

**Puerto Norte en Rosario. Actores, instituciones e instrumentos en los Grandes
Proyectos Urbanos.**

Autora: Natalia Feld

Directora de Tesis: Dra. Alicia Novick

Tesis de Maestría

Maestría en Economía Urbana

Universidad Torcuato Di Tella

A Bernardo

Índice

Presentación	5
Instrumentos nociones y conceptos	9
Planificación Estratégica	9
Grandes Proyectos Urbanos.....	13
Instrumentos de gestión del suelo.....	16
Actores sociales e instrumentos.....	22
El caso de Rosario	24
Puerto Norte: autores y escritos.....	26
Estratégica Metodológica	30
Capítulo 1: Rosario, antecedentes y clima de ideas	33
Rosario y su costa	34
Programas y proyectos.....	36
Parque España- Puerto Madero	38
Puerto Norte: Proyectos iniciales	43
Notas de cierre	52
Capítulo 2: los instrumentos de gestión del suelo ante nuevas miradas	53
La Ordenanza de Urbanización: 1997	54
Las nuevas miradas.....	55
Primeras Ordenanzas: Un banco de ensayos	57
La Ordenanza de Urbanización	58
Ideas y Normativa: 2005	62
Una nueva etapa.....	64
Cambio de escenarios	65
La plusvalía como problema.....	71
La Ordenanza Básica	76
Notas de cierre	79
Capítulo 3: los avatares de los convenios: entre los proyectos, los instrumentos y las obras	81
Del proyecto a los instrumentos: 2006-2008	82
El proceso de compra- venta de los terrenos	86
Los instrumentos de gestión del suelo	88

Ordenanzas Complementarias	89
Plusvalía Urbana y compensaciones.....	93
De los instrumentos al territorio: 2010-2013	97
Nuevos actores sociales: estrategias y recursos.....	101
La reglamentación de los Convenios Urbanísticos.....	108
Notas de cierre	110
Conclusión	116
Referencias	122
Índice de Ilustraciones	132
Listado de Abreviaciones	134
Anexo 1- Cuadro de actores y procesos	135
Anexo 2- Línea del Tiempo	135

Presentación

Puerto Norte es el Proyecto Urbano más importante de Rosario. Se trata de la refuncionalización de 100 hectáreas estratégicamente localizadas en el norte de la Ciudad, corolario de más de 30 años de intervenciones costeras. Históricamente, este sector se estructuró en torno a las funciones de puerto, centro de traslado de materias primas e industrias según el modelo productivo que caracterizó a la Argentina durante la mayor parte del Siglo XX. Cuando se efectuó el traslado del Puerto hacia el sur de la Ciudad, la mayor parte de estos terrenos quedaron en desuso, abriendo paso a nuevas alternativas de reconversión.

Por su escala y por sus características, Puerto Norte se inscribe en el marco de lo que la bibliografía caracterizó como Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y, dentro de estos, los denominados *Water Front*. Desde la década del 80, éstos intentan configurarse como un instrumento de intervención urbana capaz de resolver gran parte de dificultades propias de la planificación urbana de épocas anteriores. En esa orientación son visualizados como intervenciones puntuales que pueden ser llevadas a cabo en plazos medianamente cortos y con efectos multiplicadores. La alternativa de los GPU es reciente por lo que sus lógicas, los instrumentos requeridos para su gestión y los modos de evaluar el éxito o fracaso, aún requiere ser estudiada y analizada desde distintas perspectivas.

Los GPU, consolidados de la mano de las premisas de la planificación estratégica, ponderan espacios de oportunidad a partir de asociaciones entre actores públicos y privados como garantía de materialización de los proyectos. Algunos autores plantean que en esa instancia, el Estado abandona su papel de planificador –tal como fuera concebido en el ciclo de la segunda posguerra- y opera en tanto facilitador de estos emprendimientos. Más que crítica, esa posición pone en evidencia la necesidad de contar con los instrumentos de gestión del suelo apropiados para que el Estado – municipal, provincial, o nacional según sea el caso- tenga la capacidad de controlar estos procesos.

En términos urbanísticos, los instrumentos de planificación y gestión del suelo son las herramientas mediante las cuales, desde lo público, se organiza la construcción de la ciudad creando el marco para regular la acción privada. Este es el motivo por el cual la

presente investigación pretende contribuir al análisis de los Grandes Proyectos Urbanos desde la perspectiva de los instrumentos de gestión del suelo. Más allá de analizarlos en términos de eficacia o de eficiencia, se propone iluminar la complejidad de los procesos desde una nueva perspectiva de análisis.

Sin embargo, previo a la presentación de los objetivos de la investigación, es indispensable tener en cuenta que “Proyecto Urbano” no es una categoría estática. Ésta se postula como una noción en continuo proceso de reformulación a partir de las lógicas locales y de los modos de comprender su instrumentación en cada momento histórico. Si se intentara sistematizar una genealogía de la noción de Proyecto Urbano, se podrían establecer tres momentos. Un primer momento, situado a fin de la década del 60 y durante la del década del 70, de emergencia experimental en relación con la crisis de la planificación tradicional de la segunda posguerra. Se trata de un momento en el que se comenzó a pensar en la necesidad de reactivar los centros degradados de las ciudades operando mediante una mediación entre plan y proyecto de arquitectura. (Novick, 2012) Un segundo momento, se puede situar entre la década del 80 y del 90, cuando el Proyecto Urbano se instrumentó a partir de la lógica de la asociación público privada como forma de adquirir recursos en un contexto político-económico signado por el neoliberalismo. Se trata de la ciudad que luego Peter Hall denominará de los *promotores* (Hall, 1996). En este momento, el GPU era percibido como alternativa para crear riqueza y al mismo tiempo contribuir, al posicionamiento de las ciudades dentro de un sistema globalmente competitivo. En un tercer momento, que se inicia a fin de los años noventa, los GPU pasaron de ser de iniciativas a experiencias evaluables, por lo que fueron visualizados como intervenciones que generaban beneficios para capital privado, al tiempo que contribuían a profundizar procesos de segregación urbana. (Novick, 2012)

En efecto, en el nuevo contexto “neodesarrollista” del Siglo XXI, a partir de la necesidad de los estados locales de contrarrestar esos procesos perjudiciales para la ciudad, se incorporaron en la gestión nuevos temas relacionados con la posibilidad de redistribuir las rentas urbanas en el territorio. Así se comienza a visualizar a los GPU como un instrumento capaz de posibilitar el diseño de políticas de redistribución de un tipo de renta de características particulares que se producía en sectores muy acotados de la ciudad. En este esquema la recuperación de Plusvalía Urbana se introdujo como

alternativa para posibilitarlo y este es el motivo por el cual los instrumentos de recuperación de Plusvalía Urbana adquieren especial relevancia en relación con los GPU.

En esta genealogía sintética, los instrumentos de gestión de suelo se fueron reformulando según las distintas miradas sobre la ciudad en cada momento. Si estos instrumentos se postulan como la instancia de mediación entre la ciudad proyectada y la ciudad construida, o entre los intereses públicos y privados, su estudio pone en relieve el origen de las complejidades propias de estos procesos. Esta es la razón de la elección de Puerto Norte como caso de estudio, en tanto la Municipalidad de Rosario ha generado nuevos instrumentos referidos a la regulación del suelo urbano y reformulado los ya existentes.

El presente trabajo se propone analizar las modalidades según las cuales los actores, factores y temporalidades participan en los procesos de formulación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo en relación con el de producción de un GPU. Se espera comprender cómo se resignifican estos instrumentos ante los cambios de miradas y de las condiciones de consolidación de la ciudad, identificando en qué medida se incorpora la noción de Plusvalía Urbana en estos procesos.

El análisis en estos términos, posibilita iluminar los modos según los cuales se desarrolla una política pública en el marco de las tensiones y controversias que se dirimen por detrás de la producción de ciudad. Desde esa perspectiva, según planteamos, este estudio permite mostrar los intereses que se ponen en juego en la construcción del espacio urbano.

Metodológicamente, el análisis se realiza a través de un estudio de caso desde un doble propósito. Por un lado, se trata de comprender los procesos de transformación del territorio y las lógicas que se encuentran detrás de los mismos. Por otro lado, y como horizonte de sentido, se trata de contribuir al perfeccionamiento de los instrumentos de gestión del suelo. Tal como afirma Novick, “Los proyectos permiten avanzar respuestas en la medida que son un espacio de articulación entre el campo de la ideas – de los *referenciales* si se trata del lenguaje de la Ciencia Política- y de aquellas que se dirimen

entre los actores y lógicas específicas propias de las estrategias urbanas.” (Novick, 2012)

El análisis propuesto se encontrará dividido en tres capítulos:

- En el primero, se caracterizarán las primeras normativas generadas para el sector de Puerto Norte, comprendiendo qué lugar ocupa este Proyecto Urbano en la planificación de la Ciudad. Por otro lado, se recuperan las intervenciones realizadas en Parque España y en Puerto Madero, como antecedentes de los debates en torno al Proyecto Urbano como alternativa de intervención en las ciudades.

- En el segundo capítulo, se realizará el análisis del proceso de formulación e implementación de los dos instrumentos que se utilizaron para la gestión de Puerto Norte: la Ordenanza de Urbanización y la Ordenanza Básica del “Plan Especial Segunda fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz Puerto Norte”. En este análisis se identificará de qué manera el entramado de actores determina estos procesos y cómo son incorporadas las nuevas miradas sobre la ciudad, en los instrumentos de gestión del suelo.

- Por último, en el tercer capítulo, se examinará cómo se desarrolló el proceso de aprobación de los Convenios Urbanísticos identificando cuáles fueron los factores que incidieron en cada momento. Asimismo, se revisará de qué manera se produjo la puesta en marcha de Puerto Norte, identificando el lugar que ocupó la noción de la Plusvalía Urbana en estos procesos.

Instrumentos nociones y conceptos

Autores como Harvey, Sassen, Borja & Castells, durante los años noventa, pusieron el foco en la transformación de las ciudades en el contexto de un nuevo ciclo del capitalismo. Aunque desde distintas perspectivas, todos acordaron que la modificación de los procesos de apropiación y circulación de capitales tuvo su correlato en la transformación de la espacialidad en las ciudades. Es decir que, los nuevos patrones de consumo se tradujeron directamente en la estructura urbana, generando dos procesos examinados por la literatura sobre nuevas configuraciones territoriales. (Harvey, 1998; Borja & Castells, 1997; Sassen, 1999) Por un lado, la aparición de “espacios globalizados” y, por el otro, paisajes degradados, expansión de villas miseria y falta de infraestructura en gran parte del territorio. (Ciccolella, 2003)

Otra característica de fin de Siglo XX es el creciente interés por parte de los estados municipales de posicionar a las ciudades dentro de la red de ciudades globalmente competitivas a partir del *marketing* urbano (Borja & Castells, 1997). Para posibilitarlo, se comenzó a indagar sobre nuevas estrategias, a partir del atractivo espacial y de servicios, para captar nuevas inversiones que posibilitaran el reposicionamiento de las ciudades. (Cuadrado Roura & Fernández Güell, 2005) Desde esta perspectiva, y con el objetivo de contrarrestar los procesos urbanos de degradación, la incorporación de capitales privados comenzó a ser percibida como un recurso indispensable para la gestión. En este marco la instrumentación del Proyecto Urbano fue visualizada como la posibilidad poner en marcha estos objetivos en plazos relativamente cortos, a través de intervenciones puntuales.

Planificación Estratégica

Esta nueva espacialidad producto de nuevas lógicas de producción y consumo, las estrategias adoptadas para formar parte de la red de ciudades competitivas, la resignificación del espacio público y la alternativa del Proyecto Urbano como instrumento para la consolidación de todas esas dimensiones, se verifican en la versión catalana del modelo de planificación estratégica. Este modelo de intervención urbana se implementó, en América Latina, a través de la contratación de consultoras que

exportaban su *Know How*, reproduciendo sus principios rectores en distintos planes estratégicos y proyectos urbanos. (Novick, 2009)

Sin embargo, la reinterpretación del modelo, evaluado en términos de progreso en Europa, tuvo diferentes desarrollos en realidades sociopolíticas opuestas. En una primera instancia, fue percibido en América Latina como alternativa a la planificación urbana tecnocrática. (Gorelik, 2003) Sin embargo, en el contexto neoliberal en el que se implementó, implicó su resignificación como instrumento para la incorporación del capital privado también en la gestión urbana. (Lungo, 2005a). Tal como afirma Corral “es posible plantear que la visión neoliberal es plasmada en el ámbito del desarrollo urbano a partir de un nuevo modo de entender la planificación urbana, es decir, a partir de la planificación estratégica” (Corral, 2010)

A partir de la implementación de este modelo en América Latina, surgieron críticas que comenzaron a poner en evidencia los efectos nocivos que se estaban generando en las ciudades en las que había sido implementado. En efecto, autores como Fiori Arantes (2000), Vainer (2012) asumieron una postura crítica que se puede ejemplificar a través de los postulados de Fiori Arantes cuando afirma:

“Como el capitalismo también es una máquina de generar insignificancia —aunque las cifras de sus emprendimientos no lo sean—, destinada a acumular indefinidamente más de lo mismo, no hay paradoja, sino involuntaria coherencia, en un proyecto de restauración del sentido original de “hacer ciudad” (como se dice en los prospectos) al servicio de “ocasiones” sin significado urbano intrínseco, más allá de la equivalencia general de las buenas oportunidades, indiferentes en sí mismas mientras abran una puerta para la globalización —puerta estrecha por definición”. (Fiori Arantes, 2000)

Otros autores como Gorelik retomado estas críticas, rescatan la “necesidad de diferenciar entre los modelos originales y su aplicación”. (Gorelik, 2004). En este sentido el autor afirma que:

“Es muy necesario entender el proceso por el cual esos discursos (de indudable origen progresista) resultaron funcionales a los contextos de neoliberalismo salvaje de nuestras ciudades, pero no es cierto que hayan tenido estos efectos en sus lugares de origen, donde las recuperaciones urbanas tienen repercusión sensible en el mejoramiento de la vida de los ciudadanos.” (Gorelik, 2004)

En este punto Alicia Novick continúa con este enfoque cuando postula que “no es lo mismo analizar los viajes de modelos entre países con idéntico grado de desarrollo que entre países centrales y periféricos” (Novick, 2009) En esta línea es esclarecedora la apreciación de la autora cuando afirma que:

“La descontextualización que sufren ideas y modelos, que se gestaron como respuesta frente a problemas específicos y que en su traslado pierden el sentido original, es el nudo problemático central de las circulación de ideas. Esto es así porque no se trata de contrastar los modelos originales y sus réplicas en tanto caricaturas deformes, sino de poner en foco en los controversiales caminos que conducen de uno a otro.” (Novick, 2012)

Efectivamente, en América Latina, la adopción de este modelo durante la década del 90 promovió la reubicación del Estado en la gestión urbana desde una doble lógica de actuación. Esto se relaciona, por un lado, con la necesidad de implementar políticas que generen un bien común para la ciudad como forma de obtener cierta legitimidad en la gestión. Por el otro, en su carácter de promotor y facilitador de las inversiones privadas. Dentro de esta última, la prioridad es la concreción del proyecto aunque el mismo genere impactos negativos en otras zonas de la ciudad. (Kozak, 2008) Es decir, el Estado se presenta como facilitador de las inversiones inmobiliarias y como consecuencia, la incorporación del capital privado en la gestión urbana (Cuenya & Corral, 2011)

En paralelo, otro objetivo que se persigue es la ampliación de las injerencias de los gobiernos locales. (Cuenya, 2012) Se promueven instancias de fortalecimiento de lo local, mecanismos de concertación, presupuestos participativos, entre otros. Tal como

afirman Rodríguez & Abramo “El objetivo de la política urbana va a consistir básicamente en reforzar la capacidad local para enfrentar con éxito la competencia global”. (Rodríguez & Abramo, 2005) En esta misma línea, autores como Borja & Castells rescatan la resignificación de las funciones de la ciudad a partir de una nueva relación entre lo local y lo global. (Borja & Castells, 1997)

Según esta perspectiva de análisis, la globalización no implica que las ciudades tiendan a desaparecer como forma de organización social, económica y política. Sino, por el contrario, plantean la profundización de lo local como medio para contrarrestar procesos de segregación espacial, pobreza y violencia. (Borja & Castells, 1997) Es esclarecedor cuando los autores afirman que “la articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de las relaciones globales reguladas por la negociación entre estados nacionales, es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de la riqueza” (Borja & Castells, 1997) Esto último, implica algunas ventajas teóricas principalmente en cuanto al acercamiento entre las instituciones de planificación y los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, se han observado serias dificultades referidas al traspaso de injerencias a los municipios, sin sus respectivas partidas presupuestarias (Carmona, 2005). Por este motivo y a partir de la escasez de los ingresos municipales, en muchas ocasiones la autonomía de los gobiernos locales queda reducida a un mero enunciado y se coloca a los municipios frente a la incapacidad de afrontar la complejidad del desarrollo actual de la ciudad. Otro riesgo que aparece a partir de la descentralización, es la excesiva concentración de responsabilidades en el gobierno local, poniendo en juego una nueva serie de variables relacionadas con las limitaciones de los gobiernos municipales. En este sentido Lungo afirma que “Debe evitarse un efecto perverso de la descentralización no buscado: la atomización de las responsabilidades públicas” (Lungo, 2005)

En resumen, se ha modificado el rol del Estado y los objetivos de implementación de las políticas urbanas. Estos procesos, en América Latina se verificaron a partir de la pérdida de la visión integral del desarrollo de la ciudad, por detrás de un Estado local debilitado por los procesos de descentralización, en donde las decisiones sobre la ciudad quedan muchas veces atomizadas en algunos puestos o funcionarios. (Lungo, 2005)

Grandes Proyectos Urbanos

En este contexto, los Grandes Proyectos Urbanos (GPU), se desarrollan como la máxima expresión de las nuevas lógicas de intervención en la ciudad en el marco de la planificación estratégica y la globalización del sistema económico mencionado anteriormente. En tal sentido, este nuevo modelo de gestión fue utilizado como modo de encuadrar la implementación de los proyectos urbanos (Borja & Castells, 1997) y al mismo tiempo “estimuladores de estas dinámicas.” (Carmona, 2005)

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de Grandes Proyectos Urbanos? Tal como mencionábamos en la presentación, durante las décadas del 70 y 80, el proyecto urbano nació como alternativa a los grandes planes de la segunda posguerra. No exclusivamente por la virtud que se veía en estos, referida a constituirse como actuaciones concretas realizadas en tiempos más precisos, sino que también el surgimiento se relaciona con una nueva manera de entender el espacio público dentro de la ciudad. En esta línea “en oposición a la planificación tradicional, hacia fin de la prosperidad de la posguerra se fueron reconsiderando desde múltiples ópticas las relaciones entre el contexto urbano construido, la sociedad y su historia.” (Novick, 2012)

En este marco, la reformulación del espacio público alrededor del Proyecto Urbano, en un primer momento se presentó como una nueva alternativa al plan tradicional. En un segundo momento, la idea de plan –entendido como objetivos, ideas fuerza concertados– se relacionó con la necesidad de formular una serie de proyectos realizables a corto, mediano y largo plazo. A diferencia del “proyecto” que se oponía al plan, en el momento de la crisis del planeamiento, en los noventa, se trata de la coexistencia entre plan y proyectos. En este contexto, los proyectos urbanos fueron visualizados como el instrumento capaz de generar la reactivación de la ciudad, especialmente de los centros históricos, a través de intervenciones puntuales y en tiempos relativamente cortos. Sin embargo, no tardó en verificarse que este esquema generaba consecuencias nocivas para la ciudad. En este sentido es interesante la perspectiva de Novick cuando afirma que:

“El proyecto urbano, operando sobre fragmentos de ciudad mediante complejas operatorias público-privadas se proponía substituir el plan

tradicional, priorizando las actuaciones sobre el espacio público y desplazando de la agenda los programas habitacionales. En una nueva inflexión, desde fines de la década de 1990 espacio público y proyecto urbano adquirieron nuevos matices en respuesta a los interrogantes que quedaron planteados cuando se constató que la consideración de los espacios públicos en esos términos contribuía a la fragmentación socio espacial de la ciudad y que los proyectos urbanos eran incapaces de reemplazar *in toto* los planes integrales”. (Novick, 2004)

En esta línea, es conveniente tomar idénticas precauciones que las realizadas en el análisis del modelo de Planificación Estratégica, en cuanto a la utilización de “recetas” en contextos socioeconómicos opuestos. El modo en que los GPU fueron implementados en América Latina se encontró articulado a través de las premisas propias del neoliberalismo. En este contexto, la instrumentación de los GPU, respondía a dos tipos de demandas. Por un lado, desde los Estados locales como posibilidad de recuperar zonas degradadas y paralelamente atraer nuevas inversiones. (Carmona, 2005) Por el otro los GPU respondían a las demandas, de nuevas inversiones inmobiliarias dirigidas hacia el sector de mayor poder adquisitivo de la sociedad de una nueva espacialidad urbana diferenciada del resto de la ciudad. (Cuenya, 2012). Tal como afirma Corral, “De este modo, los GPU son considerados desde la óptica neoliberal como el instrumento preciso para generar un aumento de la competitividad de una ciudad en tanto generan la atracción de inversiones de capital.” (Corral, 2010)

Es indispensable tener en cuenta que en la caracterización de los GPU, la totalidad de la bibliografía apunta a diferenciarlo de los modelos anteriores, a partir de la asociación que se produce en estos proyectos, entre el Estado y el capital privado. Es aquí donde surgen las posturas encontradas. Mientras que para algunos esta asociación es negativa en cuanto a que el Estado queda de alguna manera subordinado a las preferencias del capital privado, para otros es una posibilidad de optimizar su gestión, asegurando su realización. (Vainer, 2012) En esta línea son ilustrativos los postulados de Mario Lungo cuando afirma que:

“La concepción acrítica que mira a los Grandes Proyectos Urbanos conducidos por el sector privado a través de asociaciones público-

privadas, como el elemento motor del desarrollo de las ciudades, es una de las expresiones más importantes de la visión neoliberal de la gestión urbana, en la cual el papel de la institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse en función de los intereses privados bajo el manto de la necesidad de incrementar la competitividad de las ciudades exigidas por la globalización” (Lungo, 2005)

En este contexto y ante estas demandas, los Grandes Proyectos Urbanos se proyectaban, a partir de escenarios simbólicos, vidrieras que refuerzan las aspiraciones de progreso y de confort utilizando para ello las lógicas del marketing. Tal como afirma Vainer:

“La búsqueda explícita e intencional de un efecto simbólico (plusvalía simbólica), así como la monumentalidad, no son el resultado de cualquier moda, ni menos aún de genialidad o inspiración de celebres arquitectos, sino programas intencionales de producción simbólica de marketing.” (Vainer, 2012)

Sin embargo, se constató que el modo en el que se implementaron los GPU, especialmente durante la década del 90, produjo un incremento de la segregación socio-espacial y de procesos de elitización (Lungo, 2005a) característico de una política neoliberal de desarrollo urbano. (Carmona, 2005) En esta misma línea, estos proyectos son puestos en duda en tanto se postulan como desarrollos puntuales que no se encuentran integrados con el resto de la ciudad.

No se trata de determinar si los GPU son o no una solución para el desarrollo de las ciudades. Se trata en cambio de poner de manifiesto las tensiones que se encuentran en la base de la planificación urbana. El Estado se estanca en una contradicción en la que, por un lado, opera para la recuperación de sectores degradados de la ciudad y, por el otro, estas intervenciones van ampliando las diferencias socio-económicas profundizando, al mismo tiempo, procesos de segmentación del territorio, aumento de la pobreza y por lo tanto disminución del acceso a la ciudad. (Morales Scechinger, 2010) Precisamente uno de los motivos por los cuales los GPU pueden generar efectos nocivos en la ciudad es la desmesurada valorización del suelo que se produce a partir de la

implementación de los mismos. (Cuenya, 2009) Sin la intervención del Estado, a través de los instrumentos de gestión del suelo, estas rentas son apropiadas por los desarrolladores inmobiliarios sin la internalización de los costos. Tal como afirma Cuenya “En suma, puede decirse que los grandes proyectos constituyen instrumentos de generación público privada de plusvalías urbanas. Los mecanismos y procedimientos de creación y distribución y captación de la plusvalía tienen incidencia en el perfil de los proyectos y condicionan los principales problemas que plantean su producción y gestión.” (Cuenya, 2009)

La posibilidad de captar la plusvalía urbana que se producía en torno a la implementación de los GPUs comenzó, desde esa problemática, a ser vista como una alternativa para contrarrestar los procesos de segregación que ya se habían verificado en las primeras experiencias. Esto era así en tanto los fondos adicionales generados como consecuencia de la implementación de estos instrumentos, permitiría la intervención en el mercado de suelo través de políticas redistributivas.

Instrumentos de gestión del suelo

Para comprender los fundamentos de la captación de plusvalía urbana y su importancia alrededor de los GPU, es indispensable tener en cuenta algunos conceptos referidos a la renta urbana y al mercado de suelo.

En este último caso, la importancia de conocer cómo se desarrolla este mercado reside en que, por ejemplo, la característica de escasez del suelo urbanizado sin un mecanismo que lo regule, se traduce directamente en el aumento constante y sectorizado de los precios del suelo. (Smolka & Iracheta, 2007) Este proceso limita el acceso de la población al suelo urbano.

Por otro lado, el mercado de suelo no puede considerarse como un mercado competitivo que se autorregula en función del equilibrio entre la oferta y la demanda. Por lo tanto, se incurriría en un error conceptual si se entendiera que el mercado de suelo se comporta como cualquier otro bien en el mercado de competencia perfecta. Este error implica asumir que la libre competencia reduciría los precios y mejoraría la accesibilidad al mismo a través del equilibrio entre la oferta y la demanda que se produce en este tipo de

mercados. En otras palabras, no se lo puede definir como un mercado de competencia perfecta dado se produce el “incumplimiento de los supuestos de que homogeneidad del bien, concurrencia, falta de transparencia y movilidad espacial de los recursos, además de los problemas que presentan las externalidades y la especulación del suelo urbano”. (Trivelli, 1989). Este es el motivo por el cual es más apropiado analizarlo en términos de mercado de competencia monopólica. En este punto es esclarecedor recuperar los postulados de Morales-Schechinger cuando afirma que:

“La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que solo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de reproductibilidad y de aprovechamiento de externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad” (Morales-Schechinger, 2005)

Ahora bien, ¿cuál es el origen de las rentas que se generan a partir de la instrumentación de los GPUs? Estas se pueden sintetizar en tres: En primer lugar, las variaciones en la normativa que posibilitan nuevos usos o mayor intensidad en el uso del suelo. En segundo lugar, las inversiones que realiza el Estado en cuanto a infraestructura y servicios. Y por último, las inversiones propias del proyecto realizadas por los desarrolladores inmobiliarios. (Cuenya, 2012).

El tipo de renta que interesa analizar en el presente trabajo, es aquel que se produce como consecuencia del cambio de normativa, clasificada por Jaramillo como *renta primaria diferencial de tipo 2*¹ que es la que varía en función a la intensidad de capital que admite el terreno. Es decir que se produce como consecuencia de que un terreno aumente su capacidad constructiva a partir de la intensidad de uso del suelo que habilita el Estado. (Jaramillo, 2003) Este particular interés reside en que este tipo de renta se genera a partir de una serie de variables que no dependen del dueño que se las apropia

¹ La *renta primaria diferencial de tipo 1* surge como consecuencia de las características geomorfológicas de los terrenos, es decir la capacidad portante del terreno, si el terreno es anegable o no, etc. Éstas implican que para construir viviendas similares, se requieran costos diversos para su materialización.

sin realizar ningún esfuerzo. En este punto vale retomar los postulados de Topalov cuando afirma que:

“Si existe la renta del suelo actualmente es porque existe el uso capitalista del espacio y las sobreganancias de localización. Estas sobreganancias, que van a establecerse en forma de rentas, tienen precisamente, como origen, el hecho de que los efectos útiles de aglomeración no son reproducibles – y que el acceso a ellos esta monopolizado por la propiedad del suelo” (Topalov, 1979)

Particularmente en relación a los GPUs interesa el análisis de lo que Jaramillo ha denominado *movimientos estructurales particulares*. Estos se refieren a variaciones en los precios producidos como consecuencia de transformaciones en la estructura urbana que se generan, por ejemplo, a partir de la instrumentación de los GPUs. Los determinantes principales de este tipo de movimientos se refieren al cambio de usos y densidades admitidas en los terrenos, factor que produce un incremento abrupto del precio del suelo dado que ahora soportan una *renta primaria diferencial de tipo 2* que antes no tenían. La magnitud de las variaciones, los tiempos y los modos en los que estas se generan, implican que los instrumentos de recuperación de plusvalía adquieran mayor relevancia en la gestión de estos proyectos.

Habiendo descripto los conceptos que determinan la generación de rentas y el mercado de suelo, es posible avanzar con el análisis de los instrumentos de gestión del suelo en la gestión de los GPU. En las últimas décadas, se comenzaron a diseñar herramientas de planificación, gestión y control que le permitieron al Estado contrarrestar los procesos de especulación inmobiliaria y la consecuente fragmentación del territorio. En América Latina, se observan algunos países como Colombia y Brasil que poseen mayor experiencia en la implementación de estos nuevos instrumentos. Los más desarrollados son aquellos utilizados para financiar infraestructura urbana. Como por ejemplo, la figura tradicional de *Contribución por Mejoras*. Sin embargo, la limitación de este instrumento reside en que la contribución se estima en función del costo de las obras y no de la valorización que estas obras producen sobre el suelo. (Ganem, 2007) Por el contrario, la aplicación de gravámenes por variaciones en la normativa en cuanto a la densidad permitida o usos, no se encuentra aún dentro de las tradiciones de política

tributaria de América Latina. (Furtado, 1997) En esta línea, solo se observan algunas experiencias previas a partir de la *Participación Municipal en las Plusvalías*. Se trata de un instrumento incorporado en la normativa de Colombia a través de la Ley de Desarrollo Territorial N 388/97. (Jaramillo, 2003)

Aquí es necesario interrogarse sobre qué se entiende por esta noción y cuál es el fundamento de su implementación. La captación de Plusvalía Urbana se define como posibilidad de devolver a la comunidad los incrementos de la renta del suelo que se produce como consecuencia de estas acciones del Estado. Coincidiendo con la definición de Smolka, “la recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario.” (Smolka, 2014) En este punto vale la pena la siguiente aclaración: en el presente trabajo la utilización del concepto de plusvalía urbana se refiere al componente del suelo. Es decir que no se consideran aquellas variaciones que se producen como consecuencia de las inversiones que se realizan sobre por parte de los desarrolladores.

Asimismo, es indispensable interrogarse sobre el fundamento conceptual que se encuentra por detrás del concepto de captación de Plusvalía Urbana. Para explicar la pertinencia de estos instrumentos, se parte del supuesto de que la renta se ve incrementada a partir de acciones generadas por la sociedad, sin que el propietario haya intervenido para posibilitar su generación. Por lo tanto, el excedente que se genera a partir de la acción de la comunidad, es apropiado por el dueño de la tierra, sin la correspondiente internalización de los costos. (Morales Schechinger, 2003) En efecto, desde una perspectiva civilista, se puede entender la pertinencia de la recuperación de las plusvalías a partir del “enriquecimiento sin causa” generando una limitación de los derechos sobre la propiedad privada teniendo en cuenta la “función social” de la misma. Se podría considerar como enriquecimiento ilegítimo en tanto que el incremento de la renta, se genera a partir de los esfuerzos de la sociedad en su conjunto y no a partir de los esfuerzos de aquel que percibe el beneficio. (Barreto Cruz, 2011)

Paralelamente, y en sentido amplio, es necesario tener presente que la urgencia de incorporar políticas de captura de plusvalía urbana surge a partir de la necesidad de resolver, la contradicción central de la ciudad capitalista. Es decir que mientras por un

lado el Estado se posiciona como promotor o facilitador de las inversiones privadas como herramienta para ampliar sus capacidades financieras. Por el otro, debe incrementar el gasto social para contrarrestar procesos de exclusión de los sectores más vulnerables, que el mismo sistema genera. (Sciara, Raposo, Gorbán, & S., 2008) En este sentido, la implementación de políticas dirigidas a recuperar la plusvalía urbana, puede ser vista como una herramienta para intervenir en estos procesos. (Furtado, 1997) De esta manera el Estado tiene la posibilidad de reducir la escasez de suelo urbano y por lo tanto, asumir un rol redistributivo especialmente en el carácter socio espacial del mismo. En otras palabras, la implementación de estos instrumentos posibilita el diseño de políticas integrales orientadas a reducir la condición de escasez de suelo servido y por lo tanto aumentar las posibilidades de acceso de la población. La importancia reside en que tal como afirma Morales Schechinger “Es en efecto la escasez de terrenos servidos lo que hace que los precios que alcanzan sean inaccesibles a la población mayoritaria de las ciudades de esta región”. (Morales Schechinger, 2003) Es decir, por un lado la captación de Plusvalía Urbana posibilita la redistribución de los fondos obtenidos para garantizar la infraestructura en todo el territorio. Por otro lado, en función de cómo se estructura el mercado de suelo, la implementación de gravámenes adicionales posibilitan el control de los incrementos en los precios, propios de la especulación inmobiliaria. Esto último se produce como consecuencia de que en este tipo de mercado de competencia monopólica, la demanda ofrece lo máximo que está dispuesta a pagar por el mayor y mejor uso del suelo con una determinada ubicación. (Ganem, 2007) Por lo tanto los impuestos no pueden ser trasladados a la demanda y los tiene que asumir el propietario. (Virgolini, Giustiniani, Berén & Ganem, 2007)

Sin embargo, la captación de Plusvalía Urbana no puede considerarse una política de suelo sino se encuentra enmarcada en otra más amplia orientada a resolver las desigualdades socio-espaciales. (Furtado, 1997) En esta línea, es indispensable realizar la diferenciación entre la captura de plusvalías como herramienta para incrementar los recursos de los gobiernos municipales, de la implementación de políticas que posibiliten la redistribución de los ingresos. La segunda no necesariamente acompaña a la primera. (Furtado, 2000) Cuando esto sucede la herramienta se rearticula como un gravamen regresivo, en tanto el impacto puede ser más negativo que la omisión de su implementación. En otras palabras, cuando la implementación de este tipo de instrumentos se orienta exclusivamente a la valorización del suelo ocupado por los

sectores más pudientes de la sociedad, con el objetivo de generar ingresos adicionales que puedan subsanar necesidades urgentes de la población, se profundizan procesos de segregación en el territorio. Esta situación se agrava cuando los recursos obtenidos son reinvertidos en zonas ya valorizadas. Es decir que, para evaluar la eficacia redistributiva de estos instrumentos, es indispensable identificar cuál es el destino o cómo se distribuyen los recursos adicionales obtenidos. (Furtado, 2000)

Una de las dificultades de la implementación de este instrumento reside en que, en el proceso de consolidación de las ciudades, es sumamente complejo identificar en qué casos es pertinente gravar las rentas generadas por el suelo urbano. En este sentido, es indispensable hacer la diferenciación entre dos situaciones. La primera puede producirse como consecuencia de las inversiones requeridas para resolver las necesidades básicas en infraestructura y servicios que benefician a toda la población en su conjunto. La segunda se refiere a las rentas adicionales que se producen a partir de las inversiones o cambios de normativa, que implican beneficios especiales para sectores acotados. En otras palabras, es necesario precisar que cuando se analiza la pertinencia de la implementación de políticas de captura de Plusvalía Urbana, en este trabajo, se consideran exclusivamente en aquellos casos en donde existe una propiedad “capitalista del suelo” en términos de Topalov. Es decir que la implementación de instrumentos de captación de plusvalía urbana no deberían estar dirigidos a población para la cual la propiedad es un bien de uso, es decir de la propiedad no capitalista del suelo. (Topalov, 1979) Por otro lado, la segunda dificultad que se identifica en la implementación de estos instrumentos, es la de cuantificar las variaciones que se producen y determinar en qué momento evaluarlas, dado que se trata de procesos que se desarrollan a mediano y largo plazo.

