

ARTIGO ORIGINAL

Estrategias multiescalares en la gestión del paisaje fluvial: Caso ECOMR (Argentina)

Multiscalar Strategies in the Management of the Fluvial Landscape: The ECOMR Case (Argentina)

Cecilia Galimberti¹

Resumen

El presente artículo se propone contribuir al conocimiento de estrategias de planeamiento y gestión de los cursos fluviales en áreas metropolitanas, tomando como caso la experiencia del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR) en Argentina. El Área Metropolitana de Rosario (AMR) originalmente denominada Pago de los Arroyos, se caracteriza por un sistema hídrico particular en torno al río Paraná, acompañado por distintos afluentes que configuran una valiosa diversidad de paisajes. Con el transcurrir del tiempo, las delimitaciones jurisdiccionales y los procesos de urbanización han evidenciado la necesidad de un abordaje integrado para la gestión y el ordenamiento territorial, con el fin de favorecer tanto el resguardo como la regeneración de los ríos y promover un nuevo diálogo entre la población y el tejido urbano. En este contexto, desde su creación, en 2010, el ECOMR ha impulsado diversas estrategias y lineamientos para abordar el sistema ambiental de manera multiescalar y coordinada, con especial énfasis en sus componentes fluviales. Entre estas acciones se destacan el desarrollo de un anteproyecto de Ley de Riberas del AMR, la formulación de Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT) y la ejecución de proyectos específicos en cada localidad, incorporando instancias de participación ciudadana en el marco de los Planes Urbanos Locales (PUL) y de Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM). Los resultados destacan cómo el abordaje coordinado y multiescalar puede fortalecer la sostenibilidad y resiliencia del paisaje fluvial en áreas metropolitanas.

Palabras clave: gobernanza, áreas metropolitanas, sostenibilidad, planeamiento, paisaje fluvial

Abstract

The present article aims to contribute to understanding planning and management strategies for river systems in metropolitan areas, using the experience of the "Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario" (ECOMR) in Argentina as a case study. The Rosario Metropolitan Area (AMR), originally known as "Pago de los Arroyos", is characterized by a distinctive hydrological system centered around the Paraná River, accompanied by various tributaries that shape a valuable diversity of landscapes. Over time, jurisdictional boundaries and urbanization processes have highlighted the need for an integrated approach to land management and planning to support both the protection and regeneration of rivers while fostering a renewed dialogue between the population and the urban fabric. Since its creation in 2010, ECOMR has promoted various strategies and guidelines to address the environmental system in a multiscale and coordinated manner, focusing on its fluvial components. Among its key actions are the development of a preliminary draft of the AMR Riverbanks, the formulation of Territorial Planning Guidelines (DOT), and the proposal of specific projects in each locality, incorporating citizen participation through Local Urban Plans (PUL) and Interjurisdictional Metropolitan Plans (PIM). The findings highlight how a coordinated and multiscale approach can strengthen the sustainability and resilience of fluvial landscape in metropolitan areas.

Keywords: governance, metropolitan areas, sustainability, planning, fluvial landscape

¹ CURDIUR (CONICET-UNR), Argentina; Universidad de la Costa, Colombia, cecilia.galimberti [at] conicet.gov.ar

Introducción

Los paisajes del agua se configuran a través del tiempo a partir de las interacciones entre naturaleza y sociedad. Son el resultado de procesos en los que los límites, las conexiones y los contenidos se construyen mediante prácticas sociales, imaginarios y sistemas de conocimiento específicos. Por ello, la gestión de cuencas, flujos de agua y ciclos hidrológicos está mediada por estructuras de gobernanza e intervenciones antrópicas que entrelazan dimensiones sociales, biofísicas y políticas (Boelens et al., 2016). La ciudad, entendida como un proceso social en constante transformación, incorpora el agua como un elemento fundamental, cuya planificación debe abordarse de manera integrada para garantizar un desarrollo urbano sostenible, equitativo y orientado a la protección de los bienes comunes (Swyngedouw, 1997, 2013).

El proceso de metropolización en territorios fluviales introduce desafíos particulares. La proximidad a los cursos de agua genera una intensa ocupación del litoral con usos diversos, incluyendo infraestructura portuaria, producción industrial, desarrollos residenciales, turismo y recreación. Si bien estas dinámicas potencian la economía y amplían las oportunidades de empleo, también incrementan la presión sobre los ecosistemas ribereños, generando conflictos entre la expansión urbana y la preservación ambiental (Nel-lo, 2020). La acelerada transformación de estos espacios ha evidenciado la necesidad de generar instrumentos de planificación supramunicipal que permitan abordar de manera integral la gestión del paisaje fluvial, articulando distintas jurisdicciones y escalas territoriales (Williams, Ríos y Vecslir, 2018). En Argentina, la ausencia de un reconocimiento constitucional de las áreas metropolitanas como entidades político-administrativas genera estructuras de gobernanza fragmentadas, en las que la planificación territorial depende de la voluntad de cada municipio o provincia (Pírez, 2009). Esta situación es particularmente crítica en las áreas ribereñas, donde las competencias sobre la gestión del agua, la regulación del suelo y la planificación urbana se encuentran dispersas entre distintos niveles de gobierno (Merlinsky y Tobias, 2021).

En este trabajo, se adopta una concepción del paisaje fluvial como construcción socioecológica dinámica, entendida no solo como un conjunto de elementos biofísicos —ríos, arroyos, humedales, barrancas— sino también como el resultado de procesos históricos, simbólicos y políticos que configuran la forma en que estos espacios son habitados, gestionados y transformados. Desde esta perspectiva, el paisaje fluvial no se limita a su dimensión natural, sino que incorpora prácticas sociales, normativas, infraestructuras y disputas por el acceso y uso del agua. Retomando el enfoque de Boelens et al. (2016), se conciben estos paisajes como territorios hidrosociales, donde el agua no es un recurso neutral, sino un bien común construido a través de relaciones de poder, representaciones culturales e intervenciones técnicas. Este enfoque se alinea con la ecología política urbana de Swyngedouw (2013), quien destaca que las infraestructuras hídricas son expresiones materiales de relaciones socioeconómicas e institucionales, y con el concepto de metabolismo urbano hídrico (Castán Broto & Allen, 2011), que examina las transformaciones del agua en el ciclo urbano. Así, el paisaje fluvial es entendido como un ensamblaje multiescalar que articula procesos ecológicos, formas de gobernanza, saberes locales y conflictos por el territorio (Budds & Hinojosa, 2012; Haesbaert, 2011). Por lo cual, el paisaje fluvial debe abordarse como una infraestructura viva que conecta sistemas naturales y sociales, incorporando tanto la dimensión perceptual como la material y funcional del territorio (Bertrand, 2018; Lassus, 1997).

En este contexto, el presente artículo analiza los instrumentos de planeamiento utilizados para gestionar las transformaciones contemporáneas de las riberas metropolitanas, tomando como caso de estudio las estrategias del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR). Se examinan los abordajes multiescales impulsados por este organismo para integrar los ríos y arroyos al tejido urbano, con el objetivo de contribuir al debate sobre la gobernanza del agua y la necesidad de fortalecer modelos de gestión que promuevan la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la accesibilidad a los bienes comunes en entornos metropolitanos. La metodología utilizada en este estudio combina enfoques exploratorios, descriptivos y explicativos, basados en el análisis crítico de fuentes documentales primarias, relevamientos territoriales con observaciones directas, talleres participativos y entrevistas semiestructuradas con actores clave. A partir de este abordaje, se analizan las tensiones entre las dinámicas de urbanización y los marcos normativos e institucionales

que regulan la gestión del paisaje fluvial en el AMR.

El AMR se localiza en el margen occidental del río Paraná con un frente fluvial de aproximadamente 90 km de extensión entre la desembocadura del río Carcarañá y el arroyo Pavón. Las intervenciones desarrolladas en las últimas décadas han intensificado el consumo del suelo, transformando grandes extensiones de suelo rústico o rural a urbano. En especial, las áreas frentistas a los cursos fluviales han sido objeto de fuerte presión inmobiliaria debido a su alto valor paisajístico y su potencial para usos diversos. A su vez, es importante destacar que gran parte de las localidades del área hasta los años 2018-2020 han carecido de planes urbanos u otros instrumentos normativos que permitieran orientar los procesos de urbanización de manera coordinada. Frente al avance de un urbanismo neoliberal (especialmente desde fines del siglo XX), se vuelve fundamental fortalecer la articulación entre las decisiones territoriales en la escala local y la recuperación de la capacidad pública para gestionar estratégicamente el desarrollo urbano y ambiental (Pintos y Narodowski, 2012). Además, el marco legal vigente en Argentina otorga autonomía a los municipios en la definición de usos del suelo dentro de sus jurisdicciones, lo que con frecuencia genera criterios opuestos entre localidades contiguas, dando lugar a conflictos territoriales y socioambientales.

El artículo se estructura en tres secciones principales. En primer lugar, se presentan los antecedentes de la planificación del paisaje fluvial en Rosario y su área metropolitana, desde sus primeras intervenciones hasta los desarrollos recientes en materia de gobernanza metropolitana. En segundo lugar, se analizan las estrategias del ECOMR en la gestión del paisaje fluvial, con especial foco en cuatro instrumentos clave: las Directrices de Ordenamiento Territorial, el anteproyecto de la Ley de Riberas del AMR, el Programa 26 Estrategias Locales: Un Plan Metropolitano y los Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos. Finalmente, en las conclusiones se reflexiona sobre los principales aprendizajes del caso analizado, destacando los avances y desafíos en la planificación de las riberas metropolitanas. A partir del estudio, se argumenta que la gestión coordinada del paisaje fluvial en áreas metropolitanas requiere herramientas de gobernanza innovadoras que superen la fragmentación político-administrativa y permitan desarrollar estrategias de planificación multiescalar. Se subraya la importancia de consolidar marcos normativos que articulen los intereses de los distintos actores involucrados, promoviendo una mayor participación social y garantizando el acceso equitativo al espacio ribereño como un bien común.

