

JOSÉ GERVASIO BENAGLIA

Áreas Metropolitanas Santafesinas

-Perspectivas y avances-

Carrera: Maestría en Derecho Administrativo

Director: Prof. Dr. Enrique Marchiaro

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional del Litoral

SANTA FE

2019

Índice

Abreviaturas

Capítulo 1. Introducción.

1. El tema.....	1
2. El problema.....	2
3. Objetivo.....	2
4. Hipótesis de Trabajo.....	3
5. Técnicas de contrastación de las hipótesis.....	3
6. Método.....	3

Capítulo 2. Breve Marco Teórico.

1. El Estado de Derecho Legal.....	4
2. El Estado de Derecho Constitucional.....	4
3. El Derecho Administrativo Global.....	5
4. Pequeña conclusión.....	6

Capítulo 3. El marco conceptual.

1. El concepto de Área Metropolitana. Su problemática.....	8
2. Su vinculación con el Derecho Municipal.....	9
3. Su vinculación con el Derecho Administrativo Multidimensional.....	9
3.1. Los Portales Dimensionales.....	10
4. El desarrollo del llamado “Derecho a la Ciudad”.....	10
5. Las problemáticas recurrentes.....	12
5.1. Las llamadas “cuestiones políticas”.....	12
5.2. El financiamiento de las Áreas Metropolitanas.....	13

Capítulo 4. El marco Normativo.

1. La Constitución Nacional.....	15
2. La Constitución Provincial de Santa Fe.....	15
3. Las experiencias normativas en otras Provincias.....	16
3.1 Salta.....	16

Capítulo 5. El marco Legal Provincial.

1. La Ley Provincial N° 13.532.....	18
1.1. El trámite parlamentario.....	18
1.2 La discusión en el recinto.....	20
1.3. La naturaleza del Ente.....	21
2. El Decreto Reglamentario N° 1393/16.....	24
3. La Ley Provincial N° 13.488.....	24

Capítulo 6. El Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.).

1. El Programa.....	26
2. Las Áreas Metropolitanas del Interior (AMIs). Sus beneficiarias.....	26
3. Sus componentes. Funcionamiento.....	27
3.1. Componente 1. Apoyo a la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas.....	28
3.2. Componente 2. Gestión de Áreas Metropolitanas.....	29
3.3. Componente 3. Administración y Gerenciamiento.....	30
4. El Plan de Ejecución Metropolitano.....	30

Capítulo 7. Las Áreas Metropolitanas Santafesinas.

1. Área Metropolitana Rosario.....	32
1.1. Antecedentes.....	32
1.2. Composición.....	33
1.3. Los Proyectos ejecutados en el marco del Programa D.A.M.I.....	33
1.3.1. Proyecto Integral de Saneamiento y Recuperación Ambiental del Borde Sur del Arroyo Saladillo.....	33
1.3.1.1. El Centro G.I.R.S.U.....	34
1.3.1.2. Ejecución del Proyecto.....	34

1.3.2. Los Planes Urbanos Locales (P.U.L.).....	34
1.3.2.1. El Plan Interjurisdiccional Metropolitano (P.I.M.).....	37
1.3.3. Plan de Reordenamiento y Rehabilitación del Complejo Paganini.....	37
2. Área Metropolitana Santa Fe.....	38
2.1. Antecedentes.....	38
2.2. Composición.....	39
2.2.1. Las microregiones del A.M. Santa Fe.....	39
2.3. El Proyecto ejecutado en el marco del Programa D.A.M.I.....	39
2.3.1. Los Lineamientos Estratégicos Santa Fe.....	39
2.3.2. De los Ejes Estratégicos a los Lineamientos.....	40
2.3.3. Importancia.....	41
2.4 El Proyecto de Área Metropolitana Interprovincial Santa Fe-Paraná.....	41
3. Área Metropolitana Reconquista.....	42
3.1. Antecedentes.....	42
3.2. Composición.....	42
3.3. Avances.....	43
3.4. Agenda Metropolitana.....	43
4. Área Metropolitana Rafaela.....	43
4.1. Antecedentes.....	43
4.2. Composición.....	43
4.3. Avances.....	44
5. Área Metropolitana Venado Tuerto.....	44
5.1. Antecedentes.....	44
5.2. Avances.....	45

Capítulo 8. Conclusiones.

1. Conclusiones.....	46
----------------------	----

Anexo

1. Bibliografía.....	48
----------------------	----

Abreviaturas

AM: Área Metropolitana, generalmente seguido de la ciudad cabecera de la misma.

AMI: Área Metropolitana del Interior.

AMs: Áreas Metropolitanas.

AMSF: Área Metropolitana Santa Fe.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CMA: Convenio Marco de Adhesión.

DAMI: Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior del Banco Interamericano de Desarrollo.

DOT: Directrices de Ordenamiento Territorial.

ECAM: Ente de Coordinación del Área Metropolitana.

ECOM: Ente de Coordinación Metropolitano.

GIRSU: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

PEM: Programa de Ejecución Metropolitano.

PER: Plan Estratégico Rosario.

PERM+10: Plan Estratégico Rosario Metropolitana.

PIM: Plan Interjurisdiccional Metropolitano.

POA: Planes Operativos Anuales.

PROMUDI: Programa Municipal de Inversiones dependiente del Ministerio de Economía.

PUL: Planes Urbanos Locales.

RS: Residuos sólidos.

UEC: Unidad Ejecutora Central dependiente del Ministerio del Interior de la Nación.

UEP: Unidad Ejecutora Provincial. En el caso del Programa DAMI en la Provincia de Santa Fe es el PROMUDI.

USD: Dólares estadounidenses.

Capítulo 1. Introducción

1. El tema.

En la elección del tema como sucede, más de lo habitual, no podemos afirmar ni negar que fue realizada por el autor o por el tema respecto de este.

Quien emprende esta empresa es “nacido y criado” -como dice el saber popular- en el denominado Barrio Jardín Mayoraz (uno de los 87 que conforman la ciudad Capital de la Provincia de Santa Fe), reconocido por una traza compuesta por diagonales y por estar ubicado equidistante de la periferia como del centro económico y político de la ciudad de Santa Fe.

También, ya en solitario, ha residido en Sauce Viejo, Recreo y actualmente en San José del Rincón, localidades aledañas a la ciudad cabecera del A.M. Santa Fe, esta experiencia de vida quizás le brinda el conocimiento cotidiano de la convivencia con los problemas de conectividad, de transporte público, de manejo del uso de la tierra, la superposición de competencias, la falta de sincronización entre los Gobiernos Locales, los esfuerzos estériles o egoístas por solucionar algunos temas solo en su órbita de actuación y la ausencia de un ámbito de organización y planificación coordinadas.

Las Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe, sus desarrollos disímiles, sus problemáticas y su interacción con el Programa D.A.M.I. es el tema propuesto para este proyecto.

En el presente Capítulo, que funciona a modo de introducción, trata de establecer claramente los lineamientos sobre los cuales se basa esta exposición.

En el Capítulo 2° se expone brevemente el Marco Teórico en el cual se encuentra inmerso el desenvolvimiento y la creación de las Áreas Metropolitanas.

En el Capítulo 3° se abordan las diferentes vinculaciones con las nuevas temáticas surgidas del actual Marco Teórico, los problemas que conlleva su definición y las realidades que deben enfrentar en su camino la conformación y la vida institucional de las Áreas Metropolitanas.

En el Capítulo 4° analizamos las diferentes normas aplicables a nivel general y algunas experiencias particulares en otras provincias.

Ya en el Capítulo 5° y haciendo hincapié en lo provincial, se analiza la normativa vigente, principalmente la Ley N° 13.532, sus antecedentes y derivaciones.

El Capítulo 6° versa sobre el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del

Interior (D.A.M.I.) del Banco Interamericano de Desarrollo, sus características y su utilización como herramienta para la creación y desarrollo de las Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe.

En el Capítulo 7°, quizás el de valor más disímil por su carácter coyuntural, atento a que además de analizar los antecedentes de la Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe se centra en su estado actual y su dinámica de trabajo con el Programa D.A.M.I. Dicha característica lo dota de la novedad de la información inmediata, pero lo condena a perder vigencia con el transcurso del tiempo, sirviendo solo como un estado de situación ubicado temporalmente promediando el año 2019.

El Capítulo 8°, el último, está reservado -como no podía ser de otra manera- a ensayar algunas conclusiones provisionales, las que serán de tal carácter por las limitaciones propias del autor y el estado de la materia en cuestión.

2. El problema.

El tema elegido conlleva sus dificultades. Como veremos el marco conceptual, todavía no ha sido explorado lo suficiente por nuestra Doctrina y la realidad avanza mucho más rápido que su desarrollo.

El análisis de la Ley Provincial que regula la materia en la Provincia de Santa Fe será nuestro punto de partida sólido para analizar los diferentes grados de avance alcanzados por las distintas AM provinciales.

3. Objetivo.

El objetivo general es humilde, ya que pretende servir como puntapié -o pequeña guía- en el inicio del estudio o conocimiento respecto de las Áreas Metropolitanas santafesinas desde un punto de vista mayormente jurídico.

Nuestro objeto de estudio ha sido, sigue siendo y deberá seguir siendo observado, desde diferentes espacios del estudio científico, esperando que este pequeño aporte sirva tanto a quienes provienen de las ramas del derecho, como cuanto más a quienes provienen de otros campos del Saber.

4. Hipótesis de Trabajo.

Hipótesis 1: El Programa D.A.M.I. sirve a la conformación de los Entes de Coordinación de

las A.M. de la Provincia de Santa Fe y no sólo a su financiamiento.

Hipótesis 2: La Ley Provincial 13.532 brinda las herramientas necesarias a los Gobiernos Locales para la constitución y funcionamiento pleno de los Entes de Coordinación.

5. Técnicas de contrastación de las hipótesis.

Luego de contextualizar la temática que nos convoca, realizaremos una exposición pormenorizada e individual de cada Área Metropolitana establecida por la Ley Provincial N° 13.532, su estado actual, su evolución y su grado de vinculación -o no- con el Programa D.A.M.I.

Para arribar a este estadio se llevaron adelante diversos trabajos de campo, entrevistas y análisis de material periodístico, además de la normativa propia de cada A.M.

6. Método.

En el proceso de validación de las hipótesis se utilizará el método analítico descriptivo y racional deductivo para el tratamiento normativo y de la doctrina jurídica por tratarse el objeto de estudio de una disciplina de eminente corte empírico social donde las hipótesis deben ser confrontadas con los hechos de la experiencia, con la manera en que las cosas o entidades se configuran en la realidad, en instantes y lugares determinados.

Las hipótesis planteadas son proposiciones que se suponen verdaderas, de las que se derivan consecuencias observables que serán sujetas a contrastación con las técnicas descritas en el punto anterior, bajo la premisa epistemológica de considerar las hipótesis y las teorías como un conocimiento que puede cambiar ya que resulta imposible determinar la verdad absoluta de una ley científica.¹

¹ KUNZ-CARDINAUX en "La cooperación en el Área Metropolitana" Tesis Doctoral de Estela Massa.2014. Doctorado en Derecho Público y Economía de Gobierno. Universidad Nacional de Tucumán.

Capítulo 2. Breve Marco Teórico.

1. El Estado de Derecho Legal.

Nacido al calor de la Revolución Francesa y la necesidad de autolimitación del poder estatal se desarrolló este Estado de Derecho Legal caracterizado por un profundo e irrenunciable apego a la ley como piedra angular del funcionamiento del sistema. Ello provocó un sistema cerrado de fuentes donde la división de poderes era tajante, impidiendo a la Administración el ejercicio de poder legisferante, siendo solo instrumento de aplicación de las normas dictadas por el Poder Legislativo.² El Derecho Administrativo era un derecho legislado y el parlamento era el “señor de la Administración”³.

Era un Estado fundado en normas o reglas, donde las constituciones nacionales eran entendidas exclusivamente como “programas políticos” solo aplicables a través de leyes que establezcan y regulen el ejercicio de los derechos allí mencionados. En palabras del Dr. Reyna “*la ley contenía el derecho regulando los supuestos fácticos a los que correspondía aplicar la consecuencia jurídica, incluyendo además en los códigos de manera expresa o implícita los principios jurídicos del sistema*”.⁴

En este contexto el Derecho Administrativo era un derecho legislado⁵, basado en una relación asimétrica “Administración-Administrado” donde el primero ejercía el derecho y el sujeto oponía su garantía, situación que hoy -como ya veremos- se encuentra superada.

2. El Estado de Derecho Constitucional

El Estado de Derecho Constitucional, junto al Derecho Administrativo Global, actualmente nos obligan a cambiar la mirada estrecha y limitada que nos proponía el estudio del Derecho Administrativo recibido en nuestros estudios de grado. Como muchas veces, la

²Reyna, Justo. *Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales*. En “*Revista de Direito Administrativo & Constitucional*”. 2014. Año 14, n° 55, pág 23-50.

³Barnes, Javier. *El Derecho Administrativo como verdadero Derecho de la Sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI*. Texto base de la conferencia dictada el 25/09/2015 en las XLI Jornadas Nacionales y XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Paraná. Entre Ríos. Argentina. Pág. 1-22.

⁴Reyna, Justo. *Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales*. En “*Revista de Direito Administrativo & Constitucional*”. 2014. Año 14, n° 55, pág 23-50.

⁵Barnes, Javier. *El Derecho Administrativo como verdadero Derecho de la Sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI*. Texto base de la conferencia dictada el 25/09/2015 en las XLI Jornadas Nacionales y XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Paraná. Entre Ríos. Argentina. 1-22

realidad superó a la doctrina y es momento de ponerse a tono con los tiempos que corren.

En este nuevo Estado de Derecho toma el papel principal la persona y la protección de sus derechos fundamentales. Aquí “*se compromete la práctica con los derechos humanos, siendo que el derecho, en buena medida, es el derecho contenido en principios o valores*”⁶ al decir del Dr. Reyna, quien entiende que en nuestro ordenamiento jurídico nacional se encuentra implícito el principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales, que conlleva la necesidad de la actuación coordinada y participativa de las administraciones –de diferente nivel- que atraviesan problemáticas relacionadas con dichos derechos. Al respecto, sostiene la existencia de “portales dimensionales” que justifican la existencia de un “procedimiento administrativo multidimensional” que permite a las diferentes administraciones endonacionales interactuar a fin de lograr la plena protección de derechos fundamentales.⁷

Es un derecho basado en principios⁸ y valores, que trasciende largamente el contenido exclusivamente legislado y también los límites rígidos que caracterizaban a las primeras administraciones y que se extendieron hasta bien entrado el siglo XX. En este contexto, “*el sistema de garantías relativo a los derechos fundamentales, opera en el campo del derecho administrativo como fundamento imperativo y como límite de la potestad de actuación de la Administración*”⁹

3. El Derecho Administrativo Global.

El fenómeno mundial conocido como Globalización,¹⁰ desde hace ya tiempo, ha desbordado su cauce original de corte económico para inundar otros ámbitos, entre ellos, el Derecho Administrativo.