En el caso específico de los GPU, estas dos dificultades quedan superadas, dado que estos proyectos son realizados por desarrolladores inmobiliarios que utilizan el suelo como mercancía. Por otro lado, en el caso de los GPU las variaciones en la renta de la tierra se producen en plazos sumamente cortos, y que se traducen en “*movimientos estructurales extraordinarios*”. Estas son las razones por las cuales, iluminar un concepto tan complejo como es el de la recuperación de plusvalías urbanas desde el análisis de los GPU, posibilita avanzar en el análisis y la implementación del mismo para casos más complejos o no tan claros.

Por otra parte, una dificultad adicional que se observa en torno al desarrollo de los instrumentos mayormente utilizados para la gestión de los GPU, es que estos son amplios, no dando respuesta a las especificidades propias de estos proyectos y al mismo tiempo son rígidos, no permitiendo las adaptaciones muchas veces requeridas. (Lungo, 2005) Por este motivo, para la gestión de los GPU normalmente se implementa una normativa exclusiva *ad-hoc* que no necesariamente se articula con la reglamentación vigente. (Lungo, 2005) En este sentido, la incorporación de nuevos instrumentos para la gestión de los GPU es indispensable si se tiene en cuenta que una de las consecuencias más conflictivas que se produce a partir de la materialización de estos artefactos urbanos, es la inmediata y extraordinaria valorización tanto del suelo donde se implantan, como en sus alrededores. (Cuenya, 2011) Esta valorización del suelo, no es solamente un efecto, sino que al mismo tiempo es uno de los objetivos principales de su gestación. (Vainer, 2012)

Actores sociales e instrumentos

Hasta aquí, hemos descrito el modelo de Planificación Estratégica, las características del Proyecto Urbano, los instrumentos de gestión del suelo y la posibilidad de captar la plusvalía urbana como forma de contrarrestar los procesos negativos que se generan alrededor de estas intervenciones. Ahora bien, este panorama muestra como, hacia fin del Siglo XX, los GPU se presentan junto con un conjunto de instrumentos específicos.

Las nociones hasta aquí analizadas se encuentran relacionadas con distintas dimensiones de la política pública que, a la vez, se determinan por una serie de actores sociales que intervienen tanto en la etapa de formulación como en la de implementación. Ahora bien, ¿qué entendemos por actores sociales en el marco de una política urbana? En este punto es indispensable retomar la definición postulada por Pérez:

“Los actores sociales, por su parte, son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos

que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales” (Pírez, 1995)

Por otro lado, tal como afirma Novick, “(...) y en tanto entramado de actores, nos referimos a quienes, con objetivos, recursos e intereses diferentes, están presentes en los sistemas de interacción y en las diferentes fases por las cuales atraviesa la política pública”. (Novick, 2012) Es decir que, el análisis y la identificación de los actores que intervienen en una política pública, tanto desde la formulación hasta la implementación, posibilita identificar los intereses de cada uno de ellos (Subirats, 1989) e identificar sus estrategias. (Pírez, 1995)

Asimismo, Pírez realiza una caracterización de los actores sociales que intervienen en los procesos de producción de ciudad que resulta indispensable a los efectos de dar cuenta de la conformación del entramado que se genera en torno a los GPU. En primer lugar, describe a los actores que se desarrollan en función de la obtención de ganancias, tales como pueden ser las empresas o las desarrolladoras inmobiliarias. En segundo lugar, identifica a los actores que se mueven según intereses políticos, que buscan posicionarse en relación a los procesos de toma de decisiones según sus propios intereses. En tercer lugar, los actores que se construyen a partir de las necesidades, se trata de por ejemplo las organizaciones sociales. Por último, identifica a aquellos actores que se constituyen como tales a través del conocimiento. (Pírez, 1995) En ese marco, en torno a Puerto Norte, nos resta identificar quienes operan en cada momento del proceso. Lo que vamos a mostrar además, es que a lo largo del proceso se construyen y se reconstruyen los actores en su especificidad general.

Por otro lado, la importancia del estudio de los actores sociales, se encuentra en correlato con el desarrollo argumental de “Gobernanza” definido así por Marc Hufty en tanto instrumento de análisis y que se retoma en la presente investigación a los efectos de posibilitar la incorporación de las dimensiones de estudio propuestas a través del *Governance Analytical Framework* (GAF). Las cinco dimensiones de análisis utilizadas se articulan a través de la identificación de los problemas, los actores, los puntos nodales, los procesos y las normas. Tal como afirma Hufty, “en el GAF esos lugares de interacción son llamados puntos nodales y definidos como espacios físicos o virtuales

donde varios actores problemas y procesos convergen y donde las decisiones son tomadas, los acuerdos realizados, y las normas sociales creadas.”² (Hufty, 2011)

El caso de Rosario

En referencia a los instrumentos de gestión del suelo en la Ciudad de Rosario, se ha incorporado el concepto de recuperación de Plusvalía Urbana desde el Plan Urbano Rosario 2007-2017. Allí se explicita el derecho de la Municipalidad de recibir una retribución por la valorización de inmuebles, cuando esta valorización es el resultado de la definición de nuevos indicadores de regulación urbanística. En la versión presentada en el 2010, se introduce la figura de “mayor aprovechamiento urbanístico o edilicio” en donde se establece una compensación que deben pagar aquellos que se han beneficiado por regulaciones urbanísticas. (MCR, 2011) Sin embargo, es importante tener en cuenta que el mismo, aún no se encuentra aprobado como cuerpo normativo completo por el Consejo Deliberante. (Bragos, 2008)

El instrumento más importante con el que cuenta la Municipalidad de Rosario para regular las nuevas urbanizaciones es la Ordenanza de Urbanización aprobada en 1997. Dentro de esta Ordenanza se incorpora un instrumento que será fundamental en el desarrollo de Puerto Norte, el Convenio Urbanístico³. Estos, se definen como mecanismos de gestión, y dentro de estos se ubican como instrumentos de actuación. Son definidos por la Municipalidad de Rosario como, “(...) instrumentos jurídicos que surgen a partir de la acción concertada entre la Administración y los administrados, sean personas físicas o jurídicas de Derecho Público o Privado, siendo de suma utilidad en la ejecución de la planificación urbanística, a través de acciones de nueva urbanización, reconversión, reforma, renovación, rehabilitación y/o sustitución urbana.” (MCR-Ordenanza 8973/12)

Para los Convenios Urbanísticos existen distintas clasificaciones entre las que se pueden mencionar: de gestión, de planeamiento, expropiatorios, de desocupación. El tipo

² “In the GAF, such places of interaction are called nodal points and defined as physical or virtual spaces where various problems, actors, and processes converge, and where decisions are taken, agreements concluded, and social norms created”.

³ Este instrumento se encuentra incorporado en el Plan Urbano Rosario 2007-2017 en el artículo 23 del capítulo cuarto “de los Convenios Urbanísticos”

implementado para Puerto Norte, puede ser caracterizado como Convenios Urbanísticos de planeamiento. Los mismos se distinguen por posibilitar la modificación de los usos o de los índices edilicios previstos en el sector, a cambio de una contraprestación por parte del desarrollador beneficiado. (Moscariello, 2010) Uno de los elementos más importantes de los Convenios Urbanísticos es que, por sus características, es un instrumento que no se contrapone con el sistema tributario Argentino. Esto es fundamental en tanto, según este sistema, los municipios deben enfrentar serias limitaciones ante el cobro de impuestos, tasas o contribuciones. (Virgolini, Giustiniani, Berén, & Ganem, 2007)

Por último, los Convenios Urbanísticos se postulan como el medio para posibilitar la formalización de la asociación público-privada en la intervención urbana. Por lo tanto, este instrumento se perfila como un arma de doble filo. Es decir, que se trata de un instrumento lo suficientemente flexible para adaptarse a los requerimientos de las distintas situaciones dominiales, usos requeridos, conservación de edificios históricos, o compensaciones requeridas. Por otro lado, permite establecer y acordar entre las partes, la edificabilidad, las alturas, la morfología general, así como también las superficies y las estimaciones económicas de las áreas a donar. Al contar con el acuerdo y la firma del urbanizador, el Municipio se garantiza el cumplimiento de las obligaciones y de las condiciones para la realización del proyecto. Sin embargo, es una norma que se genera *ad-hoc* a partir de la negociación entre el desarrollador y el Estado Municipal para un terreno específico, generalmente en sectores estratégicos de la ciudad. Se trata de una instancia en la que los acuerdos se realizan entre las partes que participan en la negociación, dando lugar a la firma de Convenios que no necesariamente sean los más convenientes para la ciudad. Esto se ve agravado por las escasas instancias de participación ciudadana en la definición de estos acuerdos.

Otro instrumento relacionado con la captación de Plusvalía Urbana que la Municipalidad pudo implementar, se denominó “relación de edificabilidad” (Régimen diferencial para el desarrollo de proyectos edilicios especiales) para el sector comprendido por el Área Central y el Primer Anillo y se aplica a parcelas, previamente establecidas, en las se generen operaciones de renovación, rehabilitación y/o sustitución edilicia. Mediante este instrumento se le exige al urbanizador el 10 % de lo que se le permita construir por encima del valor establecido en la zona. (MCR, 2011)

En este punto es interesante retomar los postulados de Javier Eduardo Ganem, que desde una óptica jurídica, analiza el concepto de Plusvalía Urbana y retoma como indispensable su aplicación en función de las nuevas funciones que asumen las municipalidades. El autor, efectúa una recopilación de los instrumentos disponibles en Latinoamérica y luego analiza la situación en la Municipalidad de Rosario. En este punto afirma que, a partir de la implementación de estos instrumentos, la Municipalidad podría mejorar sus ingresos y por lo tanto incrementar su respuesta ante las demandas sociales. (Ganem, 2007)

Puerto Norte: autores y escritos

En el siguiente apartado se realizará un recorrido sobre las investigaciones realizadas sobre Puerto Norte y sobre cómo se estudió la cuestión de la Plusvalía Urbana en torno a su desarrollo. Se realizará especial énfasis en los postulados de Beatriz Cuenya por configurarse como punto de partida para la realización de la presente investigación.

Efectivamente, Cuenya ha desarrollado una gran cantidad de publicaciones en relación con Puerto Norte y la posibilidad de captura de la Plusvalía Urbana en torno a su implementación. La autora, por un lado, describe las características principales del proyecto y por otro evalúa la normativa general y específica en cuanto a la capacidad de la misma de recuperar parte de las plusvalías generadas. Para esto se propone explicar el proceso de movilización de Plusvalía Urbana asociado a la nueva normativa (cuál es el monto de plusvalía que se atribuye a las actuaciones del Estado, cómo se distribuye esa plusvalía entre el municipio y el sector privado). La autora afirma que la normativa actual de la Municipalidad de Rosario no tiene la capacidad de regular la gestión de estos GPU. (Cuenya, 2012) Esta limitación es atribuida a que hay escasos antecedentes de proyectos de este tipo y a que éstos producen una valorización del suelo extraordinaria que dista de las operaciones urbanísticas de menor escala. En este sentido, Cuenya adopta una postura crítica en relación a la capacidad de los instrumentos implementados en Puerto Norte y afirma que los mismos no logran capturar plusvalía urbana. En este sentido afirma que las compensaciones exigidas en Puerto Norte no se encuentran en relación con las rentas extraordinarias que el proyecto genera. (Cuenya & Pupareli, 2006) Particularmente, afirma que “las ordenanzas no

contemplan el carácter monumental de la operación y la valorización extraordinaria del suelo” (Cuenya & Pupareli, 2006) y que esta valorización es apropiada en su totalidad por los dueños de la tierra. Sin embargo, rescata la figura de Convenio Urbanístico en tanto instrumento que posibilita la incorporación de compensaciones adicionales. A los efectos de dar cuenta de las plusvalías urbanas que se generan en torno a los GPU, Cuenya analiza la Unidad de Gestión 5 (que fue la primera en materializarse). Para ello, utiliza el método Residual Deductivo propuesto por Borrero Ochoa (2003) y estima las plusvalías urbanas generadas en función de las compensaciones que se implementaron.

En contrapunto, las publicaciones de Oscar Bragos, por su parte, rescatan la gestión de la Municipalidad en tanto garantiza la provisión y el mantenimiento de los espacios públicos por parte del capital privado como forma de recuperar el paseo costero. Sin embargo, critica que la generación de este espacio público revaloriza los proyectos inmobiliarios que se encuentran en sectores ya valorizados de la ciudad. (Bragos & Mazzaro, 2011) Al igual que Cuenya, Bragos recupera la necesidad de implementar instrumentos de captura de Plusvalía Urbana como forma de distribuir los beneficios de los desarrolladores inmobiliarios y, de esta manera, generar un desarrollo equitativo de la ciudad. En sus postulados, reconoce que los instrumentos aplicados por la Municipalidad apuntan a generar una equidad y una cohesión territorial pero propone ampliar los casos de aplicación de estos instrumentos. (Bragos & Mazzaro, 2011)

En esa línea, Barenboim también recupera la gestión de la Municipalidad en tanto generó posibilidad de resignificar segmentos urbanos deteriorados y en desuso pero reconoce que dichos procesos se vieron acompañados por el incremento de los desequilibrios sociales y la fragmentación en el territorio. Por otro lado, en un texto anterior, la autora realiza un análisis exhaustivo de la dinámica inmobiliaria de la Ciudad de Rosario. (Barenboim, 2010, 2012, 2013)

Si se estudia el proyecto de Puerto Norte en el marco de la planificación estratégica, Isabel Raposo, a pesar de que no realiza un análisis específico de nuestro caso, recupera la planificación estratégica como camino para posibilitar la intervención en la Ciudad de Rosario en el marco de un Estado con recursos escasos y en la que la regulación del suelo es implementada desde los gobiernos locales. Rescata la importancia de la

incorporación del capital privado a la planificación urbana y de nuevas competencias locales. (Raposo, 2004)

Desde una perspectiva histórica, Marina Sánchez-Pombo caracteriza el tejido urbano en relación con las instalaciones productivas de la Ciudad de Rosario. Se trata de dar cuenta del desarrollo industrial de Puerto Norte a través del tiempo, identificando las cuestiones que condicionaron y modificaron el crecimiento del sector. Para su análisis, realiza un recorrido histórico del sector norte industrial de la Ciudad dando cuenta de qué manera los contextos políticos y la planificación del sector fueron modificando el área en cuanto a sus funciones y su morfología. Asimismo, valora la gestión de la Municipalidad en tanto ha recuperado el sistema costero que estaba abandonado, para el uso de la ciudad conservando el patrimonio edilicio que estas albergan. Por último rescata la necesidad de coordinación mixta entre capitales privados y públicos para promover la inversión en estos sectores. (Sanchez Pombo, 2001)

Asimismo, se ha estudiado la Tesis de Maestría realizada por Gustavo Mosto denominada “El plusvalor de la vista abierta sobre el río en el suelo urbano: El caso de Puerto Norte, Rosario”, dado que, a pesar de tener un enfoque diferente, es indispensable su análisis en cuanto que adopta para su investigación el mismo caso de estudio. Esta Tesis está orientada a identificar cómo se modifica el valor de las propiedades en Puerto Norte, en función de la cercanía a la costa en donde el límite del agua se configura como un límite adicional que facilita procesos de “auto-segregación” de las clases altas de la sociedad. (Mosto, 2013)

Silvina Pontoni, en particular, investiga las grandes intervenciones urbanas realizadas en Rosario durante la década del 90. En este trabajo se intenta analizar estas intervenciones desde las políticas urbanísticas que las hicieron posible. En esta línea toma algunos ejemplos para dar cuenta de cuáles fueron las transformaciones urbanas, institucionales y socio – económicos. (Pontoni & Fernandez, 2014) para este análisis utiliza varios casos de estudio, entre los que se encuentra Puerto Norte. La autora relativiza las interpretaciones negativas e intenta avanzar en la identificación de los impactos que produjeron estas “piezas urbanas”. Para ello caracteriza los proyectos urbanos de frente riveroño y reconoce los impactos en el entorno. (Pontoni & Fernández, 2014)

Por último, se encuentra en proceso una investigación desde el CEUR a cargo de Daniel Kozak, en la que se propone “contribuir a la indagación sobre la producción urbana contemporánea a partir de grandes proyectos, examinando la relación que se establece entre los GPU y las ciudades que los albergan.” (Kozak, 2011) La investigación propone comprender a Puerto Norte desde su integración morfológica y funcional con la ciudad de Rosario. Es decir la relación entre los GPU y la fragmentación urbana. (Kozak, 2011)

En síntesis, varios trabajos examinan en Rosario el impacto de Puerto Norte y de los instrumentos de gestión del suelo. Algunos con miradas más negativas, otros reivindican la gestión de la Secretaría de Planeamiento. Sin embargo, desde la perspectiva operativa o propositiva, todos se preguntan cómo implementar estos instrumentos en el contexto actual.

En el presente trabajo se propone abordar el análisis de los instrumentos en relación con la gestión de Puerto Norte, superando la caracterización en términos de eficiencia y eficacia. A diferencia de los trabajos antes descriptos, se adopta una estrategia que es a su vez descriptiva y exploratoria para analizar cómo fueron esos procesos que en general son opacos y que se reconstruyen a través de las historias íntimas que los moldean. Con el objetivo de posibilitar este análisis, se propone la identificación de los factores, actores y temporalidades que determinaron el proceso de formulación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo en relación con el de Puerto Norte.

Estratégica Metodológica

El esquema analítico que se propone para dar cuenta de estos procesos que se proponen estudiar se construye a través de, por un lado, la identificación de los distintos momentos de una política pública y, por el otro, el análisis del entramado de actores que se observa en cada uno de estos momentos. Es decir, se propone cruzar los distintos momentos de una política pública con el entramado de actores a fin de analizar una operación urbanística en términos de proceso.

Para posibilitar la identificación de los momentos, se utiliza el modelo procesual para distinguir las etapas de una política pública que, a pesar de que estas no son lineales, posibilitan el análisis en términos de proceso. Estas etapas se podrían resumir en cinco: En primer lugar, la identificación del problema y la incorporación del mismo en la agenda. En segundo lugar, la etapa de formulación de la política pública destinada a resolver el problema identificado. En tercer lugar, la posibilidad de aceptación o legitimación de la política pública propuesta. En cuarto lugar, la implementación, es decir las acciones que se deben tomar para llevar adelante la política planteada. Por último, la etapa de evaluación en la que se determina si se consiguieron los objetivos propuesto o no y se identifican las dificultades (Anderson, 2003)

Asimismo, la construcción del entramado de actores se realiza a través de la noción de “acción pública” (Lascomunes & Le Gales, 2014) que permite iluminar cuáles son las lógicas de quiénes y con qué objetivos participan en los procesos de toma de decisiones, contribuyendo a modelarlos. Se trata de dar cuenta de las relaciones que se establecen entre los distintos actores en función de sus capacidades y las representaciones que cada uno construye sobre la política como sobre el territorio donde interviene. (Novick, 2012) Para posibilitar dar cuenta de la complejidad de esas relaciones se utiliza el concepto de *policy network* (Subirats, 1989) que permite reconstruir las interrelaciones que se encuentran por detrás de estos procesos.

Es decir que, retomando la metodología propuesta por Alicia Novick en su trabajo sobre “La Manzana de San Francisco” (Novick, 2012) se propone la utilización de estos esquemas analíticos para posibilitar la construcción de un cuadro de doble entrada que

articule ambas dimensiones: actores y momentos como guía para comprender las interacciones que se producen en cada caso⁴.

A través de estas aproximaciones, se propone una investigación descriptiva y exploratoria que posibilite la comprensión del proceso como herramienta para comprender las articulaciones que se producen entre las cinco dimensiones de análisis que se propone a través del GAF. (Hufty, 2011) De esta manera es posible identificar los actores, los factores, las temporalidades y los intereses que se encuentran por detrás de las alternativas de formulación e implementación de Puerto Norte en relación a los instrumentos de gestión del suelo que lo hicieron posible.

Asimismo, el recorte temporal utilizado para la presente investigación se construye a partir de 1991, momento en el que se empiezan a gestar las primeras intenciones sobre Puerto Norte a través de la realización del Seminario Internacional de Proyectos Urbanos y finaliza en el 2013 como fecha de corte, dado que el proyecto aún se encuentra en etapa de consolidación.

A nivel de fuentes documentales, para poder realizar la investigación propuesta, se utilizaron:

- Planes e instrumentos realizados para Rosario, Ordenanzas, Convenios Urbanísticos, Actas acuerdo con los urbanizadores: para la identificación de cuáles fueron los instrumentos de gestión de suelo utilizados, qué elementos se fueron reformulando y por qué.

- Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante de momentos considerados claves para el desarrollo: posibilita la identificación de qué actores, con qué intereses y mediante qué estrategias intervienen en el proceso de formulación e implementación de los instrumentos.

- Entrevistas en profundidad a informantes clave para la profundización del análisis propuesto en el punto anterior.

- Publicaciones académicas de los distintos periodos del proceso: posibilita la identificación de cuáles eran las discusiones, de qué manera las discusiones académicas

⁴ Ver Anexo 1.

se tradujeron en los procesos de formulación e implementación de los instrumentos en cada momento del desarrollo.

-Artículos periodísticos y folletos de prensa: reconstrucción de las representaciones y la determinación de cómo es visto el proyecto desde los distintos ámbitos.

- Documentos oficiales: para la identificación de objetivos establecidos en los Planes y Programas.

Capítulo 1: Rosario, antecedentes y clima de ideas

Desde la década de 1980, en Rosario se fueron formulando una amplia gama de propuestas para transformar la costa. En este apartado, examinamos esos antecedentes y los debates que se organizaron en torno de las cuestiones urbanas, a los efectos de dar cuenta del contexto de gestación de Puerto Norte. No es de soslayar que el proyecto se fue configurando en los años noventa, al mismo tiempo que crecía la operación Puerto Madero en Buenos Aires. Se trata de un momento en el que se privatizaban las empresas y los servicios públicos, cuando los usuarios pasaban de ser usuarios a clientes. En ese contexto, sobre las huellas de las experiencias internacionales, se ponían en disponibilidad los terrenos que pertenecían a antiguas empresas, playas ferroviarias y depósitos desafectados que se veían como oportunidades para la reactivación económica y urbana.

Sin embargo, la propuesta para Puerto Norte tuvo que esperar hasta la situación económica posterior a la crisis del 2001 para encontrar sus condiciones de posibilidad. Se trata de un momento en el que además se produjo un cambio en las miradas sobre los alcances del Estado y del mercado. En efecto, luego de la crisis, en la posterior reactivación económica, las inversiones en el negocio inmobiliario alcanzaron una magnitud que desde el ciclo desarrollista no se veían en el país. Esa dinámica que creció también a expensas de la desconfianza en el sistema financiero propia de los años noventa, generó una amplia gama de proyectos que comenzaron a desarrollarse sobre los terrenos desocupados de Puerto Norte, objeto de interés de empresas nacionales e internacionales.

Esos cambios contextuales se asocian con un clima de ideas que se consolidó a partir del énfasis en los Proyectos Urbanos de los años ochenta y noventa. Estos desplazaron el paradigma desarrollista de los grandes planes urbanos, hacia la nueva generación de planes estratégicos que se comenzaron a plantear desde mediados de los años noventa. El “Seminario Internacional de Proyectos Urbanos. Puerto Norte” realizado en 1991 fue un significativo parteaguas de estas transiciones, pues allí se reunieron las primeras reflexiones proyectuales- a partir de estas nuevas premisas- para el sector. Estas se realizaron desde dos significativos referentes, el de Puerto Madero en Buenos Aires, ponderado por su escala y sus modos de gestión- y el ejemplo local de Parque España,

postulado como primera iniciativa en Rosario de recuperación del río a través de un Proyecto Urbano. Es decir que, como afirma Sanchez Pombo, a partir del Seminario se comenzó “la reflexión acerca del destino urbanístico del sector y de la valoración de las componentes del proyecto urbano en sus distintas escalas.”(Sanchez Pombo, 2001)

A partir de esta nueva mirada sobre la Ciudad, la Costa de Rosario comenzó a consolidarse como un sistema compuesto por una serie de Proyectos entre los que se sitúa el de Puerto Norte.

Rosario y su costa

Para poder comprender el origen de la conflictiva relación de la Ciudad de Rosario con su costa, es necesario tener en cuenta que la estructura urbana de esta Ciudad surge principalmente a partir de su histórico papel de Ciudad Puerto, en el marco del modelo agroexportador que caracterizó a la Argentina. Por otro lado, la implementación de políticas de sustitución de importaciones generó una gran cantidad de industrias que consolidaron el eje norte-sur del área metropolitana. Es decir, que no solo se trata de una Ciudad costera y portuaria, sino que además y por consecuencia, se estructura a partir de los centros de transferencia de cargas entre el puerto y la red de ferrocarriles. En función de esta red, se generaron núcleos urbanos, en relación directa con el centro, que determinaron la estructuración actual de la ciudad. Esto último será enfatizado por el sistema de rutas construido a mediados de Siglo XX. Es decir que la configuración de la costa se encontró determinada no solo a través de los puertos, sino también por grandes equipamientos industriales. El proceso político-económico que se desarrolló en la Argentina durante la década del 90 produjo la desactivación de las líneas ferroviarias y el cierre de gran cantidad de industrias cambiando fuertemente las lógicas de estructuración de la Ciudad. Al igual que otras ciudades costeras, las consecuencias de este proceso se verificaron en la consolidación de grandes superficies desafectadas de sus funciones originales, con altos grados de degradación y localizados en lugares centrales dentro de la trama urbana. Este es el motivo por el cual, la necesidad de reconvertir estos sectores fue considerado como un problema urbanístico de larga data, formando parte de las agendas de técnicos y políticos de la ciudad. (Sanchez Pombo, 2001) Dicho de otro modo, como consecuencia de la modificación del sistema productivo, y de los cambios funcionales del puerto, muchos de estos espacios costeros

quedaron desafectados de sus funciones originales profundizando la desarticulación entre la Ciudad y la costa. Estos terrenos, de grandes dimensiones, se constituyeron en barreras urbanas que imposibilitaban la integración de sectores enteros especialmente del norte con el resto de la Ciudad. (Sanchez Pombo, 2001)

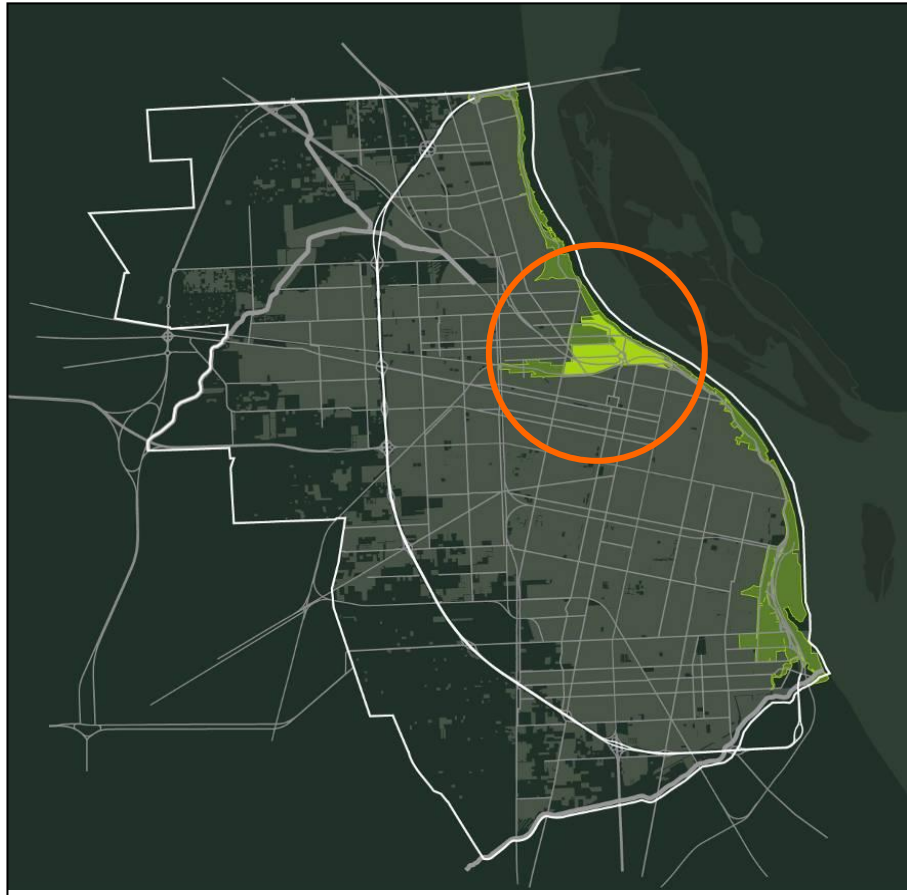


Ilustración 1: Sistema central de la Costa en relación con la trama de Rosario.
Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017, Municipalidad de Rosario.

En esta imagen se puede ver de qué manera Puerto Norte se consolida como una pieza más dentro del sistema general de la costa y del área central en particular. Esta escala de análisis, permite comprender la complejidad y la relevancia que los terrenos adquieren en relación con la integración de la costa.

En la Ilustración 2, se puede observar de qué manera estos terrenos interrumpen el desarrollo de la trama urbana, generando una barrera que limita tanto la conexión del centro con el norte de la ciudad, como de la ciudad con la costa. En esta orientación, la necesidad de refuncionalizar este sector de la ciudad, comenzó a postularse como uno de los principales conflictos a los efectos de posibilitar la integración con la costa. Para

ello se recuperaron los postulados del Plan Regulador de 1968, que planteaban la necesidad de trasladar el Puerto al sur de la Ciudad. (Sanchez Pombo, 2001)

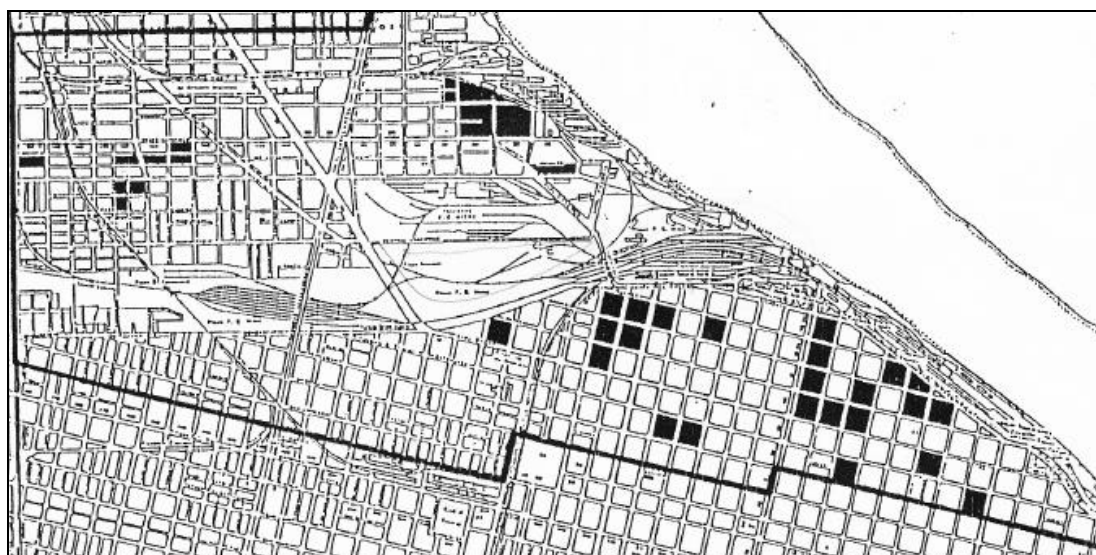


Ilustración 2: Estructura general de Puerto Norte previo a la intervención
Fuente: Martínez San Vicente, I.1987. *Plan Director Rosario. Estudio Particularizado del Área de Atravesamiento Norte.*

Programas y proyectos

Tal como lo mencionábamos anteriormente, Parque España se constituyó como el primer ejemplo, una especie de buque insignia, de una serie de nuevas intervenciones proyectadas a lo largo de la costa a partir de las premisas del Proyecto Urbano. Éstas, junto con las nuevas discusiones que se generaron en torno a la necesidad de recuperación de nuevos espacios públicos, posibilitaron en el 2004 la puesta en marcha del Programa de Desarrollo de la Costa. Éste plantea el objetivo de consolidar la transformación de 17 km de la costa del Río Paraná a través de una sucesión de proyectos. Dentro de este sistema y como pieza fundamental, se encuentra la intervención de Puerto Norte. La reconversión pretendía, al mismo tiempo, resolver la integración del norte con el centro de la Ciudad a través de nuevos trazados, continuidad peatonal sobre la costa y nuevos espacios públicos que se proyectan en el sector. Todos los proyectos generados en torno al desarrollo de la costa, quedaron sintetizados en el Plan Urbano Rosario 2007-2017 como “Operaciones Estructurales” que se plantean en el Plan, a través del Eje 2 “El Frente Costero”. Dentro de este Eje se comprende la Costa como una unidad, al tiempo que se proyectan para cada sector distintos usos en relación con la Ciudad. Uno de los objetivos planteados allí es la “reafirmación del carácter público de la costa con la incorporación de nuevos espacios y recorridos”

(MCR, 2011) Para ello se subdividió la costa en tres sectores. La costa Norte, en la que se previó mayoritariamente la reconversión y consolidación de parques, la costa Central que incorporó la complejidad de intervención en áreas ya consolidadas y la costa Sur que requirió la redefinición de las áreas operativas del puerto. En este sentido, la consolidación del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz, Puerto Norte, se enmarcaba dentro de las estrategias conformadas para la Costa Central.

