ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI

Archivio di studi urbani e regionali è stato promosso nel 1968 da: Laura Balbo – Paolo Ceccarelli – Ada Becchi – Pietro L. Fano – Francesco Indovina – Bernardo Secchi – Guglielmo Zambrini

Comitato scientifico
Angela Barbanente (Politecnico di Bari), Ada Becchi (Università Iuav di Venezia), Cristina Bianchetti (Politecnico di Torino), Luisa M. Calabrese (Delft University of Technology), Manuel Castells (University of Southern California), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Simin Davoudi (Newcastle University), Reid Ewing (University of Utah), Susan S. Fainstein (Harvard University), Nick Gallent (University College London), Enrico Gualini (Technische Universität Berlin), Francesco Indovina (Università Iuav di Venezia), Clara Irazábal Zurita (University of Maryland), Giovanni Laino (Università degli Studi di Napoli "Federico II), Jacques Lévy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne), Oriol Nel.lo i Colom (Universitat Autònoma de Barcelona), Peter Newman (University of Westminster), Arturo Orellana Ossandón (Pontificia Universidad Católica de Chile), Dominique Rivière (Université de Paris), Namperumal Sridharan (School of Planning and Architecture – New Delhi), Erik Swyngedouw (The University of Manchester), Carlo Trigilia (Università degli Studi di Firenze), Alfonso Valenzuela Aguilera (Universidad Autonoma del Estado de Morelos), Luciano Vettoretto (Università Iuav di Venezia), Moira Zellner (Northeastern University – Boston)

Direttori
Laura Fregolent (Università Iuav di Venezia) – Michelangelo Savino (Università degli Studi di Padova)

Comitato di redazione
Marina Adriana Arena (Università degli Studi di Messina), Abel Albet i Mas (Universitat Autònoma de Barcelona), Elena Besussi (University College London), Francesca Decimo (Università degli Studi di Trento), Carlo Cellamare (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), Valeria Fedeli (Politecnico di Milano), Gianfranco Franz (Università degli Studi di Ferrara), Adriana Galderisi (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"), Francesco Gastaldi (Università Iuav di Venezia), Beniamino Murgante (Università degli Studi della Basilicata), Camilla Perrone (Università degli Studi di Firenze), Laura Pogliani (Politecnico di Milano), Ombretta Romice (University of Strathclyde Glasgow), Simone Rusci (Università di Pisa), Giovanni Semi (Università degli Studi di Torino), Amandine Spire (Université de Paris), Nicola Tollin (University of Southern Denmark), Stefania Tonin (Università Iuav di Venezia), Alberto Vanolo (Università degli Studi di Torino), Joan Vicente i Rufí (Universitat de Girona)

Redazione: c/o Michelangelo Savino, Giudecca 483 – 30133 Venezia (michelangelo.savino@unipd.it); per le recensioni Francesco Gastaldi (francesco.gastaldi@iuav.it)

Si accettano articoli scritti in italiano, inglese, francese e spagnolo.

La redazione utilizza la piattaforma Ojs per la gestione del referaggio degli articoli, che vengono sottoposti alla valutazione di almeno due referee anonimi (double blind peer review process), scelti sulla base di competenze specifiche.

Sommario, A. LV, N. 139 2024

Francesco Lo Piccolo, Vincenzo Todaro e Salvatore Siringo, *Tra formale e informale: il ruolo delle istituzioni pubbliche nella gestione degli insediamenti migranti nel Sud-Italia* Pag. 5

Francesco Campagnari, *Risorse per il bene pubblico. Una problematizzazione dell'utilità pubblica delle Fondazioni di origine bancaria* « 25

Corinna Di Franco, *Foundations of banking origin, compromises and contradictions in the urban regeneration of the historic centres* « 49

Letizia Chiapperino e Giovanna Mangialardi, *Prospettive di integrazione. Il PNRR in Puglia* « 71

Domenica Montaruli e Patrizia Marzo, *Welfare culturale: da "terra di mezzo" a strategia di sviluppo sociale* « 95

Stefano De Falco, *Urban dimension of Crypto mines dynamics: a spatial approach. USA focus* « 120

Cecilia Galimberti, *Gobernanza metropolitana en América Latina: reflexiones en torno al caso del Área Metropolitana de Rosario (Argentina)* « 143

Luca Nicoletto: Mangialardi G., *Gestione dell'abitare. Tra azione pubblica e politiche dell'abitare*, Libria, Melfi, 2023 Pag. 169

Scaricabili gratuitamente dal sito (http://www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=3&lingua=it

Gobernanza metropolitana en América Latina: reflexiones en torno al caso del Área Metropolitana de Rosario (Argentina)*

di *Cecilia Galimberti* **

El artículo se propone contribuir al debate de los desafíos de la gobernanza latinoamericana, a través del análisis crítico del Área Metropolitana de Rosario. Las estrategias de gobernanza abordadas en la última década en este caso han posibilitado el desarrollo de un planeamiento integrado metropolitano. No obstante, los procesos vigentes requieren la articulación con otros niveles estatales, mayor capacidad de gestión, legitimidad y fortalecimiento de la gobernanza multiescalar.
Palabras Clave: gobernanza, multiescalar, multiactoral, metropolización, planeamiento territorial.

Governance metropolitana in America Latina: riflessioni sul caso dell'area metropolitana di Rosario (Argentina)
L'articolo si propone di contribuire al dibattito sui problemi della governance latinoamericana, attraverso un'analisi critica dell'Area Metropolitana di Rosario (Argentina). Le strategie di governance affrontate nell'ultimo decennio in questo caso hanno permesso lo sviluppo di una pianificazione metropolitana integrata. Tuttavia, i processi attuali richiedono articolazione con altri livelli statali, una maggiore capacità di gestione, legittimità e rafforzamento della governance multiscala.
Parole chiave: governance, multiscalare, progettazione multiattoriale, metropolizzazione, pianificazione territoriale.

Metropolitan governance in Latin America: reflections on the case of the Rosario Metropolitan Area (Argentina)
This paper aims to contribute to the debate on contemporary challenges to Latin American governance, through a critical analysis of the Rosario Metropolitan Area. The governance strategies addressed in the last decade, in this case, have made possible the development of an integrated metropolitan planning. However, the processes in the territory require articulation with other levels, which enable greater management capacity, legitimacy and strengthening of multiscale governance.

* Inviato il 24 set. 2021, nella forma rivista il 28 set. 2023, accettato il 3 ott. 2023.
DOI 10.3280/ASUR2024-139007
** Cecilia Galimberti, CURDIUR (CONICET-UNR)/ArucoCUC,
cecilia.galimberti@conicet.gov.ar.

Keywords: governance, multiscale, multiactoral, metropolization, territorial planning.

Introducción

La expansión urbana generalizada, en incremento desde las últimas décadas del siglo XX a nivel global, ocasiona procesos territoriales complejos que exceden las jurisdicciones locales (Brenner, 2019; Indovina, 2007). Esta tendencia, en gran medida caracterizada por la dispersión urbana, demanda nuevas estrategias de gobernanza (Heinrichs *et al*., 2009), que involucren directrices de actuación coordinadas entre los distintos niveles y actores intervinientes (Lang, 2012). En este sentido, resulta crucial comprender tanto las transformaciones en curso, como los instrumentos y agentes involucrados en la gobernabilidad territorial del siglo XXI.

A pesar de que las áreas metropolitanas en distintas partes del mundo presentan problemas y retos análogos, el contexto socio-político-económico latinoamericano posee especificidades que requieren abordajes particulares. La mayor parte de las áreas metropolitanas de América Latina carecen de estructuras maduras y consolidadas de gobernabilidad o presentan notables desajustes entre las necesidades locales y las realidades político-administrativas (Cuadrado-Roura and Güell, 2005). Por otra parte, también se registran grandes diferencias en torno a las lógicas de transformación de las ciudades capitales con relación a las ciudades intermedias (Napadensky Pastene and Mc Bride, 2019); presentando diferentes estrategias de gobernabilidad, a través de distintos instrumentos, redes y relaciones entre los diversos actores y niveles implicados (Glückler, 2019; Mayorga and Córdova, 2007).