La originalidad de este Derecho es vasta, aunque aún no se ha agotado la tarea de delimitarlo, así que mencionaremos brevemente algunos puntos salientes, que interesan a

⁶Reyna, Justo. *Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales*. En “*Revista de Direito Administrativo & Constitucional*”. 2014. Año 14, n° 55, pág 23-50.

⁷Reyna, Justo. *El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios*. En “*Revista de Direito Administrativo & Constitucional*”. 2012. Año 12, n° 50, pág 131-169.

⁸En la concepción dworkiana, si se me permite el desliz terminológico.

⁹Reyna, Justo. *Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales*. En “*Revista de Direito Administrativo & Constitucional*”. 2014. Año 14, n° 55, pág 23-50.

¹⁰Cassese, Sabino. *Lección magistral pronunciada en el Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Castilla-La Mancha*. En “*Revista de Administración Pública*”. Enero-Abril 2002, N° 57, pág. 11-26

nuestro cometido en este viaje.

La teoría clásica de las fuentes del derecho es puesta en crisis,¹¹ hoy conviven en el ámbito internacional normas dictadas por diferentes sujetos de derecho, algunos de los cuales ni siquiera están formados por representantes de las administraciones estatales -algo inaudito desde el punto de vista clásico- que dictan normativas de alcance global.

El autor español Jaime Rodríguez-Arana entiende que uno de los problemas fundamentales de este nuevo derecho es la falta de una “Constitución global” que unifique las fuentes y, atento a ello, propone los principios generales como los cimientos a partir de los cuales construir el edificio jurídico del Derecho Administrativo Global, siempre poniendo en primer plano una perspectiva universal de los derechos humanos, dato no menor.¹²

Se han detectado cinco diferentes tipos principales de regulación administrativa globalizada, algunas con nula participación de representantes de estados soberanos. Los profesores Kingsbury, Krisch y Stewart han identificado:“(1) *administración por parte de organizaciones internacionales formales*; (2) *administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios regulatorios nacionales*; (3) *administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes cooperativos*; (4) *administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados*; y (5) *administración por instituciones privadas con funciones regulatorias*”¹³ aclarando que los anteriores son tipos ideales, derivándose de ello que se pueden presentar superpuestos o combinados, agregando aún más posibilidades.

Hoy todo derecho, como ya lo hemos expuesto, es atravesado por la concepción según la cual, “*la Administración es definida a partir del propio ciudadano y sus libertades, y no desde el poder o la prerrogativa*”,¹⁴ por lo tanto, asistimos siguiendo a estos autores a un cambio de paradigma, con todo lo que ello significa en palabras de Thomas S. Khun.

4. Pequeña conclusión.

¹¹Rodríguez-Arana, Jaime. *El Derecho Administrativo Global: un derecho principal*. En *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 76. Año 2010. Pág. 15-68

¹²*Idem ant.*

¹³Kingsbury, Benedict. Krisch, Nico. Stewart, Richard B. *El surgimiento del derecho administrativo global*. Traducción al castellano del texto en inglés realizada por Gisela Paris y Luciana Ricart, LL.M. *International Legal Studies*, Facultad de Derecho New York University. Ver Benedict Kingsbury, Nico Krisch, & Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, 68 *Law and Contemporary Problems*, 15 (Summer/Autumn 2005).

¹⁴Rezzoagli, Bruno Ariel. *Contratos públicos y mercado global: un abordaje desde el derecho administrativo del siglo XXI*. En *Revista Brasileira de Políticas Públicas (online)*. 2016. Brasilia. Vol. 6. Nº 1. Pág. 38-51.

En este contexto en el cual la centralidad de la persona humana impregna al derecho y surgen nuevos tópicos en el Derecho Administrativo como el llamado “Derecho a la Ciudad” o el “Derecho Urbanístico”, se enmarca el nacimiento de las Áreas Metropolitanas y sus Entes de Coordinación. A continuación, analizaremos estas vinculaciones.

Capítulo 3. El marco conceptual.

1. El concepto de Área Metropolitana. Su problemática.

Si algo tienen en común casi todos -por no decir todos- los especialistas de diferentes ciencias es la incapacidad de lograr un concepto acabado de “Área Metropolitana”. Sus diferentes matices y realidades que se involucran en la vida del A.M. así lo indican. Atento a ello, aquí solo pretendemos lograr un somero planteamiento del problema.

Podemos mencionar como denominador común de las definiciones propuestas la referencia a una ciudad centro desde la cual se irradia hacia sus límites territoriales (políticos) y más allá sus actividades económicas, sociales y políticas, confundiendo -cuando no borrando- los márgenes de las diferentes jurisdicciones.

Desde la doctrina, el Dr. Marchiaro nos agrega otra característica, “*se trata de un espacio urbano alrededor de una ciudad central, lo que produce una difuminación de los espacios jurisdiccionales formales*”.¹⁵

Desde el Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.)¹⁶ del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) y con un criterio cuantitativo, se entiende como elegibles para participar del Programa a las “*áreas urbanizadas cuya extensión territorial sobrepase los límites jurisdiccionales de un municipio o que integren actuaciones en dos provincias y que en conjunto tengan más de 100.000 habitantes.*”¹⁷ Reafirmando esta realidad planteada, respecto de la problemática del concepto de “área metropolitana”, Passalacqua entiende que al mínimo común denominador poblacional en al menos más de un millón de habitantes.¹⁸

¹⁵ “La expresión «metropolitana» deriva de «metrópolis», la que hace referencia a unidades geográficas en las que se asientan de 1 a 10 millones de habitantes. A partir de esta escala, se reconocen diversas posibilidades: metrópolis, área metropolitana, conurbación, megalópolis, ciudad metropolitana, región metropolitana y algunas más. Si bien el millón de habitantes es la escala habitual para definir lo metropolitano en general, también se la utiliza para escalas menores, como son las ciudades de cien mil habitantes, lo cual puede estar determinado por el contexto regional o nacional, que será el que fije la unidad de medida en última instancia.” Marchiaro, Enrique José “Áreas Metropolitanas Santafesinas: primera ley argentina de vocación amplia” 2016. MJ-DOC-10578-AR | MJD10578.

¹⁶ Desarrollado en el Capítulo 6.

¹⁷ Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). www.dami.uec.gov.ar 2011. Pág. 14.

¹⁸ “Las discusiones semánticas no deben ser sobrevaloradas, pero ‘el lenguaje importa’, y en función de todo ello, se ha concluido finalmente en una regla ‘a ojo’ muy esquemática –y no demasiado satisfactoria desde lo teórico- que emplearemos aquí: un AM es un gran asentamiento urbano que generalmente cruza límites jurisdiccionales locales y que tiene una población de al menos 1 millón de habitantes y, en términos operacionales, un arreglo metropolitano es aquél en el cual una

Desde lo normativo local, la Ley Provincial N° 13.532 de la Provincia de Santa Fe define al Área Metropolitana en su Artículo 2° entendiéndola como una *“unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural”*, mientras que la Ley Provincial N° 8.130 de la Provincia de Salta engloba diferentes fenómenos bajo una misma definición, entendiendo como determinantes las vinculaciones desde los puntos de vista poblacional, geográfico, económico, social y cultural.¹⁹

2. Su vinculación con el Derecho Municipal.

Resultan innegables los puntos de contacto entre el Derecho Municipal y la existencia de las “áreas metropolitanas”, compartiendo ambos los mismos actores. El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones propias de las AM implica un Derecho Municipal ágil y acorde a un Estado de Derecho Constitucional.

El abandono de la metáfora de la pirámide, para visualizar las formas de vincularse y relacionarse entre diferentes Estados -sean nacionales, provinciales o Gobiernos Locales-, reemplazándola por la figura de la “red” como forma de vinculación horizontal, de ida y vuelta, se vuelve imprescindible en este momento. Así lo afirma el Dr. Marchiaro cuando sostiene que *“El Derecho Municipal -a diferencia del resto- sólo existe en interacción con otras ramas(...) y escalas (supranacional, nacional, provincial e interlocal) del sistema jurídico. Va funcionando más bien como un 'derecho en red' y no como un corte o rama del sistema jurídico, (...).”*²⁰

3. Su vinculación con el Derecho Administrativo Multidimensional.

Se presenta al Derecho Administrativo Multidimensional como un *“régimen jurídico complejo, especial y derivado que regula organización y actuación sincronizada de administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas con particulares, conectados*

ciudad altamente urbanizada y las unidades contiguas de gobierno local acuerdan un emprendimiento cooperativo para planificar e implementar actividades de desarrollo urbano.” Passalacqua, E.H. *“El Área Metropolitana de Rosario y la política de vivienda: problemas y desafíos. Un enfoque desde la gestión”*. En *“Revista Mundo Urbano.”* N° 26. Mayo 2005. Universidad Nacional de Quilmes. En <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios>.

¹⁹ Ver *infra* Capítulo 4.

²⁰ Marchiaro, Enrique José *“El régimen municipal santafesino y su reconfiguración por el control judicial y el bloque de Derechos Humanos”* Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina. 1ra edición. Tomo II. Año 2013. Pág 479-515.

jurídicamente por portales dimensionales correspondientes a un caso concreto”²¹.

Se lo plantea como un derecho especial, que se construye y toma entidad a partir del caso concreto, al decir de Reyna “*de abajo hacia arriba*”,²² donde toma un papel preponderante la sincronización²³ de los diferentes elementos que se encuentran en las distintas dimensiones jurídicas llamadas a resolver el caso planteado.

La regulación normativa que surja desde las Áreas Metropolitanas de su trabajo en red entre los Gobiernos Locales que las integran, entiendo que deberá tomar como guía el camino que vienen desandando quienes investigan el devenir de este nuevo Derecho Administrativo.

3.1. Los Portales Dimensionales.

El “Portal dimensional” es el encargado de disparar el caso concreto hacia diferentes sistemas jurídicos y está íntimamente relacionado con la protección transversal que merecen diferentes derechos o valores.²⁴

La dimensión metropolitana entra en juego cuando se mencionan entre los diferentes “portales dimensionales” temáticas como: superar la desigualdad de la región, interconexión de la región y los pueblos, protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas. Tópicos que, como veremos, surcan los objetivos de las diferentes Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe.

4. El desarrollo del llamado “Derecho a la Ciudad”.

El Derecho a la Ciudad se ha conceptualizado como “*el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimación de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a*

²¹ “*Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional*”. Reyna, Justo J., A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Año 11, n° 44, abr/jun. 2011, pág 13-40.

²² *Ídem ant.*

²³ “*La expresión sincronizar, según estimo, se presenta como la más adecuada para explicar este fenómeno jurídico por el cual actúan entremezcladas distintas administraciones públicas y particulares, regidos por un sistema jurídico complejo nacido para un caso*”. *Ibidem ant.*

²⁴ “*La protección de la flora, de la fauna, del paisaje, del patrimonio artístico, del cultural, la salud, la educación; etc. son algunos de los ejemplos de penetraciones transversales o de “portales dimensionales” por medio de los cuales se interconectan distintas dimensiones jurídicas.*” *Ibidem ant.*

la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuados.”²⁵

El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.²⁶

Antes de continuar con el desarrollo de la vinculación -por demás de clara- entre este “Derecho a la Ciudad” y las Áreas Metropolitanas, entiendo que es necesario detenerse y reflexionar respecto de la verdadera autonomía de este derecho como de otros “nuevos Derechos” que han surgido en las últimas décadas.

Sin entrar en la dicotomía de si es Derecho o no, en el sentido de su entidad y autonomía, creo que es necesario no caer en la sobrespecialización. Opino que perder el Norte que nos guía, que es nuestra pertenencia al Derecho Administrativo,²⁷ a través del exceso en la especialización de nuestros conocimientos, nos puede llevar a cometer errores.

De asentarse la tendencia del incremento de la tasa de urbanización podría llevarnos a suponer una autonomía también de algún llamado “Derecho de las Áreas Metropolitanas” o algo parecido, corriendo el riesgo de caer en el mismo error mencionado.

Por eso, respetando la opinión de los reconocidos juristas de nuestro medio que abogan por la autonomía del “Derecho a la Ciudad” o del “Derecho Urbanístico”, me permito disentir con ellos al respecto, poniendo el acento en la problemática que en tal hipótesis acarrearía y no en la trascendencia del mismo.

El incremento de la tasa de urbanización es innegable. La “Carta Mundial de Derecho a la Ciudad”, por ejemplo, expresa en su Preámbulo que *“iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y el territorio.”*²⁸

²⁵ Taller, Adriana y Antik, Analía *“Diez años de urbanismo”*. En *Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina*. Tomo I. 1ra edición Año 2013. Pág 349-376. En Cita 5ta. Pág 352.

²⁶ *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas -Quito- Julio 2004, Foro Mundial Urbano -Barcelona- octubre de 2004, Foro Social Mundial -Porto Alegre- enero de 2005.*

²⁷ *Como podría suceder con cualquier rama del Derecho.*

²⁸ En Peñalva, Gerónimo Leandro *“Ciudades, políticas públicas urbanas y derechos económicos, sociales y culturales”* *Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina*. Tomo II. 1ra edición Año 2013. Pág 471-504.

“Por su parte, la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos -Nueva Agenda Urbana- manifiesta que [s]egún previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para el año 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras del Siglo XXI. Las poblaciones, las

5. Las problemáticas recurrentes.

5.1. Las llamadas “cuestiones políticas”.

Mucho se habla de ellas y nadie sabe muy bien cuales son estas “cuestiones políticas” que tiñen todo el desarrollo de las Áreas Metropolitanas. Lamentablemente, mayormente se las señala como acciones u omisiones que retrasan su crecimiento y expansión.

En la mayoría de los casos, uno de los factores de la dispar evolución de las Áreas Metropolitanas en la Provincia de Santa Fe al cual se alude como “cuestiones políticas”, es el mayor o menor grado de compromiso asumido por la ciudad cabecera del Área. La posición asumida por dicho Gobierno Local, principalmente en los primeros pasos en la conformación del Ente de Coordinación, es determinante.

Generalmente es el Ejecutivo de la ciudad cabecera quién posee la cantidad y calidad de los recursos humanos para comenzar a delinear y emprender el trabajo necesario para dar forma al Área Metropolitana en ciernes.

