Bologna, 1961.

<sup>30</sup> J. Esteban, 1991, *op. cit.* cita a Antonio Font «La delimitación de las áreas metropolitanas». *Cuadernos de arquitectura y urbanismo*, N° 87, 1972.

<sup>31</sup> Ver A. Font, *L'explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions surbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city: morphologies*, p. 424. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona, 2004.

<sup>32</sup> Ver L. Quaroni en G. De Carlo, *Relazioni de Seminario La nuova dimensione della città: la città regione*, (Seminario Stresa, enero 1962). Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali (ILSES), Milán, 1962.

<sup>33</sup> G. de Carlo, *op. cit.*, 1962.

<sup>34</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 1991; cfr. C. Aymonino, et al., *La Città territorio. Problemi della nuova dimensione: un esperimento didattico sul Centro direzionale di Centocelle in Roma*. Leonardo da Vinci Ed., Bari, 1964; cfr. G. Caniggia, *Tipología de la edificación: estructura del espacio antrópico*. Ediciones Celeste, Madrid, 1995; y A. Rossi, *La Architettura de la ciudad*. G. Gili, Barcelona, 1964.

tas partes del territorio mediante objetivos comunes de ciudadanía, equilibrio y complementariedad<sup>35</sup>. Estas partes del territorio también pueden interpretarse en clave morfológica, como las «configuraciones metropolitanas» definidas por Antonio Font mediante el estudio de trece casos europeos<sup>36</sup>. El análisis de los casos evidencia la estructura espacial del sistema de asentamientos urbanos (dis-

posición de los núcleos existentes), y la distribución espacial de los crecimientos (concentrados o dispersos). La combinación de ambas variables resulta en una posible tipología de configuraciones metropolitanas (figura 1)<sup>37</sup>.

Además de las características morfológicas, el concepto de ciudad-región evoluciona en la actualidad según la idea de

«espacio de flujos», donde el flujo de bienes, personas e información configura las denominadas Regiones Urbanas Funcionales [Functionalurbanregions (FUR)]<sup>38</sup>. De manera complementaria, Dematteis propone el concepto de «modelos urbanos en red» basado en la identificación de «redes multipolares»<sup>39</sup>. Dematteis identifica las transformaciones en curso, aunque parece más atento a las cuestio-

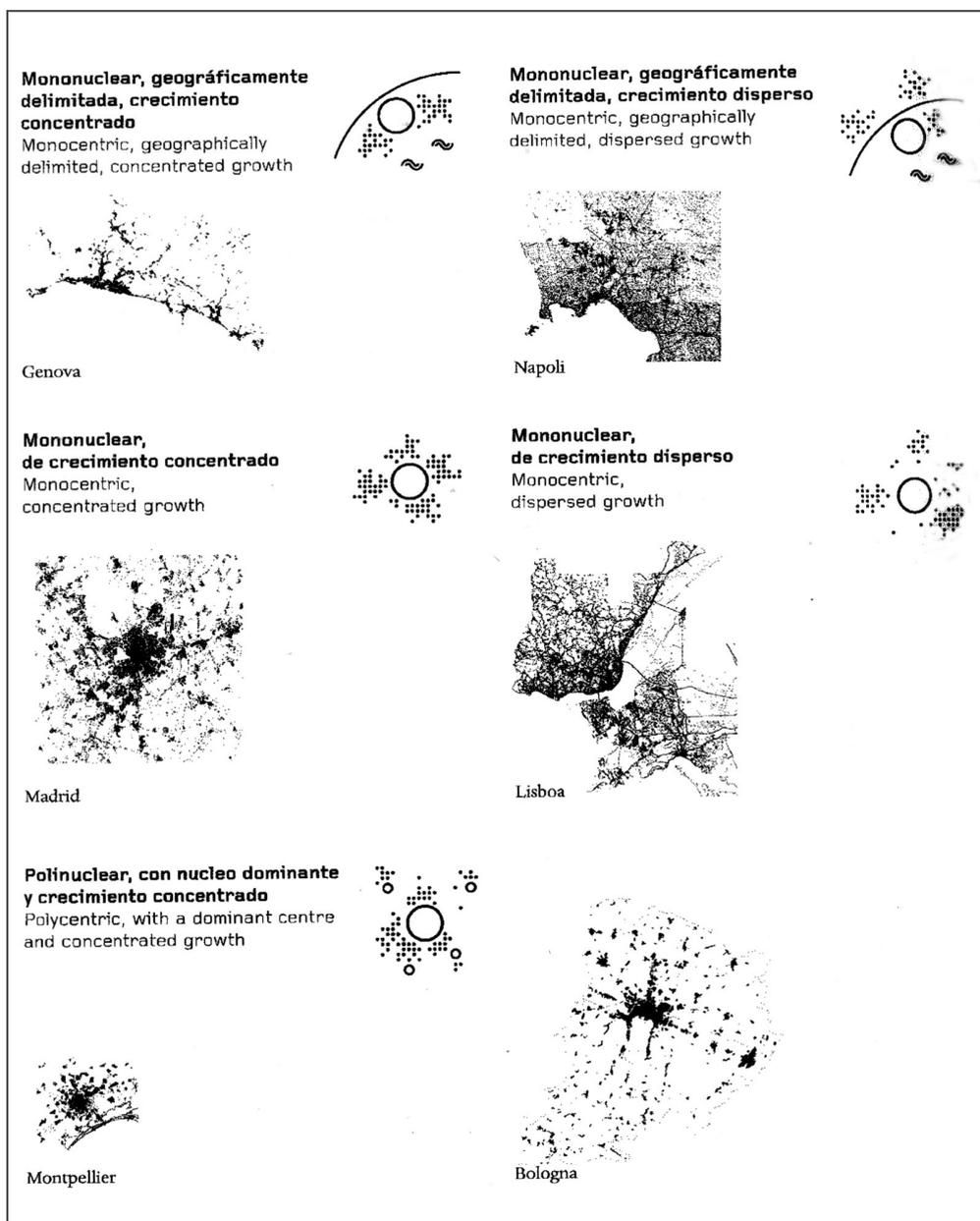


FIG. 1. Configuraciones metropolitanas (Génova, Nápoles, Madrid, Lisboa, Montpellier, Bolonia). Fuente: Font (2007).

<sup>35</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 1991.

<sup>36</sup> Ver A. Font, Ò. Carracedo, L. Vesclir, «Configuraciones metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano». En Antonio Font, (Ed.), *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona, 2007.

<sup>37</sup> Siendo la metropolización un proceso dinámico, su tipología se refiere a un momento particular de la evolución de cada región. Ver A. Font et al., *op. cit.*, 2007.

<sup>38</sup> Las FUR, primeramente definidas por Brian Berry en los años setenta, son retomadas recientemente por Peter Hall para su estudio Polynet. Las FUR tienen una concepción flexible y adecuada a los nuevos fenómenos urbanos, aunque su utilidad es predominantemente estadística. Existe una FUR siempre que se cumplan dos premisas básicas: la preexistencia de una relación entre, al menos, dos nodos (dos pueblos, por ejemplo) y que exista un intercambio de bienes, personas o información con una frecuencia continua (diaria). Ver B. Berry, *Urbanization and counter urbanization*. SAGE Publications, Beverly Hills California Ed., 1976; Cfr. P. Hall, *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*. Earthscan, 2006.

<sup>39</sup> G. Dematteis, *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*, pp. 17-34. Monclús Ed., 1998.

<sup>40</sup> En la misma línea y a diferencia de muchas teorías sociales clásicas que presuponen el dominio del tiempo –y la historia– sobre el espacio, algunos autores como Manuel Castells o Edward Soja plantean la hipótesis de que sea el espacio el que organice el tiempo en las sociedades en red. Para profundizar sobre la idea de «espacio como expresión de la sociedad», ver M. Castells, *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza, Madrid, 1998; cfr. Edward Soja, *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Blackwell, Oxford, 2000. Edward Soja cuestiona la perspectiva historicista de los sociólogos y su predominancia en los estudios urbanos. Este enfoque, que privilegia a la sociología frente a la geografía, considera la dimensión espacial como un fondo fijo, un entorno físico externo al mundo social. En contraste, Edward Soja propone un nuevo marco de referencia, donde la deconstrucción de la metrópolis tradicional es posible mediante el «giro espacial» desde las diferentes disciplinas nucleadas al urbanismo. Ver el compendio teórico de la obra de este autor en E. Soja, *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.

<sup>41</sup> M. Neuman, A. Hull, «The Futures of the City Region». *Regional Studies*, 43:6, 777-787, 2009.

<sup>42</sup> P. Healey, «City Regions and Place Development». *Regional Studies*, 43:6, 831-843, 2009.

<sup>43</sup> J. Esteban, *La Ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, p. 378. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

<sup>44</sup> A. Ferrer y J. Sabaté, «L'Urbanisme municipal». En Oriol Nel·lo (Ed.), *L'Urbanisme municipal a Catalunya: 1979-1999*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, Barcelona, 1999.

<sup>45</sup> J. Esteban, «Perspectivas para la ordenación territorial». En A. Font (Ed.), *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

<sup>46</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2003.

<sup>47</sup> Ver L. Galiana y J. Vinuesa, (coords.), *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid, 2010; Cfr. F. Terán, «Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas». *Ciudad y Territorio* N° 59-60, pp. 61-67, 1984; y D. Gómez Orea, *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Agrícola Española, Madrid, 1994. Según F. Terán, la ordenación territorial es una actividad más política y ética que científica y técnica. En la misma línea, Gómez Orea señala la superación de los planteamientos localistas para un desarrollo eficaz y equitativo de los recursos superando, asimismo, el enfoque temático de la planificación sectorial.

nes de relación con especial atención a las nuevas tecnologías, que a la estructuración física del territorio<sup>40</sup>. Pese a que no hay un único paradigma que explique el concepto de «ciudad-región»<sup>41</sup>, siguiendo a Healey, se puede considerar en general como un dispositivo organizativo y un elemento capaz de destacar las dinámicas de las áreas urbanas<sup>42</sup>.

### 1.1. El territorio como referencia para el planeamiento

El municipio es un territorio y el gobierno local (ayuntamiento, intendencia, municipalidad, alcaldía, prefectura) es una administración territorial. Aunque, «ordenación territorial» refiere sin duda a un ámbito más amplio que el municipal<sup>43</sup>, propio de los patrones urbanos ya mencionados. El planeamiento urbanístico municipal cuen-

ta con una tradición muy rica que se remonta claramente a más de un siglo<sup>44</sup>. En cambio, la situación de los planes territoriales es muy diferente. Si bien se cuenta con leyes específicas desde principios de los ochenta, la experiencia es escasa. Pese a que no existe suficiente consenso sobre lo que debe ser un plan territorial, es posible referirse a tres claros enfoques<sup>45</sup>.

#### 1) Territorio como ámbito de gobierno

En primer lugar, la ordenación del territorio expresa el proyecto que tienen las instituciones para su ámbito espacial de gobierno<sup>46</sup>. Como se expresa en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), la ordenación territorial (OT) es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y política que debe ser democrática, glo-

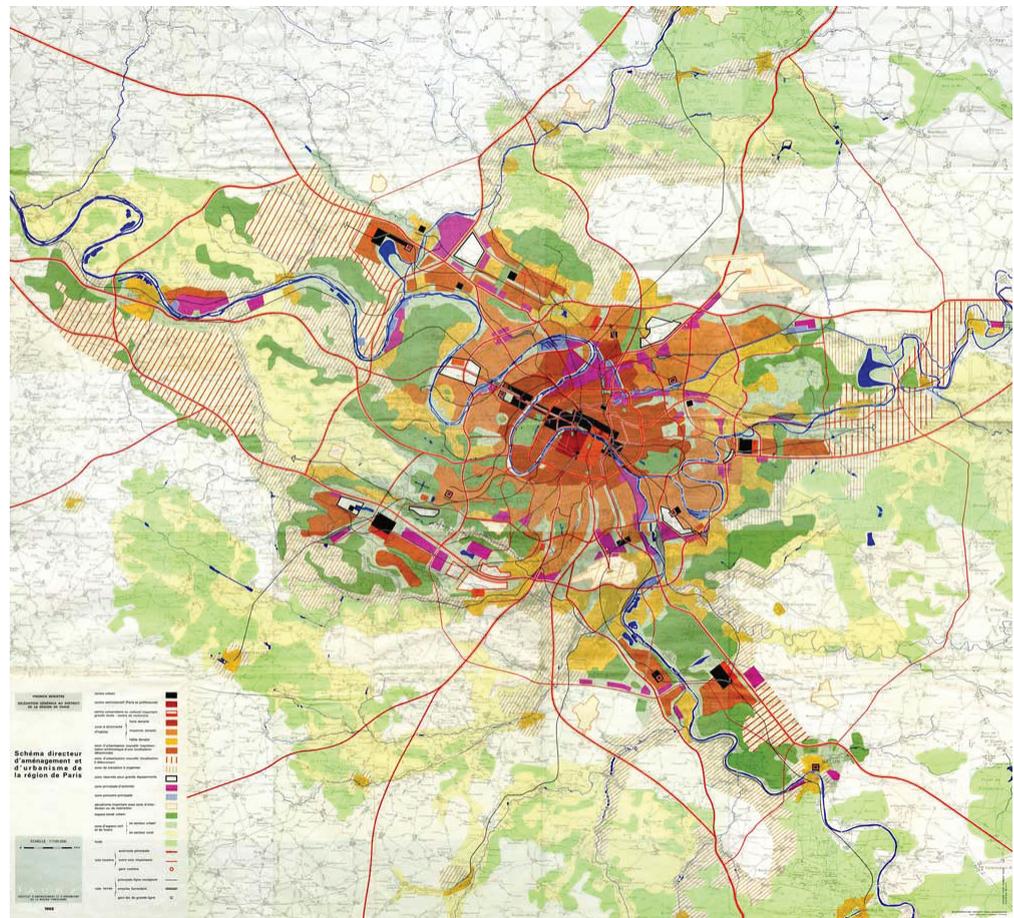


FIG. 2. Plano de usos del suelo. Fuente: Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Paris (1965). Observatoire du Grand Paris (<http://observatoiregrandparis.org/>).

bal, funcional y prospectiva. Está concebida como una aproximación interdisciplinar tendiente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por un «modelo»<sup>47</sup>. La ordenación territorial encuentra su expresión política en la articulación de los diferentes niveles

administrativos (local, regional, nacional y europeo), mediante el principio de subsidiariedad. Por ejemplo, cabe referirse al denominado planeamiento regional, propio de los estados nacionales de poca extensión (Holanda, Dinamarca), de regiones (Länder de Alemania), de provincias (Italia), etc.

## 2) Territorio como nueva escala de ciudad

El segundo enfoque se refiere al territorio como nueva escala de ciudad. Atendiendo a la evolución histórica de la práctica urbanística, el planeamiento supramunicipal moderno se plantea inicialmente con

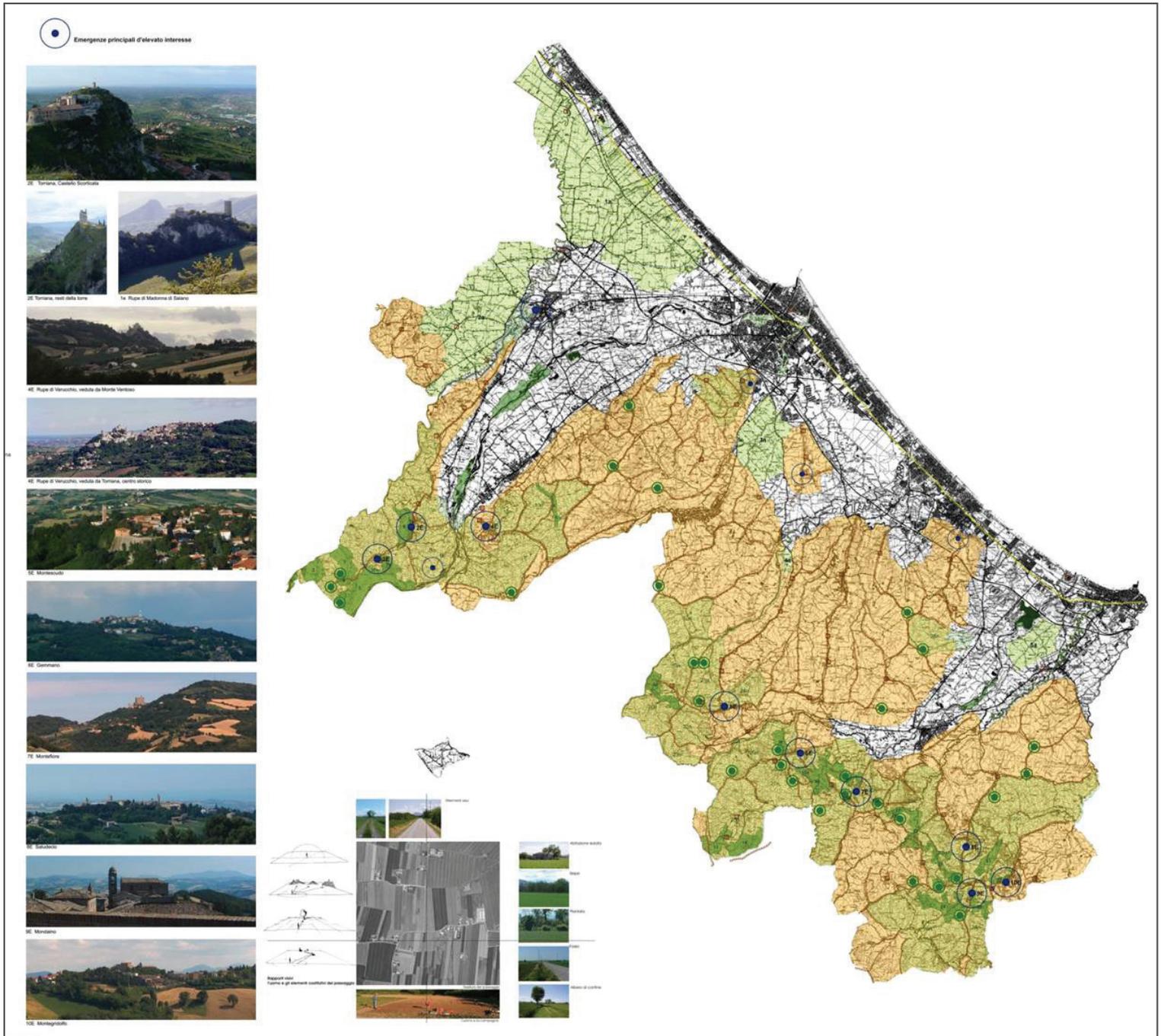


FIG. 3. Puntos de observación del paisaje.

Fuente: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, Provincia de Rimini. <http://www.provincia.rimini.it>

<sup>48</sup> J. Esteban, *op. cit.*; pág. 69, 2003.

<sup>49</sup> Este componente racional se argumenta en el conocimiento previo y riguroso de las principales estructuras y procesos sobre los que se desea actuar. Su vinculación al cuerpo teórico de la cultura urbanística lleva a una primera formulación de la misma en términos de planificación espacial. Se trata de plantear modelos de organización alternativos sobre ámbitos regionales. Mientras que, paralelamente a la extensión de los usos del suelo sobre ámbitos más amplios, según el cambio de escala de los procesos de urbanización, se produce una extensión paulatina del campo semántico del planeamiento regional. Se incorporan a la planificación contenidos vinculados a los procesos de industrialización y a las economías de aglomeración que no afectan sólo a la ciudad-región sino a los territorios nacionales. Por tanto, además de la concepción espacial, la ordenación territorial también engloba las estrategias de desarrollo económico. Ver Galiana y Vinuesa, *op. cit.*, 2010.

<sup>50</sup> Nota del editor: Planificación Regional.

<sup>51</sup> Entre los instrumentos más destacados cabe mencionar los bancos de suelo público para la protección de los espacios libres y para la realización de actuaciones urbanísticas puntuales; las nuevas centralidades estructurantes de la periferia, vinculadas al nuevo transporte público regional masivo, las agencias públicas para el desarrollo urbano y la gestión de la urbanización de las nuevas ciudades, etc. Ver Abadía, *op. cit.*, 2002.

<sup>52</sup> Ver J. Esteban, «Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976». En R. Piè, (Ed.) *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Institut d'Estudis Catalans. SCOT, IEC. Barcelona, 2007.

<sup>53</sup> Nos referimos al Piano Territoriale Paesistico Regionale di Rimini (PTPR). Consúltese en: <http://www.provincia.rimini.it>

<sup>54</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2003.

<sup>55</sup> Estos órdenes se utilizan para el caso específico de Cataluña, sin embargo, Antonio Font señala que pese a la diversidad de los marcos legales de las autonomías y a cierta heterogeneidad en las denominaciones de las diferentes figuras, el contenido específico de los diferentes tipos de planes urbanísticos puede explicarse según una estructura general compartida. Ver A. Font, «La práctica del planeamiento urbanístico». En L. Moya, (coord.), *La Práctica del urbanismo*, p.390. Síntesis, DL, Madrid, 2011..

el objetivo de abordar, en un «ámbito significativo», los problemas de la ciudad que el planeamiento urbanístico no puede resolver en el término municipal<sup>48</sup>. En efecto, la ordenación territorial se define por la voluntad de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman la estructura territorial<sup>49</sup>. Este es el origen de iniciativas pioneras como el Plan regional de Nueva York (1927), la base del discurso teórico de autores como Patrick Geddes, Lewis Mumford, o Thomas Adams, y en general del movimiento del *Regional Planning*<sup>50</sup>. Más cercanos en el tiempo, cabe mencionar los planes urbanísticos plurimunicipales y metropolitanos que se elaboran para varias ciudades europeas a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Destacan los planes para Londres (1945), Glasgow (1946) -liderados ambos por Patrick Abercrombie-, y para Copenhague (1948). Más adelante, el «esquema director» de la Región de París de 1965 [*Schema Directeur de Aménagement Urbain*] expresa cómo algunos Estados fuertes y centralizados, con una situación económica relativamente estable y predecible, desarrollan una serie de instrumentos de planificación con un alcance amplio y una implementación sistemática (figura 2)<sup>51</sup>. Asimismo, en el contexto catalán, cabe mencionar los planes que se redactaron para el área de Barcelona (1953 y 1976), para la región de Barcelona (1966)<sup>52</sup>, para la subcomarca de Sabadell (1976), y para el entorno de Figueres (1983).

### 3) Territorio como medio físico

De la consideración del territorio como medio físico deriva el tercer enfoque. Los planes con esta aproximación se centran en objetivos de protección y desarrollo, atendiendo a las características básicas del medio físico como factor determinante. Se orientan hacia el aprovechamiento de los recursos de forma compatible con las características morfológicas o paisajísticas. Ejemplo de ello son los planes territoriales de coordinación del paisaje italiano. En particular cabe mencionar el plan de la provincia de Rímini (Italia), que constituye un instrumento de ordenación paisajística a nivel regional (figura 3)<sup>53</sup>. Aunque, el enfoque físico del territorio se

expresa mejor en planes de ámbitos más pequeños como el Plan Territorial para La Spezia e la Val di Magra, redactado por Bernardo Secchi entre 1989 y 1993. Otro ejemplo es el Plan Especial del Parque Agrario del Llobregat, cuya temática específica tiene un alcance territorial. Por un lado, en el plan se descubren y actualizan los elementos que determinaron la construcción del territorio (el dibujo del suelo, la manipulación del relieve, la disposición ordenada de los caminos de tierra y agua, etc.) y por otro, se proyectan los «sistemas» (espacios libres, dotaciones, redes de acceso y servicios) que permiten estructurarlo (figura 4).

## 1.2. Las escalas territoriales y el alcance del planeamiento

Los fenómenos de relación y dependencia territorial son progresivamente complejos. Partiendo de la realidad del territorio urbanizado, los planes pueden tener una magnitud muy diversa. Sin embargo, el único planeamiento riguroso es aquel que comprende la máxima amplitud territorial de los fenómenos urbanos<sup>54</sup>. Así, las propuestas de intervención y los contenidos de cada nivel de planeamiento deben corresponderse con los problemas que plantea su escala territorial según cuatro órdenes<sup>55</sup>:

- El ámbito nacional se corresponde con los temas propios de un «plan territorial general». Estos son las infraestructuras y los servicios generales, los recursos hídricos, las fuentes y canales para la provisión de energía, la red viaria básica, y la reserva de suelo sobre los recursos territoriales escasos. Asimismo, en esta escala se concretan especialmente las políticas y estrategias de ordenación territorial de manera general, incorporando consideraciones y objetivos propios de la planificación económica, casi siempre centrados en el argumento del equilibrio o reequilibrio territorial (poblacional, funcional, medioambiental, social, etc.).
- El segundo nivel corresponde a los ámbitos regionales o provinciales, que son más que la simple aplicación de las propuestas del plan territorial general. El «planeamiento territorial parcial» debe

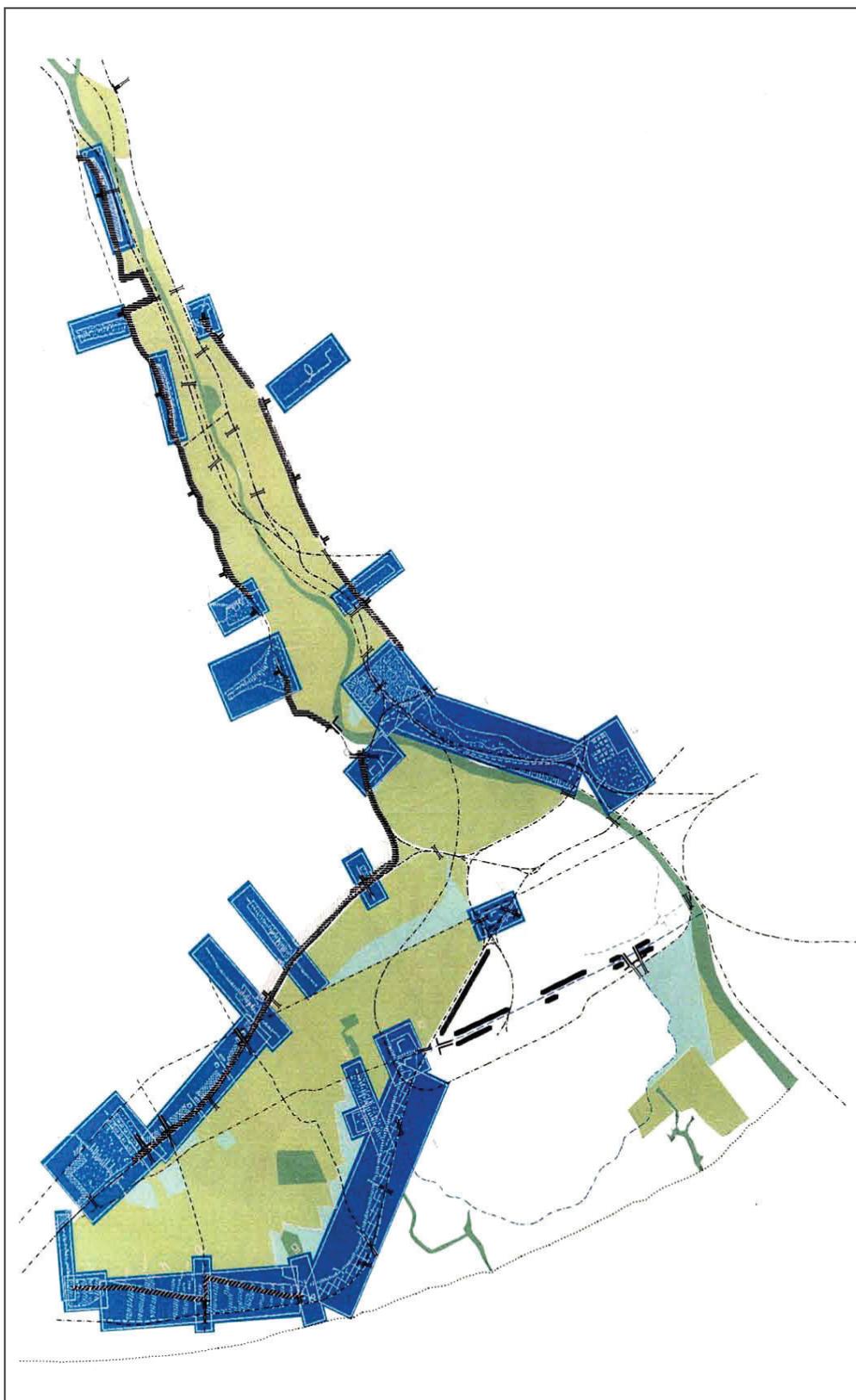


FIG. 4. Límites y articulaciones. Plan especial del Parque agrario del Bajo Llobregat (2004).  
Fuente: Diputación de Barcelona. Red de Parques Naturales.

abordar aspectos específicos como las opciones residenciales, el transporte colectivo (especialmente el ferrocarril de cercanías y la intermodalidad), y la definición del sistema nodal territorial (los puntos de centralidad, la red de centros históricos, la localización de actividades conflictivas, las superficies comerciales, etc.) En general integran temas que se suelen tratar de forma sectorial.

- La tercera escala corresponde a las áreas urbanas y al alcance de los «planes metropolitanos». Éstos deben precisar y concretar las determinaciones del planeamiento territorial parcial (los espacios abiertos, las infraestructuras, los asentamientos, etc.) en un ámbito geográfico más reducido. Asimismo, deben referirse a la congruencia de las determinaciones estructurales para los planes municipales y a la «urbanidad de la obra pública», según la formalización de algunas propuestas estratégicas relevantes (ej. reforma ferroviaria, sistematización de la infraestructura viaria, nuevas expansiones urbanas, etc.)

- Por último, los «planes de ordenación urbanística municipal» abordan la escala local del espacio urbano, concretando las acciones dirigidas al tratamiento por sectores de suelo ocupado (mantenimiento, mejora o reforma de tejido y espacios públicos). Asimismo, se refieren a la clasificación de los regímenes de suelo y de la calificación de los diferentes sectores urbanos en cuanto a los usos, actividades y aprovechamientos edificatorios<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> La ordenación física en la «escala urbana» también se desarrolla por sectores mediante el denominado planeamiento derivado, parcial o especial. El contenido de estos planes se refiere a la ordenación detallada de cada sector. El alcance de los planes especiales es similar al de los planes parciales aunque se adscriben, generalmente, a la reforma interior o la mejora urbana. Ver A. Font, op cit., 2011; y M. Corominas, et. al (eds.), «Plans molt especials». *Papers Sert*, N° 16. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Barcelona, DL, 2005.

<sup>57</sup> Tanto las investigaciones exploratorias como las investigaciones confirmatorias pueden hacer referencia a un estudio «transversal» o a un estudio «longitudinal». El primero de ellos hace referencia a las investigaciones en donde la dimensión temporal no se considera un aspecto relevante para la investigación. En nuestra investigación no interesa tanto el resultado o «rendimiento» de los planes –en la cual debemos tener presente la dimensión temporal– como las interrelaciones con otros niveles de planeamiento, las estrategias para su elaboración, los esfuerzos por la innovación instrumental etc. Ver V. Fernández Alarcón, «Introducción a la investigación en ciencias sociales». Departament d'Organització d'Empreses, ETSEIB, Barcelona, 2006.