El presente artículo se propone contribuir al conocimiento de los desafíos y avances de la gobernanza multiescalar latinoamericana frente a los acelerados procesos de transformación territorial, tomando como caso de estudio al Área Metropolitana de Rosario (AMR), Argentina. Este caso resulta representativo, dado que, en las últimas décadas, presenta notables procesos de metropolización (Galimberti, 2021); así como también se registran distintas iniciativas de planeamiento inter y supra municipal, destacándose los desarrollos realizados desde el 2010, año de creación del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR). Si bien en los últimos años se han registrado importantes avances de coordinación, participación y actuación desde la escala metropolitana; aún se identifican

desafíos pendientes que requieren incorporar todos los niveles y agentes intervinientes para una amplia gobernanza multiescalar.

El artículo se organiza en cinco apartados, siendo el primero la presente introducción. El apartado siguiente avanza sobre los fundamentos teóricos y el estado de la cuestión de la gobernanza metropolitana en América Latina. Luego, se presentan los materiales, métodos y fuentes utilizadas; seguido del análisis y discusión del caso empírico abordado, finalizando con las principales reflexiones y conclusiones que resultan un aporte al conocimiento para otros casos de gobernanza metropolitanos latinoamericanos.

1. Marco teórico

El concepto de gobernanza resulta un término polisémico, de gran complejidad y de utilización en distintos temas y disciplinas; siendo diversas sus perspectivas de abordaje, ya sea, haciendo foco en la comunicación socio-política (Bang, 2003); en el equilibrio constante entre necesidades y capacidades del gobierno (Kooiman, 2003); en el surgimiento de nuevos actores hegemónicos y el rol de la planificación territorial (Lefèvre, 2003); o en las diversas redes, conexiones y articulaciones entre los agentes presentes en distintos niveles que conducen a una metagobernanza multiespacial (Jessop, 2016). Más allá de la predominancia de uno u otro enfoque, la literatura coincide que uno de los principales retos de la gobernanza es "responder a los contextos físicos, sociales, políticos e institucionales de cada espacio, a fin de conciliar los conflictos de intereses por un bien común" (Glückler *et al*., 2019, p. 7).

Dados los cambios territoriales y nuevas dinámicas en el marco de la globalización, se suceden configuraciones e interdependencias más profundas entre las escalas urbano-regionales, que tienden a sobrepasar el alcance de los niveles administrativos locales. Por esto, la gobernanza metropolitana se reposiciona en el primer plano de los debates en muchas ciudades, frente a la necesidad del desarrollo de estrategias diversas coordinadas regionalmente; pero, bajo disputas sociopolíticas en torno al control regulatorio de los procesos de urbanización y sus diversas escalas implicadas (Brenner, 2017). Debido a la complejidad de los procesos contemporáneos, se requieren metodologías de gobernanza diferentes a las tradicionales (mayormente focalizadas en el Estado como centro indiscutible de poder político), donde la participación multiactoral, la relación público-privado y su interacción en redes posibiliten un modo de gestión horizontal del poder (Martínez Brouchoud, 2010).

Como plantea Silva (2021) desde fines el siglo XX las principales demandas a nivel institucional de la gobernanza metropolitana están en torno a una mayor participación de la sociedad (en la deliberación y toma de decisiones), como también en la mayor descentralización de las políticas públicas, que conduce a la cooperación y coordinación de los distintos niveles estatales. Feiock (2004) enfatiza sobre el papel central que desempeñan los gobiernos municipales en la gobernanza de áreas metropolitanas, dado que éstos influyen en las decisiones de las políticas públicas y privadas, la prestación de servicios disponibles para los ciudadanos y la capacidad de las unidades locales para actuar colectivamente en la resolución de problemas regionales. La gobernanza regional requiere así de la cooperación y la competencia entre unidades gubernamentales descentralizadas y áreas metropolitanas, enfatizando la autogobernanza a través de organizaciones vinculadas horizontal y verticalmente.

Siguiendo a Tomás (2018) hay cuatro grandes modelos de gobernanza metropolitana, los cuales son: 1. Gobiernos metropolitanos; 2. Agencias sectoriales metropolitanas; 3. Coordinación vertical y 4. Cooperación voluntaria. El primero constituye una estructura creada para poder afrontar los retos metropolitanos, pudiendo ser de un único nivel (que condice a la fusión de todos los municipios que constituyen el área) o de dos niveles (mantienen los municipios, pero con otro gobierno que asegure la coordinación). Las Agencias metropolitanas, a diferencias del anterior, gestionan o planifican un solo servicio o temática (por ejemplo, ambiente o transporte). La Coordinación vertical consiste en que las políticas metropolitanas se realizan no por un ente específico sino por otros ámbitos gubernamentales existentes. Por último, la cooperación voluntaria (que consiste en el modelo menos institucionalizado), radica en la organización por iniciativa propia de los distintos representantes locales del área (por ejemplo, la asociación de municipios). Cada uno de estos modelos suelen variar en cada caso particular dependiendo de la tradición de cooperación, las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, las alianzas políticas y la configuración de los actores (públicos y privados).

En todos los casos, una nueva manera de afrontar el gobierno metropolitano y de comprender las capacidades colectivas de la gobernanza involucran diferentes abordajes de la democracia local. Es decir, es necesario fortalecer y desarrollar nuevas formas de participación y compromiso ciudadano. Éstas deberían esforzarse por tomar decisiones significativas para la comunidad, acercando a las personas a la complejidad de las decisiones públicas (Subirats, 2017).

La metropolitanización es un determinante crucial sobre cómo se utiliza la tierra y, en consecuencia, configura las perspectivas para el desarrollo sostenible, la reducción de las desigualdades territoriales, el desarrollo económico y los derechos de las generaciones futuras (Moore-Cherry *et al*., 2022). La gobernanza resulta así clave en la búsqueda de mayor cohesión en nuestras sociedades y la creación de condiciones que permitan una mayor equidad territorial. No obstante, en términos generales, aún se requiere profundizar modelos que posibiliten desarrollos más proactivos y propositivos, que sean capaces de promover iniciativas locales con proyección regional basados en una mayor democracia y empoderamiento para decidir el futuro de las comunidades mediante nuevas relaciones, procesos, técnicas e instrumentos de metagobernanza, planificación y gestión territorial (Farinós Dasí, 2015).

Los procesos de metropolización en Latinoamérica presentan similitudes entre sí, registrando vulnerabilidades socioambientales, déficit habitacional, incremento de suelo urbano, entre otros (Ciccolella and Vecslir, 2012; Cobos, 2014; Sabatini, 2003). Asimismo, América Latina, desde las últimas décadas del siglo XX, ha enfrentado profundas reformas del Estado asociadas mayormente a la recuperación democrática (Boron, 2004; Rey, 2010), procesos de descentralización (Rodríguez and Winchester, 2001), reformas económicas con tendencias a políticas neoliberales (De Mattos, 2014); que condujeron al desarrollo de nuevas articulaciones regionales y estrategias de gestión, participación y gobernanza.

Es importante destacar que gran parte de las legislaciones y constituciones nacionales (ya sea en países con sistemas unitarios o federales) no incorporan la gobernanza metropolitana; surgiendo, en gran medida, asociaciones por cooperación voluntaria. En este sentido, los órganos de gestión de las regiones metropolitas, y su articulación con otros niveles, resulta un fenómeno bastante reciente (Neuman, 2011). Por otra parte, en muchos casos se introdujeron formatos exógenos de gobernanza (mayormente por parte de organismos internacionales) que, en Latinoamérica, no han presentado los resultados esperados; dado que no se han tenido en cuenta los procesos históricos, las propias características y tradición del Estado; los actores locales y sus intereses; los procesos políticos y los patrones culturales (Zurbriggen, 2011).