“Pago de los arroyos”: antecedentes de las estrategias de la planificación del paisaje fluvial metropolitano

El AMR se caracteriza por una red hidrográfica compleja, estructurada por el río Paraná, acompañado por una gran cantidad de arroyos, ríos subsidiarios, canales, humedales y una extensa zona deltaica (Figura 1). Estos componentes han sido históricamente polos de atracción para los asentamientos humanos, al punto de que la región fue denominada originalmente *Pago de los Arroyos*. Este sistema hidrológico influye directamente en las características del suelo, las dinámicas de inundación y los patrones de ocupación territorial. Si bien diversos cursos de agua han sido fundamentales en la configuración del espacio urbano y productivo, el Paraná se ha consolidado como el eje estructurador del desarrollo regional, no solo por su importancia como vía de navegación, sino también por la presencia de barrancas que le otorgan condiciones naturales para la instalación de puertos. Desde la segunda mitad del siglo XIX, en primera instancia en Rosario y posteriormente en las localidades ribereñas, se instalaron diversos complejos productivos que, a su vez, funcionaron como atractores de urbanización.

Ya en el primer Plan regulador de Rosario, presentado en 1935, se incorporó una mirada regional, destacando la necesidad de reestructurar la costa para lograr un ordenamiento más eficiente de las actividades ribereñas. Su premisa central era que cada uso pudiera “encontrar a lo largo de la costa del Paraná su espacio bien determinado para desarrollarse” (Della Paolera, Guido y Farengo, 1935, pág. 12). Dicho documento advertía que la ciudad había quedado aislada del río debido a la expansión de infraestructuras ferroviarias y portuarias, por lo que establecía la necesidad de garantizar el acceso público a la costa para promover el bienestar y el esparcimiento de la población. Aunque el plan corresponde a una escala local, contemplaba un estudio más amplio del territorio. Entre sus propuestas se destacaba la creación de grandes parques regionales asociados a los cursos de agua:

dos reservas boscosas en Granadero Baigorria-Capitán Bermúdez y Villa Gobernador Gálvez-Alvear; y dos zonas de esparcimiento vinculadas a la cuenca del arroyo Ludueña y el arroyo Saladillo, con la proyección del parque “Quebradas del Saladillo”.

Sin embargo, la presencia de amplias extensiones de tierra frente al Paraná en los distintos núcleos urbanos costeros del AMR, sumada a la existencia de infraestructura portuaria e industrial previa (muelles, embarcaderos, elevadores de granos), generó un escenario propicio para la expansión de nuevas plantas productivas en las décadas siguientes. Este crecimiento industrial impulsó la consolidación de un corredor urbano continuo, un proceso de conurbación ribereña que se inició hacia la década de 1950 y se intensificó en los años posteriores (Galimberti, 2015). El desarrollo de un nuevo plan urbano en Rosario en 1953 retomó la relevancia del Paraná y, bajo la dirección del agrimensor Montes, encarga la realización de una nueva cartografía regional denominada “Mapa del Pago de los arroyos”, la cual tiene en su parte superior el río Paraná, desde la desembocadura del Carcarañá en el río Coronda hasta el Arroyo del Medio inclusive, focalizando en el potencial productivo y portuario de la ribera y la importante red de conectividad, ferroviaria, vial y aérea de la región.

Figura 1. Localización Área Metropolitana de Rosario



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, en dichos años, Montes (1954) propone la creación de un organismo regional de planificación; el cual, finalmente se concretó a fin de la década siguiente. En 1969 se creó el Organismo de Prefectura del Gran Rosario para realizar un Plan de Desarrollo para el Área Metropolitana de Rosario y constituirse en ente fiscalizador de los planes locales, articulando así, los distintos niveles gubernamentales (municipio, provincia y nación) y promover el funcionamiento del área de manera orgánica. El diagnóstico elaborado por Prefectura resaltó el papel estructurante del Paraná y la necesidad de abordar su planificación de manera integral, identificando diversas unidades espaciales. En el caso de la costa rosarina, el informe señalaba que la ciudad había desaprovechado su relación con el río debido a la barrera impuesta por la infraestructura portuaria (Galimberti, 2023). Por ello, proponía una reconfiguración del frente costero que permitiera transformar a Rosario de una ciudad “de espaldas al río” a una “abierto al río” (Ansaldi, Corea y Pla, 1971, pág. 37). Asimismo, el plan metropolitano identificó dos grandes ejes estructurantes: 1. Eje norte-sur metropolitano junto al Paraná, y 2. Un eje metropolitano este-oeste, a partir de la anhelada conexión entre ambas orillas del Paraná, mediante un puente que conecte Rosario con Victoria, posibilitando integrar ambas ciudades y el delta. Esto potenciaría el crecimiento regional, a través de una mayor interacción económica y sociocultural (Klotzman, 1971).

El Organismo de Prefectura fue disuelto en 1976 con la llegada de la dictadura militar, pero varias de sus propuestas fueron retomadas en los años posteriores con la recuperación democrática. En 1984, la Provincia de Santa Fe impulsó la creación del Comité Técnico Urbanístico del Gran Rosario (Co.Te.Ur), liderado por el arquitecto Adrián Caballero. Aunque el comité se disolvió posteriormente, dejó antecedentes que fueron retomados en diversas iniciativas de planificación metropolitana. En 2005, el gobierno provincial creó la Oficina de Asuntos Metropolitanos (OAM), dependiente del Senado de Santa Fe. Su principal actuación fue la elaboración del Plan de Ordenamiento de la Costa Metropolitana del Gran Rosario, en el que se reconocía a la ribera del Paraná como un paisaje unitario en transformación, estableciendo estrategias diferenciadas para los corredores norte y sur. Además, la OAM promovió un anteproyecto de Ley de Creación de Regiones Metropolitanas, que proponía tres figuras de gestión: el Organismo Regional Metropolitano, el Ente Metropolitano y la Asociación de Municipios. Sin embargo, la iniciativa no fue aprobada y la OAM fue disuelta en 2007.¹

Por otra parte, las crecientes problemáticas en el Delta del Paraná llevaron a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a intervenir a través del Plan Nacional de Manejo del Fuego² y a crear un espacio de coordinación y construcción de consensos inter-jurisdiccionales, a fin de implementar un ordenamiento ambiental de este territorio sujeto a su conservación y desarrollo sustentable. Se creó así, el “Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná” (PIECAS-DP).³ Éste buscaba consolidar un ordenamiento ambiental del territorio con los siguientes objetivos: 1. Proteger, conservar y aprovechar de manera sostenible la biodiversidad y los recursos naturales; 2. Mantener o restaurar la estructura y funciones ecológicas del delta; 3. Promover un desarrollo sustentable en la región, y; 4. Asegurar la participación de actores locales en el proceso de planificación. Pese a los estudios, reuniones y lineamientos estratégicos, la implementación del PIECAS-DP se vio afectada por avances concretos de gestión y mecanismos de financiación. La situación de las quemaduras en el delta se profundizó en los años siguientes (especialmente entre 2020-2022), lo que ha conducido a la presentación de diversas propuestas y anteproyectos de Ley de Humedales a nivel nacional que, a pesar de numerosas movilizaciones y reclamos por parte de la sociedad, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, no se ha logrado su legislación.

1 Se destaca que, desde la recuperación democrática, en 1983, la gobernación de la provincia estuvo a cargo del Partido Justicialista (PJ) de manera ininterrumpida hasta el 2007 que asume el Partido Socialista (PS), continuando en el poder ejecutivo provincial hasta diciembre de 2019.

2 Los incendios provocados en el Delta del Paraná en el año 2008 afectaron más de 170.000 Ha y produjeron diversos problemas ambientales, de seguridad vial y de salud a la población vinculada al Delta.

3 El cual involucra la participación de representantes de la Provincia de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, de los municipios afectados y de las diversas secretarías correspondientes al tema del Estado Nacional. Consiste en “un acuerdo interjurisdiccional consensuado en base técnico-científica para alcanzar metas u objetivos político-institucionales tendientes a establecer pautas de sustentabilidad en las intervenciones territoriales del Delta e Islas del Paraná asegurando su integridad sistémica, no sólo en el presente sino también en el mediano y largo plazo” (PIECAS-DP, 2014, pág.8)

ECOMR: Estrategias multiescalares y multiactorales de coordinación interjurisdiccional

El primer Plan Estratégico de Rosario (1998)⁴ ya planteaba la necesidad de una gestión metropolitana coordinada a través del programa Rosario Metropolitano, que proponía la conformación de un Ente de Coordinación Metropolitana en el ámbito territorial de la región (Municipalidad de Rosario, 1998). Sin embargo, fue recién en agosto de 2010 cuando se concretó la creación del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR), una asociación voluntaria de municipios destinada a promover la planificación y gestión integrada del AMR. El ECOMR está presidido por el intendente de Rosario y cuenta con un Consejo de Gobierno, integrado por los intendentes y presidentes comunales⁵ de las localidades miembro, además de un representante del gobierno provincial. Su estructura organizativa se complementa con un Directorio (encargado de ejecutar las decisiones del Consejo), un Consejo de Fiscalización, una Secretaría Ejecutiva y diversas unidades de gestión. Asimismo, la Dirección General tiene a su cargo las cuestiones técnico-operativas, coordinando proyectos y programas en el territorio. De esta manera, el ECOMR se configura como un organismo promotor de proyectos metropolitanos basado en la asociación estratégica y coordinada de las localidades (Fein, 2014a).

En sus inicios, el ECOMR estaba conformado por 17 localidades que se sumaron voluntariamente y en 2025 la cantidad de municipios y comunas adheridos asciende a 32. No obstante, si bien las acciones y estrategias se acuerdan entre las localidades que deciden formar parte del Ente, su enfoque territorial trasciende los límites administrativos de sus miembros. En este sentido, el ECOMR reconoce e incorpora en sus análisis y diagnósticos integrados a aquellas ciudades que, aun sin formar parte formalmente, se encuentran dentro del AMR y comparten dinámicas territoriales y socioespaciales comunes. Un hito clave en la consolidación institucional del ECOMR fue la sanción de la Ley N°13.532 de Áreas Metropolitanas en la provincia de Santa Fe (2016), la cual estableció un marco regulatorio para la conformación y funcionamiento de entes de coordinación metropolitana, además de reconocer legalmente los existentes, como el caso del ECOMR. Con esta ley, la provincia formalizó la importancia de la gobernanza metropolitana, otorgando respaldo institucional a la gestión asociada del territorio y promoviendo un modelo de planificación integrada.