<sup>58</sup> Entre diversos autores que abordan este tema, cabe destacar P. Hall, *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. OxfordUK, Blackwell Publishers, Cambridge Mass. (USA), 1996; Patsy Healey & R. Williams, «European urban planning systems: diversity and convergence». *Urban studies* N°30 (4/5), pp. 701-720, 1993; H. Davies, «Towards a European planning system?». *Planning Practice and Research*, N° 9 (1), pp.63 - 69, 1994.

<sup>59</sup> J. Farinós Dasí, *Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report of ESPON project 2.3.2*, p. 289, The ESPON Monitoring Committee Ed., Luxemburg, 2006

<sup>60</sup> Como señala Nadin, la palabra «tradición» se utiliza para enfatizar la manera en que las formas de planificación están profundamente arraigadas en las complejas condiciones históricas de cada lugar. El enfoque comprensivo-integrado corresponde bastante bien al marco jurídico escandinavo. El nombre sugiere que el sistema de planificación busca proporcionar, explícitamente, la integración horizontal y vertical de las políticas en todos los niveles administrativos y jurisdiccionales. En contraste, la tradición de planificación basada en el uso del suelo se corresponde bien con el marco legal administrativo británico y tiene un alcance y propósito mucho más reducido para regular o modificar el uso del suelo. Las otras dos tradiciones de planificación no se corresponden tan estrechamente a los marcos legales. El enfoque de la planificación económica-regional es propio del marco legal napoleónico, con un carácter denotadamente verticalista. La tradición del urbanismo se inscribe en la tradición napoleónica, pero sólo para el sur de Europa. Ver V. Nadin y D. Stead, «European spatial planning systems, social models and learning». *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-Regional- und Landesplanung European territorial cooperation learning*, 44, N°1, pp. 35-47, 2008.

## 2. CUATRO PLANES METROPOLITANOS EUROPEOS

En este capítulo, pretendemos evidenciar las aportaciones metodológicas y de contenido de la reciente experiencia del planeamiento metropolitano en Europa. Asimismo, abordamos dos objetivos específicos. En primer lugar, mediante el estudio comparado de cuatro casos pretendemos identificar y conceptualizar las variables más relevantes a tener en cuenta en una posible agenda para la ordenación metropolitana –en este caso el método es parte de los resultados–. En segundo lugar, pretendemos orientar y sobre todo, argumentar la conformación de las directrices de ordenación del AMR.

A continuación se presentan los casos analizados mediante un estudio transversal<sup>57</sup>, y se argumenta su selección mediante tres condiciones tipológicas. En primer lugar, se garantiza una cierta diversidad geográfica y cultural dentro de Europa. Por este motivo se han seleccionado dos planes para las áreas metropolitanas del norte (una escandinava), uno del centro y otro del sur. En segundo lugar, se trata de casos considerados en el ámbito académico como paradigmas de la práctica del planeamiento metropolitano, por ejemplo, el Plan de Londres<sup>58</sup>. En tercer lugar, se han tomado como referencia los cuatro «tipos ideales» de las tradiciones del planeamiento identificadas por Farinós, (2007)<sup>59</sup>: comprensivo-integrado, regulación del uso del suelo, económico-regional y urbanismo<sup>60</sup>. Partiendo de estos criterios, los cuatro planes metropolitanos analizados son:

**Estocolmo:** Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFs). \*

Aprobado en 2010

**Londres:** Spatial Development Strategy for Greater London (TLP). \*\*

Aprobado en 2011

**París:** Schéma directeur Île-de-France 2030 (SDRIF). \*\*\* Aprobado en 2008

**Barcelona:** Pla Territorial Metropolità de Barcelona (PTMB). \*\*\*\*

Aprobado en 2010

*Nota del Editor:*

\* Plan de Desarrollo Regional para Estocolmo.

\*\* Estrategia de Desarrollo Espacial para el Gran Londres.

\*\*\* Plan Director Isla de Francia.

\*\*\*\* Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.

Las variables especificadas a continuación pretenden echar luz sobre los aspectos instrumentales, apoyados en la práctica del planeamiento supramunicipal, específicamente en el nivel de las áreas metropolitanas. En concreto, nos referimos a tres variables principales y doce sub-variables independientes:

### Marco del instrumental

Contexto del planeamiento metropolitano  
Instituciones que elaboran el plan  
Ámbito territorial metropolitano  
Enfoque instrumental

### Alcance instrumental

Contenido  
Determinaciones  
Modelo  
Proyectos

### Programación y gestión

Programación  
Elaboración, aprobación y seguimiento  
Documentación y escala  
Implementación y seguimiento

## 2.1. Plan de Desarrollo Regional de Estocolmo. La cuestión estratégica

### Marco instrumental

La empresa colectiva que supone el planeamiento del área metropolitana de Estocolmo no es un objetivo reciente, sino que se apoya en la experiencia y en los conocimientos adquiridos en el Plan de Desarrollo Metropolitano de 2001, en el Diagnóstico Metropolitano de 2006, y en el Plan Subregional para la costa y el archipiélago de Estocolmo de 2008. En el nuevo Plan de Desarrollo Regional para Estocolmo (RUFs 2010, de ahora en más PDR de Estocolmo), se establecen estrategias y compromisos en materia de planificación supramunicipal y a la vez se promueve el vínculo proactivo entre los actores y grupos sociales más relevantes. Asimismo, mediante el PDR se pretende articular una serie de planes e iniciativas en la región, como la planificación territorial de los 26 municipios que la integran, la protección de los espacios libres metropolitanos y los programas de inversión para ejecutar las grandes infraestructuras de la movilidad.

En conformidad con la Ley de Planificación y Urbanización (PBL), el PDR de Estocolmo tiene el estatus formal de plan regional. Sin embargo, más que fijar regulaciones, desde el Consejo del Condado se pretende impulsar una plataforma capaz de articular las diversas iniciativas operativas.

Además, el PDR proporciona una guía para avanzar el desarrollo regional fijando com-

promisos claros, evitando la fragmentación e insuficiencia de los emprendimientos incipientes. Durante los cuatro años del proceso de su elaboración, más de 250 organizaciones contribuyen, mediante la consulta y el diálogo, a la definición de una «visión común» (Figura 5). En este sentido, las autoridades locales, las diputaciones provinciales, las autoridades estatales, las empresas, las asociaciones profesionales y

los ciudadanos trabajan juntos para desarrollar el plan<sup>61</sup>.

Los responsables del Consejo del Condado de Estocolmo pretenden convertir la región en la metrópolis más atractiva de Europa. Con este fin, en el PDR de Estocolmo se propone combinar la competitividad económica con el desarrollo sostenible. Se pretende que la región sea un buen lugar para vivir y trabajar, y atractivo para visitar e invertir en él. Con este fin, en el nuevo PDR de Estocolmo se definen cuatro objetivos estratégicos, consolidar una región abierta y accesible, líder en desarrollo y crecimiento, promover los valores del paisaje y a la vez, utilizar eficazmente los propios recursos. En particular, se trata de mantener nivel óptimo en cuanto a las emisiones de CO2 mediante la subvención a la utilización de vehículos ecológicos y el uso de biocombustibles.

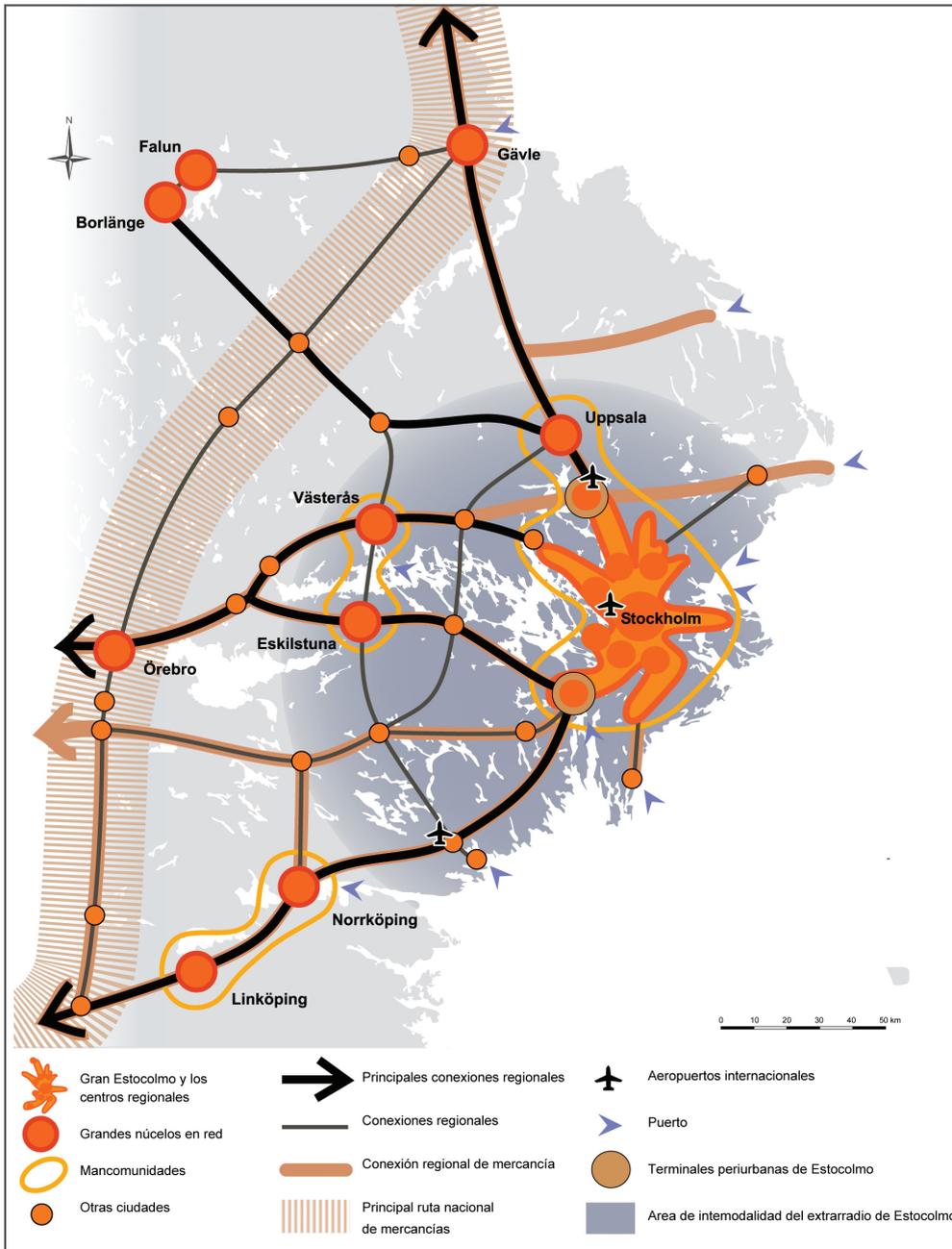


FIG. 5. Visión común. Fuente: PDR de Estocolmo, 2010

<sup>61</sup> Plan de Desarrollo Regional del Condado de Estocolmo [Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen], (RUF), p. 7, 2010.

### Alcance instrumental

En el PDR de Estocolmo se abordan temas propios del planeamiento estratégico, como la sostenibilidad ambiental, la educación, el transporte, la vivienda, la innovación, la reserva de recursos, la densificación de las ciudades y la cohesión social. Sin embargo, la singularidad del contenido del plan radica en los mecanismos para coordinar los planes municipales mediante un proceso continuo de seguimiento. La evolución del planeamiento municipal se considera como una variable más del plan

metropolitano. De este modo, se pretenden abordar contenidos de alcance supra-municipal, independientemente de si se aprueban -o no- los planes locales. Con este fin, se enfatizan especialmente aquellos temas vinculados no sólo a la planificación física -entre los que destaca la consolidación de la policentralidad- sino también al desarrollo local.

En cuanto a las determinaciones del PDR de Estocolmo, cabe destacar las directrices para consolidar la compacidad de las ciudades. El criterio se basa en inducir en-

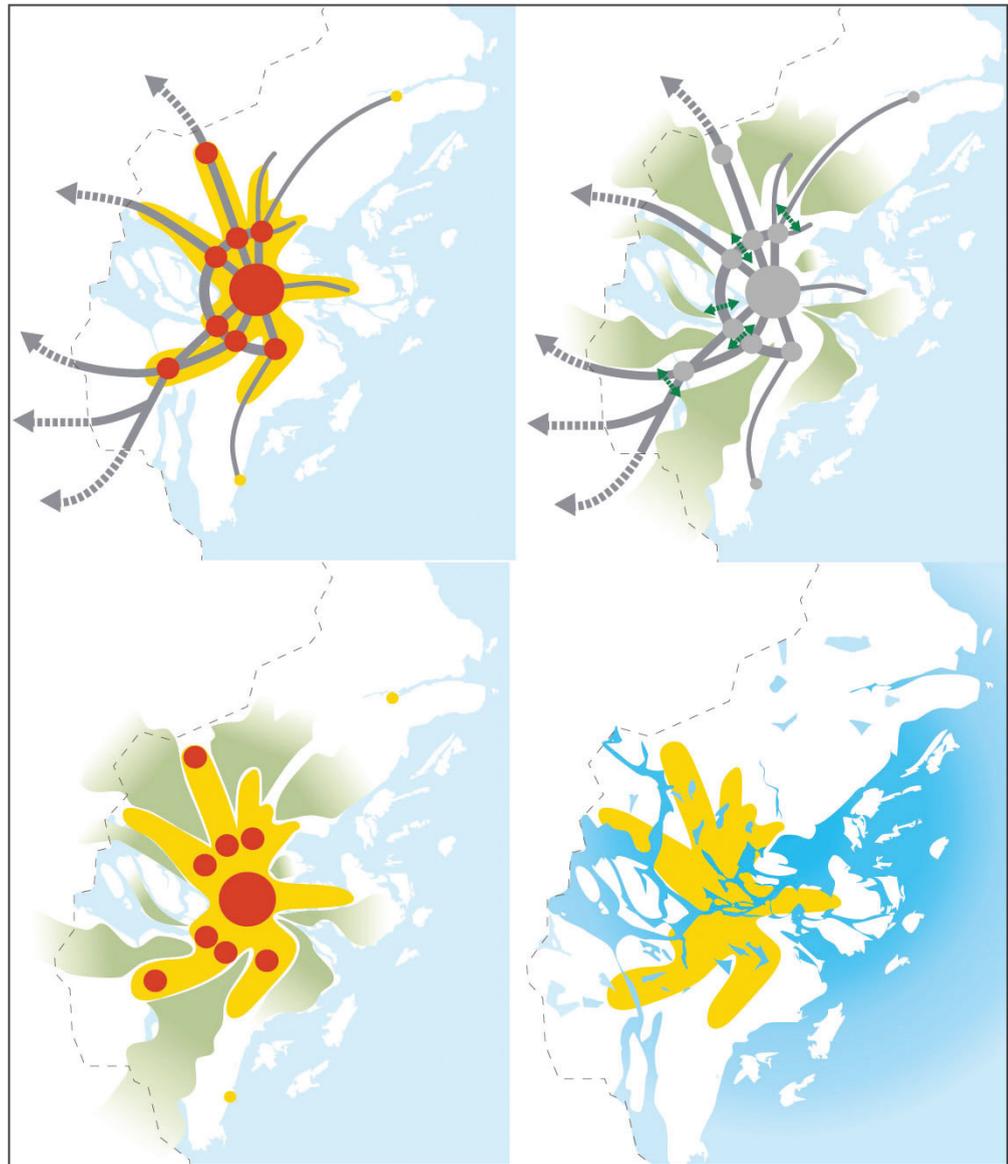


FIG. 6. Criterios para la urbanización. Fuente: PDR de Estocolmo, 2010.

<sup>62</sup> RUF, *op. cit.*, p. 141, 2010.

<sup>63</sup> RUF, *op. cit.*, p. 143, 2010.

<sup>64</sup> H. Helde, Coordinador de la oficina de planeamiento regional de Estocolmo, entrevistado por A. Leboireiro, *op. cit.*, 2009.

tornos urbanos densos, apoyados en una red de transporte público potente. En ese sentido, se promueve el crecimiento en los municipios ubicados en el arco metropolitano de conexión orbital y se protegen y refuerzan los conectores verdes radiales «entre ciudades» y el sistema hídrico, que incluye la protección de los paisajes culturales, los entornos lacustres naturales y las

playas. Por último, además de consolidar los entornos urbanos, se impulsa la creación de parques y áreas verdes localizadas cerca de los asentamientos existentes (figura 6).

Consecuente con las estrategias para densificar los asentamientos, en el PDR de Estocolmo se promueve una estructura urba-

na policéntrica. Así, se propone un modelo polinuclear mediante el cual se pretende potenciar y complementar el rol específico de las ciudades más importantes. En particular, se apuesta por un sistema de ciudades compactas, con una alta mixtura de actividades y un consumo energético eficiente. El modelo se apoya en dos operaciones estructurales. La primera radica en consolidar una nueva conexión transversal capaz de vincular las ciudades centrales de la región. Mientras que mediante la segunda estrategia se pretende reforzar una estructura radial de espacios verdes que penetren hasta el corazón del área metropolitana.

Para consolidar el modelo previsto, en el PDR de Estocolmo se priorizan diversos proyectos estratégicos asociados a las infraestructuras de la movilidad (figura 7)<sup>62</sup>. En particular, destaca la nueva ronda de conexión exterior (Tvärleden Yttre), que une seis de los ocho núcleos regionales externos, mejorando la conectividad interurbana y la accesibilidad en automóvil y en autobús. Se pretende convertir los núcleos regionales en centros de transporte público intermodal conectados a la red ferroviaria y a las principales líneas de autobuses. Además, en los centros urbanos se prevén «conexiones cívicas», peatonales y para bicicletas, complementarias con el transporte público local. Cabe destacar que desde la perspectiva supramunicipal, en los núcleos más pequeños, el sistema de transporte público regional también puede servir como una red de distribución local<sup>63</sup>.



FIG. 7. Propuesta para las grandes infraestructuras viales. Fuente: PDR de Estocolmo, 2010.

### Programación y gestión

En cuanto a la programación de las actuaciones, en el caso del PDR de Estocolmo se estudian diferentes estructuras físicas alternativas durante el proceso de elaboración (figura 8). Se parte de siete opciones, entre las que se incluye como referencia un escenario tendencial acorde a las dinámicas vigentes desde 1989. Las estructuras físicas alternativas se consultan y se ajustan, paso a paso, hasta la definición de las propuestas definitivas. Así, la planificación y la inversión del estado en el área metropolitana no está pautada, sino que es un proceso de argumentación técnica y negociación continua previsto a largo plazo<sup>64</sup>.

Además, el proceso de elaboración del PDR de Estocolmo se lleva a cabo en tres fases: la definición del programa y la estrategia, la consulta pública y la aprobación del plan. En conjunto, las tres fases tardaron cuatro años en realizarse. La etapa de definición del programa y la estrategia se centra en ampliar el diálogo a los actores regionales (sobre todo a nivel administrativo) y en definir la «visión común» para el desarrollo colectivo. El objetivo de la etapa de consulta pública radica en consolidar el desarrollo coordinado entre los actores dentro y fuera del condado, en temas estratégicos y operativos. Durante esta etapa se presenta una «versión de prueba» del plan, que recibe unas 240 alegaciones. Un año más tarde, durante el período de exhibición, los re-

dactores del plan introducen las opiniones presentadas en la consulta y confeccionan el documento final. En 2010, el Comité de Planificación Regional aprueba definitivamente el plan.

La documentación del PDR de Estocolmo se presenta mediante una breve publicación divulgativa, una página web y el documento completo del plan (RUFSS 2010) de unas 260 páginas. En este último, se incluyen los planos de información y propuesta que abordan la escala regional, 1/150.000. Además se incluye la recopilación de diversos documentos existentes (acuerdos de cooperación, investigaciones, estudios comparativos con otras regiones, análisis económicos, etc.)

Tras la aprobación del plan la Oficina de Planeamiento Territorial y Transporte Urbano de la Diputación Provincial de Estocolmo [*Stockholm Regioplan-och Trafikkontoret-SRT*], coordina el planeamiento metropolitano pero también desarrolla tareas de análisis, estadística, investigación y prospectiva sobre las necesidades de los 26 municipios en materia de usos del suelo, agua potable y medio ambiente. En cuanto al seguimiento del plan, cabe destacar el concepto de planeamiento en *feed-back* donde las propuestas a escala regional condicionan las de escala municipal y viceversa. Para aumentar la eficiencia, el diálogo se considera una condición indispensable.



FIG. 8. Estructuras físicas alternativas. Fuente: PDR de Estocolmo, 2010.

## 2.2. El Plan de Londres. La cuestión económica

### Marco instrumental

Pese a no contar con un plan nacional, la gestión metropolitana de Londres es siempre una política del Gobierno Central. A partir de 1965, durante casi veinte años, el Gran Londres se desarrolla mediante la gestión combinada del Consejo del Gran Londres [*Grater London Council*] y 32 municipios [*boroughs*], junto a la histórica Corporación Municipal de Londres [*City of London Corporation*]. En 1983, a partir de las diferencias con el Gobierno Central, precedido por Margaret Thatcher, se decide disolver el Consejo del Gran Londres que queda bajo la gestión fragmentada de los 33 consejos municipales. Tras varios intentos de gestión estratégica privada o mixta (*London First* y *London Pride*), impulsada por los gobiernos conservadores que se sucedieron durante la década de los años noventa, el nuevo gobierno laborista crea a principios de este siglo la Administración del Gran Londres [*Greater London Authority*] como un marco supra-local más eficiente.

Si bien el ámbito del plan cuenta con un área administrativa de 1.572Km<sup>2</sup> (*London boroughs*), la singularidad de su delimitación radica en que coincide con la reserva de un espacio libre regional con forma de anillo [*Green belt*], diseñado por Patrick Abercrombie a finales de los años cuarenta. El anillo es hoy un componente territorial consolidado y eficiente en cuanto a la contención-separación de los asentamientos metropolitanos.

Como se ha mencionado, tras adquirir competencias en materia de planeamiento «cedidas» por el gobierno laborista de 1997, el rol de la Administración del Gran Londres depende de un continuo acuerdo político. La particularidad de este caso es que se pasa de la idea de «directriz» [*guidance*] a un nuevo instrumento denominado «Estrategia de Ordenación Territorial» [*Spatial Development Strategy*]. La Estrategia de Ordenación Territorial se promueve mediante una estructura inédita a nivel mundial –quizás comparable con la alcaldía de New York–, compuesta

por un alcalde y una asamblea elegida directamente por sufragio activo. La Administración del Gran Londres tiene cuatro competencias básicas: urbanismo, transporte, policía, y bomberos. En particular desde la agencia de urbanismo, responsable de redactar la estrategia, se aborda un enfoque multidisciplinar contando con expertos en economía, medio ambiente, espacios abiertos, agua y transporte.

En cuanto al enfoque del Plan de Londres, más que priorizar la competitividad (al margen de las políticas públicas, Londres es uno de los enclaves más centrales del mundo), se pretende que el crecimiento sea coherente con la mejora del medio ambiente. En particular, una de las principales estrategias es rehabilitar puntualmente las (escasas) zonas vacantes en la ciudad consolidada y mejorar los estándares de los servicios y equipamientos en los municipios periféricos al área central.

### Alcance instrumental

En cuanto al contenido, en el Plan de Londres se abordan temas sectoriales como el transporte, el medioambiente, el crecimiento residencial y las actividades terciarias. En contraste, el aspecto más novedoso radica en que también se pretenden coordinar diversos servicios públicos y otros comúnmente concesionados, como el suministro eléctrico, el abastecimiento de agua, el gas, el tratamiento de aguas residuales y las telecomunicaciones. Así, se intenta alcanzar la mejora del medio ambiente a través de criterios de sostenibilidad para orientar las políticas municipales de generación energética y promover la gestión de residuos auto-sostenible.

El Plan de Londres es un documento claramente estratégico, sin embargo, en cuanto a las determinaciones, aporta un claro componente cuantitativo e incluso cualitativo. En otras palabras, es un plan «flexible con algunas vinculaciones»<sup>65</sup>, consecuente con el carácter discrecional que distingue al planeamiento inglés<sup>66</sup>. La principal vinculación para los municipios es que redacten su propio plan urbanístico cumpliendo las orientaciones de la estrategia metropolitana. Por un lado, se fijan parámetros cuantitativos para el crecimiento

y la expansión residencial –se indica el mínimo de viviendas y la ubicación de los sistemas de transporte–. Por otro lado, se establecen condiciones cualitativas entre las que se incluyen orientaciones de diseño para la arquitectura y el espacio público, y reglas precisas en materia de densidad. En particular, en el plan se propone una matriz de densidades y localizaciones residenciales a potenciar en función del nivel de accesibilidad y conectividad del transporte público. Asimismo, para las áreas de promoción del crecimiento, se fijan umbrales de empleo como motor del reequilibrio territorial.

Pese a su vocación esquemática (condicionada por un marco jurídico que ampara en primer lugar la propiedad del suelo), en el Plan de Londres se presenta un modelo territorial concreto [*Key diagram*] en el que se expresa la vertebración territorial mediante dos elementos estructurales: los enclaves estratégicos y las grandes propuestas de transporte colectivo (Figura 9). En este caso, el carácter centrípeto del modelo se evidencia en la ubicación de los enclaves estratégicos: las áreas de oportunidad y a intensificar, contradiciendo la voluntad de reequilibrio territorial. Si bien se identifican todos los centros metropolitanos, la gran mayoría queda fuera de la red de transporte propuesta.

Las mencionadas áreas de oportunidad del Plan de Londres constituyen una plataforma idónea para plantear planes y proyectos especiales como, por ejemplo, las Olimpiadas o la reurbanización del estuario del río Támesis (figura 10). Este último, *The Thames Gateway*, es uno de los mayores proyectos de desarrollo urbano en Europa. Aparte de su tamaño y potencial para el desarrollo, su verdadera im-

<sup>65</sup> K. Reid, Urbanista senior, Greater London Authority, entrevistado por A. Leboeiro, *op. cit.*, 2009.

<sup>66</sup> A diferencia del sistema de planeamiento del sur de Europa, en el que los planes son leyes, en el planeamiento inglés se deben respetar las indicaciones de los planes, a menos que se expongan argumentos suficientes para no hacerlo. Ver J. García-Bellido, «Urbanismos europeos comparados», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N°127, pp. 83-86, 2001.

portancia radica en las grandes expectativas para solventar la demanda creciente de viviendas, sin influir en los altos valores de las propiedades en el interior de Londres. Al desplazar el problema hacia el este, mediante la expansión urbana, los redactores del plan pretenden renovar la zona más degradada del área metropolitana y proporcionar un gran número de viviendas asequibles. Estas actuaciones, indicadas en el mencionado *Key Diagram*, suponen un amplio abanico de instrumentos de intervención, generalmente gestionados mediante la conformación de consorcios. Asimismo, estos ámbitos de oportunidad se complementan con

102 actuaciones supramunicipales agrupadas en distintos ejes sectoriales como la vivienda, el transporte, el medio ambiente, la seguridad, etc.

### Programación y gestión

Si bien en el Plan de Londres se parte de una serie de proyecciones basadas en indicadores territoriales precisos, no se cuenta con un programa concreto de actuaciones. En cambio, de cara a la gestión del plan, se constituyen organizaciones secundarias para supervisar cómo y dónde se invierte el presupuesto, especialmente en materia de transporte y urbanización.

Además de la instancia de consulta, el proceso de aprobación del Plan comporta una particularidad, la instancia de audiencia pública [*examination in public*]. La audiencia pública se realiza mediante una empresa estatal, pero independiente del gobierno. Su función radica en sintetizar las alegaciones individuales y, sobre todo, en garantizar la coherencia del encaje del plan metropolitano y el resto de planes locales y regionales. En cuanto a la aprobación del plan, pese al carácter abierto del procedimiento, la decisión final corresponde al gobierno nacional.

El Plan de Londres se confecciona en un

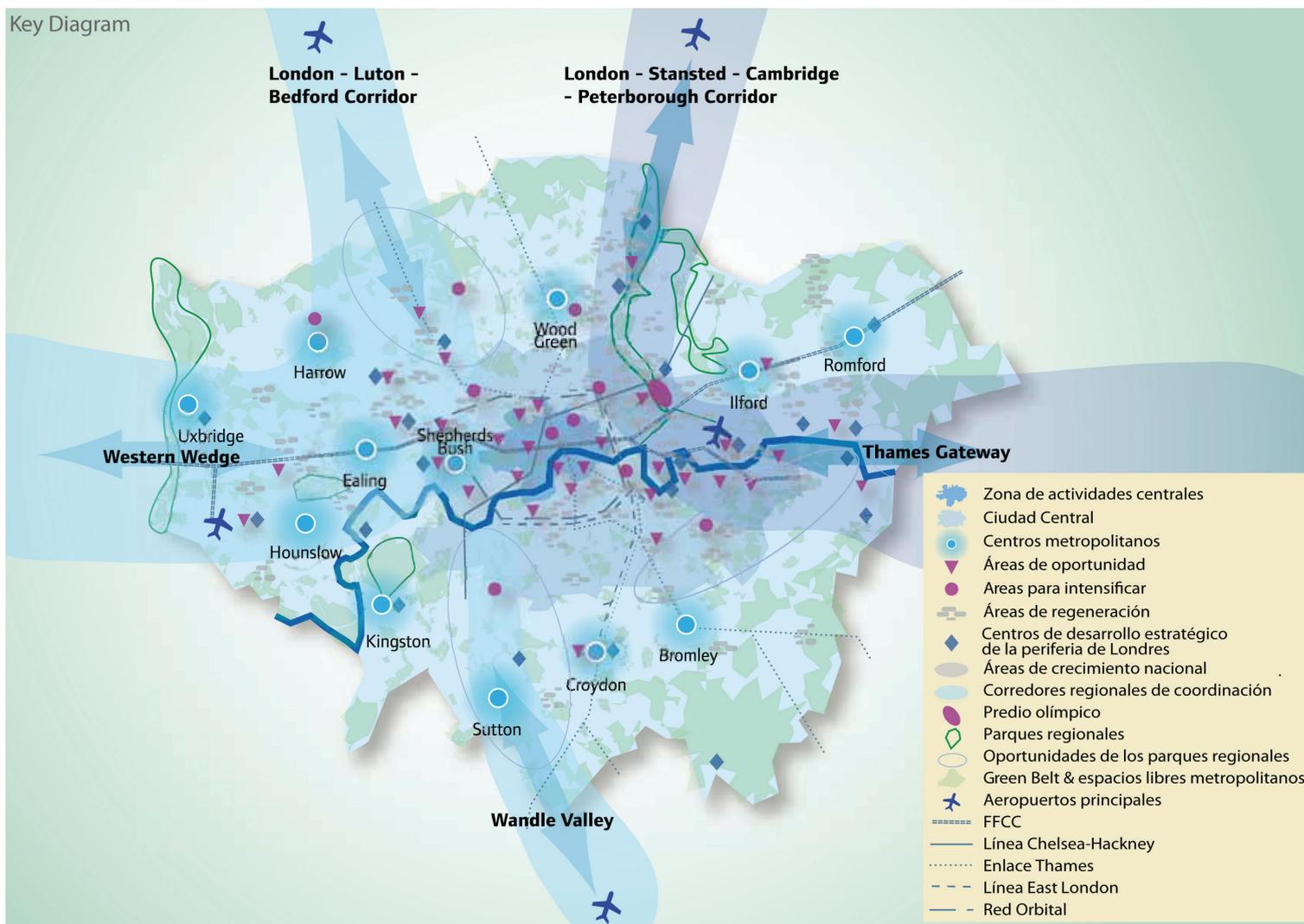


FIG. 9. Modelo [*Key diagram*]. Fuente: Plan de Londres, 2012.