Sin embargo, más allá de las diferencias y experiencias más o menos exitosas, son diversas las regiones que han desarrollado notables avances en el fortalecimiento de su gobernabilidad articulando actores y escalas. En Chile, si bien durante las dos primeras décadas del siglo XXI se establecen distintas estrategias de gobernanza multiescalar (en especial, en los ámbitos

regionales de Santiago, Concepción y Valparaíso); se reconoce una nueva etapa a partir de la publicación de la Ley 21.073 de 2018 que facilita la transferencia de potestades y recursos del gobierno central a los regionales, posibilitando nuevas formas de gestionar y definir las áreas metropolitanas (Bresciani and Orellana, 2019). Este proceso de descentralización ha posibilitado una nueva plataforma de gobernanza multinivel; dado que, algunas de las principales regiones contaban con escaso poder de decisión, afectando de manera significativa el desarrollo de las ciudades (van Treek and Alarcón, 2017).

El gobierno federal de Brasil en la década de 1970 crea 14 nuevas regiones metropolitanas; y, aunque, este postulado no tiene continuidad y desarrollo en el tiempo, instauró un tema de debate que se profundizó en los años siguientes. La reforma constitucional de 1988 incorpora diversos cambios legislativos, como, por ejemplo, mayor autonomía municipal y la potestad de los Estados de instituir regiones metropolitanas. El Estatuto de la Ciudad de 2001 y la creación del Ministerio de las Ciudades de 2003 implican un cambio en el marco institucional que posibilita en el 2015 la aprobación del denominado Estatuto de la Metrópoli (Ley 13.089), avanzando en un marco legal institucional a fin de actuar de manera amplia en la articulación de diversas jurisdicciones. Asimismo, la Ley de Consorcios Públicos de 2005 también posibilitó nuevas articulaciones intermunicipales más horizontales y autónomas. Sin embargo, a pesar de estos avances institucionales, aún quedan desafíos pendientes en materia de gestión (Grin y Abrucio, 2017; Silva, 2019).

México en su disposición constitucional prohíbe la conformación de gobiernos metropolitanos, pero sí permite la coordinación intergubernamental. En este sentido, siguiendo a Ríos (2019), son diversas las áreas que han diseñado mecanismos de abordaje metropolitano a fin de articular sus gobernabilidades tanto desde lo político, lo técnico y la participación ciudadana; como es el caso de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. La mayor parte de estas iniciativas son recientes, diseñando estrategias interescalares dentro del marco legal nacional.

En Argentina, se reiteran muchas de las cuestiones y desafíos que ya se mencionaron en los párrafos precedentes sobre otros contextos latinoamericanos. La organización del Estado en este país federal (organizado en nación, provincias y municipios) no reconoce la escala metropolitana y la jurisprudencia de los usos del suelo corresponde a los gobiernos locales. En este sentido, frente a los procesos de metropolización mencionados y a la necesidad de afrontar sus problemas, se avanzan en distintos lineamientos de coordinación entre diversos municipios y niveles

escalares (Galimberti, 2017; Pírez, 2005). Sin embargo, siguiendo a Pírez (2008, p. 7), en Argentina las áreas metropolitanas son "un archipiélago de gobiernos locales que compiten entre sí […] instituciones gubernamentales débiles […] que dependen de las definiciones de las constituciones provinciales".

2. Materiales y métodos

El artículo se desarrolla a través de una metodología cualitativa y de estudio de caso. Luego de una revisión de la literatura sobre gobernanza y del análisis de estado de estudios sobre la gobernanza metropolitana latinoamericana, se realiza un diagnóstico sobre los principales procesos presentes de transformación en el caso de estudio abordado (AMR), así como del estado de situación de su gobernanza, haciendo foco en la década 2010-2020. Para ello, se utilizaron diversas fuentes documentales, entre las que se destacan: legislaciones y normativas nacionales, provinciales (Santa Fe) y locales; documentos elaborados por el ECOMR, cartografías del AMR, fotografías aéreas, fotos satelitales de Google Earth. Asimismo, se han realizado recorridos exploratorios en el territorio y se ha asistido como asesor especializado a los 25 talleres participativos realizados en el marco del *Programa 26 Estrategias Locales*: un Plan Metropolitano entre los años 2016 y 2019 organizados por el ECOMR, en ellos se tomaron diversos registros en torno a los debates y las estrategias de transformación para cada localidad y el AMR, así como también se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos asistentes, como a técnicos, funcionarios políticos y de gestión gubernamental[1]. Finalmente se han analizado críticamente los 25 Planes Urbanos Locales realizados en el marco del ECOMR, presentados en el 2019, cotejando las propuestas planteadas con el diagnóstico inicial realizado, reflexionando sobre sus impactos, potencialidades y principales desafíos a futuro de la gobernanza metropolitana.

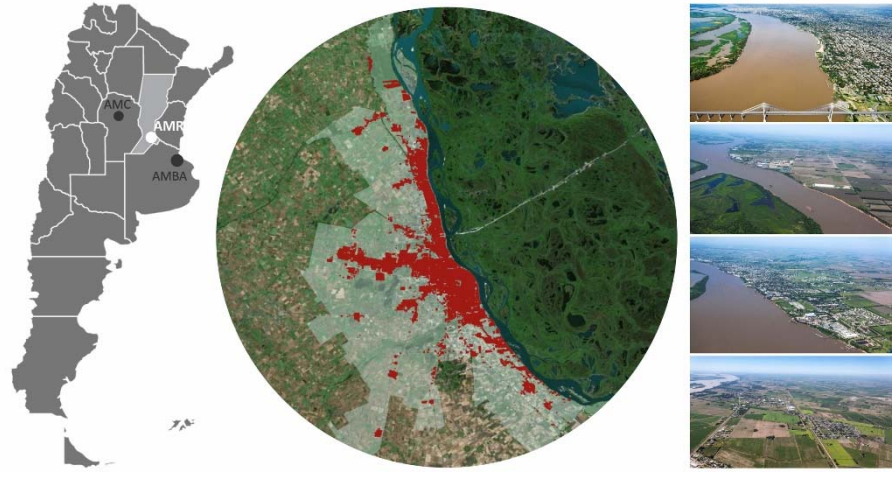
[1] En el marco de los talleres participativos y de recorridos exploratorios en cada una de las localidades en las que se desarrollaron los 25 planes urbanos, se han tomado registros de las exposiciones orales y entrevistas a más de cien actores diversos entre ciudadanos, funcionarios políticos, técnicos e Intendentes y presidentes comunales.

3. Análisis y discusión en torno al caso de la Gobernanza del Área Metropolitana de Rosario (Argentina)

3.1. Presentación caso de estudio

La ciudad de Rosario se localiza en la orilla occidental del río Paraná, en la provincia de Santa Fe, a 300 kilómetros aproximadamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 400 km de la ciudad de Córdoba. Estas tres localidades conforman las principales áreas metropolitanas de Argentina: Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) de 14,8 millones de habitantes (INDEC, 2010); el Área Metropolitana de Córdoba (AMC) conformada por 1,47 millones de habitantes (INDEC, 2010); y, el Área Metropolitana de Rosario (AMR) que cuenta con 1,34 millones de habitantes (INDEC, 2010). (fig. 1).

Fig. 1 – Presentación caso de estudio.



Fuente: Elaboración propia y fotografías archivo ECOMR.

Esta región desde fines del siglo XX está sujeta a numerosas transformaciones. Por un lado, si bien posee una larga tradición agroganadera, desde la década de 1990 cambia sus modos de producción, tendiendo al monocultivo de soja. El AMR, que históricamente se caracterizaba por producción agrícola de trigo, maíz y girasol y a prácticas ganaderas vacunas, modifica sus dinámicas debido a los cambios tecnológicos (como el desarrollo de semillas transgénicas, la siembra directa, nuevos medios de

almacenamiento como los denominado silo-bolsa, entre otros) y la fuerte inserción de países de América Latina en los mercados agroalimentarios internacionales (Santos, 1992), atravesando un proceso de *agriculturación* dada la alta rentabilidad de la mencionada oleaginosa (Reboratti, 2010).