Desde el Programa D.A.M.I. se identifica a la “legitimidad política” -junto a la funcional y operacional- como una de las metas a alcanzar, volviendo necesario arribar a acuerdos amplios, firmes y duraderos que afiancen la Gobernanza²⁹ metropolitana. Gobernanza entendida como *“el eje del conjunto, entendida como configuración de una instancia compleja de vinculación entre gobiernos municipales (...) con el gobierno federal. Instancia de articulación orientada a aunar voluntades políticas, decisiones y acciones para organizar de manera eficaz, eficiente y equitativa el enfrentamiento de las cuestiones que se*

actividades económicas, las interacciones entre lo social y lo cultural, así como repercusiones ambientales y humanitarias se concentran cada vez más en las ciudades, y ello plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales, entre otros' (Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, denominada Hábitat III, desarrollada en Quito, durante los días 17 a 20 de octubre de 2016 y aprobada por Resolución 71/256 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en fecha 23-12-2016.”

“Las ciudades de América Latina, entonces, han sido descriptas como espacios que manifiestan y reproducen las desigualdades sociales económicas, los procesos de concentración de poder económico y político, y que producen -en consecuencia- segregación espacial, exclusión, explotación, discriminación, miseria, pobreza y marginalidad.”

²⁹ *“Según el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la gobernanza constituye el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un Estado en todos los niveles, y comprende mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales la ciudadanía y las agrupaciones articulan sus intereses, ejercitan derechos positivos, cumplen sus obligaciones y concilian sus diferencias. (...) el Instituto de tecnología de Tokio define gobernanza como un complejo conjunto de valores, normas, procesos e instituciones por medio de los cuales la sociedad administra su desarrollo y resuelve sus conflictos, involucra al Estado, pero también a la sociedad civil (actores económicos y sociales, instituciones comunitarias y agrupaciones no estructuradas, los medios, etc.) en los niveles local, nacional, regional y global” En Sacristán, Estela B. “Las personas no estatales como instrumento de gobierno”. En Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. 2011. Año XXXIV. N° 408. Pág.47/48*

consideren prioritarias para un AM en su conjunto.”³⁰

Dicha legitimidad es una construcción que debe ser sostenida en el tiempo, generar conciencia pública sobre los problemas metropolitanos y multiplicar las oportunidades de diálogo.

Se torna imprescindible, a mi entender, dotar de la mayor entidad posible al Ente de Coordinación Metropolitana previsto por la Ley N° 13.532, brindándole las herramientas necesarias a fin de que su trabajo sea sostenido en el tiempo y sea conocido y valorado por la comunidad.

El mismo diagnóstico se encuentra presente en el mismo Reglamento Operativo del Programa, que entiende que en la Fase Inicial de la vida del Área Metropolitana predomina *“una falta de coordinación entre las entidades territoriales con jurisdicción sobre el área metropolitana. En esta fase existe poca o nula conciencia pública sobre los problemas metropolitanos y no hay acuerdo sobre soluciones.*”³¹

Agregando, en el Informe de Evaluación de Término Medio del Programa del año 2016 que *“Es un componente de naturaleza política: canalización de intereses y necesidades, contrastación de concepciones y cruce de estrategias de acumulación política (electoral), que se concreta en la definición de cuestiones en los territorios metropolitanos que se consideran (evalúan) políticamente como objetos de la articulación. Se trata, por una parte, de productos de esa articulación, en tanto que se derivan de decisiones políticas, y por la otra, son los objetos sobre los que la unidad metropolitana (articulada) trabajará.*”³²

La vida propia del A.M. enfrenta contingencias políticas coyunturales como pueden ser los procesos electorales que determinan una dilatación en las gestiones, como así también la alternancia política que es proclive -generalmente- a la revisión de los acuerdos alcanzados y, por otro lado, la pérdida de interés por parte de las autoridades salientes.

5.2. El financiamiento de las Áreas Metropolitanas.

El aporte de recursos económicos es -como sucede en toda nueva organización- el limitante para el desarrollo constante y ágil del Ente de Coordinación y el Área Metropolitana.

³⁰ *Evaluación de Término Medio del Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.).Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Buenos Aires.2016. Pág. 7*

³¹ *Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.).Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Reglamento Operativo. Julio 2011. Pág 6*

³² *Evaluación de Término Medio del Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.).Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Buenos Aires.2016. Pág. 7*

Al igual que en el ápice anterior, el compromiso asumido –en este caso por todos los Gobiernos Locales y el Ejecutivo Provincial- de comprometer fondos cobra una importancia vital.

En su Capítulo 4º, la Ley N° 13.532³³ establece como pautas de financiamiento de las Áreas Metropolitanas a los aportes que realicen sus integrantes (fijando la proporcionalidad en la cantidad de habitantes), el Gobierno Provincial (que asegura como mínimo el mismo monto que aportan los integrantes del A.M.), aportes del Gobierno Nacional, de la Cooperación Internacional, de donaciones y legados y, destacable por lo innovador de su inclusión, los recursos generados la prestación de servicios a terceros por parte del Ente de Coordinación.³⁴

En los Estatutos vigentes de los Entes de Coordinación, mayoritariamente se han instituido como fuentes de financiamiento las prescriptas por la Ley N° 13.532.

³³ Ver *infra* Capítulo 5.

³⁴ Artículo 20 - Recursos económicos. Los recursos del Ente de Coordinación Metropolitana se integran de la siguiente forma: A. Los aportes que realicen los Municipios y Comunas que integran el Ente de Coordinación Metropolitana, en los montos y plazos que establezcan de común acuerdo. Estos aportes serán proporcionales a la cantidad de habitantes de cada localidad y se ajustarán anualmente de acuerdo al Plan de Trabajo correspondiente. B. El aporte que realice el Gobierno Provincial que será equivalente, al menos, al total que realicen las localidades que integran el Ente de Coordinación Metropolitana. C. Otros aportes del Gobierno Nacional, del Gobierno Provincial o de los Gobiernos locales que integran el Ente de Coordinación Metropolitana. D. Recursos provenientes de la Cooperación Internacional o de donaciones y legados. E. Recursos del producido por la prestación de servicios a terceros. F. Los recursos que establezcan leyes, ordenanzas y acuerdos fiscales.“

Capítulo 4. El marco Normativo.

1. La Constitución Nacional.

Sin lugar a dudas el plafón bajo el cual se desarrollan las Áreas Metropolitanas está dado por la consagración de la autonomía municipal, fundamentalmente en el Art. 123^{o35} de nuestra Carta Magna, sin olvidar su interpretación integradora y armónica con el Art. 5^o.³⁶

Excede ampliamente el cometido de este ensayo el desarrollo del concepto de autonomía y todas sus implicancias y derivaciones, cuestión que ha sido -y sigue siendo- vastamente abordada por juristas de talla innegable.

También se entiende como un punto importante a destacar de la reforma constitucional del año 1994 la incorporación de las “regiones” en el art. 124^o.³⁷ La inclusión de esta figura, más allá de tener sujetos diferentes a los de las A.M., nos deja clara la intensión del constituyente de reconocer estas nuevas figuras asociativas que tienen como objetivo fomentar el desarrollo de las provincias.

2. La Constitución Provincial de Santa Fe.

El marco normativo que sirve de pilar de apoyo a la constitución de las Áreas Metropolitanas en la Constitución Provincial se encuentra en la Sección Séptima de dicho plexo normativo. Allí se establece el Régimen Municipal que dota a los Gobiernos Locales de un gobierno con facultades propias, no admitiendo injerencias o limitaciones por fuera de la Carta Magna autóctona.³⁸

³⁵ Artículo 123° C.N.: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

³⁶ Artículo 5° C.N.: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

³⁷ Artículo 124° C.N.: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

³⁸ “ARTICULO 106° Constitución de la Provincia de Santa Fe. Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la

3. Las experiencias normativas en otras Provincias.³⁹

3.1 Salta

El Área Metropolitana de Salta está compuesta por los municipios de: Salta Capital, San Lorenzo, Cerrillos, La Merced, La Caldera, Vaqueros, Campo Quijano y Rosario de Lerma.

La ciudad de Salta es el epicentro del Área Metropolitana y allí se concentra el 86,7% de la población total de ésta. Las localidades que la conforman se asientan sobre el llamado “cordón oriental” y se extienden por el Valle de Lerma, en el centro de la Provincia, alcanzando un radio de alrededor de 50 kilómetros a la redonda de la ciudad de Salta.

La Provincia de Salta cuenta con su “Régimen para la constitución de Redes Urbanas o Mancomunidades o Áreas Metropolitanas” a partir del dictado de la Ley N° 8.130 sancionada el 29 de noviembre de 2018.

Dicho régimen se establece de conformidad con las Competencias Municipales establecidas en el Artículo 176° de la Constitución de la Provincia de Salta, atento lo dispuesto por el Artículo 1°.

En su Artículo 2° sostiene que *“se entiende por Redes Urbanas o Mancomunidades o las Áreas Metropolitanas a la unidad geográfica constituida por dos o más Municipios de iguales o diferentes Departamentos, que mantienen estrechas vinculaciones de orden poblacional, geográfico, económico, social y cultural, cuyos gobiernos locales manifiesten la voluntad de organizarse a través de un órgano de coordinación que permita la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas, previamente definidas y pactadas.”*⁴⁰

No podemos más que señalar la falta de diferenciación que realiza la ley respecto de Redes Urbanas, Mancomunidades y Áreas Metropolitanas, prestándose a la confusión y,

Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.”

“ARTICULO 107. Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 1) de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley(...)”

³⁹ Para fines de 2016 sólo se registraban “cinco leyes en materia metropolitana: en el área metropolitana Buenos Aires o AMBA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, algunos de sus municipios y también la Nación, dependiendo todo ello de la materia que se trate) en la provincia de Salta (en materia de transporte con su Ley 7322/04), en la provincia de Tucumán (en materia de residuos con su Ley 8177/09) y la reciente ley en la provincia de Santa Fe”, En Marchiaro, Enrique José *“Áreas Metropolitanas Santafesinas: primera ley argentina de vocación amplia”* 2016. MJ-DOC-10578-AR | MJD10578.

⁴⁰ Ley Provincial N° 8.130.

cuando no, la identificación de los diferentes fenómenos como si se tratara de una misma entidad.

De una lectura completa de la norma no puede más que concluirse en la influencia que ha tenido la Ley Provincial N° 13.532 de la Provincia de Santa Fe, siendo un punto determinante lo regulado respecto a los Recursos en el Artículo 9° de la Ley salteña, en el cual prácticamente transcribe en sus mismo términos lo regulado por la Ley santafesina, demostrando como ha señalado el camino.

Capítulo 5. El marco Legal Provincial.

1. La Ley Provincial N° 13.532.

Debemos destacar como puntos salientes e insoslayables de la Ley N° 13.532 dos aspectos. Por un lado, la delimitación del objeto -de la ley-⁴¹, la naturaleza⁴² y la definición⁴³ de lo que se entiende por “Área Metropolitana”; por el otro, el establecimiento taxativo de las ciudades que están en condiciones de ser cabeceras y de conformar “Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas”, siendo ellas las ciudades de Santa Fe, Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto y Rosario.⁴⁴

Además, incluye normas respecto de las facultades, alcance territorial y renuncia a los Entes Metropolitanos y establece pautas para la Organización Institucional y la gestión de los recursos económicos.

Desde la doctrina, el Dr. Marchiaro⁴⁵ destaca fundamentalmente el carácter horizontal de la organización administrativa adoptada por la Ley para el ente de Coordinación territorial, remarcando también que la Ley es “*respetuosa del marco competencial provincial-local cuestión fundamental para transitar el periodo que medie entre su puesta en marcha y la posibilidad de contar -o no- con una nueva Constitución provincial*”.⁴⁶

1.1. El trámite parlamentario.

⁴¹ Ley N° 13.532 Artículo 1°: “Objeto. Es objeto de la presente ley establecer un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas dentro del territorio de la Provincia y el reconocimiento de los existentes.”

⁴² Ley N° 13.532 Artículo 3° - Naturaleza del ente de coordinación. El Ente de Coordinación Metropolitana es una persona de derecho público de carácter no estatal, en los términos y con los alcances establecidos en la presente ley, constituido por los gobiernos locales integrantes de un Área Metropolitana que manifiesten su voluntad de -organizarse para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas.

⁴³ Ley N° 13.532 Artículo 2° - Definición del Área Metropolitana. A los efectos de la presente ley se entiende por Área Metropolitana a la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural.

⁴⁴ Por el Artículo 24° de la Ley N° 13.532 se reconoce la existencia del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) Rosario. “Artículo 24°: Reconocimiento. Queda reconocida la conformación del “Área Metropolitana Rosario” conforme el acuerdo celebrado entre las localidades de Andino, Arroyo Seco, Alvarez, Alvear, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Fighiera, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Rosario, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, General Lagos, Ibarlucea, Piñero, Pueblo Esther, Soldini, Zavalla y las que en el futuro se adhieran, quedando aprobado el régimen de gobierno, el ente creado en su consecuencia y las competencias asignadas al mismo, en la medida que se ajusten a las disposiciones de la presente ley y se efectivice la participación del Gobierno de la Provincia en el mismo.”

⁴⁵ Marchiaro, Enrique José “Áreas Metropolitanas Santafesinas: primera ley argentina de vocación amplia” 2016. MJ-DOC-10578-AR | MJD10578.

⁴⁶ Ídem ant.

El trámite parlamentario de la sanción de la Ley N° 13.532 es sumamente interesante y refleja nuevamente uno de los “grandes temas” de las Áreas Metropolitanas. Adelantándonos, dicho tema es el de la naturaleza jurídica del Ente de Coordinación Metropolitana. No podemos dejar de mencionar la importancia que puede tener este desarrollo de la discusión parlamentaria en la tarea interpretativa a fin de desentrañar la verdadera voluntad del legislador.

El Proyecto de Ley fue ingresado el 18 de noviembre de 2015, suscripto por los senadores provinciales Felipe E. Michlig y Miguel Lifschitz, quienes en la exposición de sus fundamentos entienden (siguiendo a Dagatti) que ante *“el avenimiento de la ciudad 'post-industrial' y que en nuestro medio puede ser asimilada a la 'transmunicipalización' o 'supramunicipalización' de los procesos más decisivos de transformación del territorio, se hace necesario replantear los términos de la relación entre el espacio geográfico de los problemas y el espacio institucional de las soluciones.”*⁴⁷

A páginas seguidas se cita doctrina de reconocidos juristas como Rosatti, Dromi y Marchiaro, y se destacan antecedentes como los consorcios camineros, la Prefectura del Gran Rosario y la Ley N° 10.975 que determina la existencia de determinadas “regiones metropolitanas” para la regulación del transporte interurbano de pasajeros.