único documento de unas 300 páginas, incluyendo seis anexos (áreas de oportunidad, red de centros, lugares estratégicos industriales, estadísticas sobre la provisión de viviendas, un glosario y el índice de las directrices). Al igual que los otros planes analizados, los planos de información y propuesta tienen un carácter regional. En concreto, se presentan diagramas que expresan las estrategias a escala 1/100.000. En este caso, el carácter esquemático está sujeto a la legislación; en el plan metropolitano no se pueden identificar puntos o áreas concretas, sino que son los municipios quienes determinan las estrategias en el terreno.

Además de la influencia de los municipios, el desarrollo urbano londinense se impulsa predominantemente a través del sector privado, promotores, siempre que no se contradigan los criterios del plan metropolitano. En cambio el seguimiento del plan se realiza desde la Administración del Gran Londres mediante un informe anual en el que se introducen las tendencias emergentes. El informe anual contiene veinticinco indicadores objetivos, que son el punto de partida para la discusión con los municipios y los argumentos para las futuras actuaciones. Se prevé una revisión del plan cada dos años, que no supone la redacción de un

nuevo plan sino la modificación de los temas que se consideren necesarios.

### 2.3. Plan Director de la Región Isla de Francia. La cuestión política.

#### Marco instrumental

El planeamiento metropolitano del Gran París se inicia a mediados del siglo pasado. En 1965 el estado desarrolla el primer Plan Director [*Schéma directeur* (en adelante SD)], que se revisa más o menos regularmente para adaptarlo a las necesidades cambiantes y para mantenerlo

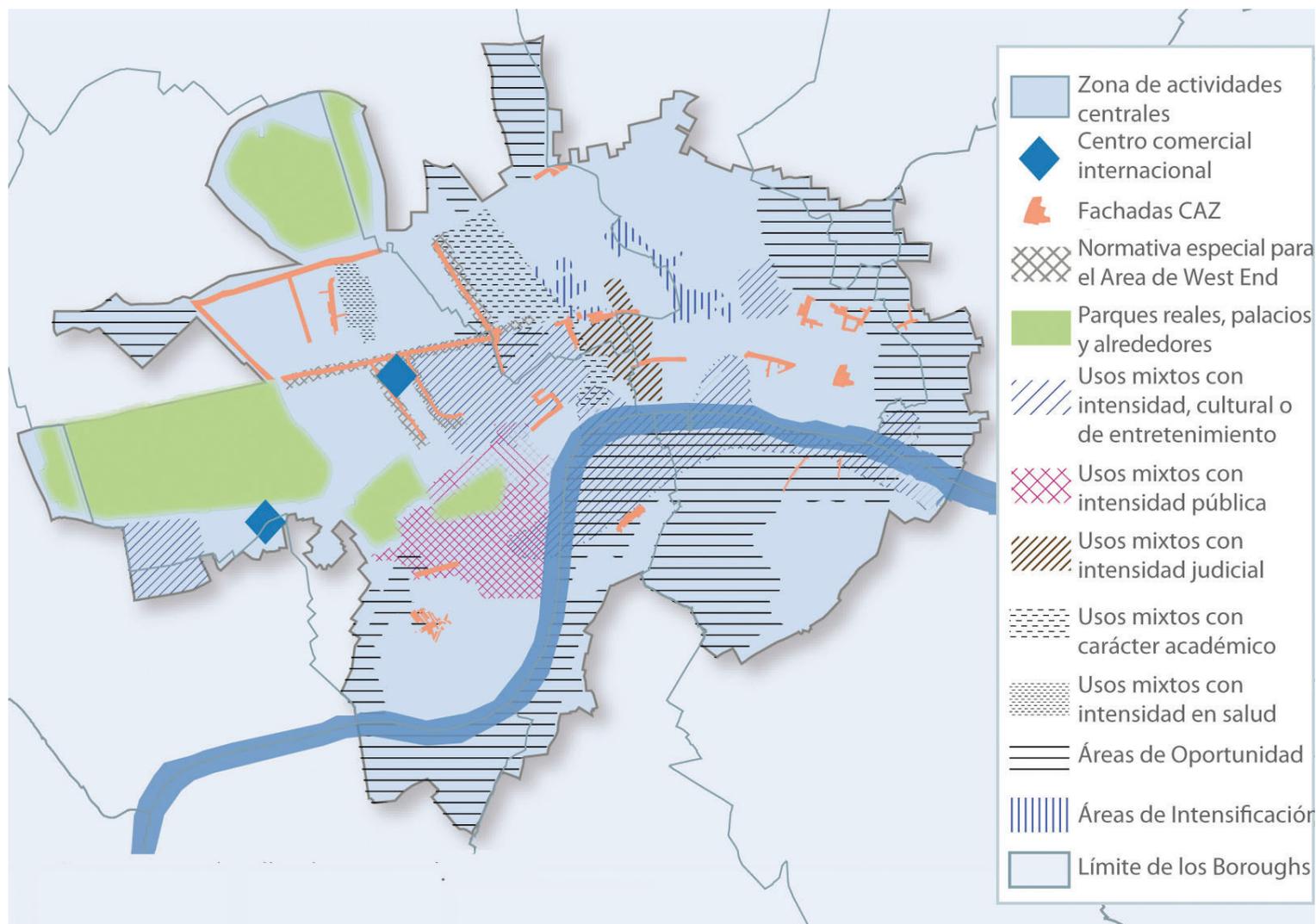


FIG. 10. Zonas de nuevas centralidades. Fuente: Plan de Londres, 2012.

operativo. En 1995 esta responsabilidad se transfiere a la Región Île-de-France (de ahora en más Región Isla de Francia), aunque la potestad para solicitar, aprobar y revisar el plan aún recae en el Gobierno Nacional, mediante un decreto del Consejo de Estado. Evidentemente, en el territorio del Gran París la planificación metropolitana es uno de los escenarios de mayor conflicto institucional entre el Estado francés y el Consejo de la Regional Isla de Francia, que afecta unos 1.300 municipios en un territorio de 12.000 km<sup>2</sup>. Además de las alegaciones al nuevo SD de la Región Isla de Francia, desde el Gobierno Nacional se crea en 2008 la Secretaría de Estado de Desarrollo de la Región Capital para difundir un «contraplan», titulado Le Grand París y presentado personalmente por el ex-presidente Sarkozy (figura 11). Tanto desde el estado como desde la administración regional, hoy se reconocen competencias en materia de planificación de la Región de la Isla de Francia. En cualquier caso, ambas visiones sobre el mismo territorio coinciden en los planteamientos generales, como la vivienda, el empleo, el transporte, la calidad de vida, etc., razón por la cual, el plan avanza desde estado de aprobación transitoria a la aprobación definitiva<sup>67</sup>.

El plan se elabora mediante la acción conjunta de cuatro organismos. Dos comités de carácter político, para la dirección y la toma de decisiones y dos comités técnicos, uno para coordinar los servicios a ni-

vel estatal y regional, y otro encargado de la ordenación del territorio y el urbanismo: el Instituto de Ordenación Territorial y Urbanismo de la Región Isla de Francia [*Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF)*], fundado en 1960. El rol más relevante del IAURIF es la elaboración del SD de la Región Isla de Francia, además de ser el centro público de investigación y documentación más importante de Francia en materia de ordenación territorial y urbanismo.

Para la redacción del SD de la región Isla de Francia se consideran los dos enfoques principales, el económico y el social, como un proceso global. Así, se persiguen tres objetivos generales: reducir la dependencia energética, apostando por el transporte público, reducir la segregación social y mantener el posicionamiento internacional en materia de desarrollo económico.

#### Alcance instrumental

En cuanto al contenido del SD de la Región Isla de Francia, los temas abordados coinciden en buena medida con el Plan de Londres. Éstos son el medioambiente, el transporte, el crecimiento residencial e industrial, y las infraestructuras básicas. En primer lugar, estos retos se sintetizan conceptualmente mediante el modelo de la ciudad compacta, densa y con espacios públicos de calidad, con los que se pretende promover la vivienda asequible y el empleo, garantizando la solidaridad social<sup>68</sup>. En segundo

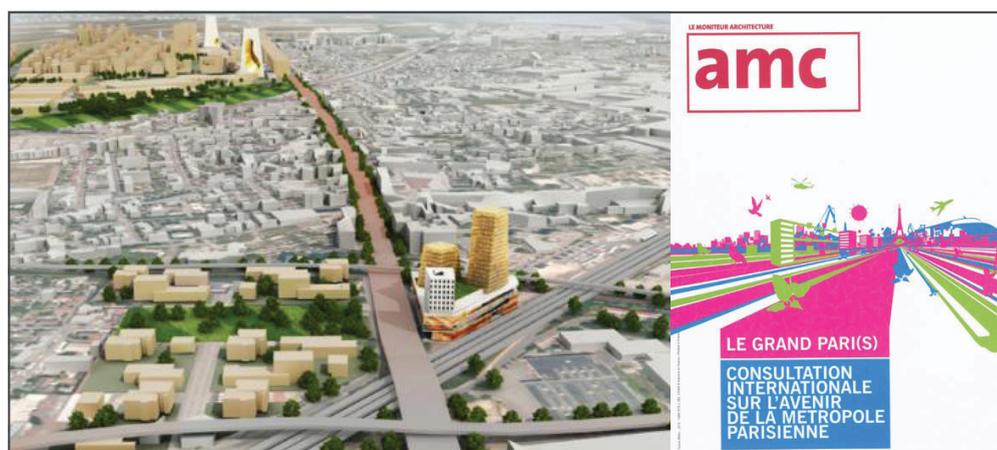


FIG. 11. Le Grand Paris. Propuesta de Christian de Portzamparc. Fuente: Devron, 2009.

<sup>67</sup> R. De Miguel González y J. M. Ezquiaga, «Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa». *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N° 174, pp. 669-688, 2012.

<sup>68</sup> *Plan Directeur de la région Île-de-France [Schéma directeur de la région Île-de-France]* (SDRIF), p. 39, 2008.

<sup>69</sup> SDRIF, *op. cit.*, p. 8, 2008.

<sup>70</sup> R. De Miguel y J. M. Ezquiaga, *op. cit.*, 2012.

<sup>71</sup> SDRIF, *op. cit.*, p. 171, 2008.

lugar, mediante el ahorro energético y el mantenimiento de la biodiversidad y de los ecosistemas, en el plan se pretende convertir a la Región Isla de Francia en la primera «ecorregión» de Europa<sup>69</sup>. Por último, el tercer gran reto pasa por desarrollar un espacio dinámico para promover la metrópolis a nivel mundial, como espina dorsal de Europa central y motor económico nacional.

El SD de la Región Isla de Francia es un instrumento de carácter normativo y con políticas reguladoras precisas para los municipios. Complementa a los planes municipales vigentes y asume el carácter de plan general para los municipios que no cuenten con planeamiento. La normativa se centra en los aspectos medioambientales y se alinea con los postulados de la Estrategia Territorial Europea (ETE). En cuanto a la expansión residencial, si bien en el plan no se indica el número de viviendas a construir, se trata de incidir en el reequilibrio intermunicipal mediante la fijación de una densidad máxima de 50 viviendas por hectárea. Además, de manera similar al Plan de Londres, en el SD de la Región Isla de Francia se establecen orientaciones urbanísticas diferenciadas para tres tipos de espacios regionales. En el plan se distinguen «espacios urbanizados a optimizar», para reforzar la centralidad en torno a las estaciones, «sectores de nueva urbanización», para fijar una densidad mínima bruta (35 viviendas por hectárea), y «sectores de urbanización condicionada», sujetos a requisitos específicos por ámbito.

Consecuente con el marco administrativo, el modelo de ordenación regional que se propone en el SD de la Región Isla de Francia hereda el esquema centrípeto de los tres planes directores anteriores<sup>70</sup>. Esto se evidencia, por ejemplo, en el proyecto del nuevo tren circunvalar *Arc Express*, que refuerza claramente la centralidad de la ciudad capital.

En el modelo del SD no sólo se identifican las áreas de oportunidad, sino que además se las jerarquiza como áreas de intervención prioritaria, los denominados «territorios estratégicos estructurantes para el desarrollo regional»<sup>71</sup>. En cada una de las áreas de intervención prioritaria se prevé la ejecución de proyectos estratégicos. Por ejemplo, cabe destacar la propuesta de bypass fe-

roviario, en el área Tangentielle Nord. Con una escala sin precedentes desde la creación de la red de trenes de cercanía en la década de 1970, el *Arc Express* es uno de los proyectos de infraestructura vitales para el desarrollo regional. Este nuevo enlace, articula las redes de servicios de alta calidad del centro de París y sirve a las áreas periféricas y suburbanas susceptibles de acoger importantes desarrollos urbanos (figura 12). El *Arc Express* es quizás el proyecto metropolitano más representativo del plan; su financiación ha servido de excusa para que el estado y la Región sigan trabajando para consolidar la visión amplia que se necesita para desarrollar el Plan Director.

### Programación y gestión

En cuanto a la programación del plan, en el SD de la Región Isla de Francia se prevén fases incrementales que, más que un vínculo, son una estrategia para explicar las prioridades del plan. Con este fin se define una «geografía estratégica y prioritaria», basada en objetivos complementarios y coherentes entre sí. La «geografía estratégica y prioritaria», permite identificar las áreas en las que es especialmente necesario garantizar la coherencia de las actuaciones y concentrar los recursos para desarrollar el proyecto regional.

En el caso del SD de la Región Isla de Francia es el gobierno nacional quien inicia y aprueba el plan. Durante el período de elaboración se realizan instancias de discusión o «mesas», que pueden ser generales o temáticas. En estas últimas, los temas tratados pueden referirse al contenido del plan (economía, medio ambiente, infraestructuras, etc.) o a la programación del plan (diagnóstico, propuesta o actuaciones concretas). En ambos casos se recurre a especialistas en cada tema para el informe [*briefing*]. En cuanto al mecanismo de consulta pública, éste se basa en un ciclo en el que se publican los avances del plan en la web y se responden las solicitudes de modificación. Paulatinamente, se pasa de las mil alegaciones de la primera versión del plan (2008) a las cuatrocientas de la versión definitiva, cuyas respuestas se publican en un anexo del documento del plan.

En el documento del plan, de unas 250 páginas, se explicitan las directrices de ordenación y sobre todo, las orientaciones para la programación, el seguimiento y la evaluación del plan, comprometiendo tanto a los municipios como al Estado Nacional en la ejecución de las actuaciones. Para asegurar la operatividad del plan, sus redactores comienzan, estratégicamente,

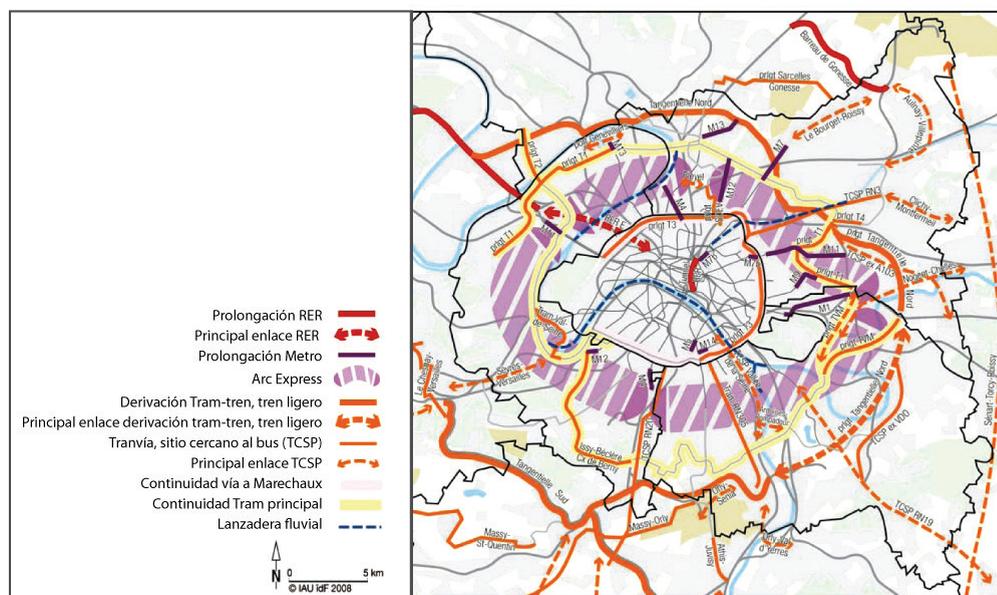


FIG. 12. Esquema de la red de transporte colectivo. Fuente: SD de la Región Isla de Francia, 2008

por las propuestas en las escalas urbanísticas para reducir el detalle en función del conflicto que suscita cada tema; aunque, formalmente, los planos se presentan a escala 1/50.000<sup>72</sup>. Así, el SD de la Región Isla de Francia es el caso en el que mejor se evidencia la relevancia de la subsidiariedad en el planeamiento metropolitano.

<sup>72</sup>V. Fourchier, Coordinador del SDRIF, entrevista-do por A. Leboeiro, 2009.

<sup>73</sup>Con el plan comarcal del 53 se inicia el debate urbanístico metropolitano en Barcelona (y en España). Ante la crisis de la «ciudad tradicional», este debate se amplía en el Plan director de 1959 mediante argumentos en favor de un modelo sostenible, flexible en el tiempo, y sin apelar a imágenes finalistas. En cambio, la perspectiva del Plan General Metropolitano de 1976 es totalmente diferente, es un plan operativo a escala territorial que, conceptualmente, influye como referente del planeamiento urbanístico y único nivel de aproximación territorial.

En cuanto a la implementación del SD, el rol del sector público es fundamental. El gobierno regional cuenta con un gran abanico de instrumentos, algunos con mucho alcance, como la regulación del precio del suelo mediante la compra-venta. En cuanto a la implementación de los objetivos del plan, existe una ley de 1999 que exige la asociación intermunicipal para llevar adelante ciertos proyectos. Así pues, existen dentro del área

metropolitana diversas mancomunidades con competencia para desarrollar su propio planeamiento. La asociación suele ser voluntaria, siempre que se alcance un «peso urbano» suficiente para llevar adelante los objetivos comunes. En cuanto al seguimiento del SD de la Región Isla de Francia, éste cuenta con diferentes observatorios, en particular, para analizar la evolución detallada del planeamiento de los municipios. Al ser un plan con carácter vinculante, su revisión se prevé cada diez años. Lo más significativo es la voluntad de hacer transparentes y divulgar en la web las tendencias de la urbanización a nivel metropolitano, «des-cubriendo» los intereses de los municipios en un marco político más amplio.

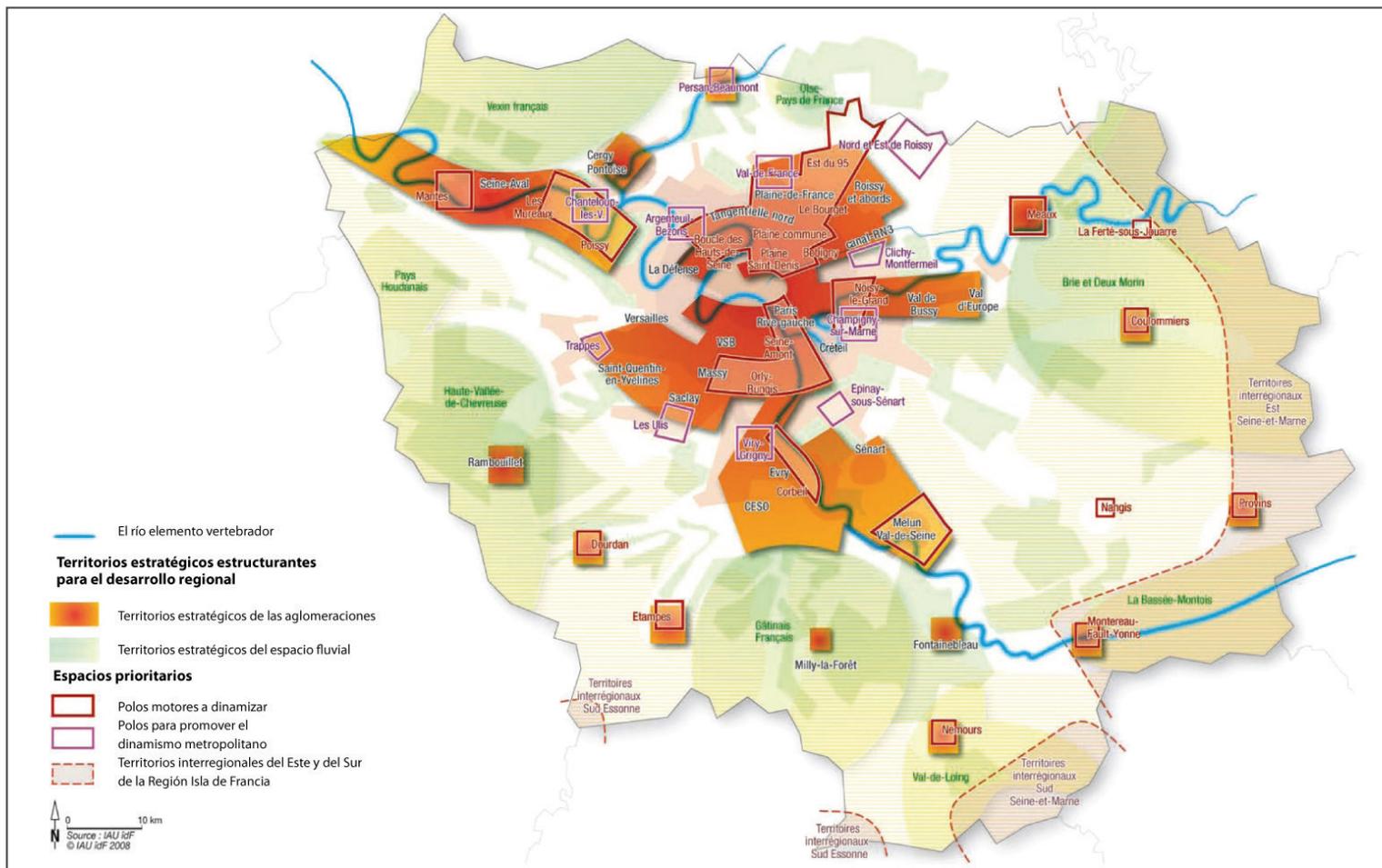


FIG. 13. Geografía estratégica prioritaria. Fuente: SD de la Región Isla de Francia, 2008.

## 2.4. Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. La cuestión física.

### Marco instrumental

Barcelona y su área de influencia son, desde hace más de medio siglo, el campo de experimentación excepcional de experiencias de planeamiento supramunicipal. Durante los años de la dictadura franquista se suceden diversos intentos en buena parte fallidos, para ordenar este territorio, como el llamado Plan Comarcal de 1953, el intento de Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1966 y el Plan General Metropolitano de 1976 (figura 14), que anticipa la tendencia «municipalista» del planeamiento catalán de los años ochenta y noventa<sup>73</sup>. En 1983, tras la restauración de la democracia, el

nuevo gobierno autonómico catalán (Generalitat) implementa una ley de política territorial cuyo desarrollo fue prácticamente nulo durante casi veinte años. Sin embargo, a finales de 2003 se produce una reafirmación de la confianza en el planeamiento territorial. La creación del Programa de Planeamiento Territorial en 2004, supone un giro político y disciplinar como expresión operativa para abordar el planeamiento territorial pendiente, que culmina con la aprobación en 2010 del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (en adelante PTM de Barcelona).

Durante más de dos décadas, en el ámbito metropolitano de Barcelona concurre un complejo entramado institucional constituido por tres entidades creadas por la ley 7/1987, la Mancomunidad de

Municipios, la Entidad del Medio Ambiente y la Entidad Metropolitana del Transporte. En julio de 2011 se constituye el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), de acuerdo con la Ley 31/2010 aprobada por unanimidad en el Parlamento de Cataluña, como la nueva organización institucional de la conurbación que forman Barcelona y otros 35 municipios de su entorno, sustituyendo las tres entidades metropolitanas mencionadas.

El nuevo marco jurídico consolida y racionaliza la administración metropolitana y la refuerza con nuevas competencias, principalmente en materia de ordenación del territorio y de urbanismo. Además, se confirma su capacidad política, por ejemplo, permitiendo que el Estado nacional financie a los municipios pro-

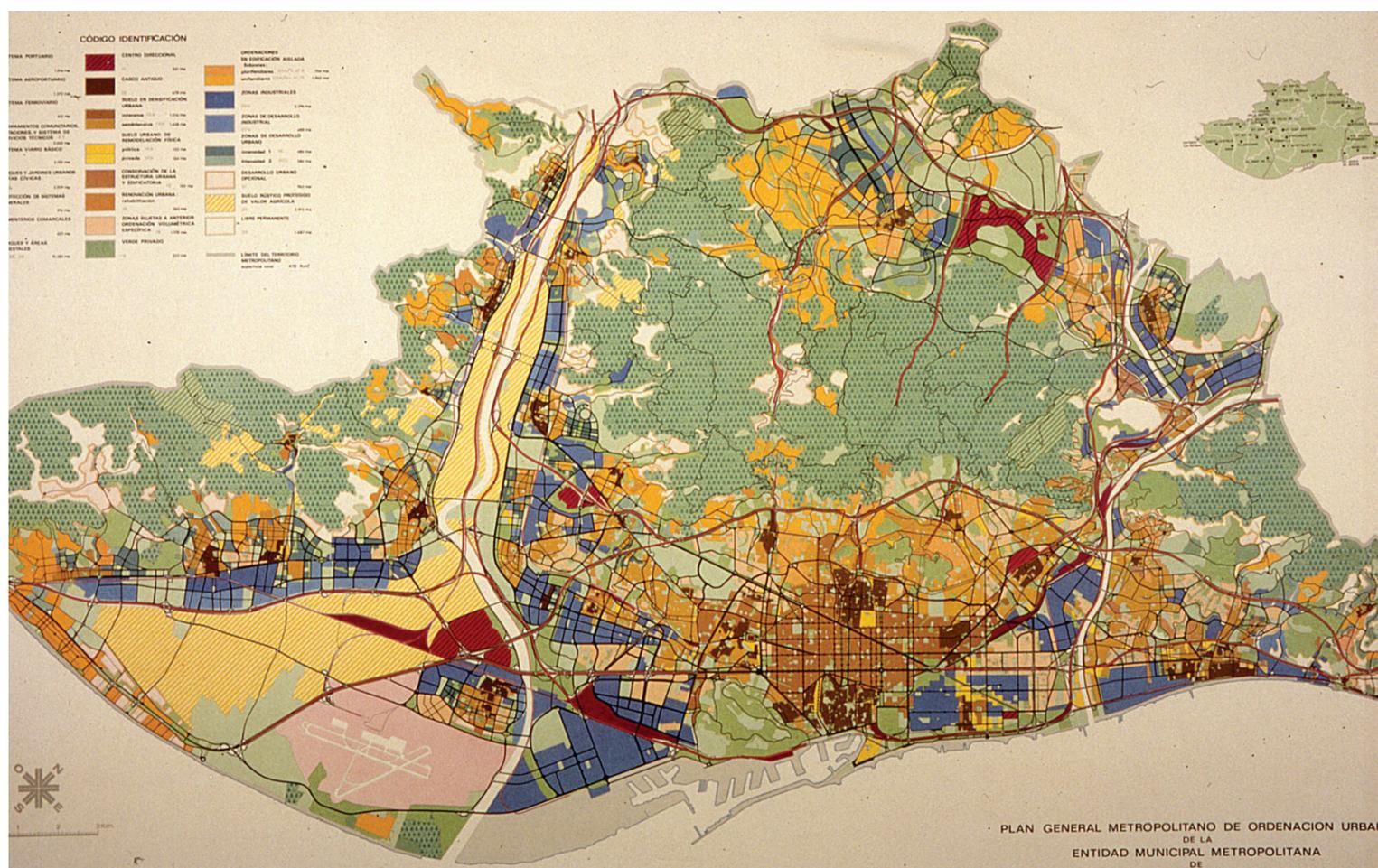


FIG. 14. Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976. Fuente: Archivo DPTOT, Generalitat de Cataluña.

porcionalmente según la población del conjunto del área metropolitana<sup>74</sup>.

El ámbito del PTM de Barcelona afecta a siete comarcas (164 municipios) comprendiendo una superficie de 3.236 Km<sup>2</sup>. Al igual que el resto de los planes territoriales parciales, tiene un ámbito estable y modulado (veguería) -sumados ocupan la totalidad del territorio catalán-, facilitando el seguimiento a largo plazo y su eventual modificación. Cabe destacar que las siete veguerías catalanas, definidas por ley en 1995, se superponen a las provincias españolas; así, como sugiere Bassols<sup>75</sup>, la planificación territorial es también un medio para la reestructuración administrativa. Asimismo, para fomentar la aplicación y desarrollo del PTM de Barcelona, se prevé la implementación de instrumentos creados para fomentar la aplicación de las directrices territoriales por parte de los planes municipales. Nos referimos al avance de los planes directores urbanísticos (PDUs), que ocupan un lugar intermedio entre la escala regional y la local. En el PTM de Barcelona se proponen doce PDUs, entre los que cabe destacar el PDU del Área Metropolitana de Barcelona mediante el cual se preten-

de revisar el Plan General Metropolitano vigente desde de 1976.

A diferencia del enfoque estratégico de los tres planes analizados, los redactores del PTM de Barcelona priorizan el análisis de la forma física del territorio como guía para las actuaciones y políticas de desarrollo. Así, el plan metropolitano se considera como un «ejercicio de realismo» para delimitar razonablemente su alcance operativo, rebajando unas expectativas que podrían conducir al fracaso<sup>76</sup>. Sin relegar los aspectos socioeconómicos, el PTM de Barcelona tiene un enfoque morfológico y facultativo, consecuente con la madura tradición del planeamiento urbanístico en Cataluña. Asimismo, en las determinaciones de la Ley de Política Territorial de 1983, se establecen para los diferentes niveles de planeamiento claros parámetros de ordenación física del espacio regional, mientras que en las leyes de urbanismo (2002, 2004, 2010) se vincula el planeamiento municipal a las determinaciones de los planes regionales.