Estos cambios ocasionan, también así, un notable incremento de instalaciones industriales-portuarias mayormente vinculadas a las *commodities*. Desde fines del siglo XX se instalan nuevas plantas asociadas a la comercialización de productos agrícolas y derivados, como, por ejemplo: Louis Dreyfus Company, Cargill, Bunge, Nidera, Vicentín, Molinos Río de la Plata, entre otras. Desde el cordón industrial-agroexportador del AMR se produce más del 75% del procesamiento y exportación de oleaginosas y derivados, posicionándose en el 2019 como el principal polo agroexportador a nivel global, dado que por sus instalaciones se despacharon en ese año 79 millones de toneladas de granos, harinas y aceites del complejo soja y maíz (Clarín.com, 2020).

3.2. Principales problemáticas

Si bien esta región presenta diversas problemáticas también existentes en otros contextos a nivel global, en especial latinoamericanos, éstas poseen particularidades específicas que, a continuación, describiremos brevemente. Estos ejes temáticos resultan claves en el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana, a fin de poder dar respuestas de manera conjunta a desafíos que exceden los ámbitos jurisdiccionales y capacidades locales. Si bien la lista es muy amplia, nos detendremos en cinco temas centrales:

– *Incompatibilidad por yuxtaposición de usos rurales y residenciales.* Como mencionábamos en los párrafos anteriores, el rol agroexportador que ha adquirido esta región en los últimos años, no solo ha impactado en el gran crecimiento de componentes industriales-portuarios sobre la ribera del Paraná, sino que, también, esta región forma parte del principal ámbito productor de soja en Argentina, siendo dicha oleaginosa el principal cultivo en su vasta extensión rural. Sin embargo, simultáneamente el AMR también registra un gran crecimiento de habilitación de suelo urbano, tanto en la modalidad de urbanizaciones cerradas, como abiertas. Esto sucede principalmente en localidades de pequeña escala, que tienden a duplicar o triplicar la superficie de sus áreas urbanas, habilitando nuevo suelo de manera dispersa y muchas veces alejados de los núcleos urbanos tradicionales. Esto ocasiona un gran conflicto de yuxtaposición de usos residenciales junto a prácticas productivas rurales que, por ejemplo, utilizan

productos fitosanitarios de alta toxicidad con aplicaciones aéreas de fumigación. Esta problemática se posiciona en uno de los principales reclamos recurrentes por parte de los habitantes del área metropolitana, dado los graves impactos que generan en la salud.

- *Movilidad.* Los procesos de transformación mencionados, vinculados a la *agriculturación* y la conformación del corredor agroexportador, como también a la gran habilitación de nuevo suelo mayormente disperso para usos residenciales, ocasionan importantes cambios en las dinámicas de movilidad. Por un lado, el transporte de cargas genera una gran problemática para la región dado su alto flujo anual. Según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, en el año 2021 en el Gran Rosario ingresaron aproximadamente 1.956.000 camiones, 254.000 vagones ferroviarios y 6.500 barcazas (Treboux y Ybañez, 2022). Gran parte de los camiones atraviesan las plantas urbanas de las localidades, generando destrucción de pavimentos, bloqueando comunidades e incluso ocasionando accidentes. Por otra parte, la gran dispersión de nuevas urbanizaciones, de muy baja densidad poblacional y mayormente sin equipamientos y servicios, promueven un fuerte incremento de la movilidad del automóvil particular y de un importante flujo diario entre las localidades y la ciudad cabecera. La baja densidad y la dispersión ocasionan, a su vez, la imposibilidad de gestionar un sistema de transporte público eficiente y que dé respuesta a todas las demandas, incrementando la insostenibilidad de dicho modelo de urbanización.
- *Vulnerabilidades ambientales.* Este territorio presenta una particular dinámica hídrica de gran complejidad con una gran diversidad de ríos y arroyos, cañadas y humedales. Por un lado, el incremento de los procesos de urbanización y las transformaciones territoriales vinculadas a los procesos de producción (como, por ejemplo, canalizaciones clandestinas), ocasionan fuertes cambios en dichas dinámicas, produciendo anegamientos que afectan a una gran cantidad de población. Este tema tiene una fuerte connotación regional, dado que las intervenciones producidas en una localidad pueden afectar inundaciones en las ciudades vecinas. Por otra parte, otro de los temas principales del ambiente se vincula a la gestión de los residuos sólidos urbanos como al tratamiento de efluentes industriales y cloacales, cuyos impactos también afectan a un vasto sector del área y exceden las jurisdicciones locales, ya sea por la presencia de basurales a cielo abierto, quemas de los mismos, volcado de desechos contaminantes a los cursos de agua y napas, entre otros.
- *Déficit habitacional.* Al igual que gran cantidad de áreas metropolitanas latinoamericanas, el Gran Rosario ha sido receptor, especialmente desde

mediados del siglo XX, de gran cantidad de inmigración de países limítrofes y de otras provincias, atraídos por la posibilidad de empleo y servicios de la ciudad cabecera. Sin embargo, al no podrir cubrir la gran demanda, se han ido incrementando los asentamientos informales y familias en hogares con un alto déficit habitacional. Asimismo, la situación se complejiza, dado que gran parte de la habilitación de suelo urbano para nuevas áreas residenciales carece de infraestructuras de servicios básicos (redes de: agua potable, gas natural, sistema cloacal, pavimentos, entre otros), como también de equipamientos urbanos esenciales, incrementando las problemáticas habitacionales en el área (en lugar de resolverlas), dado que, a pesar de que muchas localidades cuentan con suelo ya urbanizado con equipamientos y servicios, frente a la presión del capital habilitan nuevo suelo con dichas características deficitarias.

– *Debilidad institucional local frente a la presión del capital.* Es importante destacar que la mayoría de las localidades que conforman el Área Metropolitana de Rosario resultan municipios y comunas de poca población y escasa capacidad técnica en materia de políticas de ordenamiento urbano. Todas las localidades del AMR (con excepción de Rosario, ciudad cabecera), en el año 2018 no presentaban planes urbanos ni normativas actualizadas de usos del suelo, a pesar de que, como ya mencionamos, según la Constitución Argentina resulta jurisprudencia de los ámbitos locales. Es así, que las diversas habilitaciones de suelo han estado fuertemente promovidas y lideradas por desarrolladores inmobiliarios, sin un plan o disposiciones integrales previas de la organización territorial por parte del Estado local. Las políticas *ad hoc*, dependientes de cada gobierno de turno, sin un abordaje integral del territorio, han ocasionado que las distintas localidades del área registren numerosos conflictos que requieran indefectiblemente la coordinación conjunta del territorio metropolitano.

En este sentido, la mayor parte de los desafíos existentes en el AMR exceden las jurisdicciones locales como también los recursos y capacidades de cada municipio y comuna, dado que son problemáticas que requieren la articulación de políticas entre diversas escalas de actuación. Por lo cual, si bien el área presenta antecedentes relevantes de gobernanza supramunicipal[2],

[2] Desde mediados del siglo XX se promueve desde Rosario la iniciativa de la creación de organismos de planificación que aborden la escala regional y que articulen los gobiernos de los municipios y comunas con el gobierno provincial y nacional. En 1969 se crea el Organismo de Prefectura del Gran Rosario, como organismo de planeamiento supramunicipal. Sin embargo, éste es disuelto al inicio de la dictadura militar en Argentina en 1976. Con el retorno democrático definitivo en Argentina se proponen nuevos entes de planeamiento

en la segunda década del siglo XXI se posibilita la conformación de un nuevo Ente de Coordinación, con continuidad en el tiempo, que durante el período 2010-2020 ha desarrollado estrategias, instrumentos y políticas consensuadas entre gran diversidad de actores intervinientes.

