

Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales.

El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

Metropolitan Urban Planning and Environmental Problems in Hydrosocial Territories.

The Case of the Paraguay-Paraná Waterway in the Rosario Metropolitan Area

Vera Paula¹; Ocantos Ariel¹; Añaños María Celin²

paulavera.arg@gmail.com , arielocantos@yahoo.com.ar , ananosmariacelina@gmail.com

¹Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Investigaciones Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Rosario, Argentina

²Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Enviado: 23/07/2023 / Aceptado: 21/11/2023

Vera,Paula; Ocantos, Ariel; Añaños, María Celin: (2023) "Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario" en Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial N°34, Vol. XVII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 130 – 158, ISSN 1852 – 0006



<https://doi.org/10.48162/rev.55.047>

Resumen

El objetivo del trabajo, de naturaleza exploratoria, es indagar la dimensión socioambiental como uno de los ejes constitutivos de la problemática urbana del Área Metropolitana de Rosario (AMR) afectada por la existencia de la infraestructura Hidrovía Paraguay-Paraná y cómo esta dimensión es abordada desde la planificación urbana a cargo del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) y objeto de acciones de movimientos ambientalistas.

La metodología es cualitativa basada en el análisis de fuentes documentales oficiales, entrevistas y observación de campo.

La información analizada permite saber que entre los problemas se destacan: vulnerabilidad ambiental, deficiencias en la prestación de servicios, extensión desmedida y dispersa de la urbanización, desmoronamiento de barrancas, carencia de espacios públicos y ausencia de equipamientos, entre otros. Los instrumentos de planificación actuales los incorporan en forma muy general y se constata una carencia de acciones propositivas. Para su resolución se enfrentan dificultades por ausencia de soporte legal de la planificación metropolitana y estudios de impacto ambiental. En cuanto a la relación institucional entre organismos gubernamentales y movimientos sociales, esta es prácticamente inexistente. Temática que incorporamos en la agenda de investigación hacia el futuro.

Palabras clave: zona metropolitana, planificación urbana, ambiente, política pública

Abstract

The objective of this exploratory work, is to investigate the socio-environmental dimension as one of the constituent axes of the urban problem of the Rosario Metropolitan Area (AMR) affected by the existence of the Paraguay-Paraná waterway and how this dimension is addressed from the urban planning in charge of the Metropolitan Coordination Entity (ECOM) and object of actions of environmental movements.

The methodology is qualitative based on the analysis of official documentary sources, interviews and field observation.

The analyzed information allows us to know that among the socio-environmental problems stand out: environmental vulnerability, deficiencies in the provision of services, excessive and dispersed extension of urbanization, collapse of ravines, lack of public spaces and lack of equipment, among others. The current planning instruments incorporate them in a very general way and there is a lack of proactive actions. For its resolution they face difficulties due to the absence of legal support from metropolitan planning and environmental impact studies. As for the institutional relationship between government agencies and social movements, this is practically non-existent. A topic that we incorporate into the research agenda for the future.

Key Words: metropolitan area, urban planning, environment, public policy

Introducción

La gestión de las áreas metropolitanas es considerada por Mazzalay et al. “una de las problemáticas más importantes y difíciles que aborda tanto la gestión de lo político como la gestión de lo público”. Atribuyen esta dificultad a la complejidad de “...la realidad circunstancial de lo metropolitano” (2022, p. 49). La realidad circunstancial refiere, según entendemos, a procesos situados históricamente, de incidencia local pero interrelacionados a temáticas o cuestiones de diferentes escalas geográficas temporales, dimensiones políticas sociales y que son transformados por lo tanto por varias dinámicas. De este modo, a partir de las intervenciones a escala metropolitana se genera una sinergia que relanza procesos multiescalares dotando de gran complejidad a estos territorios. Estas condiciones implican que el abordaje de una problemática metropolitana en particular sea difícilmente generalizable si bien tienen en común remitir a una lógica de gestión de algo mayor a la sumatoria de territorios individuales. Argentina cuenta con antecedentes de gestión metropolitana que, de acuerdo a la información reunida por Mazzalay et al. (2022) componen una realidad muy variada de experiencias. Parte de estos, en particular en las ciudades del interior, se generaron en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), activo desde fines de la primera década del siglo. Otros surgieron bajo diversas iniciativas, temporalidades y objetivos de gestión¹. Elinbaum (2020) por su lado, al referirse a la casuística argentina, la identifica como “planeamiento metropolitano heterodoxo”, por haberse desarrollado sin el sostén de grandes estructuras de leyes y regulaciones, como el caso de países del “Norte”, lo que explicaría la diversidad de experiencias.

Dar cuenta de esta diversidad escapa a nuestras posibilidades actuales y el presente trabajo aspira a contribuir a la construcción de ese conocimiento tomando como caso de estudio el Área Metropolitana de Rosario (AMR) y la experiencia de su gestión por el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM)², considerada por la propia institución pionera a nivel nacional. El AMR tiene su epicentro en la ciudad de Rosario, Santa Fe, Argentina. Su superficie abarca 2.174 km², donde reside una población cercana al millón y medio de habitantes, radicada en casi un 99 % en localidades urbanas. Desde el ángulo productivo, reúne actividades industriales y agrícolas, ligadas históricamente

¹ ver Mazzalay et al. 2022 pp. 59 a 62

² El trabajo se inscribe en el proyecto de investigación PICT 03941 “Hidrovía y planificación urbana del Área Metropolitana de Rosario” (2022-2025) financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, República Argentina.

a la producción de granos para la exportación. De ella sale el 75% de los productos generados para el mercado internacional (granos, principalmente soja, derivados y minerales) mediante una red de puertos y 31 terminales portuarias privadas de grandes compañías internacionales, de generación relativamente reciente. Esta estructura portuaria se desarrolla en el tramo de salida marítima de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP) (nombre comercial del complejo portuario), a lo largo de 123 km de costa sobre el río Paraná, límite Este del AMR. Considerada en conjunto el AMR configura un territorio complejo, en el que las actividades productivas tienen importantes consecuencias socioambientales, por el uso de agroquímicos en la producción agrícola de la Zona Centro a la que pertenece (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y los efectos de la HPP-sobre el ecosistema, las poblaciones y las costas.

Uno de los desafíos que enfrentamos con nuestro estudio es construir una problemática de estudio que no aparece visible en primera instancia, sino que es posible tramarla a medida que identificamos relaciones entre dimensiones, actores y elementos que suelen abordarse de modo particular. Desde esta perspectiva relacional podemos inferir que el modelo productivo y portuario estructura el territorio metropolitano de determinadas maneras, condiciona los modos de vida y tiene, entre otros, impactos ambientales específicos en la región. Nos preguntamos, entonces, ¿cómo se comprende esta problemática desde la gestión metropolitana? ¿Asumen este territorio y sus dimensiones complejas desde una perspectiva integral o se planifica abordando elementos aislados? ¿Qué lugar ocupa la problemática ambiental en la planificación urbana metropolitana?

Estos interrogantes se potenciaron en 2021 cuando venció la concesión de dragado y balizamiento de la HPP lo que alertó sobre la necesidad de elaborar estudios de impacto ambiental y mayores controles por parte del Estado. Sumado a esta situación, los crecientes incendios acontecidos en las islas del delta del Paraná, con mayor intensidad desde el año 2020, operaron como alarmas sociales frente a la pérdida de calidad de vida urbano-ambiental. De este modo, las agendas políticas, mediáticas y académicas se focalizaron en los diversos impactos producidos por la HPP.

Si bien se trata de un tema emergente, su atención tiene ya antecedentes de relieve. Forman parte de ellos el dossier “Aportes multidisciplinarios y a distintas escalas en el estudio de la hidrovía Paraguay-Paraná” coordinado por Álvarez (2022), diversos informes producidos por el Taller Ecologista y la Organización Cauce, así como de la Red Internacional Wetland, y varias tesis doctorales, Scarpacci (2022), “Un proyecto instrumental para las periferias: dimensiones de poder, geometrías variables y

agronegocio en la región Rosario, Argentina (1995-2021)”; Massin (2017), “El corredor metropolitano entre Buenos Aires y Rosario: un espacio complejo de la metropolización”; entre otros materiales de gran valor y actualidad.

Ahora bien, ¿qué sucede con las poblaciones y ciudades asentadas en los márgenes de este sistema fluvial? ¿Cómo impacta la HPP en la vida cotidiana? ¿Cómo se relaciona con las particularidades socio-económicas que adquieren las localidades con terminales portuarias? ¿Cómo incide el río, en tanto HPP, en la planificación urbana de las ciudades-puerto del AMR?