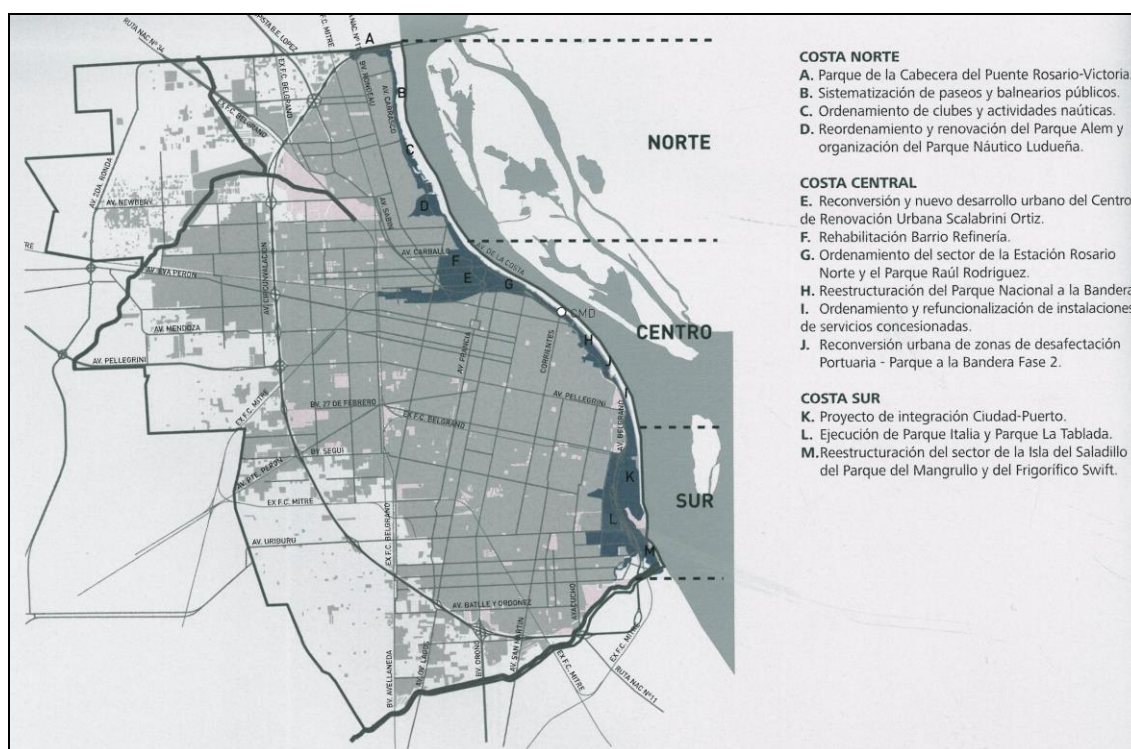


Ilustración 3: Proyectos previstos para el frente costero de Rosario
Fuente: Municipalidad de Rosario, Plan Urbano 2007-2017

Además de la intervención en Puerto Norte, los proyectos más importantes previstos para la costa fueron: El Parque de la Cabecera, los Balnearios y Playas públicas, El Parque Náutico Ludueña, El corredor Cultural y de Servicios del Área central, la Franja Joven, el Parque Náutico Costa Central, el Parque Lucio Fontana y Puerto de la Música, el Plan de Integración Ciudad Puerto y el Parque Ribereño el Mangrullo. (MCR, 2011) Se trata de una serie de intervenciones signadas por la idea de relacionar la Ciudad con el río de manera articulada.

A partir de lo hasta aquí analizado, se puede comenzar a comprender el contexto en el que surgió la intervención realizada en Puerto Norte. En primer lugar, se trata de una intención de la década del 60 de trasladar el Puerto al sur de la Ciudad, resignificada en la década del 90 a partir de la necesidad de refuncionalizar grandes superficies

desafectadas. En segundo lugar, que no se trató de una intervención aislada, sino que forma parte de un sistema más amplio, que es el de la Costa de la Ciudad. No obstante, a diferencia del resto de los proyectos públicos, se trata de un proyecto privado que movilizará defensores y detractores.

Parque España- Puerto Madero

En el Seminario Internacional de Proyectos Urbanos sobre Puerto Norte, se comenzaron a esbozar las primeras intenciones para ese sector de la Costa, en consonancia con las reflexiones sobre la ciudad del Concurso de las 20 ideas para Buenos Aires realizado en 1986. Se trata de las primeras experiencias de Argentina en la puesta en crisis de la planificación tecnocrática, en donde se comprende al Proyecto Urbano como alternativa para posibilitar el desarrollo de la ciudad. Tal como afirma Jajamovich, analizando las redes que se constituyeron alrededor del Concurso de las 20 Ideas para Buenos Aires, los arquitectos dejan de proyectar la ciudad en su conjunto y se limitan a identificar proyectos que posibiliten incorporar nuevas inversiones privadas. (Jajamovich, 2011) De esta manera el Seminario se puede definir como de un ejercicio previo, pero que posibilitó instalar la reconversión de un sector de la ciudad, en la agenda de técnicos y políticos que comenzaron a evaluar las formas en que dicho proyecto podría realizarse.

Como se mencionó, los primeros ejercicios proyectuales que se realizaron sobre Puerto Norte, utilizaron tanto a Puerto Madero como a Parque España como referencia directa. El Parque España se trataba de la reconversión de un sector central dentro del sistema costero que había sido desafectado de su uso ferro-portuario. (Jajamovich, 2012) El primer anteproyecto fue elaborado en 1979 por el arquitecto Bohigas que, a partir de la crítica a la planificación moderna que se venía discutiendo desde principio de la década del 70, propuso una intervención a partir de la “arquitectura urbana”, producto de las discusiones que se estaban desarrollando a nivel internacional. Se trata de las primeras intenciones de posibilitar la reactivación de las ciudades a través del Proyecto Urbano. Uno de los principios que se incorporan y que se verifican en el proyecto realizado por Bohigas, es la postulación del patrimonio y de las preexistencias de la ciudad como un valor a recuperar desde el proyecto. (Jajamovich, 2012) La materialización del Parque España se demoró varios años. Primero por conflictos dominiales (dado que parte pertenecía a Nación y parte a la Provincia) y luego por falta de fondos para ejecutarlo.

Finalmente España ofreció los recursos para finalizarlo en 1993 como parte de los festejos del Quinto Centenario (Jajamovich, 2009). Durante los 14 años transcurridos desde la realización del proyecto hasta su finalización, se produjo un significativo cambio de mirada sobre cuál era la función del proyecto. En un primer momento, en contexto de dictadura militar, el proyecto del Parque España era comprendido como una solución ante la falta de espacios verdes en la ciudad. (Jajamovich, 2009) Sin embargo el proyecto fue resignificando a partir del retorno de la democracia, ante una nueva concepción del espacio público como parte del sistema ribereño.

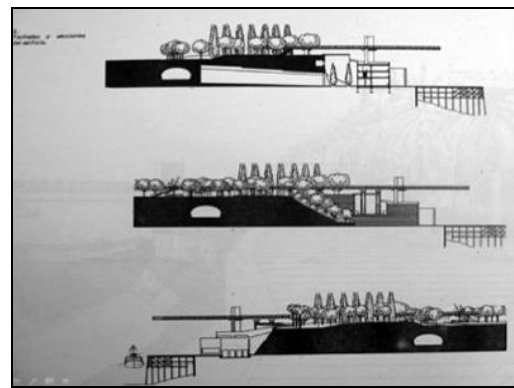


Ilustración 4: Perspectivas y Secciones del Anteproyecto Parque España
Fuente: Revista Ambiente, n 46, 1985, La Plata. Citado en Jajamovich 2012

Desde la crítica a la planificación moderna, Parque España se constituyó como el primer Proyecto Urbano de Rosario, percibido como un instrumento destinado a posibilitar la recuperación de la ciudad a través de intervenciones puntuales. Se trató de una nueva noción que propone establecer mediaciones entre el proyecto de arquitectura y el plan urbano como instrumento para posibilitar el desarrollo de la ciudad (Novick, 2012). La incorporación de estas premisas, en el caso de Parque España, se encontró fuertemente influenciada por la participación directa de técnicos españoles que introdujeron en el ámbito local, nuevas discusiones internacionales. (Jajamovich, 2012)

Tal como mencionábamos anteriormente, Parque España fue el primer gesto de Rosario de la reconfiguración de la Costa y por lo tanto de la relación entre la Ciudad y el río. En esta línea resulta interesante rescatar los postulados de Ana María Rigotti cuando afirma que Parque España:

“Encabezó la tendencia a acortar la distancia entre la ciudad y el río. Amplificando con astucia las condiciones topográficas de la barranca, con sus tramos de escalinata en cascada y columnas de Hércules que se avistan desde lejos, el edificio otorgó una nueva fachada a la costa y estableció nuevos íconos en el paisaje ribereño” (Rigotti, 2011)

El segundo antecedente retomado en el Seminario Internacional realizado sobre Puerto Norte, a partir de la escala de intervención, lo encontramos en Puerto Madero. En cierto modo, cuando se comienza a pensar en Puerto Norte, la experiencia de la operación porteña se encontraba consagrada como un proceso de reconversión urbana exitoso tanto a escala nacional como internacional. Se trataba del primer GPU de la Argentina en el que se condensaban las premisas de los nuevos paradigmas del urbanismo vinculados con el Proyecto Urbano, los frentes costeros y el patrimonio histórico. En palabras de Gorelik, “Hay dos ideas fundamentales en la concepción futura sobre el sitio que se originaron en 1980: la comprensión del puerto como “pieza urbana” desligada de un plan global y la valorización arquitectónica de sus edificios antiguos.” (Gorelik, 2003) En ese punto, se trata de un intento de recuperación de áreas costeras en desuso y estratégicamente localizadas en la estructura urbana de la ciudad, una suerte *water-front* cuyos referentes internacionales encontramos en las operaciones seminales de los *docks* de Baltimore, Londres y Boston entre otros.

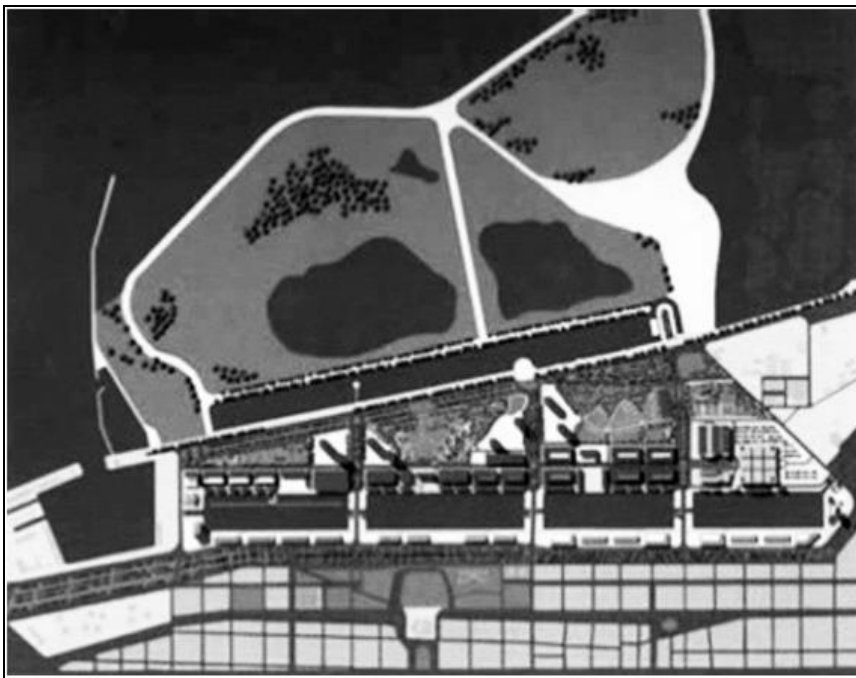


Ilustración 5: Proyecto definitivo Puerto Madero
Fuente: <http://www.puertomadero.com/historia6.cfm>

Su proceso de formulación/implementación fue zigzagueante pues se inició con la colaboración de equipos catalanes, resistida por los arquitectos locales. Como forma de superar estas resistencias y contar con la legitimidad requerida, se impulsó la realización, en 1991, de un Concurso Nacional de Ideas organizado en conjunto con la Sociedad Central de Arquitectos. (Etulaín, 2008) Cabe recordar que Puerto Madero, se organizó a partir de una modalidad de gestión que permitió reunir a la multiplicidad de entes con jurisdicción en el área, como la Nación, la Ciudad y la Prefectura, a partir de la conformación de la empresa Corporación Puerto Madero que asume el desarrollo inmobiliario del sector. (Jajamovich, 2012) Su acción permitió, entre otras cosas, unificar los dominios de los terrenos que formaban parte de la intervención, realizar los loteos y comercializarlos, construir las obras de infraestructura, entre otros. En su rol, entraban en tensión las lógicas previas de planificación tecnocrática y las nuevas que posicionaban al Estado como *promotor* del emprendimiento. Asimismo, el modelo de financiamiento utilizado se estructuró sobre la venta de los terrenos y los *docks* como medio para garantizar la provisión de la infraestructura y de los servicios que mismo proyecto requería. Como afirma Cuenya, “El organismo a cargo de ejecutar el modelo, actúa como una empresa privada que administra bienes públicos sin rendir adecuadas cuentas a los entes que deben salvaguardar el interés público general” (Cuenya, 2012). Siguiendo las afirmaciones de la autora, “La Corporación subvencionó con recursos públicos a inversores privados y consumidores de altos ingresos, incluyendo en este universo una gama de empresas y agentes que obtuvieron enormes beneficios mediante prácticas especulativas de suelo urbano.” (Cuenya & Corral, 2011) El modo de gestión de Puerto Madero, fue muy discutido y criticado en cuanto a las formas en las que el proyecto fue llevado adelante. Tal como afirma Etulaín:

“En este sentido, se puede afirmar que las escasas instancias de participación ciudadana, la falta de realización de viviendas y equipamientos públicos (solo se restringen a parques y paseos), sumado a las transgresiones y alteraciones revisadas junto a la descapitalización sufrida por la Corporación, han incidido negativamente en la consideración que supo tener la experiencia Puerto Madero en el concierto internacional, cuando posicionaba a Buenos Aires entre las ciudades mundiales que ofrecían ejemplos exitosos de la nueva urbanística en Latinoamérica”. (Etulaín, 2008)

En efecto, Puerto Madero se constituyó como un enclave aislado dentro de la trama urbana de Buenos Aires. Las características espaciales y su ubicación privilegiada respecto al área central, posibilitaron la localización de empresas corporativas y de viviendas de *elite*, constituyéndose en uno de los sectores más costosos de la ciudad. Sin embargo, tal como afirma Novick “conviene no confundir objetivos con realizaciones”. A pesar de que en sus orígenes se pensó como camino para la recuperación del área central, como posibilidad de revalorizar el casco histórico y el sur de la ciudad. Su ejecución coincidió con el auge del modelo neoliberal de la década del 90 que distorsionó estos objetivos iniciales. (Novick, 2012)

En este punto es interesante interrogarse sobre las similitudes y las diferencias que se observan entre el desarrollo de Puerto Madero y nuestro caso de estudio. Se trata de dos GPU de escala similar, proyectados en sectores obsoletos relacionados con antiguas funciones costeras. La principal diferencia que encontramos en el análisis es que en Puerto Madero los terrenos eran de propiedad estatal, mientras que en Puerto Norte, la mayor parte de los terrenos eran de dominio privado. Es decir que, en el primer caso, al ser el Estado propietario de los terrenos fue más directa la gestión. Como se encontraban involucrados distintos niveles del Estado, se creó un ente por fuera de la administración estatal (Corporación Puerto Madero), que unificó los dominios y se esta manera fue posible la administración de los mismos. En Puerto Norte, en cambio, el Municipio no tenía el dominio sobre los terrenos, impidiendo la posibilidad de reproducir el esquema de la Corporación. Como veremos en el desarrollo del Capítulo 3, esto complejiza el proceso, no solo porque obliga a cumplir con la burocracia propia de las administraciones municipales, sino porque además implica conflictos adicionales a partir de la incorporación en el Concejo Deliberante Municipal para la aprobación de las ordenanzas específicas.

A pesar de que se gestaron casi simultáneamente, dado que el Concurso de Puerto Madero, se desarrolla el mismo año en que Rosario organiza su Seminario de Proyectos Urbanos para Puerto Norte, la diferencia cronológica de su ejecución los sitúa como dos modelos diferentes de GPU, especialmente en cuanto a las formas de incorporación del capital privado en la gestión. Por último, mientras la Corporación utilizó la venta de los *docks* para garantizar la infraestructura que el propio proyecto requería, la gestión de

Puerto Norte se encontró atravesada por una permanente preocupación por acordar con los desarrolladores nuevas compensaciones que posibilitaran recursos adicionales para la ciudad.

En síntesis desde distintos aspectos, tanto Parque España como Puerto Madero, se constituyeron en los antecedentes del desarrollo que posteriormente tendrá Puerto Norte. En el primer caso, su importancia residió en las reflexiones sobre la necesidad de recuperar la relación de la Ciudad con su Costa a través de la instrumentación de Proyectos Urbanos. En el caso de Puerto Madero, porque se trató de escalas de intervención similares y por la incorporación de espacios públicos simbólicos como estrategia para albergar cierto tipo de inversiones.

Puerto Norte: Proyectos iniciales

Con estos dos antecedentes, es posible dar cuenta del clima de ideas en el momento de gestación del proyecto. Pero en este punto es interesante interrogarse sobre ¿cuáles eran los instrumentos que Rosario tenía disponibles para posibilitar la gestión de un proyecto de estas características? No eran tantos, en realidad. Por un lado, el Plan Regulador de 1968, que como era habitual en la época se fundaba sobre lógicas de zonificación que estaban por detrás del Código Urbano de 1967 y la Ordenanza N° 33337/66 cuyo objetivo era la regulación y el control de los loteos y las nuevas urbanizaciones. Esas herramientas en los años ochenta resultaban insuficientes para enfrentar el proceso de transformación de la ciudad en general y de Puerto Norte en particular. Es en ese marco que en 1985 se creó la Dirección General del Plan Director con el objetivo de revisar los instrumentos de gestión, especialmente el Plan Regulador de 1968 antes mencionado. Esta Oficina comenzó a trabajar incorporando las nuevas miradas relacionadas con la crítica a la planificación moderna, instalada muy fuertemente en Rosario. Su funcionamiento fue calificado por Sanchez Pombo como un “verdadero laboratorio Urbanístico”. (Sanchez Pombo, 2001) Tal como afirma el primer Coordinador de la Dirección General del Plan Director:

“Para sintetizar, el trabajo que la Oficina del Plan Director realiza en coordinación con las demás reparticiones municipales, es la intentar producir un salto cualitativo, tanto en los instrumentos de

documentación y seguimiento de los procesos urbanos, como, fundamentalmente, en los instrumentos de intervención y de gestión.”

(Fernandez de Luco, 1987)

Desde la Oficina del Plan Director se posibilitó la revisión de los instrumentos disponibles y se comenzó con el proceso de reformulación de los mismos. Es interesante detenerse en el Plan Director de 1991 como una de las primeras formulaciones de esa Oficina. Según afirma Mateos:

“Este Plan, asumió el crecimiento urbano como materia de regulación y no de proyecto. Desde las primeras aproximaciones, se asumió que la Ciudad de Rosario más que crecer debía re- estructurarse y cualificarse, por lo que el énfasis proyectual estuvo puesto sobre las grandes operaciones de re-estructuración de la Ciudad consolidada (las operaciones sobre el sistema vial, la reconversión de áreas ferroportuarias, las operaciones sobre la Ribera, etc) y sobre un conjunto de operaciones de re- estructuración de la Ciudad Intermedia”. (Mateos, 2003)

Para nuestro análisis es indispensable recuperar las intenciones propuestas en este Plan para la recuperación del frente costero, que formaba parte de las “grandes operaciones estructurales.” El sistema de la costa se lo proponía dividido en tres sectores: norte, centro y sur. La estructuración del sector norte se realizó a través de parques públicos, pero manteniendo algunas funciones de “puerto limpio” al tiempo que se suman las figuras de los “Planes especiales de completamiento interior” y de los “Convenios urbanos de programación.” (MCR, 2011)

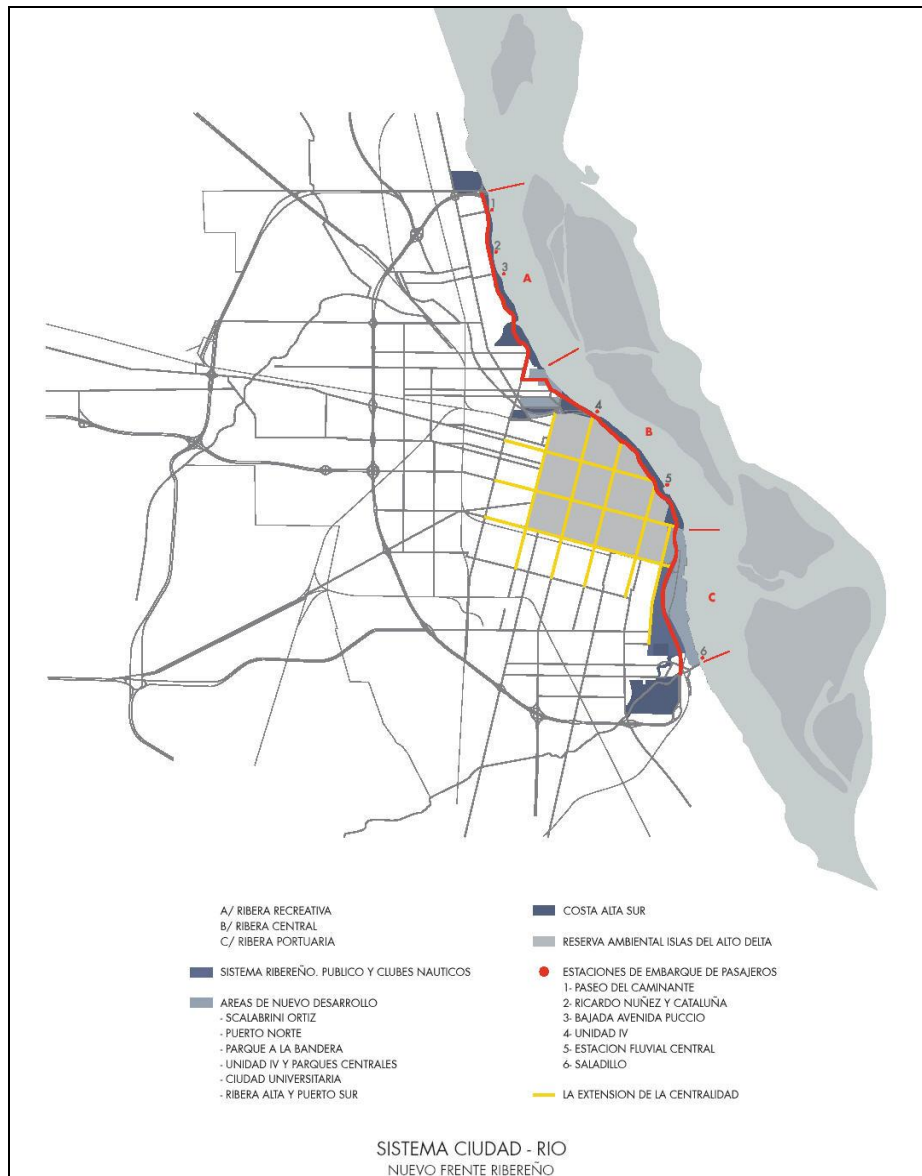


Ilustración 6: Nuevo Plan Director - Sistema Ciudad Río
Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz.

En estos debates que se generaban en torno a la ciudad, Puerto Norte, por sus dimensiones y por la relevancia de su localización comenzaba a ocupar un lugar substancial. Se trataba de encontrar la nueva morfología del Puerto que posibilitara la integración con el tejido existente y la recuperación de la Costa través de la “arquitectura urbana”. Tal como afirma Oscar Bragos, “En el Plan Director de 1991, la mirada (el análisis y el diagnóstico) sobre las áreas de borde y de potencial expansión, sitúa al proceso de gestión hacia una “fijación de la planta urbana” y la “construcción de un nuevo frente” para la ciudad de Rosario. La construcción de un Frente Territorial aparece entonces ante la necesidad de dar solución a situaciones que son interpretadas

como problemas: discontinuidad en el tejido, con grandes vacíos y graves carencias infraestructurales”. (Bragos, 2008)

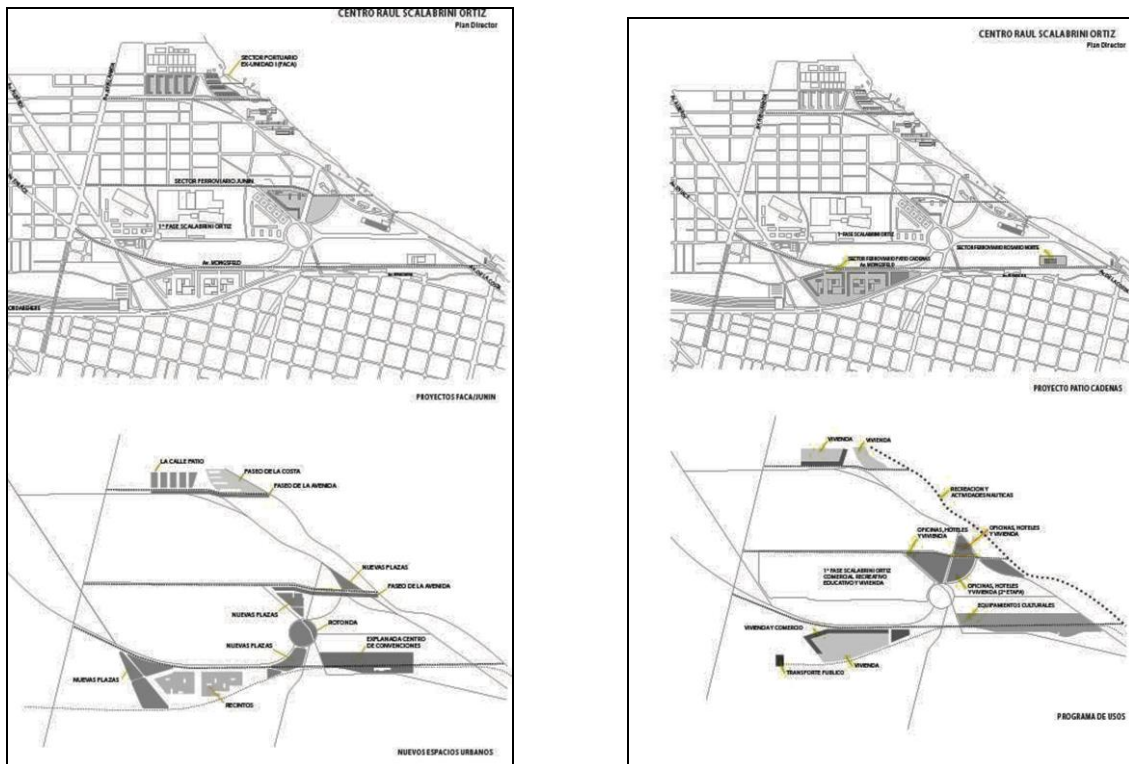


Ilustración 7: Plan Director. Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz
Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz.

Como dijimos, la Oficina del Plan Director comenzó también la revisión de la Ordenanza N° 33337/66 a partir de la necesidad de resolver las limitaciones que tenía para establecer y exigir las condiciones de realización de las nuevas urbanizaciones. Esto último adquiere especial relevancia en el contexto de las nuevas urbanizaciones características de la década del 90 que comenzaban a consolidarse en la periferia de Rosario. En este contexto la Oficina del Plan Director formuló el primer Anteproyecto de Ordenanza de Urbanización que fue presentado por primera vez en el Consejo Deliberante en 1993. (Mateos, 2003) Con la presentación de éste Proyecto comenzó el proceso de formulación de lo que luego sería la Ordenanza de Urbanización N° 6492/97, que será analizada en el Capítulo 2.

Efectivamente, como se verá en el siguiente apartado, esta Ordenanza en particular, pero las reformulaciones de la normativa en general que se realizaron en el marco de esta Oficina fueron siempre innovadoras ya que, como afirma Mateos, “estaban

impregnados por una voluntad de superar la habitual abstracción de los instrumentos normativos y de avanzar en el control formal de la realidad urbana (...)” (Mateos, 2003) Siguiendo sus argumentos, la posibilidad de innovar en la reformulación de los instrumentos, se encuentra en estrecha relación con que, funcionarios de la Oficina del Plan Director también formaban parte del ámbito académico y participaban en los Talleres de Urbanismo de la Universidad. Tal como afirma la autora:

“De hecho, alguno de los funcionarios y de los técnicos que participaron en la elaboración del Plan y de las nuevas ordenanzas, formaban parte, a la vez, de talleres de urbanismo y de arquitectura de reconocido prestigio en el ámbito académico y en profundo contacto con las experiencias de “avanzada” que estaban teniendo lugar en algunos países europeos (Fundamentalmente Italia y España)” (Mateos, 2003)

En síntesis, a partir del trabajo iniciado en la Oficina del Plan Director desde mediados de la década del 80, el sector de Puerto Norte comienza a ser visualizado como un tema-problema para la Ciudad. Este es el motivo por el cual, a partir del inicio de la década del 90, comienza un proceso de debate y de propuestas proyectuales para este sector.

A partir del Seminario realizado sobre Puerto Norte, el Proyecto urbano se consolidó como el instrumento capaz de dar respuesta a las nuevas demandas de articulación entre lo público y lo privado -como la forma de poder concretarlo- ante la escasez de recursos por parte del Estado. De ese Seminario interesa particularmente el análisis de los proyectos presentados por los dos equipos locales. En primer lugar el trabajo coordinado por Isabel Martínez San Vicente, donde se hace explícita “la voluntad de promover la revisión de ciertos repertorios y ciertos modos de accionar que se demuestran ya como ineficaces” (SIPU, 1991)

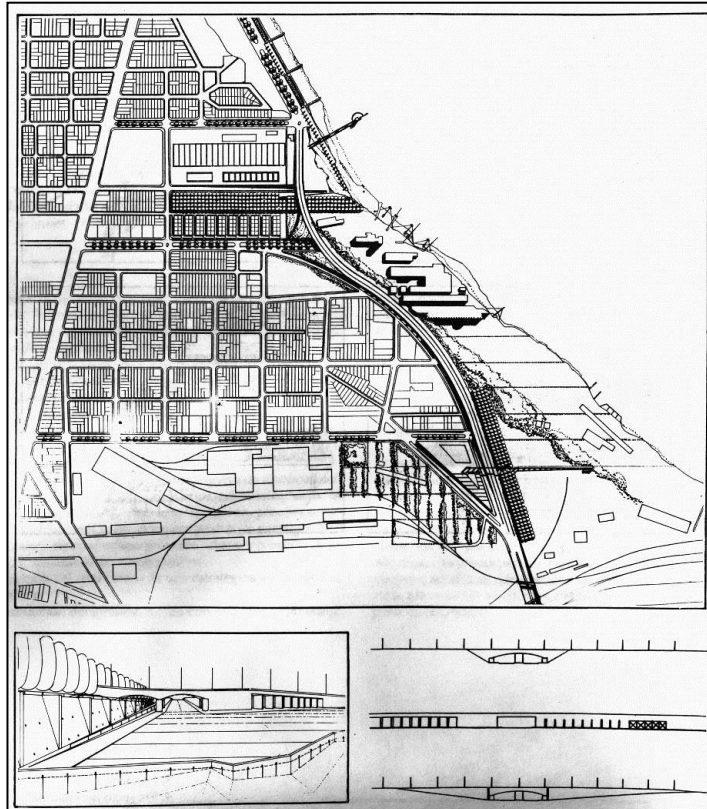


Ilustración 8: Propuesta de intervención. Coordinadora Isabel Martínez San Vicente⁵
 Fuente: Puerto Norte. Seminario Internacional de Proyectos Urbanos.

Se presentó un proyecto con escala urbana, pero con incidencia a escala territorial, estructurado a partir de un sistema vial que a su vez intenta recomponer la continuidad de toda la costa. Se proyectaron distintos usos con la incorporación progresiva de equipamientos públicos, pero con una lógica de preservación en la que se mantienen los edificios existentes.

En segundo lugar el trabajo presentado por el equipo de Fernández de Luco, cuya principal reflexión se realizaba en torno a la necesidad de vincular el sector centro con el norte de la Ciudad. Por otro lado, tal como se afirma en la Memoria descriptiva del Proyecto “(...) intervenir proyectualmente en Puerto Norte implica a nuestro juicio, proyectar y construir las estructuras públicas faltantes accesibles y significativas en su uso, en su forma a la experiencia colectiva de la mayoría de la población.” (SIPU, 1991)

⁵ Isabel Martínez San Vicente, Coordinadora. M.E. Bielsa, R. Kingland, M. Levin, M. Rucq, M.C. Ramburrini, H. Vianna. Colaboradores: P. Abalos, P. Barco, W. Curdulich.

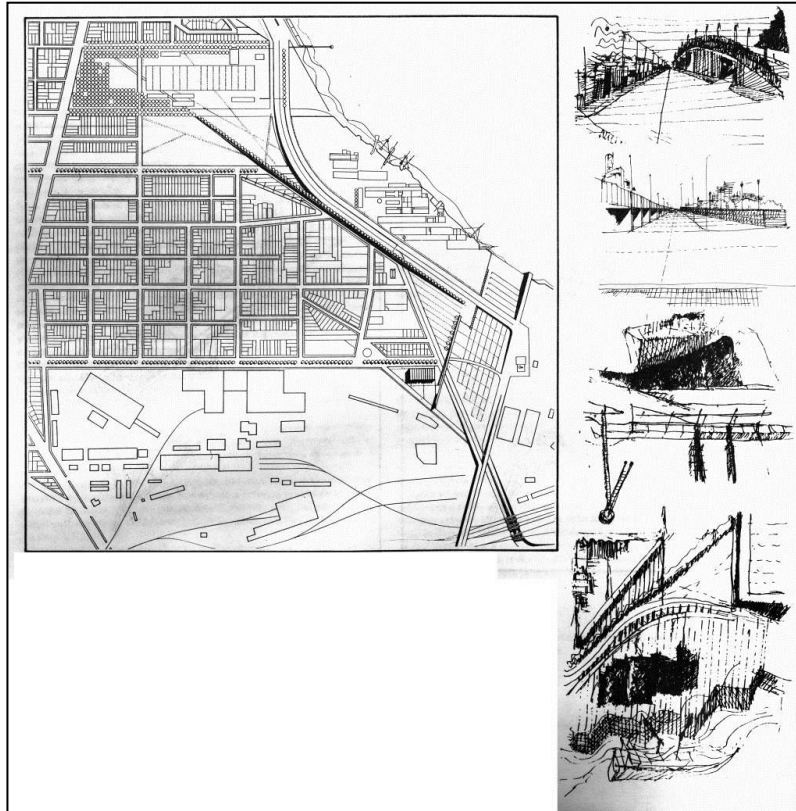


Ilustración 9: Propuesta de Intervención Coordinador Manuel Fernández de Luco⁶
Fuente: Puerto Norte. Seminario Internacional de Proyectos Urbanos.