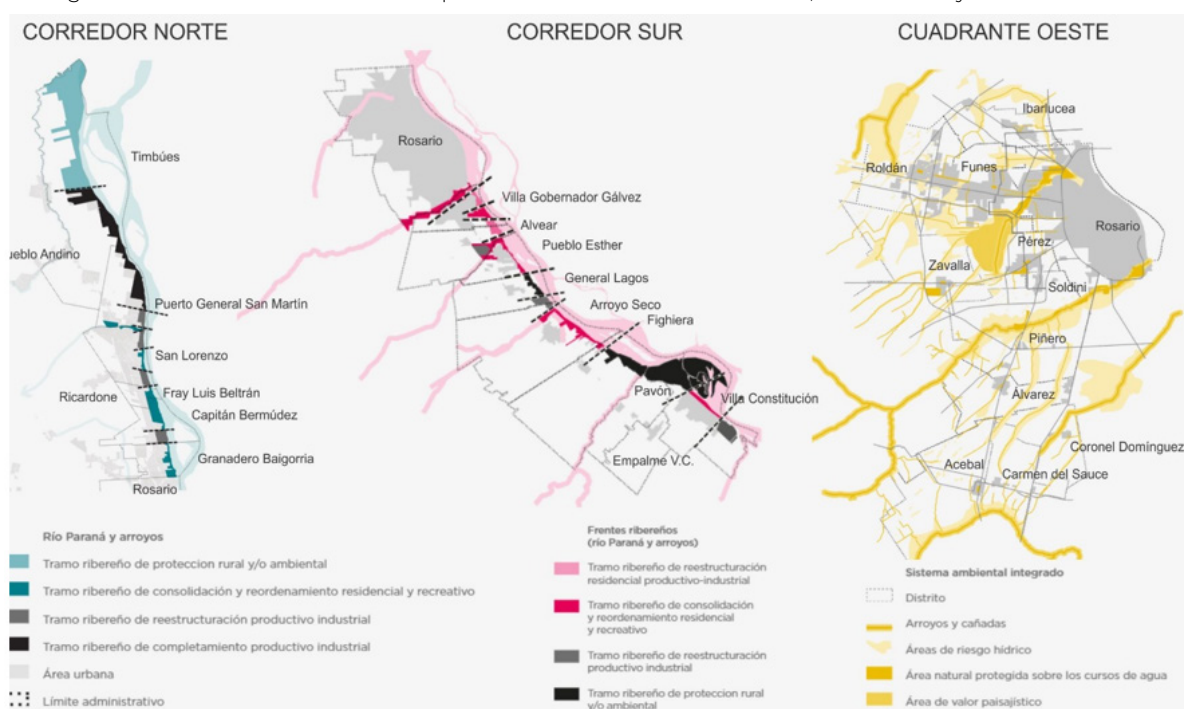
Las primeras acciones se centraron en la realización de diagnósticos, relevamientos y producción cartográfica a fin de registrar las dinámicas y características de cada localidad, identificando así las lógicas comunes que condujeron a la definición de dos corredores (norte y sur) y un cuadrante oeste; estableciendo un marco de referencia para la planificación integrada (Figura 2). Desde esta perspectiva, el ECOMR adopta un enfoque multiescalar y multiactoral, abordando la planificación territorial mediante una diversidad de proyectos, programas y estrategias.

En el siguiente apartado, se analizarán los principales ejes vinculados a la gestión sostenible de los ríos en sistemas urbanos, destacando aquellas iniciativas que buscan promover la regeneración fluvial, la accesibilidad al espacio ribereño y la articulación entre desarrollo urbano y conservación ambiental.

4 En 1998 el intendente de Rosario era Hermes Binner, correspondiente al PS (se destaca que Binner ha sido gobernador de la provincia de Santa Fe al momento de Creación del ECOMR -2010-). A su vez, en 2010 el intendente de Rosario era Miguel Lifschitz (PS), quien a su vez ha sido gobernador entre 2015 y 2019 (durante su gobernación se aprueba la Ley de Áreas Metropolitanas).

5 En la provincia de Santa Fe, Argentina, la organización territorial se distingue entre municipios y comunas según el tamaño de la población y su estructura administrativa. Los municipios son localidades con más de 10.000 habitantes y cuentan con un departamento ejecutivo (Intendencia) y un departamento deliberativo (Concejo municipal). Las comunas, en cambio, son localidades con menos de 10.000 habitantes y su gobierno está a cargo de una Comisión comunal.

Figura 2. Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario: Corredor norte, Corredor sur y Cuadrante oeste

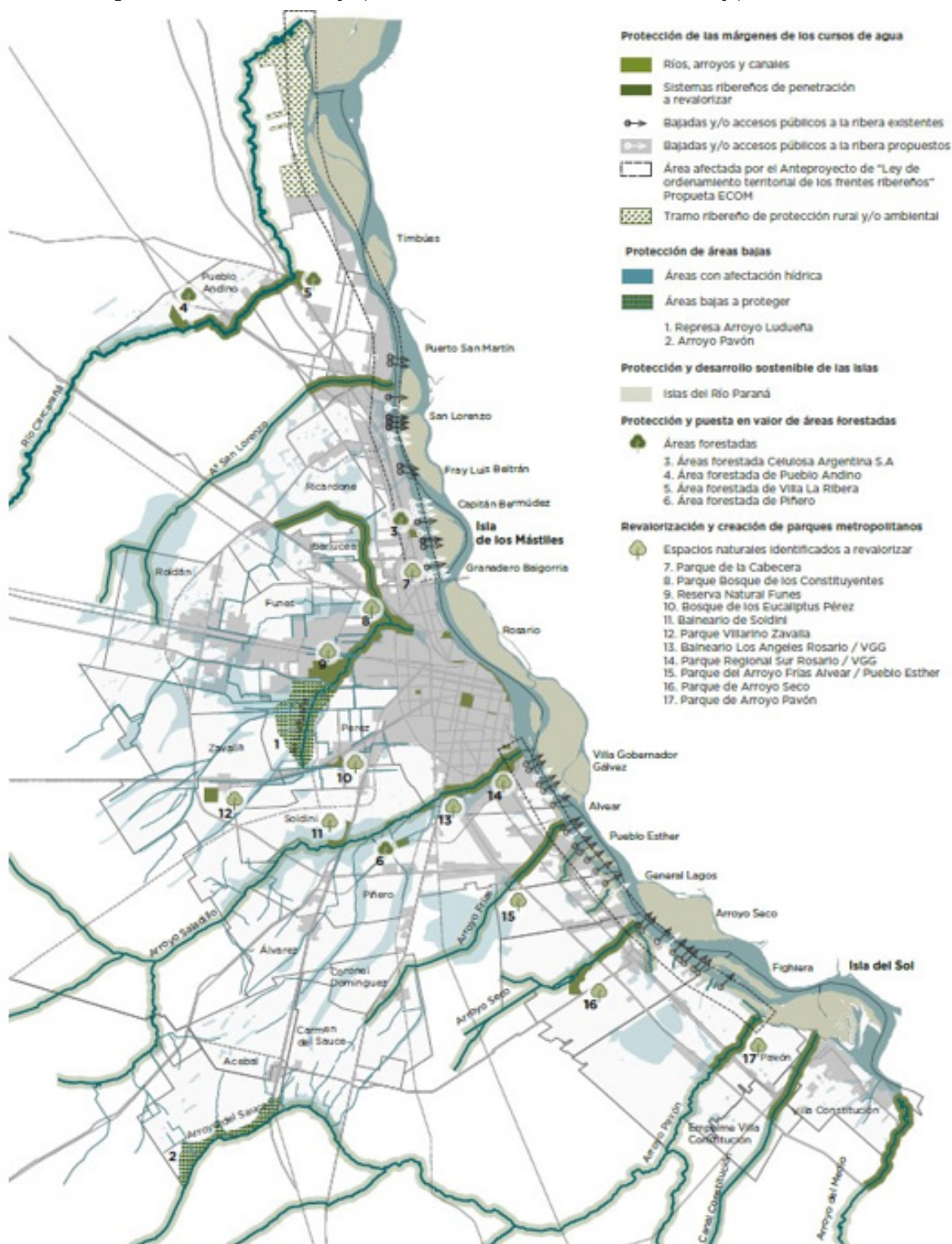


Fuente: Elaboración propia en base a ECOM (2017, 2018 y 2019a).

Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT)

Los primeros acuerdos sobre las políticas generales para el área se consolidaron en siete Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT), consensuadas por todas las localidades miembros del ECOMR en 2014. Estas directrices establecen un modelo territorial deseado, basado en el diagnóstico previo del AMR y orientado a abordar sus principales desafíos: 1. La definición de patrones de urbanización y uso sostenible del suelo; 2. La protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales; 3. La estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente; 4. La promoción de un desarrollo integral productivo y de servicios; 5. La mejora en las condiciones de saneamiento ambiental e infraestructura; 6. La coordinación estratégica y asociativa de actores; y, 7. La distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios.

Figura 3. DOT 2: Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales



Fuente: ECOM (2019b).

Si bien todas las directrices guardan relación con el sistema fluvial, se destaca particularmente la Directriz 2, que se enfoca en las dinámicas particulares del ambiente, tomando decisiones que apunten conservar, rehabilitar, recuperar y mejorar los componentes que se encuentren degradados o en riesgo de degradación. Como parte de esta estrategia, se prioriza la recuperación y consolidación de los sistemas fluviales Ludueña, Saladillo, Frías, Seco y Pavón, junto con los ríos Carcarañá, Coronda y San Lorenzo, para potenciar su función como ejes estructurantes del gran sistema verde metropolitano (Figura 3). Además, se establecen lineamientos para intervenir en la

costa del Paraná, garantizando el acceso a los servicios ambientales, promoviendo usos recreativos y reduciendo los impactos negativos sobre el curso de agua y su biodiversidad:

Sobre el sistema hídrico metropolitano, particularmente, las acciones propuestas tienen por finalidad garantizar sus funciones como corredores de biodiversidad protegiéndolos de los procesos de urbanización, para integrarlos como parte del sistema metropolitano. Esto supone definir proyectos integrales de rehabilitación de los cursos de agua para proteger sus cauces, desembocaduras, barrancas, humedales y sistemas lagunares (Fein, 2014b, pág. 38)

Las actuaciones propuestas se organizan en tres grandes sectores: el corredor norte, el corredor sur y el cuadrante oeste, cada uno con sus propios focos de intervención prioritaria. Respecto al corredor norte se establecen seis focos espaciales de actuación:

Costa norte del río Paraná: La franja costera del sector norte está predominantemente ocupada por instalaciones industriales y portuarias, muchas de ellas en yuxtaposición con usos residenciales. Se propone un abordaje urbanístico integral que facilite el acceso público al río, compatibilizando los usos ribereños existentes y reduciendo la contaminación mediante: la prohibición de nuevas industrias en la costa, la adecuación ambiental de las industrias existentes y la implementación de medidas para reducir los impactos productivos consolidados;