Al poner el foco en la relación entre la HPP y los espacios urbanos radicados en los márgenes del río Paraná, se constata una vacancia de estudios desde las Ciencias Sociales dirigidos a estudiar los efectos sobre las poblaciones, siendo la excepción el trabajo de Schweitzer, Petrocelli y Scardino (2018), sobre dos localidades del área costera del AMR (San Lorenzo y Puerto General San Martín), donde señalan impactos poblacionales importantes en lo que respecta a la desigual distribución de servicios urbanos y el incremento de la densidad poblacional en las zonas más alejadas de la costa, asociable al efecto de expulsión territorial que producen las actividades portuarias e industriales. Asimismo, alimentado por la llegada de mano de obra para la construcción de las instalaciones de las nuevas empresas, que se radica en lugares precarios, reconocidos como “asentamientos”³ y el incremento de población proveniente de Rosario en busca de terrenos más baratos, lo que generalmente implica residir en áreas con carencias de servicios.

Otros antecedentes relevantes se relacionan con temas estructurales. Entre estos, los trabajos de Galimberti, quien analiza el vínculo entre el agua y el tejido urbano desde una perspectiva que asume a las infraestructuras portuarias como patrimonio identitario de la zona (Galimberti, 2017a) y al río como eje estructurador de la planificación de la región metropolitana (Galimberti, 2017b). Por su lado, Rausch (Rausch, 2021) analiza el proceso de legitimación que llevaron adelante los promotores del proyecto HPP en la década de los 90 a través de discursos sostenidos en la eficiencia, la privatización y la integración regional en sintonía con el modelo agroexportador, extractivista y neoliberal que caracteriza a la región y, a su vez, los procesos de resistencia y rechazo de las poblaciones (Rausch, 2022).

³ Denominación de mayor uso en la actualidad para denominar situaciones de habitación precarias, en suelo privado o estatal, generalmente sin título de propiedad y carente de servicios, en lugar del término “villa miseria”, por su connotación peyorativa.

Ante esta compleja situación, nos fijamos, por lo tanto, el objetivo general de analizar la dimensión ambiental por ser uno de los ejes constitutivos de la problemática social y urbana afectada por la existencia de la HPP, poniendo especial atención en el abordaje que se hace del tema desde los instrumentos de planificación urbana, materializado en los Planes Urbanos Locales (PULs) del AMR elaborados con la asistencia técnica del ECOM, en tanto piezas para el armado de un plan metropolitano.

Abordaje teórico metodológico

Para cumplimentar el objetivo nos fijamos una estrategia metodológica de corte exploratoria, orientada por tres ejes: el primero es la planificación territorial metropolitana, conscientes de que, como afirma Ciccolella (2014), los procesos territoriales actuales, “plantan una dificultad cada vez mayor para entenderlos, aprehenderlos, construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos a través de la planificación y el ordenamiento territorial” (p. 25). El segundo eje, interrelacionado con el primero, está puesto en los efectos socioambientales de estos enclaves productivos extractivistas en donde analizamos puntualmente las localidades del Área Metropolitana de Rosario (AMR) que poseen terminales portuarias. Esta focalización se vincula a la transversalidad y la interdependencia que ponen de manifiesto las problemáticas ambientales (Merlinsky, 2021). El tercero, introducir en el análisis una serie de conflictos y luchas ambientales impulsadas por vecinos y/u organizaciones en respuesta a las problemáticas identificadas en el AMR que constituyen elementos clave para comprender la dinámica social, urbana y ambiental en esta relación constitutiva entre el humedal, el río Paraná, la Hidrovía y la planificación y configuración urbana del área metropolitana de Rosario.

El diseño metodológico es cualitativo, basado en la interpretación crítica de los discursos puestos en circulación en documentos públicos del ECOM (publicaciones e información en la web oficial). En cuanto a los planes urbanos nos focalizaremos en los PULs de las localidades del AMR que tienen terminales portuarias a fin de centrar la atención en las relaciones entre la planificación urbana metropolitana y la HPP, en tanto generadora de problemáticas particulares en el medioambiente y la calidad de vida en estas localidades. El análisis de los PULs se hizo mediante palabras clave y el análisis de los enunciados relevados. Asimismo, el análisis se sostiene en conocimientos que surgen de entrevistas en profundidad (a actores institucionales y de movimientos sociales) y salidas de campo con registros etnográficos.

El trabajo, además de esta introducción, se desarrolla en cinco apartados en los que vamos profundizando los ejes de análisis que nos propusimos. El primer apartado trata

el impacto ambiental que genera el modo de desarrollo y en particular la infraestructura de la HPP. En el segundo ubicamos una breve historización de la planificación metropolitana, deteniéndonos en el marco institucional del ECOM. El tercer apartado presenta las líneas de acción del ECOM y se analizan en particular los planes urbanos a fin de reconocer el tratamiento de la cuestión ambiental de la selección de localidades. En el cuarto apartado, exponemos un conjunto de luchas sociales generadas por la problemática ambiental del AMR. A modo de cierre, el último apartado lo dedicamos a presentar un conjunto de reflexiones sostenidas en los interrogantes que nos planteamos y los nuevos que se nos abren hacia el futuro.

Impacto socioambiental de grandes infraestructuras en territorios hidrosociales

El límite con el río Paraná y la calidad de sus costas con altas barrancas, así como un territorio fértil para el cultivo de granos, reunió las condiciones geográficas para un desarrollo económico basado en la actividad portuaria y agroindustrial del área de estudio.

En 1979, en el marco de la dictadura cívico-militar (1976-1983), se le permitió a algunas empresas privadas crear puertos industriales para operar comercialmente terminales de carga de cereales, antes a cargo de la Administración General de Puertos y la Junta Nacional de Granos (Jozami, 2018). Estas modificaciones en la normativa acompañaron la transformación paulatina del perfil productivo de la región en donde las compañías agroindustriales y sus actividades ligadas al comercio, adquirieron relevancia dando inicio al auge de la exportación de soja y sus derivados. El proceso de creación de terminales portuarias privadas se culminó con la sanción de la Ley de Actividades Portuarias en 1992 (Ley 24.093), en el contexto de la reforma del Estado (Lodeserto & Ocantos, 2022). En 1996, la aprobación e introducción en el país de la soja transgénica y la utilización de herbicidas, plaguicidas y fertilizantes, tóxicos para la salud y el medio ambiente, expandió por un lado la capacidad productiva y exportadora de esta oleaginosa e intensificó la actividad de las terminales portuarias y por otro lado dio lugar al surgimiento de conflictos socioambientales y luchas ante el agravamiento de la contaminación de los ecosistemas y poblaciones.

A partir de mediados de la década de los noventa, la HPP comienza a ser parte de una nueva realidad circunstancial, en términos de Mazzalay et al (2022), que reestructura el territorio del AMR para la salida de granos y minerales al mercado internacional, en el marco del reacomodamiento global de los espacios nacionales e internacionales de producción para el intercambio de productos naturales considerados mercancías o *commodities*. Situada sobre el sistema hídrico denominado “Cuenca del Plata”, la HPP

tiene una extensión de 3.442 km y es compartida por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. La cuenca representa una de las reservas hídricas más importantes del mundo y presenta una gran diversidad biológica en torno a la cual se concentran asentamientos urbanos densamente poblados. Esta realidad nos lleva a considerar a este contexto como un territorio que ha sido afectado de diversas maneras, directas e indirectas y planos (urbano, ambiental, económico y político), por el desarrollo de la HPP.

En tanto infraestructura la HPP implicó construir un canal navegable modificando y adaptando el curso natural de los ríos, lo cual exigió el dragado del cauce principal de los ríos Paraguay y Paraná y zonas aledañas para facilitar la navegación de barcos de gran calado.

En términos conceptuales, esta infraestructura fluvial permite observar que las sociedades urbanas intervenimos el río de maneras diversas, sin considerar plenamente que el río también actúa sobre nosotros y el hábitat rural y urbano. En este sentido consideramos al río Paraná, en su función de hidrovía, como un operador espacial (Lussault, 2015). Este concepto alude a toda entidad activa en el proceso social que opera actúa con/el espacio y a partir de esta capacidad actante puede configurar y reestructurar los territorios y también producir conflictos de diversa índole (socioespaciales, ecológicos, ambientales, entre otros). La HPP, entonces, se configura como un operador espacial complejo en el sentido de que incluye al río Paraná y su amplio territorio anfibio: el humedal. Pero también opera, activando, condicionando y direccionando las reglamentaciones, acuerdos y normativas que le dan entidad, las instituciones públicas y privadas que la gestionan, el sistema económico local, regional e internacional y diversos actores sociales que disputan los sentidos y los modos de operar de la Hidrovía.