3.3. Ente de Coordinación Metropolitana: hacia una nueva gobernanza metropolitana

En agosto de 2010 se conforma el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR) como una asociación voluntaria de comunas y municipios, a través de un primer convenio establecido entre 9 comunas y 7 municipios pertenecientes al AMR[3] e invitando al gobierno provincial para su integración. Se crea con el objeto principal de apuntalar un desarrollo territorial para el área, para lo cual, se propone abordar los procesos de planificación y gestión de planes, programas y proyectos. En este sentido, el rol de coordinación es central, dado que resulta un nexo entre los gobiernos locales y las instancias gubernamentales provinciales y nacionales; como también entre los propios municipios y comunas integrantes del AMR (ECOMR, 2019b).

En el año 2016, en la provincia de Santa Fe se sanciona la Ley 13.532[4], denominada de Áreas Metropolitanas; la cual tiene como objeto la definición de un marco regulatorio para las áreas metropolitanas de dicho ámbito provincial y para sus respectivos entes de coordinación. En el caso del ECOMR (ya existente al momento de la sanción de la Ley), establece explícitamente su reconocimiento. En este sentido, desde el ámbito provincial se reconoce la importancia de la gobernanza metropolitana y se establecen mecanismos básicos de regulación para su adecuado desarrollo. En los primeros años desde su creación, se realiza un profundo diagnóstico de la realidad del AMR, se elaboran diversas cartografías multiescalares y documentación del estado de situación de las distintas localidades y el territorio en su conjunto. A partir de dicha base cognoscitiva, se realiza un reconocimiento de las dinámicas territoriales y se organiza al área en cuatro

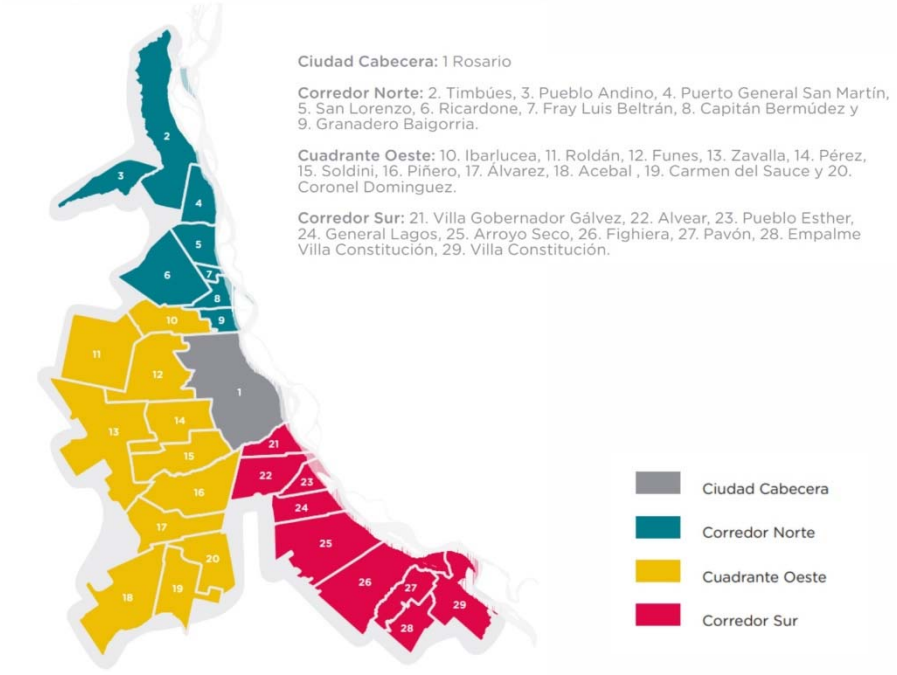
metropolitano, sin embargo, debido principalmente a cuestiones políticas estas iniciativas no han tenido continuidad en el tiempo (Galimberti, 2016).

[3] Dicho convenio es, a su vez, aprobado por los respectivos Concejos Municipales y Comisiones Comunales.

[4] Decreto reglamentario N°1.393/16. Esta Ley y su respectiva reglamentación, otorga a ECOM el carácter de persona jurídica no estatal con capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con autonomía administrativa y financiera.

sectores: la ciudad cabecera, Rosario; el corredor norte; el corredor sur y el cuadrante oeste (Galimberti, 2017) (fig. 2).

Fig. 2 – Área Metropolitana de Rosario: Delimitación territorial según ECOMR.



Fuente: ECOMR (2019b, p. 50).

Asimismo, el análisis y estudio preliminar posibilitan en el 2014 la definición de siete Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT) que son consensuadas por todos los integrantes de ECOMR. Éstas sintetizan el modelo territorial deseado del AMR y definen el punto de partida y los lineamientos generales del proceso de planificación pluri-jurisdiccional del área, abordando diversos temas, problemas y potencialidades que se profundizan en otros instrumentos de actuación de distintas escalas y estrategias de intervención. Justamente dichas directrices tratan de dar respuesta de manera integrada a las principales problemáticas presentes en la región, detalladas anteriormente. Las siete directrices son: 1. Definición de patrones de urbanización y uso de suelo sostenible; 2. Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales; 3. Estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente; 4. Promoción de un desarrollo integral productivo y de servicios; 5. Mejora en las condiciones de

saneamiento ambiental e infraestructura; 6. Coordinación estratégica y asociativa de actores; y, 7. Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios (Fein, 2014).

Las DOT se configuran en el primer instrumento del modelo territorial del ámbito geográfico del AMR. Dichas directrices, se profundizan en el Modelo Territorial por Corredor, definidos en Norte, Sur y Cuadrante Oeste. Asimismo, se definen áreas sujetas a proyectos especiales que abordan más de una localidad y se propone como instrumento los Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM), así como diversos Planes Especiales y Planes de Detalle en toda el AMR. Por otra parte, siendo una de las bases centrales del desarrollo metropolitano integral, se llevan a cabo la realización de los Planes Urbanos Locales de los municipios y comunas que forman parte del AMR que, en su conjunto, conforman el Plan Metropolitano (fig. 3). Es importante destacar que, en el año 2010 (momento de creación de ECOMR), a excepción de Rosario, el resto de las localidades del AMR no contaban con planes urbanos actualizados. En este sentido, entre el período 2016 y 2019, se desarrolla el Programa "26 Estrategias Locales, un Plan Metropolitano", a través del cual se realizaron 24 Planes Urbanos Locales y un documento que integra el desarrollo de 5 Planes Interjurisdiccionales entre Rosario y otras localidades, que, en conjunto, conforman dicho plan metropolitano.