### Alcance instrumental

El discurso proyectual del PTM de Bar-

<sup>74</sup> «La Corporación Metropolitana de Barcelona ha conseguido ser considerada por el Estado Español como un municipio y por lo tanto ha aumentado el ingreso de recursos per cápita. Al desaparecer la corporación, la mancomunidad mantiene el mismo presupuesto, pero se lo otorga directamente a cada municipio. Por lo tanto, cada municipio recibe un plus en relación a lo que recibe un municipio aislado, fuera del área metropolitana. La parte meritoria radica en que los municipios de la mancomunidad acordaron cofinanciar sus propias actuaciones urbanísticas, que involucran operaciones de vivienda, infraestructuras, espacios públicos, etc.» J. Esteban, entrevista personal, julio de 2009.

<sup>75</sup> M. Bassols, «Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 209, pp. 39-66, 2004.

<sup>76</sup> J. Esteban, «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, N° 55, pp. 20-31, 2012.

<sup>77</sup> A diferencia de los planes regionales convencionales, generalmente asociados a una regulación «soft», los planes territoriales parciales catalanes son plenamente vinculantes para el planeamiento municipal.

<sup>78</sup> J. M. Carreras, «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per territoris». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, N° 55, pp. 32-47, 2012.

<sup>79</sup> Ver el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el cual se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales. Disponible en: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4432, 22 de julio 2005.

<sup>80</sup> Nos referimos a la Federación de Municipios de Cataluña [*Federació de Municipis de Catalunya*], con gobiernos de izquierda, y a la Asociación Catalana de Municipios [*Associació Catalana de Municipis*] con gobiernos de centro-derecha.

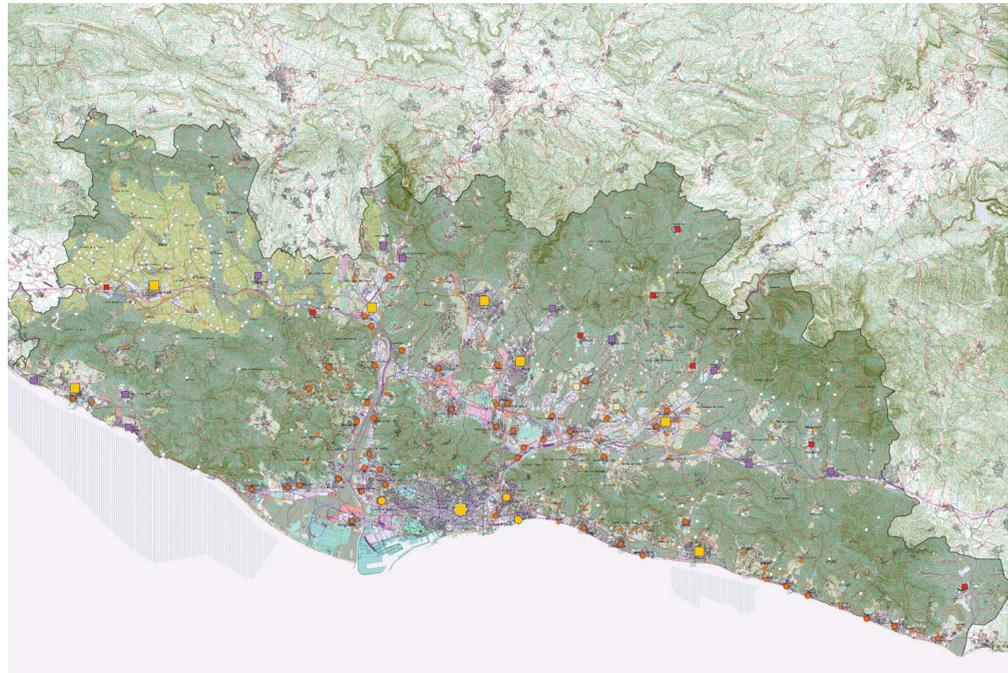


FIG. 15. Sistema urbano. Estructura nodal del territorio. Fuente: PTM de Barcelona, 2010.

celona ciñe su contenido a tres sistemas territoriales básicos (espacios abiertos, asentamientos, e infraestructuras) para evitar la tendencia omnicompreensiva del planeamiento general (figura 15). En particular se abordan tres retos específicos: la protección de los espacios libres, la vertebración urbana y nodal, y la implantación de las grandes infraestructuras de la movilidad; cada reto cuenta con estrategias concretas y sintetizadas en un plano que expresa la «vertebración territorial».

Pese al enfoque físico del PTM de Barcelona, cabe dejar en claro las diferencias sustanciales con respecto al planeamiento municipal y su alcance normativo. En la escala local, los planes municipales se apoyan en dos instrumentos canónicos: las normas urbanísticas y la delimitación de ámbitos de actuación. En cambio, en la escala supramunicipal, más que implementar un marco normativo específico del plan metropolitano, se parte de la consideración de los instrumentos operativos de carácter local para situarlos en un proyecto global. En particular, el carácter vinculante del plan está asociado a los «asuntos relativos al suelo no urbanizable» y a la protección de los espacios libres<sup>77</sup>. Mientras que el carácter directriz, con efecto diferido a la aprobación de los planes municipales y sectoriales, se refiere a las estrategias de crecimiento (de completamiento, mediano y moderado) y a la implementación de las infraestructuras de la movilidad, especialmente en la configuración de la red primaria suburbana.

A partir del estudio de los tres sistemas básicos y tras considerar cinco alternativas para la ordenación global de la región (la central, la paralela, la ortogonal, la digital y la nodal), en el PTM de Barcelona se opta por el modelo nodal (figura 16). Este modelo se argumenta en el origen polinuclear, el carácter cada vez más policéntrico de la región metropolitana y el proceso de evaluación ambiental<sup>78</sup>. El modelo nodal permite desarrollar ciudades densas y compactas, eficientemente conectadas, pero con la necesaria distancia entre ellas para permitir la preservación de los espacios abiertos y corredores naturales. Asimismo, además de los sistemas urbanos, el modelo nodal permite identificar aquellos núcleos con una masa crítica suficiente -equipamientos, servicios, dotaciones

productivas, etc.- como para concentrar los nuevos crecimientos y dar un salto de escala a nivel regional.

Una de las cuestiones más relevantes del modelo nodal, radica en la posibilidad de identificar la potencialidad de una serie de áreas urbanas como polaridades vertebradoras de la región. No obstante, debido a la limitación del plan territorial para establecer normativas y propuestas en la escala local, el desarrollo de estas áreas urbanas se prevé mediante planes directores urbanísticos (PDU). En este caso, el gobierno otorga a los PDU el rol de eslabón entre «lo regional» y «lo urbanístico», consolidando las múltiples escalas del modelo nodal. Así, se pretenden profundizar las determinaciones y estrategias del plan para los ámbitos metropolitanos que muestran una estructura funcional interna y características singulares. A modo de ejemplo, basta citar el PDU para el entorno urbano de la riera de Caldes (figura 17) o el PDU de las continuidades urbanas y las infraestructuras de la movilidad del eje de la riera de Rubí.

## Programación y gestión

En cuanto a la programación del plan, en el caso del PTM de Barcelona el acento no está puesto en las etapas de inversión, sino en la lógica espacial del desarrollo. Se pretende así facilitar una programación racional y eficiente de las actuaciones en el territorio, que permita considerar los recursos disponibles de cada ejercicio presupuestario.

Además, la eficiencia del PTM de Barcelona también se apoya en la flexibilidad del instrumental para acelerar al máximo su proceso de tramitación y aprobación<sup>79</sup>. Con este fin se constituye una comisión para el seguimiento y la participación en la redacción del plan [*Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana*], de composición paritaria entre la administración autónoma (Generalitat) y las administraciones locales del ámbito metropolitano. Además, para aumentar la representatividad del proceso de elaboración, se implementa la «Ponencia Técnica» realizada por la Comisión, en la que se extiende la participación a las coaliciones municipales<sup>80</sup>.

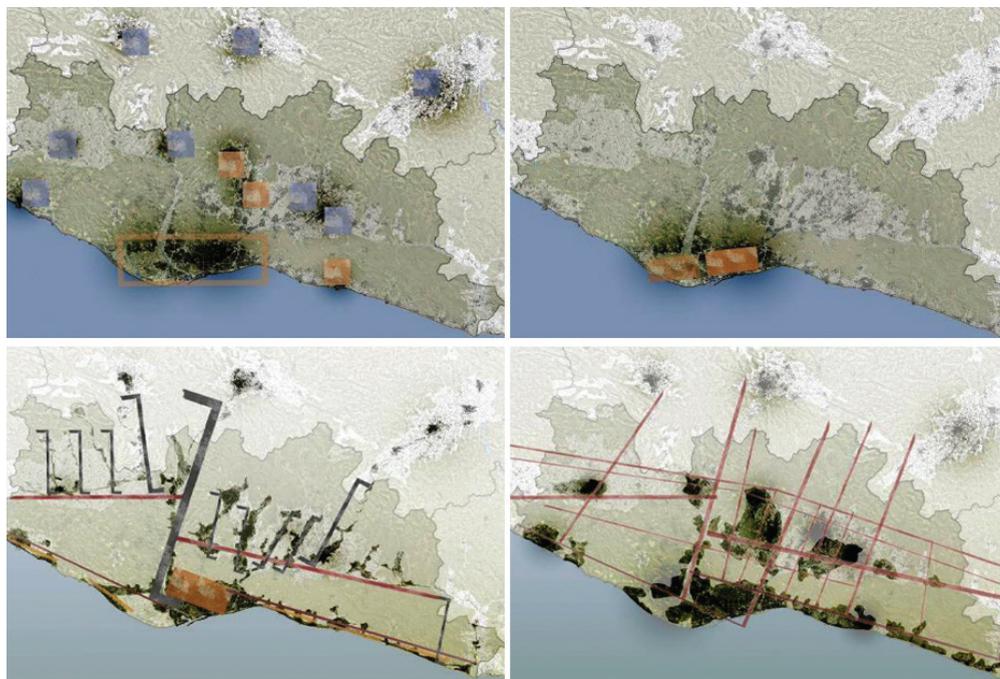


FIG. 16. Modelos alternativos de vertebración territorial. Fuente: PTM de Barcelona, 2010.

El fin principal de la Ponencia Técnica es perfeccionar y aumentar la operatividad del procedimiento de elaboración-participación-aprobación. La Comisión realiza 54 sesiones de trabajo a las cuales asisten técnicos, observadores permanentes y representantes de la diputación provincial. Asimismo, cabe destacar la doble etapa de ante-proyecto y proyecto, antes de proceder a la aprobación inicial del plan que permite reiterar la consulta sobre su contenido a cada departamento de la Generalitat y cada ayuntamiento, ampliando las instancias de participación para las entidades y el conjunto de la ciudadanía.

La documentación del PTM de Barcelona se presenta en siete volúmenes: la memoria de unas 200 páginas, las normas de ordenación, los planos generales (planeamiento vigente y propuesta), los planos informativos (centrados en el suelo no urbanizable), la evaluación ambiental, el estudio económico financiero y el informe de la participación. Además se presentan

cuatro anexos con estadísticas básicas, la cartografía por municipio, las zonas de servicios aeroportuarios y la cartografía ambiental (con su ficha técnica). La cartografía del PTM de Barcelona se presenta a escala 1/50.000. Pese a que abarca un ámbito administrativo regional, sin embargo, las propuestas físicas del plan se apoyan en el estudio de la forma del territorio a escala 1/5.000.

Como se ha especificado, tras la aprobación del plan, la gestión del PTM de Barcelona se enfrenta a la superposición de múltiples organismos a nivel local y regional. Frente a ésta, la «liviandad administrativa» del nivel intermedio, los responsables del plan pretenden reforzar y ampliar el carácter estratégico del plan para que pueda ser impulsado por los organismos idóneos, intermedios, mixtos o *ex novo*<sup>81</sup>. Entre el amplio abanico de agentes territoriales se destaca el rol de las denominadas «empresas públicas», organismos estatales pero independientes del gobierno. Un

<sup>81</sup> Nancy Meijsmans se refiere al concepto de «liviandad administrativa» como propio del desarrollo de las áreas urbanas, según la fragmentación de responsabilidades entre los agentes públicos, privados y mixtos, y a la ausencia de una administración regional. N. Meijsmans, *Designing for a region*, p. 229. SUN Academia Ed., Amsterdam, 2010.

<sup>82</sup> X. Baulies, Entrevista a J. Esteban: «El com-s'ha fet dels plans territorials de Catalunya». *Butlletí d'Innovació i Recerca* N° 2, p. 15, 2010.

<sup>83</sup> F. de Terán, *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*, p. 662. G. Gilli, Barcelona, 1978.

<sup>84</sup> V. Fourchier, Coordinador del SDRIF, entrevista por A. Leboeiro, 2009.

<sup>85</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2003.

<sup>86</sup> Para Faludi, «estratégico» supone una forma global del planeamiento mediante la ordenación física. De este modo, el planeamiento estratégico precede al planeamiento operativo mediante la implementación de grandes esquemas, directrices y resoluciones tentativas a problemas singulares; mientras que el planeamiento operativo sigue patrones pre-establecidos, abordando problemas menos complejos y más rutinarios. Ver A. Faludi, *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*, p. 313. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht; Boston, 1994.



FIG. 17. Propuesta Riera de Caldes. Fuente: PTM de Barcelona, 2010.

caso paradigmático es el Instituto Catalán del Suelo (INCASÒL) que tiene competencias para comprar tierras y desarrollar áreas residenciales, recurriendo al amplio abanico de instrumentos de ejecución urbanística (planes parciales, planes especiales, planes directores, etc.) En cuanto al seguimiento, se prevé un observatorio de las dinámicas territoriales para ajustar o replantear el modelo mediante la revisión del plan a corto y mediano plazo<sup>82</sup>.

### 3. DOCE LECCIONES SOBRE EL RECIENTE PLANEAMIENTO METROPOLITANO EUROPEO

El análisis individual de los planes metropolitanos confirma la importancia de la flexibilidad instrumental para su adaptación a situaciones particulares. Sin embargo, también permite generalizar sus aportaciones con miras a definir la especificidad de su alcance instrumental. A continuación se propone una síntesis de las principales variables instrumentales de los cuatro planes analizados. Esta síntesis no agota el alcance de los planes metropolitanos, sino que se adscribe a un momento y a unas tradiciones del planeamiento determinadas. Como resultado del análisis se clasifica el alcance de los planes mediante doce variables independientes: el contexto del planeamiento metropolitano, las instituciones que elaboran el plan, el ámbito territorial metropolitano, el enfoque instrumental, el contenido, las determinaciones, el modelo, los proyectos, la programación, la elaboración, la documentación, la implantación y el seguimiento.

#### 3.1. Contexto del planeamiento metropolitano

Los planes nacionales europeos tienen su auge durante las décadas del sesenta y setenta. En particular, gobiernos centralistas fuertes, como el francés o de facto, como el español, emprendieron la empresa «imposible» del planeamiento nacional, tal como la denominó Terán para referirse a la experiencia española<sup>83</sup>. Actualmente, salvo en algunas regiones autónomas

como Cataluña o Flandes, las áreas metropolitanas europeas no cuentan con planes o directrices nacionales que sirvan como marco de referencia. Los instrumentos de planeamiento a nivel nacional más usuales continúan siendo los planes sectoriales. En el caso francés, por ejemplo, el gobierno central implementa acuerdos sectoriales con cada región que nunca llegan a conformar un plan nacional, pese a los numerosos intentos. De este modo, prevalece la flexibilidad de la negociación unilateral entre la nación y las regiones<sup>84</sup>.

Pese a la ausencia de un marco nacional de planeamiento, la conformación de las áreas metropolitanas responde siempre a una voluntad política que puede ser «desde arriba», según los objetivos específicos de los gobiernos centrales para el desarrollo de sus capitales metropolitanas, o «desde abajo», como resultado de la coyuntura plurimunicipal en cada territorio. Así, el enfoque de los planes metropolitanos depende del escenario técnico-político en el que se implementan. Entre los objetivos de los gobiernos nacionales y las reivindicaciones regionales o sub-regionales, la gestión centralizada o estratégica, privada o mixta, los planes metropolitanos son el resultado de la concurrencia de las competencias administrativas en una «visión común». Frente a la gestión fragmentada por parte de los municipios y los departamentos sectoriales, constituyen una plataforma para las iniciativas operativas y una agenda común para el desarrollo supra-local.

#### 3.2. Instituciones que elaboran el plan

El planeamiento y la legislación supramunicipal no son imprescindibles para la actuación en el territorio metropolitano<sup>85</sup>. De hecho, la gran mayoría de las áreas metropolitanas se administran desde el mapa fragmentado de los municipios, mediante ordenanzas y códigos de urbanización con carácter local. Sin embargo, en las áreas metropolitanas donde se impulsan objetivos intermunicipales, se evidencia que más que un plan o una legislación, se consideran los procesos más que los productos cerrados. La comunicación entre los municipios mediante la conformación

de organismos ad-hoc, «a medida» de los problemas y oportunidades singulares, es la condición más relevante para el desarrollo territorial.

La conformación de las plataformas metropolitanas supone un giro instrumental pero también institucional. El desarrollo de las áreas metropolitanas demanda la conformación de organismos capaces de implementar mecanismos eficientes, como las directrices, las estrategias o los acuerdos intermunicipales, que suelen influir más que las legislaciones. El rol de estos organismos se basa en su especificidad política y técnica, pudiendo constituir una nueva estructura administrativa, elegida directamente por sufragio, o bien actuar como una plataforma ad-hoc para dar sentido a los diversos intereses, tanto públicos como privados.

#### 3.3. Enfoque

Al igual que en los planes estratégicos, en los planes metropolitanos se prioriza la competitividad económica, la cohesión e integración social y la sostenibilidad ambiental. «Estratégico» suele ser un concepto confuso. Remite al planeamiento promocional y negociador; aunque también se considera como aquel opuesto al planeamiento comprensivo o al planeamiento operativo<sup>86</sup>. Sin embargo, un rasgo importante de los planes metropolitanos es que abordan de manera complementaria ambos enfoques, el estratégico y el operativo.

Por un lado, en los planes metropolitanos aún predominan los objetivos de cariz estratégico. Estos pueden tener un enfoque puntual vinculado a la rehabilitación y el aumento del estándar de los servicios urbanos, o un enfoque global referido al consumo energético, al transporte, o al posicionamiento internacional, entre otros temas. No obstante, además de los objetivos estratégicos, en los planes metropolitanos también se considera la forma física del territorio como guía para las iniciativas operativas. En este último caso, la determinación de los objetivos comienza por la exploración morfológica, encontrando los conflictos antes de que se conviertan en

<sup>87</sup> N. Meijsmans, *op. cit.*, 2010.

<sup>88</sup> En algunas de estas asociaciones se implementan instrumentos propios de planeamiento como, por ejemplo, los *Plans Intercommunaux* implementados por las mancomunidades de aglomeración francesas o los *joint plans* para el desarrollo de algunos condados ingleses.

<sup>89</sup> Uno de los criterios dominantes para delimitar las áreas metropolitanas es la movilidad obligada. En esta línea, la Estrategia Territorial Europea (ETE) desarrolla desde hace más de una década modelos y herramientas estadísticas para identificarlas y clasificarlas. La categoría más relevante para el planeamiento es el Área Urbana Funcional [*Functional Urban Area* (FUA)], una figura que permite identificar los mercados laborales y otros atributos territoriales como la nodalidad. J. Antikainen, «The concept of functional areas». ESPON, pp. 442-457, 2007.

<sup>90</sup> G. Dematteis, «La encrucijada de la territorialidad urbana». En A. Martín (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, pp. 159-169. Ed. UPC, Barcelona, 2004.

<sup>91</sup> P. Healey, *op. cit.*, 2007.

<sup>92</sup> Ver A. Hildebrand, «La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* N° 230, pp. 79-139, 2006; y V. Bielza de Ory, *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*, 1a. ed., p. 280, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008.

<sup>93</sup> O. Nel•lo, *op. cit.*, 2010.

<sup>94</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2003.

<sup>95</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2012.

<sup>96</sup> Ver O. Nel•lo, *Els plans directores urbanístics de Catalunya*. Una nova generació de plans, Espais Monogràfic N° 52, Generalitat de Catalunya, 2006.

<sup>97</sup> L. Galiana, et al., *op. cit.*, 2010.

<sup>98</sup> Ver A. Serrano, «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español». *Urban* N° 8, pp. 35-54, 2003.

<sup>99</sup> Ver B. Secchi, «I progetti del piano». En *Casabella* N° 563, diciembre 1989; y Vittorio Gregotti, «In difesa della ragioneria urbanística». *Casabella* N° 526, julio agosto 1989.

<sup>100</sup> Ver G. Campos Venuti, «Plan o proyecto: una falsa alternativa». *Ciudad y territorio*, N° 1-2, pp. 59-60, 1984.

<sup>101</sup> Ver J. Busquets, «Barcelona. Re-thinking urbanistic projects». En El-Khoury, Rodolphe; Robbins, Edward (ed.), *Shaping the city: studies in history, theory and urban design*. Routledge, London, 2004.

<sup>102</sup> Ver A. Faludi, *op. cit.*, 1994; y J. Van den Broeck, «Strategic Spatial Planning and Strategic Projects. A transformative practice». *44th ISOCARP Congress 2008*, p. 9, ISOCARP, Dalian, 2008.

<sup>103</sup> P. Louguet, C. Tiry, F. Vermandel, «L'espace de la grande échelle / Space at a Large Scale». *Cahiers thématiques* N° 6, Jean-Michel Place, Paris, 2006, cit. por N. Meijmans, *op. cit.*, 2006.

demandas o urgencias y formulando los ámbitos, exista o no interrelación entre los actores<sup>87</sup>. Consecuente con el paradigma de la sostenibilidad, este tipo de planeamiento es un ejercicio progresivo para el mantenimiento del territorio, donde los intereses comunes no son evidentes. De este modo, el planeamiento metropolitano permite a los distintos actores incorporarse en un nuevo régimen territorial.

### 3.4. Ámbito territorial metropolitano

La delimitación de los ámbitos de planeamiento supramunicipal responde a acuerdos voluntarios «desde abajo», impulsados desde las mancomunidades y los consorcios para gestionar algunos servicios y alcanzar una masa crítica influyente en la distribución del presupuesto nacional<sup>88</sup>. Sin embargo, la delimitación de las áreas metropolitanas también puede surgir del reconocimiento «desde arriba», de ámbitos significativos para el equilibrio a nivel nacional (o provincial). En este último caso, la definición del ámbito territorial metropolitano tiende a la consideración de las dinámicas territoriales. Las variables principales son la movilidad obligada, el transporte de mercaderías y el mercado del suelo, cuyo ámbito de influencia varía con la acelerada urbanización del territorio y la consolidación de las redes de servicio<sup>89</sup>.

En la práctica, no obstante, prevalecen los límites administrativos y estables que pueden ser históricos o coyunturales. Cabe señalar que los límites administrativos también comportan una variable dinámica debido a la alternancia continua del signo político de los municipios<sup>90</sup>. No es de extrañar que durante ciertas legislaturas municipales, en el mapa metropolitano se presenten algunos «agujeros blancos» debido a los «municipios resistentes» a participar de las políticas comunes. De manera inversa, también se da el caso de «municipios insurgentes» que, pese a no pertenecer al ámbito funcional del área metropolitana, encuentran beneficios al adherirse al nuevo marco de cooperación intermunicipal como, por ejemplo, en la solicitud subsidios, la exención de impuestos, la financiación para infraestructuras.

La determinación del ámbito territorial metropolitano es el resultado de un proyecto colaborativo<sup>91</sup>, que paulatinamente supone el alejamiento de la toma de decisiones sobre el desarrollo urbanístico de la esfera local. Por un lado, sólo en la escala supramunicipal se pueden abordar las dinámicas de urbanización que tienden, cada vez más, a la integración del territorio. Por otro lado, la planificación territorial actúa en alguna medida de instrumento anticipatorio de una nueva división administrativa. El planeamiento metropolitano, implícitamente, conlleva a una reestructuración de los ámbitos locales mediante las diversas figuras de coordinación supramunicipal o «ámbitos de referencia» del planeamiento regional.

### 3.5. Contenido

Pese a las diferentes orientaciones, los planes metropolitanos suelen agrupar sus contenidos de forma bastante similar, mediante la ordenación de cuatro variables básicas: asentamientos, infraestructuras, actividades y espacios libres<sup>92</sup>. Sin embargo, en el contenido de los planes metropolitanos, los temas abordados admiten enfoques muy distintos vinculados a la singularidad de cada territorio y a la experiencia técnico-político del organismo que impulsa su elaboración.

En la medida que la complejidad territorial impone una diversidad temática, el contenido de los planes metropolitanos no puede tipificarse. La importancia del carácter intencionado del planeamiento supramunicipal radica en asegurar algunas operaciones clave para la articulación de su ámbito<sup>93</sup>. El alcance selectivo del plan, sin embargo, no debe confundirse con el contenido de los instrumentos sectoriales. La especificidad del contenido de los planes metropolitanos radica en integrar los diversos servicios públicos sectoriales y concesionados, implementar mecanismos para coordinar el planeamiento municipal, promover el ahorro energético, mantener los ecosistemas y potenciar el rol internacional de las capitales metropolitanas como motor económico nacional. En definitiva, se pretende evitar el contenido omni-comprehensivo

del planeamiento general enfatizando los temas que se incluyen, tanto como los que se excluyen del plan.

### 3.6. Determinaciones

A diferencia de la cultura del planeamiento urbanístico fuertemente arraigada en la sociedad, el planeamiento supramunicipal se enfrenta a cuatro problemas comunes<sup>94</sup>: no es imprescindible para la actuación en el territorio, tiene pocos resultados directos o inmediatos, tiene una demanda social poco articulada y difusamente expresada, y es «temido» tanto por la administración de alcance regional (o provincial) porque puede condicionar sus políticas departamentales, como por los municipios, por miedo a sentirse condicionados en sus objetivos de desarrollo. Además, los planes supramunicipales, son los últimos en arribar a un complejo entramado de instrumentos, competencias y culturas operativas locales consolidadas en el tiempo<sup>95</sup>. Sin embargo, a diferencia del carácter estático y rígido de los planes municipales, la ventaja de los planes metropolitanos radica en la flexibilidad instrumental. Pueden tener un carácter vinculante para los municipios o bien pueden orientar sus determinaciones según un enfoque directriz y holístico, que sirva de marco a las políticas sectoriales a nivel regional. De este modo, el alcance de los planes metropolitanos puede tener una mayor o menor complejidad según el objetivo de su formulación y el sucesivo perfeccionamiento experimentado a lo largo del proceso de su elaboración.

La implementación combinada de normas y directrices permite por un lado, reequilibrar la densidad de los asentamientos, fijar parámetros medioambientales precisos y por otro, establecer condiciones urbanísticas diferenciadas para cada situación (áreas consolidadas, áreas a recalificar, áreas *ex novo*, etc.) Asimismo, las normas de los planes metropolitanos pueden ser vinculantes, por ejemplo, para proteger de forma inmediata los espacios abiertos; o diferidas, para orientar el crecimiento, las actividades urbanas y la ejecución de las grandes infraestructuras. De este modo, se pretenden aprovechar los

instrumentos operativos de carácter local para situarlos en un proyecto global, vinculando –o facilitando– que los municipios redacten su propio plan urbanístico para hacer efectivas las determinaciones para el desarrollo metropolitano.

### 3.7. Modelo

El planeamiento urbanístico local ha demostrado la incapacidad para encauzar, por sí solo, las dinámicas de transformación en curso, que en muchos casos trascienden los límites municipales<sup>96</sup>. Este argumento técnico y político, consensuado en la mayoría de los países de la Unión Europea, se apoya en tres presupuestos comúnmente aceptados<sup>97</sup>: el equilibrio territorial como garantía de cohesión social, el uso más racional de los recursos, y la conservación del patrimonio natural y cultural. Así, la ordenación metropolitana puede adoptar una expresión formal como «modelo» capaz de expresar sintéticamente el proyecto futuro del territorio. Conceptualmente, el modelo debe entenderse de forma diacrónica, como la síntesis del soporte físico y las dinámicas territoriales<sup>98</sup>. Sin embargo, en la práctica del planeamiento metropolitano, los modelos se usan para inducir una determinada vertebración territorial.

De este modo, los modelos confirman la orientación política de la administración o administraciones que impulsan el plan mediante dos esquemas básicos. El primero se basa en la tradicional jerarquía administrativa vertical, en esquemas centrípetos y en la promoción de la centralidad de la ciudad capital, como en el caso de la Región Isla de Francia. El segundo esquema se apoya en la horizontalidad administrativa, en estructuras policéntricas y nodales, como en el caso de Barcelona y Estocolmo. En este último caso, se pretende promover el sistema de ciudades densas y compactas pero también preservar la continuidad de la red de espacios abiertos. Asimismo, mediante el modelo nodal se promueve el rol específico de las ciudades emergentes, aquellas con una masa crítica suficiente como para dar un salto de escala a nivel metropolitano, mediante operaciones

estructurales de conexión y accesibilidad a nivel regional.

### 3.8. Proyectos

La oposición entre el plan y el proyecto resulta hoy una discusión caduca<sup>99</sup>. En la medida que forma y contenido no se pueden separar, plan y proyecto se combinan e influyen mutuamente<sup>100</sup>. Los proyectos locales pueden actuar como disparadores para ejercicios de planeamiento supramunicipal, pudiendo abordar componentes urbanas más amplias<sup>101</sup>. En la escala metropolitana, los proyectos son una demostración concreta de la forma en que las intervenciones locales y ad-hoc pueden ser parte de una constelación mayor. En este contexto, surge la noción de «proyecto estratégico» no sólo como un complemento del planeamiento sino, sobre todo, como el mecanismo de articulación de los planes estratégicos y operativos<sup>102</sup>.

Los proyectos estratégicos actúan como catalizadores del modelo territorial y avanzan sobre una hipótesis de ordenación que debe desarrollarse según esquemas y directrices orientativas, aunque los criterios y objetivos generales sean vinculantes. A diferencia de los planes estratégicos, los «proyectos estratégicos» se apoyan en la coherencia morfológica, definiendo espacios concretos para el desarrollo urbano y regional. Superan así la habitual isotropía del planeamiento sectorial y la falta de perspectiva estructural del planeamiento municipal. Esto se evidencia, sobre todo, en el desarrollo de las áreas residenciales como polaridades vertebradoras de la región (PTM de Barcelona), en la conexión de las áreas periféricas (SD de la región Isla de Francia) y en la consolidación de la intermodalidad del transporte público (PDR de Estocolmo). En definitiva, son «áreas», «puntos» y «líneas» de sinergia, capaces de integrar el conjunto urbano-territorial localizando y dirigiendo la demanda de usos, para evitar que se multipliquen otros de manera emergente. Frente a la complejidad institucional y administrativa, los proyectos estratégicos son un laboratorio privilegiado donde acción y reacción pueden venir juntas<sup>103</sup>.