Este operador espacial, al actuar en particular en el espacio fluvial, nos conduce a otra conceptualización. En tal sentido, consideramos a la HPP como un territorio hidrosocial, noción de la Ecología política, por la que se entiende aquel producido por relaciones sociales fuertemente mediadas por el control del agua (Merlinsky, Martín, & Tobías, 2020), que articulan y disputan diversas dimensiones y escalas problemáticas. Es decir, partimos de asumir a la HPP como una espacialidad singular, compleja y dinámica en permanente interrelación con múltiples actores (locales, nacionales, regionales, multinacionales) y tramas de poder (público y privado). Esta conceptualización es esencial para corrernos de la mirada economicista de la HPP y la negación del río como elemento natural y social constitutivo de una cultura y de una diversidad de modos de

vida específicos. Al mismo tiempo, restituye su rol protagónico en las condiciones de vida urbano-ambientales que va adquiriendo el territorio bajo estudio y en las directrices de la planificación metropolitana que se estructura de cara al sistema río-hidrovía.

Entre los impactos del megaproyecto que conforma la HPP se destacan aquellos que afectan el natural funcionamiento de uno de los últimos grandes humedales, en las características hidrológicas y conectividad del sistema, en la biodiversidad, la calidad del agua, la erosión costera y derrumbes de barrancas, impactos sociales, la dinámica ecológica de los ambientes aluviales, entre otros (Wetlands International, 2019; Rabuffetti, Abrial & Espínola, 2022). Estas problemáticas fueron señaladas por Arrojo (2008), quien advertía que en los estudios realizados sobre la HPP para el Banco Interamericano de Desarrollo

estimaron que el dragado masivo de cauces y el drenaje del humedal comportarían la extinción de unas 600 especies de peces, 650 de aves y 80 de mamíferos. Por otro lado, la ruptura de la función reguladora del Pantanal incrementaría los riesgos de inundación y el impacto de las sequías en toda la cuenca (Arrojo, 2008, p.8).

Por otra parte, en relación a los efectos urbanos, la instalación de enclaves industriales y portuarios vienen generando profundas transformaciones y nuevas condiciones de vida específicas en las ciudades donde se radican algunos de los cuales ya fueron reconocidos (Schwitzer, Petroccelli, & Scardino, 2018) y que pudimos ampliar en el trabajo de campo que realizamos en la ciudad de San Lorenzo, en el que identificamos un aspecto vinculado, en particular, al acceso a la vivienda. Allí se constató el aumento del valor del suelo atribuido a los altos salarios que perciben trabajadores del sector productivo generado por la actividad exportadora. Esto incide en el aumento de los alquileres y producen una profunda desigualdad en términos de acceso a la vivienda entre los habitantes que trabajan en otras áreas, como graficó una de las personas entrevistadas: “los alquileres son precios *aceiteros* (cursiva nuestra). Y se mueven con la paritaria. Entonces hoy alquilar acá un monoambiente debe valer unas 60/70 lucas, en San Lorenzo, porque está sobre la lógica de que un sueldo básico son 250 mil pesos”.⁴⁵

En un informe de 2021, Rausch (2021) sintetiza los impactos urbanos en el AMR asociados a la Hidrovía provenientes de: 1) las actividades de transporte, que

⁴Entrevista realizada el 28 de febrero de 2023. Lucas es un término popular en Argentina para referirse al dinero, equivaliendo \$1000 a una “luca”.

⁵ En febrero del 2023 el salario mínimo, vital y móvil era de 67.743\$ (Res. 15/22 CNEPSMVM), mientras que, de acuerdo a la paritaria del gremio de aceiteros (del 20/12/2022), el salario básico inicial se estableció en 319.185\$ (<http://surl.li/nglulj>), bastante mayor al indicado en la entrevista.

contribuyen no sólo al congestionamiento y problemas de tránsito sino también a la contaminación producida por la dispersión de polvillo de cereal y productos químicos relacionados a la agroindustria; 2) de la actividad industrial que emplea productos tóxicos y contaminantes y 3) el avance territorial de las instalaciones industriales y terminales portuarias sobre áreas urbanas y costeras lo que conduce a un proceso de privatización del espacio público.

Como se puede observar, los impactos urbanos identificados de la HPP no responden a la división de límites administrativos entre las localidades, sino que son transversales lo cual requeriría a la planificación metropolitana un abordaje integral y coordinado que se gestione y planifique a esa escala.

La planificación urbana metropolitana de cara al río: breve historización de su desarrollo institucional

La creación del ECOM fue precedida de otros antecedentes de planificación metropolitana y de estudios a esa escala. El más importante fue la Prefectura del Gran Rosario (PGR), en tanto primer “ente responsable del planeamiento del Área Metropolitana de Rosario” (Ley N° 6551 art N°1) que tenía el objetivo de resolver problemáticas con criterios regionales y metropolitanos y no individuales (locales), observando críticamente que “sólo administraciones con criterios unificados podrán sustituir el actual caos y dispersión de los recursos por un ordenado desarrollo” (Ley N° 6551, p. 2). Proponía para ello la planificación metropolitana como un modelo moderno de abordaje territorial que operaría con una visión orgánica y relacional, articulando necesidades y perspectivas locales, regionales y nacionales. Durante su corta vigencia, realizó numerosos estudios publicados bajo el formato de cuadernos de trabajo (en total 14), pero no logró avanzar con acciones concretas de planificación. Esto se atribuye a conflictos internos que erosionaron la estructura de la PGR. Finalmente fue disuelta por el gobierno de facto, en 1976 (Galimberti, 2017 a). Iniciado el período democrático, en 1983, existieron nuevos intentos de gestión metropolitana que corrieron el mismo destino de la PGR, aunque igualmente dejaron en su haber importantes estudios y antecedentes entre ellos los informes producidos en el marco del “Proyecto de formación urbano-territorial y dinámica de transformación del área metropolitana de Rosario” (Caballero, 1991a, 1991b, 1992).

Desde fines de los años noventa la gestión urbana de Rosario adopta explícitamente el paradigma y metodología de la Planificación Estratégica (Floriani, 2005; Añaños, 2020). En 1998 se publica el Plan Estratégico en Rosario (PER), en el que se involucró a actores privados con el objetivo de reflexionar sobre el modelo de ciudad. Una de las

metas del PER era hacer de Rosario: “una ciudad sustentada en el trabajo y en la creación, con oportunidades de vida y progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro del MERCOSUR” (Municipalidad de Rosario, 1998, p. 43; Municipalidad de Rosario, 2009, p. 21), considerando que su posición geográfica privilegiada le permite erigirse en “puerta y puerto del Mercosur” (Municipalidad de Rosario, 1998, p.10), contando con acuerdos y predisposición de actores locales para lograrlo. En la relación metropolitana a impulsar desde Rosario, destaca el rol del frente fluvial e incorpora explícitamente a la HPP:

Un intenso aprovechamiento del frente fluvial, unido a la valiosa ventaja comparativa de su posición estratégica privilegiada, pueden convertir a la ciudad en centro polimodal de intercambio de mercaderías y de servicios logísticos especializados. Para ello, se requieren grandes obras de infraestructura (Puerto, Aeropuerto, Autopista, Puente, Ferrocarril, Hidrovía). Estas intervenciones serán la base para promover a Rosario en su rol de polo regional, en el sistema metropolitana y en el Mercosur. (Municipalidad de Rosario, 1998, p. 23)

En el proceso de avance de esta gestión estratégica del PER surgió la necesidad de tener en cuenta los intereses de los municipios y comunas que formaban parte del espacio regional en el entorno de la ciudad cabecera, lo que dió origen al Plan Estratégico Rosario Metropolitana conocido como PERM+10 (Municipalidad de Rosario, 2009). Esta gestión se comprometía a liderar un proyecto metropolitano y regional, sostenido en el consenso entre el sector público con el privado junto a las poblaciones involucradas. Pero uno de los problemas centrales que enfrentó el plan fue la falta de un marco legal para planificar fuera de los límites político-administrativos de cada jurisdicción que compone el Área Metropolitana de Rosario (AMR). Se unía a esto la complejidad para establecer nuevas relaciones entre los actores públicos y privados en un territorio que se proyectaba a escala metropolitana.