Isla los Mástiles: Ubicada frente a Granadero Baigorria, se promueve su protección ambiental, asegurando la preservación de flora y fauna autóctona. Se impulsa el desarrollo de actividades de ecoturismo articuladas con las iniciativas recreativas de la ciudad;

Desembocadura del río Coronda: Por sus cualidades ambientales, es un área protegida bajo la Ley de Bosques Nativos (Ley Nacional N°26.331/2007 y Ley Provincial N°13.372/2013). Se propone restringir nuevos usos productivos y portuarios, promoviendo actividades ecoturísticas;

Reserva natural "Playa Granadero Baigorria": Consiste es uno de los pocos accesos públicos al Paraná en el corredor norte. Se busca consolidarla como espacio de recreación y fortalecer su integración con otros ámbitos ribereños;

Río Carcarañá: Declarado Área Natural Protegida (ANP) por la provincia de Santa Fe, con una franja de 300 metros de protección a cada lado del curso de agua. Su territorio presenta una diversidad de usos (residenciales, recreativos y rurales) en distintas jurisdicciones, lo que requiere un ordenamiento específico para garantizar su sostenibilidad ambiental; y,

Arroyo San Lorenzo: Su tramo final, en la desembocadura con el Paraná, presenta diferencias marcadas en los usos del suelo. Mientras en la localidad de Puerto General San Martín ha desarrollado un espacio público recreativo sobre la margen norte, San Lorenzo ha destinado la margen sur a usos productivos. Se propone generar mecanismos de regulación para equilibrar las funciones de ambos sectores;

Respecto al corredor sur, se desarrollan tres focos principales de actuación:

Costa sur del río Paraná: Se plantea la creación de una reserva provincial, incorporando tanto la ribera como sus islas y bañados, con el fin de preservar el ecosistema, ordenar el uso del espacio público y fomentar el turismo sustentable.;

Arroyos del Corredor Sur (Frías, Seco y Pavón): Se reconoce su importancia como elementos estructurantes del territorio y se proponen planes de rehabilitación integral de sus márgenes, adaptados a las particularidades de cada curso de agua; y,

Recuperación de Cañadas: Se propone la creación de parques urbanos en el corredor sur mediante intervenciones que incluyan apertura de calles y senderos, saneamiento ambiental y parquización, favoreciendo la conexión entre la ciudad y el agua.

Con relación al cuadrante oeste, se establecen seis lineamientos principales:

Las márgenes del arroyo Ludueña: Se plantea su protección con acciones específicas como: la eliminación de basurales a cielo abierto, el control de los efluentes de las industrias y de efluentes cloacales sin tratamiento y la regularización de asentamientos informales en zonas de riesgo;

Humedal de la represa del arroyo Ludueña: Se delinea su protección integral, con la erradicación de actividades contaminantes y la promoción de usos recreativos sostenibles en la zona de amortiguamiento de la represa retardadora;

Bosque de los Constituyentes: Se propone un plan de manejo para el uso público de esta extensa área forestada, atravesada por el arroyo Ludueña;

Sistema canal Salvat-canal Ibarlucea: Se establecen medidas de protección para sus márgenes, prohibiendo la edificación en zonas de riesgo de desborde, pero incentivando su aprovechamiento como espacio público en áreas urbanas;

Balneario Soldini: Se plantea la recuperación de este histórico balneario, ubicado al norte del arroyo Saladillo, promoviendo su reintegración al sistema de espacios públicos ribereños;

Las márgenes del arroyo Saladillo: Se prevé su rehabilitación mediante un proyecto integral, que contemple la protección de sus márgenes, el ordenamiento de asentamientos irregulares y la mejora de barrios en situación de vulnerabilidad socioambiental. (Figura 4).

Figura 4. Imágenes de algunos componentes fluviales del AMR. Arriba: río Paraná: Delta y costa de Rosario, Corredor Norte, Corredor Sur. Debajo: Río Carcarañá; represa del arroyo Ludueña; arroyo Pavón



Fuente: Fotografías propias.

El análisis de estas estrategias se complementa con un estudio de áreas de riesgo de inundación, que identifica los sectores urbanizados expuestos y las zonas potencialmente afectadas según cada curso de agua. Finalmente, todas estas estrategias se articulan con los procesos de planeamiento urbano de Rosario y se integran en los Planes Urbanos Locales desarrollados por las localidades del ECOMR entre 2016 y 2020, así como en diversos Planes Interjurisdiccionales, los cuales se abordarán en los apartados siguientes.

Anteproyecto de Ley: Plan de Ordenamiento Territorial de los Frentes Ribereños del Área Metropolitana de Rosario (POT-FR-AMR)

A fin de organizar adecuadamente los diferentes usos, con el objetivo de garantizar una óptima coexistencia entre distintas actividades, protegiendo las áreas no urbanizadas y preservando los componentes geográficos y los recursos naturales, se desarrolla el Plan de Ordenamiento Territorial de los Frentes Ribereños del Área Metropolitana de Rosario (POT-FR-AMR) (ECOM, 2016). Este Plan

es realizado por el ECOMR en un proceso de consenso con los municipios y comunas involucrados y se desarrolló como anteproyecto de Ley para su presentación ante la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Su finalidad es evitar decisiones aisladas y descoordinadas que puedan generar impactos negativos no solo a nivel local, sino también en los municipios vecinos y en el conjunto del territorio vinculado a los cursos fluviales del AMR. El POT-FR-AMR se desarrolla entre 2014 y 2016 en un contexto en el que la mayoría de las localidades del área no contaban con planes urbanos propios. En este sentido, el plan representa un avance innovador en la planificación supramunicipal, ya que se basa en las DOT previamente definidas, permitiendo estructurar un modelo territorial integral para la gestión del sistema hídrico regional.

El plan establece sus objetivos en torno a tres grandes ejes:

- *Ambiente*: Proteger el entorno natural y garantizar una adecuada calidad de vida para los ciudadanos, identificando las áreas de valor urbanístico y ambiental que requieren estrategias de preservación o restauración.
- *Ordenamiento territorial*: Definir criterios para la regulación del uso del suelo y la transformación estructural del territorio, estableciendo lineamientos sobre renovación urbana en áreas ribereñas, vivienda, infraestructura, equipamientos y servicios.
- *Gestión*: Regular las modalidades de actuación de actores públicos y privados, promoviendo mecanismos de articulación entre distintos niveles de gobierno y sectores productivos, con el fin de orientar las transformaciones territoriales en función del interés público.

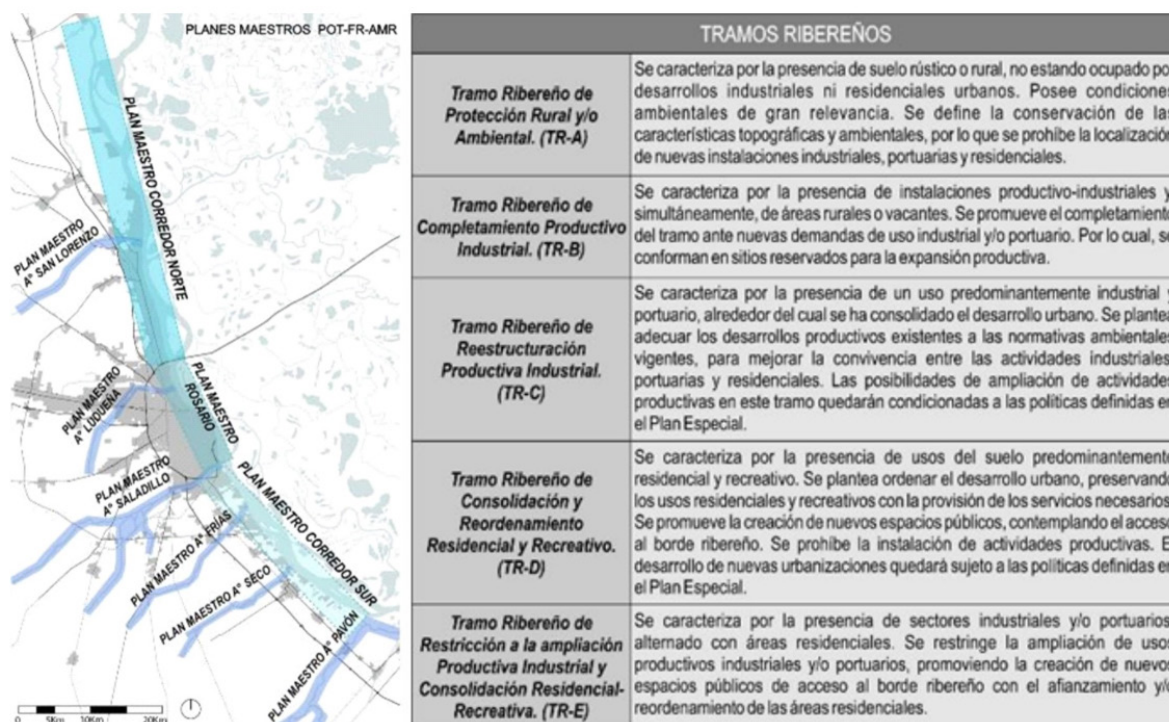
El ámbito de aplicación del plan comprende los territorios frentistas a los ríos Paraná y Coronda y a los arroyos San Lorenzo, Ludueña, Saladillo, Frías, Seco y ribera norte del Pavón del AMR. La aplicación de sus instrumentos de planificación y sus políticas de actuación impulsan: el ordenamiento y reestructuración de las áreas destinadas al desarrollo de usos productivos, portuarios, logísticos, residenciales y recreativos localizadas frente a los cursos de agua; la conformación de un sistema de espacios públicos que integre los elementos ambientales, patrimoniales y funcionales del territorio, orientando así los procesos de ocupación de las riberas; la preservación y puesta en valor de sitios (barrancas, bajadas, playas, humedales y áreas forestadas, entre otros) y arquitecturas de valor patrimonial, ambiental, cultural e histórico; y, el incremento en forma progresiva de la cantidad de superficie destinada al desarrollo de espacios públicos ribereños.