### 3.9. Programación

La programación de las actuaciones públicas en el territorio metropolitano es indisoluble de algunos aspectos coyunturales determinantes, como la disponibilidad de recursos públicos y las prioridades de actuaciones del gobierno, que pueden tener lógicamente variaciones en función de los cambios en el contexto territorial<sup>104</sup>. A diferencia de los planes municipales, en la programación de las actuaciones de los planes metropolitanos se debe considerar un marco complejo de administraciones y actores públicos y privados. Además, la ejecución diferida de las propuestas (generalmente son implementadas en la revisión de los planes locales) dificulta que los planes metropolitanos determinen «programas para la acción», ajustados a una legislatura municipal de cuatro años. Sin embargo, su carácter estructural permite que los objetivos a nivel regional tengan una vigencia más prolongada. Así, en los planes metropolitanos se disminuye la brecha entre proyecto y programa, mediante estrategia para la gestión plurimunicipal de los objetivos.

La programación de los planes metropolitanos alterna entre desarrollos «ad-hoc» y desarrollos «guiados». En los casos analizados la programación es, por un lado, una estrategia para explicar las prioridades del plan (SD de la Región Isla de Francia) y aprovechar los recursos disponibles en cada legislatura (PTM de Barcelona) y, por otro, un proceso de argumentación técnica, mediante la negociación continua y la consideración de escenarios alternativos o incrementales (corto, mediano y largo plazo), como se evidencia en el PDR de Estocolmo. En definitiva, más que la representación de resultados finalistas, en los planes metropolitanos se prevé una línea de razonamiento ilustrada por una serie de acciones en las que se aprovechan las oportunidades particulares en cada territorio.

#### Horizonte del plan

Los planes municipales se gestionan mediante ámbitos de actuación acotados y objetivos posibles de concretar dentro de una legislatura. En cambio, el horizonte de

los planes metropolitanos debe necesariamente, superar el cortoplacismo de las administraciones municipales. El alcance temporal de los objetivos de los planes metropolitanos analizados nunca es menor a diez años, pudiendo plantearse a cuarenta años. Por ejemplo, en el caso del PDR del Estocolmo se fija un horizonte al año 2050, con retos concretos -hoy ineludibles- en cuanto a cuestiones climáticas y energéticas, sólo alcanzables a muy largo plazo. Otra diferencia con los planes municipales es que las fases de la programación o el seguimiento no son estrictas, sino que se realiza de manera oportunista y sólo sobre los temas que deben actualizarse. Consecuente con esta filosofía, el Plan de Londres que tiene un horizonte a veinte años, se revisa cada dos años en temas puntuales, aumentando la eficiencia en la gestión.

### 3.10. Elaboración

La ordenación del territorio constituye, antes que nada, un desafío político. Los planes afectan necesariamente intereses muy diversos -generales y particulares, territoriales y sociales, inmediatos y futuros- que muchas veces no son sólo contrastados, sino también contrapuestos<sup>105</sup>. Teniendo en cuenta que la elaboración del planeamiento supramunicipal suele ser un acto claramente tecnocrático, el procedimiento adoptado para la concertación, tramitación y aprobación de los planes metropolitanos es un elemento de importancia cabal.

Una de las críticas más comunes al planeamiento supramunicipal es que el proceso de participación se limita al período de exposición pública<sup>106</sup>. El proceso de elaboración de los planes metropolitanos, no obstante, evidencia la combinación de diferentes mecanismos de consulta pública e intra-administrativa, previamente a la aprobación definitiva del plan. En primer lugar, se implementan instancias de consulta y discusión-generales o temáticas, abiertas o técnicas-, para «calibrar» el contenido y alcance del planeamiento supra-local. En esta línea, para aumentar la representatividad de los planes, se implementa una doble etapa de ante-proyecto (o «versión de prueba») y proyecto, como

<sup>104</sup> J. Esteban, *op. cit.*, 2012.

<sup>105</sup> O. Nel·lo, «El planeamiento territorial en Cataluña» *Cuadernos Geográficos* N° 47, p. 131, 2011.

<sup>106</sup> Ver M. Benabent, «Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías». En Maragarida Castañer (Ed.), *El Planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI: una nova interpretació i projecció del país*, pp. 140-165, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, Barcelona, 2012.

<sup>107</sup> Ver R. Folch, *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*, p. 291. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

en los casos de Barcelona y Estocolmo. En segundo lugar, se forman comisiones para acelerar el proceso de tramitación y aprobación de los planes. Como se evidencia en los casos de París y Londres, el rol de estas comisiones radica en sintetizar el gran número de alegaciones y garantizar la coherencia entre los diferentes niveles de planeamiento.

Además, cabe destacar el rol protagonista que adquiere el proyecto desde la perspectiva del proceso de elaboración. En los tradicionales planes comprensivos, *-blueprints-* el proyecto tiene un rol meramente constitutivo entre las políticas y las actuaciones concretas. En cambio, en los planes metropolitanos el proyecto es también un medio para la negociación, los acuerdos y la comunicación. Comunicación entre los técnicos de las múltiples disciplinas que intervienen en el planeamiento, comunicación entre los distintos departamentos de una misma administración y, en definitiva, comunicación entre la administración y el resto de actores sociales.

### 3.11. Documentación y escala

A diferencia del carácter facultativo de los planes municipales, los planes estratégicos son el reflejo de un acuerdo ad-hoc; por tanto, los mecanismos para la comunicación de los objetivos son clave para el éxito del plan. La comunicación del plan es uno de los retos que más innovación demanda. Sin embargo, a diferencia del carácter indicativo que suelen tener los planes estratégicos, las determinaciones normativas y gráficas de los planes metropolitanos también son una guía para la acción, en la medida que la operatividad de las propuestas generalmente está diferida al desarrollo de los planes municipales. Por esta razón, la documentación del plan suele presentarse mediante dos tipos de documentos en función de los interlocutores; uno con carácter técnico, en el que se incluyen los planos, la normativa y la programación, y otro con carácter más divulgativo en el que se sintetizan los objetivos y las estrategias de manera más didáctica con miras a la comunicación amplia y a la consulta inmediata.

La documentación de los planes metropolitanos necesita un carácter abierto y varía en función de la estrategia para la comunicación de los objetivos y el compromiso de los actores involucrados en la implementación de las actuaciones. Además, en los planes metropolitanos se trabaja con una escala de presentación y otra de estudio del territorio, que debe ser más detallada para verificar los argumentos urbanísticos de las estrategias. Es por esta razón que el código gráfico y la escala son las variables que mejor explican la metodología y la intencionalidad de los criterios de ordenación metropolitanos.

De lo anterior decae que la ordenación de las áreas metropolitanas no se corresponde con una escala específica. Los planes analizados abordan múltiples niveles de un mismo territorio (entre 1/5.000 y 1/150.000) para ajustar las directrices y las regulaciones al ámbito plurimunicipal que, como vimos, puede extenderse desde los 1500 km<sup>2</sup>. (London Boroughs) a los casi 12000 km<sup>2</sup>. (Región Isla de Francia). De este modo, en cuanto a la precisión de las propuestas, el riesgo de la superposición de competencias de ordenación con los planes municipales obliga a medir escrupulosamente el alcance del planeamiento metropolitano. Cabe destacar que los redactores de los planes metropolitanos se enfrentan a la dificultad que implica la escala indefinida del planeamiento supramunicipal, proclive a desarrollar documentos genéricos de escala urbanística, en la cual se toman decisiones territoriales o, en el extremo opuesto, valorar como especificidad un fenómeno que es simplemente marginal<sup>107</sup>.

### Obtención de datos e información

La información utilizada para realizar los planes metropolitanos a veces resulta excesiva o redundante. Frente a esta situación surgen dos problemas frecuentes para la obtención de información. El primero se refiere a la falta de modernización y capacidad de los departamentos técnicos de los municipios pequeños. Mientras que el segundo problema surge del recelo intra-administrativo, entre los departamentos de un mismo nivel *-municipio/municipio-* o entre las administra-

ciones de diferentes niveles, por ejemplo, nación/provincia/municipios.

En este contexto, algunos organismos encargados de la redacción de los planes metropolitanos necesitan producir relativamente poca información, como en el caso de Barcelona que además de una madura tradición en planeamiento, se cuenta con una importante inversión en cartografía, producida en el Instituto Cartográfico Catalán. Mientras que en el caso de Estocolmo y Londres, los planes son más bien una recopilación de informes tercerizados a diferentes consultores y especialistas. En contraste, el instituto en el que redacta el SD de la Región Isla de Francia funciona como un gran aparato centralizado (y burocrático) para la gestión de información. El equipo de redacción produce y actualiza su propia información de manera exhaustiva y general. Además, en este último caso, destaca la implementación de un programa continuo de investigación y un observatorio mediante el cual se aborda de, manera selectiva, el estudio de las variables más dinámicas.

### 3.12. Implementación y seguimiento

Los planes metropolitanos analizados suelen implementarse por parte de las administraciones regionales, pese a que el ámbito de aplicación supera ampliamente el fenómeno de «lo urbano». Este es el caso del PDR de Estocolmo, el Plan de Londres y el SD de la Región Isla de Francia, impulsados respectivamente por el Condado de Estocolmo, la Administración del Gran Londres y el Consejo regional de la Ille de France.

Una vez que los planes metropolitanos son aprobados, la gestión de los mismos admite al menos tres enfoques, polarizados o complementarios. Pueden ser impulsados desde el sector privado, mediante la lógica del mercado, o bien desde el sector público, a través de la implementación de instrumentos como la regulación del precio del suelo, la promoción de la vivienda asequible y los subsidios para las asociaciones intermunicipales. Otra opción, ante la «liviandad administrativa» de las áreas metropolitanas, es la conformación de organismos mixtos como los consorcios

o las «empresas públicas», adecuadas a objetivos concretos y acotados en el tiempo. Además, se prevén instancias de seguimiento del planeamiento mediante la creación de observatorios y la redacción de informes anuales, apoyados en un protocolo de indicadores permanentes, entre los que destaca el estudio de las dinámicas del planeamiento local en el conjunto del área metropolitana.

## BIBLIOGRAFÍA

- J. Antikainen, «The concept of Functional Urban Areas». *ESPON*, 2007.
- A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*. Zanichelli, Bologna, 1961.
- M. Bassols, «Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº209, 2004.
- X. Baulies, Entrevista a J. Esteban: «El com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya». *Butlletí d'Innovació i Recerca*, Nº 2, 2010.
- M. Benabent, «Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías». En M. Castañer (Ed.), *El Planeamiento territorial a Catalunya a inici del segle XXI: una nova interpretació i projecció del país*, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, Barcelona, 2012.
- B. Berry, *Urbanization and counter urbanization*, SAGE Publicacions, Beverly Hills, 1976.
- V. Bielza de Ory, *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*, 1a. Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008.
- H. Blumenfeld, *The modern metropolis: its origins, growth, characteristics, and planning*, 2a. Ed., M.I.T. Press, Cambridge Mass., 1968.
- J. Busquets. «Barcelona: Re-thinking urbanistic projects». En Rodolphe El-Khoury, Edward Robbins, (Ed.), *Shaping the city: studies in history, theory and urban design*. Routledge, London, 2004.
- G. Campos Venuti, «Plan o proyecto: una falsa alternativa». *Ciudad y territorio*, Nº 1-2, 1984
- J. M. Carreras, «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per territoris». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, Nº 55, 2012.
- M. Castells, *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza, Madrid, 1998.
- Código General de Colectividades Urbanas.
- Condado de Estocolmo, *Plan de Desarrollo Regional del Condado de Estocolmo (RUFSS)*, Estocolmo, 2010.
- M. Corominas, et. al., «Plans molt especials». *Papers Sert* Nº 16. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Barcelona, DL, 2005.
- H. Davies, «Towards a European planning system?». *Planning Practice and Research* Nº 9, 1994.
- K. Davis. *The World's metropolitan areas*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1959.
- G. De Carlo, *Relazioni del seminario La Nuova Dimensione della Città - la Città Regione*, (Seminario Stresa Enero de 1962). Instituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali (ILSES), Milan, 1962.
- R. De Miguel y J. M. Ezquiaga, «Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa». *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 174, 2012.
- G. Dematteis, *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*. Francisco Monclús Ed., 1998.
- G. Dematteis, «La encrucijada de la territorialidad urbana». En Á. Martín (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Ediciones UPC, Barcelona, 2004.
- Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, *Pla territorial metropolità de Barcelona*, Barcelona, 2010.
- J. F. Drevon, *Le Grand Pari(s): consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne*. Le Moniteur Architecture, Paris, 2009.
- P. Elinbaum, «Planning in between: a case study of three supralocal urban plans in Catalonia (Spain)». *Regional Studies Association European Conference*. «Networked regions and cities in times of fragmentation: Developing smart, sustainable and inclusive places», Regional Studies Association, Delft, 2012.
- J. Esteban, *La Ordenación urbanística:*

conceptos, herramientas y prácticas. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

• J. Esteban, «Perspectivas para la ordenación territorial». En A. Font y S. Sabaté (Ed.), *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*. Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, Barcelona, 2003.

• J. Esteban, «Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976». En Ricard Pié, (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*, Institut d'Estudis Catalans, SCOT, IEC, Barcelona, 2007.

• J. Esteban, «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, N° 55, 2012.

• A. Faludi, *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht; Boston, 1994.

• J. Farinós Dasí, *Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report of ESPON project 2.3.2*. The ESPON Monitoring Committee, Ed., Luxemburg, 2006.

• V. Fernández Alarcón, «Introducción a la investigación en ciencias sociales». ETSEIB - Departament d'Organització d'Empreses, Barcelona, 2006.

• A. Ferrer y J. Sabaté, «L'Urbanisme municipal». En O. Nel•lo (Ed.), *L'Urbanisme municipal a Catalunya: (1979-1999)*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, Barcelona, 1999.

• B. Flyvbjerg, *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press, Oxford UK, New York, 2001.

• R. Folch, *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Ed., Barcelona, 2003.

• A. Font, *L'explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city: morphologies*, 1a Ed., Col•legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona, 2004.

• A. Font, Ò.Carracedo y L.Vesclir, «Configuraciones metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano». En

Antonio Font (Ed.), *L'explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city: morphologies*, 1a Ed. Col•legi d'Arquitectes de Catalunya, Barcelona, 2007.

• L. Galiana, J. Vinuesa y J. Agudo, *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid, 2010.

• J.García-Bellido, «Urbanismos europeos comparados». *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N° 127, 2001.

• P. Geddes, *Cities in evolution*, Williams & Norgate, London, 1915.

• V. Gregotti, «In difesa della ragioneria urbanística». *Casabella*, N° 526, julio-agosto, 1986.

• P. Hall, *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Ed. actualizada. Blackwell Publishers, OxfordUK. Cambridge Mass. USA, 1996.

• P. Hall, *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, UK, USA, 2006.

• P. Healey y R. Williams, «European urban planning systems: diversity and convergence». *Urban studies*, N° 30(4/5), 1993.

• P. Healey, «City Regions and Place Development». *Regional Studies* Vol. 43, N°6, 2009.

• A. Hildebrand, «La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 230, 2006.

• Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *Schéma directeur de la région Île-de-France*. IAURIF, París, 2008.

• A. Leboeiro, «Entrevistas: Planes Regionales en Europa», *Urban*, N°14, 2009.

• P. Louquet, C. Tiry, F. Vermandel, «L'espace de la grande échelle / Space at a Large Scale». *Cahiers thématiques*, N° 6. Jean-Michel Place, Paris, 2006.

• S. Lynham, «General method of theory-building research in applied disciplines». *Human Resource Abstracts*, N° 4 (3), 2003.

• N. Meijsmans, *Designing for a region*. SUN Academia, Amsterdam, 2010.

• L. Moya, *La práctica del urbanismo*, Síntesis, Madrid, 2011.

• V. Nadin y D.Stead, «European spatial

planning systems, social models and learning». *Dokumente und Information zur Schweizerischen Orts-Regional-und Landesplanung European territorial cooperation learning*, 44, N° 1, 2008.

• O. Nel•lo, *Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans*. Espais Monogràfic N° 52, Generalitat de Catalunya, 2006.

• O. Nel•lo, «La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal: el Plan director urbanístico del Sistema costero de Cataluña». En L. Galiana & J. Vinuesa (Eds.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid, 2010.

• O.Nel•lo, *El planeamiento territorial en Cataluña*, Cuadernos Geográficos N° 47, 2011.

• M. Neuman, A. Hull, «The Futures of the City Region». *Regional Studies*, Vol. 43, N° 6, 2009.

• D. Schön, *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Basic Books, New York, 1983.

• B. Secchi, «I progetti del piano». *Casabella*, N° 563, diciembre 1989.

• A. Serrano, «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español». *Urban* N° 8, 2003.

• E. Soja, *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.

• F. Terán, *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. G. Gilli, Barcelona, 1978.

• F. Terán, «Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas». *Ciudad y Territorio*, N° 59, 1984.

• J. Van den Broeck, «Strategic Spatial Planning and Strategic Projects. A transformative practice». *44th ISOCARP Congress 2008*. ISOCARP, Dalian (China), 2008.

• J. Vicente, «¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?». *Revista de geografía*, N°2, 2003.



# PARTE 2

## La Experiencia del Área Metropolitana Rosario (AMR)

### CAPÍTULO I

**Fundamentos de la  
construcción histórica del Área  
Metropolitada de Rosario**

Arq. Silvia Dócola

### CAPÍTULO II

**Antecedentes de planificación  
en el Área Metropolitana  
Rosario**

Arq. Cecilia Galimberti



# CAPÍTULO I

## Fundamentos de la construcción histórica del Área Metropolitana de Rosario

Arq. Silvia Dócola



(desde una legua al norte del riacho Salto -hoy Arroyo Pavón- hasta pasado el Tercer Arroyo -hoy Arroyo Ramallo-). Quedaba un terreno realengo entre las lonjas de Romero de Pineda y la de Montiel, una legua al norte del Arroyo del Salto -hoy Arroyo Pavón- luego enajenadas por A. De Vera y Mujica (dos leguas y medias)<sup>111</sup>.

Por otro lado, el territorio de los arroyos

era un espacio de atravesamiento. El camino que vinculaba Buenos Aires con Córdoba hacia el Alto Perú atravesaba el área saliendo de Buenos Aires, pasando por Sauce y bordeando por el sur el Carcarañá, para cruzarlo luego del Paraje «Fraile Muerto», ya en la Provincia de Córdoba. A la vez, si bien la comunicación hacia el norte se realizaba por el Paraná, se instala un camino a Santa Fe. En ambos caminos,

abiertos en alto pasto de la pampa, las postas fueron durante mucho tiempo, los únicos puntos de apropiación. Entre ambos se fueron construyendo una serie de caminos menores que realizaban enlaces transversales.

Este vasto espacio que, desde el río Carcarañá al arroyo Ramallo, fue denominado jurisdiccionalmente desde 1720 «Pago de los Arroyos»<sup>112</sup>, estaba escasamente poblado. En 1721 se consensúa el límite del «Arroyo del Medio» entre los cabildos de Buenos Aires y Santa Fe. En las diferentes «estancias» que se encontraban en el área se comienzan a instalar oratorios, como uno en el paraje del Arroyo del Medio; en 1730 se construye el oratorio del Rosario y se define el «curato» con sede en esa capilla, construida en el límite entre las propiedades producidas por subdivisión de la lonja de Romero de Pineda. En 1738 según un censo, se registran 125 pobladores con estancia.

Esta área se hallaba hacia al oeste protegida: a mediados de la década de 1720 el Gobierno de Buenos Aires había instalado en el camino al Alto Perú, sobre el río Carcarañá, a la Guardia de la Esquina como Posta, Fuerte y Aduana Seca y el Gobierno de Córdoba había fundado el fuerte de Cruz Alta del otro lado del río, allí donde existía una estancia, posta, y fortín; ambas acciones se realizan además, como mutuo freno a la expansiones de ambas jurisdicciones<sup>113</sup> (figura 1).

En el norte del área, recostada sobre el Carcarañá, los jesuitas habían comprado la merced de Vera Mujica e instalado la estancia San Miguel que sostenía al Colegio de la ciudad de Santa Fe, en el espacio comprendido entre el Carcarañá al norte, el Arroyo Salinas al sur y río Carcarañá arriba, 12 leguas al oeste. El casco de la estancia se había construido en el área donde era posible vadear el río, en las cercanías del actual Pueblo Aldao.

Rosario, una encrucijada, un recodo en el camino comienza a desarrollarse y a ejercer centralidades. Una alta barranca, una playa, una bajada lejana de los puntos de control de la corona española, favorecían el contrabando. El plano realizado posteriormente en 1853 (figura 2), aún grafica

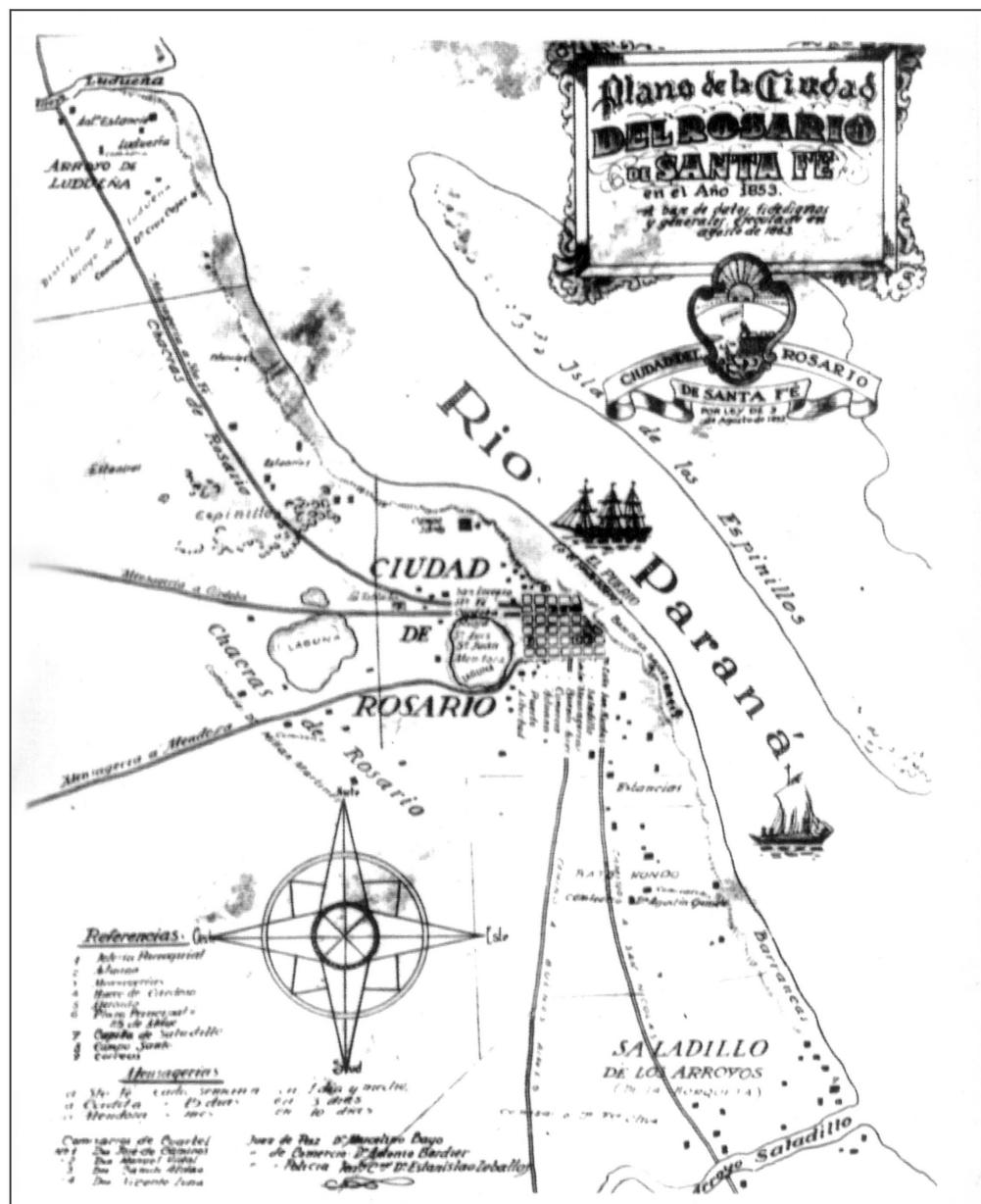


FIG. 2. Anónimo. Plano de la Ciudad del Rosario de Santa Fe en el año 1853, en cuya leyenda puede leerse «(...) base de datos fidedignos generales ejecutado en agosto de 1863». Fotografía en pequeño tamaño. Fuente: Centro de Documentación Visual FAPyD. UNR. No se ha tenido en vista al original.

esta situación: una serie de caminos que se articulan y el nacimiento de un espacio institucional: la plaza y la iglesia como espacios locales de lo social. Una aldea que articula pampa y río, un nudo en el sistema de relaciones internacionales. El territorio en la ciudad y el puerto expandiéndose en la pampa.

El proyecto de Rosario como espacio urbano central en la estructura territorial del sur de la Provincia, se produce durante un proceso de más de un siglo en el que intervienen diversos sujetos, desde 1724, cuando llega a Los Arroyos Santiago Montenegro de Santa Fe y se instala cerca de una bajada<sup>114</sup>. En 1741, éste comienza a demarcar suelo urbano vendiendo solares. Mediante una operación estratégica, El Rosario fue construyéndose como primer núcleo urbano en torno a la capilla en el extendido Pago de los Arroyos<sup>115</sup>.

Con la expulsión de los jesuitas en 1767, sus tierras en el área pasan a la Junta de Temporalidades para la administración y venta. Sucesivas divisiones de la propiedad, ventas y herencias definen que hacia el norte, una parte del terreno quede en manos de Félix de Aldao quien dona a los franciscanos, que habían quedado a cargo de la capilla de San Miguel, una legua cuadrada al sur del Carcarañá. Éstos se trasladan en 1796 hacia el río, instalando en la hoy localidad de San Lorenzo, el Colegio de San Carlos.

Hacia 1796 se contabilizaban en el Pago de los Arroyos 84 estancias<sup>116</sup>. La estancia como espacio de producción, con ganado cimarrón, se centralizaba en una construcción precaria en la cual, en la mayoría de los casos se construía un oratorio para el culto de la población rural. Se plantan los primeros montes de frutas y árboles para sombra del ganado.

En los caminos, cuando en 1771 se concretan los primeros servicios postales en las carreras de Chile y Perú y en 1772 en la del Paraguay (que antes se hacía por vía fluvial), se establecieron postas cada 6 u 8 leguas (Rincón de las Hermanas, Del Medio, Seco, Espinillo y finalmente Rosario; en 1814 la Posta de Pavón)<sup>117</sup> sobre el camino real.

Durante las guerras de la independencia el Territorio de los Arroyos fue espacio de gestas: por él transitaban Belgrano y San Martín; Belgrano enarboló por primera vez la bandera en Rosario, en 1812 y San Martín enfrentó a los españoles en la batalla de San Lorenzo, en 1813. También hasta 1861 el territorio de los Arroyos (Pavón) fue escenario de luchas y espacio de destrucción de las poblaciones existentes<sup>118</sup>.

En este territorio al sur del Carcarañá, en esos años se instalan en el camino al Alto Perú, los fortines de India Muerta y Melincué. Podría pensarse en un sistema de fuertes y postas instalados a tramos regulares en el camino que vinculaba Buenos Aires con Córdoba y de postas en el camino de Buenos Aires a Santa Fe, pasando por el Rosario. Rosario carecía de una fundación formal, a diferencia de casi todas las ciudades existentes en el Virreinato. Distintos sujetos desde proyectos personales, la habían construido como un puerto, como una aldea que centralizaba la campaña. Algunos inmigrantes ya se habían asentado en ese puerto desde 1840<sup>119</sup>. El Carcarañá, el viejo límite norte del área de los Arroyos, actuaba también como límite norte del Departamento Rosario, el más austral de la Provincia desde que, en 1841, ésta había sido dividida en cuatro Departamentos: La Capital (con capital en la ciudad de Santa Fe), San Jerónimo (con capital en Coronda), San José (con capital en San José del Rincón) y Rosario (con capital en Rosario), cada uno con límites precisos entre ellos, aunque los límites administrativos de la Provincia en su conjunto, aún eran borrosos. Con anterioridad a la idea de Departamento se utilizaban diversos modos de nombrar territorio<sup>120</sup>, entre ellas como decíamos, el pago. Si esta noción se refería a un espacio homogéneo, definido por accidentes geográficos, la noción de Departamento aludía directamente a un área centralizada en una ciudad. De ese modo, institucionalmente comenzaba a reconocerse el peso de la ciudad como articuladora del territorio<sup>121</sup>.

Si bien Rosario comienza a poblarse con anterioridad a su definición como ciudad, es a partir de la puesta en acto de la Confederación Argentina que la

<sup>114</sup> En tierras de Gómez Recio, junto a la actual bajada Sargento Cabral en la ciudad de Rosario. Desde distintos roles (dueño de 6 carretas y 60 bueyes, pulpero, comerciante de ganado), Montenegro generará acciones claves para la transformación del área. En 1730 el Gobernador Zavala pide al Cabildo Eclesiástico la creación del Curato de Españoles en Los Arroyos. Se decide otorgar al Oratorio del Rosario la sede del Curato, quedando éste jerarquizado por sobre los otros oratorios y capillas existentes en Los Arroyos y en 1731, se crea la Parroquia del Pago de los Arroyos. En 1741 Montenegro compra la tierra donde se halla instalado, y a partir de 1744, cuando Montenegro ya halla consolidada su posición en el Pago, comienza la tarea de construir una capilla que supere la condición de oratorio, en sus terrenos cercanos a La Bajada. La capilla se habilita parcialmente en 1748, terminándose en 1751. Montenegro, ya como Alcalde de la Santa Hermandad, escritura en 1757 a favor de la iglesia, la que tuvo que ser reedificada en 1762.

<sup>115</sup> Durante años compiten la Estancia San Miguel con el Rosario como los espacios estratégicos de apropiación del territorio, la cual sólo en parte se desdibuja con la expulsión de los jesuitas, en 1767. Ver S. Dócola y M. Puig, *op. cit.*, 2012(a).

<sup>116</sup> Según Pedro Tuella. Cit. por A. M. Rigotti, *Plan de Ordenamiento Territorial de la Costa Metropolitana de Rosario*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.

