

Hacia una nueva perspectiva regional: el caso de Prefectura del Gran Rosario y sus *Cuadernos de divulgación* (1969-1976)

Towards a new regional perspective: The case of Prefectura del Gran Rosario and its spreading Cuadernos (1969-1976)

Cecilia GALIMBERTI

CURDIUR (CONICET-Universidad Nacional de Rosario) – CUC

RESUMEN

El organismo de Prefectura del Gran Rosario fue pionero de la planificación regional en Argentina, así como también resulta un antecedente de gran relevancia de entes metropolitanos de planeamiento en América Latina. Desde su creación en 1969, hasta su cierre en 1976, se posibilita un abordaje integral del territorio metropolitano de Rosario a través de numerosos desarrollos interdisciplinarios de aspectos de necesaria perspectiva regional. El presente artículo se propone analizar los principales temas de trabajo de Prefectura sobre los cuales se realizaron estudios analíticos y propositivos, que decantaron en una serie de publicaciones denominada *Cuadernos de Prefectura*. Dichos documentos, resultan, a su vez, componentes clave de difusión del planeamiento, así como insumos de gran relevancia para los posteriores abordajes metropolitanos del área. Profundizar en el conocimiento de los desarrollos realizados por Prefectura del Gran Rosario resulta una contribución a la historia de la planificación regional latinoamericana.

PALABRAS CLAVE

Planeamiento regional; Área metropolitana; Prefectura; Gran Rosario; Historia urbana

ABSTRACT

The *Prefectura del Gran Rosario* was a pioneer of regional planning in Argentina, as well as an important precedent for metropolitan planning entities in Latin America as a whole. From its creation in 1969 until its closure in 1976, it facilitated a comprehensive approach to the metropolitan territory of Rosario through numerous interdisciplinary developments relating to aspects that required a regional perspective. This paper sets out to analyse, applying analytical and propositional studies, the main themes of the Prefectura's approach and which resulted in a series of publications called *Cuadernos de Prefectura* (Notebooks of the *Prefecture*). These documents became, in turn, key components of planning dissemination, as well as important inputs for subsequent metropolitan approaches to the area. The more in-depth knowledge of the developments carried out by the *Prefectura del Gran Rosario* provided here makes a valuable contribution to the history of Latin American regional planning.

KEYWORDS

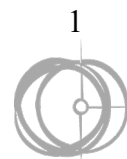
Regional planning; Metropolitan area; Prefecture; Greater Rosario; Urban history.



Artículo recibido el 19-1-2023 y admitido a publicación el 14-4-2023.

<https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.296>

Rubrica Contemporanea, vol. XII, n. 24, 2023
ISSN. 2014-5748



La Prefectura del Gran Rosario fue el primer organismo de coordinación intermunicipal de Argentina y resulta un antecedente clave del planeamiento regional, tanto de dicho país como para América Latina. Los principales objetivos que impulsaron su desarrollo eran promover el conocimiento y el relevamiento del Área Metropolitana de Rosario¹, conformar un organismo coordinador plurijurisdiccional e instituir un ente propulsor de proyectos espaciales de abordaje multiescalar. El presente trabajo se propone comprender cuáles fueron los principales estudios e indagaciones realizadas por el Organismo de Prefectura del Gran Rosario durante su período de vigencia (1969-1976), dado que el abordaje de diversos temas, enfoques, tópicos y escalas, tanto desde lo analítico como lo proyectivo, generó un acervo documental y cognoscitivo novedoso para la región, lo que resultó de gran influencia para los desarrollos metropolitanos posteriores.

Si bien en la década de 1960 la perspectiva regional se encontraba instaurada internacionalmente, en Argentina (como en la mayor parte de América Latina) las propuestas de desarrollo regional eran muy recientes y sectoriales, y dicho organismo resultaba pionero, con un sistema inédito en el país de coordinación interjurisdiccional². Es importante destacar que la organización estatal argentina no contemplaba la institucionalidad del gobierno metropolitano como tal, dado que distinguía tres niveles territoriales: el nacional (Gobierno federal); el intermedio, a cargo de los gobiernos provinciales, y el local, a cargo de los gobiernos municipales o comunales. Por esto, en dicho país las áreas metropolitanas constituían realidades fragmentadas políticamente³ y dependían en gran medida de la participación y decisión voluntaria de las diversas localidades intervinientes⁴.

2

La región del Gran Rosario atravesó desde la segunda mitad del siglo XIX un fuerte proceso de inmigración, inicialmente asociado a la producción primaria, predominantemente agrícola, que acarreó numerosas transformaciones urbanas y territoriales, lo que generó diversos conflictos territoriales por carecer de una planificación previa. Sin embargo, entre las décadas de 1940 y 1950 se desarrolló un proceso de industrialización que ocasionó nuevas dinámicas de expansión urbana, poblacionales y de movilidad, entre otras, lo que trajo la imperiosa necesidad de un abordaje metropolitano a fin de dar respuestas a los desafíos presentes en el sector de estudio. En este sentido, desde el planeamiento local de Rosario se propuso de manera muy temprana la importancia del desarrollo regional a través de diversos desarrollos cartográficos y de postulados que recién pudieron materializarse en un organismo intermunicipal a fines de la década de 1960.

1. Junto al desarrollo y ordenamiento de antecedentes, bancos de datos y cartografías del Gran Rosario, lo que generó un acervo documental original.

2. Daniel CRAVACUORE, “La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos”, *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1 (3), en RIDAA-UNQ, <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236>.

3. Pedro PÍREZ, “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, *VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales*, Buenos Aires, 15-16 de septiembre de 2005, disponible online en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia_%20Pedro%20Pirez.pdf.

4. Es importante destacar que, en la actualidad, esta situación ha cambiado, dado que desde el año 2016 en la provincia de Santa Fe se promulgó la Ley N°13.532 y su respectivo Decreto reglamentario N°1.393, a través de los cuales se impulsó la creación y regulación de los Entes de Coordinación Metropolitana en la dicha provincia.

En dicho período, la carencia de antecedentes en materia de institucionalización, organización e implementación de áreas metropolitanas (en Argentina, como en la gran mayoría de los países latinoamericanos) condujo a “ensayar la elaboración de un modelo original y diferenciado, que no incorpore elementos susceptibles de actuar como frenos”⁵ en el sistema jurídico. Es decir, se possibilitó el desarrollo de un órgano metropolitano enfocado en el planeamiento y no en la administración gubernamental, dado el marco jurídico administrativo existente en dicho momento.

Sin embargo, y a pesar de la relevancia del Organismo de Prefectura del Gran Rosario, se denota una notable carencia de estudios y publicaciones sobre éste, en especial sobre los trabajos y publicaciones producidas durante su período de vigencia. En dicho sentido, la publicación objeto del presente artículo resulta un aporte original sobre los principales temas centrales de estudio sobre el Área Metropolitana de Rosario que se abordaron integradamente por primera vez en dicha región. Analizar y comprender los ejes temáticos principales de desarrollo regional interconectado, como son los estudios de demografía y los aspectos sociales, las investigaciones vinculadas a la evolución histórica del área y su estructura económica regional, las proyecciones económicas y la participación financiera; la movilidad, el transporte y el comunicación interregional; el saneamiento ambiental, las propuestas de parques regionales, y el anteproyecto de plan metropolitano para el área, constituye una contribución al conocimiento, tanto de la historia regional local, como del planeamiento metropolitano latinoamericano.

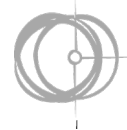
El artículo se estructura en cuatro partes luego de la presente introducción. A continuación, se abordan los antecedentes internacionales previos sobre la relevancia de la perspectiva regional y cómo ha sido su influencia en América Latina, en especial en el contexto argentino. Posteriormente, se desarrolla la particular mirada territorial ampliada desde el primer plan regulador para la ciudad de Rosario y las diversas propuestas y acciones, locales, provinciales y nacionales, que condujeron al surgimiento del organismo de Prefectura del Gran Rosario. El apartado principal corresponde al análisis de los *Cuadernos de Prefectura*, a través de los cuales se desarrolla la mayor divulgación de los estudios y miradas propuestas por el organismo, los cuales han resultado un aporte novedoso al planeamiento regional latinoamericano y un antecedente clave de los postulados metropolitanos posteriores. Finalmente, se reflexiona sobre la contribución de la Prefectura del Gran Rosario como ente de planeamiento regional, así como sobre la importancia de la difusión y divulgación de los diversos estudios temáticos realizados, lo que también anticipa un abordaje interdisciplinario del territorio para sus propuestas de transformación integral.

Las bases de una perspectiva regional

Si bien la planificación regional presenta diversos antecedentes a través de la historia, su origen principal para el futuro desarrollo en el siglo XX, como explica Peter Hall⁶, se asocia a las ideas y postulados del polifacético escocés Patrick Geddes. Con una fuerte influencia de la geografía francesa, Geddes insistía en que, para estudiar las ciudades, primero se debían estudiar las regiones naturales, y para eso propuso en 1909

5. Raúl BASALDÚA y Óscar MORENO, “La organización jurídica e institucional de un área metropolitana en la Argentina”, en Jorge HARDOY y Guillermo GEISSE (comps.), *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972, pp. 275-289.