La importancia de ambos trabajos reside en que a partir de estos, comenzaron a aparecer nuevos actores que se van a consolidar a lo largo del proceso y que serán de gran relevancia tanto para el proyecto como para los instrumentos que se utilizaron para su gestión. Estos, tensionados entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, serán determinantes desde distintos aspectos en el devenir del proyecto. Se trata de María Eugenia Bielsa, Ricardo Kingsland, Mirta Levin y Manuel Fernandez de Luco. A partir de aquí se consolida en la Universidad Nacional de Rosario junto con Oscar Bragos una nueva generación de técnicos alguno de los cuales años más tarde, comenzarán a ocupar cargos políticos. Sin embargo, continuarán con la docencia en las cátedras de Teoría y Técnica Urbanísticas de la Universidad Nacional de Rosario.

La participación de estos profesores en espacios políticos de gestión, se constituyó en una característica particular del urbanismo en esta Ciudad. En decir que, se produjo una intensa articulación de saberes técnicos y políticos a través de actores que formaban parte de ambos espacios de discusión y que incorporaron una nueva mirada innovadora

⁶ Manuel Fernández de Luco, Coordinador. A Biga, J. Bustos, G. Cardon, M. Degiovanni, R. Gurmendi, A. Llusa, D. massa, D. Soria. Colaboradores: E. Cabrini y S. Rumieri

sobre cómo debía ser planificada y gestionada la ciudad. Esta característica inicialmente se verificó en Oficina del Plan Director, pero luego se replicó en la gestión de la Secretaría de Planeamiento, especialmente a partir del cambio de autoridades que se produjo en el 2003. Entre estos temas, uno de los más importantes fueron las nuevas “formas de entender las relaciones entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo colectivo, entre lo permanente y lo transitorio, entre la residencia y los hechos primarios, entre la monofuncionalidad y la multifuncionalidad.” (SIPU, 1991)

Esa articulación, en estrecha relación con el objetivo ya instaurado de recuperar el frente costero, facilitó la formulación, durante la década del 90, de algunos instrumentos que luego facilitarían el camino para la posterior intervención en Puerto Norte. Particularmente en este trabajo interesa dar cuenta de la sanción en 1992 de la Ley N° 24145/92 que crea el “Programa de Tierras Ferroviarias de Interés Urbanístico” y de la Ordenanza N° 5449/92 modificada por la Ordenanza N° 6735/99. Mediante esta última se estableció que “Dicho interés urbano se define con destino al mantenimiento del actual sistema ferroviario, o en caso de desafectación de explotación, con destino a los programas integrales de reserva y reconversión urbanística.” Asimismo, establece que a medida que estos sectores sean desafectados de sus funciones quedarán sujetos a programas de reconversión urbana para lo cual se definen los lineamientos generales programáticos según pertenezcan al tramo norte, central o sur. Sin embargo, la más importante fue la Ordenanza N° 6271 aprobada en 1996 en la que se establecieron los lineamientos de la “Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz”. Esta Ordenanza se formuló en base a lo establecido en el Plan Regulador de Rosario de la década del 60, en el que se creó el “Centro Bernardino Rivadavia” (denominación que inicialmente tenía este sector) como centro de Renovación Urbana (MCR-Ordenanza N° 6271/96) y establece los primeros trazados y los usos previstos para este sector. Posteriormente, en 1999 se aprueba el primer proyecto urbanístico correspondiente a las empresas Alto Palermo SA y Coto CICSA. (MCR-Ordenanza 6895/99) Estas dos empresas fueron adjudicatarias del terreno que pertenecía al Estado Nacional (Estaciones Rosario Talleres y Rosario Cadenas).

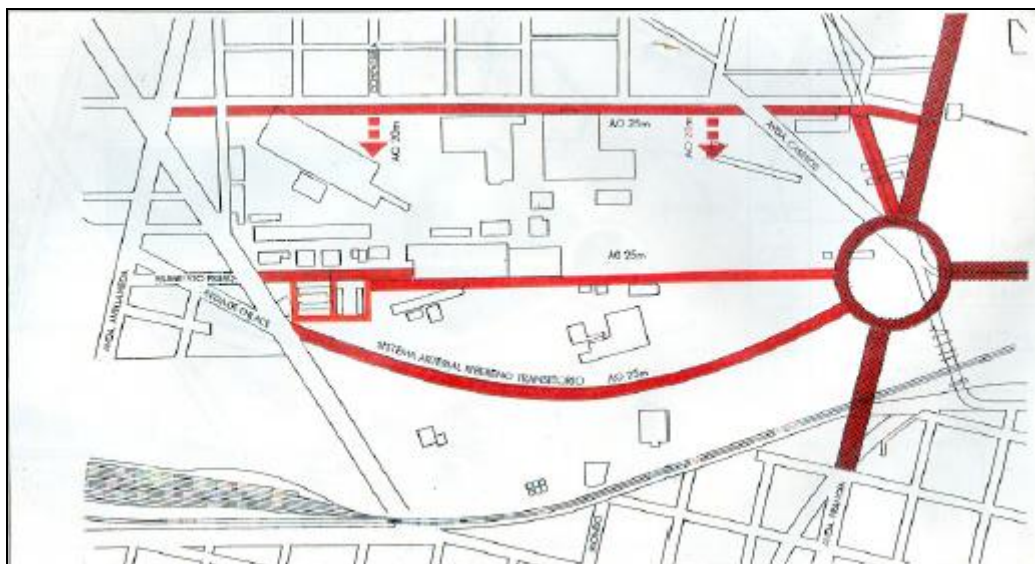


Ilustración 10: Nuevos Trazados Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz
 Fuente: Municipalidad de Rosario, Ordenanza N° 6271/96

En esta imagen puede verse cómo, a partir de los trazados viarios que se aprueban con la Primera Fase del Proyecto, se comenzó a estructurar el sector y a incrementar la conectividad entre el norte y el sur de la Ciudad. Este era uno de los principales conflictos que el proyecto debía resolver.



Ilustración 11: Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz
 Fuente: Municipalidad de Rosario, Ordenanza N° 6271/96.

Sin embargo, más allá de la normativa específica que se comenzó a formular, la principal limitación para promover el desarrollo de Puerto Norte residía en la gran recesión económica que atravesaba el país en ese momento. Esto implicaba bajos niveles de construcción en el mercado y la Municipalidad no contaba con los recursos financieros que el impulso del proyecto requería. Por otro lado, aunque la incorporación

del capital privado era percibida como alternativa y como forma de garantizar la concreción de los proyectos, Rosario no contaba con los instrumentos para posibilitarlo. Por lo tanto Puerto Norte solo podía discutirse en el plano de las ideas.

Notas de cierre

La información presentada hasta acá, permitirá explicar el posterior desarrollo del proceso de formulación, implementación y consolidación del proyecto y los instrumentos utilizados para posibilitarlo. Por un lado, en un contexto urbano más amplio, la consolidación del Proyecto Urbano como alternativa a los grandes planes y la resignificación del espacio público a partir de la vuelta de la democracia. Por el otro, la instauración del tema de la recuperación de la costa como problema, especialmente en ámbitos académicos.

En este aspecto Puerto Madero y Parque España fueron los antecedentes directos de estos nuevos debates. Por un lado, porque ofrecían un campo propicio para continuar con nuevas propuestas. Por otro lado, la necesidad de reformular los instrumentos existentes se hizo impostergable y en este proceso la Oficina del Plan Director ocupó un rol protagónico. Su creación y la designación de sus funcionarios marcaron una característica que será propia de la planificación urbana en la Ciudad de Rosario y que se mantiene hasta la actualidad. Se trata de la permanente y cercana articulación entre el ámbito técnico y el político. Es decir entre la Secretaría de Planeamiento y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Rosario. Esto se tradujo en la elaboración de instrumentos innovadores con los que contó Rosario en cada período. Parte de estos actores que interactuaban entre el ámbito técnico y el político comenzaban a consolidarse como tales a través del Seminario de 1991. De aquí la importancia del mismo para nuestro análisis.

Capítulo 2: los instrumentos de gestión del suelo ante nuevas miradas

En 1997 se aprueba la Ordenanza de Urbanización como corolario de un proceso iniciado en 1993 que intentaba organizar, desde nuevos criterios, los procesos de expansión de Rosario. Esta Ordenanza, que establece las condiciones para el crecimiento y consolidación de la ciudad, será la que otorgue las condiciones de posibilidad para que, 8 años después, se apruebe la Ordenanza Básica de Puerto Norte en un contexto de fuerte reactivación del mercado inmobiliario. Este capítulo da cuenta de esos dos momentos del proceso.

Estas dos Ordenanzas se inscriben en contextos históricos y epistemológicos contrastados. En los '90, como lo mostró la bibliografía, la década neoliberal se caracterizó por el repliegue del Estado, las privatizaciones de los servicios públicos y el crecimiento de la pobreza, entre otros. (Costa, 2010) Los debates urbanísticos se centraban en los proyectos urbanos, la planificación estratégica y el rol de la intervención privada, que comenzó a ser visualizada como herramienta para la reactivación de las ciudades. (Carmona, 2005) En este contexto y tal como fue analizado en el capítulo anterior, Rosario asumió un rol protagónico especialmente a través de la Oficina del Plan Director en tanto espacio de interacción entre técnicos y políticos. Desde allí se llevó a cabo un proceso de revisión y reformulación de los instrumentos de regulación del suelo existentes que debían ser capaces de adecuarse a los nuevos modos de crecimiento y consolidación de la ciudad. En contraste, el ciclo que se inicia en el 2003, que se presenta como una especie de neodesarrollismo, intentó cambiar el signo a través de políticas de mayor intervención y control. Éste se desarrolla en un contexto económico del país caracterizado por la reactivación económica posterior a la crisis del 2001, que tuvo su correlato en el mercado inmobiliario. El desafío era, tanto en las agendas de técnicos como de políticos, el de acompañar ese proceso con nuevas inquietudes. Estas estaban relacionadas con la posibilidad de revertir los procesos de segregación que se habían profundizado en la década anterior.

Así la experiencia de Puerto Madero y los debates de los 90, fueron postulados como antecedentes para la intervención urbana, que se fueron resignificando a partir de la incorporación de estas nuevas inquietudes.

En este capítulo examinaremos las alternativas de las dos Ordenanzas a fin de iluminar los debates acerca de los instrumentos de gestión del suelo.

La Ordenanza de Urbanización: 1997

La Ordenanza de Urbanización N° 6492/97, modificó el Código Urbano reemplazando la que se encontraba vigente desde 1966. A partir de esta Ordenanza, la Ciudad de Rosario queda dividida en distritos, zonas de suelo urbanizable⁷ y suelo no urbanizable⁸ según una clasificación urbanística. Se trata de un instrumento innovador dado que incorpora las condiciones, las compensaciones, y las etapas administrativas requeridas para la aprobación de las nuevas urbanizaciones. Además establece los modos y los plazos de cumplimiento de las mismas. Por otro lado, estas compensaciones se establecen según la superficie de terreno a urbanizar y posibilitan garantizar la infraestructura necesaria para el crecimiento y consolidación de la ciudad.

En este trabajo, interesa particularmente el análisis de esta Ordenanza, porque es la que ha posibilitado la implementación de dos herramientas que luego serán indispensables para la concreción de Puerto Norte⁹. La primera es el “Programa de Urbanización Integral” que establece las condiciones para la habilitación de tierra vacante con destino urbano, regula la donación de espacios verdes y la provisión de servicios de infraestructura. La segunda la del “Convenio Urbanístico en suelo Urbanizable” que posibilita la generación de instancias de acuerdo con los desarrolladores para establecer el modo y el plazo en que estas condiciones serán ejecutadas. Este es el motivo por el cual ésta Ordenanza implica un punto de inflexión en el desarrollo de los instrumentos de gestión del suelo y es percibida como un instrumento innovador.

⁷ Zona I: Áreas urbanizadas y aptas para urbanizar; Zona II: Áreas de borde y potencial expansión de la planta urbana; Zona III: Área de integración urbano-rural

⁸ Áreas de máxima protección rural, reserva rural y programas de desarrollo para usos compatibles.

⁹ 4.2.4 Programas por Convenio Urbanístico en suelo urbanizable: áreas a donar a la Municipalidad: “deberá garantizarse en caso de barrios privados, la donación de las calles perimetrales a la urbanización...” 4.3.2.3 Niveles de exigencia para trazados y áreas a donar al dominio público: Nivel de exigencia 4: “deberán donar además, una superficie adicional equivalente como mínimo al 10% de la superficie remanente de la fracción, una vez descontadas las áreas destinadas a trazados y las exentas de la obligación a donar, detalladas para el nivel de exigencia 2, con destino a espacio verde público, mas una superficie equivalente como mínimo al 5% - calculada de la misma manera- con el destino a futuro equipamiento a ampliación de dicho espacio verde público.” (MCR, Ordenanza de Urbanización, 1997)

Para posibilitar el análisis de este instrumento, es interesante interrogarse sobre el contexto y los procesos previos que se desarrollan en el marco de una ordenanza de estas características.

Al iniciarse este proceso de reformulación, el principal instrumento con el que contaba la Municipalidad de Rosario para la gestión del suelo, era la Ordenanza 33337/66. Ésta resultaba insuficiente para regular las nuevas urbanizaciones de la década del 90, tales como la consolidación de barrios cerrados en la periferia, nuevos loteos, desafectación de grandes superficies dentro de la trama, entre otros. Tal como afirma Alicia Mateos, la principal dificultad de esta Ordenanza residía en que posibilitaba la urbanización ilimitada sin exigir ninguna condición o compensación para la realización de los emprendimientos, (Mateos, 2003) pues se había gestado en el contexto del ideario de la planificación de la segunda posguerra. Ante esta situación, desde mediados de los años 80, pero muy especialmente durante la década del 90, comenzó un proceso de planeamiento que posibilitó una nueva mirada para repensar los instrumentos y los modos de operar en la ciudad siguiendo tres factores. Por un lado, la formulación de nuevos instrumentos de planificación como el Nuevo Plan Urbano, el Plan Estratégico (MCR, 1998) y el Nuevo Plan Director (MCR, 1999) que dan cuenta de los nuevos enfoques. Por otro lado, la aprobación de las primeras ordenanzas específicas para los terrenos de Puerto Norte, obraron como un banco de ensayos de lo que iba a ocurrir posteriormente. Asimismo, ante la necesidad concreta de reformular la Ordenanza N° 33337/66 y como corolario de estos debates se aprobó la Ordenanza de Urbanización.

Las nuevas miradas

Tal como se mencionó anteriormente, se trata de un nuevo proceso de planeamiento que se estructura alrededor del Nuevo Plan Urbano (1997), del Plan Estratégico (1998) y del Nuevo Plan Director (1999). En referencia al primero Bragos afirma que “Retoma los lineamientos del denominado Plan Director de 1991 que a pesar de no haber sido tratado por el Concejo Municipal (...), se constituyó de hecho en el marco de referencia de toda actuación municipal durante muchos años.” (Bragos, 2008). El segundo se realiza a partir de la consolidación de la Junta Promotora compuesta por instituciones públicas y privadas que proponen lineamientos para la ciudad a partir de la imagen como soporte del desarrollo y de la competitividad. Se apela a la dimensión de lo

subjetivo para consolidar una percepción de ciudad que legitime el discurso de progreso. Los objetivos se convierten en “grandes sueños que iluminaron el camino a seguir.” (MCR, 1998) Se propone entonces la imagen de la ciudad “del trabajo”, “de las oportunidades, de la integración”, “del río” y “de la creación”. Se segmenta el público objetivo, generando una imagen para aquellos que viven, otra para aquellos que invierten y otra para aquellos que la visitan. La imagen como recurso, se visualiza como la principal herramienta de desarrollo a través del marketing urbano (Fernández, A.; Madoery, O; Gaveglia, S. & Angelone, J, 1997) Esta estrategia es llevada a tal extremo que se llega a postular la necesidad de ocultar los conflictos sociales, con el objetivo de mejorar la imagen de la ciudad. En este línea, es revelador el discurso de Adrián Caballero cuando afirma: “(...) y esto puede sonar a frivolidad, la marginalidad en Rosario, independientemente de la situación social que genera, es un problema inaceptable desde el punto de vista estético de la ciudad. (...)” (Caballero, 1996) Desde esta perspectiva, la recuperación simbólica de la identidad basada en la historia se posicionaba como la principal estrategia para legitimar la gestión de la imagen territorial.

En la construcción de esta nueva mirada sobre la ciudad, nuevamente la Oficina del Plan Director, de la cual Kingsland participó desde sus orígenes, desempeñó un papel protagónico a través de la publicación en 1999 del Nuevo Plan Director Rosario. En años de un importante estancamiento del mercado inmobiliario, la posibilidad de generar rentas que hagan atractiva a la ciudad para nuevas inversiones comienza a ser el modo de posibilitar su desarrollo. En este contexto los terrenos de Puerto Norte fueron vistos como la oportunidad de poner en marcha estas nuevas demandas. Esto queda en evidencia en el Plan cuando se afirma que “Las grandes obras de infraestructuras que se desarrollan en un amplio territorio y que tienen como centro Rosario y su área metropolitana, entre otras: la profundidad de calado del Río Paraná a 32 pies y la activación del Puerto Sur, la inminente obra del puente y conexión vial Rosario - Victoria y la ejecución de la Autopista Rosario - Córdoba, implican la generación de un macro-proceso que se identifica con la aspiración de convertir a la ciudad y su región, en un polo de concentración productivo y de servicios y comunicaciones, capaz de competir en el contexto del Mercosur”. En ese marco, la transformación de las tierras ferro-portuarias de Puerto Norte y Rosario Norte encontró justificación, racionalidad y destino. Se trata de apuntalar un proceso urbano dentro de otro proceso económico y de

escala territorial. “La oportunidad de fundar una innovadora relación metropolitana, más articulada y una nueva dimensión de centralidad urbana y regional complementan la visión global del desarrollo mencionado.” (MCR, 1999) En este marco, la reconversión estas tierras, comienza a reinstalarse tanto en la agenda de técnicos como de políticos. Se promueve la necesidad de reconversión de Puerto Norte- en tanto periferia interna- como una nueva centralidad de gran escala, que permita a Rosario posicionarse dentro del Mercosur. El programa del proyecto ya se encontraba definido: “La posibilidad de alentar la localización en el área de actividades de carácter terciario- sede de empresas, oficinas y administración, centro de compras, centro hotelero y turístico y edificios públicos- que hoy ya no tienen cabida por sus demandas funcionales y representativas, en el área central tradicional de la ciudad, junto con nuevos barrios residenciales frente al río, configuran un paisaje impensado por los rosarinos.” (Kingsland, 1997) Esta representación sobre el proyecto también quedó plasmada en los Planes Especiales publicados dentro del Plan Director de 1999, donde se estableció que “la posibilidad de constituir un nuevo centro a escala metropolitana con un programa que atraiga inversiones en actividades direccionales (oficinas, hotelería, equipamientos y vivienda) capaces de servir y complementar a aquellas infraestructuras económicas de soporte, red vial y ferroviaria, puerto y aeropuerto y logísticas, centro de transferencia y distribución de cargas, predios empresariales y feriales, etc.- que pongan de pie a la región y avalen el esfuerzo por construir una metrópoli integrada y competitiva.” (MCR, 1991) La lectura que se realiza del sector se produce en consonancia con lo que estaba sucediendo en esos años con la reconversión de Puerto Madero, analizada en el Capítulo 1.

En síntesis, se trata de un momento en el que se debaten nuevas formas de concebir la ciudad y sus instrumentos, en relación a las premisas de la Planificación Estratégica. Como se puede observar, a pesar de que se caracterizó por ser un periodo de gran estancamiento económico, se trató de una década de grandes avances en cuanto a la planificación urbana.

Primeras Ordenanzas: Un banco de ensayos

En paralelo a la formulación de los planes antes analizados, se comenzaron a formular las primeras normativas específicas en vistas a la futura reconversión de Puerto Norte. En 1996, se aprobó la integración de la “Primera Fase del Centro de Renovación Urbana

Scalabrini Ortiz” mediante Ordenanza 5271/96¹⁰. Posteriormente, en 1999 se sancionó la Ordenanza N° 6895 que aprobó el proyecto presentado por IRSA para esos terrenos. (MCR- Ordenanza N° 6895/99) En 1996, mediante Decreto 11226/96 se estableció el desmantelamiento de las instalaciones portuarias, los talleres portuarios existentes, se propuso el traslado del puerto al sur de la ciudad y se creó el “Programa de Reconversión Ferroportuaria. Puerto Norte: Rosario se descubre.” Tres años más tarde a través de la Ordenanza 6735/99, se designaron estos terrenos bajo la figura de “áreas de interés urbanístico”. En la misma se estableció que el Departamento Ejecutivo elaborará la normativa particular que luego deberá ser aprobada por el Consejo Deliberante. Para este sector (Segunda Fase del Centro R. Scalabrini Ortiz) se estableció como usos dominantes parques y equipamientos públicos, viviendas unifamiliares o colectivas y centro de actividades terciarias. A partir de esta Ordenanza, los terrenos pertenecientes al “Plan Especial Segunda Fase del Centro de Renovación urbana Raúl Scalabrini Ortiz” (Puerto Norte) quedan nombrados como “Distritos Transitorios” L3.1-R5.2 y k2.1-R5.2¹¹. Estos se refieren a terrenos que no tienen índices urbanísticos y que requieren la aprobación de normas especiales.

Estas Ordenanzas que dan cuenta de que este es el momento en el que comienza el proceso de reconversión de Puerto Norte. Aunque algunas más genéricas y otras más específicas, preparaban el camino normativo para la posterior aprobación de la Ordenanza Básica para Puerto Norte, que será aprobada en el 2005.

La Ordenanza de Urbanización

Tal como se mencionó anteriormente, la Ordenanza de Urbanización N° 6492/97, fue el instrumento que le permitió al Municipio exigir las condiciones necesarias para regular el proceso de construcción y consolidación de la ciudad que ya estaba en marcha desde los noventa y se venía desarrollando en función de las lógicas de la especulación inmobiliaria. Se trata de una Ordenanza innovadora para la época y que se postula como corolario de los nuevos debates analizados hasta aquí. Paralelamente fue tal vez la más

¹⁰ Definida en su Artículo N° 2 como “el proyecto de urbanización de vialidad primaria, de los servicios y equipamientos urbanos concentrados, y de los ámbitos públicos a crear, que sobre las áreas inicialmente disponibles permita originar condiciones de nuevas centralidades urbanas y locales capaces de equipar y caracterizar en sus valores urbanos las sucesivas fases de desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz.”

¹¹ K2: Instalaciones ferroviarias transitorias a desmantelar según el Plan Regulador para incorporarse al distrito continuo o bien transformarse en futuro parque o área de reserva para reconstrucción urbana.
R5: Reserva para futura renovación urbana.

conflictiva porque afectaba el desarrollo de las nuevas urbanizaciones, y por lo tanto, intereses tanto públicos como privados.

Esta Ordenanza y su contexto de formulación fueron analizados por Alicia Mateos en “La conciliación de intereses en el proceso de elaboración de los instrumentos urbanísticos. El campo de disputa en torno a la Ordenanza de Urbanización.” En ese trabajo la autora se propone “producir una indagación exploratoria en torno al proceso de elaboración de un instrumento normativo (...) intentando reconstruir – a partir de un estudio de caso concreto- las fuerzas en juego en el campo de la actuación urbanística y sus modos de acción, analizando a incidencia que este proceso ha tenido en la formalización definitiva del instrumento y algunos efectos de su aplicación.” (Mateos, 2003) Aquí se retoma este análisis para comprender la importancia de esta Ordenanza en el proceso que estamos analizando.

Los conflictos que se desarrollaron en torno a la aprobación de la Ordenanza de Urbanización implicaron que su proceso de aprobación fuese complejo y extenso. Esto se pone en evidencia si se tiene en cuenta que la primera presentación del Proyecto de Ordenanza se realizó en 1993 desde la Oficina del Plan Director y fue aprobada en enero de 1995 mediante la Ordenanza N° 5957 y que en el mismo año, la Comisión Técnica de Urbanización (creada por la propia Ordenanza) recomienda la revisión de la misma y propone el texto para modificarla. (Mateos. 2003) Finalmente se logra la aprobación definitiva en 1997, y es la Ordenanza que en la actualidad continua regulando las nuevas urbanizaciones en Rosario.

Tal como se mencionaba anteriormente, el origen de la conflictividad de esta Ordenanza residía en que, al regular las condiciones de realización de las nuevas urbanizaciones, afectaba intereses concretos y muchas veces contrapuestos. Éstos generaban dos niveles de conflicto, uno interno y otro externo. El primero, surgía a partir de la resistencia de algunas reparticiones municipales que no apoyaban el proyecto por no haber sido consultadas durante el proceso de elaboración. (Mateos, 2003) Se trataba de la oposición interna, dentro de la misma administración, que se proponía contrarrestar el protagonismo que estaba adquiriendo la Oficina del Plan Director. El segundo, era una competencia por incumbencias que se dirimía en los Colegios Profesionales (de Arquitectos y de Agrimensores), mutuales, asociaciones de vecinos y la Cámara de

Agentes Inmobiliarios. Esta Cámara actúa ejerciendo presiones para revocar la decisión de suspender el tratamiento de nuevos loteos y subdivisiones. Esta restricción sería sostenida hasta tanto no se aprobara la nueva Ordenanza de Urbanización. Ambos niveles de debate y disputas implicaron una “ordenanza contradictoria y ambigua en relación a la ordenanza existente y al código urbano.” (Mateos, 2003) La autora afirma que uno de los cambios más importantes de la Ordenanza del 1997, en relación a la que había sido aprobada en el 1995, se refiere al “absoluto cambio de perfil de las urbanizaciones a desarrollar en el marco del programa de actuación por Convenio Urbanístico, que había sido planteado originalmente para emprendimientos públicos o privados en tierras públicas (esta figura pretendía contener los proyectos sobre áreas ferroviarias transferidas al Municipio) y en los distritos de reserva para grandes equipamientos urbanos. En esta versión las urbanizaciones por convenio aparecieron casi exclusivamente ligadas a emprendimientos residenciales del tipo *barrios cerrados* (...)” (Mateos, 2003)

Tal como afirma Mateos en referencia a la Ordenanza de Urbanización, “(...) su proceso de formulación revela en forma elocuente los intereses de los diversos agentes implicados en la construcción de la ciudad y algunas de las estrategias puestas en juego para violentar los instrumentos de actuación en función de esos intereses.” (Mateos, 2003) Este es el motivo por el cual analizar los actores y los factores que se encontraron por detrás de su aprobación, permite formular algunas hipótesis para comprender el posterior desarrollo del proceso.

Desde fines de la década del ochenta y durante la década del noventa, los actores técnicos comenzaron a publicar artículos en los que se demostraba la necesidad de revisar los instrumentos disponibles en pos de dar respuesta a una nueva lógica de crecimiento de la ciudad. (Martínez San Vicente, 1987 y 1991; Fernández de Luco, 1987; Kingsland, 1997; Demarchi y Smiles, 1996) La cercana relación que se estableció entre estos y la Municipalidad, posibilitó canalizar estas demandas a través de la Oficina del Plan Director, desde donde se formuló el primer Anteproyecto de Ordenanza de Urbanización presentado en 1993 y aprobado 1995.

Otro actor que comienza a formar parte de este entramado es el Estado Nacional a través del ENABIEF (Ente Administrador de Bienes Ferroviarios) que a partir del 2000

será la ONABE y luego del 2008, la ADIF. Este, en tanto propietario de gran parte de los terrenos de Puerto Norte, intervino directamente en los procesos y negociaciones sobre el destino y el modo de gestión de esos terrenos. Tal como afirma Cuenya “este ente ha funcionado casi como un verdadero promotor inmobiliario.” (Cuenya, 2012) El análisis de las lógicas que se encuentran por detrás de este actor es sumamente complejo dado que comienzan a incorporarse dificultades propias de la interacción entre distintos niveles del Estado, en este caso entre el nivel Nacional y el Municipal.

En cuanto al sector privado, la primera empresa que comenzó a operar fue IRSA (empresa subsidiaria de Alto Palermo SA) y Coto CICSA, (MCR- Ordenanza N° 6895/99) que resultaron adjudicatarias/compradoras de los terrenos que pertenecían a Ferrocarriles Argentinos y obtuvieron la autorización para comenzar las obras del Shopping y la urbanización de la manzana 407 aledaña al mismo. Ambos terrenos forman parte de Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz antes mencionada. Sin embargo, la construcción de los proyectos previstos en esta primera etapa, se vio fuertemente afectada por la recesión económica que atravesaba el país en esos años. Este es el motivo por cual las obras comenzarán recién luego de la reactivación del 2003.

Para finalizar el presente apartado, es indispensable realizar la siguiente aclaración. Analizar los instrumentos en el contexto en el que fueron formulados es indispensable para evitar conclusiones distorsionadas sobre la pertinencia o la eficacia de los mismos. Esto es así en tanto las miradas sobre la ciudad y los instrumentos se modifican entre el momento de la formulación y el de la evaluación. En el caso de los Convenios Urbanísticos, incorporados a partir de la Ordenanza de Urbanización, esto asume especial relevancia. Como será analizado en el siguiente apartado, los mismos fueron evaluados en cuanto a su capacidad de captar plusvalía urbana en torno a las nuevas urbanizaciones. En este caso la distorsión reside en que, en el momento de la formulación del instrumento, el concepto no se encontraba incorporado, por lo menos en los términos de su significación actual. Aquí es interesante recuperar los postulados del Concejal Sciutto “Esto que hoy parece natural, que hablamos de plusvalía, que algunos dicen que es mucha, hace diez años atrás era una discusión prácticamente no instalada, parecía una mala palabra decir que una parte de los beneficios que generaba la obra pública, una parte de eso tenía que volver en obras” (Sciutto, CMCR, 2011:85)

En síntesis, en torno a la formulación de los instrumentos de gestión del suelo, podemos comenzar a dimensionar la complejidad y la importancia del análisis a través de los actores y de los procesos que se encontraron por detrás de la Ordenanza que aún hoy continúa regulando los procesos de urbanización en la Ciudad de Rosario.

Ideas y Normativa: 2005

En el 2005 el Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario aprobó por unanimidad la Ordenanza Básica para la reconversión de Puerto Norte, el primer GPU de Rosario. A partir de la misma, quedaron establecidos los lineamientos generales del proyecto y las Unidades de Gestión¹². Esta Ordenanza se presenta como corolario de dos procesos: El primero, relacionado con las reflexiones proyectuales sobre Puerto Norte y los instrumentos de gestión del suelo que se venían desarrollando desde principios de la década del 90. El segundo, iniciado en el 2003, como producto de la reactivación económica y el cambio de gestión en la Secretaría de Planeamiento.

En este apartado se analizará de qué manera estos dos procesos condicionaron la aprobación de la Ordenanza, comprendiendo cuáles fueron las estrategias y los intereses que se encontraron por detrás. Asimismo, se analizará de qué manera son incorporadas nuevas miradas que se instauraron en relación con la necesidad de revertir posibles procesos de segregación urbana, especialmente alrededor de estos Grandes Proyectos Urbanos.

Para posibilitar la comprensión de este periodo en continuidad con el análisis del apartado anterior, es indispensable reconstruir los acontecimientos que se desarrollaron entre la aprobación de la Ordenanza de Urbanización en 1997 y el cambio de gestión en la Secretaría de Planeamiento en el 2003. Se trató de un periodo de gran estancamiento y pocos avances producto, entre otros, de la recesión económica. Sin embargo, se produjeron tres acontecimientos que iluminan el desarrollo del análisis propuesto para el presente apartado. En primer lugar, en 1999, el inicio frustrado del proyecto de IRSA perteneciente a la Primera Fase descrita líneas arriba. En segundo lugar, la firma

¹² Se trata de la figura incorporada en la Ordenanza Básica que posibilitó la elaboración de Planes de Detalle con cada propietario de manera independiente.

Inversiones y Mandatos, que adquirió en el año 2000 los terrenos (posteriormente designados como Unidad de Gestión 5) y presentó una propuesta de urbanización. Por último en el año 2001, se presentó al Concejo Municipal un primer Anteproyecto de Ordenanza¹³ en el cual se fijaban las condiciones, los usos y los indicadores urbanísticos para Puerto Norte, pero con algunas limitaciones que dificultaban la posibilidad de gestión. Éste fue retirado del Concejo Deliberante en el 2004 como parte de la estrategia, que será desarrollada en el Capítulo 3, adoptada por Secretaría de Planeamiento.

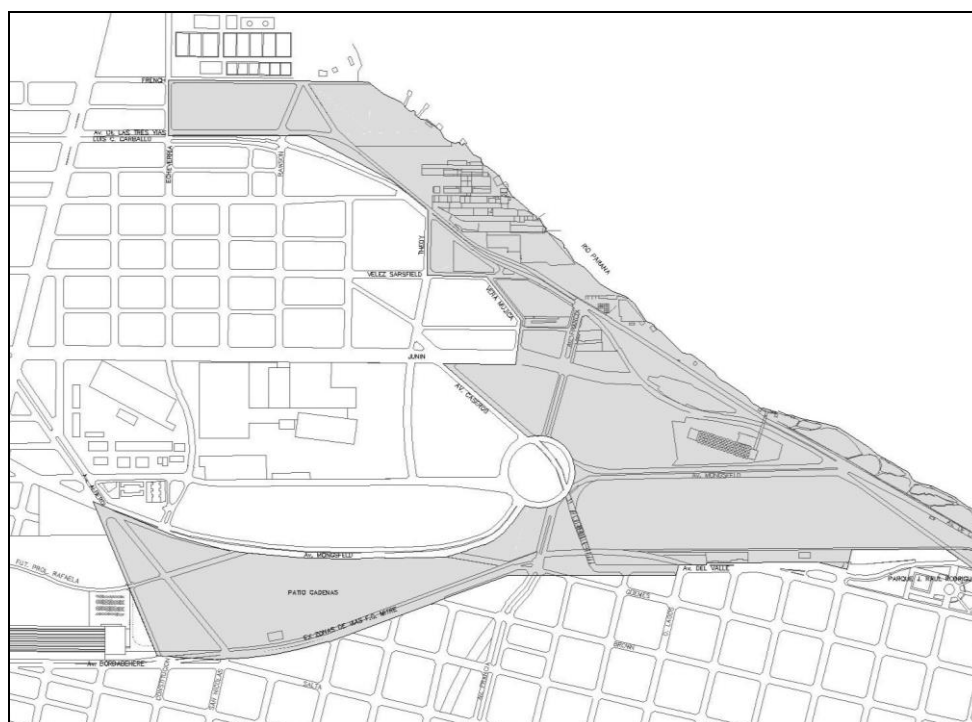


Ilustración 12: Ámbito de aplicación del Centro de Renovación Urbana. Segunda Fase
Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz

¹³ Expte. N° 118068-I-2001

Una nueva etapa

Este apartado analiza el proceso de formulación y aprobación de la Ordenanza Básica de Puerto Norte en relación con los actores y los factores que se encontraron por detrás del mismo. En ese ámbito, es interesante interrogarse sobre cuáles fueron los factores que determinaron el paso del debate proyectual al de la aprobación de la normativa y la posterior ejecución. Una posible causa se podría encontrar en la reactivación del mercado inmobiliario que se desarrolló a partir del 2003, atribuida a los excedentes de la producción agropecuaria que son volcados a este mercado, (López Asensio, 2007) que alcanzó su punto máximo en el 2007 (Barenboim, 2010).