Se destaca lo expresado respecto de que *“concebir 'lo metropolitano' implica operar en un territorio en constante transformación con un abordaje complejo y un pensamiento integrador, que permita afrontar y resolver las problemáticas comunes en una escala acorde a su nivel de relevancia.”*⁴⁸

Respecto de los antecedentes del Proyecto de Ley, cabe resaltar un Proyecto presentado por el mismo senador Michlig junto a otros integrantes del Cuerpo en el mes de junio del año 2014, que retoma un poco este eje transversal de nuestra temática relacionado con la Personalidad Jurídica del Área Metropolitana y caracteriza a esta última afirmando que *“está dotada de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio y autoridades y régimen especial”*.⁴⁹

Un dato a destacar del Proyecto de Ley presentado en 2014 es que en su Artículo 16°

⁴⁷ Dagatti, Mariana *“Áreas Metropolitanas: la Desincronización entre el Espacio Físico de los Problemas y el Espacio Institucional de las Soluciones”*. Cuadernos Metropolitanos del Instituto de Desarrollo Regional. N° 8. Rosario. Octubre de 1998 citado en el Proyecto de Ley. Pág 8.

⁴⁸ Proyecto de Ley. Pág. 12.

⁴⁹ Artículo 2°.

establecía como requisitos básicos para la constitución de un Área Metropolitana la participación de al menos tres Gobiernos Locales que reunieran un número mínimo de habitantes establecido en 100.000, habilitando la posibilidad de incorporar Gobiernos Locales de provincias vecinas.

En su presentación afirman que *"no se trata de un área impuesta como una estructura jurídico burocrática que cercene facultades de los municipios y las comunas, todo lo contrario; deben ser un espacio que surja como fruto de la coordinación, de la construcción social, de la cooperación horizontal, flexible en términos económicos y concertado en términos políticos institucionales"*.⁵⁰

Adaptando un concepto de Pedro Frías expuesto para las regiones, sostienen los legisladores que las Áreas Metropolitanas *"no pueden ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo; no pueden ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión; no pueden ser la contrafigura de la provincia, sino el punto de concertación de las competencias y la conciliación de intereses; no pueden ser la beatificación del localismo, sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia; no pueden ser el nuevo ghetto de los marginados, sino una promesa de justicia interregional; no pueden ser una perspectiva totalizante, sino apenas un subsistema en el tratamiento de los problemas de estado y sociedad"*.

1.2 La discusión en el recinto

Tal como se desprende de sus autores, el Proyecto que hoy es Ley, tuvo como Cámara de origen a la Cámara de Senadores, donde fue tratado sobre tablas siendo aprobado en forma unánime, tanto en general como en particular, remitiéndose a la Cámara de Diputados para la prosecución del trámite. Allí, fue tratado en las Comisiones de Asuntos Comunales, Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales y Legislación General.

Debemos destacar lo interesante y enriquecedor que fue el debate en la Cámara revisora del cual se desprenden importantes afirmaciones. La Diputada García tomó la palabra como miembro informate de la Comisión de Presupuesto y Hacienda destacando el amplio grado de consenso que obtuvo el Proyecto habiendo sido tratado en tres Comisiones y lo novedoso de la asignación de recursos que será proporcional a la cantidad de habitantes

⁵⁰ Proyecto de Ley. Página 5.

ciolaborando la Provincia en los mismos términos. Por lo demás, agrega que *"También quiero destacar que esto no es obligatorio sino que depende de la voluntad de los municipios. Voluntad que será autónoma y expresamente declarada a través de las Ordenanzas de sus Consejos, de sus autoridades comunales."*

Tomando la palabra el Diputado Mirabella agrega *"Los municipios, hoy, para llevar adelante proyectos necesitan volumen y un marco jurídico que hasta este momento no lo tenían. Participé en diferentes momentos de la Cámara debatiendo proyecto de asociativismo municipal que nunca llegaron a buen puerto. Y hoy le estamos dando sanción definitiva este proyecto que con muy buen tino agregó -además de Rosario y Santa Fe- a las ciudades de Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista. Me parece que estamos dando un paso muy importante, pero que quizás no terminamos de dimensionar su trascendencia (...) hoy estamos dando un paso clave"*.

Haciendo uso de la palabra el Diputado Cavallero, realiza algunas observaciones interesantes respecto de la falta de recepción constitucional a nivel local de la autonomía municipal, entendiendo entonces que *"la mejor forma jurídica que tenemos nosotros hoy en la Constitución provincial -que debemos obligatoriamente reformar para darle cabida a la autonomía municipal- es de derecho público no estatal, tal cual se plantea en el proyecto"*.

A nuestro entender lo central del debate está en la intervención del Diputado Mas Varela quien objeta la redacción del Artículo 3° del Proyecto que establece el carácter de persona de derecho público no estatal al Ente de Coordinación Metropolitano afirmando: *"Simplemente quiero manifestar, para no entrar a polemizar, que nuestra posición de no acompañar puntualmente el artículo 3° cuando se vote en particular, está fundada en que las personas de derecho público no estatal, como su nombre lo indica, si bien están reguladas por norma pública están reglamentadas por una ley que les da origen, les da estatus jurídico, no pertenecen al Estado. Y por lo tanto, al no pertenecer al Estado, no le comprenden -salvo que la propia ley de de creación lo establezca- determinadas y variadas normas que van desde el control al que todo organismo estatal está sometido, pasando también por las normas de contratación, siguiendo por todo el abanico de normas de Derecho Público aplicables al Estado Provincial o, en este caso, al municipal."*

1.3. La naturaleza del Ente.

Como ya lo hemos adelantado, he aquí uno de los tópicos más interesantes para la

investigación científica desde la ciencia jurídica.

La Ley define claramente la naturaleza del mismo como “*persona de derecho público de carácter no estatal*”. El análisis pormenorizado excede la intención de este trabajo, pero sólo como botón de muestra de que la cuestión no está ni cuanto menos zanjada, como vimos en el párrafo anterior, el E.CO.M. Rosario tuvo que modificar su Estatuto (que es previo a la sanción de la Ley)⁵¹ atento a que definía al Ente como una “*persona jurídica pública estatal con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera, y administrativa*”,⁵² dicho cambio fue recepcionado por el Decreto Provincial N° 4960/16.

Plantearemos brevemente esta problemática indagando sobre las características de la persona de derecho público de carácter no estatal, la cual es persona jurídica pública en los términos del Art. 146° del Código Civil y Comercial de la Nación⁵³ estando ubicada al final del Inc a) “*las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter*”. Se entiende por ellas a las personas jurídicas públicas que “*aunque ejercen algún tipo de función pública, están integradas por particulares y, en su constitución, el Estado puede o no haber tenido injerencia decisiva.*”⁵⁴ Se menciona siempre como ejemplo de dichas entidades a los colegios profesionales y a los sindicatos, entre otros, siendo personas que desempeñan directa o indirectamente funciones que se vinculan con los fines del Estado. Este carácter “público” es el que las diferencia de las entidades que se rigen exclusivamente por el derecho privado.

Desde la Doctrina, Gordillo⁵⁵ nos apunta, siguiendo al maestro uruguayo Sayagués Laso, que en la Doctrina Clásica “*público y estatal venían a ser la misma cosa*”. Agregando el jurista oriental, que “*El concepto tradicional pudo ser exacto durante el siglo pasado...*”, refiriéndose al S. XIX, “*cuando existían solamente las entidades estatales territoriales. No lo*

⁵¹ Data del 19 de agosto de 2010.

⁵² Artículo 2° Naturaleza Jurídica.

⁵³ ARTÍCULO 146 CCyCN.- Personas jurídicas públicas. Son personas jurídicas públicas:

a. el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter;

b. los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable;

c. la Iglesia Católica.

⁵⁴ Caramelo, Gustavo, Picasso, Sebastián y Herrera, Marisa “*Código Civil y Comercial de la Nación comentado*” -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Infojus, 2015. Tomo I. Pág. 292

⁵⁵ Gordillo, Agustín. “*Tratado de derecho administrativo y obras selectas*”. En www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf.

*es ahora porque, como ya hemos dicho existen entidades no estatales reguladas indudablemente por el Derecho Público”.*⁵⁶

Entre sus características se pueden mencionar que tienen rasgos de personas públicas como por ejemplo: creación por ley, obligatoriedad de afiliación o de sostenimiento por las personas alcanzadas, injerencia estatal en la dirección y administración designando directores, contralor estatal inteso, ejecución de cometido público o interés público, sus órganos representan los sectores interesados, su patrimonio es de origen privado -aunque pueden gozar de monopolios por ley-, su personal se rige por el Derecho Laboral, sus actos no son administrativos, sus responsabilidades se rigen por el derecho privado y su régimen presupuestal será el que la ley de creación determine.⁵⁷

Por otro lado, cabe aclarar que no sería posible en el Derecho Argentino la existencia de entes estatales privados, aunque admite que existen opiniones contrapuestas en el derecho comparado.⁵⁸

Cabe destacar el criterio que establece el Dr. Gordillo para determinar si un ente es estatal o no, entendiendo que *“la distinción sólo puede basarse racionalmente en un único y exclusivo carácter, si el capital de la entidad pertenece sólo parcialmente al Estado y en otras partes a personas privadas, entonces no puede darse al ente el carácter de estatal”*.

Califica las entidades públicas no estatales primeramente entre las que tienen participación estatal y la que no; distinguiendo: entre las primeras, a) Sociedad de economía mixta, con facultades o privilegios públicos, b) Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, c) Asociaciones dirigidas y, d) Entes reguladores no estatales; y entre las segundas, a) Corporaciones públicas -entre ellas distingue dos tipos los colegios profesionales y los sindicatos-, b) Fundaciones e instituciones públicas no estatales.

De lo expuesto, parece desprenderse -a contrario sensu- que el ente donde el capital pertenece en su totalidad a entes estatales no puede ser más que estatal, no habiendo lugar en la calificación propuesta de las personas de derecho público no estatal para el Ente de Coordinación Metropolitano de la Ley N° 13.532.

La discusión doctrinaria está abierta, así que cualquier conclusión a la que arribemos

⁵⁶ Citado por Gordillo, Agustín. *“Tratado de derecho administrativo y obras selectas”*. En www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf. Pág. XVI-5

⁵⁷ Sayagués Laso, Enrique. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Tomo I, Montevideo, 1974, 4ta Ed. Pág. 175/176.

⁵⁸ *“Concluimos entonces que todas las entidades estatales son siempre públicas, aunque puedan en ciertos casos según veremos, estar parcialmente regidas por el derecho privado”* Gordillo, Agustín en *“Tratado de derecho administrativo y obras selectas”*. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf. .Pág. XVI-7

será provisional y el debate no está ni cuanto menos cerrado.⁵⁹

Otra temática para debatir se presenta respecto a la naturaleza de los actos que emanan del Ente de Coordinación, si entendemos que lo determinante para la configuración del acto administrativo es el ejercicio de la función administrativa sin importar el órgano que la ejerce. Dromi entiende que los entes públicos no estatales pueden emitir actos administrativos, aunque advierte que la Doctrina no es pacífica respecto a dicha posibilidad.⁶⁰

La trascendencia de lo planteado excede largamente el debate científico, teniendo consecuencias reales en diferentes campos que por sí solos justifican su investigación individualmente como ser, además de los ya expuestos, las respuestas a los interrogantes sobre la competencia para la solución de controversias o el carácter de la relación de empleo que une al Ente con sus dependientes, entre otros.

2. El Decreto Reglamentario N° 1393/16.

Mediante el mencionado Decreto se reglamenta la Ley Provincial N° 13.532. El Ejecutivo sólo legisla respecto de algunos Artículos⁶¹ destacándose la designación de la Dirección Provincial de Áreas Metropolitanas dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado como autoridad de aplicación de la Ley en cuestión.

Además fija el mecanismo para determinar los aportes que debe realizar cada Gobierno Local y ordena que el ECOM Rosario “(...)deberá adecuar su funcionamiento a las disposiciones de la presente ley mediante resolución unánime de su Consejo de Gobierno. Dicha adecuación será aprobada por decreto del señor Gobernador, previo análisis y dictamen favorable de la Dirección Provincial de Áreas Metropolitanas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, (...).”⁶²

3. La Ley Provincial N° 13.488.

Mediante el Mensaje N°4346/15, el Poder Ejecutivo puso a consideración de la Legislatura provincial la aprobación del Convenio suscripto el 10 de marzo de 2015 por el Ministro Florencio Randazzo y el Gobernador Antonio Bonfatti.

⁵⁹ Ver las diferentes posturas en: Sacristán, Estela B. “Las personas no estatales como instrumento de gobierno”. En Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. 2011. Año XXXIV. N° 408. Pág. 51/56

⁶⁰ Dromi, Roberto. “Acto Administrativo”. 2008. 4ta Ed. Ciudad Argentina-Hispania Libros. Pág. 42/45.

⁶¹ Los Artículos 2°, 6°, 8°, 11°, 20°, 24° y 25°.

⁶² Artículo 24°.

A través de dicha Ley la Provincia adhirió al “Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.),” aprobando el Convenio Marco de Adhesión y autorizando al Poder Ejecutivo para que dicte toda la normativa complementaria para su ejecución.

El Convenio Marco de adhesión al Programa celebrado por el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación y la Provincia se encontraba ya inscripto en el Registro de Tratados, Convenios y Contratos Interjurisdiccionales desde el 8 de abril de ese mismo año.

Respecto al tratamiento parlamentario recibido, el Proyecto de Ley fue tratado sobre tablas⁶³ en ambas cámaras, no realizándose ningún tipo de debate respecto del mismo.

La mencionada Ley fue promulgada por Decreto N° 3473/15 del 16 de octubre de 2015.

Se destaca la designación del Programa Municipal de Inversiones (Pro.Mu.D.I.)⁶⁴ dependiente de la Secretaría de Finanzas e Ingresos Públicos del Ministerio de Economía como Unidad Ejecutora Provincial.⁶⁵

⁶³“Sobre tablas” es una expresión típicamente parlamentaria que indica si un tema está en condiciones de ser tratado, significa ‘que debe ser tratado en la sesión’. Es decir “que está sobre las tablas”, sobre la mesa del secretario para ser tratado. La expresión proviene de la práctica parlamentaria inglesa, pero también tiene larga historia también en nuestro país. Son las sesiones para tratar aquello que está “sobre la mesa” esperando ser despachado.