6. Peter HALL, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.



un simple diagrama denominado “la sección del valle” donde se abordaba la integración regional a través de la fuerte conexión de tres grandes componentes: el ambiente físico, las ocupaciones y los tipos de asentamientos, lo que permitía comprender cómo cada uno influenciaba al otro. “*It takes the whole region to make the city. As the river carries down contributions from its whole course, so each complex community, as we descend, is modified by its predecessors*”⁷, escribió. En 1915, Geddes publicó el libro *Ciudades en evolución*, en el cual planteaba que, para abordar las transformaciones amplias del territorio, que exceden las miradas tradicionales limitadas al campo y a la ciudad, se requiere un nuevo vocabulario “pues cada nueva idea para la que aún no tenemos una palabra, merece una” e indica que hace falta

algún nombre para estas regiones urbanas, para estos conjuntos de poblaciones. Constelaciones no podemos llamarlas (...) ¿por qué no “conurbaciones”? Quizás ésta pueda servir como la palabra necesaria, como una expresión de esta nueva forma de agrupamiento de la población que está desarrollado, por así decirlo subcientemente, nuevas formas de agrupación social y también de gobierno y administración⁸.

Frente a esta mirada, Geddes, a su vez, sostenía que “el análisis regional y sus aplicaciones [...] están destinados a convertirse en pensamientos-clave y ambiciones prácticas de la generación próxima”⁹. Anticipaba así, en 1915, el futuro del planeamiento regional que se sucedería en las décadas siguientes en los distintos continentes.

No obstante, para la difusión de sus ideas resultó clave la figura de Lewis Mumford, quien fue el principal promotor de su pensamiento. Mumford, junto a otros arquitectos y urbanistas, fue miembro fundador de la *Regional Planning Association of America* (RPAA) y postuló la noción de desarrollo regional, entendido como la mutua relación entre el mundo social y el ecosistema natural¹⁰. Mumford, tanto a través de las acciones y postulados de la RPAA como mediante una amplia difusión de artículos y libros, expuso y fundamentó la urgencia de la planificación regional. Una de sus principales obras fue *La Cultura de las Ciudades*, publicada originalmente en 1938, la cual inicia dando crédito a Patrick Geddes por las ideas expuestas en el mencionado libro. Mumford señala que

El desarrollo ordenado de la región y su adecuada articulación con otras regiones constituye la auténtica tarea de la planificación regional. La planificación implica la coordinación de las actividades humanas en el tiempo y el espacio sobre la base de hechos conocidos respecto al lugar, el trabajo y la población. Implica la modificación y la reubicación de varios elementos en el entorno total con el propósito de aprovechar sus servicios para la comunidad, y demanda la construcción de estructuras apropiadas [...] para albergar las actividades de la comunidad y ayudar a llevar a cabo, en forma ordenada y oportuna, todas las funciones necesarias¹¹.

Uno de los estudios y acciones clave de la RPAA, siguiendo estas ideas, fue el proyecto de la *Tennessee Valley Authority* (TVA), en donde se llevaron a cabo sus ideas

7. Patrick GEDDES, “Civics: As Applied Sociology. Part I”, *Sociological Papers*, 1904, p. 105, <https://doi.org/10.1177/0038026104SP100110>.

8. Patrick GEDDES, *Ciudades en evolución*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, 1960, p. 51.

9. *Ibidem*, p.212

10. Mark LUCCARELLI, *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*, Nueva York, The Guilford press, 1995.

11. Lewis MUMFORD, *La cultura de las ciudades*, La Rioja, Pepitas ediciones, 2018, p. 462.

más radicales, y fue además el mayor logro del *New Deal*¹². La TVA fue un organismo federal de planificación para la totalidad del territorio de la cuenca del río Tennessee, y uno de los aspectos más relevantes del proyecto consistió en su dimensión regional¹³. Este caso, según Carlos de Mattos¹⁴, resulta uno de los antecedentes más importantes en los cuales se inspiró la planificación regional latinoamericana en sus orígenes, dada su amplia difusión y repercusión en América Latina. Esto se posibilitó, no solo por la amplia difusión y divulgación de dicha experiencia, sino también por la participación de expertos latinoamericanos, que fueron invitados a visitar la región y a observar los resultados obtenidos, lo que influyó, especialmente, en el desarrollo integrado de cuencas hídricas. Se pueden citar como ejemplos los casos de la Corporación para el Desarrollo de la Guayana Venezolana, la Superintendencia del Valle del Río San Francisco en Brasil y las Comisiones Federales de diversas cuencas hidrográficas en México¹⁵.

Los planes de desarrollo regional fueron introducidos en Latinoamérica en la década de 1940, con anterioridad a la adopción de sistemas nacionales de planificación, ya fuera para el desarrollo de cuencas fluviales, ya para solucionar problemas socioeconómicos específicos de regiones depresivas o problemas ocasionados por desastres naturales. Otros casos también se registran en áreas fronterizas, en el marco de explotación de recursos naturales y en el desarrollo de áreas metropolitanas¹⁶. Otras influencias occidentales posteriores resultan, por ejemplo, el Plan del Gran Londres de Sir Patrick Abercrombie de 1945 y el *Town and Country Planning*, como también los principales postulados del *Management du territoire* en Francia¹⁷ y la elaboración de los planes regionales, junto a la regionalización de los planes nacionales en 1955. Especialmente, se destacan las influencias del *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne* (IAURP)¹⁸, dado que se registran acciones y colaboraciones en América Latina bajo nuevas políticas de planificación económica desarrollista a través de nuevas metodologías para el desarrollo urbano (en especial en Argentina, Brasil y Bolivia)¹⁹.

En diversos países latinoamericanos, a comienzos de la década de 1950, como explica Carlos de Mattos, la planificación comenzó a ser promovida como vía necesaria

12. El inicio de la presidencia de Franklin Roosevelt en 1933 da comienzo a la era conocida como *New Deal* (cuyo programa estaba dentro de la ideología de la RPAA), que consistía en un conjunto de medidas basadas en el intervencionismo del Estado, con inversiones de gran importancia, mayormente en obras públicas, mediante el acceso a recursos financieros a través de diversas agencias gubernamentales.

13. Miquel COROMINAS y Jordi FRANQUESA, "Tennessee Valley Authority: Una experiencia de planificación territorial modélica", *ACE: Architecture, City and Environment*, 10 (28), 2015, pp. 11-32, <https://doi.org/10.5821/ace.10.28.3935>.

14. Carlos A. DE MATTOS, *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, ILPES -CEPAL, 1984.

15. Sergio BOISIER, *¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?*, ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, 1978, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33673/S7800634_es.pdf

16. HARDOY y GEISSE, *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*.

17. MATTOS, *Paradigmas, modelos y estrategias ...*

18. Fundado en 1960 y rebautizado en 1976 como *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France* (IAURIF).

19. Clément ORILLARD, "Entre influencia francesa y desarrollismo latinoamericano: el "urbanismo geopolítico" de los años sesenta y setenta", *Iberoamericana*, XX, 74 (2020), pp. 57-81.

para impulsar procesos de desarrollo económico y social, dado que resultaba el procedimiento adecuado para diseñar, conducir y articular las políticas estatales. Dichas ideas se vinculaban directamente con los trabajos de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) que proponía un particular modelo normativo desarrollista como base de acción política. Es así que planificación y desarrollo se configuraron como componentes inseparables bajo la postura de concebir y abordar los procesos sociales²⁰.

No obstante, siguiendo a Sergio Boisier²¹, hasta mediados de la década de 1960, prácticamente la totalidad de los esfuerzos vinculados a la planificación regional en América Latina respondieron a esquemas de desarrollo periférico parcial con una variedad de propósitos vinculados, por ejemplo, a la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, hasta el control político de situaciones conflictivas mayormente emergentes en la periferia. Es recién a fines de la década de 1960 que se iniciaron esos esquemas con propuestas de desarrollo general, comúnmente denominados como planificación regional a escala nacional o planificación interregional.

En América Latina se fue constituyendo una red de expertos en planificación y reforma administrativa para el desarrollo que, como explica Schweinheim²², construyó y compartió una doctrina en común, dado que se generaron nuevos consejos, ministerios u organismos de planificación que interactuaban con los organismos de cooperación internacional y los de formación de técnicos nacionales. A través de estas organizaciones se difundieron las técnicas de planeamiento y acción para el desarrollo en gran parte de Latinoamérica, de las que formaban parte profesionales de disciplinas varias, los cuales compartían alcanzar los objetivos de bienestar colectivo, cuya meta era el desarrollo.

6

En dicho contexto, presenta un rol clave la *Alianza para el progreso* anunciada por el presidente norteamericano J. F. Kennedy en 1961, que se transformó en una tarea interamericana a través de la Carta de Punta del Este, resultado de la conferencia celebrada en dicha ciudad del Uruguay²³. En ella, la planificación se destaca como uno de los hitos del impulso del desarrollo en América Latina. A través de esta iniciativa se profundizó en la necesidad de definir formas racionales para realizar planes y superar los esquemas normativos de planificación²⁴. Bajo la influencia de la CEPAL, la tendencia a planificar encontró un eco positivo frente a las nuevas demandas a los gobiernos existentes. No obstante, la planificación latinoamericana de dicha época muestra rigidez en la ejecución de los programas propuestos, consideración del corto plazo prácticamente ausente, deficiencias en la coordinación de las oficinas de planificación y los organismos

20. Carlos DE MATTOS, “¿Planificación en América Latina? El Difícil camino de lo utópico a lo posible”, CEPAL/ILPES, 1989, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33308>.

21. BOISIER, *¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?*

22. Guillermo Fernando Félix SCHWEINHEIM, “Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los sistemas de administración financiera”, tesis doctoral, Universidad Nacional General San Martín, 2018.