Fue en este marco que se resolvió conformar un Ente de Planificación y Gestión del Área Metropolitana, con la misión de trabajar por un desarrollo urbano-territorial que fuera armónico e integrado con el objetivo central de planificar, coordinar y gestionar el Área Metropolitana de Rosario (AMR)⁶. Esto dio origen al ECOM, creado en 2010.

En ese sentido, el ECOM Rosario fue la punta de lanza de la Ley 13.532 del 2016, la cual establece las condiciones para constituir Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas. Estos entes son personas de derecho público de carácter no estatal. Sin embargo, el Gobierno Provincial, como indica el art. 6 de la ley, está obligado a formar

⁶ La propuesta figura en el capítulo Integración y Conectividad del PERM+10 (Municipalidad de Rosario, 2009) donde se hace referencia a una serie de antecedentes, entre ellos los acuerdos de autoridades, intendentes y jefes comunales del Gran Rosario sobre la necesidad de constituir formalmente el área metropolitana.

parte de estos entes y del Consejo de Gobierno. Asimismo le cabe brindar asesoramiento técnico, realizar aportes económicos para su funcionamiento, gestionar créditos o subsidios de organismos internacionales privados o públicos, entre las principales acciones. La ciudad de Rosario, así como la de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto, son las facultadas por la Provincia para promover y constituir este tipo de entes. Es necesario subrayar que las ciudades o comunas que participan en el ECOM lo hacen a título voluntario y revocable. A la vista de estas condiciones se puede decir que el ECOM es una institución híbrida, con ciertos bordes ambiguos, dado que la adhesión es voluntaria pero al mismo tiempo el gobierno provincial juega de nexo para la obtención fondos y se sabe que la provincia de Santa Fe ha sido muy activa y exitosa en la obtención de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otro aspecto de la ambigüedad del ECOM es respecto a las posibilidades de planificación territorial en las jurisdicciones del AMR que deciden de manera legítima no formar parte del ente (Galimberti, 2017 b).

Cabe señalar que en cada uno de estos antecedentes de planificación metropolitana la definición del área siguió criterios diferentes de inclusión de localidades, aunque hubo similitudes. En el caso del ECOM la definición es en función de los procesos de adhesión, razón por la varió en el tiempo tanto la superficie como la cantidad de localidades, lo que justifica caracterizar al AMR como un “conjunto dinámico y heterogéneo de localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe, atadas por la interdependencia funcional y por un conjunto de problemas en común” (Elimbaun, 2020, p. 5).

El ECOM: planificación metropolitana y líneas de acción

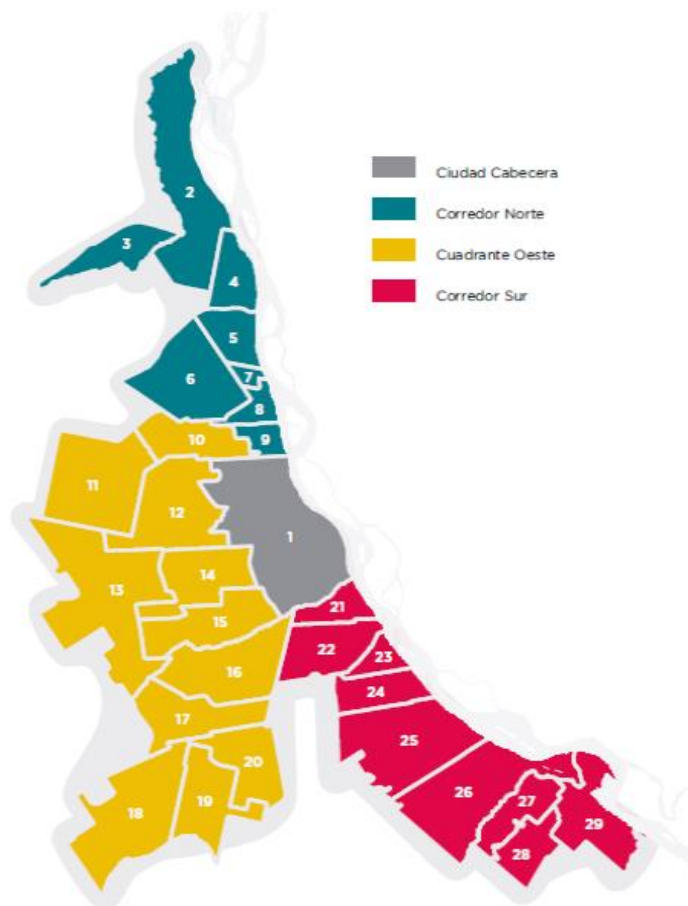
Como se introdujo, en la actualidad adhieren al ECOM 26 localidades. Estas se localizan en los distintos sectores en que se organiza el AMR: Cordón Norte (CN), Cordón Sur (CS) y Cuadrante Oeste, con Rosario, ciudad de cabecera (ECOM, 2019) (Fig. N° 1).

El frente costero sobre el río Paraná (123 km) tiene particular importancia porque en él se inicia el sector oceánico de la HPP y se ubican 32 terminales portuarias, entre la localidad de Timbúes y la ciudad de Villa Constitución.

El Cordón Norte concentra 24 terminales portuarias distribuidas en tres localidades: Timbúes, Puerto General San Martín y San Lorenzo; a Rosario, la contamos como una unidad, dado que aloja toda la actividad portuaria en el perímetro del Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO) y en el Cordón Sur, hay 7 terminales, distribuidas en las localidades de Villa Gobernador Gálvez, Alvear, General Lagos, Arroyo Seco y Villa

Constitución. De este total, las terminales portuarias cerealeras representan algo más del 72 %.

Fig. N° 1: Área Metropolitana de Rosario



Ciudad Cabecera: 1 Rosario. **Corredor Norte:** 2. Timbúes, 3. Pueblo Andino, 4. Puerto General San Martín, 5. San Lorenzo, 6. Ricardone, 7. Fray Luis Beltrán, 8. Capitán Bermúdez y 9. Granadero Baigorria. **Cuadrante Oeste:** 10. Ibarlucea, 11. Roldán, 12. Funes, 13. Zavalla, 14. Pérez, 15. Soldini, 16. Piñero, 17. Álvarez, 18. Acebal, 19. Carmen del Sauce y 20. Coronel Domínguez. **Corredor Sur:** 21. Villa Gobernador Gálvez, 22. Alvear, 23. Pueblo Esther, 24. General Lagos, 25. Arroyo Seco, 26. Fighiera, 27. Pavón, 28. Empalme Villa Constitución, 29. Villa Constitución.⁷

Fuente: ECOM, 2019, p. 50.

Las localidades que adhieren al ECOM representan el 50% de las que el ente considera que interactúan en el AMR y que tiene la intención de incorporar progresivamente, para coordinar las acciones metropolitanas.

La planificación se guía por siete Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT):

1. Definición de patrones de urbanización y uso del suelo sostenible.
2. Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales.

⁷ Actualmente se agregaron Villa Amelia y Albarellos.

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.
7. Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios.

No hay un plan metropolitano diseñado a priori sino que el mismo se generaría a partir de plasmar estas directrices en los planes urbanos locales (PULs), que las localidades elaboran con el apoyo técnico del ECOM. Es decir, no se parte de una planificación vertical y centralizada, sino de una elaboración progresiva y conjunta con actores sociales, públicos y privados.

En forma simultánea e integrada a los PULs se trabaja el Plan Integral de Suelo, Vivienda y Servicios, que comprende una evaluación del déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) y la identificación de sus potenciales destinatarios incluida la vivienda social, infraestructuras y servicios. En cuanto al suelo abarca el suelo urbano y periurbano⁸.