⁶⁴ Creado por Leyes Provinciales Nros. 10.264 y 11.301, en principio, para la ejecución de proyectos financiados por el Banco Mundial, pero que luego siguió ejecutando programas con financiamiento internacional funcionando como una Unidad Ejecutora Provincial.

⁶⁵ El Manual Operativo del Programa menciona entre sus funciones: Elaborar el PEM en coordinación con los municipios integrantes de la AMI y presentárselo a la UEC; Elaborar y Efectuar el Seguimiento de los correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) y de las Inversiones asociadas; Efectuar el seguimiento físico y financiero de los proyectos metropolitanos en su jurisdicción; Dirigir y coordinar las etapas de formulación y evaluación de los proyectos a ser financiados en el marco del Programa; Elaborar/Aprobar y/o elevar a la UEC los distintos documentos necesarios para la contratación y adquisición de bienes y servicios de acuerdo a las normas y procedimientos del Programa; Ejercer la supervisión y control técnico, económico financiero, jurídico y administrativo de todas las actividades inherentes a su ejecución, entre otras.

Capítulo 6. El Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.).

1. El Programa.

El D.A.M.I. plantea dos líneas de acción cuyo funcionamiento debe ser complementario: por un lado, colaborar en la construcción de Agendas Metropolitanas apoyando de esta forma su gobernabilidad; por el otro, generar ámbitos de fortalecimiento institucional en la Gestión de las Áreas Metropolitanas mediante la ejecución de proyectos de inversión. Estas inversiones están destinadas a potenciar los principales sistemas de producción de bienes y servicios públicos, como así también regular un uso adecuado y sustentable del suelo. Son sus temáticas principales; transporte y movilidad, residuos sólidos urbanos, manejo de cuencas hídricas, regulación y control del uso del suelo, articulación de servicios de emergencias ante desastres naturales, entre otros.

El principal reto del abordaje metropolitano es el institucional al requerir la articulación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y áreas sectoriales. Este proceso no se genera espontáneamente, por lo que las intervenciones del programa se desarrollan en cuatro etapas, apuntando a superar gradualmente las barreras que impiden la coordinación interjurisdiccional en las AMs ante una situación inicial donde existe poca conciencia pública sobre los problemas metropolitanos y no hay acuerdos sobre las soluciones a los problemas planteados.

El Programa D.A.M.I. II, consecuente con el desarrollo que ha tenido a lo largo de los años su antecesor, incorpora como objetivo es optimizar la calidad de vida de la población en áreas metropolitanas a través del mejoramiento de los servicios y la infraestructura urbana y de la competitividad de las economías urbanas.

2. Las Áreas Metropolitanas del Interior (AMIs), Sus beneficiarias.

El Programa D.A.M.I. I cuya duración fue fijada en cinco años finalizó en diciembre de 2016, teniendo como beneficiarias a las Áreas Metropolitanas de Chubut, Rosario, Mendoza, Neuquén, Tucumán y Salta.

El Programa D.A.M.I. II cuyo Contrato de Préstamo fue firmado el 31 de mayo de

2017 por el entonces Ministro de Finanzas Luis Andrés Caputo bajo la denominación “Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II- (DAMI II) Préstamo BID 3780/OC-AR”, suscribiendo, además, el Acuerdo del Otorgamiento de la Línea de Crédito Condicional AR-O0001 estableciendo un plazo de ejecución de cuatro años.

El Reglamento Operativo del Programa identifica en su Anexo IV las Áreas Metropolitanas mayores a 100.000 habitantes, siendo ellas: Gran Buenos Aires (33 localidades); San Nicolás-Arroyo del Medio (2 localidades); Gran Santa Fe-Gran Paraná (10 localidades)⁶⁶; Gran Resistencia-Gran Corrientes (5 localidades); Neuquén-Plottier-Cipolletti (3 localidades); Gran La Plata (3 localidades); Gran Catamarca (3 localidades); Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (2 localidades); Rawson-Trelew (2 localidades); Gran Córdoba (14 localidades); Gran Río Cuarto (2 localidades); Gran Salvador de Jujuy (3 localidades); Gran Santa Rosa (2 localidades); Gran Mendoza (6 localidades); Gran Posadas (2 localidades); Gran Salta (4 localidades); Gran San Juan (7 localidades); Gran Rosario (11 localidades);⁶⁷ Gran San Miguel de Tucumán (9 localidades); Gran San Luis (2 localidades); y Santiago del Estero-La Banda (3 localidades).⁶⁸

3. Sus componentes. Funcionamiento.

El Programa se desarrolla en 3 componentes diferentes: “Apoyo a la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas”, “Gestión de Áreas Metropolitanas” y “Administración y Gerenciamiento”. Desarrollaremos brevemente dichos componentes a fin de obtener una visión global del Programa.

Cabe aclarar que el orden dispuesto responde también a un avance cronológico en la ejecución del Programa, dándose el caso de Áreas Metropolitanas que ya se encontraban con un nivel de avance que les permitió ingresar en el Segundo Componente.

El Programa a nivel nacional cuenta con un financiamiento de USD 50 millones, el 80% de este monto será financiado por el Banco con cargo a recursos del financiamiento del BID y el otro 20% será el aporte de contrapartida local, que será financiado por las provincias y/o municipios participantes. De ello se desprende que serán aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo USD 40 millones, no reembolsables (dato no menor), y los

⁶⁶ Ver *Infra Capítulo 7.2*

⁶⁷ Ver *Infra Capítulo 7.1*

⁶⁸ *Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I. II). PRÉSTAMO BID 3780/OC-AR. 2019. Pág. 77*

restantes por los diferentes Gobiernos Locales.

La asignación de los fondos realizada por el B.I.D. se desagregó de la siguiente forma: “Componente 1” USD 3.020.000; “Componente 2” USD 34.330.000; y “Componente 3” USD 2.650.000.⁶⁹

Como puede apreciarse la mayor parte de esos fondos, el 85,83% del total, se destinan al Componente “Gestión de Áreas Metropolitanas” mientras que el resto se distribuye de manera casi igual -con una pequeña diferencia a favor del Componente 1- entre los otros dos Componentes, ello encuentra justificación en estar destinado este Componente 2 a la ejecución de obras en su Subcomponente “Inversiones”.

El Programa D.A.M.I. II cuenta con un monto de USD 300 millones con un financiamiento del B.I.D. de USD 240 millones y un aporte local de USD 60 millones a ejecutar en un plazo de 15 años.

El reparto entre Componentes del Programa sigue la misma tónica que su predecesor: “Componente 1” USD 8.250.000; “Componente 2” USD 88.000.000; y “Componente 3” USD 3.750.000.⁷⁰

Como novedad, el aporte local correspondiente al Componente 1 y a la administración, supervisión y auditorías será provisto por el Gobierno Nacional, en tanto el del Componente 2 será integrado por las Provincias y/o los Gobiernos Locales en base a los acuerdos establecidos en forma particular.

3.1. Componente 1. Apoyo a la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas.

Es el primero y establece como meta la elaboración de “agendas metropolitanas”,⁷¹ brindando apoyo para el diseño e implantación de marcos regulatorios para la

⁶⁹ Ver Cuadro 4. En la Evaluación de Término Medio del Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.). Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Buenos Aires. 2016. Pág. 14

⁷⁰ Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I. II). PRÉSTAMO BID 3780/OC-AR. 2019. Pág. 5

⁷¹ “En particular se prevé el apoyo para la elaboración de “Agendas de Prioridades Metropolitanas”, que contempla asistencia para la ejecución de las siguientes actividades: (i) programación de las actividades para la construcción de la agenda, (ii) definición metodológica para las prácticas asociativas de planificación que se impulsen, (iii) realización de estudios para el relevamiento de información primaria, determinación de líneas de base, análisis pronóstico o prospectivo, y otros pertinentes para la construcción de la agenda y la priorización de proyectos, (iv) elaboración de diagnósticos que contemplen la identificación de problemas metropolitanos diferenciando las siguientes matrices: los relativos a la matriz productiva, aquellos que afectan la matriz de movilidad y el crecimiento de la aglomeración urbana, los relativos a la matriz ambiental y los de la matriz social, (v) organización de prácticas asociativas (mesas multisectoriales de discusión, salas de situación, mesas de trabajo, foros de consulta, audiencias, etc.) para la definición de la agenda y la priorización de proyectos, como actividades de apoyo para el diseño de los diagnósticos. (vi) arreglos institucionales para la coordinación entre sectores. (vii) Planificación y control del desarrollo del área metropolitana según objetivos comunes.” Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). www.dami.uec.gov.ar 2011. Pág. 14

institucionalidad metropolitana favoreciendo su Gobernanza⁷² financiando servicios de consultoría y la realización de talleres que permitan posicionar y difundir la importancia de la gestión de los temas metropolitanos. Tiende a apoyar la creación de espacios de debate que permitan la identificación y el análisis de los problemas metropolitanos y a generar un intercambio entre los diferentes actores respecto de la experiencia que han alcanzado en las políticas o actividades destinadas al ordenamiento metropolitano que ejecutaron separadamente.

También prevé la ejecución de actividades de difusión y capacitación, que incluyen, entre otras acciones, la capacitación de funcionarios municipales y provinciales en temas de gestión metropolitana, la sistematización y difusión de buenas prácticas de gestión para el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, el apoyo al desarrollo de una comunidad de prácticas de gestión metropolitana y realización de talleres para difundir los resultados y compartir las experiencias relevadas.

3.2. Componente 2. Gestión de Áreas Metropolitanas.

En segundo término encontramos la “Gestión de Áreas Metropolitanas”, este componente se desarrolla a través de dos subcomponentes; “Fortalecimiento institucional” e “Inversiones”.

El primero está destinado a apoyar los procesos de desarrollo institucional y consolidación de capacidades provinciales y municipales para atender la problemática en áreas metropolitanas del interior.⁷³

El segundo establece su radio de acción en la financiación de proyectos y acciones concretas de inversión, es el nicho que genera más expectativas de todo el Programa atento a que la concreción de obras de infraestructura, siendo el motor de muchas de las autoridades de

⁷² Ver supra Capítulo 3 Pto. 5.1.

⁷³ “En este subcomponente se financiarán servicios de consultoría que tengan por finalidad: a. Apoyar la formulación de lineamientos estratégicos metropolitanos integrales mediante la preparación de propuestas de políticas para la promoción, regulación y control del desarrollo metropolitano, planes maestros, o planes estratégicos de base territorial, con énfasis en la interrelación de las perspectivas sectoriales; b. Apoyar la formulación de lineamientos estratégicos sectoriales metropolitanos mediante la preparación de propuestas de políticas para la promoción, regulación y control de sectores específicos con efectos relevantes en el desarrollo territorial, como por ejemplo políticas de seguridad vial, transporte urbano metropolitano, medidas de protección ambiental, recolección y tratamiento de los residuos, manejo de cuencas y sistemas de drenaje, y similares; c. Diseñar y poner en ejecución iniciativas de asociación entre municipios para la ejecución de inversiones y la provisión de servicios de interés común; d. Preparar proyectos de preinversión de alcance metropolitano para postular a financiamientos federales o provinciales, o del propio DAMI, en sectores tales como: 1. agua potable y saneamiento, 2. drenaje pluvial, 3. movilidad, 4. seguridad vial, 5. infraestructura de salud y educación, y 6. infraestructura menor para deportes y recreación.” Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). www.dami.uec.gov.ar 2011. Pág. 8

los Gobiernos Locales para su participación en el Programa.⁷⁴

Esta situación de “sobrevaloración” de las obras es evaluada negativamente como uno de los “Obstáculos para la Gobernanza Metropolitana” en la Evaluación de Término Medio del Programa D.A.M.I. afirmando que *“La posibilidad de que se considere a los procesos de articulación como una mera condición para obtener recursos financieros, conduce a considerar a la gobernanza metropolitana como una formalidad, en cuyo caso sus resultados no serán necesariamente representativos”*.⁷⁵

3.3. Componente 3. Administración y Gerenciamiento.

Por último, este tercer Componente se desarrolla a través del financiamiento por parte del Programa de los servicios de consultoría y equipamiento, pero destinados a la supervisión, auditoría, monitoreo, evaluación, comunicación, gerenciamiento y administración de los proyectos de inversión a ejecutarse.

4. El Plan de Ejecución Metropolitano.

El Plan contiene definiciones previas a la realización del conjunto de prácticas asociativas de planificación que incentiva el Programa, por consiguiente, es un documento tentativo y preliminar pudiendo ser reformulado, todo ello con su debida justificación. Supone un primer ordenamiento de acciones y asignación de los recursos que aporta el Programa, sobre la base del conjunto de hipótesis de trabajo o desarrollos ya verificados, pudiendo

⁷⁴ *“Destinado a financiar acciones concretas de inversión en un número de entre 3 y 6 AMI demostrativas en temáticas que requieren de la acción coordinada de dos o más jurisdicciones territoriales. Se privilegiarán las siguientes clases de acciones: (i) movilidad metropolitana, seguridad vial, coordinación y mejoramiento de servicios de transporte público, segregación de vías para transporte público, bicicletas y peatones; (ii) implementación de planes de mitigación de las vulnerabilidades del área metropolitana (con especial énfasis en inundaciones, terremotos, e incendios), para mejorar las comunicaciones y sistemas de seguimiento y alarmas entre los organismos de respuesta especializada, y para la adecuación de espacios para albergues temporales y almacenamiento de víveres; (iii) gestión integrada de residuos sólidos; (iv) coordinación de la prestación de servicios municipales en el territorio del área metropolitana y su financiamiento sostenible, en particular los servicios de salud y de educación técnica y profesional en apoyo a la gestión y desarrollo metropolitano sustentable; (v) implantación de sistemas de parques y áreas de recreación de rango metropolitano; (vi) sistemas integrados de mantenimiento de vías y espacios públicos; (vii) coordinación de las medidas de promoción del desarrollo económico local (unificación, racionalización y reforma de códigos tributarios municipales y de procedimientos de licencias para actividades productivas); (viii) planificación de la localización de áreas industriales y ferias; mercados mayoristas; y promoción de nuevas centralidades urbanas. Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). www.dami.uec.gov.ar 2011. Pág. 9*

⁷⁵ *“Sin embargo, en la medida de que lo que se logre hacer esté relacionado con las modalidades de funcionamiento de la unidad metropolitana, esa sobrevaloración se puede ir modificando, hacia la comprensión de que es la posibilidad de articular proyectos lo que permitirá el enfrentamiento de las necesidades comunes en cada uno de los municipios.”Evaluación de Término Medio del Programa “Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior” (D.A.M.I.).Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Buenos Aires.2016. Pág. 42*

incluir las caracterizaciones realizadas durante el período de formulación del Programa, siendo la “Asistencia técnica para el proceso de formulación de la agenda metropolitana” el primer proyecto a ejecutar por el Área Metropolitana cuando comienza su camino, si no lo poseía anteriormente.⁷⁶

⁷⁶ *El Plan de Ejecución Metropolitano (PEM), será anexo del CMA, y deberá incluir: (...): a) la nómina tentativa y preliminar de proyectos (a nivel de Idea) a financiar; y la modalidad de financiamiento (DAMI, Provincia, Municipio), y b) el cronograma global de ejecución. El listado tentativo y preliminar de proyectos del PEM podrá incluir los componentes I y II del Programa, por ejemplo actividades de apoyo, fortalecimiento (capacitación, seminarios o talleres) y de inversión, y se diseñará a partir de los avances que tenga la Provincia, o la AMI, en el desarrollo de sus iniciativas metropolitanas. Se trata de una hipótesis de trabajo fundamentada sobre la base de los avances de la propia UEP, en relación con la AMI, que será considerada suficiente a los efectos de la firma del CMA. El PEM será acordado con los integrantes de la AMI y será aprobado por la UEC y el Banco. De considerarse necesario, la UEP podrá enviar modificaciones al PEM las que deberán estar justificadas y serán aprobadas por la UEC y el Banco. Reglamento Operativo. Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). www.dami.uec.gov.ar 2011. Pág. 15*

Capítulo 7. Las Áreas Metropolitanas Santafesinas.