23. Felipe HERRERA, “Alianza para el Progreso: Los Postulados y las realizaciones”, *Estudios Internacionales*, año 19, n. 74 (abril-junio 1986), pp. 125-132, <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1986.15700>.

24. Carlos SANDOVAL ESCUDERO, *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Serie Desarrollo Territorial, n. 17, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2014, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36967/S201436_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

públicos pertinentes, entre otros aspectos, que ocasionaron que algunos actores mostraran una mirada crítica sobre la planificación²⁵.

En Argentina, el desarrollismo, si bien presenta perspectivas muy diversas, originalmente se articuló en sus lineamientos políticos en el Gobierno de Frondizi, al partir del concepto de desarrollo entendido como “la profundización de la industrialización del país mediante una estrategia de sustitución de importaciones” y “la noción de integración que le imprimía un sentido nacional a ese proceso, ya que el desarrollo se buscaría tratando de lograr el equilibrio económico entre las regiones y la integración de los distintos sectores sociales en la distribución del ingreso nacional”²⁶.

Asimismo, a fines de la década de 1950 se criticó la existencia de un desarrollo desproporcionado del país, con una fuerte centralidad económica en Buenos Aires. Esta situación promovió que en 1958 se realizase una Primera Reunión de Gobernadores de las provincias argentinas, en la cual coincidieron en la necesidad de la creación de un organismo técnico que resolviera los reclamos provinciales y programara las inversiones en el marco del desarrollo regional. Se reconocía así un impulso provincial liderado por Santa Fe, que condujo a la conformación del Consejo Federal de Inversiones (CFI) en 1959, a fin de fortalecer las economías regionales. La Carta Orgánica definía al CFI como “organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento [...] conducente al logro de un desarrollo basado en la descentralización”²⁷. El CFI elaboró las Bases para el Desarrollo Regional Argentino; es decir, se concretó una acción de planeamiento por regiones geoeconómicas²⁸. Cabe destacar que el área de estudio del presente trabajo se ubica en uno de los principales ejes de desarrollo nacional definidos con el CFI.

Asimismo, y a fin de cumplir con los objetivos de la Carta de Punta del Este, en 1961 se creó un mecanismo en la administración pública denominado Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En 1963 se organizó su Secretaría Técnica en diversos grupos de trabajo a fin de estudiar distintos aspectos específicos como, por ejemplo, la Programación del Desarrollo Nacional; la Inversión Pública y Proyectos Especiales, o Estadística, Metodología y Cálculo²⁹, entre otros. Posteriormente, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) sobre una nueva propuesta de regionalización económica³⁰. Sin embargo, luego del golpe militar de Onganía, en 1966, se promulgó la ley que instituía el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, que reorganizaba el CONADE.



25. Aníbal JÁUREGUI, “La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)”, *Temas de Historia Argentina y Americana*, 22 (2014), pp. 135-153.

26. Claudia DANIEL, “Aparato estadístico, paradigma de la planificación y desarrollismo en Argentina (1955-1970)”, *Historia Unisinos*, 22 (4), (noviembre-diciembre 2018), pp. 620-636, <https://doi.org/10.4013/htu.2018.224.09>.

27. *Carta Orgánica del CFI*, citada por Roberto Dante FLORES, “Consejo Federal de Inversiones, sus primeros años (1959-1965)”, *Prohistoria. Historia, políticas de la historia*, 33 (2020), pp. 149-176, <https://doi.org/10.35305/prohistoria.vi33.1085>.

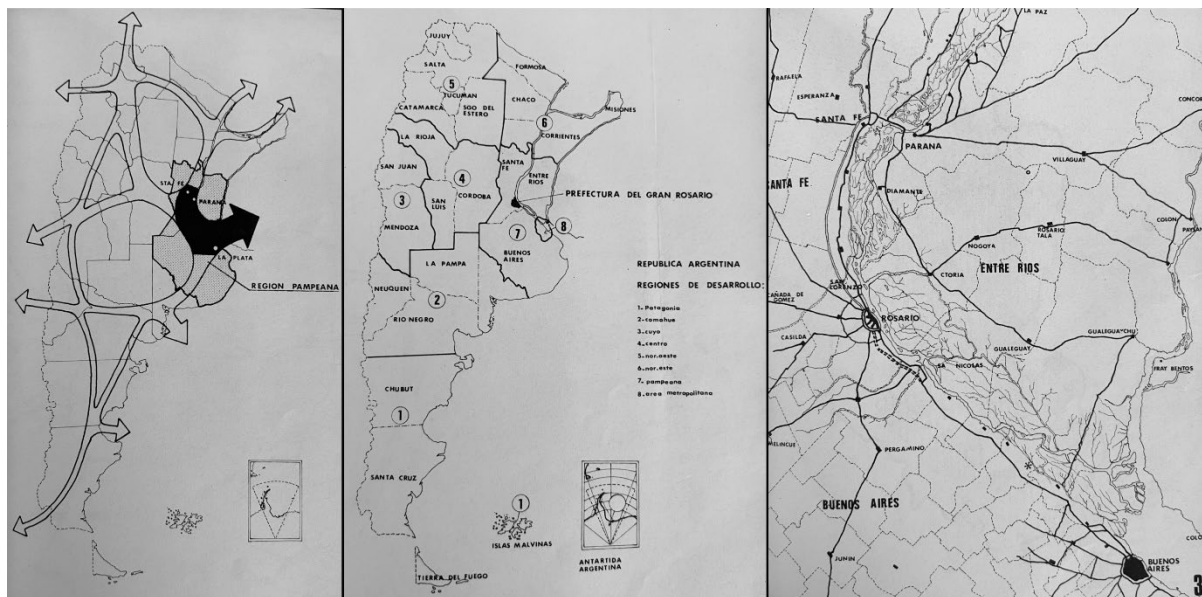
28. El entonces denominado *Pago de los Arroyos* (actual sector de estudio) es parte integrante de una subregión territorial que incluye parte de las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes.

29. JÁUREGUI, “La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)”.

30. Óscar MONGSFELD, *El Área Metropolitana de Rosario y El Pago de los Arroyos*, Rosario, Centro de Estudios Urbanos del Rosario, 1983.

Este Consejo realizó una división regional de Argentina en la que se identificaban ocho regiones en base a las determinantes geográficas y socioeconómicas³¹. El área correspondiente a La Prefectura del Gran Rosario se localizaba en la denominada región Pampeana, la cual se reconocía como la principal respecto a producción, recursos, población e infraestructuras³². También así se registraba el rol del Área Metropolitana de Rosario en la región costera, que se extendía desde Santa Fe a La Plata, con notables ventajas locacionales (*Figura 1*).

Figura 1. Región pampeana y localización Prefectura del Gran Rosario según división regional del CONADE y eje de desarrollo franja costera Santa Fe-La Plata definido por el CFI.



F.: ANSALDI, COREA y PLA, *Análisis preliminar...*

Rosario y una particular mirada territorial ampliada

Es importante destacar que, desde su primer Plan Regulador, la ciudad de Rosario ya incorporaba un abordaje ampliado del territorio. Dicho documento, elaborado por Carlos María Della Paolera, Ángel Guido y Antonio Farengo, y presentado en 1935 tenía como nombre “Plan Regulador y de Extensión”, dada la propuesta de un plan de extensión regional que se definía a través de la delimitación de una zona de 20 km de radio, cuyo centro era la Plaza 25 de Mayo de Rosario, y que incorporaba todo el territorio aledaño a la jurisdicción municipal. En éste se propuso la disposición racional de núcleos urbanos existentes y se planteó, a su vez, la creación de nuevos centros poblados donde el cruce de arterias viales de importancia lo posibilitasen³³. Por otra parte, también se abordó un sistema regional de espacios verdes, conformado por cuatro grandes parques y reservas

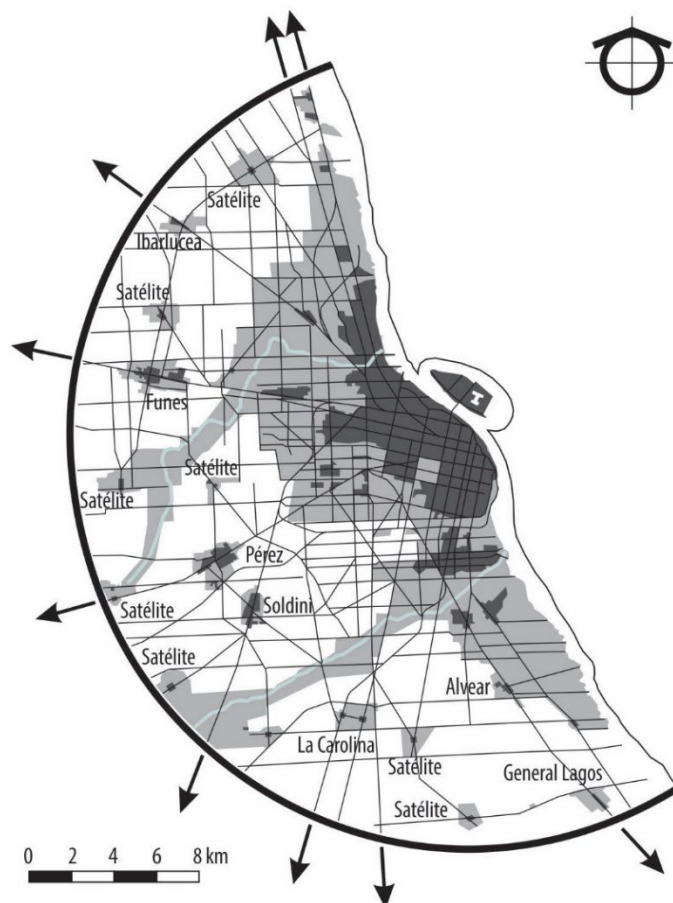
31. Las regiones eran: 1. Patagonia; 2. Comahue, 3. Cuyo, 4. Centro, 5. Noroeste, 7. Pampeana y 8. Área Metropolitana de Buenos Aires.