El ECOM interviene asimismo en la elaboración de Planes Especiales Jurisdiccionales, o Plan Interjurisdiccional Metropolitano (PIM) de distinto nivel de complejidad. Actualmente son cinco e involucran un total de siete localidades y organismos gubernamentales de los tres niveles⁹ y en Planes Especiales (PE) y/o Planes de Detalle (PD) al interior de la planta urbana de las localidades, considerados proyectos estratégicos locales interjurisdiccionales.¹⁰

En el año 2021 se inicia una nueva gestión. Esta identifica, entre una amplia serie de problemas urbanos, la cuestión ambiental relacionada al “deterioro de activos ambientales: pérdida de biodiversidad, impermeabilización del suelo, contaminación de napas freáticas, ocupación de cuencas y compromiso hídrico, generación de islas de calor y aumento de la huella de carbono, degradación del paisaje, etc.” (ECOM, 2022, p. 4). Frente a estos problemas, reconocen que tanto los estudios de impacto ambiental, el acceso a la información de datos específicos, y las ordenanzas locales son

⁸ Estas tareas las realiza con asistencia técnica del INTA y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario, en articulación con los ministerios de Medio Ambiente y Producción de la Provincia de Santa Fe. El ECOM tiene una política de establecer convenios con la UNR, como ejemplifica en este caso.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=5uUJmH-u7qo&t=775s>

¹⁰ Parque de la Cabecera Rosario - Granadero Baigorria; Avenida Interurbana Corredor Norte Metropolitano; Plan de reordenamiento y rehabilitación del Predio del Hospital Eva Perón y Hogar Escuela Juan Domingo Perón; plan integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU), en cumplimiento de la Ley provincial N° 13.055, del año 2009, habiendo concretado una intervención en la ciudad de Villa Gobernador Gálvez, que comprende el Centro GIRSU (en un área de 16 ha), un Parque Público (de 21 ha) y una Reserva Natural (de 20 ha). (ver <https://ecomrosario.gob.ar/proyectos-especiales>).

herramientas insuficientes y se asume como prioritario el rol del estado para dirigir el futuro de las ciudades de la región (ECOM, 2022).

En tal sentido se plantean tres ejes de trabajo prioritario: a) el reequilibrio territorial a través de proyectos de proximidad, estrategias productivas y urbano-ambientales en pequeñas localidades asumiendo una perspectiva integral y orgánica del área en tanto territorio y no como distrito, b) integración de políticas públicas al desarrollo territorial haciendo énfasis en la infraestructura de movilidad y transporte, de saneamiento y energía, y de producción, todas ellas desde una perspectiva multifuncional y metropolitana; c) fortalecimiento institucional y de gobernanza metropolitana, empezando por la generación de una plataforma de datos abierta (Entrevista ECOM, 26 de abril 2023).

Hidrovía Paraguay-Paraná y la cuestión ambiental en la planificación del AMR

Como sostiene Elimbaun (2020), las representaciones que se pueden rastrear en los planes y proyectos urbanos poseen un carácter estratégico al momento de argumentar las acciones sobre los territorios. En el caso que nos ocupa, es preciso señalar ciertos desplazamientos que van moldeando las disputas y los imaginarios en torno al río Paraná. En la agenda pública, los debates mediáticos y la planificación urbana de los 90 irrumpe la HPP para resignificar al río Paraná como vía de transporte internacional mientras que el río en tanto tal, es repuesto en cada ocasión que busca establecerse una relación recreativa, paisajística y de cierta mercantilización de la imagen urbana. En el caso de Rosario se ve con claridad cómo se va construyendo esa ciudad que deja de darle la espalda al río (Municipalidad de Rosario, 1998; Municipalidad de Rosario, 2009). Esto implicó un proceso material y simbólico de transformación urbana tanto de la ciudad de Rosario (poner a la ciudad de cara al río, armar un corredor de espacios verdes en la costa central, por ejemplo) como de su área metropolitana a partir del traslado de las terminales portuarias (Galimberti, 2017 b; Vera, 2017; Roldán & Godoy, 2020).

Mientras que en el Plan Rosario Metropolitana (Municipalidad de Rosario, 2009) la HPP constituye un eje troncal en la proyección del proceso de transformación de Rosario y su área metropolitana, en los PULs desarrollados a partir de consensos entre las distintas localidades y el ECOM, la HPP no aparece mencionada. Esto no significa que no existan relaciones entre la planificación y el ordenamiento urbanístico propuesto para

estas localidades y la HPP, pero se trata de analizar de qué modos se establecen esas articulaciones, como veremos a continuación¹¹.

En el marco del Plan de Ordenamiento Territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario, en 2007 se publica un Informe sobre la situación del Cordón Norte (CN) (Rigotti, 2007) y otro sobre el Cordón Sur (CS) (Mateos, 2007). Rigotti identifica una serie de características que definirían el diagnóstico sobre el área. Entre ellas se destaca que en la zona existe una inclinación marcada del uso de la costa para actividades industriales y portuarias lo que contribuye a incrementar la vulnerabilidad ambiental a lo que se suma la creciente erosión de las barrancas y destrucción de la biodiversidad (Rigotti, 2007, p.2). El “colapso ambiental: relacionado a la alta densidad de instalaciones industriales contaminantes, inadecuado tratamiento de los residuos y aumento exponencial del tráfico de cargas ferroviario y fluvial” junto a la “debilidad institucional especialmente para lidiar con los problemas ambientales” (Rigotti, 2007, p. 35) son rasgos fundamentales para el análisis que nos proponemos. En el informe se detallan los principales problemas: contaminación atmosférica causada por la dispersión de partículas generadas por el transporte, almacenamiento y exportación de cereales, situación agravada por el uso de fertilizantes y plaguicidas. La contaminación producida por el tipo de sustancias, algunas de alta peligrosidad, que emplean las industrias de la zona, la contaminación de suelos, suelos subterráneos y cursos de agua producidos por las pasteras celulósicas y otras industrias, mal manejo de residuos sólidos urbanos frecuentemente quemados o acumulados a cielo abierto. Sumado a este escenario se constata la erosión de las barrancas y la pérdida de biodiversidad producida por el dragado de la HPP sin control que efectuaron los concesionarios privados, el aumento de tráfico fluvial y el incremento de terminales portuarias. Estas situaciones se agravan ante la falta de control y regulación, pero también por la falta de estudios de impacto ambiental, información oficial y la dificultad para actuar que encuentran los gobiernos locales (Rigotti, 2007).

Por su parte, Alicia Mateos (2007) advierte, en el diagnóstico referido al CS, sobre dos problemas ambientales principales en el sector que comprende desde Villa Gobernador Gálvez hasta Villa Constitución. En primer lugar, y quizás el más preocupante según el tratamiento dado en el informe, es la contaminación hídrica de la zona. Tanto los arroyos

¹¹ Sobre este aspecto, es menester mencionar que, desde 1999, la Provincia de Santa Fe cuenta con la vigencia de la Ley 11717 de Ambiente, con su respectivo Decreto reglamentario 101/03. En esta normativa se contienen los aspectos relevantes sobre Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos productivos. Asimismo, la ley 11525 sobre Parques y Áreas Industriales y su Decreto reglamentario 1620/99, regulan la habilitación, planificación, administración y ordenamiento de las actividades industriales en territorio provincial, fijando requisitos ambientales mínimos, como el de forestación y parquización acorde a los parámetros establecido por la autoridad ambiental provincial.

Saladillo, Seco y Frías, como la zona baja de la ribera del Paraná padecen un grave deterioro ambiental generado por basurales a cielo abierto ubicados en sus riberas, piletas de tratamiento de industrias frigoríficas (Swift y Paladini) e industriales (Acindar), lagunas de tratamiento de líquidos cloacales (Villa Constitución) y plantas de clasificación de residuos (Pueblo Esther). La otra problemática ambiental se refiere a la contaminación del aire producida por la polución vinculada a las plantas de procesamiento de granos y aceiteras. Asimismo, se alude a los conflictos generados por “ciertas irrupciones de usos privados conflictivos sobre espacios públicos ribereños, como la instalación del puerto de barcazas en Pueblo Esther, interrumpiendo una de las pocas situaciones de paseo sobre el río que tiene el cordón metropolitano sur.” (Mateos, 2007, pp. 60-61). Estas problemáticas se vinculan al crecimiento de usos industriales y portuarios en la zona, lo que exige, para la autora, mayor control y regulación, a pesar de no contar con marcos normativos suficientes.

Cada sector analizado presenta sus particularidades en términos de problemáticas ambientales vinculadas a los usos productivos, industriales y portuarios de la zona. Si bien el CN presenta un escenario de mayor gravedad y complejidad socioambiental, vemos que el CS expone casos alarmantes de contaminación hídrica. En ambos informes se destacan las dificultades de actuación que enfrentan las autoridades locales y provinciales frente a los vacíos legales en materia ambiental y la falta de controles y sanciones específicas al sector privado.

Ahora bien, en este contexto ¿qué tratamiento se le dio al tema socioambiental desde la planificación urbana apoyada por el ECOM y sistematizada en los PULs, elaborados durante los años subsiguientes y publicados diez años después de estos informes?