Es decir que, a partir de esta reactivación, el interés del sector privado se alineó con la gestión de la Secretaría de Planeamiento. Potenciados recíprocamente ambos pugnaban para hacer posible el proyecto. Efectivamente, los desarrolladores inmobiliarios comenzaron a visualizar el desarrollo de Puerto Norte como una oportunidad para sus negocios.¹⁴ Ante esta situación se reforzó la decisión política, de avanzar con la normativa específica para posibilitar el comienzo de las obras. Se trató de un momento en el que el Estado y el sector privado operaron con un interés común: que el proyecto se realice.

Como consecuencia de esta reactivación los actores privados, que ya se encontraban operando en el sector, comenzaron a adquirir un nuevo protagonismo. La empresa Inversiones y Mandatos SA, requería la normativa para posibilitar el comienzo de las obras. Se trataba del proyecto, que se encontraba previamente acordado con la gestión anterior, que no había iniciado. Esto se produjo como consecuencia de que la habilitación final se encontraba supeditada a la aprobación del anteproyecto de Ordenanza que había sido retirado del Concejo Deliberante. (Bases CNAeI, 2004) El interés de esta firma era que se avanzara rápidamente con aprobación del nuevo proyecto de Puerto Norte, como instancia previa para posibilitar el comienzo de las obras.

¹⁴ La relación entre la reactivación del mercado inmobiliario y el desarrollo de Puerto Norte, se pone en evidencia si se tiene en cuenta que la misma coincidió con el periodo de aprobación de las Ordenanzas Complementarias y con el comienzo de las primeras obras.

La otra empresa que se consolida en el entramado es IRSA que comenzó las obras del Shopping en el terreno perteneciente a la Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz. (Ruíz, López & Saed, 2013) A partir del inicio de las obras se comenzaron a vislumbrar las primeras transformaciones en Puerto Norte. Sin embargo, en oposición a este escenario aún se encontraban funcionando dos empresas cerealeras, Agroexport (UG2) y Servicios Portuarios (UG6) que operaban en el puerto y que se resistían al traslado de sus actividades al sur de la ciudad (Sánchez Pombo, 2001). Este conflicto, que será desarrollado en el próximo apartado, será determinante en el devenir del proyecto.

En síntesis, tal como dimos cuenta con el análisis hasta aquí realizado, tanto actores públicos como los desarrolladores inmobiliarios comparten el objetivo común: que el proyecto sea realizado. Sin embargo, como veremos, junto con el avance del proceso, se complejizará el entramado de actores que comienzan a adoptar distintas estrategias.

Cambio de escenarios

A partir del cambio de gestión de la Secretaría de Planeamiento en el 2003 y la asunción de Mirta Levin como Secretaria, comenzó un ciclo que posibilitó un nuevo proceso de revisión de los instrumentos de gestión del suelo y por lo tanto modificó el rumbo original del proyecto. Este se realizó desde la perspectiva planificación estratégica, pero incorporando paulatinamente las nuevas miradas que se estaban generando en torno a la resignificación de los instrumentos de gestión del suelo en relación con la posibilidad de recuperación de la plusvalía urbana.

Una de las primeras acciones que asumió la nueva gestión fue la de realizar en el 2004 una Mesa de Concertación del Plan Urbano Rosario, (MCR, 2004) conformado para debatir los lineamientos propuestos en el Plan Director del 1999, pero con un “pensamiento estratégico” se convoca a la participación de empresas privadas, cámaras inmobiliarias y de construcción. Se propone una compilación de “buenas recetas”, a través de una lectura parcial de los problemas que el plan debe poder responder. Tal como afirma Oscar Bragos, “El debate se centró en cuatro ejes: Rosario ciudad metropolitana; Suelo, vivienda y servicios; Ambiente, patrimonio y espacio público; y Movilidad y nueva centralidad.” (Bragos, 2008) Específicamente, en cuanto a la nueva centralidad proyectada en Puerto Norte, se observó una permanente intención de

diferenciarlo del área central existente y por lo tanto de la trama urbana de Rosario. Estas intenciones se reflejaron en propuestas dirigidas a hacer de Puerto Norte una centralidad de escala metropolitana para el desarrollo de nuevas empresas y dirigido a “un público con perfil de negocios.” (MCR, 2004)

La reconversión de Puerto Norte fue ocupando un lugar central en la agenda de la Secretaría de Planeamiento que a partir de una clara postura tomó decisiones precisas. La primera acción fue, tal como lo mencionamos anteriormente, la de retirar el Proyecto de Ordenanza que había sido ingresado en el 2001 para luego realizar el llamado al “Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas”¹⁵, con el objetivo de “intentar darle forma y viabilidad al sector de nuestra ciudad con mayor valor potencial por su ubicación, sus condiciones naturales, sus valores públicos e inmobiliarios.” (CNAeI-Bases, 2004) Con esta acción, la Municipalidad asumió tres estrategias: Posibilitó la revisión de las condiciones de urbanización propuestas previamente para Puerto Norte; otorgó un nuevo impulso al proyecto; y por último, generó las condiciones de posibilidad para la presentación de un nuevo Proyecto de Ordenanza que quedaría legitimado por la propia realización del Concurso.

En referencia a la primera estrategia, es interesante analizar el Proyecto de Ordenanza que la Municipalidad decide retirar del Concejo en relación a la Ordenanza Básica aprobada. La posibilidad de comparar ambas Ordenanzas posibilita comprender cuáles eran los intereses que se encontraron por detrás de esta decisión. El Proyecto de Ordenanza retirado, establecía los índices urbanísticos para cada terreno, los trazados públicos que cada uno debía realizar y la cantidad de áreas a donar para la totalidad de los terrenos en su conjunto. Es decir que las condiciones en que cada proyecto debía ser realizado, quedaban preestablecidas en la Ordenanza sin tener en cuenta las particularidades de cada situación morfológica y dominial. En el Proyecto retirado, la Municipalidad asumía los costos de la consolidación y mantenimiento de los espacios públicos. Obligación que, a partir de la nueva Ordenanza, fue asumida por los propios desarrolladores.

¹⁵ http://www.capsf.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=316:plan-particularizado-de-la-segunda-fase-del-centro-de-renovacion-urbana-scalabrini-ortiz-sector-puerto-norte&catid=56&Itemid=371

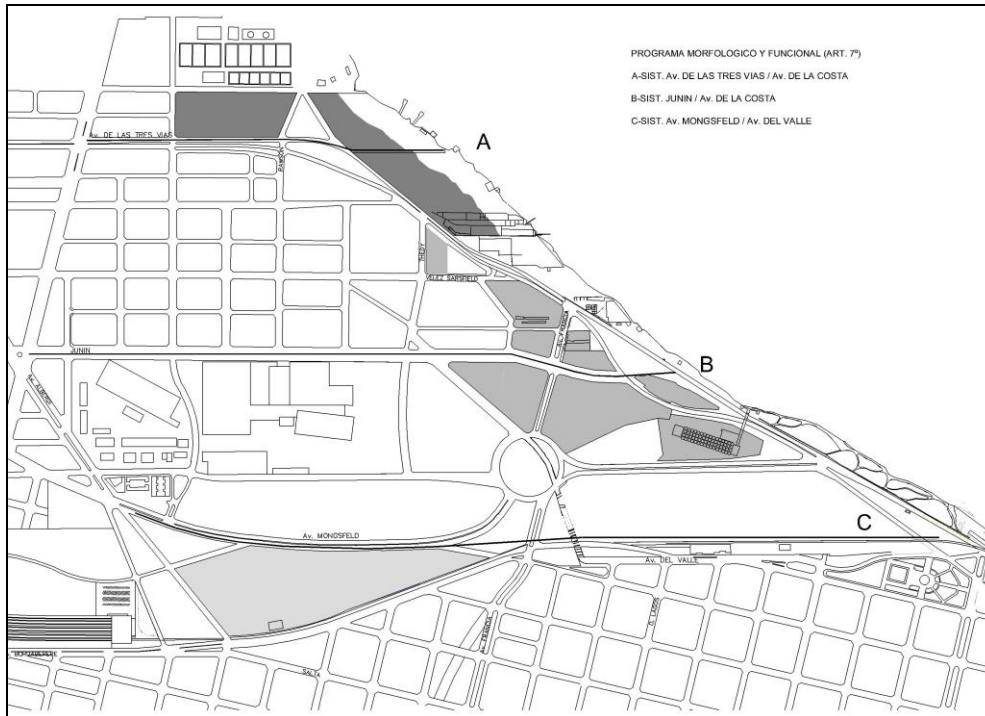


Ilustración 13: Programa Morfológico Funcional Proyecto de Ordenanza retirado
 Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz

La limitación más importante que tenía este Anteproyecto de Ordenanza, en función de los nuevos objetivos de la Secretaría de Planeamiento residía precisamente en que los índices ya estaban establecidos de antemano para el conjunto de las unidades de actuación. De esta manera quedaba limitada la capacidad de negociación y la posibilidad de establecer las condiciones para la realización de los emprendimientos de manera particular con cada propietario. En las Bases del Concurso se establece que “Este Anteproyecto de Ordenanza fue retirado del ámbito del Honorable Concejo Municipal por la actual gestión de gobierno, con el objetivo de producir a través de la realización de este Concurso nuevas alternativas morfológicas y una definición más precisa de los espacios de uso público.” (CNAeI- Bases, 2004) Sin embargo, por detrás de esa intención se encuentra la posibilidad de modificar el modo de gestión y generar una instancia de negociación con cada uno de los terrenos de manera independiente a través de la división en Unidades de Gestión. Es decir que, la Ordenanza Básica finalmente aprobada para Puerto Norte posibilitó “realizar acuerdos con cada uno de los terrenos.” (Ruíz, 2013) Paralelamente el retiro del Anteproyecto de Ordenanza permitía revisar las condiciones de realización del proyecto que se encontraba pre-acordado con la firma Inversiones y Mandatos. El acuerdo previo que existía, era conflictivo en tanto

en el Anteproyecto de Ordenanza retirado estos terrenos, nombrados como Distrito R2-i Sector 1 y 2, tenían autorizado un FOT libre, sin restricción de usos. (MCR, 2001)

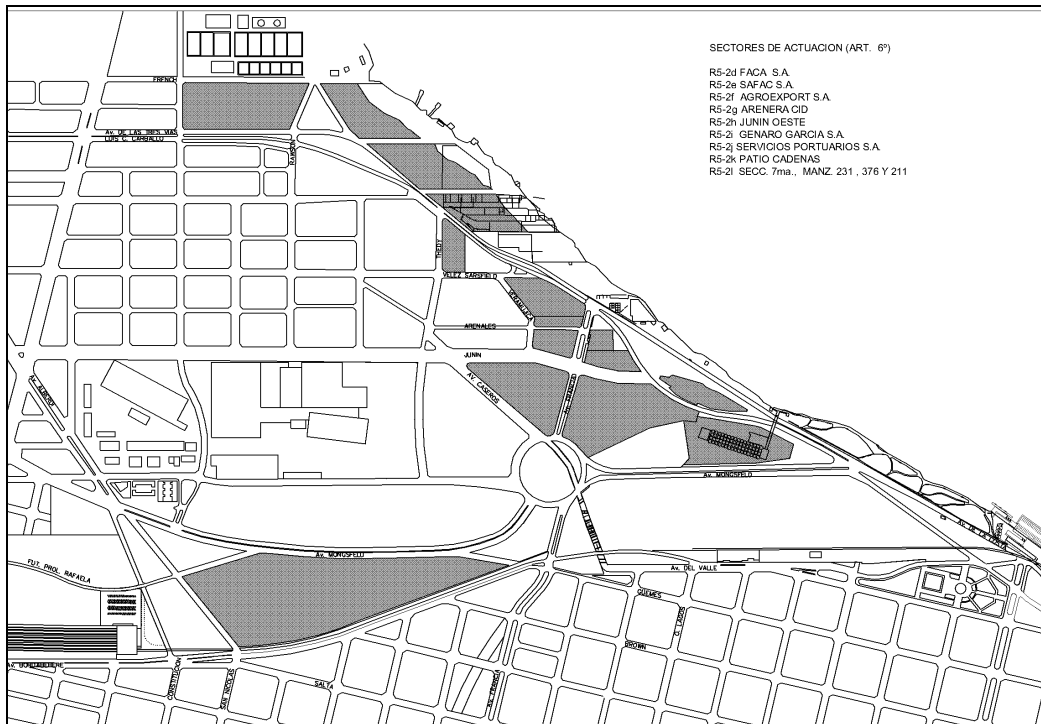


Ilustración 14: Sectores de Actuación Anteproyecto de Ordenanza

Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz

En referencia a la segunda estrategia, la realización del Concurso, le otorgó un nuevo impulso al proyecto a través de la convocatoria de arquitectos de todo el país. Aquí es necesario tener en cuenta que la necesidad de que las cerealeras dejen de funcionar en este sector es compartida por los vecinos de los barrios Refinería y Malvinas, aledaños a Puerto Norte. Estos vecinos apoyaban el requerimiento de la Municipalidad, a partir de los altos niveles de contaminación que resultaba del funcionamiento de las mismas. (Giustiniani, 2004) Tal como afirma Sánchez Pombo “Al respecto, las empresas más contaminantes han sido: Federación Argentina de Cooperativas Agrarias Coop. Ltda. (FACA); Oximar; Atanor; SAFAC S.A.; y Genaro García.” (Sánchez Pombo, 2001)

Por último, en cuanto a la tercera estrategia, el llamado a Concurso se postula como un instrumento para legitimar el nuevo Proyecto de Ordenanza que sería presentado. Tal como se afirma en las propias Bases del Concurso “Todo esto será traducido finalmente en una nueva propuesta que se elevará al Honorable Concejo Municipal para su tratamiento, como consecuencia del debate de ideas que el Concurso busca producir.

Entendemos que la propuesta elegida se verá legitimada por el hecho de ser el resultado de un Concurso.” (CNAeI- Bases, 2004)

En síntesis, la Secretaría de Planeamiento utilizó el retiro del Anteproyecto y el llamado al Concurso con un doble propósito: modificar las condiciones de ejecución de Puerto Norte y al mismo tiempo posibilitar un nuevo impulso para la concreción de la normativa específica. Estos son los motivos por los cuales se decide retirar el Proyecto de Ordenanza y realizar el llamado a Concurso.

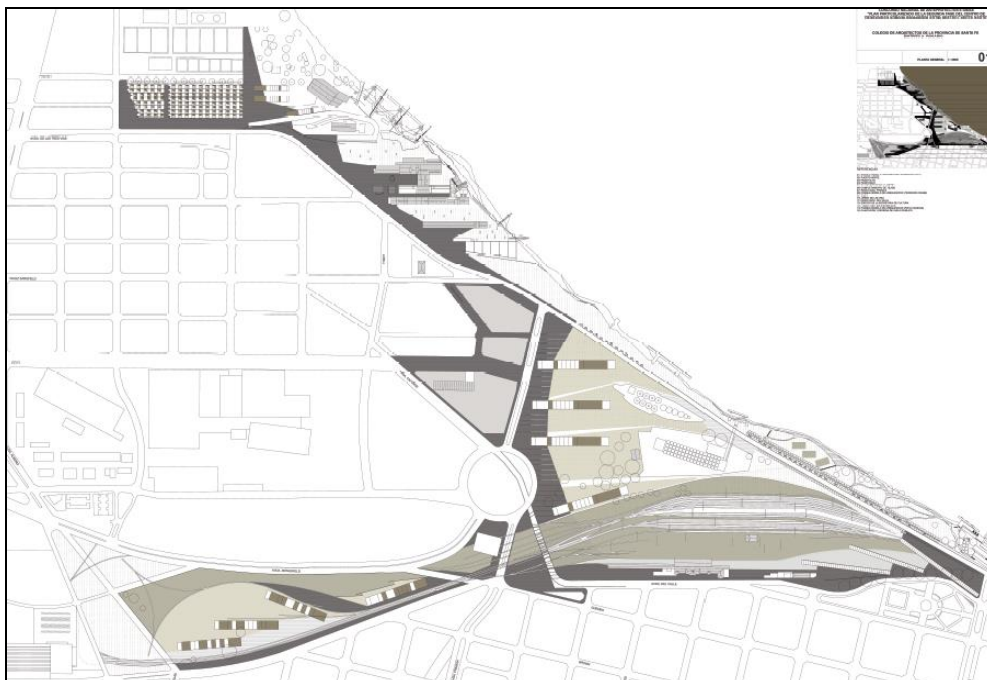


Ilustración 15: Primer Premio Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas. Arq. Munuce
Fuente: Arq. Munuce

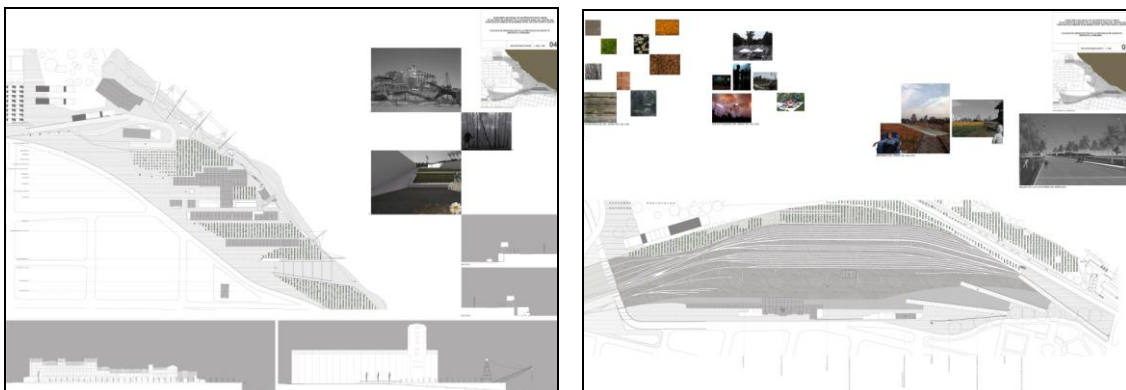


Ilustración 16: Primer Premio Concurso Nacional de Anteproyectos. Arq. Munuce
Fuente: Arq. Munuce

En la Figura 2, se consigna el proyecto realizado por Munuce que obtuvo el Primer Premio. Este propone un modo de intervención a partir de la preservación de las

características históricas de Puerto Norte y generación de nuevos espacios públicos que posibiliten la integración con la ciudad existente. El análisis del fallo del Jurado, posibilita además, comprender cuáles eran las representaciones que se comienzan a construir sobre Puerto Norte. Uno de los puntos más importantes que destaca el jurado para la elección del proyecto del Arq. Munuce de la Universidad Nacional de Rosario, es la conservación en el proyecto de los edificios de valor patrimonial, el sistema de circulación peatonal generada y la nueva morfología producto de la disposición de las barras en función de las preexistencias, posibilitando la permeabilidad espacial y visual. Sin embargo, es llamativo que el resto de las propuestas que se presentaron a éste Concurso fueron desestimadas por proponer una alta densidad que genera una nueva centralidad que el jurado declara como “conflictiva e ilusoria” desconociendo las preexistencias y con altos grados de indefinición. (CNAeI Fallo Jurado, 2004)



Ilustración 17: Primer Premio Concurso Nacional de Anteproyectos. Arq. Munuce
Fuente: Arq. Munuce

El jurado se encontraba integrado por 5 miembros de los cuales interesa particularmente rescatar a los arquitectos Mirta Levin y Ricardo Kingsland quienes venían participando de las discusiones sobre Puerto Norte desde el Seminario Internacional de Proyectos Urbanos realizado en 1991, analizado en el Capítulo 1. Ambos ocupan cargos relevantes dentro de la Municipalidad: Mirta Levin, como la Secretaria de Planeamiento desde el 2003 hasta el 2011 y Ricardo Kingsland primero Director General de la Oficina del Plan Director y luego como Director Municipal de Ordenamiento Territorial. Ambos comienzan a ocupar cargos políticos claves en la Secretaría de Planeamiento y su gestión se encontró signada por los principios de esa generación de urbanistas que entendieron al proyecto urbano como alternativa. Estos técnicos- políticos, continúan manteniendo sus cargos docentes dentro de la Universidad Nacional de Rosario, por lo que se continúa consolidando la relación particular entre instituciones académicas y políticas que, en Rosario, se encuentran estrechamente articuladas. Ambos sectores

adoptan un discurso común referido a la utilización del proyecto urbano como instrumento para otorgar a Rosario una imagen de progreso y como posibilidad de posicionarse dentro de la red de ciudades globales con el objetivo de atraer nuevas inversiones (Raposo, 2004).

La plusvalía como problema

Como pudimos ver en el apartado anterior, desde principios de la década del 90, se comenzó a instalar en los debates urbanos, la noción de “Captación de Plusvalía Urbana” como alternativa para generar ciudades más equitativas. Es interesante analizar de qué manera estas nuevas miradas se incorporaron en los procesos de gestión de la ciudad, comprendiendo cuál es la relación que se estableció entre estas nuevas palabras y la reformulación de los instrumentos de gestión del suelo como medio para posibilitar la puesta en práctica de dichos principios.

Efectivamente, estos debates fueron trasladados a América Latina a partir de las recomendaciones del BID, Banco Mundial y Naciones Unidas (Furtado, 1997; Smolka, 2013). En esta misma línea, en 1993 *Lincoln Institute of Land Policy* comenzó el Programa para América Latina mediante el cual se financiaron investigaciones relacionadas con la reformulación de los instrumentos y la necesidad de recuperar la Plusvalía Urbana.¹⁶

En Rosario, la discusión sobre los instrumentos de gestión, tuvo especial relevancia a partir de que se estaba gestando Puerto Norte que, como todos los Grandes Proyectos Urbanos, iba a implicar un aumento tan importante como sectorizado de la renta urbana en dichos terrenos. (Cuenya, 2012) En este contexto la captación de plusvalía urbana comienza a ser percibida como herramienta para contrarrestar procesos de segregación propios de estos grandes proyectos. Esta discusión se introduce en Rosario a partir un estudio de Consultoría realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) dependiente del CONICET (Cuenya, 2004). Tal como lo mencionamos líneas arriba, con anterioridad a la realización de este Estudio, la noción de Plusvalía Urbana no formaba parte de las condiciones de los instrumentos. Este es el motivo por el cual la

¹⁶ Ver <http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/>

Ordenanza de Urbanización, a pesar de ser un instrumento innovador no cumple con estos principios.

Este estudio de Consultoría, fue realizado en el marco del Programa Rosario Hábitat- Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares que comienza en el 2000 a través del Servicio Público de la Vivienda y luego fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Su realización estuvo a cargo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), fue dirigido por Beatriz Cuenya y se denominó “Análisis y proposición de métodos de ponderación y de instrumentación de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal” (Cuenya, 2004)

Se trata de una extensa publicación dividida en cuatro secciones. En la primera, se describe el significado, la importancia de la recuperación de plusvalía urbana, se realiza la clasificación y el análisis de los instrumentos utilizados para tal fin, describiendo las experiencias en América Latina, Estados Unidos y Canadá. En la Segunda Parte, se avanza con el relevamiento, diagnóstico y caracterización de los instrumentos disponibles en la Municipalidad de Rosario. La Tercera Parte, consiste en la propuesta de instrumentos de recuperación de plusvalías en función al relevamiento realizado y en la Cuarta Parte se describen cuatro ejemplos de aplicación de los procedimientos para estimar la plusvalía urbana acorde a los instrumentos propuestos. Estos ejemplos de aplicación fueron realizados teniendo en cuenta las regulaciones del Municipio de Rosario y uno de los estudios de caso utilizados para este análisis es precisamente Puerto Norte.

En síntesis, a partir de este trabajo, se realizó un estudio sumamente minucioso de los instrumentos con los que contaba la Municipalidad de Rosario y se analizó en qué términos se podrían reformular los mismos para posibilitar la captación de plusvalía urbana. Paralelamente, se identificaron las ventajas y las limitaciones de los instrumentos disponibles en Rosario y se realizaron posibles escenarios de las variaciones en el precio del suelo que se producirían en el caso de aprobarse el proyecto. Estos nuevos temas de discusión implicaron un punto de inflexión en la noción de Proyecto urbano, dado que a partir de este momento su instrumentación comienza a ser visualizada como una posibilidad de generar rentas adicionales que puedan ser

posteriormente redistribuidas en el territorio a través de la implementación de estos nuevos instrumentos. (Lungo, 2005)

En el marco de este estudio, se realizó un Taller de Transferencia e Intercambio cuyos resultados son publicados en el Anexo a este Informe denominado “Resultados del Taller de Transferencia e Intercambio Realizado en Rosario el 12 de Febrero de 2004”. Participaron de este Taller la Secretaría de Hacienda, el Servicio Público de la Vivienda y el CEUR. Se trata de un debate entre políticos y técnicos en el que se presentaron los instrumentos fiscales y regulatorios disponibles en Rosario desde esta nueva óptica de la recuperación de Plusvalía Urbana. La representación por parte del Municipio fue realizada por la Secretaría de Hacienda y por el Servicio Público de la Vivienda. Dentro del Equipo del CEUR se encontraba los asesores, Garat y Martim Smolka. Dentro del debate planteado, los referentes municipales, argumentaban que se trata de un momento de oportunidad a través del cual, incorporando la captación de Plusvalía Urbana, se posibilitaría la regulación de los desarrollos urbanos y por otro lado se intensificaría la utilización del espacio público. En este marco, se discute qué instrumentos se deberían reformular, cuáles tendrían que ser las bases punibles y cuál sería el objetivo de la implementación de este tipo de instrumentos desde la perspectiva de la justicia social. Se trataba, en definitiva, de un proceso de reformulación de los instrumentos de gestión del suelo a partir de nuevas miradas sobre la ciudad.

Particularmente, interesa dar cuenta de los debates que se generaban en torno a los instrumentos regulatorios, que es donde se enmarca el Convenio Urbanístico utilizado luego para la gestión de Puerto Norte. La preocupación por parte del Municipio queda sintetizada a partir de la siguiente cita: “(...) hay un desarrollo muy importante en Puerto Norte, y desde la Secretaria de Planeamiento nos están pidiendo que comencemos a pensar cómo podemos negociar, porque va a ser un desarrollo urbanístico de gran envergadura, que la Municipalidad tendrá que autorizar, pero también tendrá que determinar cómo va a participar, de qué manera va a intervenir. Con los instrumentos existentes, las posibilidades son acotadas.” (Cuenya-Anexo, 2004: 477) A partir de la necesidad de recuperar parte de las plusvalías que se generarían en Puerto Norte, se postula el Convenio Urbanístico como el único instrumento disponible que cuenta con la posibilidad de ser reformulado en esa dirección.

Por parte del experto se discute si “¿Tiene sentido promover las plusvalías para después capturarlas? ¿O el objetivo social de un gobierno socialista es eliminar la posibilidad de la realización de plusvalías?” (Cuenya-Anexo, 2004: 478) En otros términos se afirma: “Donde se diferencia más es donde se valoriza más el espacio (...), puesto que por definición cuanto más grande es la valorización más grande es la segregación diferenciada del espacio. Es decir que se está promoviendo la diferenciación del espacio para generar recursos para promover la uniformidad del espacio.”. (Cuenya-Anexo, 2004: 479) Aquí el Municipio sostenía que se debían incentivar inversiones y generar plusvalor. Por último, en referencia a los Convenios Urbanísticos, concluye que mediante este instrumento la Municipalidad tiene la oportunidad de crear derechos especiales, pero que los mismos deben ser reglamentados.

A partir de los debates antes mencionados, se analiza si el Convenio Urbanístico a partir de las obligaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización (10 o 15% de donación de tierras), puede ser considerado captación de Plusvalía Urbana. La respuesta a este interrogante será analizada al final del Capítulo 3. Sin embargo cabe rescatar la postura del experto cuando afirma que “si es suelo que puede ser utilizado por el poder público, entonces tiene un sentido de plusvalía, sino no” (Cuenya-Anexo, 2004: 481) De manera paralela, en el cuerpo principal del Informe, cuando se analiza las formas de aplicar los instrumentos disponibles a través de los Convenios Urbanísticos se deja constancia en una nota al pie que “en informes anteriores y en el Taller realizado en Rosario, ha quedado aclarado que las donaciones de terreno público exigidos en la Ordenanza de Urbanización no pueden considerarse como participación del Municipio en el plusvalor generado por el terreno.” (Cuenya-Anexo, 2004: 360) Por último, cuando se analiza la Ordenanza N° 6492/97 de Urbanización, se postula que las exigencias previstas son insuficientes y que “no responde en rigor al principio de recuperación de plusvalía.” (Cuenya, 2004: 263) Por este motivo, se propone modificar la Ordenanza para que las compensaciones allí previstas se encuentren en función de la plusvalía que se generada a partir de la habilitación del suelo para urbanización. (Cuenya-Anexo, 2004: 491)

Al margen de la discusión sobre si las obligaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización pueden considerarse captura de plusvalía urbana o no, estos debates fueron incorporados tanto en ámbitos técnicos como políticos. De esta manera se inicio el proceso resignificación de los instrumentos de regulación del suelo que se

desarrollará durante los 10 años posteriores. Sin embargo, este proceso de revisión se inicia en el momento en el que la aprobación de la normativa específica de Puerto Norte era inminente. Esto provocó una falta de correlato entre estas nuevas exigencias y la formulación e implementación de los instrumentos utilizados para Puerto Norte. Este desfase se originó a partir de la temporalidad impuesta por los desarrolladores que limitó la posibilidad de la Municipalidad de contar con los tiempos requeridos para iniciar el proceso de reformulación de estos instrumentos. La urgencia que comenzaron a tener los desarrolladores ante el inminente comienzo de las obras, se verificó en que la Ordenanza Básica de Puerto Norte y la Primera Ordenanza Complementaria correspondiente a la empresa Inversiones y Mandatos SA, formaran parte de un único mensaje del Departamento Ejecutivo y fueran aprobadas simultáneamente. (CMCR, 8 de septiembre de 2005)

En el capítulo siguiente se desarrollaran algunas hipótesis sobre los motivos por los cuales el instrumento específico de Puerto Norte no logró ser reformulado en función de estas nuevas demandas. Aquí es indispensable retomar la argumentación iniciada en el apartado anterior. Cuando se diseñó la Ordenanza de Urbanizaciones, la captación de plusvalía no formaba parte de los requerimientos para la gestión del suelo, por lo que las compensaciones previstas no se encontraban estimadas en función de estos principios. Es decir que las exigencias de la Ordenanza de Urbanización no deben ser consideradas como captación de plusvalía urbana dado que no fueron establecidas en función de la renta del suelo producida como consecuencia de un incremento en intensidad y el uso de esos terrenos.

Tal como será desarrollado en el Capítulo siguiente, ante esta limitación, la noción de Plusvalía Urbana se incorporó en el discurso de técnicos y políticos, sin la correlativa adaptación de los instrumentos. Esto se tradujo, en que durante el proceso de materialización de los proyectos, la Municipalidad forzara un discurso en el que las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización se postularan como plusvalía urbana captada por el Municipio sin serlo de manera estricta.

En síntesis, a pesar de que la Ordenanza Básica de Puerto Norte, se elaboró con posterioridad a la publicación del Estudio de Consultoría, en la misma no se logró la incorporación de las recomendaciones que se pudieron elaborar desde allí. Esta

Ordenanza, se limitó a la gestión de Puerto Norte a través instrumento disponible para la gestión de las nuevas urbanizaciones en la Ciudad de Rosario, la Ordenanza de Urbanización.

La Ordenanza Básica

A partir de los debates generados en el marco del Concurso y luego de casi un año de trabajo conjunto, en septiembre de 2005 se logró la aprobación por unanimidad de la Ordenanza Básica N° 7892/05 referida al “Plan Especial 2ª Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz. Puerto Norte.” (CMCR, 8 de septiembre de 2005) Se trató de un paso indispensable para posibilitar la concreción del proyecto y en este instrumento se condensaron gran parte de las discusiones que se venían realizando sobre ese sector de la ciudad.

En esta Ordenanza, se establecieron los trazados generales, las normas de reparcelamiento, se dividió al sector en Unidades de Gestión según el dominio de cada terreno y constituyó las áreas de preservación histórica. Por otro lado, incorporó la complejidad del Barrio Refinería. Se trata del barrio lindero al área de intervención, y se establece para ese sector un FOT máximo igual a 1 y una altura máxima de planta baja y un piso. De esta manera el Municipio reduce la especulación inmobiliaria que se podría generar en dicho barrio a partir del desarrollo de Puerto Norte.



Ilustración 18: Proyecto de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz. Puerto Norte.
Fuente: Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017

Aquí se puede observar claramente de qué manera se estructuró el sector a partir de la mencionada Ordenanza Básica. El Barrio Refinería queda afectado por la nueva intervención y por lo tanto la necesidad de regular posibles procesos de especulación inmobiliaria en dicho sector era impostergable.