32. María Delia ANSALDI, Mario COREA y Lidia PLA, *Análisis preliminar de la estructura física del Área Metropolitana de Rosario, Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario* 9, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

33. Cecilia GALIMBERTI, “Planificar el territorio metropolitano: Historia de la planificación regional de Rosario (1935-1976)”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, 51 (1), 2016, pp. 69–101, <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/revihistoriargenyame/article/view/1241>.

boscosas conectadas entre sí por otras zonas verdes más reducidas, distribuidas equilibradamente³⁴ (Figura 2). Dicha delimitación seguía un criterio similar al proyecto para la región parisina, con una fuerte influencia del urbanismo francés, especialmente de parte de Della Paolera, que antes del encargo del plan recientemente había regresado a Argentina luego de graduarse en el *Institut d'Urbanisme* de París y había propuesto desde sus primeros trabajos y miradas la importancia de los planes de organización regional³⁵.

Figura 2. Propuesta de extensión regional del Plan Regulador y de Extensión de Rosario 1935.



F.: Elaboración propia.

Luego de numerosas vicisitudes, mayormente político-económicas, entre las décadas de 1930-1940, se produjo el encargo de un nuevo plan para la ciudad de Rosario. El entonces secretario técnico de la Comisión Nacional, agrimensor Alberto Montes, se convirtió en el principal ideólogo del plan³⁶. Montes propuso ampliar la escala para el abordaje de los problemas municipales, de modo que el rol de la cartografía resultaba esencial para poder comprender las dinámicas territoriales y disponer “de una

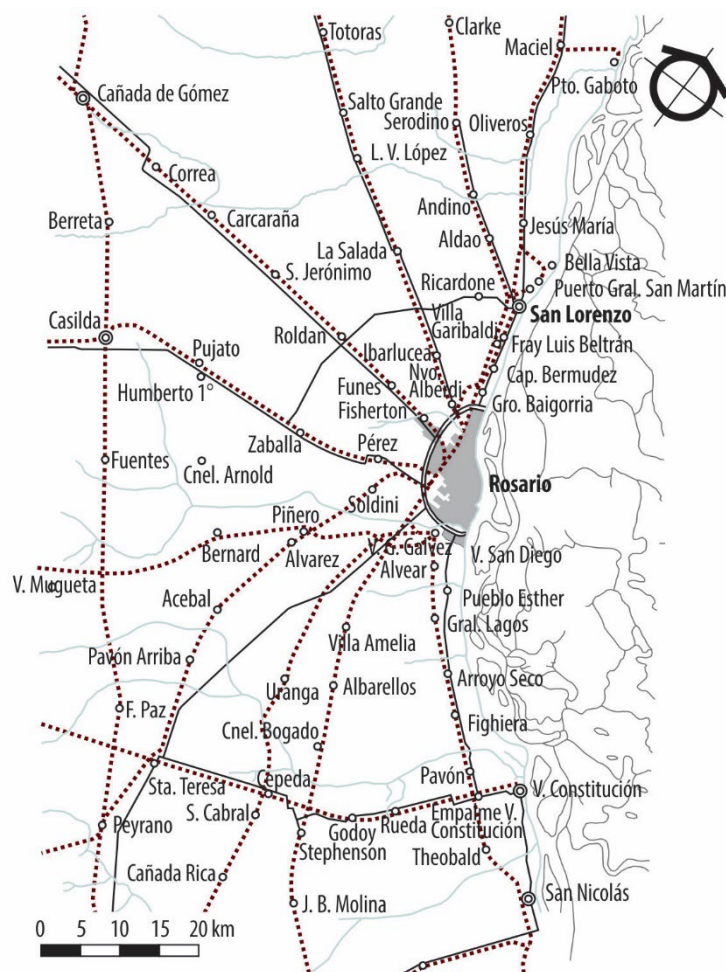
34. Carlos DELLA PAOLERA, Ángel GUIDO y Adolfo FARENGO, *Plan Regulador y De Extensión*, Rosario, Municipalidad de Rosario, 1935.

35. Ana María RIGOTTI, “Las invenciones del urbanismo en Argentina (1900-1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización”, tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2005.

36. Isabel MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, *La Formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario. Cuaderno N°7*, Rosario, Cuadernos del CURDIUR, 1985.

información amplia y en escalas adecuadas para el estudio de los problemas creados por la anarquía de las instalaciones ferroviarias rosarinas y el desarrollo de la economía regional”³⁷. En este sentido, encargó un mapa regional denominado *Pago de los Arroyos*, que comprendía desde las jurisdicciones ribereñas de Puerto Gaboto hasta San Nicolás inclusive, hacia las localidades de Cañada de Gómez y Casilda en el oeste. Mientras que hacia el este incorporaba parte del ámbito insular (*Figura 3*). Asimismo, solicitó una nueva cartografía de la ciudad de Rosario, pero en ésta también se incorporaba una parte de las jurisdicciones aledañas, a fin de comprender los inmediatos vínculos regionales, especialmente los vinculados a la movilidad terrestre, aérea y fluvial. El 12 de enero de 1953 se promulgó la Ordenanza n° 1.030, que aprobaba los lineamientos generales del plan.

Figura 3. Mapa regional *Pago de los Arroyos*, 1952.



F.: Elaboración propia.

En el contexto del desarrollo del *Plan Rosario*, Alberto Montes expuso en el Ateneo de Ingenieros Peronistas el 15 de octubre de 1952, Tercera Conferencia del Segundo Siglo, su estudio denominado “Las prefecturas regionales de planificación: ordenamiento de trabajos y servicios públicos como base para la conducción política del Desarrollo Regional”. En él promulgaba la importancia del desarrollo regional a fin de

37. Alberto MONTES, “Cartografía rosarina contemporánea. El mapa del pago de los arroyos y el plano de la ciudad y alrededores”, *Revista de Historia de Rosario*, año I, n. 2 (abril-junio de 1963), p. 3.

lograr el éxito de la *planificación integral* de cada área con el ámbito nacional (especialmente en el marco del Plan Nacional del entonces presidente Juan Domingo Perón). Proponía así la creación de prefecturas con delimitación geográfica, política o administrativa independientes a las existentes en el país, que actuasen exclusivamente sobre los problemas de desarrollo regional y como instrumento en el proceso de formulación de planes, a fin de asegurar la armonía entre las diversas disposiciones estatales³⁸.

Debe destacarse que el concepto de *prefectura* remite al derecho administrativo francés, en el cual el prefecto “es el representante permanente y la Encarnación del Estado en el Departamento [...] es el tutor de los Municipios de su Departamento, controlando la actividad y decisiones de los mismos”³⁹. Asimismo, en el año 1961 se sancionó la Ley nacional 16.052, en cuyo artículo 9° se establecía que “el Poder Ejecutivo creará la Prefectura de Coordinación del Plan Rosario para la aplicación de la presente ley”⁴⁰. En el proyecto de Decreto reglamentario se establecieron las funciones del prefecto, entre las que se destacaba la organización de la Prefectura del Plan Rosario y la dirección de las publicaciones de los antecedentes y del material de los estudios y proyectos⁴¹. Sin embargo, dicho decreto quedó en instancia de anteproyecto y no llegó a conformarse en lo inmediato la mencionada Prefectura.

En la década de 1960 se asistió nuevamente a diversos golpes de Estado que interrumpieron procesos y lineamientos aprobados. Sin embargo, la problemática existente en la ciudad, en especial aquella que excedía la jurisdicción local, como por ejemplo la vinculada a Ferrocarriles Argentinos de propiedad nacional, condujo a que, en 1966, la Secretaría de Transporte de la Nación conformara la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario, integrada por representantes de la Municipalidad de Rosario, de la Provincia de Santa Fe y de Ferrocarriles Argentinos.

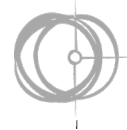
Como mencionamos anteriormente, luego del golpe de Estado de 1966 se reorganizó el CONADE y las provincias se adhirieron a él a través de la creación de los Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE), de manera que cada consejo se articulara respecto a la estructura nacional de planeamiento. Por otra parte, en 1967, el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe estableció la obligación de que cada municipio y comuna elaborase su correspondiente Plan Regulador (exigido por la Ley Orgánica de las Municipalidades), lo que condujo a la necesidad de aunar criterios entre las localidades del Gran Rosario. Dado que recientemente se había creado la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria, se le encargó la realización del Plan Regulador de Rosario. Si bien inicialmente dicha comisión era un órgano técnico de consultas, a fin de poder establecer criterios unificados, convenios intercomunales de asistencia técnica, como también así un proyecto de ley que permitiera compatibilizar los diversos planes reguladores, finalmente, el 23 de octubre de 1969 el gobernador de la

38. Alberto MONTES, *Las Prefecturas Regionales de Planificación: Ordenamiento de Trabajos y Servicios públicos como base para la conducción política del Desarrollo Regional. Tercera Conferencia del Segundo Ciclo*, Buenos Aires, Ateneo de Ingenieros Peronistas, 15 de octubre de 1952.