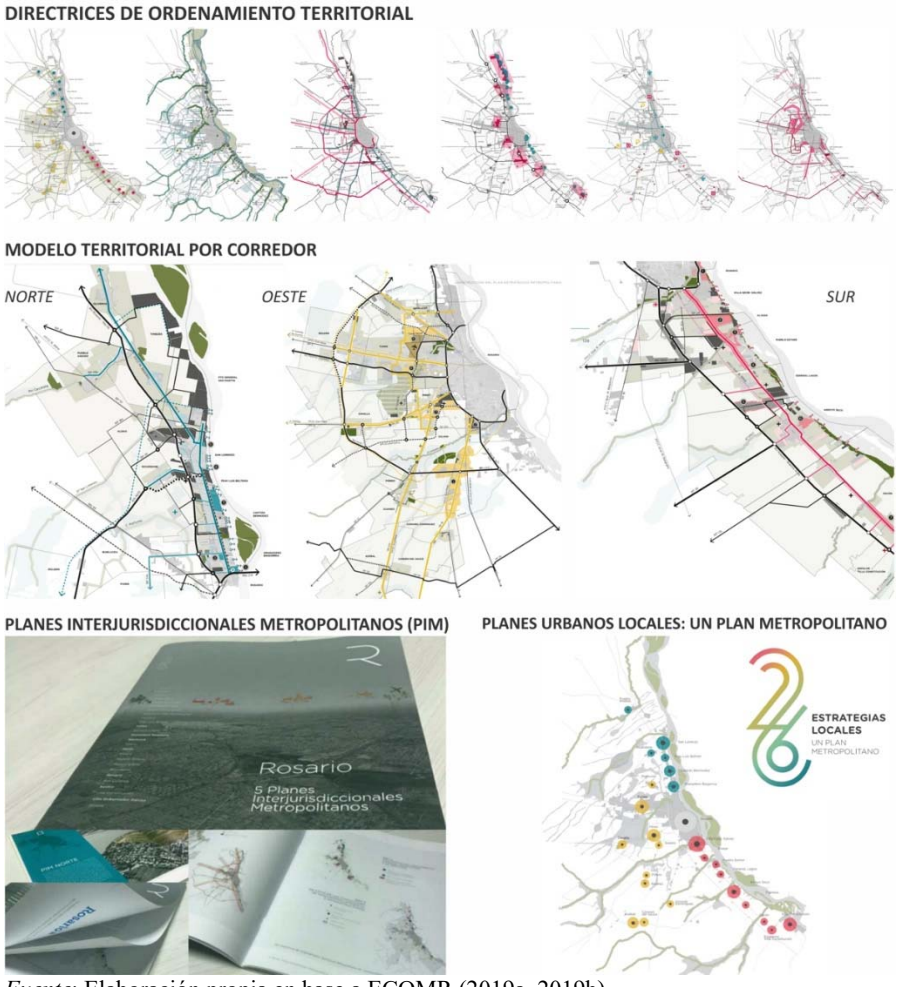
El desarrollo de dicho programa ha implicado la participación de más de 1.600 actores y distintos niveles jurisdiccionales, como también así especialistas de diversas entidades e instituciones, por ejemplo, desde la academia, a través de Facultades de la Universidad Nacional de Rosario; y científicas, mediante investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). A su vez, participa el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)[5] y el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe (CAD2).

La coordinación ha sido a cargo de ECOMR y su financiación mayormente fue posibilitada a través del Programa Municipal de Inversiones del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe (PROMUDI), el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas (DAMI) del Ministerio del Interior de la República Argentina que posibilita proyectos regionales a

[5] Por ejemplo, han participado como miembros del equipo técnico de la producción de los Planes Urbanos Locales especialistas en urbanismo y ordenamiento territorial de distintos institutos del CONICET, así como docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales para el desarrollo de los Talleres Participativos en cada localidad del AMR. Asimismo, también han participado especialistas del INTA a fin de asesorar sobre los temas de ruralidad y dinámicas del desarrollo Periurbano.

través de fondos y organismos financieros internacionales, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fig. 3 – Algunos instrumentos de planeamiento multiescalar de ECOMR.



Fuente: Elaboración propia en base a ECOMR (2019a, 2019b).

Es así, que se inicia un proceso de íntima articulación entre cada localidad y el ECOMR, mediante múltiples actividades conjuntas que involucran la capacitación de técnicos locales, distintas instancias de recorridos exploratorios, entrevistas semiestructuradas con agentes locales que, en primera instancia, decantan en 25 cuadernillos de discusión (uno por cada

localidad y uno de carácter interjurisdiccional) que presentan los primeros resultados del estado de situación del municipio o comuna y del cuadrante o corredor al que pertenece, sus problemas y potencialidades, los objetivos propuestos del desarrollo local y el diagnóstico y estrategias de actuación organizadas en tres áreas temáticas: Urbanización y vivienda; Espacios Libres; e, Infraestructura y Servicios. Estos primeros documentos se distribuyen a un sector amplio de la población de cada localidad (referentes institucionales como, por ejemplo: directores de escuelas, maestros, profesores, miembros de vecinales y centros culturales, bomberos, policías, párrocos, miembros de la gobernanza local y vecinos en general); a fin de ser discutidos en talleres participativos de jornada completa, debatiendo sobre las problemáticas, potencialidades y principales estrategias de actuación de cada Plan Urbano Local (PUL).

Entre los años 2016 y 2019 se realizaron 25 talleres participativos de amplio debate y consenso general, que posibilitaron continuar el desarrollo de cada uno de los PUL (fig. 4).

Fig. 4 – Talleres participativos del Programa: "26 Estrategias locales, un Plan Metropolitano"

Fuente: Fotografías del autor de los talleres realizados en Pueblo Andino, Ricardone, Zavalla, Acebal, Villa Constitución y Empalme Villa Constitución.

Estos documentos se estructuran en tres grandes capítulos: 1. Caracterización de la localidad, que involucra su ubicación en el territorio metropolitano, una descripción general y específica de su proceso de urbanización; 2. Diagnóstico de sus sistemas generales (infraestructuras de movilidad, espacios verdes, equipamientos, patrimonio); ejes temáticos-

sectoriales (urbanización y vivienda; suelo rural y periurbano; accesibilidad y movilidad; desarrollo industrial, productivo y de servicios); principal normativa vigente; síntesis de los problemas urbanísticos e identificación de las problemáticas locales; y, 3. Propuesta, que articula la relación entre el plan metropolitano y el local; las principales estrategias del corredor o cuadrante; objetivos; criterios de urbanización; políticas y acciones para el desarrollo local, grandes operaciones estructurales e instrumentos normativos y de gestión.

En diciembre de 2019 se cuenta con la publicación y presentación pública de 24 Planes Urbanos Locales y los 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos. No obstante, la aprobación de cada PUL corresponde a cada Concejo Municipal y Junta Comunal de las localidades intervinientes. Esta instancia, resulta esencial para legitimar y convalidar la gobernanza multiescalar del AMR, dado que la legalidad de cada plan local consolida, no solo el desarrollo de cada poblado, sino a toda la planificación territorial y a construir el modelo regional deseado, previamente consensuado: "la legalidad del plan [metropolitano] se asienta sobre la base de los consensos logrados entre los municipios respetando criterios básicos generales que rigen para el conjunto de las localidades" (ECOMR, 2019b). Es importante destacar que, desde su creación en el 2010 hasta diciembre de 2019, tanto la Gobernación de la provincia de Santa Fe como la Intendencia de la ciudad de Rosario (ciudad cabecera del área), han estado de manera ininterrumpida a cargo del Frente Progresista Cívico y Social[6].

3.4. Desafíos de gobernanza y coordinación inter-metropolitano y regional

Si bien en la última década (período 2010-2020) se desarrollan numerosas acciones de fortalecimiento de la gobernanza del AMR, aún quedan diversos desafíos pendientes. En primer lugar, como se planteó en el marco anterior, es fundamental la aprobación por parte de cada municipio de los Planes Urbanos Locales ya desarrollados, esta tarea queda aún pendiente en la mayoría de los municipios y comunas del área[7]. Por otra parte, el mayor desafío vinculado a

[6] El Frente Progresista Cívico y Social resulta una coalición política que se conforma en el 2006, integrada por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y el Partido Demócrata Progresista (PDP) (Pinillos y Iglesias, 2023).

[7] Es importante destacar que la presentación y publicación de los documentos se realizó en diciembre de 2019, y durante el año 2020 se frenaron muchos procesos y dinámicas debido a la pandemia mundial de Covid-19.

un amplio desarrollo y fortalecimiento de gobernanza multiescalar es la coordinación entre otros niveles estatales y jurisdiccionales.

Como ya se mencionó anteriormente, los principales procesos de transformación del AMR exceden los límites jurisdiccionales de cada localidad y requieren un abordaje más amplio, de participación multiactoral y en coordinación entre las distintas comunas, municipios y Estado provincial; pero, gran parte de los procesos desarrollados requieren también el abordaje conjunto con otros niveles de gobernanza (especialmente con otras provincias y con el Estado nacional).

A modo de ejemplo, uno de los principales desafíos que involucra a la región en materia de sostenibilidad ambiental se asocia a los procesos vinculados a las quemas del delta del Paraná, ámbito insular que corresponde a la jurisdicción de diversas provincias (Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe). En los últimos años, se ha producido de manera sostenida en el tiempo una gran cantidad de quemas intencionales (especialmente vinculadas al incremento de la ganadería en el ámbito insular junto a otras presiones y desarrollos económicos), que han ocasionado un ecocidio y un amplio espectro de problemáticas (mayormente asociadas a la salud) para gran parte de los pobladores del AMR (como para tantas otras poblaciones cercanas).