Simultáneamente, en el marco técnico administrativo, según las Normas Urbanísticas Particulares, Puerto Norte se inscribe en términos de *Plan Especial* (Ordenanza Básica), que prevé la división del área en *Planes de Detalle*, (Ordenanzas Complementarias) para cada Unidad de Gestión. En los Planes de Detalle, “se precisarán los usos previstos para el predio; la morfología de la edificación; la edificabilidad y las alturas admitidas; la disposición, forma y condiciones de uso del espacio público y los trazados; y las limitaciones y las condicionantes para intervenir en inmuebles de valor patrimonial, si los hubiere.” (SP MCR, 2011) Esta diferenciación en sectores utilizando los principios del Convenio Urbanístico tenía como objetivo re articular los procesos público/privados de toma de decisiones. De esta manera se le otorga al privado la posibilidad del beneficio, siempre que el mismo asuma una contraparte acordada con la Municipalidad. Retomando los postulados de la entonces Secretaría de Planeamiento acerca del Convenio Urbanístico, “Se trata de un instrumento jurídico que formaliza un acuerdo entre la administración municipal y otro agente, en este caso privado, a fin de ejecutar

proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística. Su instrumentación implica determinar fundamentalmente las contraprestaciones a que se obligan las partes y sus formas de control” (Levin, 2012) Por otro lado, la posibilidad de acordar los términos de cada urbanización a partir de la figura de Acta Acuerdo, posibilitó la incorporación de una nueva exigencia por fuera de la Ordenanza de Urbanización. Se trata de la incorporación de nuevos espacios públicos en terrenos, que eran de dominio privado, a partir de la figura de “servidumbre administrativa de uso público”

Es decir que el Municipio adoptó el siguiente esquema, según la Ordenanza de Urbanización, para la gestión de Puerto Norte: la Ordenanza Básica establece, entre otras cuestiones, los lineamientos generales del *Plan Especial*, los trazados viarios, define las áreas de protección histórica. Pero las condiciones de urbanización referidas a la morfología, el FOS, el FOT de cada predio, se acuerdan mediante el diseño de un *Plan de Detalle*¹⁷ que se acuerda con cada uno de los desarrolladores de manera particular a través de un *Acta Acuerdo*, ambos constituyen el Convenio Urbanístico. Estos, a su vez, deben ser aprobados en el Concejo Deliberante a través de una Ordenanza Complementaria. (MCR- Ordenanza N° 7893/05)

¹⁷ Tal como se explica en la primera Ordenanza Complementaria N° 7893 “El cuerpo normativo completo de Puerto Norte, quedará integrado por una Ordenanza Básica y siete Ordenanzas Complementarias, las cuales serán remitidas en forma sucesiva para su aprobación. Esta particular organización de la norma, responde a la complejidad del área, la diversidad de situaciones que incorpora, la multiplicidad de actores involucrados y la necesidad de pautar tiempos diferentes de desarrollo. La Ordenanza Básica delimita el área de actuación del Plan Especial, define su estructura general, los trazados viales y espacios públicos y acota las 7 Unidades de Gestión en que se divide el sector a los efectos de la implementación de una programación particular. Se incorporan también a la Ordenanza Básica, los cambios normativos considerados necesarios para la renovación del tejido residencial perimetral (Barrio Refinería) y la calificación de las Unidades de Gestión N° 1 y 2 y parte de la 3, como Áreas de Preservación Histórica (APH) cuyas precisiones en cuanto a políticas de preservación y/o sustitución serán desarrolladas en las Ordenanzas Complementarias correspondientes. Las Ordenanzas Complementarias incluyen las precisiones establecidas para cada Unidad de Gestión: identificación catastral, afectaciones, condiciones para la edificación (ocupación en planta, alturas, máximo edificable, recovas, subdivisión de parcelas), usos admitidos y criterios de preservación en las Unidades de Gestión calificadas como APH. También se incorporan en el texto normativo complementario, las obligaciones que deberá cumplir el urbanizador, las etapas y plazos de la urbanización”



Ilustración 19: Estructuración General del Proyecto
 Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011)

Notas de cierre

El análisis realizado en este capítulo permite iluminar los modos en los que los instrumentos de gestión del suelo se resignifican cuando se producen nuevas miradas sobre la ciudad mostrando además el modo según el cual las estrategias de los actores se re articulan en función de los nuevos intereses que se generan alrededor de estas nuevas miradas.

En primera instancia durante la década del 90, se consolidó la Oficina del Plan Director como un actor fundamental que adquirió mayor relevancia a partir de la elaboración del Proyecto de Ordenanza de Urbanización que se aprueba en el 1995. En este ámbito el Colegio de Arquitectos y de Agrimensores defendiendo sus incumbencias, ejercen presiones para modificar la Ordenanza de Urbanización ya aprobada distorsionando su coherencia interna y reconstituyen como actores.

En el segundo momento, corolario de un contexto económico favorable, se aprobó la Ordenanza Básica de Puerto Norte. Se trata del proceso mediante el cual se pasó de las ideas al proyecto. Es decir, de qué manera una idea que se limitaba a una discusión

proyectual del ámbito académico, comenzó a ser realidad ante la convergencia de intereses entre el sector público y el privado producto de la reactivación económica posterior al 2003.

Esto se produce de manera paralela a un nuevo proceso de reformulación de los instrumentos. Simultáneamente se vio que el protagonismo que comenzó a tener el sector privado, ante la reactivación del mercado inmobiliario, impuso temporalidades que limitaron la posibilidad de la Secretaría de Planeamiento de reformular de los instrumentos a partir de estas nuevas reflexiones. Es decir, permite ver claramente de qué manera cuando los intereses de los distintos actores confluyen, el proceso se acelera y esto se pone en tensión con los tiempos que requiere la reformulación de los instrumentos para adaptarlos a nuevos objetivos y escalas.

Asimismo, la asunción de Mirta Levin, proveniente del ámbito académico, como Secretaria de Planeamiento mostró el cambio de voluntad política que permitió incorporar nuevas herramientas destinadas a condicionar los términos en los que se realizaría el proyecto (con las condiciones de posibilidad existentes) en función a una idea más compleja del desarrollo de la ciudad.

Capítulo 3: los avatares de los convenios: entre los proyectos, los instrumentos y las obras

Hasta aquí se analizó el zigzagueante proceso que inició entre 1997 y 2005. En 2005 se aprobaba la Ordenanza Básica de Puerto Norte, una suerte de parteaguas pues posibilitó el inicio de la firma de los Convenios Urbanísticos para cada Unidad de Gestión. A partir de la aprobación de esta Ordenanza se abrió el ciclo de la puesta en marcha de los proyectos, objeto de estudio del presente apartado. La experiencia de gestión que requiere la firma de los Convenios se fue construyendo a lo largo del tiempo, pues de algún modo comenzó con la Oficina del Plan Director y se fue profundizando en el seno de una Secretaría de Planeamiento cuyo rol fue el de articular las opiniones técnicas y las exigencias políticas. Esa experiencia acumulada, junto con la que resultaba de nuevos debates en relación a la noción de Proyecto Urbano, crearon las condiciones de posibilidad para que Puerto Norte sea visualizado como el ejemplo paradigmático de una nueva concepción de proyectos urbanos en Argentina.

Sin embargo, su puesta en marcha se encontró atravesada por una amplia gama de conflictos, producto de las tensiones que signaron la firma de los Convenios y la posterior aprobación de las Ordenanzas Complementarias. En primer lugar, la que se dirime entre los tiempos administrativos “largos” de los procesos de reformulación de los instrumentos y los tiempos “cortos” de los desarrollos inmobiliarios. En segundo lugar, la que surgía de la controversia entre la lógica académica centrada en el “deber ser” de las cosas y la de la Secretaría de Planeamiento que necesitaba que, con cierta celeridad, las cosas sucedan.¹⁸ Ambas tensiones estuvieron presentes y determinaron el proceso mediante el cual el concepto de plusvalía urbana, comenzó a incorporarse en el discurso primero y luego como objetivo en el diseño de las políticas de gestión del suelo. Esta posibilidad de los instrumentos fue promovida inicialmente desde ámbitos académicos, siendo luego apropiada por el discurso político y, por último -aunque desfasado de los tiempos del proyecto,- incorporada dentro de la normativa de la Ciudad de Rosario. Junto con estas tensiones y conflictos, el proceso de materialización de los

¹⁸ La concreción de un proyecto de esta escala, aparece también como modo de legitimar una gestión hacia adentro y mostrar el progreso hacia fuera, a través de premios o reconocimientos que la Municipalidad obtuvo por el proyecto de Puerto Norte. Se pueden citar como ejemplo: Premio Gubbio 2009 “Programa de Gestión para la renovación urbana de Puerto Norte”; Expo Shanghai 2010 Stand “La ciudad y el río: construcción de espacio público y desarrollo urbano y productivo”; Premio Fiabci Argentina a la Excelencia Inmobiliaria 2011.

emprendimientos y su visibilidad, abría nuevos frentes de combate con las organizaciones sociales que defendían sus puntos de vista, sumándose como nuevos actores al elenco.

Del proyecto a los instrumentos: 2006-2008

Previo al desarrollo del presente apartado, es importante recordar que los terrenos afectados a la intervención de Puerto Norte, a diferencia de Puerto Madero, eran en su mayoría de dominio privado. Esto presentaba una dificultad adicional a la hora de formular la normativa particular dado que las condiciones y los índices de urbanización propuestos debían contar con la conformidad de sus dueños. Previo al 2005 los propietarios de los terrenos involucrados en la operación eran las empresas FACA SA (Federación Cooperativas Argentinas) y AFA (Agricultores Federados Argentinos), Maltería SAFAC SA, Agroexport, Servicios Portuarios (Unidad III), Inversiones y Mandatos SA, Silos Minetti SA y el ONABE (MCR- Ordenanza N° 7892/05) que luego se convertiría en la ADIF. Aquí se puede ver como se estructuró Puerto Norte a partir de la situación dominial de cada terreno y la consecuente división en Unidades de Gestión.

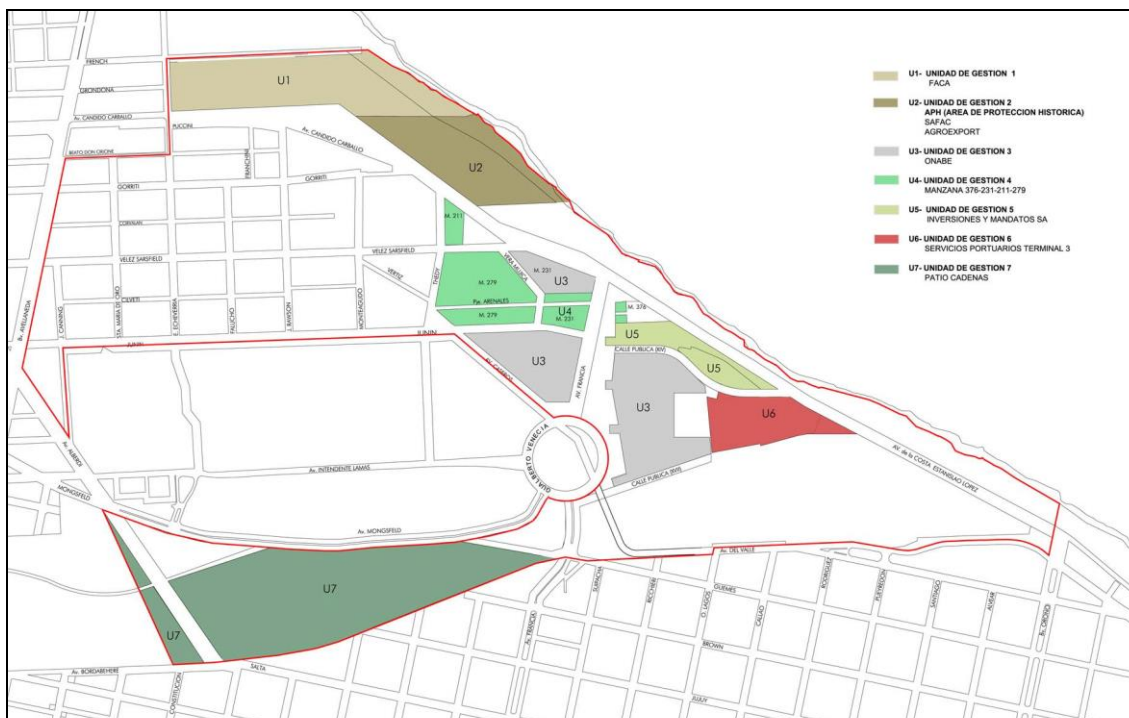


Ilustración 20: División de Puerto Norte según las 7 Unidades de Gestión

Fuente: Municipalidad de Rosario, Ordenanza Básica 7892/05

En el desarrollo del Capítulo 2, dimos cuenta de los conflictos generados a partir de la firma de la aprobación de la Ordenanza Básica y la posterior firma de los Convenios. El primero de ellos se encontraba en relación con la resistencia de las empresas cerealeras, Agroexport y Servicios Portuarios, que se resistían al trasladado sus actividades al sur de la Ciudad¹⁹ interponiendo demandas judiciales²⁰ que se fueron intensificando junto con la exigencia de traslado del Municipio. En una segunda instancia, cuando el litigio se resolvió a favor del Estado²¹ y las empresas debieron dejar de funcionar en el sector, se convirtieron automáticamente en desarrolladoras inmobiliarias. Las consecuencias de esto resultan interesantes para el análisis por lo que serán analizadas en el siguiente apartado. El segundo conflicto, se planteaba con la empresa Inversiones y Mandatos era la única desarrolladora que contaba con la normativa aprobada y que, por lo tanto, pugnaba por comenzar las obras. Por último, el conflicto que implicaba el acuerdo con la ADIF para establecer las condiciones de urbanización de las Unidades de Gestión 3 y 7 que representan un 48% del total de la superficie. Las otras empresas se encontraban a la espera de la resolución de estas situaciones, para luego decidir el futuro de sus terrenos. Es decir que, frente a estos conflictos, algunas empresas cambiaron sus estrategias en esa mutación y otras acordaron los términos amoldándose a la normativa aprobada.

Ahora bien, en ese contexto de nuevos actores y de estrategias cambiantes, ¿cómo se transitó desde el debate proyectual hacia la materialización de las propuestas? Esa transición se operó en torno a los instrumentos de gestión del suelo –en particular de los particulares de cada Unidad de Gestión- con el consecuente protagonismo del Concejo Deliberante. Este se produce a partir de que son los representantes políticos, los que deben aprobar estos instrumentos,²² poniendo de manifiesto los intereses y las estrategias en pugna. En esa instancia, ese nuevo modo de concebir los instrumentos de

¹⁹ Municipalidad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 7893/05. “La Ordenanza No 3992/85, de creación del área ferropuertaria que se extiende dentro de los límites del Distrito L3-1R5-2 del Código Urbano y el Decreto No 11.226/96, que lo designa como Centro de Renovación Urbana y Parque Habitacional Raúl Scalabrini Ortiz, según lo previsto por el Plan Regulador vigente, el cual determina el desmantelamiento de las instalaciones portuarias existentes en la zona Norte de la ciudad y talleres ferroviarios, la reorganización del sistema y el traslado de las actividades portuarias a la zona Sur de la ciudad”.

²⁰ <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-4044-2006-06-18.html>
<http://m.abogadosrosario.com/noticias/leer/653/>

²¹ <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-9345-2007-07-13.html>

²² Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756 y su reforma introducida por Leyes N° 12.065 y 12.423. Capítulo III Atribuciones y Deberes del Concejo Municipal.

gestión del suelo, considerando la plusvalía en relación a los GPU, interpela las modalidades de toma de decisiones y los procedimientos vinculados, como planteamos en el capítulo anterior.

Esta innovación, en relación a los instrumentos y los Grandes Proyectos Urbanos,²³ se fue incorporando desde distintos objetivos y formatos a lo largo del proceso. Esto se visualiza claramente en los debates del Concejo Deliberante y en los discursos de la Secretaría de Planeamiento. Sin embargo, la Ordenanza Básica N° 7892/05, que aprobó la realización de Puerto Norte, no logró incorporar totalmente los alcances de la captación de plusvalía urbana, pues estaba atravesada por las restricciones de la Ordenanza de Urbanización N° 6492/97. Según ésta, Puerto Norte se enmarca dentro de los *Programas de Urbanización Integral* y, por su escala, se encuadra en el nivel 4 (más alto) de exigencia en cuanto a las obligaciones que debe cumplir el urbanizador. A partir de las mencionadas obligaciones, los desarrolladores inmobiliarios que operaban en Puerto Norte, además de donar la superficie destinada para calles, trazados e infraestructura, estaba obligado a donar el 15% (10% en espacios verdes y 5% para fines comunitarios) del terreno resultante al Municipio. Esta obligación generó un intercambio entre la superficie comercializable del privado y la superficie de suelo que el Municipio obtiene por esa nueva urbanización. Tal como se mencionó en el Capítulo 2, el acuerdo de las condiciones de urbanización de cada terreno y el modo de cumplir con estas obligaciones se formalizó a través de un Convenio Urbanístico, también incorporado a partir de la Ordenanza de Urbanización.²⁴ Luego estos fueron refrendados a partir de Ordenanzas Complementarias que debieron ser aprobadas por el Concejo

²³ Esto en Rosario se puso en evidencia a través del Estudio de Consultoría “Análisis y proposición de métodos de ponderación y de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana” dirigido por Beatriz Cuenya y publicado en el 2004 estudiado en el Capítulo anterior. Luego a partir del Programa para América Latina del LLILP se comenzaron a financiar estudios relacionados con estos nuevos temas entre los que se encuentra el Proyecto de Beatriz Cuenya publicado en el 2009 “Movilización de Plusvalías Urbanas en un Gran Proyecto Urbano. La Experiencia de Puerto Norte en la Ciudad de Rosario”. Por otro lado en el 2006, se realizó en Rosario un curso que se denominó “Distribution of Costs and Benefits in the Urbanization Process: New Value Capture Tools” y que se encontró a cargo de Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy; Arq. Beatriz Cuenya, Centro de Estudios Urbanos y Regionales; Arq. Eduardo Reese, Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento. En el marco de estas investigaciones, el Convenio Urbanístico era estudiado como un instrumento potencialmente apto para captar plusvalía urbana.

²⁴ Tal como se consigna la Ordenanza Complementaria N 7893/05 en su Artículo N 2.- “La urbanización de la 2ª Fase del Desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte se enmarca en los Programas de Urbanización Integral, según lo dispuesto en la Ordenanza N 6492/97, apartado 4.2.2. y queda sujeta a las condiciones establecidas para Convenios Urbanísticos - apartado 4.2.4. - debiendo cumplimentarse con lo dispuesto en la presente, en un todo de acuerdo con lo estipulado en la Ordenanza Básica”

Deliberante según lo establece la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Santa Fé en su Artículo N° 39.

En síntesis, la Ordenanza Básica de Puerto Norte abre varios frentes de conflicto. En primer lugar, a partir de la necesidad de acordar las condiciones de urbanización con propietarios que tenían distintos intereses. En segundo lugar, porque se aprueba en un contexto en el que se estaban debatiendo nuevas ideas en relación con los instrumentos de gestión del suelo y la posibilidad de los mismos de captar plusvalía urbana. En tercer lugar, el paso de los Convenios Urbanísticos por el Concejo Deliberante incorporaba otra complejidad adicional. Es decir que obligaba el paso de los acuerdos técnicos a arenas políticas en las que se ponían en cuestión otros intereses que excedían las condiciones de realización de cada proyecto. Se trata de un acuerdo técnico que debe ser validado por la opinión de los representantes políticos y, que implica inevitablemente, un intenso proceso de negociaciones. Pues los acuerdos y consensos técnicos se transforman cuando pasan a ser objeto de disputas políticas. (Novick, 2012)

Ante esta complejidad de variables, en un contexto en el que se estaba operando sobre tierras que pertenecían a empresas privadas -con distintas capacidades de acuerdo y negociación- el modo de gestión determinaría la posibilidad de realización. Mediante la estrategia de negociar con cada desarrollador de manera independiente, se ampliaron las capacidades de negociación de la Secretaria de Planeamiento. Esto asume especial relevancia por dos motivos. Por un lado, porque a partir de la promulgación de la Ordenanza Básica de Puerto Norte, se inició el proceso de compra venta de los terrenos que implicó un constante cambio de referentes para el acuerdo de las condiciones de urbanización en cada caso. Por el otro, y como consecuencia de lo anterior, porque se incorporaron nuevas empresas con vasta experiencia en este tipo de desarrollos inmobiliarios y con la capacidad de obtener las condiciones para la realización de los emprendimientos. De esta manera se puede ver claramente que el escenario, para la aprobación de la normativa específica de cada Unidad de Gestión era complejo en tanto se encontraban en juego una gran cantidad de variables.

El proceso de compra- venta de los terrenos

Efectivamente, como consecuencia de la aprobación de la Ordenanza Básica y de la reactivación del mercado inmobiliario, se intensificó el proceso de compra venta de estos terrenos. Éste se vio además favorecido por la resolución del litigio emprendido por las empresas cerealeras, que se resistían al traslado, a favor del Estado. Como se mencionó anteriormente, se trataba de las empresas Servicios Portuarios y Agroexport que, una vez resuelto el conflicto judicial, modificaron su papel dentro del escenario y se transformaron en desarrolladoras inmobiliarias. Por otro lado, con excepción de la UG5 que fue adquirida en el 2001, el resto de los terrenos fueron puestos en el mercado, en muchos casos ya valorizados a partir de la aprobación de las Ordenanzas Complementarias. Éste proceso se podría sintetizar de la siguiente manera:

-Unidad de Gestión 1- Sector 1. En el 2005 Servicios Portuarios compró los terrenos donde funcionaban FACA y AFA. En el 2008 logra la aprobación de la norma y en el 2011 vende el terreno a TGLT que ya estaba haciendo FORUM en la UG2.

Un párrafo aparte merece el análisis del proceso de compra-venta de esta Unidad de Gestión. En el 2005 a través de remate judicial los terrenos son adquiridos por la empresa Servicios Portuarios por un valor de US\$ 4.000.000. (Cuenya, 2012) Teniendo en cuenta que el terreno cuenta con 80.040 m², el precio de compra por metro cuadrado fue de US\$ 50. Según el Informe de Estados Contables Intermedios de la empresa TGLT a septiembre de 2011²⁵, el precio de adquisición por parte de esta firma en ese año fue de US\$ 20.000.000-, es decir US\$ 250 por metro cuadrado. Por lo tanto la empresa Servicios Portuarios SA se apropió de una renta adicional como consecuencia de la normativa aprobada en el 2008 de US\$ 16.000.000-. Se trata de tradicional proceso de especulación pasiva (Jaramillo, 2003) que pone en evidencia la magnitud de las rentas extraordinarias que se generan como consecuencia del cambio de normativa. Este es el tipo de Plusvalía Urbana que no logra ser capturada con ninguno de los instrumentos puestos en marcha para la gestión de Puerto Norte.

²⁵ <http://www.mzweb.com.br/tgl/web/arquivos/EECC%20TGLT%20SA%20300911.pdf>

- Unidad de Gestión 2- Sector 1. En el 2007 la empresa TGLT compra los predios de la ex Malteria SAFAC perteneciente al Grupo Bemberg. El terreno es adquirido en el 2006 con la norma aprobada.
- Unidad de Gestión 2 – Sector 2. En el 2007 la empresa Ingeconser compra el terreno que correspondía a Agroexport una de las ultimas cerealeras en dejar de funcionar. El terreno lo compra sin la norma aprobada.
- Unidad de Gestión 4 (manzanas 21 1, 23 1, 279, y 376). Antes de la aprobación de la norma, estos terrenos pertenecían a propietarios individuales. En el 2008 se aprueba la UG4 (manzana 279) a nombre del Grupo García. La Manzana 376 cuenta con una ordenanza independiente pero no logramos, aún, identificar el propietario.
- Unidad de Gestión 6: en el 2008 se firma el Acta Acuerdo con Servicios Portuarios, dueño original de esas tierras. Esta empresa se asocia con el estudio Fernández Prieto que diseña el proyecto y se avanza con el desarrollo denominado Complejo Mahui.
- Manzana 407: pertenece a la Primera Etapa del desarrollo, se trata de los terrenos adquiridos por IRSA. Esta manzana es adyacente al Shopping y para su consolidación se aprueba en el 2010 una modificación de la Ordenanza anterior.

Como corolario de este proceso el escenario de empresas propietarias se modificó, y se incorporaron dos nuevas empresas, Ingeconser y TGLT, dedicadas específicamente a los desarrollos inmobiliarios. La primera de ellas, radicada en Málaga autodefinida como “Empresa constructora y promotora inmobiliaria multinacional” con delegaciones en Sevilla, Granada, Brasil, Argentina, Argelia y Panamá. La segunda, también desarrolladora inmobiliaria tiene sede en Buenos Aires, Rosario y Montevideo.

Aquí queda en evidencia que el entramado resultante de proceso de compra venta de los terrenos fue amplio e incluyó empresas de gran envergadura con amplia experiencia en desarrollos inmobiliarios de estas características. En este contexto, la Secretaría de Planeamiento debía mediar entre el proyecto original (producto del proyecto ganador del Concurso realizado en el 2004) y las condiciones que imponían estas empresas para la de ejecución de las obras. Ante este escenario, resultaba indispensable adoptar un esquema de gestión que posibilitara el acuerdo de las condiciones de urbanización con cada propietario de manera independiente. Esto no hubiese sido posible si se hubiese avanzado con la aprobación del Proyecto de Ordenanza original, que tal como se analizó en el capítulo 2, fue retirado del Concejo en el 2004. De esta manera la Secretaría de

Planeamiento, con los recursos y los plazos disponibles, avanzó con las negociaciones para la firma de los Convenios a fin de posibilitar la posterior aprobación de la normativa particular de las Unidades de Gestión en las que Puerto Norte había quedado dividido.

Los instrumentos de gestión del suelo

¿Por qué la normativa utilizada en Puerto Norte, no logró incorporar ninguna obligación relacionada con la posibilidad de captar plusvalía urbana?²⁶ Nos interrogábamos en el Capítulo anterior. En el presente apartado intentaremos responder a esa pregunta identificando que factores se encontraban en juego.

Una primera parte de la respuesta, la propusimos al plantear el doble juego de tensiones entre los tiempos de los procesos administrativos y el de los desarrolladores inmobiliarios. En efecto, el plazo administrativo que requiere la reformulación de los instrumentos de gestión del suelo es extenso. Como ilustración, es necesario recordar las alternativas de la aprobación de la Ordenanza de Urbanización, analizada antes o las del proceso de aprobación de la reglamentación de los Convenios Urbanísticos que será analizado líneas abajo. Efectivamente la reformulación de los instrumentos de gestión del suelo es compleja porque afecta intereses precisos –que movilizan a actores- y requieren de procedimientos, de debates y consensos para llegar a aprobarlos en sede técnico política. Como contracara, los desarrolladores se mueven con el síndrome de la urgencia, desde las cambiantes circunstancias del negocio inmobiliario. Es decir que el tiempo que requiere el proceso de formulación de los instrumentos de gestión del suelo, (diseño, presentación, debates legislativos, aprobación de la ordenanza) se contraponen con la necesidad del desarrollador inmobiliario de obtener los índices en los tiempos que su proyecto requiere.

Una segunda parte de la respuesta, complementaria a la primera, resulta de las controvertidas relaciones entre el Servicio Público de la Vivienda (que promovió la realización del estudio de Consultoría del CEUR) y la Secretaría de Planeamiento

²⁶ Aquí es necesario realizar la siguiente aclaración. Como será analizado posteriormente, sí se incorporaron estas variables, en las tasaciones que se requieren para estimar las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización. Sin embargo, las mismas no lograron dar cuenta de los valores que dichos terrenos fueron adquiriendo a lo largo del tiempo.

Urbano que estaba trabajando en la elaboración de la normativa específica de Puerto Norte. Estos dos sectores no se encuentran vinculados en el Organigrama²⁷ de la Municipalidad y actúan según sus propias lógicas que no coinciden con los tiempos de la toma de decisiones. (MCR- Decreto N° 2891/07)

Finalmente, en tercer lugar no es de soslayar la dificultad de innovar en la esfera de los instrumentos de gestión del suelo, que resultan de las tensiones que se generan entre las lógicas académicas y los tiempos de la Secretaría de Planeamiento que pugna para que el proyecto sea “posible”, más allá del “deber ser” que los profesores postulan. Efectivamente, en ese marco se genera una distancia entre las argumentaciones planteadas en las publicaciones académicas que “desde afuera” analizan como deben desarrollarse los procesos y la gestión real de los mismos. Dentro de esta última se ponen en evidencia las presiones bajo las que se dirimen las decisiones de quienes intentan que “las cosas sucedan”. Especialmente porque, además de la adecuación y el consenso en relación a los instrumentos, es necesaria la negociación con los desarrolladores para posibilitar la concreción del proyecto. Aquí, es interesante retomar los postulados de Martínez San Vicente cuando afirma:

“La consideración de la idea de “proceso” y de “transformación” no como uno de los tantos parámetros de análisis, sino como el “método” que entiende ligar “recursos” con “objetivos” y “tiempos”. Esta doble necesidad de enfrentarse a recursos disponibles y a la interpretación de los procesos presentes en la estructura urbana como guía para la transformación, se basa en la convicción de que “todo proyecto de la realidad es tal en la medida en que pone su lógica en la continuación, aun dialéctica, del proceso de formación y transformación presentes en los varios organismos urbanos” (Martínez San Vicente, 1987)

Ordenanzas Complementarias

A pesar de estas tensiones, la Secretaría de Planeamiento debió avanzar con la aprobación de la normativa específica de cada terreno, con las condiciones de

posibilidad existente y más allá de la forma de incorporar la captación de plusvalía urbana. Posponer la formulación de las Ordenanzas hasta contar con los instrumentos de gestión adecuados, podía poner en riesgo la concreción efectiva del proyecto. En este sentido la dificultad que enfrentó fue doble, por un lado negociar con celeridad las condiciones de realización de cada Convenio Urbanístico, en consonancia con los tiempos exigidos por los desarrolladores que operan en función de sus propios intereses. Y por otro lado, lograr las mayorías en un Consejo Municipal que, especialmente durante el 2008, (tributario de un cambio de representación política) comenzó a oponer resistencias.²⁸ Esta doble dificultad, en muchos casos, puso obstáculos en la tramitación y la gestión previa de las Ordenanzas Complementarias según los procedimientos de formulación establecidos en la misma Ordenanza de Urbanización y en la Ordenanza Básica²⁹.

Efectivamente, entre el 2005 y el 2007 el oficialismo contaba con la posibilidad de aprobar las Ordenanzas en el Concejo Deliberante, sin mayores resistencias. Sin embargo, luego de la renovación del Concejo del 2007, se observó que los bloques de Encuentro por Rosario, Partido del Progreso Social y del Frente para la Victoria, comenzaron a exigir mayor transparencia y el cumplimiento de los procedimientos administrativos. En este contexto, es indispensable rescatar la figura de María Eugenia Bielsa, perteneciente a la generación de arquitectos urbanistas de los primeros años de la década del noventa. Tal como fue analizado en el capítulo 1, ella formó parte del equipo de Martínez San Vicente en el Seminario Internacional de Proyectos que se realizó sobre Puerto Norte. En este primer momento era colega de quienes posteriormente serían promotores de la propuesta sin embargo, en ese momento, encabezó una sistemática oposición. Su voz dentro del Concejo, recuperó el tenor de muchos de los debates académicos y los instaló en la esfera legislativa. La argumentación “científica” que promovía la captación de plusvalía, se transformó en el instrumento político de una oposición, que bregaba por transformar el alcance de los Convenios y de las Ordenanzas Complementarias. En esa orientación, se plantea la necesidad de incrementar el monto

²⁸ La primera Ordenanza Complementaria se aprobó en el 2005 (junto con la Ordenanza Básica) continuó en el 2006 con la aprobación del Sector 1 de la Unidad de Gestión 2, en el 2007 el Sector 2 de la misma Unidad de Gestión y se acelera en el 2008, año en el que se aprueban el resto de las Unidades de Gestión de estos terrenos por lo que no se pudo avanzar con la normativa específica de los mismos.

²⁹ Consejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 21 de febrero de 2008. Mensaje del Intendente con anteproyecto de ordenanza “Plan de Detalle Unidad de Gestión N° 2 Sector 2 Plan 2° Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte.” (Pag 47)

de las obligaciones impuestas a los desarrolladores, en función de la escala de los emprendimientos que se estaban autorizando. Así, desde la oposición se solicita también intervenir en los procesos de formulación de las Actas Acuerdo, que no debían limitarse a la actuación de los funcionarios técnicos municipales y de quienes responden a la gestión (CMCR, 21 de febrero de 2008: 41) exigiendo transparencia e instancias de participación previas de los vecinos en los procesos de formulación e implementación de los Convenios Urbanísticos a través de la realización de audiencias públicas.(CMCR, 4 de diciembre de 2008: 68) Y, por último, se exige, mayor participación del propio Concejo en los procesos formulación de los Convenios Urbanísticos y la reglamentación de los mismos. (CMCR, 16 de octubre de 2008: 34 y 4 de diciembre de 2008: 67) Una de las mayores resistencias se funda en los procedimientos a seguir. Es decir, cuando se ingresa el proyecto de ordenanza para su aprobación, el Convenio ya fue firmado por las partes, previo acuerdo de las condiciones y las compensaciones. De esta manera se limita la posibilidad de opinión y el margen de acción tanto del Concejo Deliberante en general como de la Comisión de Planeamiento en particular. (CMCR, 11 de octubre de 2012: 41)

En ese punto, es ilustrativa la declaración de la Concejala María Eugenia Bielsa cuando en la Sesión en la que se estaba tratando el Proyecto de Ordenanza de la Unidad de Gestión 1 y 6, afirma:

“En ese caso nosotros pedíamos que sacáramos una ordenanza que de alguna manera reglamentara ciertas pautas de cómo se iba a dar ese convenio urbanístico. Esas pautas no fueron aceptadas por el bloque oficialista, por lo cual seguimos teniendo por ahora discrecionalidad absoluta en los convenios urbanísticos y hemos aprobado varios en lo que va de la gestión y en ese mecanismo lo que nosotros pedíamos y creo que es lo que de alguna manera garantiza, es que se fijen que permitan a todos los oferentes tener iguales posibilidades. Esto quiere decir que si yo tengo la oportunidad de un negocio urbanístico, sea la empresa que sea, sepa cuáles son las reglas con las cuales voy a poder operar en el sector. Esto no se dio así, porque efectivamente no hay ningún parámetro para operar sobre el sector, salvo los que defina la

Secretaría de Planeamiento *ad hoc* con el empresario privado.”
(CMCR, 16 de octubre de 2008: 22)

En esta misma línea de argumentación, es interesante rescatar la intervención del Concejal Giuliano cuando afirma:

“Nosotros venimos planteando ya desde hace algún tiempo, nuestro desacuerdo con el modo en que el municipio ha planteado la urbanización en los últimos años en la ciudad, sobre todo de manos de lo que se llaman los convenios urbanísticos. Estos convenios urbanísticos sin regulación, sin disposiciones precisas en esta materia. ¿Qué pasó? Nosotros creemos que este modelo de urbanización que el municipio ha implantado tiene que ver seguramente con el fin del estado de bienestar social que se ha dado en muchos lugares del mundo y también en nuestra ciudad en esta materia, en esta específica materia.”(CMCR, 22 de diciembre de 2011: 69)

Estas demandas, que exigían transparencia, pero también ponían de manifiesto las diferencias políticas en el seno del Concejo Deliberante, se tradujeron en el 2008 en un Proyecto de Ordenanza para regular los Convenios Urbanísticos. Sin embargo, esta iniciativa se aprueba en octubre del 2012 dejando nuevamente en evidencia los plazos que requieren los procesos de consenso. Por lo demás, en el momento en el que se plantea la necesidad de incrementar las regulaciones con la implementación de los Convenios Urbanísticos, ya se había firmado la mayor parte de los correspondientes a Puerto Norte. En esta línea, cuando se aprueba dicha Ordenanza, considerando además que la reglamentación exigida demoró tres años en ser aprobada, el proyecto estaba ya en fase de implementación.