39. Brian CHAPMAN, “Los Prefectos y la Francia provincial”, *Documentación Bibliográfica*, DA n°31, (1960), pp. 71-85.

40. Ley nacional n°16.052, de 1961.

41. Alberto MONTES, *Plan Rosario. Ley Nacional N°16.052 y sus antecedentes. Proyecto de Decreto reglamentario*, Rosario, Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales, 1964.



Provincia de Santa Fe promulgó la ley n° 6.551, a través de la cual se instituyó la Prefectura del Gran Rosario como ente responsable del Planeamiento del Área Metropolitana de Rosario⁴².

La necesidad de creación de dicho organismo respondía a los lineamientos previamente mencionados acerca de la urgencia del abordaje interjurisdiccional de problemas que excedían los ámbitos locales. El organismo de Prefectura fundamentaba así la necesidad del Planeamiento Metropolitano:

El proceso de urbanización provoca en los grandes centros problemas que no pueden ser solucionados individualmente por un gobierno municipal sin la participación de todas las jurisdicciones interrelacionadas, [...] se hace indispensable la creación de entes de planificación de las áreas metropolitanas, que sin ser una entidad con autonomía política, tiendan básicamente al planteamiento de los servicios de interés común integrándolos en los planes dados por los niveles superiores⁴³.

Si bien su creación estaba definida por el Gobierno provincial, el mencionado organismo explicaba que su surgimiento se debía a la iniciativa de los gobiernos locales, sin que existiera imposición de niveles superiores⁴⁴. Por eso, no se trataba de un modelo rígido o de *supergobierno*, o de una escala política intermedia entre los municipios y la provincia, sino que se fundaba sobre cuestiones de planeamiento y ordenamiento territorial para el área. En este sentido, la Prefectura del Gran Rosario tenía como misión fundamental la elaboración de un Plan de Desarrollo de la estructura del área, en el que se contemplaba la interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales, y se coordinaba el planeamiento y la acción de los gobiernos locales, compatibilizándolos con el gobierno nacional y el provincial. En la mencionada Ley de creación se definía la delimitación territorial inicial y sus localidades integrantes⁴⁵, como también su estructura, organización y composición. Se contaba con la participación de todas las jurisdicciones que integraban el área a través de los representantes nacionales, provinciales, comunales y municipales a través de un Directorio, Asamblea de intendentes y presidentes comunales, de la Secretaría Técnica de Planificación y del prefecto⁴⁶ (*Figura 4*).

La definición territorial del área se componía de la ciudad cabecera, Rosario, diez municipios y doce comunas. Dicha delimitación se planteaba de manera espontánea, dado el interés de las localidades intervinientes para la conformación de la Prefectura, y se realizaba por convenio intercomunal⁴⁷, pero no establecía una delimitación cerrada, sino que se posibilitaba la inclusión de nuevas jurisdicciones. A partir de sus características

42. Ley provincial de Santa Fe n°6.551 de 1969 y Decreto reglamentario n°447 de 1970.

43. PREFECTURA DEL GRAN ROSARIO, *Ley de creación y Decreto reglamentario, Prefectura del Gran Rosario*, Rosario, Sección Prensa y Difusión Departamento Promoción y Desarrollo Prefectura del Gran Rosario, 1971, p. 1.

44. *Ibidem*.

45. Rosario, Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Ricardone, Ibarlucea, Granadero Baigorria, Roldán, Funes, Zavalla, Pérez, Soldini, Piñero, Álvarez, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Villa Amelia, General lagos, Arroyo Seco y Fighiera.

46. Ley provincial de Santa Fe n° 6.551 y Decreto reglamentario n°447.

47. Alberto GARCÍA y Óscar MONGSFELD, *La Prefectura del Gran Rosario y el Saneamiento Ambiental. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 11*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

espaciales y funciones administrativas de planeamiento, se dividía el área en cuatro zonas: Rosario y zonas norte, oeste y sur a la ciudad cabecera⁴⁸.

Figura 4. Organización de Prefectura del Gran Rosario



F.: Elaboración propia.

Cuadernos de Prefectura: estudios integrales temáticos de la perspectiva regional

Una vez constituido el organismo, y frente a la carencia de abordajes integrales previos, se encargó la realización de numerosos estudios del Gran Rosario a distintos especialistas. Se analizaron diversos aspectos y temáticas, siendo los más relevantes la conformación y transformación urbano-territorial, dinámicas demográficas, aspectos económicos, movilidad, aspectos ambientales, entre otros, que abordan, a su vez, distintas escalas y desarrollos. Estos estudios se publicaron en documentos denominados *Cuadernos de Prefectura*, que implicaron la generación de información y cartografías del área en su conjunto. Estos trabajos son tanto de análisis-diagnóstico como proyectivos, dado que en ellos se establecen propuestas de transformación de la región, de las localidades involucradas y de distintos sectores particularmente relevantes para el área. Es importante destacar que prácticamente la totalidad de los mencionados *Cuadernos* se publicaron entre los años 1971 y 1972 a través de la Sección Prensa y Difusión del Departamento de Promoción y Desarrollo de la Prefectura del Gran Rosario. Cada cuaderno tuvo entre 200 y 500 ejemplares de tirada.

Esta prolífica serie de publicaciones de diferentes temas se había posibilitado en mayor medida por el carácter multidisciplinario del organismo, dada la participación de distintos especialistas. Se desarrollaron numerosos estudios de manera simultánea, pero que evidenciaban las interacciones en su proceso de elaboración, puesto que los documentos proyectivos tomaban como base el conocimiento previo producido por el mismo organismo. Dada la diversidad de especialistas y líneas de abordaje, no se presentó una reflexión y temáticas homogéneas en todo el período de vigencia, sino que justamente

48. Es importante destacar que dicha sectorización analítica del Área Metropolitana de Rosario definida por el organismo de Prefectura continúa vigente hasta la actualidad, en especial en el marco del actual Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario donde, si bien difieren las comunas y municipios que integran el área, sí continúa el reconocimiento de dichas cuatro unidades territoriales particularizadas.



fueron distintos los proyectos y propuestas, los cuales contribuyeron a una mirada amplia de la planificación metropolitana. De este modo, por primera vez se realizaba un estudio detallado del área en su conjunto con diversos enfoques temáticos. A continuación, abordaremos los principales enfoques analíticos y propositivos del organismo de *Prefectura* para el Gran Rosario.

- *Evolución histórica y conformación de la estructura territorial:*

Uno de los primeros estudios realizados por el arquitecto Oscar Mongsfeld, primer prefecto del organismo, fue el desarrollo descriptivo y analítico de la evolución histórica del área que comprendía la Prefectura del Gran Rosario desde la conquista española (siglo XVI en el ámbito estudiado) hasta 1970. El abordaje de esta historia regional, publicado en el Cuaderno 7⁴⁹, reconocía tres etapas “tempranas” que abordaban desde la “Conquista y poblamiento” (1527-1600), la “Traslación y Consolidación” (1600-1720) y el “Afincamiento en el área” (1720-1850) a una etapa coyuntural, la cuarta, denominada “Evolución” que comprendía el arco temporal de 1850-1970, y en la que se reconocía un período de “Formación” (1850-1910), uno siguiente de “Consolidación” (1910-1930) y finalmente el de la “Transformación” (1930-1970).

Este territorio habría iniciado su economía regional a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se produjo el rápido crecimiento de sus núcleos poblados, en especial Rosario (en 1852 declarada Ciudad y, posteriormente, Puerta y Aduana de la Confederación Argentina). Se destacaba que en dicho período se habían conformado la mayoría de los núcleos urbanos de la región a partir del proceso de infraestructuración ferroviario. Los estudios sobre el desarrollo histórico regional argumentaban sobre la identidad común del área, dadas las dinámicas y lógicas de conformación inicial, la consolidación de la vocación regional (predominantemente de actividades agropecuarias y el posterior proceso industrial), como también sus desafíos vigentes.

Si bien dicho estudio abordaba la escala regional en su totalidad, también se publicaron otros trabajos que incorporaban distintas escalas de su transformación histórica. Por ejemplo, en el *Cuaderno 8, Apuntes de divulgación de la Prefectura del Gran Rosario*⁵⁰, se detallaba el proceso de subdivisión de las lonjas territoriales desde las mercedes otorgadas por la corona española, focalizando en el caso del antiguo mojón denominado *El Arbolito de la Cruz*. Dicho estudio contribuía a comprender las marcas aún hoy presentes en el territorio por la fijación del patrón catastral. Por otra parte, el *Cuaderno 9* denominado *Análisis preliminar de la estructura física del Área Metropolitana de Rosario*⁵¹ desarrollado por María Delia Ansaldi, Mario Corea y Lidia Pla, tuvo como objetivo definir la estructura del área, para lo que se realizó un análisis multiescalar que comprendía el abordaje, tanto regional como particularizado, de cada una de las localidades integrantes.