En base a las dinámicas propias de los cursos fluviales y de los procesos desarrollados en sus riberas, se define que el POT-FR-AMR se compone de los siguientes Planes Maestros:

- “Plan Maestro Frente Ribereño de los Ríos Coronda y Paraná Corredor Norte”
- “Plan Maestro Frente Ribereño del Río Paraná Corredor Sur”
- “Plan Maestro Frente Ribereño del Arroyo Ludueña”
- “Plan Maestro Frente Ribereño del Arroyo Saladillo”
- “Plan Maestro Frente Ribereño del Arroyo Frías”
- “Plan Maestro Frente Ribereño del Arroyo Seco”
- “Plan Maestro Frente Ribereño, Ribera Norte, del Arroyo Pavón”

Adicionalmente, se integran planes previamente desarrollados en el marco del Plan Urbano Rosario 2007-2017, cuyas intervenciones ya fueron aprobadas por ordenanzas municipales: “Plan Maestro de la Costa de Rosario” (río Paraná); el “Plan Maestro de Reconstrucción del borde del Arroyo Ludueña” y el “Plan Maestro de Reconstrucción del borde del Arroyo Saladillo” (Figura 5).

Figura 5. Planes Maestros del Plan de Ordenamiento Territorial de los frentes ribereños de los ríos Paraná y Coronda y de los arroyos San Lorenzo, Ludueña, Saladillo, Frías, Seco y Pavón del Área Metropolitana de Rosario. Definición de Tramos Ribereños

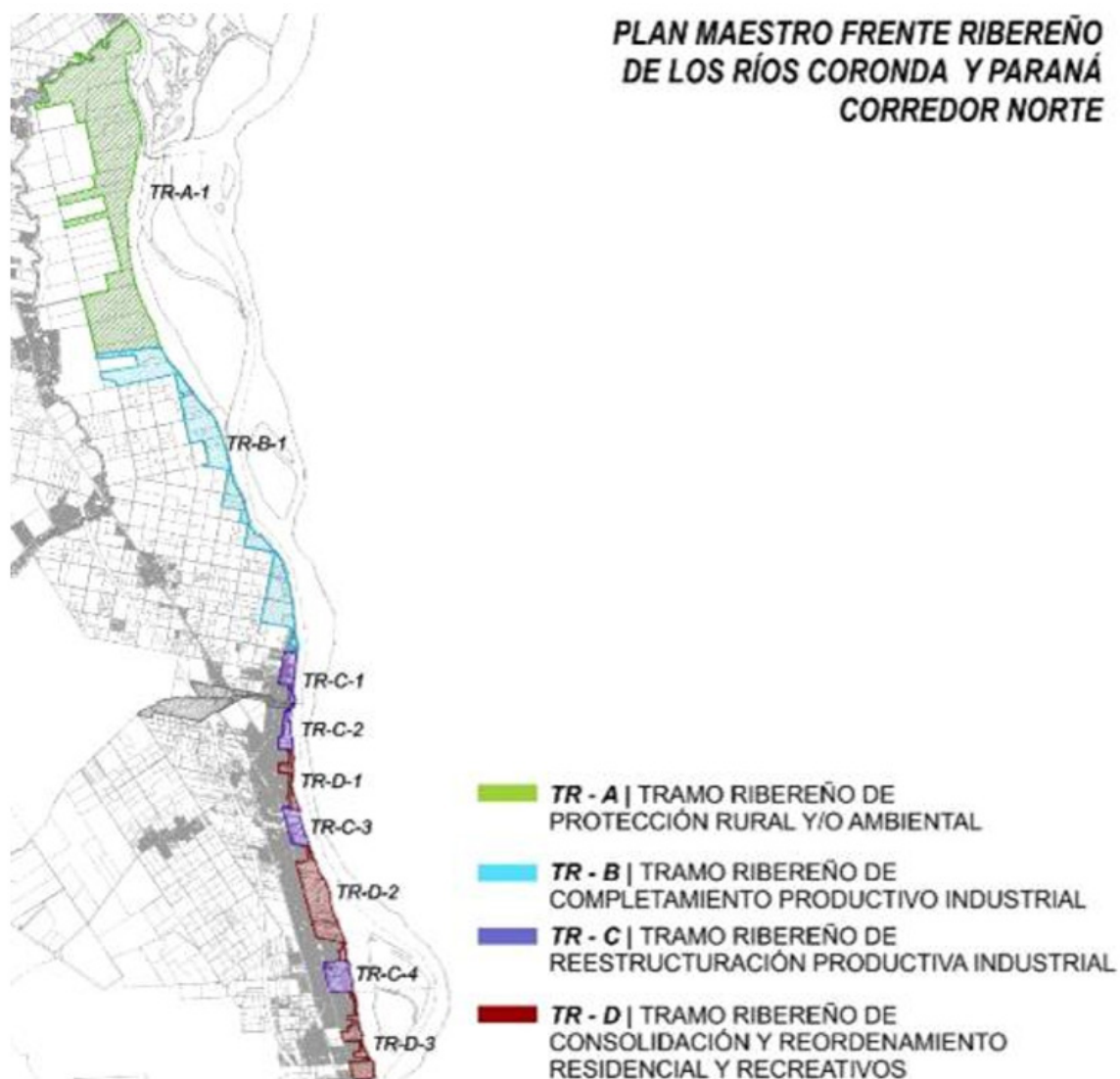


Fuente: Elaboración propia.

Los frentes ribereños del AMR presentan realidades muy diversas, con sectores altamente urbanizados, áreas rurales o de bajo nivel de ocupación y otras en proceso de transformación. La primera fase del plan consistió en un relevamiento exhaustivo de los distintos usos del suelo, identificando problemáticas y potencialidades en cada territorio. Para estructurar las intervenciones, se incorporó la figura de “tramo”, definida como una porción del territorio con características homogéneas en cuanto a su uso dominante (productivo, residencial, recreativo) y sus dinámicas socioeconómicas. Cada Plan Maestro se compone de distintos tramos ribereños, permitiendo la aplicación de políticas diferenciadas según las particularidades de cada sector.

Se establecen así, cinco tipos de tramos, teniendo en cuenta el uso del suelo dominante y, en función de ello, la política a seguir en cada caso. Cada Plan Maestro se compone de diversos Tramos Ribereños. Para cada tramo se define su área de delimitación, su caracterización, los usos predominantes del suelo, la identificación de problemas y potencialidades y se definen políticas generales a desarrollar en planes espaciales o de detalle (que serán desarrollados a cargo de cada municipio o comuna involucrados, pero respetando las políticas y lineamientos ya determinados). En el caso de intervenir más de una localidad se desarrollarán Planes Inter-jurisdiccionales estableciendo acuerdos entre los distintos gobiernos comunales y/o municipales.

Figura 6. Plan Maestro Frente Ribereño de los ríos Coronda y Paraná Corredor Norte



Fuente: Elaboración propia.

A modo de ejemplo, la Figura 6 muestra el Plan Maestro Frente Ribereño de los Ríos Paraná y Coronda Corredor Norte. Éste comprende el territorio frentista de los ríos Paraná y Coronda que se extiende desde la desembocadura del río Carcarañá en el río Coronda hasta la Ruta nacional N°174 (Av. Circunvalación - Puente Rosario Victoria) al sur (límite jurisdiccional norte de la ciudad de Rosario). El ámbito de aplicación correspondiente a la desembocadura del arroyo San Lorenzo en el Paraná se desagrega posteriormente en el Plan Maestro Frente Ribereño Arroyo San Lorenzo.

Las riberas de los ríos Paraná y Coronda en el corredor norte se hallan fuertemente comprometidas por la presencia de instalaciones portuarias, industriales y usos especiales de gran superficie que no sólo dificultan el disfrute público, sino que, en ocasiones, lesionan sus cualidades ambientales. Por otra parte, el mantenimiento permanente de la hidrovía de ultramar y la baja regulación sobre las condiciones de navegación impactan fuertemente en la erosión de las barrancas. No obstante, en el municipio de Capitán Bermúdez se identifica un extenso tramo de ribera que no cuenta hasta el momento con instalaciones portuarias e industriales, ni ha dado paso al desarrollo urbano, convirtiéndose en una gran oportunidad para la transformación urbanística de todo el sector. Asimismo, el sector norte de la jurisdicción de Timbúes presenta características rurales, no estando utilizado por usos industriales o portuarios.

El Plan Maestro Frente Ribereño de los Ríos Coronda y Paraná Corredor Norte se compone por: un tramo de protección rural y/o ambiental, por un tramo de completamiento productivo-industrial, por cuatro tramos de reestructuración productivo industrial y por tres tramos ribereños de consolidación y reordenamiento residencial y recreativo. De manera análoga se han desarrollado los demás Planes Maestros anunciados, que componen el POT-FR-AMR. Se destaca que, a pesar del acuerdo de los municipios y comunas pertenecientes a ECOMR, aun la ley no ha sido aprobada; no obstante, se incorporan sus lineamientos y planes maestros involucrados a los Planes Urbanos Locales en el Programa 26 estrategias locales: Un plan metropolitano que profundizaremos a continuación.

Programa 26 estrategias locales: Un plan metropolitano

El programa 26 Estrategias Locales se desarrolló en dos fases: 2016-2018 (primera etapa) y 2018-2020 (segunda etapa), con el objetivo principal de elaborar 25 Planes Urbanos Locales (PUL) y un documento específico para Rosario, vinculado a los Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM). En conjunto, estos documentos conforman un plan metropolitano basado en las DOT previamente consensuadas, garantizando que las definiciones de cada ámbito local se articulen de manera coherente con las estrategias establecidas a nivel de corredor, cuadrante y área metropolitana.

Figura 7. Talleres participativos en el marco del desarrollo de los Planes Urbanos Locales. Arriba: Pavón, Villa Constitución y Pueblo Andino. Debajo: Acebal, Coronel Domínguez y Rosario (PIM)



Fuente: Fotografías propias.

Cada Plan Urbano Local (PUL) se estructura en tres capítulos principales: caracterización, diagnóstico y propuesta. En todos los casos, los cursos de agua cumplen un papel central en la configuración territorial, por lo que, en la síntesis de los principales temas y potencialidades de cada territorio, el primer estudio es sobre la dinámica hídrica, donde se identifican sus especificidades y desafíos, estableciendo posteriormente políticas, lineamientos y proyectos orientados a su gestión sostenible. Tras el diagnóstico inicial y la definición de estrategias realizadas por el equipo técnico del programa liderado por ECOMR, se elaboraron Cuadernos de Discusión, uno por cada municipio o comuna, en los que se integran los estudios locales con la planificación metropolitana en torno a tres grandes ejes: urbanización, espacios abiertos e infraestructuras. Estos documentos fueron ampliamente divulgados y sometidos a instancias de participación. Se realizaron 25 Talleres Participativos (uno por cada localidad), en los que los asistentes se organizaron en mesas de discusión según los ejes temáticos (Figura 7).