En síntesis, nos encontramos ante un Concejo que por distintas razones opone resistencias a la aprobación de las Ordenanzas Complementarias y por lo tanto de los Convenios Urbanísticos. Para ello, la noción de plusvalía urbana fue utilizada para fundamentar la oposición. Asimismo, en cuanto a la presentación del nuevo Proyecto de Ordenanza para regular los Convenios Urbanísticos, se puede ver los desfases entre

las temporalidades de unos en relación a los otros y los plazos que requiere la reformulación de este tipo de instrumentos.

Plusvalía Urbana y compensaciones

En respuesta a la oposición en el Concejo, el Poder Ejecutivo Municipal incorporó la premisa de recuperación Plusvalía Urbana y construyó un discurso para defender la gestión y posibilitar la ejecución. Teniendo en cuenta la imposibilidad de contar con los plazos requeridos para la reformulación de los instrumentos, se designó en términos de captación de plusvalía urbana a compensaciones que no cumplieran de manera estricta con ese principio. Esto será analizado al finalizar el presente Capítulo, sin embargo, a pesar de no tratarse *strictu sensu* de obligaciones definidas en función del incremento de la renta urbana, las compensaciones de la Ordenanza de Urbanización y la posterior exigencia de superficie para espacio público se postulan como importantes avances “del estado sobre el mercado.”

Efectivamente, este avance fue evidente cuando la Secretaria de Planeamiento logró la incorporación de nuevas compensaciones y el perfeccionamiento de las existentes. Si se analizan las Actas Acuerdo y las exigencias de cada una se verifica que a lo largo del proceso las obligaciones del urbanizador se fueron, no solo incrementando sino que también se fueron ajustando. En este esquema la capacidad de generar los nuevos espacios, descritos en el Capítulo 2, a través de la figura de “Servidumbre Administrativa de Uso Público”, fue la obligación más relevante que se pudo implementar por fuera de la Ordenanza de Urbanización. La posibilidad de ceder en servidumbre un porcentaje de la superficie para espacio público, fue posible a cambio de otorgarle a los desarrolladores la posibilidad de construir por debajo del nivel cero, superficie que no sería computada en el FOT aprobado. (Levin- Lemma, 2014) Asimismo, a partir de la firma del Acta Acuerdo de la Unidad de Gestión 2 Sector 2, se incorpora una nueva obligación para el urbanizador, referida a la consolidación y mantenimiento de los espacios constituidos a través de dicha figura. Para formalizarlo en el Acta Acuerdo, se estimó el monto requerido y éste se actualizó a través de un parámetro de referencia. En el caso de las Actas Acuerdo para Puerto Norte, la actualización se estableció en relación al costo de una cuadra de pavimento asfáltico de determinadas características constructivas. (Levin, 2012) Con esta obligación que el

urbanizador debe asumir, la Municipalidad garantiza los fondos requeridos para la consolidación y el mantenimiento de los espacios públicos en Puerto Norte, sin comprometer fondos propios y paralelamente consigue mantener el vínculo con el inversor una vez finalizadas las obras.

Es decir que, para la gestión de Puerto Norte se implementaron dos tipos de instrumentos. Por un lado, las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización y por el otro las nuevas obligaciones relacionadas con la generación de espacios públicos. La coexistencia de ambos, le otorgó a la Secretaría de Planeamiento nuevas posibilidades de negociación y la suficiente flexibilidad para acordar las condiciones de urbanización de manera particular con cada desarrollador. El primero, más genérico, referido a la obligación de sesión del 15% del suelo al Municipio. Los otros, específicos de cada proyecto, a partir de la figura de “servidumbre administrativa de uso público” y la obtención de los fondos para consolidarlos y mantenerlos. Sin embargo estos, se determinan recíprocamente. Esto es así, en tanto la estimación del 15% se realiza una vez descontada la superficie destinada a trazados y a servidumbre, por lo tanto ésta se realiza sobre el terreno neto³⁰. En otros términos, cuanto más superficie en condiciones de servidumbre se acuerda en el marco del proyecto, menor superficie de donación se obtiene a partir de la Ordenanza de Urbanización. Teniendo en cuenta que los fondos obtenidos mediante dicha Ordenanza se destinan al Fondo Municipal de Tierras, la generación de nuevos espacios públicos en Puerto Norte, perjudica a este fondo destinado a resolver el déficit de viviendas en los sectores de menores recursos de la ciudad.

En síntesis, como estamos viendo, el proceso de formulación y aprobación de las Ordenanzas Complementarias fue complejo y se fue perfeccionando a partir de la experiencia de la Secretaría de Planeamiento. El conocimiento que ésta fue adquiriendo a lo largo del proceso, produjo no solo el mejoramiento de los términos del acuerdo con

³⁰ Municipalidad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8320/08. Artículo 8.1.2 “el urbanizador se compromete a donar el 15 % de la superficie de la parcela, una vez descontados los trazados públicos y los espacios destinados a servidumbres administrativas en un plazo no mayor a 6 meses desde la fecha de la aprobación del proyecto de urbanización definitivo. Esta donación se efectuará según el cómputo de superficie que resulte de las mensuras correspondientes, que realice el urbanizador en sitios donde la Municipalidad disponga o acepte a propuesta del urbanizador, o su compensación económica, según lo establece la Ordenanza n 8054/06 y su Decreto reglamentario.”

los desarrolladores, sino también la revisión de acuerdos previos que se encontraban aprobados.

Efectivamente, la Secretaría de Planeamiento tuvo la capacidad de renegociar compensaciones de Convenios que ya estaban firmados y se modificaron Actas Acuerdo, incorporando en ellas nuevas exigencias que fueron aprobadas por Decreto. Este es el caso de la Ordenanza N° 8237/08, correspondiente a la Unidad de Gestión 2, Sector 2. A pesar de haber sido aprobada en el 2008, en el 2010 se realizó una modificación del Acta Acuerdo inicial, a partir de la necesidad de recalcular la superficie neta utilizada para la estimación del 15% de suelo a donar. Éste terreno tiene la particularidad de tener una gran cantidad de superficie destinada a espacio público a través de la figura de servidumbre. Teniendo en cuenta que la Ordenanza de Urbanización establece que la estimación de la superficie a donar debe realizarse una vez descontada la superficie destinada a trazados y a espacios públicos, la superficie neta resultante en este terreno era muy pequeña. Por este motivo se realizó un nuevo Acta Acuerdo en septiembre del 2010, que fue aprobada por el Decreto N° 35019 en enero de 2011. En ella se estableció que la urbanizadora optaba por la compensación económica prevista en la Ordenanza de Urbanizaciones y conforme a la Ordenanza N° 8054 y su Decreto Reglamentario N° 1207/07, analizado líneas abajo. Asimismo, se realizó una nueva estimación de la superficie base para la determinación de la compensación económica, estableciéndose como superficie para el cálculo 10.175,57m², por lo que el equivalente al 15% de dicha superficie es de 1.526,34 m².

Estas experiencias en la gestión, que la Secretaría fue adquiriendo a lo largo del tiempo, posibilitó también la aprobación de nuevas Ordenanzas orientadas a generar instrumentos para la gestión de la Ciudad en su conjunto. Muchas se encontraron en relación con la necesidad de resolver el desarrollo de nuevos proyectos en el Anillo Central de la Ciudad. (MCR-Ordenanza N° 8692/10) Otras apuntaron a resolver problemas más amplios, como la normativa requerida para garantizar la correcta tasación de los terrenos, indispensable para luego estimar las compensaciones que el desarrollador debía realizar. En este sentido, en noviembre del 2006, se avanzó con la sanción de la Ordenanza N° 8054/06³¹ que modifica a la Ordenanza N° 6492/97 de

³¹ Esta Ordenanza fue reglamentada en junio del 2007, a partir del Decreto N° 1207 en donde se establece “Que asimismo, para la determinación del valor económico a compensar en los casos contemplados como

Urbanización, en referencia a las áreas a donar al dominio público. Además de establecer algunas condiciones generales de la donación de tierras o su equivalente en dinero, estipula que “la tasación del metro cuadrado del predio que debiera donarse en concepto de espacios verdes públicos y/o equipamiento comunitario (...) será calculada mediante una fórmula que contemple la estimación del valor de la tierra a futuro, según el valor de la superficie a donar al momento de ejecutarse el proyecto de urbanización.” Con esta Ordenanza se intenta perfeccionar el método de avalúo de los terrenos para la posterior estimación de las compensaciones.

Sin embargo, a pesar de haber avanzado a través de la Ordenanza y su posterior Decreto, las tasaciones realizadas para la estimación de las compensaciones no lograron dar cuenta de la valorización que se estaba produciendo sobre esos terrenos en el mercado. Esto limitó aún más la capacidad del Municipio de participar en las rentas que se fueron generando a lo largo del proceso de consolidación del proyecto. Aquí es interesante interrogarse sobre los motivos de esta limitación. Se pueden plantear dos hipótesis. La primera, se podría plantear como consecuencia de las limitaciones internas en la puesta en práctica de esta nueva normativa. La segunda, podría encontrarse en las fluctuaciones, a veces impredecibles, del mercado en torno a estas intervenciones de gran escala.

En el siguiente cuadro se verifica la relación por metro cuadrado que se estableció entre la estimación de la Municipalidad y los valores que estos terrenos fueron adquiriendo en el mercado, especialmente entre el 2005 y el 2008. Como se puede ver en el 2005 la estimación de la Municipalidad se encontraba en relación a los valores de mercado. Sin embargo en el 2007, año en el que se reglamentó la Ordenanza 8054/06 antes analizada,

Urbanizaciones Básicas, Integrales y Especiales, el planteo de un valor futuro de la fracción se debe realizar contemplando las normativas e indicadores urbanísticos que resultan de las nuevas características que le asignan al sector, y que por lo tanto no tiene comparables en su entorno.” Como criterio para las tareas de tasación, adopta las pautas establecidas por la Norma TTN 12 del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Y se consigna que las compensaciones económicas previstas, serán destinadas al Fondo Municipal de Tierras. En el Anexo 1 de ese Decreto, que especifica las normas para la determinación del valor económico a compensar, se definen obligaciones del urbanizador en referencia al plazo para la ejecución de infraestructuras, el plazo para la ejecución del proyecto que varía en función a la superficie del emprendimiento, se definen las tasas de interés. Asimismo, se establece una utilidad máxima del negocio del 20%, se definen criterios para estimar los gastos. Por último propone una fórmula para el cálculo del valor económico que debe compensar. Esta ordenanza pudo ser implementada a partir de la firma en julio del 2007, con el Acta Acuerdo correspondiente al Sector 2 de la Unidad de Gestión 2 de la firma Ingeconser.

el precio por metro cuadrado se había duplicado y la Municipalidad lo estimaba un 25% por debajo.

Tabla 1

Precio en el mercado cuadrado en el mercado en relación a la estimación realizada por la Municipalidad 2000-2011

Año	Dólares/m2 según el mercado	Dólares/m2 15% Ordenanza de Urbanización
2000	\$ 60,00	
2005	\$ 180,00	\$ 190,00
2006		\$ 300,00
2007	\$ 380,00	\$ 288,00
2008		\$ 351,00
2009	\$ 400,00	

Fuente: elaboración propia en base a: Actas Acuerdo, datos brindados por la Municipalidad de Rosario o publicados en <http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf>. Publicación de estados contables de la empresa TGLT a septiembre de 2011. Cuenya, 2012. Barenboin 2013

En síntesis, a partir de esta Ordenanza, más allá de los desfases en relación con los valores de mercado, el Municipio estableció que la tasación debe realizarse una vez aprobada la norma, sino que además, que la estimación será realizada en función de los valores futuros que dicho suelo va a poseer. De todas las Ordenanzas estudiadas en relación a Puerto Norte, ésta es la primera que incorpora el concepto de Plusvalía Urbana, aunque sin hacerlo de manera explícita. Esto se produce en tanto, al establecerse en qué momento del proceso debe realizarse la tasación y aclarando que la misma debe estar calculada incorporando los valores futuros, se posibilita que en el momento de hacerse efectiva la donación del 15%, se realice a partir del precio del suelo generado a partir de la nueva normativa, que es lo que le produce la renta adicional.

De los instrumentos al territorio: 2010-2013

Este momento se caracteriza a partir de la materialización de los emprendimientos y es un periodo complejo de analizar por ser el más próximo en el tiempo. Hasta diciembre de 2013, se encontraban finalizadas las construcciones previstas en la UG5 que fue el primer emprendimiento aprobado. En cuanto a la UG2 sector 1 y 2 correspondiente a Forum y Ciudad Ribera respectivamente, se encuentran parcialmente habilitados. En la Unidad de Gestión 6 se terminaron de construir las Torres del Complejo Mahui, al igual

que la UG4. Por último la UG1 denominado Metra, luego de algunas modificaciones requeridas, está próxima a iniciarse.

A continuación se presentan los proyectos acordados para cada Unidad de Gestión ordenados de manera cronológica según la fecha de aprobación de cada Ordenanza Complementaria



Ilustración 21: Unidad de Gestión 1- Metra
Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017



Ilustración 22: Unidad de Gestión 2- Sector 1- Forum
Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017

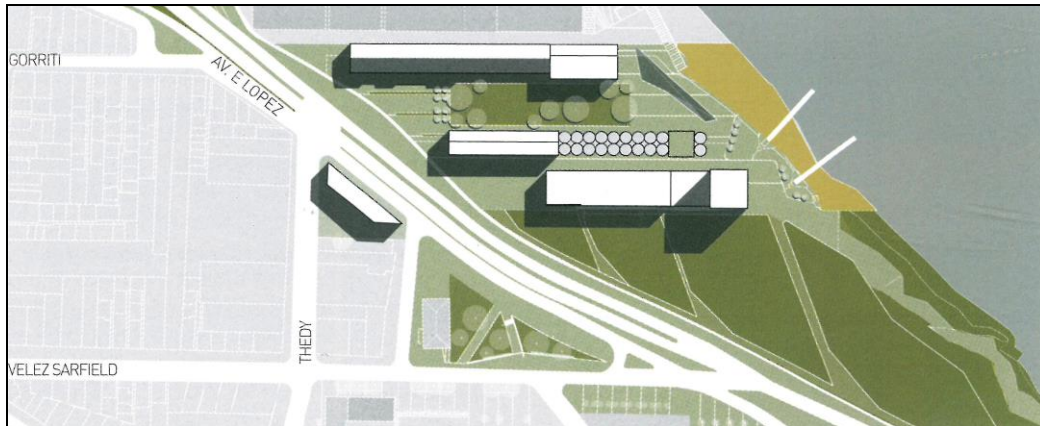


Ilustración 23: Unidad de Gestión 2- Sector 2- Ciudad Ribera
 Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017

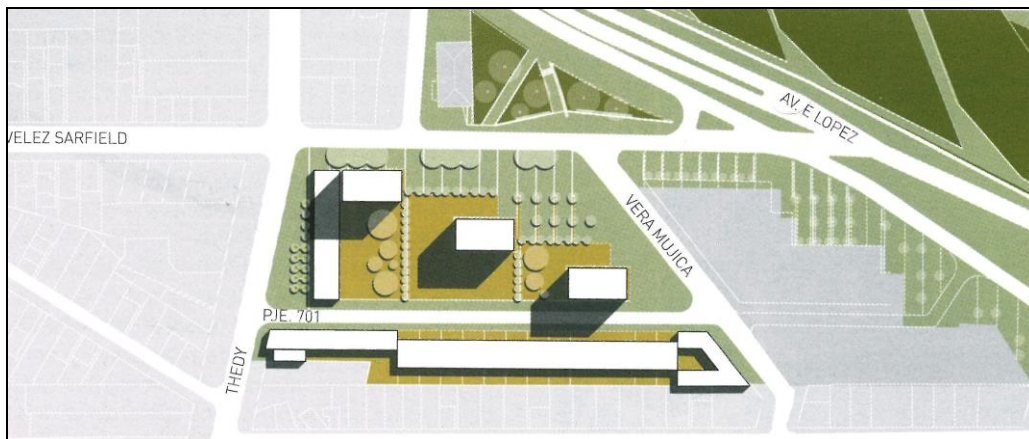


Ilustración 24: Unidad de Gestión 4- Manzana 279
 Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017

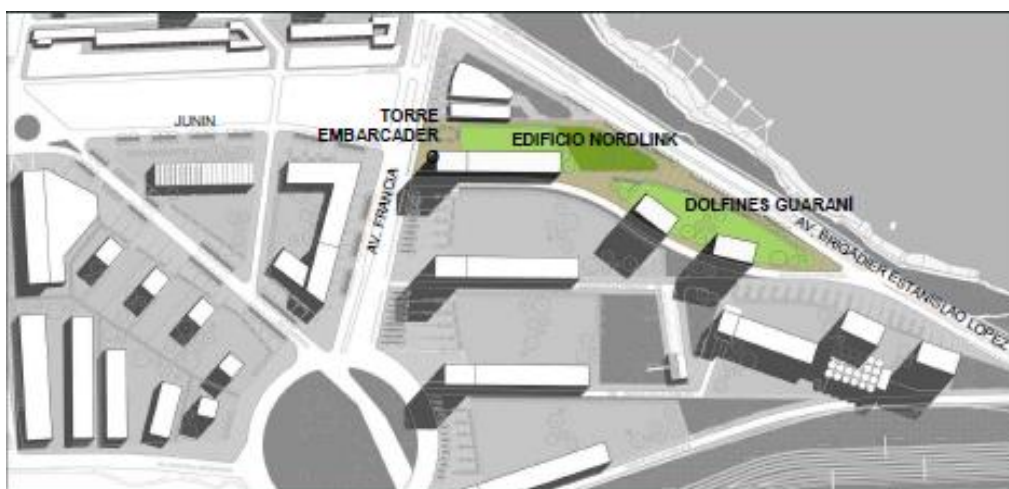


Ilustración 25: Unidad de Gestión 5- Dolfinos Guarani
 Fuente: Documento exposición Mirta Levín/ Municipalidad de Rosario- Plan Urbano Rosario 2007-2017



Ilustración 26: Unidad de Gestión 6- Complejo Mahui
Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017



Ilustración 27: Manzana 407
Fuente: MCR - Plan Urbano Rosario 2007-2017

Como se puede observar en estas imágenes, también la experiencia de la Secretaría de Planeamiento se verifica en el incremento de los espacios públicos y la permeabilidad de los límites posibilitando una mayor integración visual y morfológica.

Durante este momento, muchas de las dificultades que la Municipalidad tuvo enfrentar, fueron propias del periodo de ejecución de las obras. En el 2013, cuando ya estaba aprobado el proyecto que había realizado el Arq. Forster para la Unidad de Gestión 1, la empresa Aguas Santafecinas denuncia que uno de los edificios previstos en el Master Plan, no podía ser realizado dado que estaba emplazado sobre los caños maestros de agua que abastecen parte del centro y el sur de la ciudad³². Durante el mismo año, los Concejales de la oposición efectuaron denuncias en referencia a la ejecución de la Unidad de Gestión 2- Sector 2. Las mismas se originaban en torno a que en el hotel previsto en dicha Unidad de Gestión, se estaban construyendo más pisos de los que estaban autorizados en la Ordenanza original. Por último, en el complejo de Ciudad Ribera, como consecuencia de una fuga de gas, se produjo un incendio en el que falleció una joven³³. Este hecho se produjo como consecuencia de que el edificio comenzó a ser ocupado, sin contar con las habilitaciones necesarias.

En síntesis, también en el período de ejecución las urgencias de los desarrolladores desde distintas dimensiones distorsionan el curso de los desarrollos. Por otro lado, en función del comienzo en la visibilización de los proyectos, comienzan a aparecer en escena nuevos actores, especialmente las organizaciones sociales.

³² <http://info341.com.ar/?noticia=una-obra-en-puerto-norte-podria-dejar-sin-agua-parte-de-rosario>

³³ <http://www.rosario3.com/noticias/Explosion-en-Puerto-Norte-el-edificio-no-tiene-final-de-obra-20130419-0046.html>
<http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Fallecio-la-joven-quemada-en-la-explosion-de-un-departamento-en-Puerto-Norte-----20130421-0042.html>

Nuevos actores sociales: estrategias y recursos

Efectivamente durante este periodo, el entramado de actores comienza a estar protagonizado por estas organizaciones, que intervienen desde distintas aristas y con una presencia muy fuerte en el Concejo Deliberante. (CMCR, 22 diciembre de 2011) Por un lado, la Organización Giros, comienza a realizar denuncias sobre los modos de gestión de los desarrollos inmobiliarios. Aunque no directamente relacionado con el caso de estudio, su análisis permite dar cuenta de cuál es el papel que están ocupando las organizaciones sociales. En este sentido Giros, logró que se aprobara en el Consejo Deliberante, la Ordenanza del “ya basta” en el 2010. La misma se refiere a la prohibición de la figura de los barrios cerrados previstos en la Ordenanza de Urbanización³⁴.

Por otro lado, la Organización “Tren para todos” se dirigió a través del Concejo Deliberante, " a las autoridades de la Administración de Inmuebles Ferroviarios (ADIF) para solicitar que no se avance en cualquier licitación pública o privada sobre los terrenos pertenecientes a las Unidades de Gestión 3 y 7 de Puerto Norte y en general sobre los terrenos ferroviarios de Rosario". Según la ONG esto debiera ser "hasta tanto quede determinada la preservación de las tierras necesarias para el desarrollo del Proyecto Nacional de Reconstrucción del Sistema de transporte ferroviario de Pasajeros y Bienes en la Región Metropolitana".³⁵ Esta Organización logró que la UG3 y UG7 que son las tierras que administra el Estado a través de la ADIF, sean declaradas de interés público. Por otro lado logran en el 2011 que el Concejo Deliberante emita una solicitud al Poder Ejecutivo para que realice las gestiones ante la ADIF para la preservación de terrenos públicos en Puerto Norte. El apoyo a esta solicitud queda votado por unanimidad en el Concejo Deliberante.

Por último, aparece la Organización “Grito de Malvinas” que reclamaba el cumplimiento de las normas establecidas en el Código Civil en cuanto a los 35 metros establecidos por el Camino de Sirga³⁶. La exigencia del cumplimiento del Camino de

³⁴ <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-26439-2010-12-03.html>

³⁵ <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-28126-2011-04-04.html>

³⁶ <http://www.concejorosario.gov.ar/noticiaCompleta.do?noticia=000152up>

Sirga es compleja y merece un análisis particular. Desde el llamado a Concurso realizado en el 2004, descrito en el Capítulo 2, la relación entre Puerto Norte y el Río formó parte de las preocupaciones de la Secretaría de Planeamiento que priorizaba la continuidad peatonal de toda la costa como espacio público. Aquí es interesante retomar una de las premisas de las Bases del Concurso:

“Es de interés resolver aquí la continuidad del borde costero en los puntos donde se encuentran los predios pertenecientes actualmente a Agroexport S.A., Maltería SAFAC S.A. y FACA-AFA. Éstos presentan un retiro (por Ordenanza N° 4769/89) de sesenta (60) metros desde el borde de barranca hacia su interior, destinado a garantizar la continuidad del espacio público. En este sector, de acuerdo a las propuestas que se presenten, el retiro podrá ser modificado siempre y cuando se mantenga en todos los casos la misma superficie para espacio público. En consecuencia, se establece que la mejor resolución para el encuentro de los ámbitos público y privado será aquella que garantice la continuidad de lo público, sin lesionar el usufructo que el sector privado obtiene hoy de este espacio.” (Bases CNAeI, 2004)

Sin embargo, esta intención inicial, se vio dificultada al momento de aprobar la normativa específica de cada Unidad de Gestión. Las más conflictivas en este sentido fueron la Unidad de Gestión 2- Sector 2 en el que se desarrolló el emprendimiento denominado Ciudad Ribera y la Unidad de Gestión 1 en la que se está construyendo el proyecto Metra.

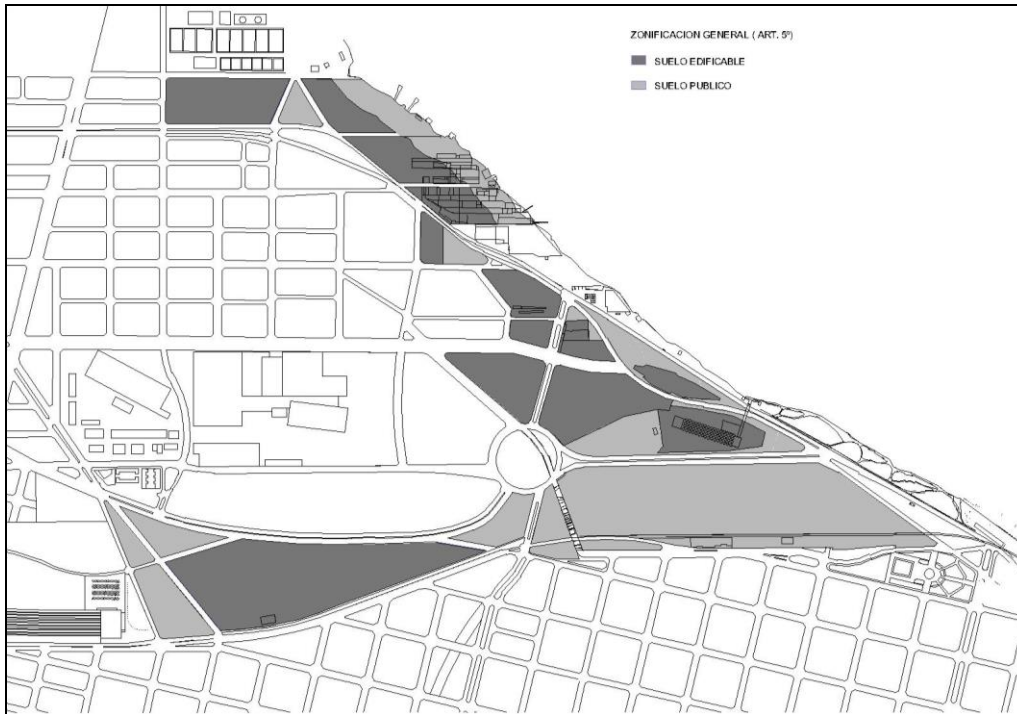


Ilustración 28: Zonificación Suelo Edificable y Público
 Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz

En el primer caso, en la Ordenanza Complementaria N° 8237/08 no hace ninguna mención particular sobre las restricciones de la superficie afectada al Camino de Sirga. Sin embargo dentro de la documentación gráfica se indica el cumplimiento de esta restricción. Como se mencionó anteriormente, las mayores resistencias sobre este desarrollo, se observaron a partir de la Organización “Grito de Malvinas”³⁷ que reclama el cumplimiento de estas normas establecidas en el Código Civil. En marzo de 2010 este grupo de vecinos presenta una denuncia³⁸ ante los tribunales provinciales aduciendo que el emprendimiento Ciudad Ribera no respeta los 35 m del Camino de Sirga (medidos desde la orilla del río)

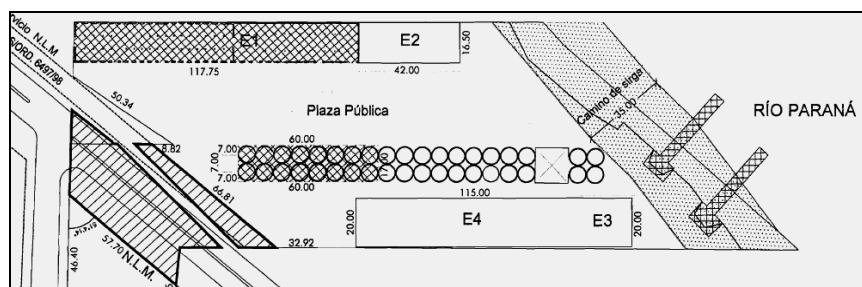


Ilustración 29: Planta General - Unidad de Gestión 2 Sector 2
 Fuente: Municipalidad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8237/08

³⁷ <http://www.concejorosario.gov.ar/noticiaCompleta.do?noticia=000152up>

³⁸ <http://www.elciudadanoweb.com/denuncian-irregular-uso-de-tierras-en-ciudad-ribera/>

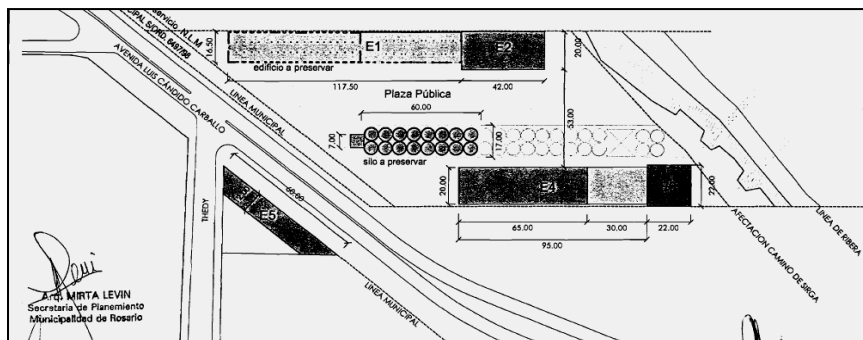


Ilustración 30: Planta General Unidad de Gestión 2-Sector 2
Fuente: Municipalidad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8237/08

Como se puede ver en la Planta del proyecto definitivo, la superficie autorizada en el subsuelo que utiliza el espesor de la barranca, avanza hasta casi la línea de la costa.



Ilustración 31: Unidad de Gestión 2- Sector 2- Ciudad Ribera
Fuente: Documento exposición Mirta Levín 10 de junio de 2010

En el caso de la Unidad de Gestión 1, la discusión sobre esta problemática se realizó en el marco del Concejo Deliberante. El eje de estos debates se encontró en relación con la tensión que se generó entre los proyectos aprobados (desarrollos inmobiliarios) y el uso apropiación de la costa como paseo público. (CMCR, 16 de octubre de 2008) La Ordenanza Complementaria 8320/08 que aprobó el desarrollo de la UG1, es la primera que establece explícitamente las condiciones de esta restricción. En el Artículo 7 referido a “Indicadores Urbanísticos y Usos del Suelo” se establece que:

”Se deberá respetar en toda la extensión los 35 metros correspondiente al camino de sirga establecido en el Art. 2340, inciso 4 y 2639 del Código Civil, y garantizar además, como mínimo, la libre circulación pública en toda la zona comprendida desde la línea del borde superior de la barranca actual hasta los 34 metros medidos perpendicularmente a esta, y hacia el oeste, con excepción de la

superficie afectada a las construcciones autorizadas por la presente Ordenanza”(MCR, Ordenanza N° 8320/08)

Las construcciones previstas dentro de la excepción son los silos, considerados de valor patrimonial, y a un edificio nuevo que no cumple con la restricción establecida en la propia Ordenanza por lo que se encuadró dentro de la excepción. Este artículo es el que se pone en cuestión durante el debate que se desarrolló en el Concejo Deliberante el día que se sometió a votación esta Ordenanza.

Los partidos de la oposición oponen resistencias a la aprobación del Artículo N 7. En el caso de María Eugenia Bielsa, porque en el proyecto no queda fijada ni la línea de Ribera necesaria para estimar los 35 m del camino de sirga. En este sentido la Concejal afirma:

“Pero, para salvar esa situación, se pensó en restringir el uso de la costa para uso privado en 34 metros, se dijo 34 para no confundir con 35 que es el camino de sirga, pero hacemos una excepción en un lugar, la excepción es cuando hay edificios de valor patrimonial, por ejemplo los silos que están instalados en esa zona, pero no admitimos y de ninguna manera queremos refrendarlo con nuestro voto, que también hagamos esa excepción cuando se va a construir un edificio de más de 20 pisos, que invaden los 34 metros. Acá se hacen las dos excepciones, pedimos 34 metros de uso libre de la costa con excepción de esos dos casos.” (CMCR, 16 de octubre de 2008)

En esta línea la Concejal continúa su argumentación cuando afirma:

“Quiero aclarar que sobre esto hubo una vieja lucha, una antigua lucha de los vecinos de Malvinas Argentinas para que se respetara el camino de sirga y que además con ellos acordamos los 34 metros, 34 metros que hoy no vamos a respetar en el Artículo 7 porque vamos a permitir que se construya un edificio, creo, porque todo viene sin demasiada precisión técnica, a 23 metros del borde de la barranca, nadie se explica por qué no podemos modificar un proyecto en 7 metros si se

supone que esta Ordenanza es la que va a dar posibilidades para que se desarrolle el proyecto, acá tendríamos un anteproyecto, no un proyecto, estaríamos muy a tiempo de corregir este tema.” (CMCR, 16 de octubre de 2008)

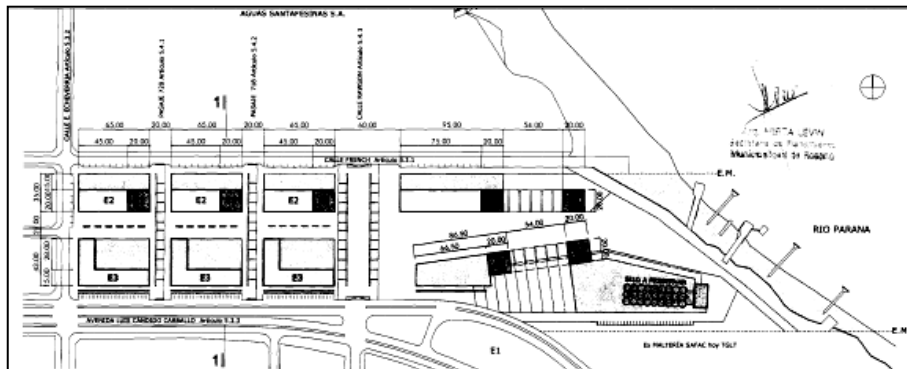


Ilustración 32: Plan de Detalle- Unidad de Gestión 1
Fuente: Municipalidad de Rosario. Ordenanza 8320/08

En síntesis, las Organizaciones Sociales comenzaron a intervenir muy fuertemente en el periodo de ejecución de los emprendimientos, especialmente a través del Concejo Deliberante. Es interesante interrogarse sobre los motivos por los cuáles esto sucedió cuando el proyecto, ya habiendo pasado por todas las instancias legislativas, comenzaba a materializarse. Es decir que comenzaban a oponer resistencias cuando las decisiones ya habían sido tomadas y las obras se encontraban en ejecución. Probablemente la respuesta se encuentre en que su intervención este limitada al momento en el que el proyecto comienza a ser visible para la ciudad.