<sup>117</sup> Ya definido el Virreinato del Río de la Plata promulgado el Reglamento de Libre Comercio, en 1779 para evitar derivar hasta Buenos Aires las mercancías, se hace un enlace entre las carreras de Chile y Perú con la del Paraguay atravesando los Arroyos de oeste a este.

<sup>118</sup> Para un detalle de las batallas ver A. M. Rigotti, *op. cit.*, 2007.

<sup>119</sup> Gabriel Carrasco rescata el testimonio de Pedro Tiscornia, quien en 1897 describe la ciudad en 1842, año de su llegada desde la costa Ligure, dando cuenta de la presencia de 39 extranjeros residentes en la ciudad.

<sup>120</sup> A. Megías, «Territorio, Política y Modernización». *IX Jornadas Inter. Escuelas/Departamentos de Historia*. Córdoba, 2003.

<sup>121</sup> En S. Dócola y M. Puig, *op. cit.*, 2012 (a)

ciudad se consolida como puerto.

La Confederación Argentina fue un proyecto de país en el que casi en toda su puesta en funcionamiento, estuvo escindiendo Buenos Aires. La definición de un nuevo Estado que había perdido su puerto y

su posible capital instaló el debate sobre éstos. El proyecto dominante dividió el problema definiendo a la capital (como el espacio donde residía el presidente, localizándola en ese tiempo primero en Paraná, luego en toda la Provincia de Entre Ríos) y el puerto/los puertos. De ese modo

Rosario se consolidó como el puerto de la Confederación Argentina.

Una política de exención impositiva favoreció la llegada de buques, y sobre todo la instalación de un sistema eficiente y pautado de comunicación con punto de arranque en Rosario. En ese sentido, por un lado, se redefinieron los trazados de los caminos existentes así como también se trazaron otros más rectos y se rediseñó la localización de postas; por otro lado, se promovió la instalación de un sistema de barcos de cabotaje. Todo esto hacía de Rosario una encrucijada de transportes donde se vinculaban las provincias «del interior» con el exterior. También se estudió la factibilidad de navegación del Carcarañá y su colonización. En Rosario, la construcción del Depósito de la Aduana marcará la puerta al puerto, la única bajada que se extendía en las pampas.

El proyecto de un ferrocarril que uniera Córdoba con algún puerto en el Paraná presentado por Campbell a Urquiza en 1855, define dos opciones para esa localización: Rosario o Puerto Las Piedras (hoy Villa Constitución) en el confín de la Confederación con el Estado Independiente de Buenos Aires (figura 3). El ferrocarril, inicialmente pensado como la vía que uniría el Atlántico con el Pacífico, (Inglaterra y sus Colonias en los mares del sur) se proyectó a la vez como un espacio de atravesamiento y un espacio para las colonias agrícolas. Rosario finalmente ganó la partida y se constituyó en el puerto del ferrocarril.

Si bien el proyecto político de La Confederación Argentina concluye en la batalla de Pavón, el proyecto económico sigue consolidándose. Así, con posterioridad a 1860 se rectifica el camino a San Lorenzo (figura 4). Esta nueva traza, junto al nuevo camino a Córdoba, constituirán las nuevas marcas territoriales que estructuran el territorio de Los Arroyos al ritmo de la instalación de las postas.

La inauguración de los trabajos del Ferrocarril Central Argentino (FCCA) definirá, hacia el oeste, una estructura ahora marcada por los puntos de abastecimiento del agua de las máquinas de vapor. La



FIG. 3. Allan Campbell. Fragmento del Plano The Rio de la Plata and adjacent Countries chiefly from the map constructed by Arrowsmith for Sir Woodbine Parish K.C.H. draw by August Pettermann. Fuente: Allan Campbell, 1855.



convento para financiar sus «misiones» en territorio indígena; al norte de la Provincia, loteándose lo que se convertirá en el poblado de San Lorenzo.

En la década de 1860 se define una estrategia para la conformación del sur de Santa Fe. Las Provincias habían sido durante la colonia española, ciudades con un área rural circundante comunicadas por los caminos reales que atravesaban el alto pasto de la pampa, jalonado por las postas a distancias regulares. El Arroyo del Medio había sido consensuado como divisorio con la provincia de Buenos Aires, el Arroyo las Tortugas como división con Córdoba. En tiempos de Estanislao López, la Provincia de Santa Fe era aún una pequeña franja costera de aproximadamente 70 km de ancho, desde algo más al norte de la ciudad de Santa Fe hasta el Arroyo del Medio. El límite sudoeste estaba en litigio entre las tres provincias aún en construcción, a la vez que en esta área se establecía el límite móvil de la frontera militar con los indios del sur.

Mediante la colonización de San José de la Esquina y con la fundación de las colonias 9 de julio y 3 de febrero a mediados de 1860, se consolida una frontera productiva que tiene a Rosario como su centro. La tierra, en la que se habían realizado pequeños cultivos, en la que pastaban ganados, era aún un enigma. Muchos tenían claro que se quería convertir a esta área en productora de materias primas para el creciente mercado internacional, pero aún no se sabía qué se podía producir. En ese interior defendido, protegido contra los indios, en tensión con la conformación de provincias que disputaban sus límites, se inicia un proceso de transformación de suelo a partir de la instalación de colonias agrícolas, se evalúan las primeras experiencias llevadas adelante al oeste de la ciudad de Santa Fe. En 1869 la Compañía del Ferrocarril Central Argentino se escinde en dos, generándose la Compañía de Tierras del Ferrocarril Central Argentino. Esta tiene por objetivo la instalación de las colonias agrícolas a partir de 4 leguas al oeste de Rosario (desde hoy Roldán). Al

norte, los medio hermanos Aldao y Cullen, instalan la colonia Jesús María (hoy Timbúes) y al suroeste Carlos Casado instala la colonia Candelaria (hoy Casilda), la cual se comunicará con Rosario por un camino y, posteriormente, a partir de 1883, por el Ferrocarril Oeste Santafecino. Cada colonia, como unidad productiva, se compone por la suma de lotes agrarios de entre 20 a 25 cuerdas cuadradas (c<sup>2</sup>), fracción para ser trabajada por una familia colona. En un comienzo cada colonia se hallaba centralizada en el edificio de la administración, aún cuando los pueblos ya se encontrasen delineados. Posteriormente se centralizaron en los pueblos. La mayoría de las colonias tomaban como límite la vieja división de las lonjas, aunque la operación del Ferrocarril Central Argentino establecía un nuevo modo de atravesar y organizar el territorio, siguiendo al trazado del ferrocarril.

Al mismo tiempo que distintos sujetos proyectan una estructura territorial, los concejales de la ciudad de Rosario proyectan una estructura urbana para la ciudad. Ciudad que no había sido fundada pero tuvo algunos intentos de reorganización en la década de 1860, a través del Proyecto de Anchuras de Calles, Apertura de Bajadas y trazado de Bulevares, que no se aprobó como un proyecto completo pero se realizaron algunos de sus objetivos en etapas parciales<sup>122</sup>. Se fue dando forma a la ciudad con la apertura de bajadas y la definición de los bulevares. El Proyecto de Delineación de la ciudad propuesto por Collen 1873 define la división de Rosario en 4 sectores: el bajo, la ciudad, «extramuros» y «suburbios», separadas por «rondas» de bulevares. Es esa idea de suburbanización la que va a definir una estructura de nuevas centralidades. El proyecto no sólo apunta a la organización de lotes quinteros para el aprovisionamiento de la ciudad en crecimiento, sino también a la construcción de pueblos suburbanos. El proyecto delineado por Nicolás Grondona, entonces Ingeniero Municipal (figura 6) retoma algunas operaciones ya realizadas por él mismo en 1872, tal como el trazado sobre el viejo camino a San Lorenzo de las colonias Nueva Italia (pensada como quintera) y Nueva España (diseñada como lugar de veraneo) y el poblado exis-

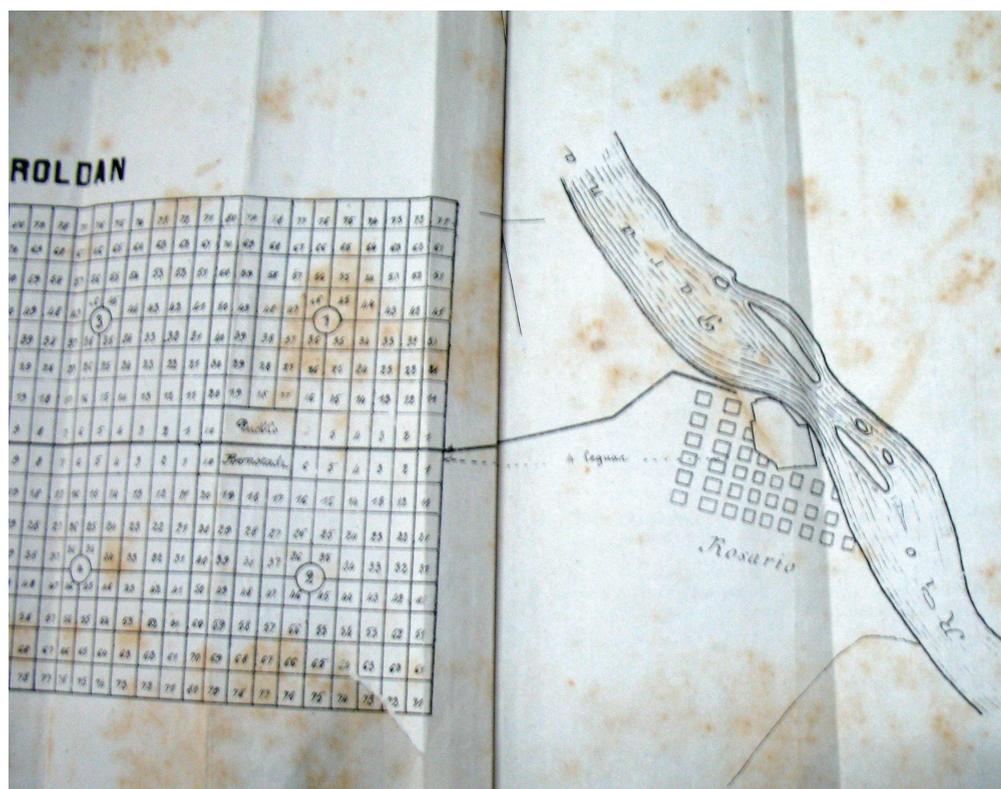


FIG. 5. Fragmento del mapa Las Colonias del Ferrocarril Central Argentino. Fuente: Guillermo Wilcken, 1873.

tente de San Francisquito hacia el oeste.

En ese sentido, si bien el proyecto de delineación no se consolida en su forma, sí lo hace en su concepción. Desde 1875 se fundan Alberdi hacia el norte, Saladillo hacia el sur y Ávila hacia el oeste que se van consolidando como espacios suburbanos de la ciudad, como huída higienista de «los calores y miasmas del verano», en el decir de sus contemporáneos.

La litografía de Fleuti de 1878, grafica una

ciudad que se extiende desde el río hacia la pampa y allí se disuelve (figura 7).

A partir de esa estructura territorial, con las nuevas vías férreas que limitan la ciudad central, y con la subdivisión de tierras, se irá conformando un área en torno a Rosario. El plano de Chaperrouge de 1883 de los suburbios de Rosario (figura 8), expresa gráficamente esta organización. Algunos pueblos serán fundados y por lo tanto «delineados», mientras que otros se concretarán por medidas parciales o hechos

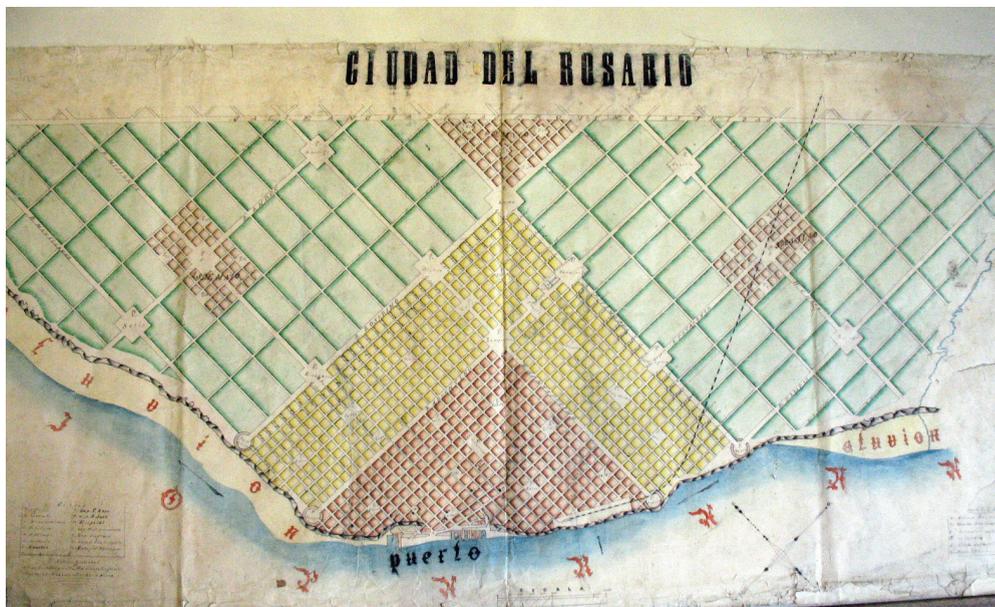


FIG. 6. Plano original atribuido a Nicolás Grondona. Fuente: Archivo General de la Nación.

<sup>123</sup> A partir de 1891 se bifurca hacia las instalaciones portuarias, al Puerto San Lorenzo, al embarcadero del Escocés desde la estación Cullen, al embarcadero Tránsito con desvío en la estación Cerana, al puerto Canaletas. Ver M. A. Rigotti, *op. cit.*, 2007.

<sup>124</sup> Entre ellas: en las tierras de Arroyo Seco la fundación formal de la localidad se produce el 9 de julio de 1888, cuando Liberato Aguirre y María Cery de Garaghan deciden solicitar la aprobación de la traza del pueblo en la estación Arroyo Seco, según plano levantado por el agrimensor López Moreno, el cual se aprueba un año después.

En 1885 Juan M. Ortiz decide subdividir su estancia en chacras fundando entonces la Colonia Los Paraísos. El trazado del pueblo se realiza al año siguiente -hoy Capitán Bermúdez-, en 1887 se funda el pueblo Paganini -hoy Granadero Baigorria-, el mismo año que se re funda Alberdi. Ver A. M. Rigotti, *op. cit.*, 2007.



FIG. 7. FLEUTI. Litografía de Rosario. Fleuti. 1878. MHP. Rosario.

de localización de población. Así algunos pobladores se instalarán, sin que medie un proyecto colectivo de localización, en torno a determinados sitios en el territorio -postas, estaciones ferroviarias, encrucijadas de caminos-. También algunos colonos o propietarios de suertes de estancias producirán la instalación de pobladores mediante la estrategia de convertir suelo rural en urbano: la donación de espacio público (para plaza, iglesia y escuela; en algunos casos para hospital) será el instrumento para valorizar suelo rural y venderlo mediante el loteo.

Las mayores operaciones estructurantes de la ciudad y el territorio, fueron los distintos proyectos y la efectiva construcción de la red de ferrocarriles que tomaron como puerto a Rosario o lo vincularon con otros centros.

Al oeste en la línea del ferrocarril Oeste Santafecino (estación Ferrocarril Oeste Santafecino) se instalan las estaciones de Pérez y Zavalla. Una de estas líneas atravesará, paralela al río, el Territorio de los

Arroyos: el Ferrocarril Rosario-Buenos Aires (estación Rosario Norte/Sunchales) cuyo trazado comienza en 1884 con estaciones en el norte en Paganini y San Lorenzo<sup>123</sup>; hacia el sur, el ramal Baradero/Rosario se inauguró oficialmente en febrero de 1886, aún cuando las estaciones se inauguraron a partir de 1885: Coronel Aguirre, Alvear, General Lagos. Arroyo Seco, Figuera, Pavón.

La instalación de estas estaciones de ferrocarril de diversa jerarquía, concentrará pobladores en sus alrededores ya sea planificada o espontáneamente<sup>124</sup>. Los montes de eucaliptus definirán los cuadros de estación en todo el territorio. Los arroyos serán superados por los nuevos puentes ferroviarios.

Hacia el sur en 1890, se construyó una vía transversal uniendo Villa Constitución, primero con San Urbano y luego (1891) con Venado Tuerto y La Carlota. El mismo año una prolongación del Ferrocarril a Las Colonias se extiende hacia el sur hasta el puerto de Rosario. En su estructura se

construyen las estaciones de Pedro Araya en San Lorenzo, Puerto Borghi (con sus extensiones a la fábrica textil y un nuevo loteo), Juan Ortiz (con ramal a Destilería) con talleres al sur del actual Capitán Bermúdez. El ferrocarril Córdoba-Rosario (vía San Francisco), atraviesa el territorio ingresando a Rosario por el noroeste. En el «Km 409» se instala una Estación Ferroviaria en torno a la cual, en 1891, comienza la colonización en las tierras de Ibarlucea. La línea Rosario-Pergamino se instala y en ella se localiza la estación Soldini. La línea Rosario-Puerto Belgrano llega al sur del arroyo Saladillo instalando su estación y sus talleres en Villa Diego.

Algunos proyectos convivieron sin competir por el dominio del espacio tal como la instalación de estancias con ganado vacuno, ahora modernizadas mediante el uso del alambrado y el mejoramiento de razas; así como algunas experiencias de cría del ganado lanar que algunos inmigrantes intentaron, especialmente hacia el sur del área. Algunos de estos rastros como los cascos de estancia, perdurarán en el tiempo más allá de las divisiones posteriores de las propiedades de esas estancias. A fines del siglo XIX se convierten estancias en colonias agrícolas: por ejemplo la instalación de Los Paraísos hacia el norte, Piñero y Álvarez hacia el suroeste. En 1866, Alvear compra fragmentos de la parte de la vieja merced de Romero de Pineda concentrando 300.000 has (destinadas a la cría de ovejas y otorgando lotes en arriendo para cultivo). Su quinta se constituye en una de las primeras acciones de apropiación con vivienda para el disfrute de la costa.

Así hubo pueblos fundados como centro de colonias agrícolas y otros que se organizaron alrededor de cada estación, algunos planificados y otros espontáneos. Algunos poblados actuales se conformaron a partir de la unión de dos o más núcleos originales (Alvear/Soldini/Villa Gobernador Gálvez) o un núcleo de colonia se consolidó y en la misma colonia surgió otro poblado (Colonia Los Paraísos / Colonia Jesús María).

Desde fines del siglo XIX, son emplazadas instalaciones portuarias, tanto en la ciu-

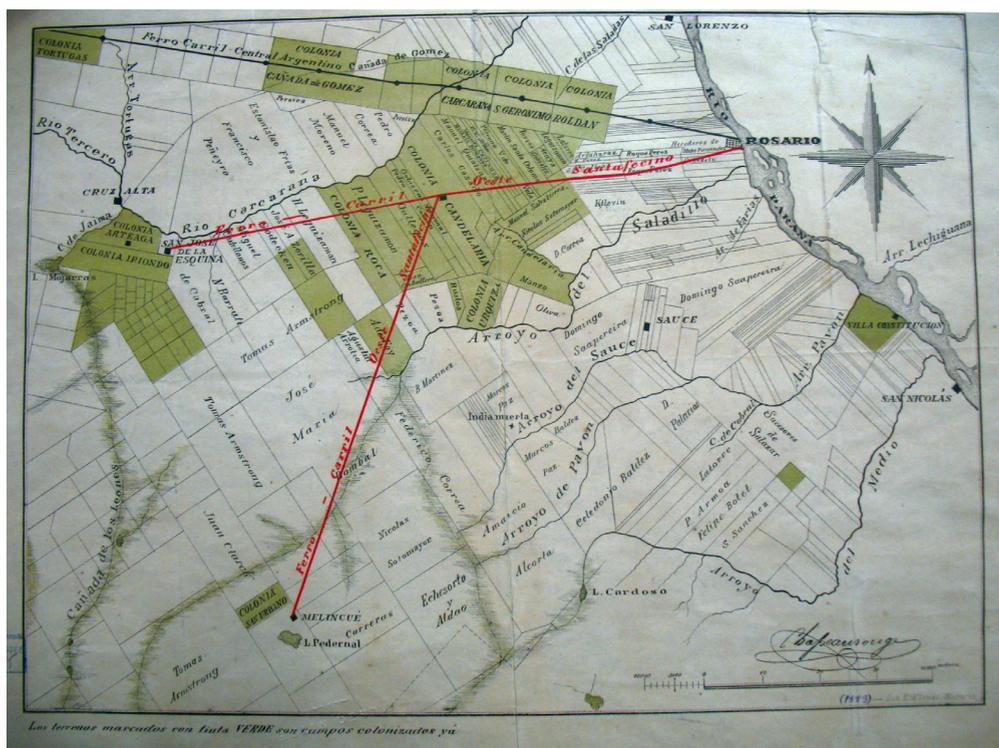


FIG. 8. C. Chapeaurouge, Plano del sur de la provincia de Santa Fe, alrededores de Rosario, 1883. Archivo Mitre.

dad central como hacia el norte y al sur, apropiándose de grandes extensiones del territorio entre el río y la ruta -pavimentada desde 1931-<sup>125</sup>.

Hacia el oeste la principal instalación la constituyen los grandes Talleres radicados en Pérez. La empresa británica Gorton Locomotive Works construyó allí los talleres de reparación de vagones de pasajeros y locomotoras del Ferrocarril Central Argentino que comenzaron a producir en 1912. El Central Argentino adquirió 130 has de terreno, de las cuales utilizó 28 para la construcción de su sede y casas para el personal jerárquico. En el norte se produce la instalación de la papelería en Andino. En todo el territorio se instalan grandes infraestructuras como hospitales, clubes, hogares, conventos<sup>126</sup> y predios deportivos.

El proyecto de las autopistas se realizó hacia el oeste de las rutas paralelas al río y al sur de la ruta a Córdoba, (la autopista Rosario-Santa Fe construida entre 1964 y 1972, la autopista Rosario-Buenos Aires último tramo construido en 1977, la autopista Rosario-Córdoba habilitada completamente en 2010) preservando un oeste rural.

La construcción del puente Rosario-Victoria, en 2004, acercó finalmente la costa entrerriana extendiendo el Área Metropolitana más allá del territorio de los arroyos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. *Revista Historia de Rosario*.
- D. Abad de Santillán, *Gran Enciclopedia de la provincia de Santa Fe*, Ediar, Buenos Aires, 1967.
- J. Álvarez, *Historia de Rosario*. Santa Fe, Imprenta de la UNL, 1980.
- C. A. Báez, *Agrimensores en la Historia Argentina*, Amalevi, Rosario, 1997.
- B. Chazarreta, M. Stábile, S. Dócola. «Los hacedores de la diversidad. Rosario. 1842-1916», *A&P* N° 11-12, Rosario, 1996.
- B. Chazarreta, M. Stábile, S. Dócola, M. Puig, «Demarcaciones entre 'ciudad' y 'espacio metropolitano'. Rosario 1868-1903». *I Jornadas de Estudios sobre Rosario y su*

*región. Viejos Problemas, nuevas perspectivas*, Rosario, octubre de 2003. Publicado en: *1° Jornadas de Estudio sobre Rosario y su Región. Viejos Problemas. Nuevas Perspectiva*. DCM-UNR, Rosario, 2004.

- J. C. Chiaramonte, *Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Ariel Historia, Buenos Aires, 1997.
- S. Dócola, «La empresa colonia agrícola y la formación de pueblos rurales en la región Rosario», *Cuaderno del CURDIUR*, N° 20, FAPyD, Rosario, 1987.
- S. Dócola, «De la aldea a la ciudad moderna. Rosario, 1866: lugar de debate». *Cuadernos del CIESAL*, N° 2 y 3, Rosario, 1995.
- S. Dócola, «La delineación como instrumento para proyectar una ciudad portuaria de y en el mundo moderno. El proyecto de delineación de Rosario de 1873». *VVAA, Seminario Internacional Vaquerías Documento de Trabajo N° 2. Actas del Seminario*. Programa Internacional de Investigaciones sobre el Campo Urbano y las Condiciones Históricas de Emergencia de las Competencias urbanísticas. Argentina, 1996.
- S. Dócola, «Desde una colonia en una estrecha franja costera a la identidad oficial de Santa Fe a partir de sus colonias. La colonia agrícola en los Mapas de Santa Fe de 1861 a 1877». En L. M. Calvo, y M.E. Del Barco, (Comp.), *Territorio y colonización en Santa Fe. Lecturas históricas del espacio en la segunda mitad del siglo XIX*. Centro de Publicaciones UNL, Santa Fe, 2012.
- S. Dócola, M. Puig, «Prácticas de la agrimensura: objetivos, técnicas e instrumentos. Apropiación de las pampas 1850-1890». *Jornadas Interdisciplinarias Formas y Representaciones del territorio y la ciudad*, Rosario, 2000.
- S. Dócola, M. Puig, P. Payró, «Imágenes de las pampas: viajar para contar/contar para proyectar». *1° Encuentro Las Metáforas del Viaje y sus imágenes. La literatura de viajes como problema*. Rosario, 2002.
- S. Dócola, M. Puig, P. Payró. «Pampas al oeste. Saberes dando forma al territorio. Carcarañá 1871-1878», *9° Jornadas Inter. Escuelas / Departamentos de Historia*, Córdoba, 2003.
- S. Dócola, M. Puig, «Pensando el territorio de los Arroyos, proyectando el Patrimonio del Cordón Sur». En A. Mateos, S.

<sup>125</sup> Hacia 1850 se embarcaban papas y cereales rumbo a Buenos Aires desde Punta Alvear y al norte, ya en 1862 Tomás Fuhr construyó un puente sobre el Arroyo Ludueña y un horno de cemento cerca del remanso Valerio. Más tarde en Jesús María se instala la Cía. Sudamericana de Aceites, cercano a un Molino Harinero que en 1889 compra Kirk, organizando una nueva urbanización, ampliando el Molino y construyendo un embarcadero llamado Del Escocés.

En San Lorenzo se instalan la destilería de YPF, la fábrica Molinos del Río de la Plata, la Unidad XIV de la Junta Nacional de Granos y Electroclor. Posteriormente se instala Cerámica San Lorenzo.

En Fray Luís Beltrán, en 1887, los hermanos Borghi construyeron un puerto cerealero de 600 metros (Canaletto) y en 1904 se instala el Arsenal Regional del Litoral al que, en 1925, se le sumará la Fábrica Militar de Munición de Artillería. En Capitán Bermúdez, en 1931, se inicia la producción de Celulosa Argentina, Saípe Kopp en 1950, Verbaño en 1951, y en 1952 Celulosa inaugura el barrio para su personal jerárquico; John Deere se instala en 1957 y Massey Ferguson en 1960, entre otras. En el sur, luego de la Instalación del Swift en la desembocadura del Arroyo Saladillo, se continúa con la ocupación de la Costa; en General Lagos la instalación de la Papelería Royal en 1966, de Basf en 1972, de Dreyfuss en 1991 y luego Cargill con puerto propio. En Figliera se instala La Cerámica. Ver A. M. Rigotti, *op. cit.*, 2007 y S. Dócola, M. Puig, *op. cit.*, 2007.

<sup>126</sup> En el norte el Hogar Escuela es inaugurado en 1952 y el Hospital Escuela Granadero Baigorria -hoy Eva Perón-, es instalado entre 1955 y 1961. Al sur la Colonia Escuela Astengo, entre otros.

- Dócola, M. Puig, *Patrimonio. Del Saladillo al del Medio*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.
- S. Dócola y M. Puig, «El desierto atrapado en una bota. Santa Fe para Gabriel Carrasco 1882-1888. La expansión hacia el Gran Chaco». *XXX Encuentro De Geohistoria Regional*. Publicación electrónica. Resistencia, 2010.
  - S. Dócola y M. Puig. «Una Provincia con botas. Los mapas de Santa Fe en el 1º Censo Provincial de 1887». *Arquitectura Investiga 2011*. Publicación electrónica, FAyD, UNR. Rosario, 2012(a).
  - S. Dócola, M. Puig, «Resistir la disolución (de la Provincia) / construir la región (Rosario) 1861-1870». En L. M. Calvo, y M. E. Del Barco, (Comp.), *Territorio y colonización en Santa Fe. Lecturas históricas del espacio en la segunda mitad del siglo XIX*. Centro de Publicaciones UNL, 2012.
  - A. Basso, J. Español, «Los Planos de Nicolás Grondona. Realidad y prefiguración». *Jornada Arquitectura Investiga*, FA-PyD, UNR, Rosario, 2009.
  - C. Geremía, «Ferrocarril en busca de un puerto. La Provincia de Santa Fe en el Mapa del Proyecto del Ferrocarril Central Argentino». *Arquitectura Investiga 2011*, Publicación electrónica FAyD, UNR, 2012.
  - A. M. Rigotti y E. Heredia, *Inventario. Patrimonio natural y construido Cordón Norte. Costa Área Metropolitana. Gran Rosario*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.
  - A. Ivern, *Rosario alrededor del Monumento a la Bandera. Cap. 1*, Ferrazini, Rosario, 1969.
  - D. Locatelli, *Historia de la Propiedad Rural en el Municipio de Rosario*. Municipalidad de Rosario, Rosario, 1974.
  - I. Martínez de San Vicente, «La construcción del territorio de las Colonias de la Central Argentine Land Company». *Tesis Doctoral*. UPC. Inédita, 1994.
  - A. Mateos, *Plan de ordenamiento territorial. Costa metropolitana del Gran Rosario. Cordón Sur*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.
  - A. Mateos, S. Dócola, M. Puig, *Patrimonio. Del Saladillo al del Medio*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.
  - A. Megías, *La formación de una elite de notables dirigentes. Rosario, 1860-1890*. Biblos, Buenos Aires, 1996.
  - A. Megías, «Territorio, Política y Modernización». *IX Jornadas Inter. Escuelas / Departamentos de Historia*, Córdoba, 2003.
  - Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe, *Tipografía de la Revolución*, Santa Fe, 1890.
  - A. M. Rigotti, *Plan de ordenamiento territorial. Costa metropolitana del Gran Rosario. Cordón norte*. Oficina de Asuntos Metropolitanos, Provincia de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.
  - Municipalidad de Rosario, Dirección General de Topografía y Catastro. Rosario.
  - G. Wilcken, *Las Colonias. Informe sobre el estado actual de las Colonias Agrícolas de la República Argentina. 1872*. Imp., lit. y fundición de tipos a vapor, Buenos Aires, 1873.



# CAPÍTULO II

## **Antecedentes de planificación en el Área Metropolitana de Rosario**

Arq. Cecilia Galimberti

### La construcción del pensamiento metropolitano

El territorio del sur santafecino presenta una identidad regional unívoca que, con el transcurrir del tiempo, se la identifica como Gran Rosario o Área Metropolitana de Rosario -AMR-. Esta condición tácita que engloba y unifica una serie de localidades, no sólo se reconoce desde el proceso de conformación y transformación de la región sino también se la considera punto de partida para el desarrollo urbano local.