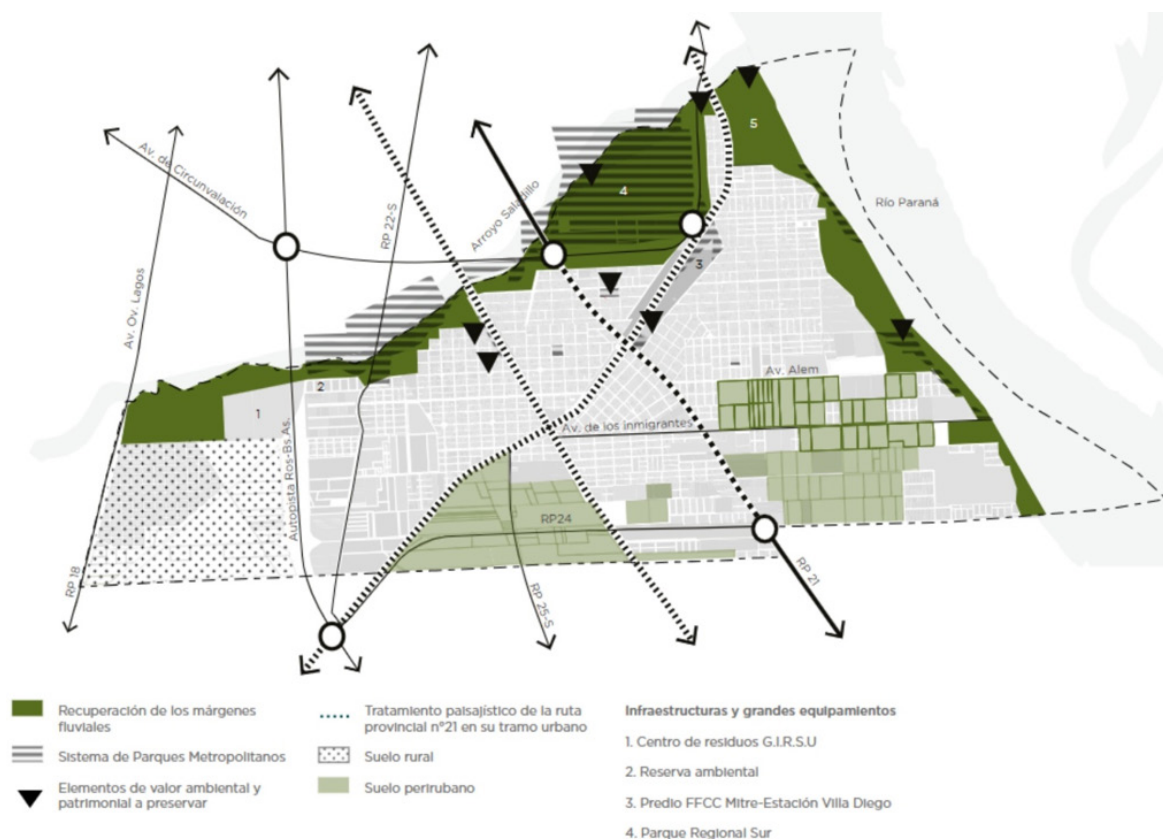
A partir de estas instancias, surgieron comentarios, propuestas y contrapropuestas, que

fueron recogidas y analizadas, cotejadas con los intendentes y presidentes comunales (junto a sus respectivos equipos de planificación). De esta manera, los resultados de cada taller fueron incorporados en la versión final de cada Plan Urbano Local (Galimberti, 2022). Si bien cada PUL tiene sus especificidades propias dependiendo de cada ciudad, al partir de las DOT todos proponen como política la optimización de los recursos ambientales que aborda la preservación de los cuerpos de agua promoviendo acciones que apunten a conservar, recuperar, mejorar y rehabilitar los elementos del medio natural que se encuentren degradados y a proteger aquellos con potencial desaprovechado o no intervenido.

Las entrevistas semiestructuradas realizadas a técnicos, funcionarios y representantes de la comunidad permitieron recuperar percepciones clave sobre los desafíos de la planificación metropolitana en territorios fluviales. En particular, se destacaron las dificultades para articular visiones entre municipios con prioridades e intereses heterogéneos, así como la necesidad de consolidar una visión compartida del paisaje fluvial como bien común. Como señaló una de las técnicas entrevistadas del ECOMR: “uno de los mayores desafíos es lograr que las localidades piensen el río no solo como parte de su territorio, sino como parte de un sistema metropolitano que exige coordinación y reglas comunes” (M.L., comunicación personal, 2019). Estos aportes fueron fundamentales para orientar los criterios normativos y operativos incorporados en los Planes Urbanos Locales y los PIM, reforzando la articulación entre diagnóstico técnico y conocimiento situado.

A modo de ejemplo, a fin de indagar sobre las estrategias en torno a los cursos de agua que aborda cada plan, vamos a focalizarnos en el PUL correspondiente a Villa Gobernador Gálvez (VGG), localidad lindante al sur de Rosario, siendo la segunda más poblada del AMR después de la ciudad cabecera. Su territorio se encuentra atravesado por dos componentes clave: el arroyo Saladillo (límite jurisdiccional norte) y el río Paraná, al este. Ambos cursos de agua presentan en su mayor extensión dentro de áreas urbanas, lo que plantea importantes desafíos en términos de planificación territorial y gestión ambiental.

Figura 8. Optimización de los recursos ambientales y patrimoniales y creación de espacios verdes en VGG



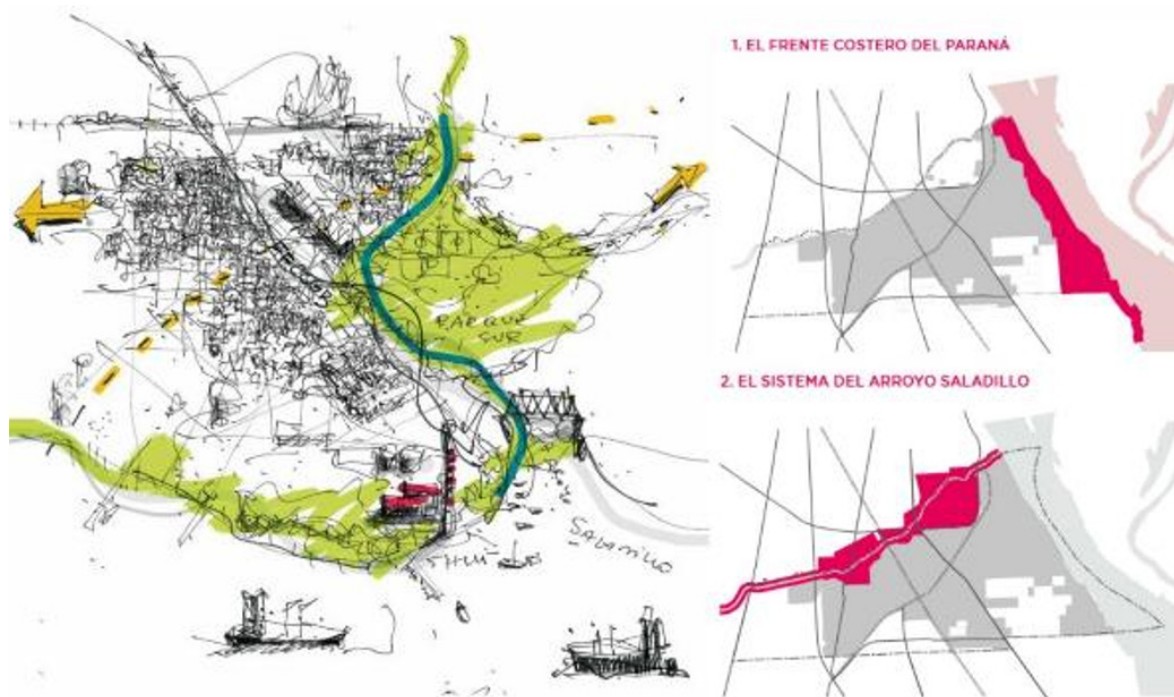
Fuente: ECOM (2017).

En este contexto, las principales políticas y acciones para el desarrollo local del PUL de VGG se centran en la recuperación de los márgenes de ambos cuerpos de agua. Para el arroyo Saladillo, se propone la generación de un programa de usos integrados que vincule a VGG con Rosario a través de la creación y continuidad de espacios públicos ribereños. Esta estrategia busca consolidar una infraestructura verde que no solo potencie la accesibilidad, sino que también contribuya a la mitigación de riesgos ambientales y a la mejora de la calidad del paisaje urbano. Respecto al río Paraná, se plantea la integración de las acciones locales con el desarrollo urbano de la costa sur del AMR, promoviendo la accesibilidad pública. Actualmente, el contacto entre el tejido urbano y el río es limitado, debido a la presencia de grandes infraestructuras productivas y asentamientos irregulares (ECOM, 2017). (Figura 8)

Es así, que las dos primeras operaciones estructurales propuestas consisten en: 1. El Frente costero del Paraná; y 2. El sistema del arroyo Saladillo. Respecto a la primera, se reitera lo ya propuesto en el anteproyecto de ley POT-FR-AMR. Por lo cual, en el sector que corresponde a la jurisdicción de VGG se identifica, por un lado, un tramo de “Renovación y reordenamiento urbano” que propone conservar el carácter predominantemente residencial de la costa, creando nuevos espacios públicos y dotando las infraestructuras, equipamientos y accesibilidad adecuada. Por otro lado, el tramo denominado “Reestructuración productiva” se establece mejorar la convivencia de las actividades residenciales y productivas, adecuando estos últimos, a las normativas ambientales. Respecto a la gran cantidad de asentamientos irregulares en ambos tramos se prevé su reordenamiento, que involucra acciones de construcción de nueva vivienda como mejoramiento de la existente, junto al desarrollo de espacios públicos ribereños y equipamientos comunitarios.