1. Área Metropolitana Rosario.

1.1. Antecedentes.

Se identifica como “antecedente insoslayable”⁷⁷ del AM Rosario al “Plan de la Prefectura del Gran Rosario” del año 1972, siendo su arista positiva ser pionero como esquema de visión metropolitana aunque inserto en un gobierno de facto donde todas las autoridades y participantes no eran legitimados por el voto de los ciudadanos, sin tampoco tener control ni participación popular. No puede dejarse de lado que dicho acuerdo funcionó hasta 1976 obteniendo en esos últimos tres años legitimación democrática.⁷⁸

Más cerca en el tiempo, el Plan Estratégico Rosario (PER) del año 1998 establece como pautas para delimitar lo metropolitano por un lado, considerando como aspecto principal la continuidad urbana; y por el otro, la integración geográfica y funcional del área, incorporando todos los municipios y territorios que se encuentran en interacción desde el punto de vista económico, social o cultural.

En el año 2008, y a diez años de su aprobación, la etapa de gestión del Plan Estratégico Rosario llegó a su final, su balance arrojó resultados positivos⁷⁹. El Plan Estratégico Metropolitano (P.E.M.) se reconfiguró como Plan Estratégico Rosario Metropolitana (P.E.R.M.+10) siendo un redireccionamiento de un proceso que continúa incorporando al nuevo plan una visión de Rosario como ciudad metropolitana.

En agosto del año 2010 se constituye el Ente de Coordinación Metropolitano (ECOM)⁸⁰ surgiendo como una asociación voluntaria de municipios y comunas con la

⁷⁷ “*El Área Metropolitana de Rosario y la política de vivienda: problemas y desafíos. Un enfoque desde la gestión*” Passalacqua, E.H. Revista Mundo Urbano. N° 26. Mayo 2005. Universidad Nacional de Quilmes .En <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios>.

⁷⁸ Ídem ant.

⁷⁹ El 80% de los proyectos se encontraba en funcionamiento o con avances significativos, mientras que el resto se hallaba en proceso de ejecución. “Estos resultados positivos se basaron no sólo en el grado de concreción de los proyectos, sino también en el proceso de concertación público-privado instalado en la ciudad. Además, pusieron en evidencia la necesidad de repensar lineamientos estratégicos y proyectos para Rosario, que incorporasen la dimensión metropolitana desde una perspectiva integral y coherente con la identidad territorial de una ciudad en crecimiento, abierta e interconectada.” Plan Rosario Metropolitana. Estrategias 2018.

⁸⁰ Originariamente el ECOM Rosario se constituyó con la participación de 17 localidades que rodean a Rosario como ciudad cabecera del área.

intención de consolidar una institucionalidad para el Área Metropolitana Rosario. Desde ese entonces, el Área cuenta con un espacio de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional, organizado sobre la base de una asociación estratégica de las localidades, y como órgano impulsor del desarrollo de proyectos a escala metropolitana, reconociéndoselo como ámbito válido de discusión, estudio y concertación de acciones de todos los actores públicos, institucionales y privados involucrados.

VI.1.2. Composición.

Las localidades comprendidas dentro del Área Metropolitana Rosario son Acebal, Álvarez, Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Fighiera, Fray Luis Beltrán, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pavón, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, Ricardone, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Timbués, Villa Constitución, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla.

Con fines operativos y a partir de múltiples estudios y diagnósticos realizados en la región, se han consolidado 4 corredores que incluyen a las diferentes localidades, los cuales se transforman en estructuras organizadoras o vertebradoras de gran utilidad para el abordaje de las problemáticas identificadas en el Área: Corredor Norte, desarrollado fundamentalmente sobre Ruta Nacional N° 11, a la vera del Río Paraná desde Rosario hacia el Norte del Área; Corredor Noroeste, integrado por las localidades ubicadas en torno a la extensión de la Ruta Nacional N° 9; Corredor Oeste, desarrollado sobre la Ruta Nacional N° 33 y la Ruta Provincial N° 14; y por último, el Corredor Sur, vinculado a las localidades ubicadas desde Rosario hacia el Sur, tanto a la vera del Río Paraná como de la Ruta Provincial N° 21.

1.3. Los Proyectos ejecutados en el marco del Programa D.A.M.I.

1.3.1. Proyecto Integral de Saneamiento y Recuperación Ambiental del Borde Sur del Arroyo Saladillo.

Dicho proyecto consiste principalmente en la Construcción del Centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) del Corredor Sur Metropolitano, concentrando todos los residuos provenientes de recolección, barrido, limpieza de vía pública, poda y escamonda realizado por las localidades de Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, Gral. Lagos, Arroyo Seco y Fighiera, así como una tercera parte de los residuos

generados en la ciudad de Rosario, agrupando aproximadamente a 440.000 habitantes.⁸¹

Se ha estimado que la población para el año 2025, año establecido como horizonte de evaluación, considerando una tasa de crecimiento medio anual del 10%, sería de 495.105 habitantes.⁸²

Entre sus beneficios podemos mencionar: la eliminación completa de dos basurales instalados en terrenos situados a ambos lados de la Autopista Rosario-Buenos Aires modificando totalmente su uso; recuperación del espacio generando una Reserva Natural; disminución del riesgo hídrico proveyendo ante desbordes del Arroyo Saladillo de zonas que permitan la libre escorrentía de las aguas; ordenamiento del tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos, entre otras.

1.3.1.1. El Centro G.I.R.S.U.

El Centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (G.I.R.S.U.) del Corredor Sur Metropolitano está compuesto por una Planta de clasificación y compostaje con capacidad de procesamiento de 150 ton/día de residuos domiciliarios, una Planta de tratamiento de materiales áridos de construcción con capacidad de procesamiento de 100 ton/día, un Relleno Sanitario con capacidad de recepción de 300 ton/día, Planta de tratamiento de líquidos lixiviados y demás dependencias e infraestructura complementaria.

1.3.1.2. Ejecución del Proyecto.

El proyecto se realizó en cinco diferentes licitaciones (algunas de ellas de ejecución simultánea), financiadas tres por el Programa D.A.M.I. en conjunto con el Gobierno Provincial y el E.CO.M. Rosario⁸³. Estas últimas incluyeron parte del movimiento de suelos, impermeabilización parcial de módulos de RS, iluminación, infraestructura vial y eléctrica, cercos, edificios, instalaciones, solados⁸⁴ y paisajismo.

1.3.2. Los Planes Urbanos Locales (P.U.L.).

De la carencia de instrumentos de planificación adecuados a la complejidad territorial que se presenta deriva una situación muy diversa y compleja dentro del ámbito del propio

⁸¹Conforme el Censo Nacional de Hogares 2010.

⁸²Conforme estimaciones realizadas por el ECOM Rosario.

⁸³Las otras dos licitaciones fueron financiadas por el Gobierno Provincial.

⁸⁴Implica la ejecución de plataformas, pisos internos y veredas de borde de los edificios.

E.CO.M. Rosario. Atento a ello, se diseñó un Proyecto destinado a dotar a sus integrantes de un Plan Urbano Local (P.U.L.), encuadrado en las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT) definidas y acordadas para el Área Metropolitana Rosario.⁸⁵

En general, la falta de recursos humanos y con escasa capacitación llevó a ejecutar el Proyecto con equipos técnicos de Metropolitana⁸⁶ junto con los agentes de cada localidad involucrada.

Cada una de esas localidades cuenta al finalizar el proceso con un documento básico de Plan Urbano Local, consensuado con el conjunto de instituciones y actores locales, y con el resto de las localidades vecinas incorporadas al mismo corredor metropolitano al cual pertenece.

Pero ¿qué es un Plan Urbano? Primeramente, es un instrumento formal de planificación⁸⁷ que *“expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de aquélla y tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo del territorio urbano asegurando dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos garantizando el pleno ejercicio del derecho a la ciudad, requiere de consensos sociales para su elaboración y ejecución.”*⁸⁸

⁸⁵ “Directrices de Ordenamiento Territorial. Bases para un Acuerdo Metropolitano” 2014. ECOM Rosario.

⁸⁶ Es la Unidad de Planificación y Gestión Estratégica Rosario que brinda el soporte técnico al ECOM Rosario.

⁸⁷ “Los instrumentos formales de planificación son aquellos que implementan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio. Es el instrumento técnico y normativo que ordena el territorio municipal. Abarca el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo.” Taller, Adriana y Antik, Analía *“Diez años de urbanismo”* Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina. Tomo I. 1ra edición Año 2013. Pág 349-376.

⁸⁸ “El Plan Urbano para una ciudad, (...) como el instrumento de planificación que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de aquélla y tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo del territorio urbano asegurando dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos garantizando el pleno ejercicio del derecho a la ciudad, requiere de consensos sociales para su elaboración y ejecución.

El Plan Urbano como la ordenanza marco a la que se ajustan las políticas y acciones urbanísticas y ambientales y las obras públicas en un municipio, que regula el suelo urbano, estableciendo sus usos y derechos sobre él -reglamenta la utilización de los terrenos y el derecho de propiedad de los propietarios sobre el mismo-, necesita para legitimar su elaboración y aplicación de un abordaje multidisciplinario y colectivo.

El Plan Estratégico es un proyecto colectivo, público-privado, totalizador de la ciudad y la gestión, con objetivos multisectoriales encaminado al desarrollo del espacio urbano.

La planificación estratégica de ciudades, como un procedimiento que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de una ciudad, creando un ámbito permanente de reflexión acerca del futuro de la ciudad, dando coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva sobre la cual cada miembro de la comunidad o un grupo de intereses coincidentes de aquélla puede proyectar y obtener la ejecución de sus proyectos individuales, sectoriales o grupales.

Ahora bien, encontrándose las ciudades enmarcadas en una región metropolitana es esta nueva década el Plan Estratégico Urbano es superado por el Plan Estratégico Metropolitano, instrumento de planificación que tiene como ámbito de aplicación a un conglomerado, que a partir de una ciudad cabecera se constituye con un conjunto de comunas y municipios que conforman lo que se denomina área metropolitana, y que a los fines de su delimitación utiliza como criterio de conformación: 1. La continuidad urbana de la ciudad cabecera con otros municipios y comunas, o 2. La integración geográfica y funcional del área, interacción desde el punto de vista económico, social o cultural; esta última conformación es más compleja por cuanto como consecuencia de la propia dinámica del desarrollo regional irán variando los límites geográficos del área metropolitana.

El Proyecto se ejecutó en una primera Etapa en catorce localidades⁸⁹ durante el año 2015, iniciando una segunda etapa en el año 2018 con la participación de doce Gobiernos Locales.⁹⁰

Se estructura en cuatro Componentes bien definidos, consecutivos y concatenados: a) Elaboración de los P.U.L.; b) Desarrollo del proceso de Participación Ciudadana; c) Implementación de Seminarios de Capacitación; d) Registro escrito del proceso (Publicaciones).

El primero de ellos consiste en elaborar -previo al segundo Componente- un documento preliminar de Plan Urbano Local y debatirlo internamente con los técnicos locales y autoridades de los Gobiernos Locales, abordando el proceso de participación ciudadana con un documento acordado. Dicho documento -sin ser obligatoria su aprobación- ordena la discusión de los temas a fin de poder arribar a diferentes conclusiones y no permitir que el debate devenga en discusiones estériles.

El Proceso de Participación Ciudadana⁹¹ se ejecutó en tres niveles: Encuentros Generales, por localidad, para discutir y enriquecer el Documento delineado en el Componente inicial; Jornadas Metropolitanas, realizadas por cada corredor metropolitano abarcado por el proyecto; Jornadas/taller local en los que una vez presentada de manera general la dinámica de trabajo y la realidad metropolitana por corredor, se busca desarrollar un encuentro de trabajo por localidad con las instituciones y referentes más relevantes para presentar los lineamientos centrales que estructuran una propuesta de planificación urbana local.

El tercer componente se planificó en dos Seminarios de Capacitación: el primero, destinado a desarrollar contenidos urbanísticos⁹² referidos al ordenamiento territorial y a la planificación urbanística local; el segundo, que persigue el objetivo de transmitir de manera general herramientas de geo-referenciación destinadas a la gestión sistemática en la

Las características propias de esta modalidad de espacio metropolitano exigen coordinar las actuaciones de las distintas jurisdicciones: Nación, Provincias, Municipios y Comunas, que operan en el mismo, como también la de los demás actores institucionales públicos y privados con asiento en el mismo ámbito, con el fin último de descubrir los canales pertinentes para resolver las problemáticas específicas que afectan por igual a cada una de las ciudades involucradas. Las técnicas a utilizar son de cooperación, consenso y corresponsabilidad en el abordaje y solución a las problemáticas comunes del área metropolitana."Ídem ant.

⁸⁹ Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Fighiera, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Ricardone, San Lorenzo, Puerto General San Martín, Pueblo Andino y Timbúes.

⁹⁰ Empalme Villa Constitución, Villa Constitución, Pavón, Acebal, Carmen del Sauce, Coronel Dominguez, Pueblo Andino, Capitán Bermúdez, Funes, Piñero, Ricardone y Zavalla.

⁹¹ Segundo Componente del Proyecto.

⁹² Políticas e instrumentos de planificación.

planificación urbana.