En los últimos años, ya se han perdido más de 130.000 hectáreas de delta ocasionando una gran cantidad de muertes de especies de fauna y flora, destruyendo un complejo y valioso ecosistema. Esto ha ocasionado una fuerte movilización pública que reclama insistentemente a través de diversas manifestaciones y reclamos (con participación de cientos de miles de personas) por la promulgación de una Ley de Humedales[8] que proteja al

[8] En 1991 la Argentina aprueba la Convención sobre los Humedales a través de la Ley 23.919 (con enmiendas en la Ley 25.335). En 1994 la reforma de la Constitución Nacional Argentina, en su artículo 41, incorpora los Derechos Ambientales. En 2002 se promulga la Ley General de Ambiente (25.675). En 2013 se presentan dos proyectos (el primero de presupuestos mínimos para humedales presentada por la Senadora Díaz y el segundo por el Senador Giustiniani) que se unifican y obtienen media sanción, pero en 2015 pierde estado parlamentario al no ser considerada en la Cámara de Diputados. En 2016 se presenta un tercer proyecto (presentado por la Senadora Luna) y un cuarto proyecto por la Senadora Odarda, nuevamente estos dos se fusionan y vuelven a obtener media sanción, que reitera la historia, dado que en 2018 se pierde el estado parlamentario porque no se considerada en la Cámara de Diputados. No obstante, dicho año vuelve a presentarse un sexto proyecto en Diputados por diversos representantes de distintas provincias, que se suman a un séptimo y octavo proyectos por otros representantes. Nuevamente éstos caducan en 2019 por no obtener la sanción necesaria en ambas Cámaras (Senadores y Diputados). En dicho año se emite un fallo de la Corte Suprema de Justicia que protege los humedales. En 2020 se presentaron 15 proyectos que proponen una Ley de Humedales y, en 2022, se presentan 11 propuestas en la

ambiente y su amplia biodiversidad. Este ejemplo es representativo de la carencia de la coordinación y gestión necesaria entre los ámbitos locales (municipios), provinciales y Nación, dado que todas las esferas estatales son necesarias para intervenir mancomunadamente para frenar los procesos destructivos en curso.

Consideraciones finales

La gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos, ya sean de sistema unitario o federal, carecen en sus legislaciones del reconocimiento de la gobernanza metropolitana. Sin embargo, aquellas regiones que presentan antecedentes de asociaciones de municipios o articulaciones intermunicipales y multiescalares, como el caso particularizado de estudio, han posibilitado en las últimas décadas el desarrollo de nuevos instrumentos de legitimación y participación amplia de actores, fortaleciendo así la gobernanza metropolitana. A pesar de dichos avances, aún son necesarias reformas estatales que legitimen y promuevan estas iniciativas.

En el caso del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, en Argentina, se reconoce un mecanismo innovador a través del cual, en un marco constitucional nacional y provincial que no reconoce la escala metropolitana, se conforma una asociación voluntaria de municipios y comunas a fin de afrontar el desafío de la gobernanza metropolitana. Desde su conformación, en el año 2010, se desarrollan las gestiones y coordinaciones necesarias que contribuyen en gran medida a la aprobación en 2016 de la Ley provincial n. 13.532 de Áreas Metropolitanas. Dicho proceso, resulta un antecedente de gran relevancia, no solo para la gobernanza metropolitana argentina, sino también latinoamericana.

La participación coordinada de diversos actores en las distintas instancias del proceso de planeamiento urbano-territorial ha contribuido tanto a la legitimidad como a la identidad colectiva de la gobernanza metropolitana. Así también, la incorporación de instituciones académicas, tecnológicas y científicas, como de la comunidad en general, con sus diversos saberes, posibilitaron ampliar y articular el conocimiento sobre el propio ámbito territorial y brindar nuevas estrategias mancomunadas y consensuadas. Esto especialmente se verifica, por ejemplo, en la amplia convocatoria y participación en los 25 talleres realizados.

Cámara de Diputados y 5 en la Cámara de Senadores (www.leydehumedalesya.org, consultado el 18 de septiembre de 2023).

En este sentido, el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario ha posibilitado el fortalecimiento de la gobernanza multinivel a través de diversas actividades, políticas consensuadas, amplia participación multiactoral y el desarrollo de numerosos proyectos y obras concretadas de beneficio regional. Este desarrollo, en los últimos 10 años, ha ocasionado que si bien inicialmente en 2010 eran 17 los municipios y comunas que formaron parte del ECOMR; en el 2019 sean 26 localidades. En este sentido, esto refleja el reconocimiento de dicho organismo, fortaleciendo su legitimidad política, pero también social. Es importante destacar que, en el marco de la realización de los talleres participativos en cada localidad del área se ha producido una gran divulgación a través de medios locales de difusión (como radio, televisión y prensa), así como invitaciones personales a referentes clave de cada localidad. Esto ha posibilitado aumentar enormemente el conocimiento sobre el Ente para la sociedad en general.

Sin embargo, se destaca que el ECOMR reconoce dos ámbitos de actuación del Área Metropolitana de Rosario: 1. *la territorial*, que se encuentra definida por la continuidad y contigüidad espacial; y 2. *la política*, es decir, la de aquellos municipios y comunas que deciden formar parte del Ente de Coordinación. En este sentido, si bien la condición "voluntaria" es de gran importancia (sin imposiciones desde "arriba"), la no participación de jurisdicciones resulta de gran conflicto y problemática para el resto, dado que puede impedir la gestión y concreción de directrices y proyectos definidos para el área; frenando la resolución efectiva de temas clave para todos los habitantes.

Si bien, como se ha indicado, las principales problemáticas presentes en el área son temas existentes en gran parte del mundo, en especial en América Latina como, por ejemplo, movilidad, vulnerabilidad ambiental y déficit habitacional, el territorio estudiado presenta especificidades que requieren un abordaje particularizado de coordinación inter-jurisdiccional. A su vez, el contexto constitucional de Argentina, en el cual las políticas en torno a los usos del suelo son potestad de los municipios y comunas, dificulta el desarrollo de una amplia gobernanza.

Como hemos visto en el AMR, la mayoría de los ámbitos locales, principalmente por su escala, cantidad poblacional y recursos, presentan notables carencias y capacidades técnicas insuficientes para poder afrontar un abordaje de planeamiento integral. Es así, que se evidencia con mayor profundidad la incapacidad autónoma de la jurisdicción local para abordar temáticas que requieren indefectiblemente un abordaje territorial mayor. En este sentido, el déficit del reconocimiento e importancia del abordaje metropolitano a través de las diversas esferas estatales, partiendo desde la

Constitución nacional, ocasionan que la adhesión meramente voluntaria de las iniciativas, como en el ECOMR, impida en determinados casos lograr una transformación real en el territorio.

Por otra parte, la mayoría de los procesos en curso y de las problemáticas existentes también exceden los ámbitos metropolitanos, lo que evidencia la necesidad de otros niveles supra-metropolitanos de coordinación y gestión territorial, mediante políticas integradas que se promuevan entre el Estado nacional en conjunto con los Estados provinciales y municipales. Por lo cual, uno de los principales desafíos es promover y consolidar acciones de coordinación y gobernanza tanto entre las diversas jurisdicciones político-administrativas como de los distintos agentes implicados. Por esto, y como se evidencia ante el ejemplo de las quemas en el delta del río Paraná, es indispensable continuar el desarrollo de una gobernanza territorial con nuevas estrategias de coordinación con otras escalas, no solo en torno a la definición de proyectos, objetivos comunes y directrices de actuación, sino principalmente a través de la gestión de los acuerdos previamente definidos, a fin de efectivizar las transformaciones anheladas y consensuadas.

Referencias bibliográficas

Bang H.P. (2003). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University Press.

Boron A. (2004). Las 'reformas del Estado'en América Latina: Sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática. *Buenos Aires: Clacso*.