La segunda operación estructural, si bien también forma parte del POT-FR-AMR, cuenta con antecedentes adicionales en el Plan Urbano Rosario 2007-2018, que estableció un convenio interjurisdiccional entre VGG y Rosario: El Plan Maestro de reconstrucción del borde del Arroyo Saladillo. Los objetivos principales de esta estrategia incluyen: la rehabilitación de las márgenes del arroyo, promoviendo su restauración ambiental y paisajística; el saneamiento del curso de agua, con la eliminación de basurales y efluentes contaminantes; la revalorización del borde ribereño, mediante nuevas intervenciones de parquización y consolidación de espacios recreativos. Este Plan Maestro se compone, a su vez, de diversos planes de escala intermedia, algunos de ellos de carácter interjurisdiccional, que se detallarán en los próximos apartados. (Figura 9)

Figura 9. Proyectos estructurales en VGG: Frente costero del Paraná y Sistema del Arroyo Saladillo

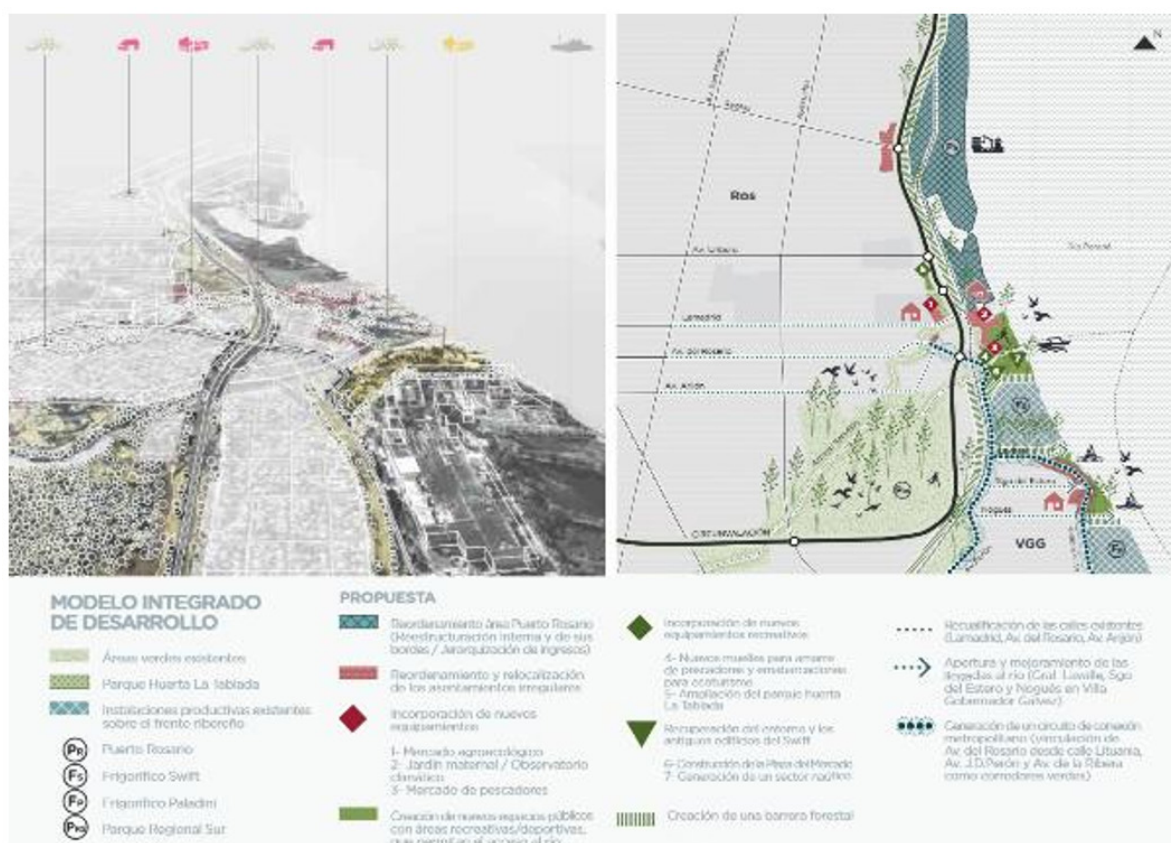


Fuente: ECOM (2017).

Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM)

Con el objetivo de consolidar una planificación metropolitana coordinada en sus distintas escalas de actuación, el desarrollo de los PUL fue acompañado por la definición de cinco Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos (PIM). Estos proyectos fueron diseñados para fortalecer la articulación entre la ciudad cabecera del AMR, Rosario, y seis localidades aledañas: Villa Gobernador Gálvez, Soldini, Pérez, Funes, Ibarlucea y Granadero Baigorria. Se destaca que cuatro de los cinco tienen como protagonistas cursos de agua (PIM Norte, PIM Noroeste, PIM Sur y PIM Suroeste), integrándose a los Planes Urbanos Locales de las ciudades correspondientes. Los PIM representan un instrumento innovador de gobernanza metropolitana, ya que su desarrollo incluyó un Taller Participativo en el que se convocaron actores de las siete localidades involucradas (realizado en Rosario). Previamente, se elaboró un documento base de discusión, en el cual se presentaban las DOT y los cinco PIM organizados en torno a tres ejes estratégicos: urbanización, espacios libres e infraestructuras. Este proceso finalizó con la presentación de propuestas específicas para cada PIM, consolidando un modelo integrado de desarrollo territorial.

Figura 10. PIM Sur



Fuente: ECOM (2020).

Siguiendo el ejemplo del apartado anterior, en torno a las jurisdicciones de Rosario y VGG, y su vínculo con el río Paraná y el arroyo Saladillo, en este sector se definieron dos de los cinco PIM: PIM Sur, enfocado en la desembocadura del arroyo Saladillo en el Paraná; y, el PIM Sudoeste, vinculado a la recuperación ambiental del borde sur del Saladillo. Ambos tienen como característica una gran complejidad y valor ambiental. En el primero, se localizan una yuxtaposición de usos, actividades y realidades diversas, entre los que se destacan instalaciones productivas-portuarias (puerto de Rosario y frigoríficos Swift y Paladini), diversos asentamientos irregulares con distintas vulnerabilidades socioespaciales⁶, incluyendo riesgos de inundación y la presencia de grandes componentes paisajísticos-ambientales de gran valor (como el Parque Regional Sur). Para abordar

⁶ En especial se destaca el barrio El Mangrullo en Rosario de 5 hectáreas aproximadamente y el barrio la Ribera en VGG de 15 hectáreas, ambos localizados en áreas inundables.

estas problemáticas, el PIM Sur propone una intervención integral del hábitat, articulada con la creación de espacios públicos en relación con los cursos de agua. (Figura 10)

Como parte del modelo integrado de desarrollo del sector, se identifican “Proyectos urbanos prioritarios” que suponen un cambio de escala, focalizando en la desembocadura del Saladillo al Paraná. Su objetivo es desarrollar una intervención que articule ambas costas, revalorizando su gran significación histórica, ya sea por el rol del Frigorífico Swift como motor atractor de nuevas urbanizaciones (Pueblo Nuevo) y debido a la presencia de edificaciones de alto valor patrimonial (como su chimenea). Esto se propone a través de un trabajo integrado entre ambas localidades, Rosario y VGG, por ejemplo, a través del trabajo social e incorporando nuevos equipamientos que promuevan el empleo de los pobladores locales, como son: un Mercado de Pescadores, la ampliación del Parque Huerta La Tablada y un Mercado Agroecológico, entre otros. (Figura 11)

Figura 11. PIM Sur: Proyectos urbanos prioritarios



Fuente: ECOM (2020).

El PIM Sudoeste parte de un proceso previo de saneamiento y recuperación ambiental del sector sur del Saladillo, desarrollado en el marco del Proyecto Integral de Saneamiento y Recuperación Ambiental del Borde Sur del Arroyo Saladillo. Una de sus principales acciones fue la construcción del Centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Centro GIRSU), un equipamiento clave para la gestión de residuos urbanos (RSU) de siete localidades del corredor sur. Previamente, en la margen sur del arroyo, en jurisdicción de VGG, se encontraba el basural a cielo abierto más grande

de la provincia de Santa Fe. A partir de su erradicación, se abordó la limpieza y saneamiento del área, liberando 19 hectáreas de costa del arroyo como Reserva Ambiental en proceso de recuperación; el desarrollo de un parque público de 21 hectáreas donde existía el basural; y, la construcción del mencionado centro de tratamiento de residuos. Es así, que el mencionado parque y gran parte del margen del arroyo también resultan reservorio en caso de desborde del Saladillo (Galimberti, 2020). (Figura 12)

Figura 12. PIM Sudoeste



Fuente: ECOM (2020).

El PIM Sudoeste busca dar continuidad a estas intervenciones, ampliando la escala de acción para revalorizar un sector más amplio, que incluye: el antiguo “Balneario Los Ángeles”, un equipamiento urbano que se encuentra en estado de deterioro y abandono pero que resulta un componente ambiental e histórico de gran relevancia para toda la región; y, un asentamiento vinculado a la producción de ladrillos, actividad asociada a una alta vulnerabilidad y contaminación. En este contexto, se proponen intervenciones que incluyen: la recuperación, rehabilitación y revalorización del Balneario Los Ángeles, promoviendo su reintegración a la estructura urbana con espacios para descanso, acampe, recreación y deportes; la consolidación del arroyo Saladillo como corredor biológico, con acciones para mejorar la conectividad ecológica y la biodiversidad; y, el ordenamiento del asentamiento informal vinculado a la producción de ladrillos, mediante estrategias de integración socio-urbana y reducción de la contaminación.

Otro de los proyectos prioritarios del PIM Sudoeste es el desarrollo de un plan de vivienda para sectores de bajos recursos, con estrategias que incluyen: el mejoramiento de viviendas existentes en condiciones deficitarias; la construcción de nuevas unidades habitacionales para familias en situación de riesgo; la apertura y regularización del trazado urbano, garantizando conectividad y acceso a servicios; y la dotación de nuevos espacios públicos y equipamientos comunitarios. Este proceso busca garantizar una convivencia equilibrada entre los diferentes usos del territorio,

promoviendo un desarrollo sostenible e inclusivo (ECOM, 2020). (Figura 13) Se destaca que cada uno de los PIM son retomados, siguiendo sus lineamientos generales, en el desarrollo y la gestión de cada ámbito local.

Figura 13. PIM Sudoeste: Proyectos prioritarios



Fuente: ECOM (2020).

Conclusiones

Los frentes fluviales en áreas metropolitanas representan territorios de alta complejidad, donde convergen dinámicas urbanas, productivas y ambientales en constante tensión. En el caso del AMR, esta problemática se ha visto agravada a través de su historia por la fragmentación jurisdiccional y la ausencia de un marco normativo metropolitano (y en gran parte local) consolidado, lo que ha derivado en procesos de ocupación y transformación territorial descoordinados, con impactos ambientales, paisajísticos y sociales significativos, asociados tanto a la presión sobre los ecosistemas ribereños como a las desigualdades en el acceso y uso del espacio fluvial.