El último Componente consiste en Publicaciones de los P.U.L. destinadas a visibilizar las características específicas de cada localidad y su proyección en el Corredor del que forma parte.⁹³

1.3.2.1. El Plan Interjurisdiccional Metropolitano (P.I.M.).⁹⁴

Valiéndose de los avances alcanzados por el desarrollo de los P.U.L. de diferentes localidades, y estando aún en proceso los de otras, la ciudad madre del Área Metropolitana propone en cinco intervenciones estratégicas⁹⁵ consolidar con las localidades colindantes los tres grandes sistemas que estructuran el Área Metropolitana Rosario.⁹⁶

La implementación de los cinco P.I.M. persigue consolidar las tres estrategias principales vinculadas con los diferentes Planes Interjurisdiccionales: el Desarrollo de la Interfaz Ciudad-Costa⁹⁷, vinculada con el P.I.M. Sur; el Impulso de una Nueva Centralidad Metropolitana,⁹⁸ vinculada con los P.I.M. Norte y Noroeste; y, la Configuración de la Membrana Ambiental,⁹⁹ vinculada con los P.I.M. Oeste y Sudoeste.

1.3.3. Plan de Reordenamiento y Rehabilitación del Complejo Paganini (Granadero Baigorria).

El Complejo Paganini se encuentra ubicado en la ciudad de Granadero Baigorria,

⁹³ Pueden consultarse en <http://ecomrosario.gob.ar/documentos.php>.

⁹⁴ "Rosario. 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos" en <http://ecomrosario.gob.ar/documentos.php>.

⁹⁵ P.I.M. Norte, P.I.M. Sur, P.I.M. Oeste, P.I.M. Sudoeste y P.I.M. Noroeste.

⁹⁶ *El Sistema de ríos, arroyos y canales, el Sistema de grandes parques y el Sistema de Rondas.*

⁹⁷ "El desarrollo de la Interfaz Ciudad-Costa como sistema urbano-metropolitano orientado a consolidar un área intermunicipal de conocimiento, investigación y tecnología y, que además, posibilite una convivencia de mayor calidad funcional y ambiental entre los habitantes de los barrios cercanos a la costa, los puertos y las instalaciones existentes: los barrios del sur, la Ciudad Universitaria, el Polo Tecnológico y el Puerto Multipropósito en Rosario, la desembocadura del Arroyo Saladillo, el antiguo Frigorífico Swift con sus edificios de valor patrimonial arquitectónico-industrial, las instalaciones productivas de la costa y la rehabilitación de los barrios ribereños en Villa Gobernador Gálvez." en "Rosario. 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos", Pág 6 en <http://ecomrosario.gob.ar/documentos.php>.

⁹⁸ "El impulso de una Nueva Centralidad Metropolitana a escala ampliada, entendida como articulación de nodos descentralizados potenciados por las funciones de transporte intermodal y logística, recreación, servicios especializados y vivienda: el Aeropuerto/Segunda Ronda que involucra directamente a las ciudades de Rosario y Funes e indirectamente a las localidades de Pérez e Ibarlucea y, el Parque de la Cabecera ubicado en los municipios de Rosario y Granadero Baigorria." en "Rosario. 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos", Pág 6, en <http://ecomrosario.gob.ar/documentos.php>.

⁹⁹ "La configuración de una Membrana Productiva Ambiental que resguarde los recursos de suelo, agua, verde, energía, etc., y se constituya como un gran soporte natural que englobe las áreas industriales y espacios abiertos de la primera corona de centros integrados al arco suroeste y sur del AMR: los distritos industriales- logísticos de Rosario, el nuevo parque industrial de Pérez y Soldini y las áreas productivas de Villa Gobernador Gálvez, los espacios de producción frutihortícola de borde y las nuevas infraestructuras ambientales y de movimiento que se pretenden incorporar." en "Rosario. 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos", Pág 6, en <http://ecomrosario.gob.ar/documentos.php>.

cuenta con 53 hectáreas¹⁰⁰ y se compone principalmente del Hospital Escuela “Eva Perón” y el Hogar Escuela “Juan Domingo Perón”. Se construyó a principios de la década de 1950 y hoy alberga numerosas instituciones y actividades.¹⁰¹

El Proyecto incluye diversas etapas de ejecución, siendo la primera de ellas financiada por el Programa D.A.M.I. II.

La misma consiste en la apertura de tres calles que vinculan el Complejo a la traza urbana y la definición de áreas de acceso restringido y las áreas destinadas a espacio público. Las obras contarán con una avenida en sentido Norte-Sur y dos calles con sentido Este-Oeste. Se proyectaron obras de alumbrado público, parquización y forestación en las nuevas trazas. Por lo demás, se dotará al Predio de desagües pluviales y cloacales, red de agua potable, distribución eléctrica, alumbrado y gas natural.

También se propone, a los fines de asegurar el correcto funcionamiento del Complejo, impulsar la creación de un “Consortio Administrativo”, con el objetivo de permitir la participación de todos los actores involucrados en la gestión del Complejo y como ámbito para la solución de los conflictos que puedan llegar a presentarse entre los distintos sujetos que lo integran. Además persigue la finalidad de permitir la regulación de las temáticas que hacen al funcionamiento habitual.

Cabe destacar también, la gestión independiente de la parquización y forestación del predio atento al alto valor de uso público para esparcimiento por parte de la ciudadanía. Dicha gestión, se realizará a través de una Licitación independiente, jerárquizando de esta manera el Proyecto y generando la participación en dicho proceso licitatorio de empresas especializadas en el rubro.

2. Área Metropolitana Santa Fe.

2.1. Antecedentes.

Se constituye el “Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (E.C.A.M. Santa Fe)” el 15 de septiembre del año 2016 con la suscripción del respectivo convenio por

¹⁰⁰De las cuales hoy sólo se ocupan 13 hectáreas.

¹⁰¹Hogar Escuela N° 9020, Escuela de Enseñanza Media N° 330, Escuela de Enseñanza Media para Adultos N° 1267, Centro de Alfabetización y Educación Básica para Adultos N° 101 y N° 145, Cocina Centralizada del Ministerio de Educación de Santa Fe, Escuela de Educación Media Orientada N° 422, Jardín de Infantes N° 327, Hogar de Menores Varones del Ministerio de Desarrollo Social, Hospital Eva Perón, Centro de Atención Familiar, Aulas para médicos residentes de salud de la Universidad Nacional de Rosario, Centro de capacitación en oficios de la Municipalidad de Granadero Baigorria, Estación transformadora “Granadero Baigorria” y el Camping del EAS (Mutual de Personal del Hospital Eva Perón).

parte del Ejecutivo de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz con la participación de veintiún Gobiernos Locales.

2.2. Composición.

Suscribieron el Acta Constitutiva del A.M. Santa Fe: la ciudad homónima, Santo Tomé, San José del Rincón, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Campo Andino, Candiotti, Emilia, Llambi Campbell, Nelson, Sauce Viejo, San Agustín, Franck, Cayastacito, Santa Rosa de Calchines, Empalme San Carlos y Colonia San José.

2.2.1. Las microregiones del A.M. Santa Fe.

A los fines de estructurar los ejes y objetivos propuestos y con el claro sentido de armonizar los Lineamientos con los Proyectos propuestos se organizó al A.M. Santa Fe en tres Microregiones que, al igual que con el caso del Plan Interjurisdiccional Metropolitano (P.I.M.) del A.M. Rosario y sus cinco intervenciones estratégicas, incluyen en cada microregión a la ciudad madre del A.M. como denominador común.

Se definieron las siguientes: Micro Región Centro Norte,¹⁰² Micro Región Centro Oeste¹⁰³ y Micro Región de la Costa.¹⁰⁴

2.3. El Proyecto ejecutado en el marco del Programa D.A.M.I.

2.3.1. Los Lineamientos Estratégicos Santa Fe.

Mediante la convocatoria a presentar Expresiones de Interés¹⁰⁵ se dio inicio al proceso de selección en que resulto electa para ejecutar el proyecto la Universidad Nacional de Litoral (U.N.L.) en consorcio Público-Privado con la empresa Barbagelata Ingeniería S.A.

El Proyecto se ejecutó durante un periodo de 12 meses, comenzando los trabajos en septiembre de 2017 con el objetivo de *“Contribuir a explicar los principales problemas y*

¹⁰² *Que incluye las localidades de: Santa Fe, Recreo, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Candiotti, Laguna Paiva, Nelson, Campo Andino, Llambi Campbell, Cabal, Cayastacito y Emilia.*

¹⁰³ *Que comprende las localidades de: Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo, Colonia San José, Empalme San Carlos, San Agustín, Franck, Pujato Norte, Esperanza.*

¹⁰⁴ *Integrada por las localidades de: Santa Fe (Colastiné - La Guardia), San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines.*

¹⁰⁵ *Sistema de Contratación incluido en el Programa D.A.M.I. basado fundamentalmente en el análisis de los antecedentes y previsto en las políticas de selección y contratación del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).*

*desafíos que enfrenta el Área Metropolitana de Santa Fe, y delinear un conjunto posible de estrategias para resolver las problemáticas comunes intermunicipales, interprovinciales y sectoriales del Área”.*¹⁰⁶

A los fines de dotar al A.M. Santa Fe de su “Agenda Metropolitana” es que se realizó el mencionado trabajo de consultoría que como referimos fue encargado a la Universidad Nacional de Litoral junto con Barbaghelata Ingeniería las cuales en forma mancomunada prevalecieron en una compulsa¹⁰⁷ a cargo de la Unidad Ejecutora Provincial.

Se propuso desarrollar la tarea en seis fases diferentes,¹⁰⁸ de las cuales sólo desarrollaremos las que gozan de mayor interés para la temática que nos convoca.

2.3.2. De los Ejes Estratégicos a los Lineamientos.

Entendiendo a los Ejes Estratégicos como temáticas que “*expresan cierto consenso o acuerdo sobre dónde deben concentrarse los esfuerzos que permitan construir un modelo de desarrollo que supere las contradicciones e insuficiencias del esquema actual de funcionamiento*”¹⁰⁹ ellos “*son principios ordenadores comunes que facilitarán y orientarán la confección de los planes urbanos locales*”¹¹⁰. Resumiendo, “*definen el modelo territorial deseado para el AMSFe.*”¹¹¹

Se identificaron los siguientes: Eje Estratégico N° 1 “Sistema de movilidad complejo, articulado e integral”; Eje Estratégico N° 2 “Modelo de Gestión Concertado”; Eje Estratégico N° 3 “Centro de servicios especializados con grandes infraestructuras para la producción y los servicios”;¹¹² Eje Estratégico N° 4 “Urbanización ordenada y calificada”; Eje Estratégico N° 5 “Infraestructuras regionales para incrementar la eficiencia productiva”; y por último, el Eje Estratégico N° 6 “Servicios básicos de calidad a la población”.

Los Ejes establecidos sirvieron como paso intermedio entre el diagnóstico y los

¹⁰⁶ *Lineamientos Estratégicos. Área Metropolitana Santa Fe. 2018.*

¹⁰⁷ *Ver Resolución N°052/2016 de la Secretaria de Finanzas de la Provincia de Santa Fe.*

¹⁰⁸ *Ellas son: Fase I, elaboración del Plan de Trabajo; Fase II, integración diagnóstica y delimitación del AMSFe; Fase III, definición de los ejes estratégicos de actuación, Escenarios; Fase IV, Temas generadores, Agenda de Programas y proyectos; Fase V, Institucionalidad metropolitana, Fortalecimiento Institucional; Fase VI, Lineamientos Estratégicos AMSFe.*

¹⁰⁹ *Lineamientos Estratégicos. Área Metropolitana Santa Fe. 2018. Pág. 51.*

¹¹⁰ *Ver supra respecto del A.M.R..*

¹¹¹ *Ellos “sintetizan primeros acuerdos sobre las políticas generales para el AMSFe, con el objetivo de ordenar y priorizar la gestión de los procesos de transformación metropolitana y regional y acordar los lineamientos, procedimientos y regulaciones necesarias para tal fin.”Lineamientos Estratégicos. Área Metropolitana Santa Fe. 2018. Pág. 57.*

¹¹² *Aclarando que el nivel de abordaje incluye Santa Fe y la ciudad de Paraná en la Provincia de Entre Rios. Ídem ant. Pág. 60.*

Lineamientos, que surgieron de una relectura de dichos Ejes “*con una impronta propositiva y con base territorial*”¹¹³.

Se establecieron tres Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana Santa Fe: Lineamiento 1 “Impulso a las grandes infraestructuras para el desarrollo basado en criterios de unidad territorial y proyección macroregional”; Lineamiento 2 “Ordenamiento integral en la urbanización sustentado en la visión territorial (urbano-rural), la configuración de patrones de ocupación sostenible, la valoración de los recursos patrimoniales y el respeto hacia las condiciones del medio natural”; Lineamiento 3 “Mejora de las condiciones para la productividad y de la provisión de servicios básicos a la población.”

Se proponen también algunas “Ideas-Proyecto” interesando a nuestro enfoque la confección de un “Acuerdo normativo-tributario para la coordinación de acciones con relación a la habilitación del suelo para usos urbanos” y los “Planes urbano-territoriales por distrito”.¹¹⁴

2.3.3. Importancia.

Como ya dijimos, el Programa D.A.M.I. se conforma de tres Componentes, este Proyecto ejecutado por el A.M. Santa Fe correspondería el Primer Componente y lo completaría permitiendo de esta manera poder acceder a los demás Componentes.

La importancia de ello radica en la posibilidad de obtener financiamiento para la ejecución de proyectos a nivel metropolitano, como ya lo hizo el A.M. Rosario. Dicha cuestión es de las más trascendentes, siendo una de las problemáticas más comunes y recurrentes en las Áreas Metropolitanas tanto en la Provincia como a nivel nacional.

Cabe señalar también que en la mayoría de los casos los aportes realizados por el Programa no son reintegrables, lo cual vuelve aún mas interesante el hecho de acceder a ellos para los Entes de Coordinación.

2.4 El Proyecto de Área Metropolitana Interprovincial Santa Fe-Paraná.

A pesar de estar considerada como una de las posibles beneficiarias del Programa D.A.M.I. II,¹¹⁵ nunca tuvo el proyecto del Área Metropolitana Interprovincial verdadero

¹¹³ *Lineamientos Estratégicos. Área Metropolitana Santa Fe. 2018. Pág. 139.*

¹¹⁴ *Emparentados con los Planes Urbanos Locales ejecutados por el Área Metropolitana Rosario.*

¹¹⁵ *Como vimos en el Capítulo 6.*

impulso ni compromiso de parte de ninguna de las ciudades principales de este proyecto. Se realizaron pocos encuentros que no prosperaron, sufriendo como contrapartida el desarrollo (que estamos exponiendo brevemente) del A.M. Santa Fe.