49. Óscar MONGSFELD, *Evolución Histórica del Área de la Prefectura del Gran Rosario. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario* 7, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

50. Jorge MORETTO, *Apuntes de divulgación Prefectura del Gran Rosario, Cuaderno n° 8*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

51. ANSALDI, COREA y PLA, *Análisis preliminar de la estructura física del Área Metropolitana de Rosario*.

Aspectos demográficos y sociales

El estudio de estos temas resultaba central para comprender las dinámicas de transformación socio-territoriales y establecer nuevos lineamientos de planeamiento. Rosario y su área metropolitana habían tenido un desarrollo demográfico muy particular, puesto que crecieron vertiginosamente, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX. La gran cantidad de inmigrantes que se registraron en dicho período ocasionó que la población se duplicara reiteradamente cada muy pocos años. Esta tendencia implicó que, en las décadas siguientes, ya en el siglo XX, continuara dicha lógica, por más que diversos procesos económico-políticos acarreasen nuevas transformaciones que repercutieron también en las dinámicas demográficas. Por eso, diversas publicaciones adoptaron enfoques diferentes sobre los aspectos sociales y demográficos.

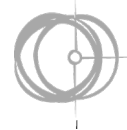
El *Cuaderno* n°1 incluye el “Análisis demográfico del Pago de los Arroyos 1710-1970” realizado por Mongsfeld⁵². Dicho estudio exponía la evolución poblacional de la región a través de la historia a fin de comprender su desarrollo y posibles proyecciones. Esta investigación se articulaba en otro trabajo, también a cargo de Mongsfeld, que se denominaba “Rosario y otros centros urbanos. Análisis demográfico comparativo y proyecciones” (*Cuaderno* n°2) en el cual se comparaba el área de estudio de Prefectura del Gran Rosario con otros nodos urbanos de relevancia próximos a Rosario, a fin de determinar algunas hipótesis de desarrollo urbano que posibilitasen su aplicación en otros estudios de planeamiento. Para ello, se eligieron otros grandes centros urbanos en un radio de 400 kilómetros, lo que comprendía el Gran Buenos Aires, la dupla regional Santa Fe y Paraná y la ciudad de Córdoba. Dicho análisis comparativo comprendía dos momentos clave: 1869 (primer Censo de la República Argentina) y 1970 (Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas de 1970). Los resultados permitían comprender las proyecciones poblacionales, tanto de la ciudad cabecera como de las localidades aledañas, así como también el rol en torno a la cantidad de población del Gran Rosario en comparación a las regiones cercanas.

Otro estudio demográfico relevante denominado “Encuadre demográfico de la Prefectura del Gran Rosario”, a cargo de Susana Petruzzi, se publicó en el *Cuaderno* n°6, donde se ampliaba la información volcada en trabajos previos, articulándola con la existente a nivel provincial y regional. Se pretendía comprender, en este caso, las últimas dinámicas reconocidas en el área y su rol en torno a los flujos migratorios nacionales e internacionales, así como las tendencias de crecimiento vegetativo y el análisis global del período 1960-1970. Dichos estudios concluyeron que, sólo en cuanto al indicador demográfico, “el Área Metropolitana del Gran Rosario evidenciaba que su radio de influencia en mucho desborda los límites actuales, establecidos mediante la aplicación de criterio políticos y administrativos” que, junto a los otros estudios realizados “refuerzan la necesidad de profundizar el estudio de los verdaderos límites funcionales del área”⁵³.

Por otra parte, también se abordaban otros aspectos sociales, y así lo demuestra el estudio realizado por Susana Petruzzi y Élica Sonzogni publicado en el *Cuaderno* 12,

52. Óscar MONGSFELD, *Análisis demográfico del Pago de los Arroyos 1710 - 1970. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 1*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

53. Susana PETRUZZI, *Encuadre demográfico de la Prefectura del Gran Rosario. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 6*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971, p. 16.



“Análisis preliminar de los aspectos sociales del Área Metropolitana de Rosario”⁵⁴. En éste se profundizaba sobre diversos enfoques clave de la estructura social metropolitana, identificando el rol de cada una de dichas dimensiones, pero no de manera aislada, sino en su interrelación conjunta como también en sus diversas escalas (dado que se analizaba en cada localidad interviniente y en el área en su conjunto). Se abordaban así detalladamente varios aspectos: demografía, ocupación, sanidad y educación. Se evidenciaba el predominio de la ciudad cabecera como centro de servicios de sanidad y educación, así como su rol de provisión de empleo de gran cantidad de pobladores del área, y se denotaban, a su vez, numerosos déficits de equipamientos e infraestructuras en el área con relación a la cantidad poblacional existente.

Saneamiento ambiental

Dadas las particulares características ambientales en el originalmente conocido como *Pago de los Arroyos*, y dado que en los años previos de la creación de la Prefectura se había incrementado en gran medida el suelo industrial en el área, la importancia del saneamiento se posicionaba como uno de los temas de relevancia para el organismo. En este sentido, en el *Cuaderno 11*, denominado “La Prefectura del Gran Rosario y el Saneamiento Ambiental” y elaborado por el ingeniero Alberto García y el arquitecto Oscar Mongsfeld⁵⁵, se compendiaron las acciones propuestas para mejorar las condiciones ambientales de la población, tanto urbana como rural.

El rol de la Prefectura en este tema se enfocaba especialmente en incluir la política de saneamiento ambiental a nivel de planeamiento del Área Metropolitana, para lo cual se establecía: proponer los programas y acciones de control de contaminación ambiental en los diversos planes de desarrollo, plantear al Gobierno provincial su implementación técnico-administrativa, coordinar el planeamiento y acción de los gobiernos locales impulsando acuerdos intermunicipales que posibilitasen mayor control de la contaminación y exponer ante el ámbito privado el conocimiento de los impactos derivados de la contaminación ambiental. Una de las primeras acciones integrales efectuadas fue el diagnóstico y control de las aguas de la cuenca del arroyo Ludueña.

A su vez, en 1970 se firmó un Convenio de Saneamiento Ambiental por iniciativa de la Secretaría de Estado de Salud Pública (dependiente del Ministerio de Bienestar Social) entre esta repartición estatal, a través de su Departamento de Saneamiento Ambiental, la Universidad de Rosario y la Prefectura del Gran Rosario, que tenía como objetivo “la acción a desarrollar en materia de reconocimiento y diagnóstico de la situación, y [...] la acción tendiente a controlar la contaminación ambiental”⁵⁶.

Parques regionales

Uno de los temas que se retomaron desde la Prefectura del Gran Rosario fue la creación de un sistema de Parques Regionales, originalmente propuesto desde la provincia de Santa Fe a través de la Ley provincial de Parques n° 2.466 de 1935. En dicho contexto se abordó el proyecto del Parque Regional Sur del Gran Rosario en un predio de

54. Susana PETRUZZI y Élica SONZONGUI, *Análisis preliminar de los aspectos sociales del Área Metropolitana de Rosario. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 12*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

55. GARCÍA y MONGSFELD, *La Prefectura del Gran Rosario y el Saneamiento Ambiental*.

56. *Ibidem*, p. 5.

134 hectáreas localizadas en las jurisdicciones de Rosario y de Villa Gobernador Gálvez. La propuesta se publicó en 1971 en el documento denominado “Parque Regional Sur del Gran Rosario”⁵⁷ donde se planteaba la relevancia de la concreción de la primera unidad de recreación del sistema provincial de Parques Regionales, incorporando el debate de diversos temas como, por ejemplo, la “política de recreación”, y se enfrentaba a las críticas que recibía la financiación de proyectos “no productivos en el más estricto sentido del término”. En cambio, posibilitaban un nuevo marco turístico y proponían potenciar este aspecto relegado en la región.

Movilidad, transporte y comunicación regional

La movilidad resulta uno de los principales temas que demandaron el abordaje integrado y coordinado entre las diversas jurisdicciones y actores presentes en la región. Justamente, el proceso de transformación del sistema ferroviario, como también las tendencias demográficas previamente descritas, que indican un continuo crecimiento de la cantidad poblacional del área, condujeron a que Prefectura del Gran Rosario realizara y publicase el trabajo denominado “El metropolitano: una solución para el transporte de pasajeros del Gran Rosario”⁵⁸. Se partía de un análisis de las propuestas históricas existentes para Rosario y su *hinterland*, entre ellas la construcción de un subterráneo (primero en 1935 y más tarde en 1952). También se analizaban otras propuestas de transporte metropolitano de relevancia a escala mundial (particularmente de Hamburgo y otras ciudades alemanas). Finalmente, se proponía un sistema metropolitano de transporte para Rosario y su conurbano mediante un servicio articulado a nivel suburbano, interurbano y central. Para ello se planteaba un ferrocarril metropolitano junto a un servicio subterráneo correspondiente al interurbano, de forma que un sector del sistema fuera construido a alto nivel.

Por otra parte, el organismo desarrolló el trabajo publicado en el *Cuaderno 5*, “Complejo Regional Rosario-Victoria”⁵⁹, a través del cual se abordó un estudio histórico-analítico y propositivo sobre la conectividad entre ambas orillas del río Paraná, específicamente entre las ciudades de Rosario y Victoria, con el amplio territorio insular intermedio. Se establecían así las bases para el desarrollo de un plan que favoreciera la integración entre los dos núcleos, mediante la inclusión de un sistema de comunicaciones apto para el transporte de personas, bienes e informaciones. Si bien en las décadas previas habían existido distintas iniciativas de vinculación entre ambos márgenes del río, esta propuesta presentaba un contexto particular por el rol coordinador e intermediario del organismo de la Prefectura. Por un lado, ésta se posicionaba como ente coordinador clave entre diversos actores locales, regionales, provinciales y nacionales, y por otro, su rol altamente enfocado al planeamiento posibilitaba la articulación de distintos temas que, además de la comunicación, pudieran proyectar hacia una perspectiva más amplia de desarrollo regional.