La ciudad de Rosario posee amplios antecedentes en materia de planificación urbanística, siendo precursora a nivel nacional en política de planeamiento. Desde las primeras décadas del siglo XX, junto a la aprobación del primer Plan Regulador de la ciudad en 1935, la mirada ampliada al territorio regional resulta esencial en la definición de los distintos lineamientos planteados por los diversos planes y estudios urbanos propuestos.

A pesar de las diferencias teóricas, las vicisitudes de cada momento histórico, de los diversos avances de planificación y de las distintas definiciones y delimitaciones realizadas para el área, la identidad metropolitana se refuerza y fortalece a través de los años. El reconocimiento de esta articulación indisociable entre las distintas localidades cercanas a la ciudad de Rosario, lleva a la necesidad de la creación de un organismo que articule y condense los distintos lineamientos y realidades presentes en cada municipio y comuna del área. Contrariamente a los diversos sucesos políticos presentes en nuestra historia, que interrumpen estas iniciativas de coordinación inter-jurisdiccional, la vocación metropolitana permanece en el tiempo y lleva a la concreción de nuevos desarrollos y organismos de planificación territorial.

Es así que, en los últimos años, la dimensión metropolitana resulta una condición indispensable para abordar las complejas transformaciones existentes en el territorio actual, a fin de proyectar de manera conjunta el desarrollo de un Área Metropolitana más equitativa, consensuada e integrada.

### La mirada regional en los primeros planes reguladores para la ciudad

El primer Plan Regulador y de Extensión de la Municipalidad de Rosario es realizado entre los años 1929- 1935 por el Ingeniero y Urbanista Carlos M. DellaPaolera, el Arquitecto e Ingeniero Ángel Guido y el Ingeniero Adolfo P. Farengo. Este documento surge a través de la Ordenanza N° 58/1929, en la cual la Municipalidad de Rosario encarga a estos profesionales su confección. En el diagnóstico inicial se identifica la importancia económica de Rosario vinculada tanto a su localización sobre el río Paraná, como también por estar rodeada por un «dilatado hinterland» que se extiende en esta importante región agrícola del país. La presencia de las infraestructuras portuarias, ferroviarias e industriales, posicionan estratégicamente a este territorio tanto a nivel nacional como internacional. Este Plan propone un proyecto de «extensión regional<sup>127</sup>» que abarca una zona de 20km. de radio con centro en la plaza 25 de Mayo (figura 1). En la misma se prevé una «extensión racional» de los núcleos urbanos existentes, proponiendo, a su vez, la creación de nuevos centros poblados alrededor de los cruces importantes de arterias regionales. De este modo se realiza una cuidadosa organización regional que, si bien no profundiza en detalle en cada uno de estos poblados, sí establece un estudio cuidadoso de la conexión entre los mismos y su vinculación a través de la red general de arterias viales. También plantea un programa para la formación de zonas verdes de cada uno de estos núcleos.

Los distintos grandes temas tratados en este Plan Regulador son abordados desde la perspectiva regional, por ejemplo: las propuestas del sistema vial y del sistema de parques. La primera, se focaliza en el estudio de la red vial y se propone una distribución radio-céntrica de arterias. Se destacan, en primer lugar, las vías principales que corresponden a los accesos de la ciudad (figura 2). A su vez, el sistema de parques propuestos incluye una serie de localidades (figura 3), y comprende cuatro grandes espacios verdes, ubicados al norte, noroeste, sur y Suroeste de Rosario.

<sup>127</sup> Definiendo así, aunque no explícitamente, la concepción del Área Metropolitana de Rosario.

<sup>128</sup> C. M. Della Paolera, A. Farengo, Á. Guido, *Plan Regulador Rosario*, p. 50, Municipalidad de Rosario, 1935.

<sup>129</sup> C. M. Della Paolera, A. Farengo, Á. Guido., *op. cit.*, p. 51.

<sup>130</sup> Resulta un hecho clave la inauguración de la Planta de YPF en San Lorenzo en 1938.

<sup>131</sup> El Plan Rosario es derogado por la Revolución Libertadora de 1955; la misma retoma las ideas del Ing. Farengo del Plan Regulador de 1935. Sin embargo, posteriormente, en 1961, con el gobierno de Frondizi se retomaron las ideas del Plan Rosario a través de la Ley 16.052.

La Zona Verde de la región norte incorpora el cordón ribereño, desde la ciudad hasta el camino de Celulosa en Capitán Bermúdez; a este sector se lo posiciona como el Parque más importante «para la recreación higiénica de los habitantes del conglomerado»<sup>128</sup>. La segunda zona de esparcimiento y recreación, se ubica en la cuenca del Arroyo Ludueña y llega hasta la propuesta localidad Satélite E -por ruta N° 33 luego de Pérez-. La tercera zona de esparcimiento se vincula al Arroyo Saladillo, y la cuarta zona de verde plantea la toma de posesión de las barrancas al Sur del Saladillo generando un gran Parque Sur hasta la localidad de Alvear, inclusive, que «posee una zona costanera sumamente favorecida»<sup>129</sup>. Se proyecta entonces, un terreno boscoso hasta el monte Alvear, determinando así la extensión de los parques regionales propuestos. De esta manera, este primer Plan Regulador para Rosario propone lineamientos precursores de una planificación «metropolitana».

Posteriormente, luego de diversas vicisitudes políticas y económicas, el Agrimensor Montes aborda un nuevo Plan para la ciudad de Rosario partiendo de las transformaciones acontecidas entre las décadas

de 1930 y 1950. El viraje de la economía regional a tipo mixto, frente al gran crecimiento industrial<sup>130</sup> y las grandes ventajas del extenso frente ribereño, «comprendido entre Puerto Gaboto, en la desembocadura del río Carcarañá, y en el límite Sur, coincidente con el arroyo del Medio» (Montes, 1962:42), convoca a numerosas instalaciones productivas a radicarse en su costa provocando un creciente tráfico regional. Por lo cual cobra particular interés la intercomunicación distrital y regional y se propone la reestructuración ferroviaria -a través de la concreción de una troncal norte-sur, a fin de eliminar numerosos ramales conflictivos dentro de la planta urbana-, la sistematización vial -que establece la creación de nuevas avenidas de cara a un importante desarrollo del sistema automotor-, y el rol de la conexión aérea regional -triada entre los aeropuertos localizados en Granadero Baigorria, Alvear y Rosario- (figura 4). El Plan Rosario es aprobado por la ordenanza N° 1.030 en 1952 y posteriormente reivindicado<sup>131</sup> por la Ley Nacional 16.052. Dicha norma plantea crear un organismo de Prefectura de coordinación del Plan Rosario, dentro del cual se propone debatir todas las modificaciones, prioridades, y programas de

etapas de planificación que resulte necesario en el transcurso del tiempo. En estos planes, si bien no se define el Área Metropolitana de Rosario como la conocemos hoy, podemos afirmar que ya se encuentra presente una «mirada metropolitana» tanto en los proyectos como en los lineamientos propuestos. De este modo, existe un reconocimiento implícito de la condición limitante de los confines jurisdiccionales para abordar la planificación de cada localidad, frente a la imbricada articulación y complejidad del territorio.

### La conformación de un organismo metropolitano: Prefectura del Gran Rosario. Hacia una definición metropolitana

En la década de 1960 se consideraba que para que una planificación local sea efectiva, la misma debe producirse articuladamente en distintos niveles de gobierno -nacional, regional y local-. De lo contrario, los planes locales pueden resultar contradictorios a la estrategia general y por ende, muy difíciles de implementar.

En 1969 se creó, por ley provincial, La



FIG. 1. Plano General Rosario y su zona de extensión del Plan Regulador y de Extensión de 1935. Fuente: Della Paolera, Farengo, Guido, 1935.

FIG. 2. Red Vial

FIG. 3. Espacios Verdes

Prefectura del Gran Rosario con la misión de elaborar un Plan de Desarrollo de la estructura del Área Metropolitana de Rosario. La misma define los lineamientos del desarrollo físico en el nivel intermunicipal, a partir de objetivos y metas fijadas por los distintos gobiernos jurisdiccionales para el sector integrado por Rosario y por veinte localidades organizadas en zona norte, sur y oeste del área. Dicho organismo define a la planificación como, «programación, ordenamiento territorial, previsión de la acción y coordinación para el desarrollo»<sup>132</sup>.

Los propósitos de la Prefectura se basan en:

- a) armonizar la tarea jurisdiccional desde la faz política ya que la elaboración de estrategias para el desarrollo debe ser tarea conjunta de técnicos y políticos, a fin de lograr una mayor factibilidad de concreción de las acciones programadas,
- 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,  
**f)** describir los lineamientos generales para cada uno de los planes reguladores de las comunas y/o los municipios incluidos en ella.

Esta estructura, pionera a nivel nacional, estuvo dotada de una Secretaría Técnica de Planificación que tenía a su cargo el estudio y la elaboración de proyectos.

La Prefectura del Gran Rosario planteó la necesidad de elaboración de un plan de desarrollo para toda el AMR, frente a la importancia de la misma tanto a nivel provincial como nacional. En este marco se reconoció que la definición y circunscripción de dicha área no podía limitarse a jurisdicciones administrativas, sino que era necesario relacionarla a un nivel mayor, tanto regional como nacional, para poder identificar los factores externos que también influyeron en su desarrollo.

El organismo de Prefectura analiza en primer lugar el rol del AMR en la escala Nacional, partiendo de la definición dada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)<sup>133</sup> en la cual la Prefectura se

<sup>132</sup> Ver M.D. Ansaldi, M. Corea, L. Pla, *Cuaderno N° 14*, Dpto. Promoción y Desarrollo, Prefectura del Gran Rosario, Rosario, 1972.

<sup>133</sup> CONADE-Decreto 1907/67 Regiones de Desarrollo. Este organismo proporciona directivas vinculadas al campo económico, focalizando a la economía nacional como un conjunto.

<sup>134</sup> Dentro del área metropolitana del Gran Rosario se definen los siguientes sectores:

- Eje Metropolitano, compuesto por las localidades de: Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luís Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, General Lagos, Arroyo Seco y Figuera.

- Área semi-urbana, comprende las localidades de: Ricardone, Ibarlucea, Funes, Pérez y Soldini.

- El área rural comprende las localidades de Zavalla, Roldán, Piñero, Álvarez y Villa Amelia.

Ver M. D. Ansaldi, M. Corea, L. Pla, *Cuaderno N° 14*, Dpto. Promoción y Desarrollo, Prefectura del Gran Rosario, Rosario, 1972.

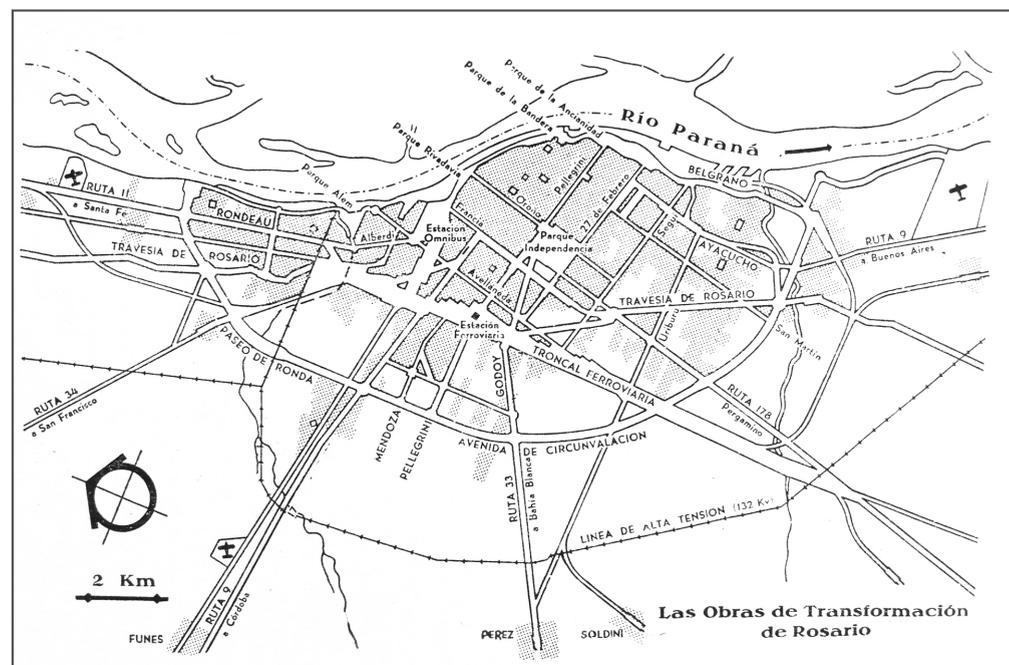


FIG. 4. Las obras de transformación de Rosario del Plan Rosario de 1952. Fuente: Montes, 1964.

ubica en la región Pampeana. A su vez, en el análisis de la escala regional se identifica que el área del Gran Rosario, tanto funcional como físicamente, se inserta en el corredor costero que se extiende entre Santa Fe y La Plata y lo identifica como un continuo urbano que tiende a transformarse en la «megalópolis del país». También es relevante el eje transversal entre

Córdoba y Victoria, que permite conectar la Zona Norte, Centro y Mesopotámica del país. El organismo de Prefectura remarca el sentido abierto y dependiente de un contexto mayor al área de estudio.

De este modo se profundiza el rol preponderante del AMR para el resto de la región, identificado por la gran concen-

tración de población, la localización de las más importantes industrias y comercios (complejo industrial San Lorenzo-Villa Constitución) (figura 5), la densa red de infraestructura: vial, ferroviaria, importantes terminales portuarias y aeropuerto internacional. En su delimitación de escala metropolitana, este organismo se define administrativamente a través de acuerdos y consensos entre diversas comunas y municipios. La delimitación del área realizada por este organismo, se rige por criterios político-institucionales que no coinciden con los funcionales, sectorizando cuatro áreas: 1. Rosario, 2. Zona Norte: Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luís Beltrán, San Lorenzo, Puerto San Martín, Ricardone e Ibarlucea, 3. Zona Sur: Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Gral. Lagos, Arroyo Seco, Fighiera y Villa Amelia, y 4. Zona Oeste: Funes, Roldán, Pérez, Zavalla, Soldini, Piñero y Álvarez. Estas localidades mantienen, principalmente, estrecha relación con la ciudad de Rosario y en menor medida entre ellas. Se considera así que en esta área se presentan tres tipos de centros:

1. La ciudad de Rosario, que genera el AMR.
  2. Centros de tamaño intermedio, (principalmente localizados en la franja costera).
  3. Centros menores.
- (figura 6)

La estructura general metropolitana es definida como: «una estructura espacial-lineal, orientada según un eje norte-sur, que puede denominarse Eje Metropolitano Norte-Sur. Su característica fundamental es la concentración lineal y homogénea de la población urbana a lo largo del río. El Eje metropolitano asimilará, en su desarrollo, las poblaciones urbanas que se encuentran dentro del mismo, quedando así definidas claramente tres áreas: la urbana propiamente dicha sobre el eje paralelo a la costa y las áreas semiurbanas y rural continuas al eje urbano hacia el oeste. Puede considerarse también un Eje potencial Este-Oeste que relacione Rosario con Victoria al este y con Córdoba al oeste»<sup>134</sup>.

El objetivo principal de la Prefectura del Gran Rosario consistió en desarrollar un Plan de Desarrollo del Área, a fin de aunar criterios entre los municipios y comunas

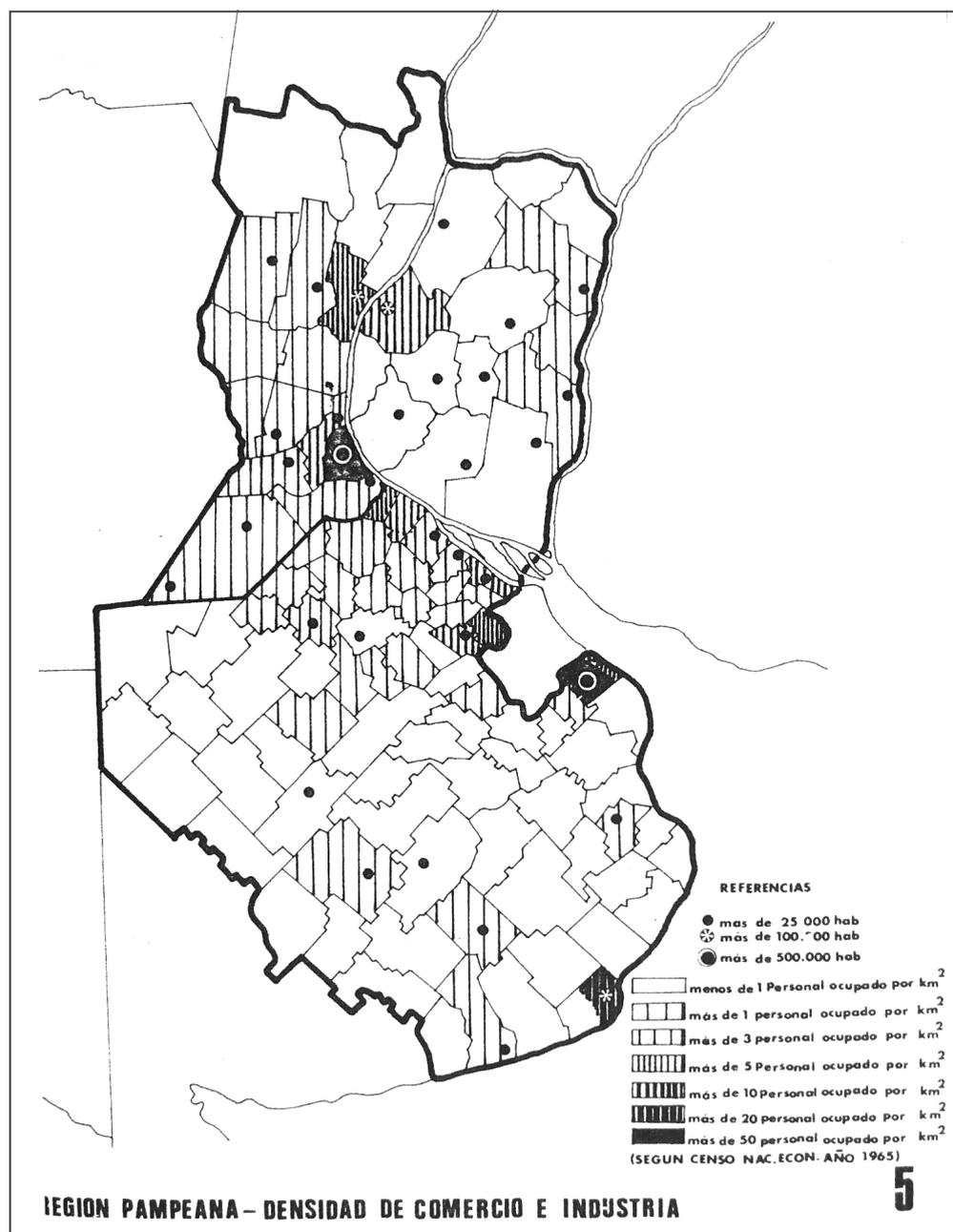


FIG. 5. Estudio - Diagnóstico realizado por Prefectura del Gran Rosario. Fuente: Prefectura del Gran Rosario, 1971.

con el objetivo de que el desarrollo general total del AMR no sea meramente la sumatoria de las diversas acciones individuales de cada localidad, sino que se promueva el funcionamiento del área como unidad de una manera orgánica.<sup>135</sup>

No obstante a pesar de los diversos estudios, diagnósticos y establecimientos de lineamientos directores para la planificación del área, este organismo fue disuelto en el año 1976 por la dictadura militar.

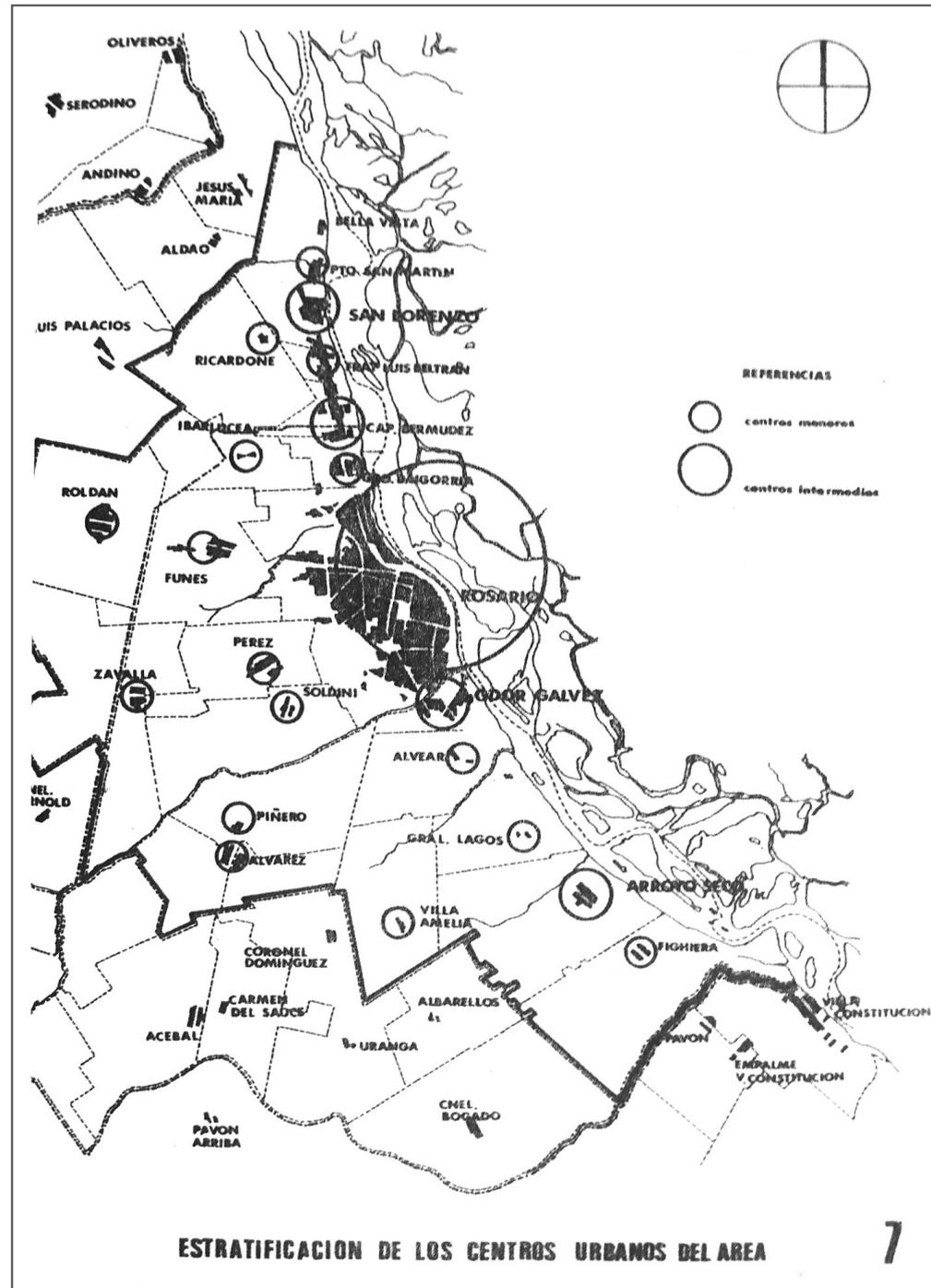


FIG. 6. Estratificación de los Centros Urbanos del Área. Fuente: Prefectura del Gran Rosario, 1971.

<sup>135</sup> Se establecen como directrices básicas, que:  
a) Los Planes Reguladores de las Municipalidades y Comunas, se deben ajustar al esquema propuesto preliminar de estructura física para el área.  
b) Resulta necesario concretar el eje metropolitano norte-sur.

c) Hay que definir y desarrollar los nudos de intercambio.  
d) Es necesario definir las áreas semi-urbanas y rurales.

e) Se requiere reestructurar el sistema de transporte.

<sup>136</sup> A. Caballero, (coord.), «Un proyecto para el ordenamiento metropolitano», Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario (COTEUR), Sistema Provincial de Estudios y Planeamiento Metropolitano, Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Santa Fe, 1987.

<sup>137</sup> A. Caballero, *op. cit.*, 1987

<sup>138</sup> A. Caballero, (oord.), *Proceso de Formación urbano-territorial y dinámica de transformación del Área Metropolitana de Rosario*, Consejo Federal de Inversiones, Rosario, 1991.

## El Retorno a la democracia y una nueva mirada a la planificación metropolitana

Frente al nuevo escenario político de 1983, se posibilita la concreción de un cambio de mirada sobre la planificación urbana-territorial, la cual es abordada desde diferentes instancias y por distintos actores sociales. La perspectiva metropolitana es retomada desde el Gobierno Provincial con la creación de un Sistema Provincial de Planeamiento Metropolitano denominado, «Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario» (COTEUR). El mismo parte de la necesidad de «*aplicar políticas de control y desarrollo descentralizadas y regionalizadas, que afirmen el carácter local de las decisiones y fortalezcan el mecanismo de participación de las voluntades políticas y sociales de la población, y su representación en la elaboración y concreción de la gestión planificadora*»<sup>136</sup>, y la intención de desarrollar una gestión donde los distintos cursos de acción se integren adecuadamente en todos los niveles. Se propone así, establecer «*un sistema organizado de coordinación, proyecto, control, seguimiento y asistencia técnica (en el marco de la planificación urbana), para una aglomeración de alta complejidad y gran extensión, reconocida como el Área Metropolitana del Gran Rosario, constituida por la 'ciudad central' (Rosario) y un entorno de veintidós jurisdicciones municipales y comunales*»<sup>137</sup>. Se identifica el carácter unitario que posee el área, tanto a partir de las relaciones de interdependencia funcional como a la tendencia de continuidad del tejido en muchas localidades. Esta condición metropolitana, justamente, permite abordar los problemas desde otro alcance, desde una mayor escala y complejidad. Es así que se considera necesaria la realización de un «Plan Metropolitano», que aborde la totalidad de estas problemáticas existentes en el territorio desde un enfoque integrador, a fin de ampliar el nivel de acceso de la comunidad a la toma de decisiones, incrementando la participación de los diversos grupos sociales, locales y regionales y potenciando la acción de cada municipio.

Este organismo, por diversas cuestiones vinculadas a la gestión provincial, a fina-

les de la década de 1980 se desintegró; no obstante, la intención de abordar la problemática metropolitana como una unidad siguió vigente a través de diversos estudios, diagnósticos e investigaciones académicas. Tal es el caso del proyecto denominado «Proceso de Formación Urbano-Territorial y Dinámica de Transformación del Área Metropolitana de Rosario», del año 1991, elaborado a través de un convenio entre la Sub-Secretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe, la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR y el Consejo Federal de Inversiones. Dicho proyecto, a cargo del arquitecto Adrián Caballero, tuvo como objetivo lograr «*la conformación de una real conciencia de la 'dimensión metropolitana' del fenómeno, cuyo tratamiento a ese nivel supondría la forma adecuada de intentar una solución posible a una serie significativa de necesidades y demandas (...) dicha toma de conciencia debe sustentarse en un conocimiento preciso y ajustado del 'comportamiento' del sistema metropolitano*»<sup>138</sup>. Este proyecto propuso definir un modelo de conducción de una organización político-administrativa de este territorio y diagramar una estructura técnica para su gestión necesaria. Por lo cual se partió de la construcción de una base informativa e interpretativa del área, a fin de establecer el desarrollo de alternativas concretas de actuación para el AMR.

En este trabajo, se replanteó el concepto de «área metropolitana» como extensión unitaria y homogénea y se estableció una mayor diversificación de categorías, a fin de aproximarse más a la complejidad real existente. Se proponen las siguientes categorías urbano-territoriales, cuya sumatoria define la noción globalizadora de «región metropolitana»:

**1. Ciudad Central:** la ciudad de Rosario se reconoce como núcleo fundacional de todo el sistema metropolitano.

**2. Aglomerado Gran Rosario:** corresponde a las delimitaciones aplicadas a la elaboración de informaciones censales y estadísticas, como también a las observaciones neográficas y demográficas. En este caso el Aglomerado abarca: Puerto

General San Martín, San Lorenzo, Fray Luís Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Funes, Roldán, Pérez, Villa Gobernador Gálvez y Rosario (como ciudad central).

**3. Extensión Metropolitana:** incluye además de la ciudad central y a los distritos limítrofes al municipio de Rosario, a aquellos ligados a dicha ciudad por los «corredores metropolitanos». Es decir, se reconoce la máxima continuidad del proceso actual y potencial de urbanización. La perimetración de la «extensión» del Gran Rosario agrega a los distritos: Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y Arroyo Seco.

**4. Anillo Exterior:** Se conforma principalmente, por distritos eminentemente rurales, cuya polarización se vuelve selectiva entre Rosario y los «núcleos urbanos independientes». Según Adrián Caballero, los mismos corresponden a los denominados centros terminales. Se agrupan en el anillo exterior: Oliveros, Timbúes, Serodino, Andino, Salto Grande, Aldao, Lucio V. López, Luís Palacios, Ricardone, Correa, Carcarañá, San Jerónimo, Pujato, Zavalla, Coronel Arnold, Piñero, Pueblo Muñóz, Álvarez, Villa Amelia, Coronel Domínguez, Acebal, Carmen del Sauce, Cuatro Esquinas, Uranga, Albarellos, Fighiera y Pavón.

**5. Centros o Aglomeraciones Terminales:** Se trata de fenómenos significativos de polarización que dan lugar a concentraciones urbanas de magnitudes significativas, localizadas radialmente en una constante de distancia a la ciudad central, fuertemente conectadas a ésta a través de la infraestructura física-territorial, con un alto grado de interacción pero con jerarquía de «función central», lo que les otorga una cierta autonomía (esto define su condición de «límite» de interacción metropolitana, y de ahí su denominación como centros terminales). Constituyen dichos centros: La Aglomeración de Empalme Villa Constitución, Villa Constitución, San Nicolás, Casilda y Totoras.

**6. Corredores y troncales metropolitanos:** se los identifica como un fenómeno singular de «extensión lineal». Se encuentran vinculados a lo largo de ejes infraestructu-

rales viales-ferroviarios. Estos ejes convergen a la ciudad central y la comunican con el país, permitiendo el acceso desde el interior a sus terminales portuarias y actividades centrales. Resultan conectores entre la ciudad central y los centros terminales, articulando así, los distintos ámbitos de la estructuración metropolitana regional.