Quedan como posibles opciones de integración, por un lado, la incorporación de la ciudad de Paraná y sus alrededores al A.M. Santa Fe, o por el otro, si la ciudad de Paraná desarrolla su propio Ente de Coordinación Metropolitana, el establecimiento de diálogos concretos entre dos Áreas Metropolitanas ya constituidas.

Todo ello sin poder excluir a priori nuevas formas sui generis de vinculación como la que podría generarse a través de un “Ente de Coordinación de ambas Áreas Metropolitanas” como un ensayo de Ente de segundo grado de vinculación.

3. Área Metropolitana Reconquista.

3.1. Antecedentes.

La continuidad física entre las ciudades de Reconquista y Avellaneda exigió la gestión conjunta de diversos temas como, por ejemplo, el transporte público de pasajeros que derivó en la creación de la Unidad Ejecutora “Área Metropolitana Reconquista–Avellaneda” y su Consejo Asesor, conformada en el marco de la Ley Provincial N° 2.499 (modificada por Ley N° 10.975).

Esta vocación de gestión conjunta también tuvo otro hito en la gestación del “Área Metropolitana Reconquista–Avellaneda–Goya–Lavalle–Santa Lucia”,¹¹⁶ de la cual no se obtuvieron resultados duraderos.

El 12 de junio de 2018 se suscribió el Convenio de conformación del “Ente de Coordinación del Área Metropolitana Reconquista” (ECOM Reconquista) con la participación de representantes de los Gobiernos Locales y con el acompañamiento de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de Áreas Metropolitanas (dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y representantes del Poder Legislativo Provincial.

3.2. Composición.

Suscribieron el Convenio Constitutivo de la A.M. Reconquista la ciudad homónima como cabecera, Avellaneda, Malabrigo, Romang, Berna, Colonia Durán, Arroyo Ceibal, El

¹¹⁶ Ordenanza N° 5.380/06. *Municipalidad de Reconquista.*

Arazá, Guadalupe Norte, Ingeniero Chanourdie, La Sarita, Lanteri, Las Garzas, Los Laureles y Nicanor Molinas.

3.3. Avances.

Comenzando con el trabajo coordinado que implica darle inicio al camino de consolidación del E.CO.M. se realizó la primer reunión del Directorio a principios del mes de septiembre del año 2.018. Allí se abordaron diferentes temas destacándose en primer lugar el avance en la redacción del Estatuto del Ente de Coordinación.

En segundo lugar, se confirmó de la realización de un estudio de movilidad para una tercera conexión vial entre las ciudades de Reconquista y Avellaneda, a través de la firma de un Convenio entre la Universidad Tecnológica Nacional y el Ministerio de Infraestructura y Transporte de la Provincia.

3.4. Agenda Metropolitana.

A los fines de ser integrado en el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (D.A.M.I. II), el A.M. Reconquista debería contar con una Agenda Metropolitana o, como lo hizo el AM Santa Fe, valerse de las herramientas que el Programa prevé y lograr así obtener sus Lineamientos Estratégicos Metropolitanos.

La importancia de poseer el Área Metropolitana su Agenda o Lineamientos Estratégicos radica -como ya lo dijimos- en haber completado el Primer Componente del Programa D.A.M.I. permitiendo de esta forma acceder a los demás Componentes.¹¹⁷

4. Área Metropolitana Rafaela.

4.1. Antecedentes.

El 19 de octubre de 2016 fue suscripto el Convenio Constitutivo del Ente de Coordinación Metropolitana señalando que “tendrá como misión promover desarrollo urbano y territorial, armónico e integrado del área metropolitana de la Gran Rafaela.”¹¹⁸

4.2. Composición.

Suscribieron el Convenio Constitutivo de la A.M. Rafaela: la ciudad homónima como

¹¹⁷ *Ver supra Capítulo 6.*

¹¹⁸ *Artículo 1°.*

cabecera, la Municipalidad de Sunchales y las Comunas de Aldao, Aurelia, Ataliva, Bauer y Sigel, Bella Italia, Bigand, Castellanos, Clucellas, Colonia Cello, Iturraspe, Raquel, Fraga, Egusquiza, Esmeralda, Estación Clucellas, Eustolia, Fidela, Galisteo, Garibaldi, Hugentobler, Humberto Primo, Josefina, Lehmann, Margarita, María Juana, Marini, Colonia Mauá, Roca, Gamona, Saguier, San Antonio, Santa Clara de Saguier, San Vicente, Susana, Tacural, Tacurales, Vila, Villa San José, Virginia y Zenón Pereyra.

Cabe señalar -y sólo a ese fin por el momento- como tópico a tener en cuenta la identificación casi total de los Gobiernos Locales¹¹⁹ que conforman el A.M. con los que integran el Departamento Castellanos,¹²⁰ situación que debe analizarse dado que puede derivar en problemas referidos a la delimitación, función y alcance territorial de cada institución.

Por lo demás, el Área metropolitana se encuentra dividida en cuatro microregiones.

4.3. Avances.

Se han realizado diversas reuniones de directorio en las cuales el tema prioritario es el reclamo al Gobierno Provincial de la integración de los fondos que le corresponden por aplicación del Artículo 20º de la Ley N° 13.532.¹²¹

También se han delineado diversos proyectos por cada microregión pero sin avances significativos de ejecución.

5. Área Metropolitana Venado Tuerto.

Podemos afirmar que se expusieron brevemente las diferentes Áreas Metropolitanas que prevé la Ley Provincial N° 13.532, sus avances y proyectos. Sin temor a equivocarnos y sin ser azaroso se han ido presentando de mayor a menor en cuanto a su desarrollo tanto institucional como en el marco del Programa D.A.M.I. Es por ello que ha quedado relegada al último peldaño el AM Venado Tuerto.

5.1. Antecedentes.

Previo a la sanción de la Ley N° 13.532¹²² (en noviembre de 2011) el Consejo

¹¹⁹ *El Gobierno Local faltante más importante es el Municipio de Frontera que es uno de los tres Municipios de Categoría 2º que conforman el Departamento Castellanos.*

¹²⁰ *Uno de los 19 en los que se encuentra divide la Provincia de Santa Fe.*

¹²¹ *Ver infra Capítulo 5.*

¹²² *Ocurrida el 1º de octubre de 2015 y promulgada el 16 de octubre del mismo año.*

Deliberante de la ciudad de Venado Tuerto aprobó la Ordenanza N° 4057/11 mediante la cual creó el Concejo Metropolitano Área Venado Tuerto. El mismo constaba de dos órganos una Asamblea y Comisiones de Gestión.

En dicho instrumento normativo propone como integrantes del Consejo a 15 Gobiernos Locales (incluyendo el de la ciudad homónima) siendo los convocados los de Villa Cañas, Santa Isabel, María Teresa, Maggiolo, Murphy, Chapuy, San Francisco, San Eduardo, Elortondo, La Chispa, Cafferata, Chovet, Teodelina y Carmen.

5.2. Avances.

El Municipio de Venado Tuerto adhirió a la Ley Provincial N° 13.532 a través de la Ordenanza N° 4796/16 de fecha 7 de septiembre de 2016, autorizando al Ejecutivo Municipal a realizar todas las gestiones necesarias para la constitución de un Ente de tales características.

Capítulo 8. Conclusiones.

Como pudo apreciarse, nunca podría haber sido el objetivo de este trabajo desarrollar acabadamente el tema que nos convoca, pero sí visibilizar y poner en autos a quienes no transitan cotidianamente las calles de esta nueva herramienta de Gobernanza que viene abriéndose camino en nuestra Provincia.

Ya han pasado los albores de esta nueva forma de gestión donde (lo que hoy es) el A.M. Rosario se fue abriendo camino en solitario, hasta convertirse actualmente en una institución señera a nivel nacional y latinoamericano respecto de la gestión de lo metropolitano.

En la actualidad, el Estado Provincial¹²³ ha adoptado como Política de Estado acompañar la conformación de los Entes de Coordinación, tanto desde el fortalecimiento institucional, como el financiamiento y la ejecución de proyectos de inversión. Dicha política hoy ya está dando sus resultados como vimos.

Entiendo que ha quedado plasmada la importancia y el auxilio que brinda el Programa D.A.M.I., y ahora su continuación a través del D.A.M.I. II a los Gobiernos Locales que toman la decisión de constituirse en Área Metropolitana.

El marco otorgado por la reunión y la comunión de tres escenarios claves como lo son: la Ley N° 13.532, el Programa D.A.M.I. y el acompañamiento del Gobierno Provincial, generaron las condiciones necesarias para el surgimiento de las diferentes AM en la Provincia de Santa Fe.

Las dificultades y desafíos son múltiples, ya el mismo Programa D.A.M.I. identifica algunos como la desconfianza reinante entre Gobiernos Locales o la sobrevaloración del financiamiento de obras en desmedro de la construcción de una gobernabilidad metropolitana inclusiva, entre otros.

Otra dificultad latente es representada por la insistencia -casi exclusiva- por parte de las Áreas Metropolitanas en formación en el cumplimiento de la contraprestación provincial en la asignación de recursos del Artículo 20° de la Ley N° 13.532, sin desconocer el derecho que les asiste, entiendo que no puede ser el único ni máspreciado objetivo del AM lograr la

¹²³ Tanto desde las normas dictadas por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo.

transferencia de esos fondos.

Por lo demás, corresponderá a la dirigencia político-partidaria abrazar esta temática como Política de Estado renunciando a mezquindades político-partidarias para que este proceso no se detenga, y corresponde a nosotros, como operadores jurídicos estar a la altura de las circunstancias acompañando este desarrollo con el análisis e investigación de esta nueva dimensión territorial y jurídica que comienza a concretizarse.

La evolución de la ciencia del Derecho Administrativo ha tomado nuevos aires y debemos sumarnos a ellos, abandonando las concepciones históricas (rígidas), para poder investigar y abordar este nuevo orden de cosas. De lo contrario, lamentablemente, seguiremos dando argumentos y veracidad al adagio que reza que “el derecho siempre va corriendo atrás de la realidad”.

Bibliografía

- Barnes, Javier. El Derecho Administrativo como verdadero Derecho de la Sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI. Texto base de la conferencia dictada el 25/09/2015 en las XLI Jornadas Nacionales y XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Paraná. Entre Ríos. Argentina.
- Caramelo, Gustavo, Picasso, Sebastián y Herrera, Marisa “Código Civil y Comercial de la Nación comentado” -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Infojus. Año 2015.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas -Quito- Julio 2004, Foro Mundial Urbano -Barcelona- octubre de 2004, Foro Social Mundial -Porto Alegre- enero de 2005.
- Cassese, Sabino. Lección magistral pronunciada en el Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Castilla-La Mancha. En “Revista de Administración Pública”. Enero-Abril 2002. N° 57.
- Dagatti, Mariana “Áreas Metropolitanas: la Desincronización entre el Espacio Físico de los Problemas y el Espacio Institucional de las Soluciones”. Cuadernos Metropolitanos del Instituto de Desarrollo Regional. N° 8. Rosario. Octubre de 1998.
- Directrices de Ordenamiento Territorial. Bases para un Acuerdo Metropolitano. Año 2014. ECOM Rosario.
- Dromi, Roberto. “Acto Administrativo”. 2008. 4ta Ed. Ciudad Argentina-Hispania Libros.
- Gordillo, Agustín. “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”. www.gordillo.com
- Kingsbury, Benedict. Krisch, Nico. Stewart, Richard B. “El surgimiento del derecho administrativo global.” Traducción al castellano del texto en inglés realizada por Gisela Paris y Luciana Ricart, LL.M. International Legal Studies, Facultad de Derecho New York University. Ver Benedict Kingsbury, Nico Krisch, & Richard B. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, 68 Law and Contemporary Problems, 15 (Summer/Autumn 2005).
- Lineamientos Estratégicos. Área Metropolitana Santa Fe. 2018.
- Marchiaro, Enrique José “Áreas Metropolitanas Santafesinas: primera ley argentina de vocación amplia” 2016. MJ-DOC-10578-AR | MJD10578.
- Marchiaro, Enrique José "El régimen municipal santafesino y su reconfiguración por el control judicial y el bloque de Derechos Humanos" Revista de Derecho Público 2013: 10 años de

- Derecho Público en la Argentina. 1ra edición. Tomo II. Año 2013.
- Massa, Estela. “La cooperación en el Área Metropolitana” Tesis Doctoral. Doctorado en Derecho Público y Economía de Gobierno. Universidad Nacional de Tucumán. Año 2014.
- Passalacqua, E.H. “El Área Metropolitana de Rosario y la política de vivienda: problemas y desafíos. Un enfoque desde la gestión”. En Revista Mundo Urbano. N° 26. Mayo 2005. Universidad Nacional de Quilmes.
- Peñalva, Gerónimo Leandro "Ciudades, políticas públicas urbanas y derechos económicos, sociales y culturales" Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina. Tomo II. 1ra edición Año 2013.
- Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). Reglamento Operativo. www.dami.uec.gov.ar. Año 2011.
- Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (D.A.M.I. II). Préstamo BID 3780/OC-AR. Año 2019.
- Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (D.A.M.I.). Evaluación de Término Medio. Préstamo B.I.D. N° 2499/OC-AR. Buenos Aires. Año 2016.
- Reyna, Justo. “El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios.” En “Revista de Direito Administrativo & Constitucional”. 2012. Año 12. N° 50.
- Reyna, Justo J. “Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional”. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte. abr/jun. 2011. Año 11. N° 44.
- Reyna, Justo J. “Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales”. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional. 2014. Año 14. N° 55.
- Rezzoagli, Bruno Ariel. “Contratos públicos y mercado global: un abordaje desde el derecho administrativo del siglo XXI.” En “Revista Brasileira do Políticas Públicas” (online). 2016. Brasilia. Vol. 6. N° 1.
- Rodríguez-Arana, Jaime. “El Derecho Administrativo Global: un derecho principal.” En Revista Andaluza de Administración Pública. Año 2010. N° 76.
- Rosario. 5 Planes Interjurisdiccionales Metropolitanos. ECOM Rosario.
- Sacristán, Estela B. “Las personas no estatales como instrumento de gobierno”. En Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. 2011. Año XXXIV. N° 408.

Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo. 1974. 4ta Edición.

Taller, Adriana y Antik, Analía "Diez años de urbanismo". En Revista de Derecho Público 2013: 10 años de Derecho Público en la Argentina. Tomo I.1ra edición Año 2013.