Si bien la experiencia del ECOMR se presenta como una iniciativa inédita en términos de consolidación institucional, escala de intervención y continuidad operativa, la provincia de Santa Fe ha promovido anteriormente otras experiencias de planificación con alcance metropolitano que incluyeron componentes fluviales (como los previamente mencionados Organismo de Prefectura del Gran Rosario -1969-, Co.Te.Ur -1984- o la Oficina de Asuntos Metropolitanos con su Plan de la Costa -2005-). No obstante, estos desarrollos no lograron sostenerse en el tiempo ni establecer estructuras de gobernanza permanentes. En cambio, el ECOMR constituye el primer organismo con reconocimiento legal en contexto democrático (Ley Provincial N°13.532/2016), conformado como una asociación voluntaria interjurisdiccional, con capacidad técnica y política para diseñar e implementar planes orientados a la gestión integrada del paisaje fluvial en el Área Metropolitana de Rosario. El cual, a su vez, se constituye en punta de lanza de otras experiencias análogas como el Ente de Coordinación Área Metropolitana Santa Fe (ECAM Santa Fe) y la conformación del Ente de Coordinación Área Metropolitana Gran Rafaela (ECOM Gran Rafaela) -con desarrollos y avances diversos-.

Se demuestra que la implementación de estrategias multiescalares y multiactorales es fundamental para la gestión sostenible del paisaje fluvial. En este sentido, la formulación de las DOT ha representado un avance clave en la construcción de una visión compartida sobre el desarrollo del área, estableciendo criterios de planificación territorial que integran la protección ambiental, la estructura metropolitana y la accesibilidad al espacio ribereño. No obstante, la traslación de estos postulados en acciones concretas sigue enfrentando desafíos relacionados con la implementación efectiva y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

A su vez, el anteproyecto de Ley de Riberas del AMR se posiciona como una iniciativa innovadora para superar las limitaciones de la gobernanza local, promoviendo un instrumento supra-municipal que regule los frentes ribereños de manera coordinada. Esta normativa busca equilibrar el desarrollo urbano con la conservación de los ecosistemas fluviales, estableciendo lineamientos específicos para los distintos tramos de costa y generando mecanismos de gestión integrada entre municipios y comunas. Sin embargo, su efectividad dependerá de su aprobación legislativa y de la voluntad política para su implementación, así como del desarrollo de estrategias complementarias de financiamiento y control territorial.

Por otro lado, la implementación de los PIM ha evidenciado la necesidad de trabajar en estrategias de gestión que permitan abordar de manera integrada los conflictos territoriales y ambientales en sectores estratégicos del AMR. Estos planes han puesto en relieve la relevancia de los cursos de agua como elementos estructurantes del territorio metropolitano, destacando la importancia de su protección y ordenamiento a través de intervenciones específicas. Por ejemplo, los casos del arroyo Saladillo y el río Paraná han demostrado que la recuperación ambiental y la mejora del hábitat en entornos fluviales requieren de abordajes interdisciplinarios y de mecanismos de cooperación entre municipios y actores sociales. A nivel local, el Programa 26 Estrategias Locales ha permitido avanzar en el planeamiento de las ciudades ribereñas del AMR, integrando criterios metropolitanos en los PUL y promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. La incorporación de instancias de debate y construcción colectiva ha sido clave para fortalecer la gobernanza del paisaje fluvial, permitiendo que las estrategias metropolitanas sean apropiadas y adaptadas a las especificidades de cada localidad. Justamente, la continuidad de estos procesos requiere de un compromiso sostenido en el tiempo por parte de los gobiernos locales, a fin de evitar la fragmentación y la discontinuidad de las políticas urbanas y ambientales.

Es así, que pesar de los avances en la gobernanza metropolitana de los frentes fluviales en Rosario, aún persisten desafíos en términos de consolidación institucional, financiamiento y capacidad de gestión. La fragmentación administrativa sigue siendo una barrera para la implementación de estrategias coordinadas, dado que las competencias en materia de ordenamiento territorial continúan estando distribuidas entre distintos niveles de gobierno sin una articulación clara. En este contexto, resulta fundamental fortalecer los espacios de coordinación multiescalar y avanzar en la institucionalización de mecanismos de gobernanza que permitan una gestión más eficiente y equitativa del paisaje fluvial.

El análisis del AMR resalta la importancia de comprender a los sistemas fluviales como infraestructuras urbanas dinámicas, cuya planificación debe integrar estrategias de conservación ambiental, accesibilidad pública y regulación de usos del suelo. La sostenibilidad del paisaje fluvial en áreas metropolitanas no puede depender únicamente de normativas y planes de ordenamiento, sino que requiere de procesos participativos que promuevan la apropiación social del territorio y refuercen el sentido de pertenencia e identidad ribereña. En este sentido, la consolidación de modelos de gobernanza innovadores debe considerar: la integración de múltiples escalas de gestión, asegurando la articulación, especialmente, entre los niveles municipal, metropolitano y provincial, pero también interprovincial y nacional (como el caso del PIECAS); el fortalecimiento de la cooperación interjurisdiccional, promoviendo acuerdos sostenidos en el tiempo entre localidades con dinámicas territoriales compartidas; y, la articulación entre actores públicos, privados y comunitarios, asegurando que el ordenamiento y gestión del paisaje fluvial respondan a intereses colectivos y no solo a dinámicas sectoriales o de mercado. La planificación metropolitana del paisaje fluvial debe concebirse como un proceso dinámico, capaz de adaptarse a los cambios ambientales y urbanos, garantizando la resiliencia del territorio y el bienestar de las generaciones futuras. La incorporación de enfoques basados en la mitigación de riesgos, la regeneración ambiental y la justicia socioespacial resulta clave para avanzar hacia modelos de desarrollo más equitativos y sostenibles en los frentes ribereños metropolitanos.

Referencias

- Ansaldi, M.D.; Corea, M. y Pla, L. (1971). Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Área Metropolitana de Rosario. *Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario*, 14. Prefectura del Gran Rosario.
- Bertrand, C. (2018). Thinking territories: Between space and place. In A. Berque, A. Paquot & A. Younes (Eds.), *Space and Place in the Landscape* (pp. 45–58). Springer.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., y Wester, P. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Budds, J., y Hinojosa, L. (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), 119–137.
- Castán Broto, V., y Allen, A. (2011). Urban water and energy in an interdependent world: A review of urban metabolism. *Journal of Industrial Ecology*, 15(6), 901–913. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2011.00331.x>
- Della Paolera, C., Guido, A. y Farengo, A. (1935). *Plan Regulador y De Extensión. Municipalidad de Rosario*.
- ECOM (2016). Anteproyecto de Ley: Plan de Ordenamiento Territorial de los Frentes Ribereños del Área Metropolitana de Rosario (POT-FR-AMR). [Inédito]
- ECOM (2017). Villa Gobernador Gálvez 2030: Plan Urbano Local. ECOM.
- ECOM (2018). San Lorenzo 2030: Plan Urbano Local. ECOM.
- ECOM (2019a). Piñero 2030: Plan Urbano Local. ECOM.
- ECOM (2019b). La construcción y consolidación de un plan Metropolitano. ECOM.
- ECOM (2020). Rosario. Construyendo lazos Metropolitanos. 5 planes interjurisdiccionales. ECOM.
- Fein, M. (2014a). El Área Metropolitana de Rosario. Estructura institucional y caracterización territorial. *Cuaderno*, 1. ECOM.
- Fein, M. (2014b). Directrices de Ordenamiento Territorial: Bases para un Acuerdo Metropolitano. *Cuaderno*, 3. ECOM.
- Galimberti, C. (2015). *La reinención del Río Procesos de transformación de la ribera de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina*. UNR Editora - A&P Ediciones. <https://rephip.unr.edu.ar/items/eba177da-a4e1-49cf-ab38-7a734aac41b0>
- Galimberti, C. (2020). Planificar el territorio fluvial sudamericano: indagaciones sobre el paisaje deltaico del Gran Rosario. ZARCH. *Journal of interdisciplinary studies in Architecture and Urbanism* (15), 52–65. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.2020154614
- Galimberti, C. (2022). Citizen participation in multiscale planning: the case of “26 Local Strategies: A Metropolitan Plan” in the Rosario Metropolitan Area, Argentina (2016–2020). *Environment & Urbanization*, 34 (1), 229–246. <https://doi.org/10.1177/09562478211069017>
- Galimberti, C. (2023). La Prefectura del Gran Rosario y sus Cuadernos de divulgación. *Rubrica Contemporanea*, XII (24). <https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.296>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Siglo XXI Editores.
- Klotzman, E. (1971). Complejo Regional Rosario-Victoria. *Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario*, 5. Prefectura del Gran Rosario.
- Lassus, B. (1997). *The landscape approach*. University of Pennsylvania Press.
- Merlinsky, G. y Tobias, M. (2021). Conflictos por el agua en las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo

y Reconquista. Claves para pensar la justicia hídrica a escala metropolitana. *Punto Sur*, 5, 24-40. <https://doi.org/10.34096/ps.n5.10998>

Montes, A. (1952). Las prefecturas regionales de planificación: ordenamiento de trabajos y servicios públicos como base para la conducción política del Desarrollo Regional. *Tercera Conferencia del Segundo Siglo*. Ateneo de Ingenieros Peronistas.

Municipalidad de Rosario (1998). Plan Estratégico Rosario. Municipalidad de Rosario

PIECAS-DP (2014). Plan Integral Estratégico para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la región Delta del Paraná. <https://cauceecologico.org/wp-content/uploads/2020/03/PIECAS-DP-2014.pdf>

Nel.lo, O. (2020). Els riscos ambientals i la urbanització del litoral català. L'experiència dels Plans Directors Urbanístics del Sistema Costaner. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 89, 221-246. <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.197>

Pintos, P. A., & Narodowski, P. (2012). *La privatopía sacrílega*. Series: Colección Bitácora Argentina.

Pírez, P. (2009). La gobernabilidad metropolitana como tarea pendiente en la sociedad Argentina. 21 *Congreso Internacional de Ciencia Política*, Santiago de Chile.

Swyngedouw, E. (1997). Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880–1990. *Environment and planning*, 29 (2), 311-332. <https://doi.org/10.1068/a290311>

Swyngedouw, E. (2013). UN Water Report 2012: Depoliticizing Water. *Development & Change*, 44 (3). <https://doi.org/10.1111/dech.12033>.

Williams, F.; Ríos, D. y Vecslir, L. (2018). Editorial: Dossier “Ríos Urbanos”: explorando nuevas perspectivas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales. *Estudios del hábitat*, 16 (2) e043. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/104138/CONICET_Digital_Nro.c63d5658-d111-4c3c-adbc-fc109ef12ede_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y