Brenner N. (2017). La globalización como reterritorialización: El re-escalamiento de la gobernanza urbana en la Unón Europea. En: Sevilla Buitrago A., ed., *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria: Espacios críticos, 63-112.

Brenner N. (2019). *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. New York: Oxford University Press.

Bresciani L.E. and Orellana A. (2019). Una nueva etapa de gobernanza nacional. En: Rojas F. y Vera F., coord., *Construyendo gobernanza metropolitana*. Buenos Aires: BID.

Ciccolella P. and Vecslir L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8: 23-41.

Clarín.com. (2020). *En 2019 el Gran Rosario se convirtió en el nodo portuario agroexportador más importante a nivel mundial*. 27 jul. Texto disponibile en: 27https://www.clarin.com/rural/2019-gran-rosario-convirtio-nodo-portuario-agroexportador-importante-nivel-mundial_0_547EmokEo.html

Cobos E.P. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos métropole*, 16(31): 37-60.

DOI: 10.1590/2236-9996.2014-3102
Cuadrado-Roura J.R. and Güell J.M.F. (2005). El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano. En: Rojas E., Cuadrado-Roura J. y Fernandez Gëll J.M., coord., *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de desarrollo, 529-555.
De Mattos C. (2014). Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. En: De Mattos C., *Revolución urbana: Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago: RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC, 273-214
Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (2020). Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e Islas del Río Paraná. Enero-septiembre. Texto disponibile en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_superficies_afectadas_por_incencios_2020_piecas-dp_final.pdf.
ECOMR (2019a). *Folleto de divulgación del Programa 26 Estrategias locales: Un Plan Metropolitano*. Rosario.
ECOMR (2019b). *La construcción y consolidación de un plan metropolitano*. ECOM. Rosario.
Farinós Dasí J. (2015). Desarrollo Territorial y Gobernanza. Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimento Regional em bedate: DRd*, 5(2): 4-24.
Fein M. (2014). *El Área Metropolitana de Rosario: Directrices para la concertación de un modelo territorial. Cuaderno* ECOM, *3*.
Feiock R. (2004). *Metropolitan governance: Conflict, competition and cooperation*. Washington: Georgetown University Press.
Galimberti C. (2016). Planificar el territorio metropolitano: historia de la planificación regional de Rosario (1935-1976). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 51(1): 69-101.
Galimberti C. (2017). Transformaciones históricas y nuevos desafíos del planeamiento territorial en el Área Metropolitana de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13: 89-110.
Galimberti C. (2021). Nuevos procesos de expansión metropolitana: incremento acelerado de suelo urbano en el Área Metropolitana de Rosario (1990-2010). *Revista EURE – Revista De Estudios Urbano Regionales,* 47(140).
Glückler J. (2019). Gobernanza lateral de redes: Legitimidad y delegación relacional de la autoridad decisoria. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74: 93-115. DOI: 10.4067/S0718-34022019000300093
Glückler J., Rehner J. and Handke M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74: 5-20. DOI: 10.4067/S0718-34022019000300005
Grin E.J. y Abrucio F.L. (2017). La Cooperación Intermunicipal en Brasil frente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria de la Creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Políticas Públicas*, 10(2).
Heinrichs D., Nuissl H. and Rodríguez Seeger C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: El caso de Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 35(104): 29-46.

DOI: 10.4067/S0250-71612009000100002
INDEC (2010). *Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2010. Documento Metodológico Preliminar*. Buenos Aires. texto disponibile en: http://censo2010.indec.gov.ar
Indovina F. (2007). La metropolización del territorio: Nuevas jerarquías territoriales. In: Antonio Font Arellano, coord., *L'explosión de la ciudad : transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional.* Madrid Ministerio de Vivienda.
Jessop B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, politics, governance*, 4(1): 8-32.
Kooiman J. (2003). Societal Governance. En: Katenhusen I. and Lamping W., eds., *Demokratien in Europa*. VCham: Springer, 229-250.
DOI: 10.1007/978-3-663-09584-2_11
Lang T. (2012). Shrinkage, metropolization and peripheralization in East Germany. *European Planning Studies*, 20(10): 1747-1754.
DOI: 10.1080/09654313.2012.713336
Lefèvre C. (2003). La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza. *Urban*, 8: 78-93.
Martínez Brouchoud M.F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política*, 12 (23): 96-107. Texto disponible en: https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/11011/2010_Gobernanza_y_legitimidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
Mayorga F. and Córdova E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Ginebra, SZ*. Texto disponible en: http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html
Moore-Cherry N., Kayanan C.M., Tomaney J. and Pike A. (2022). Governing the Metropolis: An International Review of Metropolitanisation, Metropolitan Governance and the Relationship with Sustainable Land Management. *Land*, 11: 761.
DOI: 10.3390/ land11050761
Napadensky Pastene A.T. and Mc Bride A.O. (2019). Metropolización y organización funcional de sistemas urbanos intermedios. Gran La Serena, Concepción y Puerto Montt. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(1): 65-78.
DOI: 10.15446/bitacora.v29n1.67325
Neuman M. (2011). La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala. *Urban*, 0(11): 6-23.
Pinillos C. y Iglesias E. (2023). Coaliciones de gobierno en el nivel subnacional. La experiencia del Frente Progresista Cívico y Social en Santa Fe (2003-2007). En: Quilici F. y Estevez Rubin del Celis J.I., coord., *Gobiernos de Coalición.Gobernabilidad, fragmentación y dinámicas políticas multinivel*. San Martin : Ed. San Martin UNSAM Edita.
Pírez P. (2005). Buenos Aires: Ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios demográficos y urbanos*, 20(3): 423-447.
Pírez P. (2008). El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina. Badia G. y Carmona R., coord., *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas.* Los Polvorines: UNGS.

Reboratti C. (2010). Un mar de soja: La nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. *Revista de Geografía Norte Grande*, 45: 63-76. DOI: 10.4067/S0718-34022010000100005

Rey M. (2010). Después de la globalización neoliberal.?` Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, *32*.

Ríos A.A. (2019). La gobernabilidad metropolitana en México: Mecanismos institucionales posibles y existentes. *Revista An@litica*, 10 enero.

Rodríguez A. and Winchester L. (2001). Ciudad, democracia y gobernanza en América Latina. *D. Jiménez.(Comp.). Laberintos urbanos de América Latina*, 57-80.

Sabatini F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Serie Azul*, 35: 59-70.

Santos E.A. (1992). *La internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial: Implicaciones para el desarrollo agrícola y rural de Américca Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Silva G.A. (2019). Desafíos institucionales de la gobernanza metropolitana en Brasil: Las agencias metropolitanas, los consorcios públicos intermunicipales y el estatuto de la metrópoli. En: Navarrete Ulloa C.A., coord., *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*. Prometeo Ediciones, 53-68.

Silva G. (2021). Notas sobre los retos de la gobenanza metropolitana en América Latina. En: Costa A. *et al*., *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada.* Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, 301-311.

Subirats J. (2017). Dilemmas: Multilevel Government, Network Governance, and Policy Co-production. In: Gómez-Álvarez D. *et. al*., *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. Washington: IDB, 86-97.

Tomás M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *GAPP Nueva Época*, 20: 53-64. DOI: 10.24965/gapp.v0i20.1048

Treboux J. and Ybañez P. (2022). Logística de transporte en el Gran Rosario en el año 2021. *Boletín de la Bolsa de Comercio de Rosario*, XL(2056), 24 jun. Texto disponibile en: https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/logistica-de-2#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202021%2C%20habr%C3%ADan,vagones%20ferroviarios%20y%206.500%20barcazas.

van Treek E.V. and Alarcón C.T. (2017). Pugna por gobernanza urbano/metropolitana en Chile: Resistencia de agencias y reforma intergubernamental con poder regional. *Urbano*, 20(35): 18-31. DOI: 10.22320/07183607.2017.20.35.02

Zurbriggen C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38): 39-64.