57. Enrique KLOTZMAN y Marta POLLERI DE CALLIGARO, *Parque Regional Sur del Gran Rosario*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

58. PREFECTURA DEL GRAN ROSARIO, *El metropolitano: una solución para el transporte de pasajeros del Gran Rosario*, Rosario, Prensa y Difusión, 1971.

59. Enrique KLOTZMAN (coord.), *Complejo Regional Rosario-Victoria. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 5*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.



Desarrollo económico y aspectos financieros

El abordaje de la formación de la economía regional y el comportamiento de la estructura productiva metropolitana resultan componentes esenciales para estudiar el área y poder así comprender sus tendencias de transformación socio-territorial. Alejandro Rofman y Carlos Cristiá publicaron el *Cuaderno 3*, denominado “Formación y desarrollo de la estructura productiva del Área Metropolitana del Gran Rosario e hipótesis acerca de su comportamiento reciente”⁶⁰. El mencionado estudio se efectuó tomando en cuenta trabajos previos realizados por Rofman⁶¹, que desarrollaban profundamente las transformaciones económicas y sus variantes desde los inicios del área hasta fines de la década de 1960. Estos contribuyeron a evidenciar la importancia del abordaje regional para la interpretación de las dinámicas económicas del área, incluidos los sistemas primarios, secundarios y terciarios; la alta incidencia de los mercados externos en los comportamientos y dinámicas productivas locales, junto a la gran influencia nacional sobre la economía regional y sus lógicas de estructuración a partir de las concentraciones dinámicas en torno a las funciones administrativas, de intermediación y de transformación de materias primas. El análisis realizado comprobaba que el área tenía una dependencia tecnológica, así como las consecuencias de la falta de programación del proceso de radicación industrial. Ello llevaba en la región a una problemática de desempleo y subempleo estructurales, con crecimiento rápido, pero desequilibrado en algunas ramas productivas, a la marginalidad social y a un agudo déficit de equipamientos para las nuevas urbanizaciones.

18

Las conclusiones obtenidas en el mencionado *Cuaderno 3* se articularon con el trabajo de Ferrer, Cristiá y Ciafardini publicado en el *Cuaderno 4*: “Algunas hipótesis sobre el comportamiento futuro de la economía del área Gran Rosario”. Este estudio, asimismo, integraba las reflexiones obtenidas de otros trabajos mencionados en los ítems anteriores, como los demográficos y de análisis de las estructuras territoriales. Fundamentaba y concluía que el proceso de acumulación de capital estaría determinado en el área crecientemente por parte de empresas extranjeras, por lo que eran claves las decisiones, locales, provinciales y nacionales que se definieran en torno a las utilidades obtenidas. Asimismo, sostenía que iba a persistir la tendencia al crecimiento demográfico, sobre todo por migración, pero que, al continuar los problemas de desempleo y subempleo, se agravarían los problemas sociales. Ello se articulaba con las serias deficiencias en torno a las estructuras físicas, tanto sobre la problemática de movilidad, como por la existencia de usos de suelo conflictivos entre sí y de nuevas expansiones urbanas, sin servicios ni condiciones habitacionales adecuadas:

La magnitud y complejidad de los problemas actuales, las tendencias previsibles en cuanto al ritmo y tipo de crecimiento industrial y demográfico, la capacidad relativamente escasa de inversión del sector público, hacen prever que las deficiencias de carácter anárquico que se verifican hasta ahora en la expansión física, no harán más que agudizarse⁶².

60. Alejandro ROFMAN y Carlos CRISTIÁ, *Formación y desarrollo de la estructura productiva del Área Metropolitana del Gran Rosario e hipótesis acerca de su comportamiento reciente. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 3*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971.

61. Alejandro ROFMAN, *Desarrollo económico del Gran Rosario*, Rosario, mimeo, 1962; ídem, *Prediagnóstico de la Estructura Productiva del Gran Rosario*, Rosario, mimeo, 1969.

62. Edgardo FERRER, Carlos CRISTIÁ y Horacio CIAFARDINI, *Algunas hipótesis sobre el comportamiento futuro de la economía del área Gran Rosario. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 4*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1971, p. 14.

Frente a esto, se fundamentaba tanto la importancia como la urgencia de fortalecer el planeamiento regional, pero también se resaltaba que para ello resultaban cruciales los aspectos financieros disponibles en la región, a fin de contar con los medios necesarios para llevar a cabo los programas y desarrollos propuestos. Así, en el *Cuaderno 13* “Análisis de la estructura financiera de la Prefectura Gran Rosario”, Rubén Perrone expuso los presupuestos nacionales, provinciales y municipales, y la importancia y criterios de los gastos públicos, por lo que planteó que, frente a las características y problemáticas de las ciudades y comunas del área, sería conveniente la implementación de servicios públicos comunes a diversas localidades del Gran Rosario (al menos entre las ciudades vecinas entre sí). En este sentido, se proponía una “solución regional de las decisiones” que requería la definición de presupuestos, por ejemplo, por programas y por proyectos, a fin de abordar de manera integrada la formulación de planes de largo y mediano plazo con programas de acción a corto plazo, coordinando decisiones generales adoptadas en el alto nivel del Gobierno nacional con la tomadas por el provincial y por los gobiernos locales, al tiempo que se coordinaran también las acciones de las empresas estatales con las iniciativas emprendidas por el sector privado.

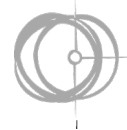
Planeamiento

Como se planteaba en el Artículo 1° de la Ley provincial n° 6.551 de 1969, se instituía “la Prefectura del Gran Rosario como ente responsable del Planeamiento del Área Metropolitana de Rosario, como parte integrante del Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”⁶³. Asimismo, se le otorgaba la misión de elaborar un Plan de Desarrollo de la estructura del área, controlar su ejecución y efectuar sus debidas actualizaciones, contemplando la interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales con la adecuada coordinación del planeamiento provincial. Se proponía también que la Prefectura coordinase el planeamiento y acción de los gobiernos locales, compatibilizándolos con los ámbitos nacional y provincial, y dispusiese el mecanismo necesario para la puesta en marcha y ejecución de los planes.

En este sentido, se articulaba con los lineamientos nacionales establecidos por CONADE y CFI, dado que partía del reconocimiento del rol del Área Metropolitana en la región pampeana (según definición del CONADE) y la identificaba como la primera en importancia (debido a que la región metropolitana de Buenos Aires, según CONADE, estaba excluida de dicha división regional). Asimismo, también se posicionaba en la definición territorial del CFI que reconocía el corredor Santa Fe-La Plata como uno de los ejes de desarrollo nacional y se destacaban las particulares ventajas locacionales del Gran Rosario en torno a dicho eje, por lo cual se fundamentaba la necesidad de un Plan de Desarrollo particularizado.

A finales de la elaboración del mencionado Plan, la División de Planeamiento Técnico de Prefectura elaboraron y publicaron dos trabajos esenciales para la aprobación de un posterior plan orgánico para el área, ambos elaborados por María Delia Ansaldi, Mario Corea y Lidia Pla. El primero de ellos consistió en la presentación del “Análisis preliminar de la estructura física del Área Metropolitana de Rosario” (*Cuaderno 9*), el cual planteaba las bases cognoscitivas necesarias sobre la estructura, dinámicas y desafíos actuales, sobre el cual se realizaría el “Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Área Metropolitana de Rosario”. Dicho anteproyecto, publicado en el *Cuaderno 14*,

63. Ley Provincial de Santa Fe n° 6.551, de 1969.



resultaba el corolario de todo lo producido previamente y se convertía en un instrumento clave de apoyo para el planeamiento regional posterior del Gran Rosario, ya que, por primera vez, se establecían lineamientos que incidían directamente en la estructuración de la región en su conjunto, a fin de que “las medidas a aplicar en un municipio o comuna determinada no lesione intereses del municipio o comuna vecina”⁶⁴. En este sentido, los lineamientos generales propuestos comprendían criterios y/o políticas en materia de desarrollo urbano, al referirse a las normas básicas sobre las que debían ajustarse los respectivos planes reguladores de cada localidad. (Figura 5)

Figura 5. Propuesta de expansión urbana para el Gran Rosario según lineamientos Prefectura del Gran Rosario.