Restituyendo el objetivo central del trabajo de construir una problemática de investigación en la que se articulan la planificación urbana metropolitana, la HPP como gran infraestructura de alto impacto y la dimensión ambiental como elemento transversal, presentamos a continuación los resultados del análisis de las siete localidades que tienen terminales portuarias y PULs. Este permite reconocer las problemáticas socioambientales y las acciones que se proponen para resolverlas (Tabla N° 1).¹²

¹² La metodología seguida para la construcción de la Tabla N° 1 se hizo mediante la búsqueda de palabras clave en los PULs, complementada con información de los informes de Mateo y Rigotti, del año 2007.

Tabla N° 1: Problemáticas ambientales identificadas en los PULs

LOCALIDADES	PROBLEMÁTICAS SOCIO-MEDIOAMBIENTALES IDENTIFICADAS						
	Contaminación de				Congestión y contaminación vial	Alteración de costas y barrancas	Pérdida de acceso al río
	Agua	Aire	Suelo	Napas			
San Lorenzo (CN) (PUL 2018)	X	X	X		X	X	X
Villa Gdor. Gálvez (CS) (PUL 2017)	X	X	X	X	X		X
Alvear (CS) (PUL 2017)	X	X		X	X		X
Pueblo Esther (CS) (PUL 2017)	X	X		X	X		X
General Lagos (CS) (PUL 2017)	X	X			X		X
Arroyo Seco (CS) (PUL 2017)	X			X			X
Villa Constitución (CS) (PUL, 2019)	X	X	X		X		X

Fuente: elaboración propia.

Los informes previos (Rigotti, 2007; Mateos, 2007) como se ha visto, presentan información sumamente detallada de las problemáticas ambientales-urbanas del AMR. Si bien algunas son recuperadas en los PULs, no poseen un tratamiento minucioso. Como queda expuesto en el cuadro, hay problemáticas comunes relacionadas a la congestión vial y el impacto ambiental que genera. En ese caso se sugieren acciones de reordenamiento vial para mitigar dichos impactos y facilitar la convivencia de los usos residenciales y productivos. Lo mismo ocurre con las instancias de contaminación de suelo, agua, napas y aire. Los agentes contaminantes provienen, por un lado, de la ineficiente resolución del tema de los residuos urbanos, pero por otra parte se focaliza en el impacto que generan las industrias de la zona (frigoríficos, automotrices, portuarias) al verter sus residuos a los afluentes de agua, la contaminación aérea producida por la carga de granos y la contaminación causada por el uso de agroquímicos en áreas rurales próximas a las residenciales, entre las más importantes. Asimismo, se detecta una gran limitación en el acceso público a la costa y el río producto del emplazamiento del área productiva-industrial sobre la ribera.

Si nos focalizamos en uno de los impactos más visibles, observamos que el proceso de erosión de costas y desmoronamiento de las barrancas está relacionado no sólo con las ocasionales bajantes del río sino también con el dragado del cauce y el incremento de

navegación de barcos de gran calado (Stancich, 2007). Por mencionar algunos ejemplos, en 2016 se desmoronaron barrancas en la ciudad de San Lorenzo¹³ en dos oportunidades, en Rosario se desmoronó parte de la costanera central en 2005¹⁴, en 2020¹⁵, 2021¹⁶, y recientemente en junio de 2023¹⁷.

Problemáticas ambientales del AMR y luchas sociales

Coincidimos con Merlinsky (2021) en cuanto a que el agravamiento de las condiciones ambientales en todo el planeta es acompañado por un cambio social y político respecto de las percepciones en torno a estas problemáticas y a la urgencia que demandan. “Los conflictos ambientales expresan el descontento de diferentes grupos y comunidades con aquellos procesos de apropiación, distribución y gestión de los recursos naturales que afectan los modos de vida y ecosistemas de una comunidad o región” (Merlinsky, 2021, p. 31). Indagar los conflictos y luchas sociales ambientales, entonces, resulta un lente específico para analizar los efectos sociales y urbanos de los enclaves productivos portuarios, porque nos permite aproximarnos a las sensibilidades de la vida cotidiana que suelen permanecer invisibilizadas en el ámbito de la planificación y exponen “los límites del proyecto contemporáneo de apropiación de la naturaleza” (Merlinsky, 2021, p. 16).

Entre los conflictos y luchas socioambientales a destacar, la primera concierne a la contaminación del aire en las zonas aledañas de algunas de las terminales portuarias asentadas en la localidad de San Lorenzo. En esta experiencia, intervino la Vecinal del Barrio Bouchard que impulsó y monitoreó las mediciones de calidad de aire por varios años en algunos puntos del municipio. Por ejemplo, en junio de 2012, la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe realizó mediciones de calidad de aire que reflejaron la presencia de partículas de suspensión nocivas para la salud humana en la mayoría de los días medidos. Esta lucha vecinal ante la contaminación atmosférica, ligada a la actividad de las industrias procesadoras de oleaginosas y agroexportadoras, se extendió años después a la negativa de expansión de la empresa cerealera Molinos Río de la Plata en 2016. Rechazada por el Consejo Municipal de San Lorenzo en 2009, este aprobó en una sesión extraordinaria la modificación de usos de suelo en las tierras

¹³ <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresia/se-cayo-el-muelle-y-la-barranca-un-paseo-san-lorenzo-n785897.html>

¹⁴ <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-4101-2006-06-22.html>

¹⁵ <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-derrumbo-el-sector-parrilleros-del-club-mitre-que-habia-sido-clausurado-ayer-n2580189.html>

¹⁶ <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/derrumbe-el-parque-espana-las-impresionantes-imagenes-captadas-el-drone-la-capital-n2676346.html>

¹⁷ <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-volvio-derrumbar-parte-del-parque-espana-y-clausuraron-el-teatro-n10073678.html>

lindantes a la empresa mencionada, cambiando la categoría de uso residencial a industrial. Esta habilitación anteriormente denegada conllevó la movilización de la vecinal del Barrio Bouchard en oposición a la ampliación que seguiría de un deterioro del aire apto para la salud humana¹⁸. Esto se tradujo en el despliegue de diversas estrategias de incidencia ante los gobiernos de la Provincia de Santa Fe y de la Municipalidad de San Lorenzo. Entre estas acciones, podemos mencionar las solicitudes de información pública ambiental las cuales fueron respondidas con dilaciones y dando escaso seguimiento a la obtención de datos sobre calidad¹⁹; la implementación de estrategias de sensibilización para visibilizar los niveles de toxicidad del aire (Rigotti, 2007); un mapeo colectivo; solicitadas, comunicados; informes de seguimiento de focos y episodios de contaminación, entre otras²⁰. Ante la falta de respuestas estatales, la Vecinal de Barrio Bouchard articuló con otros actores sociales de distintas localidades del CN del AMR, conformando la Comisión Interbarrial por el Medio Ambiente Sano (CIMA), que se moviliza y denuncia las implicancias para la salud humana a causa del deterioro ambiental (Fig. N°2).

Fig. N° 2: Movilización de la CIMA



Fuente: CIMA (2021),

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=280636780528504&set=pb.100057465531820.-2207520000.&type=3>

¹⁸ <https://tallerecologista.org.ar/san-lorenzo-vecinos-se-movilizan-este-martes-por-el-resguardo-de-la-salud-y-el-medio-ambiente/>

¹⁹ <https://www.lacapital.com.ar/opinion/el-cuento-la-buena-pipa-n450966.html>

²⁰ Sobre este punto, ver: <https://cordonindustrialrosario.crowdmap.com/>

Vera, P.; Ocantos, A.; Añaños, M.C. | Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

Otro conflicto de alta notoriedad pública se dio en el CS, en la ciudad de Villa Constitución²¹, cuando se intentó instalar la empresa Nitron S.A. de capitales estadounidenses, con el objetivo de construir un depósito de fertilizantes químicos con una capacidad de 160.000 tn. de almacenamiento. Este hecho alarmó a la ciudadanía y de allí surgió el movimiento socioambiental “Villa Constitución Sin Venenos”, el cual convocó a una audiencia pública, realizó solicitudes de información pública al gobierno provincial e hizo un llamamiento a que se realizara la primera Consulta Popular en territorio santafesino (Fig. N°3). Haciendo caso omiso a las demandas populares, los gobiernos provincial y municipal dispusieron todos los artilugios legales, impositivos y administrativo-territoriales para permitir el ingreso del cargamento de fertilizantes a inicios del año 2019, lo que derivó en la organización de festivales y marchas para reclamar ante este hecho considerado como altamente amenazante para la salud pública y el ambiente de la localidad (Secreto & Garzón, 2020).