«Región Metropolitana»: Se introduce este concepto con el fin de «concretar territorialmente la intención expuesta de ampliar y complejizar la noción tradicional de «área metropolitana» (...) esta región así configurada, resultaría una suerte de «sumatoria» de las distintas expresiones urbano-territoriales del área, sistematizadas en

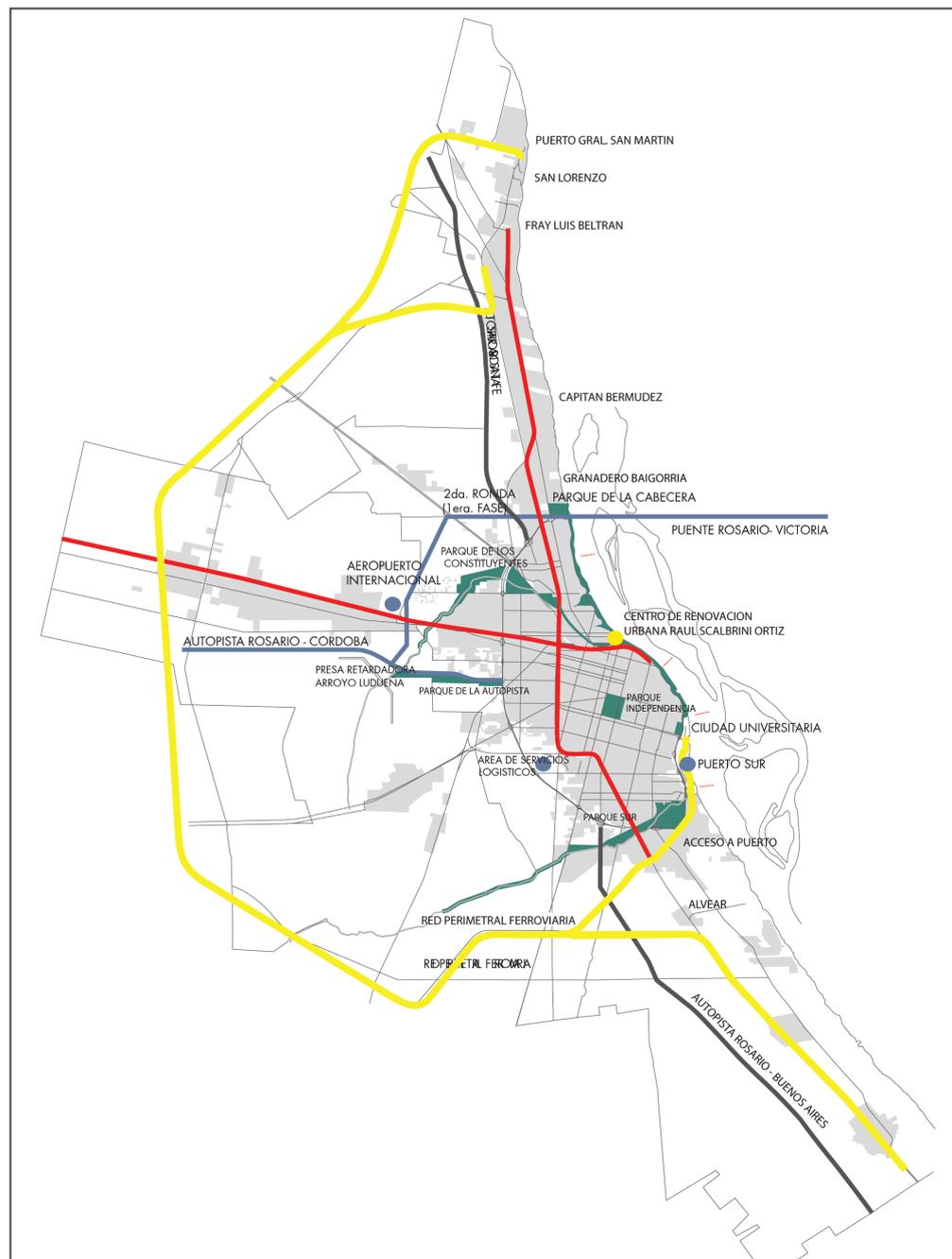


FIG. 7. Rosario - Ciudad Metropolitana. Nuevo Plan Director - Bases para el acuerdo. Fuente: Secretaría de Planeamiento, 1999.

<sup>139</sup> A. Caballero, *op. cit.*, 1991.

<sup>140</sup> Según explica el Arq. Ricardo Kingsland, coordinador de la Oficina de Asuntos Metropolitanos entre el 2005 y 2007. Ver sitio oficial: [www.senadosantafe.gov.ar/index-oam.asp](http://www.senadosantafe.gov.ar/index-oam.asp).

<sup>141</sup> *Íbid.*

las distintas categorías expuestas»<sup>139</sup>. Esta definición de Región Metropolitana, resulta condición tanto de origen como resultante de dichas categorías.

Este estudio representa una base fundamental para los siguientes desarrollos de la dimensión metropolitana local.

### Una planificación contemporánea Metropolitana

En los años siguientes de la década de 1990 las investigaciones sobre el área metropolitana se diversifican en distintos ámbitos, principalmente en: unidades

académicas de investigación dependientes de la Universidad Nacional de Rosario, en la Bolsa de Comercio, en el Instituto de Desarrollo Regional, entre otros. En este sentido, pareciera que la condición metropolitana, frente a las transformaciones acontecidas, resulta una plataforma indispensable para el futuro desarrollo regional. Desde el ámbito de la gestión política de estos años, la mirada metropolitana se condensa en el nuevo Plan Estratégico y en la actualización del Plan Director de Rosario. El primero refuerza, en 1998, la necesidad de contemplar la realidad del espacio metropolitano que se estructura en torno a Rosario en toda su complejidad. El Nuevo Plan Director de 1999, complementario al Plan Regulador, estructura las diferentes directrices de acción, partiendo de una visión integral y ampliada del territorio (figura 7). En los años siguientes se plantean las actualizaciones de estos documentos, tanto el Plan Estratégico Rosario Metropolitano -PERM+10-, como el Plan Urbano Rosario 2007-2017, que si bien define normas y proyectos para la ciudad de Rosario, se realizan a partir de su interacción a nivel de su región metropolitana. (figura 8).



FIG. 8. Rosario Metropolitana - Plan Urbano Rosario 2007-2017. Fuente: Secretaría de Planeamiento, 2007.

En el año 2005, el Gobierno Provincial crea la Oficina Provincial de Asuntos Metropolitanos (OAM), que constituye un ámbito técnico de asesoramiento, dependiente de la Presidencia del Senado de la Provincia de Santa Fe y su objetivo principal radica en «desarrollar estrategias e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial para los Sistemas Metropolitanos del territorio provincial y particularmente para la Región Metropolitana del Gran Rosario»<sup>140</sup>. La OAM funciona entre los años 2005 y 2007, y durante este período se desarrollan diversos proyectos y gestiones basados en que «Territorio y Proyecto de transformación representen un compromiso social, técnico y político que debe articularse para ser sustentable en un lugar y en un tiempo, en torno a aspectos y demandas específicos, pero con la amplia participación y consenso de los actores públicos y privados involucrados»<sup>141</sup>. En este sentido se elaboran tres ejes programáticos de proyecto y gestión. El primero vinculado a las políticas de desarrollo local para la ordenación del territorio con foco

central en el ambiente, el segundo enfocado en la accesibilidad, transporte e infraestructura logística de la Región Metropolitana del Gran Rosario, y el tercero en el desarrollo económico y sistematización urbana, productiva y turística de la Costa Metropolitana. Se engloban en estos ejes varios proyectos y estudios-diagnósticos, tal como el *Plan de Ordenamiento de la Costa Metropolitana del Gran Rosario. Cordón Norte y Cordón Sur*. El mismo es realizado a través de un convenio marco entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Consejo Federal de Inversiones. Allí intervienen expertos que trabajaron en la identificación del corredor ribereño metropolitano como un sector de transformación clave para la región del Gran Rosario. Esta franja ribereña, a pesar de sus diversas caracterizaciones y problemáticas, se la identifica como un paisaje unitario con gran potencial para el desarrollo regional. Dicho trabajo analiza las categorías y definiciones de región y área metropolitana detalladas anteriormente, y considera la consistencia de una región del área costera del Gran Rosario, que a partir de sus singularidades se identifica un Cordón Norte y un Cordón Sur<sup>142</sup>.

No obstante, los mismos se articulan con el anteproyecto de «Ley de Creación de Regiones Metropolitanas» que también elabora la OAM, en el cual se propone la creación de «figuras legales que permitan encuadrar la organización y gestión de diferentes ámbitos de actuación metropolitana en el territorio de la Provincia de Santa Fe». Se definen así, tres figuras para la organización y gestión de los ámbitos de actuación metropolitana: la Asociación de Municipios, el Ente Metropolitano y el Organismo Regional Metropolitano. Esta ley no es aprobada por la Legislatura Provincial y la Oficina de Asuntos Metropolitana es cerrada luego de 2007 frente a nuevos lineamientos políticos.

En los años siguientes se retoma el concepto de Ente Metropolitano como organismo político, administrativo, técnico y de gestión del Área Metropolitana y se crea en agosto de 2010, el «Ente de Coordinación Metropolitana» (ECOM)<sup>143</sup> por asociación voluntaria de los municipios. Esta particularidad es de notable impor-

tancia, dado que las directrices no provienen de un organismo supra-municipal, sino que se construyen colectivamente a través de lineamientos consensuados a través de la decisión voluntaria de todas las localidades participantes, con el objeto de promover un desarrollo territorial integrado del AMR. Bajo este espíritu, la Municipalidad de Rosario crea «Metropolitana. Unidad de Planificación y Gestión Estratégica Rosario», con el fin de acompañar y orientar el desarrollo del territorio metropolitano de la ciudad de Rosario desde la participación y asociación de todos los actores públicos, institucionales y privados involucrados en la transformación de este territorio.

### Reflexiones sobre nuestra identidad metropolitana

Luego de casi un siglo de historia de planificación local, identificamos –a pesar de las particularidades y diferencias de cada período– la permanencia de una mirada regional que incorpora las lógicas de la condición metropolitana. Existen diversas causas que interrumpen los distintos planes urbanos y acciones de coordinación metropolitana, una de las principales es la inestabilidad política. Sin embargo, con el advenimiento definitivo de la democracia en 1983, se formulan directrices en materia de planeamiento, tal como la definición de lineamientos de ordenación territorial. Sin embargo, frente a la desarticulación existente entre los tres niveles de gobierno, las distintas perspectivas en los postulados propuestos y las diferencias en la definición y sectorización del Área Metropolitana de Rosario, entre otros motivos, desintegran las diversas iniciativas de coordinación. No obstante, los estudios y diagnósticos resultantes, constituyen un bagaje documental de gran valor. Como sostiene Adrián Caballero<sup>144</sup>, el Gran Rosario presenta políticas de avanzada –incluso a nivel mundial– en el intento de ordenar y regular el fenómeno de «metropolitanización»– también así en el plano nacional–, ya que la experiencia de constituir un organismo metropolitano se adelantó a otros intentos de áreas de ma-

<sup>142</sup> Comprenden el Cordón Norte las localidades de: Timbúes, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luís Beltrán, Capitán Bermúdez y Granadero Baigorria. EL Cordón Sur se compone por las localidades de: Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Fighiera, Pavón, Empalme Villa Constitución y Villa Constitución.

<sup>143</sup> El ECOM es uno de los 88 proyectos estratégicos del PERM+10. Constituido por voluntad expresa de sus miembros, en agosto de 2010, es Presidido por la Intendente de Rosario. Cuenta con una estructura organizacional compuesta por un Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros, un Directorio, constituido como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y como representante legal del Ente. Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo. Ver sitio oficial: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar).

<sup>144</sup> A. Caballero, *op. cit.*, 1987

yor extensión y magnitud -como el caso de Buenos Aires-.

Esta «mirada metropolitana» consiste en una construcción abierta, cambiante, dinámica -como lo son sus actores y el propio territorio-, sin embargo es necesario articularla con la enseñanza de los estudios anteriores, de los obstáculos ya superados, de los desafíos pendientes, de las marcas -presentes u olvidadas- que definen su identidad.

En este sentido, estos valiosos antecedentes de abordaje metropolitano resultan pieza clave en el desarrollo, gestión y planificación integrada del Área Metropolitana de Rosario ya que, esta perspectiva ampliada y articulada de la diversidad y complejidad existente en el territorio, permite trabajar conjuntamente para mejorar la calidad de vida de toda la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- M. D. Ansaldi, M. Corea, L. Pla, «Prefectura del Gran Rosario» *Cuaderno número 14*. Sección de prensa y difusión, Dpto. Promoción y Desarrollo, Rosario, 1972.
- M. E. Bielsa, R. Kingsland, M. Soijet. «La intervención en las áreas metropolitanas. El caso Rosario. Necesidad de una revalorización de los contenidos urbanísticos», *Cuadernos del CURDIUR*, N° 35, FAPyD, UNR, Rosario, 1987.
- A. Caballero, (Coord.), «Un proyecto para el ordenamiento metropolitano», Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario (COTEUR), Sistema Provincial de Estudios y Planeamiento Metropolitano, Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Santa Fe, 1987.
- A. Caballero, (Coord.). «Proceso de Formación urbano-territorial y dinámica de transformación del Área Metropolitana de Rosario», CFI, Rosario, 1991.
- C. M. Della Paolera, A. Farengo, Á. Guido, *Plan Regulador Rosario*, Municipalidad de Rosario, 1935.
- C. Galimberti, «El rol de la democracia en la planificación urbana. Caso ciudad de Rosario, Argentina (1983-1993)». *Revista Proyección*, N° 12, Vol. VI, junio 2012.
- A. Mateos, *Plan de Ordenamiento Territo-*

*rial Costa Metropolitana del Gran Rosario. Cordón Sur. Diagnóstico*, Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.

- A. Mateos, S. Dócola, M. Puig, *Patrimonio: Del Saladillo al del Medio. Plan de Ordenamiento de Costa Área Metropolitana Gran Rosario*, Oficina de Asuntos Metropolitanos, Gobierno de Santa Fe, Consejo Federal de Inversiones, 2007.



# PARTE 3

## **Epílogo**

Dr. Arq. Pablo Elinbaum

Argumentos para la reflexión disciplinar  
y el diseño de las DOT para el AMR

Los planes metropolitanos convergen en una serie de temas generales pero no son instrumentos tipificables. Su flexibilidad permite superar el alcance de los planes estandarizados y modulados en ámbitos administrativos, muchas veces desfasados del fenómeno urbano real. Flexibilidad, hay que hacer notar que también produce una serie de lagunas reglamentarias, ambigüedades y discrecionalidades en cuanto a la consideración del principio de subsidiariedad que puede repercutir negativamente en su funcionamiento. Por otro lado, si bien los planes metropolitanos resisten a la tipificación, el análisis cruzado de los casos permite generalizar algunos aspectos específicos de su alcance amplio, que pueden ordenarse en los doce postulados siguientes:

**a)** Pese a la ausencia de un marco nacional de planeamiento, la conformación de las áreas metropolitanas, en tantas ciudades emergentes, responde siempre a dos voluntades políticas contrapuestas. Así, la orientación instrumental de los planes puede implementarse «desde arriba», según los objetivos específicos de los gobiernos centrales para el desarrollo de sus grandes ciudades, o «desde abajo», como el resultado de la coyuntura del sistema local en cada región. Frente a la gestión territorial fragmentada por parte de los municipios y los departamentos sectoriales, entre la coordinación y la cooperación, los planes metropolitanos constituyen plataformas para las iniciativas operativas, públicas y privadas y una agenda común para el desarrollo supra-local.

**b)** La agenda común para el planeamiento metropolitano demanda la conformación de organismos «a medida», capaces de implementar mecanismos eficientes y flexibles como directrices, estrategias y sobre todo, acuerdos intermunicipales que suelen influir a veces más que la legislación vigente. Por tanto, en la conformación de las plataformas metropolitanas se deben considerar los procesos, más que los productos cerrados.

**c)** La consideración de los procesos remite al planeamiento estratégico, promocional y negociador, conceptualmente opuesto al planeamiento operativo y al planea-

miento comprensivo o físico. Sin embargo, un rasgo importante de los planes metropolitanos es que abordan de manera complementaria ambos enfoques, el estratégico y el operativo. Cuando los intereses comunes no son evidentes, la consideración de la forma física del territorio como guía para las iniciativas operativas, permite a los distintos actores incorporarse en el nuevo régimen territorial.

**d)** De este modo, la delimitación del área metropolitana debe confirmar un ámbito significativo con respecto a los problemas y oportunidades singulares que se plantean en cada territorio. Además de la consideración de la forma física, la delimitación de las áreas metropolitanas tiene un carácter político y coyuntural que se expresa mediante la inclusión o exclusión de los municipios –resistentes o insurgentes– en los que se juega la consolidación de la nueva ciudad-territorio.

**e)** Pese a las diferentes orientaciones instrumentales, los planes metropolitanos suelen agrupar sus contenidos en cuatro grandes temas genéricos: asentamiento, infraestructuras, actividades y espacios libres. Sin embargo, estos temas admiten enfoques muy distintos ya que la complejidad territorial impone una especificidad temática. En este sentido, se evita el carácter omni-comprensivo propio del planeamiento general y el carácter fragmentado del planeamiento sectorial, enfatizando tanto los temas que se incluyen como los que se excluyen del plan.

**f)** Además de la selectividad temática, en los planes metropolitanos se «calibran» sus determinaciones en función de un complejo contexto de competencias administrativas y subsidiaridades. Las determinaciones pueden tener un carácter operativo vinculante para los municipios, o bien pueden tener un enfoque estratégico y holístico, que sirva de marco para las políticas sectoriales a nivel regional. La ventaja de los planes metropolitanos es que pueden aprovechar los instrumentos operativos de otros planes (urbanísticos y sectoriales) para situarlos en un proyecto global capaz de aumentar la eficiencia del desarrollo regional.

**g)** Este proyecto global suele formalizarse mediante la adopción de modelos territoriales en los que se sintetiza el soporte físico y las dinámicas territoriales. En la práctica, los modelos se usan para inducir una determinada vertebración territorial, que confirma la orientación política e instrumental de los planes metropolitanos mediante dos esquemas básicos, uno monocéntrico y centrípeto (vertical), y otro policéntrico y nodal (horizontal).

**h)** Además, partiendo de la visión integral definida en los modelos territoriales, los planes metropolitanos permiten avanzar en los objetivos más comprometidos mediante proyectos que combinan aproximaciones operativas y estratégicas. Los denominados proyectos estratégicos son capaces de integrar el conjunto urbano-territorial localizando y dirigiendo la demanda de usos, para evitar que se multipliquen otros de manera emergente. Actúan como catalizadores del modelo territorial, avanzando en una hipótesis de ordenación que debe desarrollarse según esquemas y directrices orientativas, aunque los criterios y objetivos generales sean vinculantes.

**i)** Pese al marco complejo de administraciones y actores públicos y privados, los planes metropolitanos permiten disminuir la brecha entre el modelo, los proyectos y el programa mediante estrategias para la gestión plurimunicipal. Más que la representación definitiva de resultados finalistas, en los planes metropolitanos se prevé una línea de razonamiento ilustrada por la priorización de los objetivos y la consideración de escenarios alternativos o incrementales, que aprovechan la oportunidad de situaciones particulares en cada territorio. Asimismo, el carácter estructural del plan permite que los objetivos supramunicipales tengan una vigencia más prolongada.

**j)** Además de las estrategias para la programación, la flexibilidad instrumental de los planes metropolitanos permite incorporar mecanismos innovadores para aumentar su representatividad. Son claros ejemplos, las «mesas» de consulta y discusión, la implementación de una doble etapa de ante-proyecto y proyecto, la

formación de comisiones para acelerar la tramitación de los planes y el uso de los proyectos como medio para la negociación y la comunicación.

**k)** Consecuente con las estrategias para la programación y la participación, la documentación de los planes metropolitanos varía en función de los objetivos y el compromiso de los actores involucrados en la implementación de las actuaciones. Además de la distinción entre la documentación técnica (normas, planos, programación, informes especializados, etc.) y la divulgativa (síntesis de los objetivos, las estrategias y los planos), en los planes metropolitanos se trabaja con una escala de presentación y otra de estudio del territorio, que debe ser más detallada para verificar los argumentos urbanísticos de las estrategias.

**l)** Tras la aprobación de los planes metropolitanos, la gestión de los mismos admite al menos tres direcciones, polarizadas o complementarias. La gestión se puede impulsar desde el sector privado, según la lógica del mercado, o desde del sector público, mediante la inversión en viviendas, servicios e infraestructuras y la regulación de las actividades. Entre ambos enfoques se conforman organismos mixtos, como los consorcios o las «empresas públicas» para la gestión de objetivos concretos y acotados en el tiempo. Además se prevén instancias de seguimiento del planeamiento mediante la creación de observatorios y la redacción de informes anuales. En definitiva, la innovación de los recientes planes metropolitanos radica en la «selectividad» temática y normativa, en la que tanto los resultados (objetivos estratégicos y finalistas) como el proceso (la definición del programa y los mecanismos de gestión y seguimiento) son relevantes.

Las metrópolis contemporáneas responden hoy a un modelo territorial emergente para el que no valen las formas definidas, los contenidos y el método del planeamiento tradicional. Esta situación repercute en la pérdida de competitividad internacional, la insatisfactoria oferta cualitativa, la dispersión urbana –común denominador en la mayoría de las áreas

metropolitanas–, el aumento de la población junto a la degradación de la ciudad construida, la pluralidad de demandas contrapuestas, y la planificación por detrás de los ritmos de transformación.

Frente a estos problemas de partida, como vimos en la Parte II, apartado 3, algunas metrópolis europeas presentan una amplia experiencia en materia de planificación y planeamiento plurimunicipal. Como hemos visto, las áreas metropolitanas de Londres, Estocolmo, París y Barcelona, entre otras tantas, se han convertido en verdaderos polos de innovación en la medida que asumen los grandes retos a los que se enfrenta la sociedad moderna a principio del siglo XXI. Haciendo referencia a la mejora del medio ambiente, el establecimiento de las condiciones para ubicarse en la red de ciudades que lideran la economía globalizada, la cohesión social, junto a las estrategias para enfrentarse al declive demográfico, entre otros retos relevantes. Pero, ¿cuántas de estas lecciones son aplicables a una metrópoli pampeana como el Área Metropolitana de Rosario (AMR)? Es evidente que la importación tecnológica de experiencias foráneas no siempre es exitosa; es más, muchos profesionales y académicos lo descartan como opción. Sin embargo, si se logran sistematizar las reflexiones desde la práctica, muchas de las experiencias y lecciones europeas pueden recuperarse –incluso podrían mejorarse– de cara a una posible agenda para la ordenación del AMR.

Esta agenda del planeamiento supramunicipal para el AMR sin embargo, no puede empezar de cero. Existe una vasta experiencia que merece ser considerada, no sólo a partir de referentes paradigmáticos sino sobre todo, en los argumentos que resultan de la práctica, de los procesos de gestión y de la reflexión de los propios profesionales. Al mismo tiempo, la agenda del planeamiento supramunicipal para el AMR no arranca de cero, sino que cuenta con una reconocida experiencia en planeamiento urbanístico local, apoyada en la maduración de instrumentos técnicos y participativos que cuentan con más de veinte años de trayectoria. Por tanto, el Ente de Coordinación Metropolitana

(ECOM) tiene en la experiencia de Rosario un conocimiento técnico maduro y recursos específicos para ordenar y gestionar los municipios de su ámbito, el territorio de una ciudad nueva.

En este sentido, la reflexión desde la práctica madura del planeamiento metropolitano europeo sirve de marco para discutir las innovaciones en materia de ordenación del territorio supramunicipal, pero sobre todo como punto de partida para implementarlas; una necesidad imperiosa ante las actuales dinámicas de urbanización que podrían hipotecar el territorio, repercutiendo directamente en la calidad de vida, los sistemas naturales y el desarrollo productivo.

Hay que hacer notar que el marco normativo urbanístico-provincial vigente en Santa Fe, de aplicación comunal y municipal, está a cargo de distintos ministerios, según el tema a tratarse y se aplica mediante la autoridad idónea en cada una de las normas. Desde la Dirección General de Planeamiento Urbano (Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado) se asesora a los municipios y comunas sobre la incorporación de la normativa provincial, en aquellos casos que se requiere una regulación local. En este contexto institucional, cabe señalar que el actual marco normativo presenta aún dos déficits principales: superar el carácter estrictamente sectorial de su contenido y la superposición de algunas determinaciones<sup>145</sup>.

En cuanto al contenido, las normas se ciñen a «temas urbanísticos» centrados en el procedimiento de la tramitación de expedientes para la edificación y la urbanización. Basta mencionar el carácter genérico y segmentado de la reglamentación para los loteos, los parques industriales, los espacios técnicos para las redes de servicio, etc.

Las determinaciones y los contenidos de las leyes vigentes establecen claramente lo que no se puede hacer pero omiten las pautas cualitativas y prioritarias, así como modelos para el desarrollo integrado de las iniciativas privadas y las públicas. Sintéticamente, podemos interpretar el marco

legislativo vigente como un conjunto de normas exhaustivas pero sin un proyecto territorial. Ante esta situación de partida, la agenda del planeamiento supramunicipal para el AMR demanda aún responder algunas cuestiones pendientes.

¿Cuál es el enfoque instrumental de las futuras directrices? ¿Dónde se ubica la ordenación metropolitana en el entramado técnico-administrativo provincial? ¿Debe ser una iniciativa sectorial o un marco de referencia para todos los departamentos y secretarías provinciales?

¿Cómo se seleccionan los temas y se calibran las determinaciones para los diferentes niveles administrativos? ¿Cuál es el modelo oportuno y los proyectos estratégicos para llevarlo a cabo?

¿Cuáles son las previsiones para la programación, la gestión y el seguimiento de las futuras directrices? ¿Cómo deben implementarse las estrategias para aumentar la representatividad y la vigencia de la ordenación metropolitana a largo plazo?

Ante estos interrogantes, las directrices para la ordenación del AMR no sólo pueden apoyarse en las referencias maduras europeas, sino que deben permitir innovar potenciando los recursos existentes. La agenda del planeamiento para el AMR del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) puede valerse de las capacidades técnicas ya desarrolladas por Rosario y su reconocida cultura urbana capaz de impulsar la cooperación intermunicipal y dirigir la ordenación metropolitana hacia la consolidación de la incipiente ciudad-territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- M. Motkoski. «La regulación normativa territorial en la provincia de Santa Fe». Rosario: Carrera de especialización en planificación urbano-territorial. UNR, 2013.

<sup>145</sup> M. Motkoski, «La regulación normativa territorial en la provincia de Santa Fe», Carrera de especialización en planificación urbano-territorial. UNR, FAPyD, Rosario, 2013.

**REALIZACIÓN** ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA (ECOM)  
METROPOLITANA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA ROSARIO

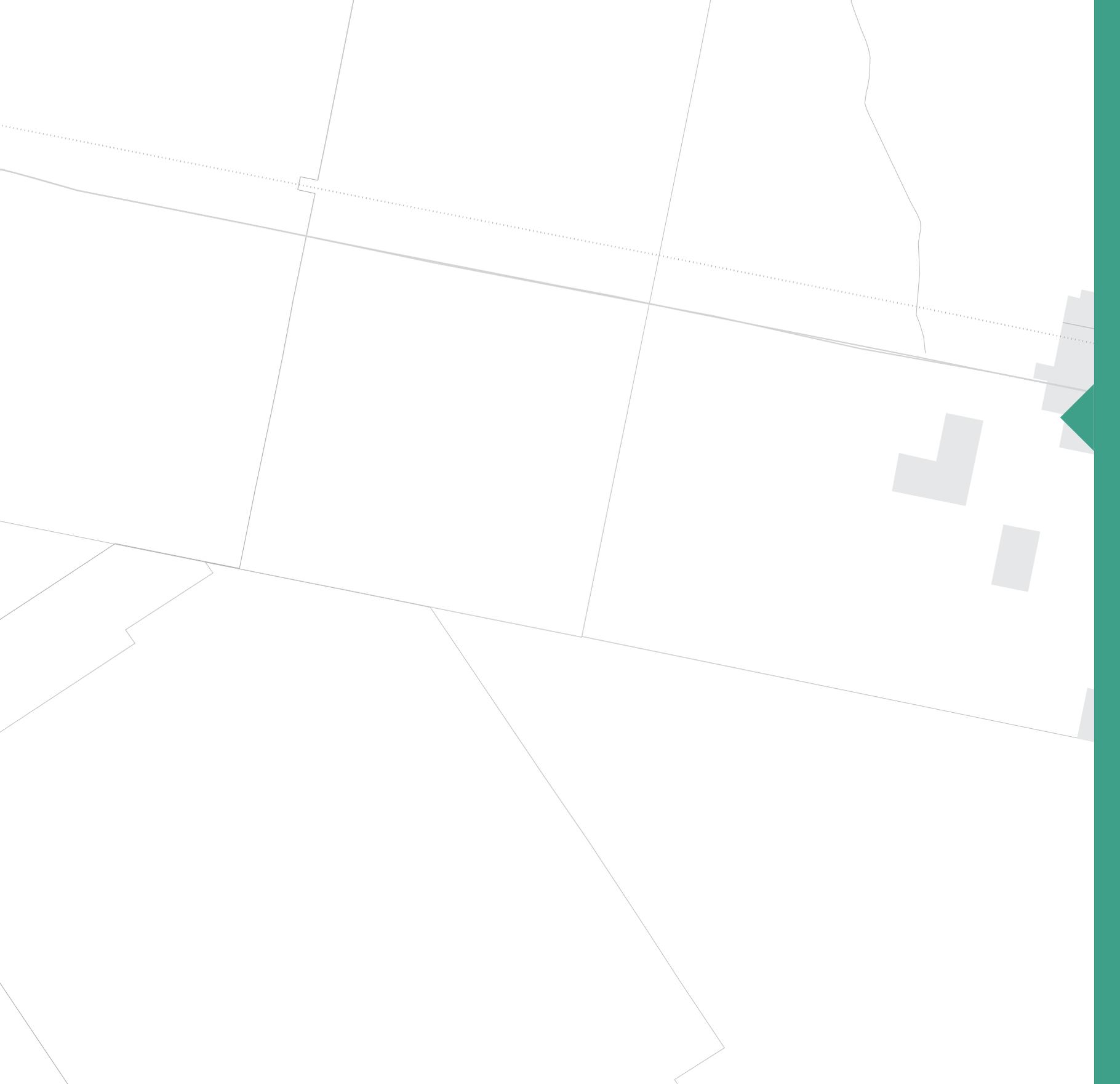
COORDINACIÓN GENERAL Mirta Levin

ARREGLOS DE TEXTOS María del Huerto Pini · Sol Mina · Marta Castellano

DISEÑO GRÁFICO Y EDITORIAL Andrea Basso · Juan Pablo Rodríguez Belén · Paula Rolla

Este texto se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2014 en Borsellino Impresos, Rosario, Argentina.





**METROPOLITANA**  
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN  
Y GESTIÓN ESTRATÉGICA ROSARIO



**ECOM**

Ente de Coordinación  
Metropolitana