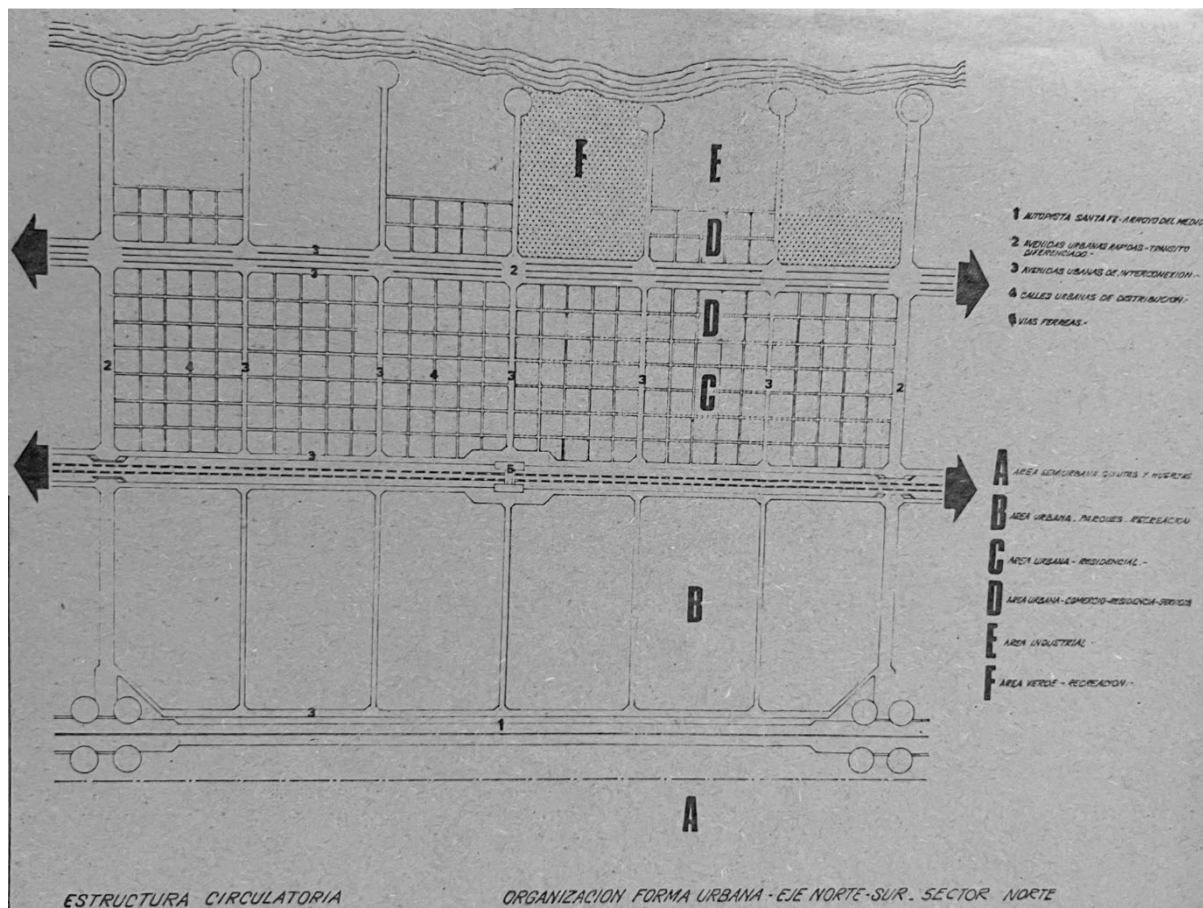
F.: Elaboración propia.

Se proponía, a su vez, un esquema preliminar para el área metropolitana, en el que se identificaban distintos ejes territoriales, se reconocían diversas zonas urbanas, semiurbanas y rurales sobre las cuales se establecen distintas densificaciones de la trama urbana y se definían sus crecimientos y formas de expansión. Asimismo, se incorporaban postulados sobre la protección del uso de suelo y sobre las infraestructuras circulatorias.

64. María Delia ANSALDI, Mario COREA y Lidia PLA, *Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Área Metropolitana de Rosario. Cuadernos de Trabajo Prefectura del Gran Rosario 14*, Rosario, Prefectura del Gran Rosario, 1972, p. 5.

Se diseñaban, así, diversas normas básicas para su desarrollo, junto a reglamentaciones que tenían como objetivo lograr el adecuado ordenamiento del territorio (*Figura 6*).

Figura 6. Diagrama general de la organización urbana del eje norte del Área Metropolitana de Rosario propuesto por Prefectura del Gran Rosario.



F.: ANSALDI, COREA y PLA, *Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Área Metropolitana de Rosario.*

A pesar de los estudios, trabajos y proyectos abordados en conjunto con sus respectivas publicaciones, especialmente a través de los *Cuadernos de Prefectura* analizados en este trabajo (mayormente publicados entre los años 1970 y 1972), en los años siguientes comenzarían a evidenciarse diversos inconvenientes vinculados a la dificultad de coordinación y gestión de las propuestas por parte de las distintas jurisdicciones implicadas, en especial, por el Gobierno provincial. Como explica Óscar Mongsfeld,

Todas estas actuaciones quedaban estancadas por la burocracia del gobierno provincial, que más bien daba muestras concluyentes de desinterés y cuestionamiento de los problemas en el Gran Rosario [...]. Consecuentemente cundió el desánimo en el organismo, la disociación interna de su personal técnico, provocando la intervención y su posterior reorganización seguida por un proceso de decadente actuación⁶⁵.

Finalmente, en 1976, en el marco del golpe de Estado en Argentina, se disolvió el organismo por Ley provincial n° 7.870, y sus técnicos fueron trasladados a diversas reparticiones. El valioso archivo y acervo documental también fue disgregado y

65. MONGSFELD, *El Área Metropolitana de Rosario y El Pago de los Arroyos*, pp. 30-31.

desarticulado. Sin embargo, estos documentos resultan componentes cognoscitivos clave de la región, antecedentes indispensables para los abordajes metropolitanos posteriores al regreso democrático definitivo en Argentina en 1983.

Conclusiones

La identidad común del territorio que comprende el Gran Rosario, así como sus amplias interrelaciones, ocasionaron que, desde las primeras décadas del siglo XX, en especial desde el abordaje del primer plan regulador para la ciudad de Rosario (cabecera del área), se registrara una mirada regional. Asimismo, hubo propuestas desde mediados el siglo XX de organismos de planificación regionales, ya que se vio que las problemáticas existentes no podían ser abordadas individualmente por cada localidad de manera autónoma, sino que era necesaria la participación integrada de todas las unidades político-administrativas afectadas.

El contexto político-económico, tanto internacional como nacional, en el marco del desarrollismo favoreció un sistema integrado de planeamiento, pero fueron justamente los antecedentes locales y las iniciativas previas propuestas las que posibilitaron que fuera la Prefectura del Gran Rosario el primer organismo inter-municipal de planeamiento en Argentina. En especial, cabe destacar la mirada regional presente en los planes reguladores de Rosario previos a la creación del organismo, así como la propuesta de Montes, en 1952, de la creación de Prefecturas Regionales de Planificación. La importancia de la mirada integrada de la región en su conjunto fue finalmente implementada a partir de diversos estudios particularizados e integrados entre sí, desde una mirada interdisciplinaria. Debe señalarse especialmente la gran diversidad de especialistas que formaron parte del cuerpo técnico de Prefectura del Gran Rosario: arquitectos, urbanistas, economistas, ingenieros, agrimensores y antropólogos, entre otros. Esto hizo posible el desarrollo de un estudio profundo y amplio de la región, que integró diversos aspectos que hasta el momento habían sido tratados sectorialmente sin conexiones ni relaciones entre sí.

Por otra parte, existió un interés manifiesto por parte de la Prefectura en la divulgación y difusión de dichos estudios, al establecer específicamente una sección de Prensa y Difusión encargada de realizar las publicaciones, mayormente, compiladas en los denominados *Cuadernos de Prefectura*. Estos resultaban también un instrumento novedoso y original de un organismo intermunicipal de planificación.

Muchos de sus estudios, como por ejemplo las propuestas del Parque Regional Sur, el Complejo Regional Rosario-Victoria o el subterráneo para Rosario, consistían en iniciativas que databan de décadas previas, pero que fueron reconocidas y resignificadas por parte de Prefectura, aunque se abordaron desde la particular mirada regional. También se articulaban con nuevas propuestas y lineamientos que planteó el organismo, como los vinculados a las expansiones de usos del suelo. Asimismo, los postulados en torno al saneamiento ambiental regional también resultaron novedosos, dado el momento temporal en el que se abordaron (fines década de 1960 e inicios de la década de 1970) y desde la perspectiva integral de la región, al incorporar este tema en el planeamiento para reducir y evitar la contaminación en toda el área, dada la incapacidad de abordar dicha problemática por parte de cada localidad de manera autónoma. De manera análoga, las propuestas de transporte metropolitano también expusieron la condición imprescindible del abordaje conjunto para dar respuesta a las demandas de movilidad de la región.

A su vez, los estudios demográficos y sociales, las tendencias de urbanización y las dinámicas económicas y de transformación territorial realizados pusieron en cuestionamiento los límites tradicionales del área, basados en las divisiones políticas, y expusieron la necesidad de su revisión, primando unas lógicas regionales que no necesariamente coincidían con límites administrativos abstractos. Dicha mirada también fue innovadora y planteó un antecedente para los debates posteriores (y actualmente en curso) sobre la delimitación territorial del área metropolitana. Es importante destacar que la Prefectura del Gran Rosario respondió a las demandas de planificación regional en el contexto del desarrollismo latinoamericano, pero que, a su vez, respondió a la emergencia de la condición metropolitana en un período clave de transformación del rol de las ciudades y sus ámbitos territoriales.

El organismo se desafectó en el contexto de la última dictadura militar en Argentina, cuando se plantearon numerosas dificultades para llevar a cabo los postulados y propuestas, especialmente por la dificultad de coordinación entre los niveles jurisdiccionales intervinientes (mayormente por una notable falta de articulación entre los municipios y el gobierno provincial). Sin embargo, la gran cantidad de estudios multisectoriales temáticos hizo posible la construcción de un importante acervo documental, cartográfico y cognoscitivo de la región, que resultaría una base indispensable para los desarrollos metropolitanos posteriores. La experiencia de Prefectura ha sido un antecedente clave y el precursor del abordaje metropolitano del Gran Rosario: desde 1983 se han realizado diversas propuestas y estrategias, hasta el 2010, año de creación del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOMR), una nueva experiencia de institucionalidad metropolitana vigente en la actualidad.