Fig. N° 3: Movilización de “Villa Constitución Sin Venenos”



Fuente: Villa Constitución Sin Venenos (2019),

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=485791987055955&set=pb.100068754746056.-2207520000.&type=3>

²¹ Erigida ésta en la única Zona Franca de la Provincia de Santa Fe, la cual obtuvo su habilitación en 2017 (a pesar de haber sido creada por ley nacional en la década de 1990)

Quisiéramos evocar algunas acciones colectivas más recientes en torno a las problemáticas socioambientales causadas y profundizadas por la HPP. El Programa Humedales Sin Fronteras, que se constituyó en 2017 como una red de una veintena de organizaciones y movimientos ecologistas de cuatro de los países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay), desplegó diferentes tipos de acción colectiva (incidencia jurídico-política, campañas de sensibilización, alianzas con actores territoriales, entre otras), con el objetivo de concientizar sobre la importancia de la sustentabilidad y la conservación de los humedales del valle central de la Cuenca del Plata, evocando a la Coalición Ríos Vivos²² (Arach, 2003). En su capítulo argentino, las organizaciones miembros del programa, Fundación CAUCE-Causa Ambiental Cultura Ecologista, de Entre Ríos, y Taller Ecologista, de Rosario, Santa Fe, articularon y llevaron a cabo distintas acciones, como solicitudes de información pública ambiental a las reparticiones gubernamentales competentes²³ sobre el estado de estudios de impacto ambiental de la HPP en el tramo argentino y obras previstas. Asimismo, participaron como miembros invitados a la primera reunión del Consejo Federal Hidrovía²⁴, y junto con otras cincuenta organizaciones presentaron una propuesta sobre cuestiones fundamentales que deben ser atendidas en procesos de planificación de infraestructuras asociadas a los modelos extractivistas²⁵. Las dos organizaciones mencionadas, además, articularon con instituciones académicas y del sector científico-tecnológico para realizar estudios y análisis sobre la información brindada por las entidades estatales, visibilizando la carencia de datos actuales y las fallas en la metodología de las evaluaciones de impacto ambiental de la HPP. A esto se sumaron diversas actividades de sensibilización, como la campaña “¡Alerta Hidrovía! Impactos en nuestros ríos y territorios”²⁶ y la publicación de materiales informativos, así como la realización de jornadas de concientización destinadas al público en general.

Por último, cabe destacar en tanto ejemplo de otro tipo de movilización social, la llevada a cabo por el Foro por la Recuperación del Paraná. Este espacio está compuesto por

²² Hacia mitad de la década de 1990, las drásticas transformaciones del ambiente que implicaban las obras vinculadas al proyecto HPP, junto a las insuficiencias en los estudios oficiales relativos a los impactos socioambientales, desataron numerosas resistencias de más de 300 movimientos y organizaciones ambientalistas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que convergieron en la Coalición Ríos Vivos. Ésta llevó adelante diversas estrategias de lucha contra el proyecto y en defensa de la biodiversidad y de las poblaciones de los ríos Paraguay y Paraná. Por ejemplo, en 1998 el gobierno de Brasil interrumpió la participación en los proyectos por presión de organizaciones y movimientos socioambientales y movimientos sociales, nucleadas en la Coalición Ríos Vivos, que reclamaron por los impactos negativos que las obras tendrían en el ecosistema de Pantanal, un humedal especialmente frágil donde debían realizarse obras de rectificación de magnitud relevante (Rausch & Ocantos, 2019).

²³ Ministerio de Transporte, Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, Administración General de Puertos S.E., Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable, entre otras

²⁴ El Consejo Federal Hidrovía es un órgano consultivo estatal de coordinación política que asesora en todo lo relativo a la concesión de la Hidrovía Paraná- Paraguay <https://www.argentina.gob.ar/transporte/via-navegable-troncal/consejofederalhidrovia/consejo-federal-hidrovia-cfh>

²⁵ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/via-navegable-troncal/consejofederalhidrovia/propuestas-recibidas>

²⁶ Disponible en: <https://cauceecologico.org/?p=3480>

Vera, P.; Ocantos, A.; Añaños, M.C. | Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

partidos políticos, sindicatos, centros de estudios universitarios, organizaciones sociales y personalidades destacadas del ámbito de la cultura y la política con el fin de denunciar la extranjerización y concentración de las actividades económicas en los cordones del AMR. Ante el fin de la concesión de la gestión de la HPP en 2021, el Foro propuso la nacionalización y estatización de la gestión de la vía navegable y los puertos, denunciando lo que entiende como pérdida de soberanía estatal frente a los actores transnacionales, por lo que su recuperación se realizaría mediante el control estatal directo del comercio exterior y la creación de una empresa pública de dragado y balizamiento. El repertorio de acción colectiva enarbolado por el Foro se tradujo en caravanas, actos, marchas y manifestaciones en el espacio público como las llevadas a cabo frente a la Bolsa de Comercio de Rosario (3 de mayo de 2023), en el Monumento a la Bandera, (20 de noviembre de 2022) (Fig. N°4) y en el puente Rosario-Victoria (en 2020, 2021 y 2022), evocando fechas patrias como el Día de la Soberanía o la conmemoración de la batalla de Punta Quebracho para repensar la cuestión de la soberanía en la actualidad. Estas acciones se complementaron con propuestas legislativas para incrementar el control gubernamental de las actividades comerciales de los puertos de gestión privada en el AMR (Orellano, 2020).

Fig. N° 4: “Banderazo” del Foro por la Recuperación del Paraná en Rosario



Fuente: Foro por la Recuperación del Paraná (2022),

https://www.facebook.com/photo/?fbid=448517347436485&set=a.448523237435896&locale=ms_MY

Las luchas y conflictos socioambientales presentados muestran que la degradación ambiental, el aumento de los impactos socioambientales en ecosistemas, territorios, comunidades y en la salud humana a partir de actividades ligadas a la HPP en el AMR han perdurado y se han profundizado a través del tiempo. Las distintas formas que asumió la acción colectiva de los movimientos sociales y ecologistas han permitido la visibilización en la agenda pública y la denuncia ante estas situaciones de deterioro de la calidad de vida.

Reflexiones finales

Nuestro trabajo se propuso como objetivo construir una problemática de investigación en la que se relacionan la planificación urbana metropolitana, la HPP como gran infraestructura de alto impacto y la dimensión ambiental como elemento transversal, en relación a la activación de luchas socioambientales.

El análisis arroja una multiplicidad de impactos sociales, urbanos y ambientales específicos ligados al modelo productivo extractivista y al uso del río como Hidrovía. Se destaca la falta de regulación y control, como así también de estudios de impacto ambiental que permitan a los organismos estatales no sólo mitigarlos, sino avanzar en una planificación urbana metropolitana integrada y sustentable.

En nuestra aproximación a la planificación metropolitana, el concepto de territorio hidrosocial jugó un rol ordenador fundamental para superar la mirada economicista de la HPP e incorporar la dimensión ambiental a fin de indagar el lugar que se le da el ECOM en la planificación del AMR. De acuerdo a nuestro análisis, la dimensión ambiental está presente en los PULs pero en varios de ellos bajo enunciados carentes aún de especificidad, dejando la impresión del recurso a texto genérico incorporado para dar cuenta de “algo a lo que hay que atender”, pero sin llegar a formulaciones operativas. En ese sentido, una interpretación más justa de lo que realmente son estos instrumentos técnicos, es considerarlos como un producto “híbrido”, entre lo que el ECOM conoce y propone y lo que la negociación con cada gobierno local dispone. Pero tanto los informes de Rigotti y Mateos, como los PULs, coinciden en que los problemas actuales de la conformación del AMR y el desarrollo de las localidades (impacto de las instalaciones industriales, vulnerabilidad ambiental y deficiencias en la prestación de servicios, extensión desmedida y dispersa de la urbanización, decaimiento de la centralidad, carencia de espacios públicos y ausencia de equipamientos, etc.), enfrentan dificultades por ausencia de soporte legal de la planificación para alcanzar sus previsiones, como de desarticulación de las normativas provinciales y locales.

Como cierre provisorio de este recorrido y con la cautela necesaria que exige la profundización de la temática, el análisis de los PULs indica que son instrumentos técnicos débiles para implementar una política urbana metropolitana que aspire a resolver la problemática ambiental que genera el modelo de desarrollo industrial histórico del área, ahora consolidado y acrecentado en la fase extractivista por la existencia de la HPP. Son instrumentos también débiles desde el ángulo de la gestión territorial metropolitana que puede llevar adelante el ECOM, dado que localidades como Timbúes y Puerto General San Martín no han adherido al ente, a pesar de que entre ambas concentran 13 de las 20 terminales portuarias del CN.²⁷

En relación a las luchas ambientales y las acciones de los movimientos sociales, queda abierto el interrogante sobre cómo incorpora e interactúa el ECOM con estas demandas, particularmente con su consideración en el abordaje interjurisdiccional de sus directrices²⁸. A fin de comprender mejor la relación de ambos en la política urbana que, desde nuestro punto de vista conceptual, no es solo técnica, sino que se construye con los actores sociales, los cuales no se limitan a los convocados en instancias de participación formal organizados por las instituciones gubernamentales, siguiendo los cánones de la planificación estratégica.

Observamos que, a pesar de la acción sobre problemáticas específicas del territorio de la AMR de los movimientos sociales ambientalistas y sostenida en el tiempo, tienen escaso impacto en la política metropolitana. Se puede decir que existe una cierta “sordera” institucional a los problemas que revelan y a las propuestas para resolverlos que plantean estos actores sociales. Cuando deberían otorgarles un lugar fundamental como interlocutores dado que poseen un conocimiento de la realidad local fundamental para generar mejoras en la calidad de vida del AMR. La descripción realizada de parte de sus acciones nos indica que hay abierto un camino de posibilidad en ese sentido, tema que ponemos en la agenda de investigación a futuro. Agenda a la que es preciso incorporar la evaluación de los problemas ambientales de la nueva gestión del ECOM, iniciada en el año 2021, y su traslado operativo en acciones de planificación local y metropolitana.

²⁷ El proyecto no incorporó entre sus objetivos recabar información sobre el aumento del valor del suelo asociado a la actividad agroexportadora, si bien es una dimensión necesaria a tener en cuenta en futuros proyectos.

²⁸ Ver reunión ECOM Taller Ecologista, Novedades 20/04/2022 <https://ecomrosario.gob.ar/novedad/77>

Referencias bibliográficas

Álvarez, Á. (2022). Aportes multidisciplinares y a distintas escalas en el estudio de la Hidrovía Paraguay-Paraná. *Transporte y Territorio*, 2-7.

Añaños, M. C. (2020). Gentrificación e interrelación territorial: efectos de Puerto Norte sobre el barrio Refinería (Rosario, Argentina). *Estoa*, 57-66.

Arach, O. (2003). Ambientalismo, Proyectos de Gran Escala y Transnacionalidad. El caso de la Coalición Ríos vivos y la oposición de la "Hidrovía del Mercosur". *Avá* 4, 35-51.

Arrojo, P. (2008). *La nueva cultura del agua del siglo XXI*. Zaragoza: Expo Zaragoza S. A..

Caballero, A. (1991 a). *Informe Proyecto de formación urbano-territorial y dinámica de transformación del área metropolitana de Rosario. Primera entrega*. Rosario.

Caballero, A. (1991 b). *Informe Proyecto de formación urbano-territorial y dinámica de transformación del área metropolitana de Rosario. Segunda entrega*. Rosario.

Caballero, A. (1992). *Definición de roles de cada centro poblacional en relación a la interdependencia con la ciudad central (Rosario), en relación a la interdependencia entre ellos y la región. Diagnóstico general del proceso de formación y dinámica del área. Informe Final*. Rosario.

Ciccolella, P. (2014). *Metrópolis Latinoamericanas. Más allá de la globalización*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

ECOM. (2019). *La construcción y consolidación de un plan Metropolitano*. Rosario: ECOM.

ECOM. (2022). *Ente de Coordinación Metropolitana Rosario La urbanización vacía: hacia una nueva política metropolitana*. Rosario: ECOM.

Elinbaum, P. (2020). Planeamiento metropolitano heterodoxo: la operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. *Urbe*, 1-19.

Floriani, H. (2005). Proyecto de formación urbano-territorial y dinámica de transformación del área metropolitana de Rosario. *Ciudades*, 11-19.

Vera, P.; Ocantos, A.; Añaños, M.C. | Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

Galimberti, C. (2017 a). Transformaciones históricas y nuevos desafíos del planeamiento territorial en el área metropolitana de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 89-110.

Galimberti, C. (2017 b). Transformaciones del frente territorial del Gran Rosario: estrategias, proyectos e intervenciones (siglos XIX-XXI). *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazzo"*, 67-82.

Jozami, A. (2018). *Ley de Actividades Portuarias: revisada, ordenada y comentada*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica.

Lodeserto, A., & Ocantos, A. (2022). Integración regional y corredores bioculturales en el Cono Sur. Aproximaciones a partir del estudio de dos casos problemáticos. In O. Saavedra, & C. Da Silva, *Las tramas de la Unidad en Nuestramérica. Aportes para pensar la integración* (pp. 224-242). Buenos Aires: Ediciones Z.

Lussault, M. (2015). *El hombre espacial: la construcción del espacio humano*. París: Amorrortu.

Massin, T. (2017). *El corredor metropolitano entre Buenos Aires y Rosario: un espacio complejo de la metropolización*. Buenos Aires: FADU-UBA.

Mateos, A. (2007). *Plan de ordenamiento territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario Cordón Sur*. OAM Santa Fe, CFI: Santa Fe.

Mazzalay, V. et al. (2022). Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina. Aportes iniciales para un debate necesario. In C. e. Lazzarini, *Gobernar Espacios Metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 49-80). Buenos Aires: Teseo.

Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Merlinsky, G., Martín, F., & Tobías, M. (2020). Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación. *QUID 16*, 1-11.

Municipalidad de Rosario. (1998). *Plan Estratégico Rosario*. Rosario: Editorial Municipal de Rosario.

Vera, P.; Ocantos, A.; Añaños, M.C. | Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

Municipalidad de Rosario. (2009). *Plan Estratégico Rosario +10*. Rosario: Editorial Municipal de Rosario.

Orellano, L. (2020). *Argentina sangra por las barrancas del río Paraná*. Rosario: Ágora.

Rabuffetti, A. P., Abrial, E., & Espínola, L. (2022). *Evaluación temporal de la gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el tramo medio e inferior del río Paraná*. Paraná: Programa Humedales Sin Fronteras.

Rausch, G. (2021). Privatización, eficiencia e integración: la 'verdad' sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 143-162.

Rausch, G. (2022). Hidrovía, extractivismo y conflictos territoriales en las fronteras de expansión capitalista. *Papeles de Trabajo*, 1-18.

Rausch, G., & Ocantos, A. (2019). *Ríos para la Vida. Una revisión sobre los Estudios de Impacto Ambiental de la Hidrovía Paraná-Paraguay*. Rosario: Programa Humedales Sin Fronteras, Taller Ecologista.

Rigotti, A. (2007). *Plan de ordenamiento territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario Cordón Norte. Informe Final*. Rosario: OAM Santa Fe, CFI.

Roldán, D., & Godoy, S. (2020). Conflictos territoriales y culturales en la renovación del frente costero, Rosario (Argentina). *EURE*, 95-116.

Scarpacci, M. (2022). *Un proyecto instrumental para las periferias: dimensiones de poder, geometrías variables y agronegocio en la región Rosario, Argentina*. Río de Janeiro: UFRJ.

Schweitzer, M. (2016). *Transporte y producción del territorio en el litoral portuario del sur de la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: FADU-UBA.

Schwitzer, M., Petroccelli, M., & Scardino, M. (2018). Las localidades intermedias y los sistemas urbanos-regionales en Argentina. (pp. 1-16). Barcelona: UPC; UNC.

Secreto, V., & Garzón, R. (2020). Villa Constitución y la lucha de un pueblo contra el veneno. In L. Orellano, *Argentina sangra por las barrancas del río Paraná* (pp. 335-354). Rosario: Editorial Ágora.

Vera, P.; Ocantos, A.; Añaños, M.C. | Planificación urbana metropolitana y problemática ambiental en territorios hidrosociales. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Área Metropolitana de Rosario

Stancich, E. (2007). *Erosión en las islas y barrancas del río Paraná: ¿sólo es la naturaleza?. Un Análisis de los factores de presión sobre el río que los estudios oficiales prefieren omitir*. Rosario: Taller Ecologista.

Vera, P. (2017). Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso de Rosario, Argentina. *EURE*, 209-234.