Por otro lado, en este momento la ADIF asumió nuevamente protagonismo dado que, teniendo en cuenta el avance del proyecto general, la Secretaria de Planeamiento pugna por conseguir la urbanización de la Unidad de Gestión 3 y 7. Tal como se mencionó anteriormente ambas Unidades de Gestión pertenecen a la ADIF. La gestión de estos terrenos, especialmente la Unidad de Gestión 7, es central para el desarrollo del proyecto por dos motivos. El primero se encuentra en relación con que, por la ubicación y por las dimensiones, la urbanización de esta Unidad de Gestión va a determinar la capacidad de integración de Puerto Norte con el Barrio Pichincha lindero a Puerto Norte hacia el sur. El segundo motivo es que, después de 10 años de comenzado el proceso de urbanización, estos terrenos se han valorizado enormemente. Por lo tanto con la administración de los mismos, el Estado podría recuperar para sí las valorizaciones producidas como consecuencia de la intervención.

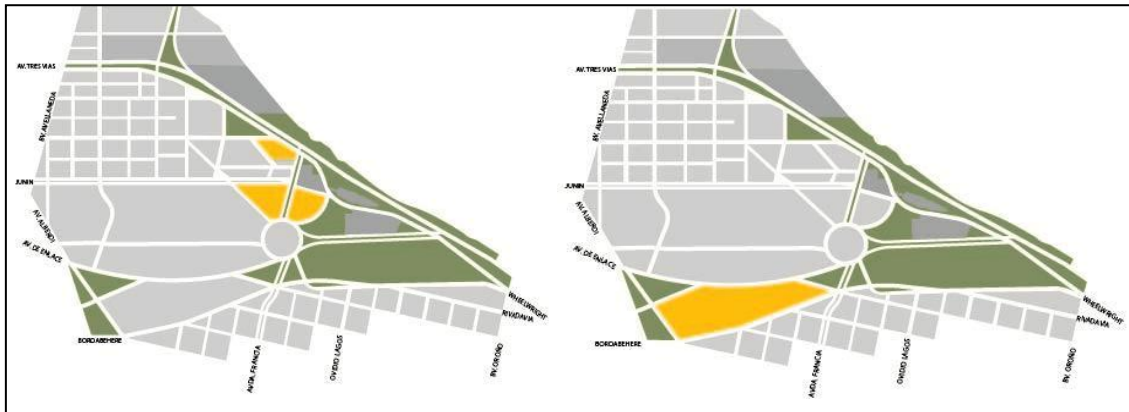


Ilustración 33: Convenio Municipalidad de Rosario- ONABE. Año2000. Programa Urbano
 Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz.

Este, constituye un tema sumamente complejo dado que éstos representan casi la mitad de la superficie de Puerto Norte. El análisis de la gestión de los mismos por parte de la ADIF no forma parte de nuestra argumentación, sin embargo y a los efectos de comprender qué lugar ocupan en el marco general del proyecto, se realiza una descripción del estado actual. A pesar de sucesivos convenios entre el Municipio de Rosario y el Estado Nacional, aún no se ha acordado los modos en que dichos terrenos van a ser subdivididos, urbanizados y comercializados. El último proyecto vigente hasta el 2013 prevé la generación de un loteo que posibilite el acceso a inversores de menor escala. Los mismos serán subastados y el 30 % de la venta de los lotes serán destinados a un ente urbanizador (entidad gubernamental municipal) con el soporte técnico de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario. (Rodríguez, 2013) Otra complejidad adicional de estos terrenos es que parte de los mismos se encuentran ocupados por asentamientos irregulares, por lo que es necesario diseñar una política que de una adecuada solución para estas familias.

Hasta aquí hemos analizado la composición del entramado de actores en el momento en el que se comenzaban a materializar los proyectos y el posible modo de gestión de los terrenos que pertenecen a la ADIF. Sin embargo y a pesar de que la normativa específica ya se encontraba aprobada, es de señalar de qué manera continuó avanzando el proceso de reformulación de los instrumentos de gestión del suelo en Rosario. Especialmente porque en este momento se aprueba la Ordenanza que regula los Convenios Urbanísticos, que permite iluminar un punto de llegada en el proceso de reformulación de los instrumentos iniciado en el 2004.

La reglamentación de los Convenios Urbanísticos

Ante los debates y las exigencias que se gestaron desde el Concejo, se presentó el Proyecto de Ordenanza para posibilitar la reglamentación de los Convenios Urbanísticos. Esta iniciativa se concretó cuatro años después, a través de la reglamentación de los Convenios Urbanísticos que se aprobó en Octubre de 2012 a través de la Ordenanza N° 8973. Ésta incorporó al concepto de Captación de Plusvalía Urbana de una manera más sistemática por lo menos en referencia a las compensaciones establecidas en las nuevas urbanizaciones. Aquí es interesante recuperar los postulados de la Concejal Gigliani “Y que hoy creemos, en nuestro caso como socialistas, que siempre debe ser un principio rector de cualquier intervención que haga el Estado, que es justamente la de distribuir la riqueza, equilibrar los desequilibrios que provoca el mercado, privilegiar el concepto de justicia social, en este caso desde una visión urbanística.” (Gigliani-CMCR, 21 de febrero de 2008)

En uno de los considerandos de esta Ordenanza, se consigna la “justa distribución de los beneficios generados por la acción pública” como una forma de retribución en beneficio público. En esta línea el Artículo 10, incorpora la figura de “mayor aprovechamiento urbanístico” como variable para el cálculo de las compensaciones. Esto se realiza con el objetivo de “Determinar los mecanismos mediante los cuales se establecen las compensaciones económicas que resultan de la aplicación de indicadores urbanísticos particulares, redefiniciones del trazado vial, la determinación de la estructura de espacio público, la política de preservación a impulsar - si la hubiere- y toda otra condicionante que verifique el mayor aprovechamiento surgido de la aplicación del Plan Especial y/o de Detalle objeto del Convenio.” Asimismo se establece que, “Considerado viable el proyecto por la C.P.C.U. y verificado un mayor aprovechamiento urbanístico, se determinará la compensación económica que correspondiera aplicar, la cual quedará establecida en cada Convenio Urbanístico. Dicho monto será calculado por el Departamento de Registro y Tasación de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística perteneciente a la Secretaría de Planeamiento, integrante de la C.P.C.U.”

Asimismo, antes de esta Ordenanza, el total de lo recaudado se destinaba al Fondo de Tierras. Sin embargo esto se modificó destinándose un 50% al Fondo de Tierras y un 50% a obras de mejoramiento barrial e interés social. A partir de estos enunciados, se establece la cesión de tierras al Municipio, ejecución de obras públicas, ejecución de viviendas sociales o compensaciones en dinero destinadas al Fondo Municipal de Tierras, pero brindando la posibilidad de que el Municipio fije otro destino específico; todos estos como mecanismos de compensación económica. En términos redistributivos, haber modificado el destino de los fondos, incorporando un 50% del monto para obras de mejoramiento barrial e interés social, se postula como un avance. Especialmente, teniendo en cuenta que a partir del mejoramiento de los barrios se reduce la escasez de suelo urbanizado y por lo tanto se limita el aumento de los precios del suelo. Aquí vale la pena retomar las palabras del Concejal Giuliano:

“(…) de ir hacia la equidad territorial, de que las compensaciones que se producen a raíz de la plusvalía, que surgen de los convenios urbanísticos, no vayan a la misma obra, a la misma inversión particular, sino que vayan justamente a sectores de la ciudad que necesitan repararse, que necesitan cuidarse mucho más de lo que hoy se cuidan.” (CMCR, 11 de octubre de 2012)

Por otro lado, esta Ordenanza establece algunos lineamientos que apuntan a mejorar el proceso de gestión de cada proyecto, a través de la creación de una “Comisión permanente de Convenios Urbanísticos” para el seguimiento de los mismos. Se prevé que ésta forme parte de la ya creada “Comisión Técnica de Urbanizadores”. Otra modificación que se establece se refiere al proceso de aprobación de los Convenios. Es decir que, a partir de esta reglamentación, previo a la firma, se debe elevar un Anteproyecto de Convenio junto con el Plan Especial o Plan de Detalle al Concejo Municipal para su aprobación. Es a partir de entonces, el Departamento Ejecutivo puede formalizar el Convenio y comenzar con las tramitaciones para su formalización a través de la aprobación de la ordenanza correspondiente. Esta modificación es importante en tanto abre una instancia de verificación y control por parte del Concejo, previo a la firma del Convenio. Por último a partir de esta Ordenanza, se posibilitó la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, tales como la Audiencia Pública, para aquellos proyectos que, por su envergadura, así lo requieran.

En síntesis, el análisis del proceso de aprobación de la Ordenanza que regula la implementación de los Convenios Urbanísticos, posibilita dar cuenta de cómo los instrumentos de planificación se resignifican necesariamente cuando cambian los contextos y las miradas sobre la ciudad. Y al mismo tiempo cómo estos procesos se encuentran desfasados de la temporalidad propia de los Grandes Proyectos Urbanos. Sin embargo, la aprobación de ésta Ordenanza, implicó que las exigencias establecidas para el Anillo Central, (Ordenanza 8692/10) se ampliaran a la totalidad de la Ciudad. Allí se establece que “las compensaciones por mayor altura, incremento de la edificabilidad o para la resolución de proyectos especiales” quedando de esta manera incorporada la captación de Plusvalía Urbana para la Ciudad de Rosario. (MCR- Ordenanza N° 8973/12)

Notas de cierre

Tal como pudimos ver en el desarrollo del presente capítulo, la Secretaría de Planeamiento pudo, a partir de los instrumentos incorporados en la Ordenanza de Urbanización, exigir condiciones y compensaciones para la realización de nuevas urbanizaciones. Es decir, exigió por un lado el trazado de calles y la provisión de la infraestructura según una serie de condiciones y variables; por el otro, incorporó la donación al dominio público de una superficie equivalente al 15% del terreno (una vez descontadas la superficie destinada a trazados y servidumbre).

Sin embargo, el proceso de Puerto Norte se desarrolló junto con a la aparición de nuevos temas que comenzaron a estar en discusión sobre los modos de gestión de la ciudad. Especialmente en relación con la necesidad de recuperar la Plusvalía Urbana que se generaba a partir de los GPU. Como se mencionó líneas arriba, la Municipalidad construyó su discurso a través de la postulación de las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización, en términos de recuperación de Plusvalía Urbana cuando éstas no lo eran de manera estricta. Es decir que las compensaciones no se encontraron estimadas en función del cambio en los usos permitidos o el incremento en la intensidad de uso autorizada. Sin embargo existe un debate en torno a si esas compensaciones, tal cual fueron implementadas, pueden ser consideradas o no captación de Plusvalía Urbana.

En cuanto a la exigencia de garantizar la infraestructura y calles, se acuerda con los postulados de Cuenya & Pupareli cuando afirman que, “(...) lo que la normativa exige como compensaciones a los propietarios o desarrolladores (el costo de las obras o porciones de suelo para espacios verdes o calles) forma parte del urbanismo tradicional.” (Cuenya & Pupareli, 2006). Por lo que en este trabajo no se consideran captación de plusvalía urbana. Sin embargo en referencia a la obligación de donar el equivalente al 15% del terreno, la discusión es más compleja. Aquí Cuenya se interroga sobre “si los cargos al desarrollador contemplados en la Ordenanza de Urbanización permiten la captación de al menos una parte del plusvalor que generan las distintas actuaciones en el proceso de subdivisión y urbanización del suelo en la ciudad”. (Cuenya & Pupareli, 2006) Para algunos autores tales como Smolka & Amborski (2000) la cesión de suelo es una forma de captar plusvalía urbana “en especie”. Sin embargo, si se toma como referencia la legislación colombiana, la donación de suelo no se considera como captación de plusvalía, dado que en dicho país además de la cesión de tierras, el urbanizador debe pagar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado generada por cambio de normativa. (Furtado & Smolka, 2001)

Aquí se plantea un debate que da cuenta de las tensiones, analizadas en la introducción del capítulo, entre las publicaciones académicas y la gestión. Este se generó en relación con la Ordenanza de Urbanización y la captación de plusvalía urbana. Desde la óptica académica, Beatriz Cuenya, responsable del Estudio de Consultoría realizado en el 2004 por el CEUR. Desde la gestión, Mirta Levin Secretaria de Planeamiento durante el proceso de ejecución de Puerto Norte. En esta línea, la postura de Cuenya se comprende cuando afirma que:

“El Municipio de Rosario dispone del poder regulatorio para establecer normas que tienen capacidad para valorizar el suelo privado. Sin embargo, solo exige compensaciones a los privados cuando se crea suelo urbano a través de la figura de donación de suelo contemplada en la Ordenanza de Urbanización. Ninguna norma contempla de manera regular el pago de compensaciones en caso de autorizarse cambios de índices urbanísticos en determinados distritos, ya sea en los índices de edificación o en los usos. Solo en caso de distritos transitorios que carecen de indicadores, queda abierta la posibilidad a través de los

Convenios Urbanísticos y las negociaciones que ellos aparejan”
(Cuenya, 2006).

En la última publicación realizada en el 2012 denominada “Grandes Proyectos Urbano”,
Cuenya afirma que:

“El problema crítico para cumplir con todos los objetivos fue la carencia de instrumentos específicos que le permitan capturar las plusvalías generadas en el área en virtud de sus propias actuaciones. La Ordenanza de Urbanización que dispone Rosario para regular la producción del suelo urbano es relativamente moderna comparada con la de otras ciudades argentinas (...) sin embargo la norma no se adecua al carácter extraordinario de valorización del suelo que genera el gran proyecto y a la importancia de exigir a los agentes privados compensaciones acordes con esas rentas” (Cuenya, 2012)

Desde la gestión, en respuesta este Artículo, Mirta Levin afirma que:

“En este sentido, Rosario fue pionera en Argentina en la implementación de nuevos instrumentos de captación y redistribución de los beneficios producidos por el desarrollo urbano, utilizados en forma generalizada e incorporados hoy a un cuerpo normativo de carácter integral. Partió para ello de un piso muy alto establecido por la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo N° 6.492/97, la que incorporó en alguna medida el concepto de recuperación de plusvalías, al exigir en todo proceso de urbanización cargas públicas importantes, aportadas por parte del urbanizador en obras y donaciones de espacios públicos, las cuales eximieron al municipio de la realización de obras en las nuevas urbanizaciones y garantizaron la provisión de las infraestructuras necesarias en los emprendimientos. Aportes éstos que no pueden desconocerse a la hora de fijar sucesivamente nuevas exigencias”. (Levin, 2012)

De esta manera queda planteado el debate, sin embargo, tal como se ha analizado en el desarrollo tanto del Capítulo 2 como del 3, no parece preciso evaluar la Ordenanza de Urbanización en términos de su capacidad o no de captar Plusvalía Urbana. Esto es así en tanto cuando se formuló la Ordenanza en 1997, la captación de plusvalía urbana no formaba parte de las agendas ni de técnicos ni de políticos, por lo menos en su significación actual. Sin embargo, si se hiciera el ejercicio de analizar la Ordenanza de Urbanización en términos de la capacidad de la misma de captar plusvalía urbana, la sesión del 15% de tierras, podría considerarse una forma indirecta de captura de plusvalía urbana, solo si se estimara su valor real en el mercado con posterioridad a la aprobación de los nuevos índices. Se aclara que solo indirecta porque su equivalente en dinero nunca se va a encontrar en relación con las rentas extraordinarias que se generan en torno a estos grandes desarrollos inmobiliarios. Aquí vale la pena repetir que, las otras obligaciones previstas en la Ordenanza de Urbanización referidas a la provisión de la infraestructura necesaria (caminos, servicios y redes) no se considera, ni como compensación ni como captura de plusvalía urbana, dado que forman parte de la inversión requerida para garantizar el correcto funcionamiento de los desarrollos inmobiliarios que se pretenden realizar.

Por otro lado, como se analizó en el desarrollo del presente apartado, la Secretaría de Planeamiento logró incorporar dos variables que fueron esenciales en el proceso de negociación de la intensidad y condiciones de cada una de las Unidades de Gestión. Estas se refieren a cantidad de metros cuadrados establecidos como “Servidumbre Administrativa de Uso Público” y por otro lado cantidad de dinero que el desarrollador debía destinar para consolidarlo y mantenerlo. En la construcción del discurso, la Municipalidad postula estas nuevas exigencias como “compensación por mayor aprovechamiento urbanístico”, sin embargo su estimación no se encuentra explicitada en la normativa³⁹. A pesar de que estas obligaciones no fueron estimadas estrictamente en función de la variación de la renta producida como consecuencia del cambio de normativa, sí se postularon como un instrumento para la negociación con cada uno de

³⁹ La recuperación de plusvalía urbana en un sentido más estricto, fue incorporada por la Municipalidad para gestión de los terrenos del área central a través de Régimen Diferencial para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales que aprobó en el 2010 a través de la Ordenanza N 8692. La adhesión a este régimen “reconoce la aceptación de las compensaciones económicas a que dé lugar su aplicación, en virtud de la mayor superficie a construir resultante de la recalificación normativa”. Esta ordenanza restringe su ámbito de aplicación a las parcelas pertenecientes al área central, las parcelas frentistas a la Av Pellegrini y a las Áreas de protección histórica.

los desarrolladores. De manera paralela fue un instrumento fundamental para posibilitar los espacios públicos intersticiales dentro del proyecto.

En el siguiente cuadro se resumen las compensaciones que la Municipalidad pudo exigir en cada una de las Unidades de Gestión. Se incorporan los datos de superficie del terreno y los metros cuadrados habilitados solo a los efectos de brindar una referencia adicional. No se incorporan en este cuadro las obligaciones referidas a la materialización de las calles y los servicios, dado que las mismas no son consideradas compensaciones. Las cuadras, se refieren a una cuadra de pavimento de determinadas condiciones constructivas y se constituye como el índice que se utilizó para posibilitar la actualización de la cantidad de dinero que el desarrollador se compromete a aportar para la materialización del espacio público.

Tabla 2

Compensaciones exigidas en Puerto Norte 2005-2010

		sup terreno	sup admitida	FOT	m2 (15% Ord. Urb.)	m2 servidumbre	cuadras
2005	UG5 Torres Dolines	16.834	76.000	4,5	2.525	422	12
2006	UG2 Forum	21.030	41.120	2,0	3.886	11.000	17
2007	UG2 Ciudad Ribera	21.592	49.253	2,3	1.000	17.000	60
2008	UG1 Metra	80.040	117.000	1,5	5.000	37.000	149
2008	UG6 Complejo Maui	25.000	81.000	3,2	1.800	11.000	112
2008	UG4 Manzana 279	18.205	35.590	2,0	no	8.387	29
2008	UG4 Manzana 376			1			
2010	UG2-2 Decreto 35.019	21.592	49.253	2,3	1.526	15.473	60

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de las Ordenanzas y Actas Acuerdo. Los datos complementarios fueron extraídos de <http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf>

Como puede observarse, los parámetros permitidos, en cuanto al FOT, las compensaciones exigidas en metros cuadrados de servidumbre administrativa y los montos requeridos para posibilitar la consolidación de dichos espacios, no surgen de la aplicación de una única fórmula, ni permiten establecer relaciones directas entre las variables. Probablemente, los valores reflejados en la tabla respondan en primer lugar a las vicisitudes de cada una de las negociaciones directas entre los representantes de la Municipalidad y los desarrolladores, y también a sus coyunturas particulares. (Kozak & Feld, 2014)

La recuperación de plusvalía urbana en un sentido más estricto, fue incorporada por la Municipalidad para gestión de los terrenos del área central a través de Régimen Diferencial para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales que aprobó en el 2010 a través de la Ordenanza N 8692. La adhesión a este régimen “reconoce la aceptación de

las compensaciones económicas a que dé lugar su aplicación, en virtud de la mayor superficie a construir resultante de la recalificación normativa”. Esta ordenanza restringe su ámbito de aplicación a las parcelas pertenecientes al área central, las parcelas frentistas a la Av Pellegrini y a las Áreas de protección histórica.

Conclusión

Como pudimos ver a partir del análisis realizado la gestación, formulación e implementación, tanto de los instrumentos de gestión del suelo como de Puerto Norte, fueron el resultado de las tensiones que se desarrollaron a lo largo de ambos procesos. Éstas se produjeron como consecuencia de los conflictos y las estrategias que se generaron entre los factores y los actores en relación con las temporalidades que intervinieron en cada momento. Por otro lado, estas tensiones no fueron constantes sino que se fueron modificando o adquiriendo distinto protagonismo según los intereses puestos en juego en cada una de las etapas del proceso.

En el Capítulo 1, vimos un primer momento caracterizado a partir de la formulación de las primeras normativas en relación con Puerto Norte -que se postuló como un banco de ensayos- y del comienzo de las propuestas morfológicas generadas en el Seminario Internacional de Proyectos Urbanos realizado en 1991. Éstas son consideradas como los primeros ejercicios en los que se pusieron en práctica nuevas ideas en clave “Proyecto Urbano” a partir de las experiencias que se habían verificado en la realización de Parque España y Puerto Madero. Aquí es indispensable tener en cuenta que se trató de una década que, a pesar del escaso desarrollo inmobiliario, se encontró signada por un intenso debate político-urbanístico en el que Rosario ocupó un lugar protagónico. En este contexto se demostró la trascendencia que adquirió de la Oficina del Plan Director como consecuencia de la permanente interacción con los profesores de la Universidad Nacional de Rosario. Al mismo tiempo, esta articulación de saberes entre técnicos y políticos permitió que la ciudad de Rosario contara con mayor capacidad de formular nuevos instrumentos de gestión del suelo en cada uno de los momentos del proceso.

Efectivamente Rosario se caracteriza por la posibilidad de contar con instrumentos de gestión del suelo innovadores y esto se verificó en el análisis las dos Ordenanzas que serán fundamentales para la realización de Puerto Norte: la Ordenanza de Urbanización y la Ordenanza Básica de Puerto Norte, analizadas en el capítulo 2. A pesar de que la formulación de ambas Ordenanzas se desarrolló en momentos históricos distintos, el análisis realizado permitió dar cuenta de los procesos zigzagueantes que se encontraron por detrás de estos instrumentos.

En el caso de la Ordenanza de Urbanización, el proceso se encontró signado por los debates epistemológicos en torno a la ciudad y a los instrumentos, desde la resignificación de la planificación estratégica catalana. Esta alternativa era visualizada como la posibilidad de recuperar los centros degradados a través de la incorporación del capital privado en la gestión. En este contexto también, el éxito que comenzaba a percibirse en torno a la experiencia de Puerto Madero fue fundamental para su réplica en la costa del Paraná. Estas primeras intenciones, que comenzaban a formularse en torno a la costa, tuvieron su correlato en la formulación de las primeras Ordenanzas específicas para el sector que abrieron el camino para el posterior desarrollo.

Por otro lado, la aprobación de la Ordenanza de Urbanización incorporó nuevos instrumentos de gestión del suelo que otorgaron las condiciones para que Puerto Norte pueda pasar de los ejercicios morfológicos del Seminario de 1991, a la formulación de la Ordenanza Básica para su ejecución en el 2005. Es decir, del proyecto a los instrumentos, como instancia previa para llegar al territorio. Sin embargo se puso en evidencia que para que este proceso sea posible, era indispensable la concomitancia de intereses entre el sector público y el privado que se produjo a partir de la reactivación del mercado inmobiliario y el cambio de gestión que se produjo a partir del 2003.

Efectivamente a partir del cambio de autoridades, la Secretaría de Planeamiento incorporó la reconversión de Puerto Norte como un objetivo clave de su gestión. Este se verificó especialmente a partir del retiro del Anteproyecto de Ordenanza y el posterior llamado a Concurso Nacional de Proyectos e Ideas. De esta manera fue posible la aprobación de la Ordenanza Básica, pero con nuevas condiciones. En este sentido, la división en Unidades de Gestión, otorgó la ampliación de la capacidad de negociación con los desarrolladores y la posibilidad de incorporar nuevas compensaciones por fuera de los instrumentos disponibles, es decir, la Ordenanza de Urbanización. La instancia de acuerdo de las condiciones de urbanización, a través de los Convenios Urbanísticos, con cada Unidad de Gestión de manera independiente, asumió especial relevancia a partir de la aparición de grandes desarrolladoras inmobiliarias en el proceso de compra-venta de los terrenos.

De manera paralela, al inicio del proceso de consolidación de Puerto Norte, se instala especialmente desde ámbitos académicos, una nueva mirada sobre los instrumentos de

gestión del suelo. En este aspecto el Estudio realizado por el CEUR fue determinante por dos motivos. Por un lado, porque a partir de éste se comenzó a evaluar la posibilidad de Rosario de adaptarse a esas nuevas miradas, con los instrumentos de gestión disponibles. Por otro lado, porque se realizó un escenario de posibles plusvalías urbanas que se podrían generar en torno a Puerto Norte. Esto último puso en evidencia la importancia de estos instrumentos en relación a las rentas extraordinarias que se preveía se iban a generar en torno al desarrollo de Puerto Norte.

Asimismo, el análisis realizado en el Capítulo 3 demostró cuáles fueron las tensiones que condicionaron la firma de los Convenios Urbanísticos y las correspondientes Ordenanzas Complementarias. Efectivamente, la Secretaría de Planeamiento se encontró tensionada entre los desarrolladores que presionaban para conseguir la aprobación de sus proyectos inmobiliarios, en los tiempos propios de estos desarrollos, y la oposición en el Concejo Deliberante que oponía resistencias en la aprobación de las Ordenanzas Complementarias.

En el desarrollo de este capítulo, se pudo comprender el recorrido que realizan las nuevas miradas desde que aparecen como nuevas palabras hasta que se incorporan en la gestión de la ciudad. Como se pudo observar, la cuestión de la plusvalía urbana, en un primer momento fue incorporada desde ámbitos académicos, como tema de investigación y reflexión. Luego, fue utilizada para fundamentar la oposición en el ámbito legislativo con su correlato en la Secretaría de Planeamiento. Efectivamente, casi como principio de acción y reacción, ésta incorporó la noción de Plusvalía Urbana para construir un discurso que le permitiera legitimar su gestión y garantizar la ejecución de Puerto Norte. Es decir que ante las resistencias de la oposición en el Concejo Deliberante la Secretaría de Planeamiento postuló a las obligaciones que se encontraban disponibles y que se habían podido implementar, como captación de plusvalía urbana, a pesar de que estas no se encontraban estimadas en función de dichos principios. Por otro lado, y probablemente como resultado de esto último, la Secretaría incorporó nuevas obligaciones que, aunque no se encontraran estimadas estrictamente a partir de los fundamentos de la captación de Plusvalía Urbana, posibilitó el avance del Estado sobre el privado. En el desarrollo de este capítulo pudimos identificar que, más allá de las condiciones de posibilidad eran limitadas, la Secretaría de Planeamiento

aumentó sus propias capacidades operativas viabilizando la incorporación de nuevas compensaciones.

Por otro lado, quedó demostrado que cuando estos proyectos son trasladados a la esfera legislativa – a través del Concejo Deliberante- cambian de sentido y se transforman exclusivamente en objeto de disputa política. Efectivamente, cuando los debates son trasladados a la política local, las definiciones pasan por las tensiones o frentes de conflicto. En el análisis del proceso de formulación e implementación de los instrumentos que se formularon para Puerto Norte, se identificaron cuatro frentes de conflictos:

- a- El primero, externo, en relación con el “deber ser” de la academia en constante tensión con la Secretaría de Planeamiento que, con las condiciones de posibilidad existentes, pugna para que las cosas sucedan.
- b- El segundo, interno, a partir de las consecuencias del traslado al ámbito político del Concejo Deliberante, de discusiones técnicas. Estas se encuentran moldeadas por estrategias que, en pos de defender intereses políticos, determinan los acuerdos requeridos para avanzar con la reformulación de los instrumentos, según las nuevas miradas y los nuevos requerimientos.
- c- El tercer frente de conflicto se encontró ante las negociaciones con los desarrolladores inmobiliarios que cuentan con la capacidad de conseguir la aprobación de sus emprendimientos superando en muchos casos las posibilidades de acción de la Secretaría de Planeamiento.
- d- Por último, el de las Organizaciones Sociales que, más allá de la legitimidad de sus reclamos, el momento en el que comienzan a operar limita la posibilidad de revisión de las condiciones de ejecución.

Durante el desarrollo de la investigación se pudo identificar que uno de los factores que permitió avanzar con el desarrollo del proyecto, a pesar de estos frentes de conflicto, fue la continuidad en la gestión de la Secretaría de Planeamiento. El hecho de que las mismas autoridades fueran responsables del proyecto desde el principio hasta el fin, permitió una secuencia lógica y al mismo tiempo el incremento de la experiencia en la gestión de estos emprendimientos. Aquí vale la pena interrogarse qué hubiese pasado si hubiera cambiado la gestión, por ejemplo en el 2008, año clave en la aprobación de la normativa específica.

Por otro lado, el proceso de reformulación de los instrumentos, producto de la incorporación de la noción de plusvalía urbana, se inició en el mismo momento en el que estaba comenzando el proceso de concreción de Puerto Norte. De hecho, es probable que esta coincidencia no sea casual y que el primero se haya producido como consecuencia del segundo. Efectivamente, el 2004 se postula como un momento clave en el que se iniciaron simultáneamente los dos procesos. Por un lado, en ese año se finalizó el Estudio de Consultoría realizado sobre los instrumentos de gestión de suelo en relación con la posibilidad de recuperar plusvalía urbana en la Ciudad de Rosario. Por el otro, se realizó el Concurso Nacional de Ideas sobre Puerto Norte como paso previo para la aprobación de la Ordenanza Básica. Ambos procesos se determinaron recíprocamente dado que el modo en que los instrumentos fueran reformulados, sería determinante en el devenir del proyecto. Este es el motivo por el cual las tensiones y los conflictos que se generaron en torno a la implementación de Puerto Norte, fueron los mismos que impidieron que la captación de plusvalía urbana se incorporara en los instrumentos de gestión del suelo, con la celeridad requerida, ante el inminente comienzo de las obras. Esta es la relación que se establece entre los procesos de formulación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo y el desarrollo de los Grandes Proyectos Urbanos en la Ciudad de Rosario

Aportes empíricos y teórico metodológicos

En la introducción de este trabajo, planteábamos el interrogante sobre cuáles son las modalidades según las cuales los actores, factores y temporalidades participan en la producción de los instrumentos de gestión del suelo en relación con los procesos de formulación e implementación de un GPU. Por detrás de este interrogante subyacía la inquietud sobre la relación que se había establecido entre los instrumentos implementados en Puerto Norte y la posibilidad de captar plusvalía urbana.

A partir del análisis de cada uno de los momentos del desarrollo de los instrumentos, estamos en condiciones de enunciar que la respuesta no es binaria. Este es el aporte teórico metodológico de la presente investigación y se refiere a que no es posible analizar los instrumentos de gestión del suelo, si no se los comprende como resultado de los procesos que los hicieron posible. Esta perspectiva de análisis permite identificar los

frentes de conflicto y comprender que el instrumento se encuentra determinado por las tensiones que se producen como consecuencia de los intereses y las estrategias que se encuentran por detrás del proceso de formulación e implementación de los mismos. Asimismo, posibilita dar cuenta de la importancia de las temporalidades de los distintos actores para llevar adelante o no las estrategias planteadas en cada caso, postulándose la variable “tiempo” como una de las principales limitaciones para posibilitar la gestión de estos emprendimientos, según las premisas iniciales de su gestación.

En esta línea, la bibliografía estudiada en relación con los instrumentos de captación de Plusvalía Urbana propone metodologías para estimar las magnitudes de las rentas que se deben capturar; la clasificación en grupos y subgrupos según la base punible utilizada para el cálculo; rescata la importancia de los mismos en el marco de una política de suelo orientada a posibilitar la redistribución de las rentas en el territorio, entre otros. Sin embargo en el análisis de los instrumentos no se puede soslayar los diversos frentes de conflicto que determinan el proceso de formulación y de implementación. Por lo tanto, para posibilitar el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión del suelo, es indispensable incorporar esta perspectiva de análisis de manera transversal en el estudio de estos instrumentos.

A partir del análisis en términos de proceso, fue posible la identificación de los actores factores y temporalidades que incidieron desde distintos frentes de conflicto tanto en la incorporación de los instrumentos de gestión del suelo como en la consolidación de un GPU. Sin embargo, para posibilitar la ampliación de las conclusiones, sería interesante comparar estos procesos con los generados en el otro GPU de escala similar como Puerto Madero. Este es el motivo por el cual queda planteada la necesidad de profundizar en el análisis en la futura Tesis de Doctorado.

Referencias

- Anderson, J. (2003) *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, Houghton. Mifflin Company, pp. 1-34.
- Fiori Arantes, O. B. (2000) Pasen y vean... Imagen y City-Marketing en las Nuevas Estrategias Urbanas. *Punto de Vista*, Año XXIII Nro. 66: 16-19
- Barenboim, C. A. (2013) *El Mercado de Suelo y su Ordenamiento en la Periferia de las Ciudades: El Caso de Rosario, Argentina*. Colección UAI, CABA, Teseo
- (2010) Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998-2009), Proyección 8 (Aproximaciones Teóricas, Medio Natural y Transformaciones Territoriales), pp. 21-24.
- (2012) Políticas Públicas Urbanas e Instrumentos de Regulación en la Ciudad de Rosario.” *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (7): 31–41.
- Barreto Cruz, N. M. (2011) La Plusvalía como Contribución Especial con Fines Urbanísticos. *Revista de Derecho Fiscal*. (1)
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Buenos Aires, Grupo Santillana Ed.
- Borrero Ochoa, O. (2003), Métodos de Avalúo Para Determinar la Plusvalía Urbana. *Lincoln Institute of Land Policy*: pp. 1–31.
- Bragos, O.; Gamba, F.; Ochoa, A. y Vassallo, O. (2008) Ordenamiento y gestión territorial la *Construcción del Frente Territorial y la Periferia en la Ciudad de Rosario*. Area temática: Mesa 1- Ordenamiento y gestión territorial.
- Bragos, O. y Mazzaro, P. (2011) Desarrollo Urbano, Equidad Territorial e Instrumentos de Recuperación de Plusvalías. Proyectos y Realizaciones. *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de General Sarmiento* (2010): 1–20.
- Caballero, A. (1996) “La Ciudad Imposible” *Revista Vasto Mundo* N° 12
- Carmona, M. (2005). Globalización y cambios conceptuales en el desarrollo urbano. *Globalización y grandes Proyectos Urbanos: la respuesta de*, Vol 25:48-55.
- Carrión, F. (2001) La Ciudad Construida: Urbanismo en América Latina. *Las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina*. FLACSO, Sede Ecuador
- Ciccolella, P. (2003) La Metrópolis Postsocial: Buenos Aires, Ciudad-Rehén de la Economía Global. *Actas del Seminario Internacional “El Desafío de las Áreas Metropolitanas en un Mundo Globalizado. Una Mirada a Europa y América Latina”*. junio 2002. Institut Catalá de Cooperació Iberoamericana, Barcelona.

- CNAeI-Bases (2004). Colegio de Arquitectos Distrito 2. *Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la elaboración del Plan Particularizado para la 2 da Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz*. Rosario 03 de Agosto de 2004.
- Fallo (2004). Colegio de Arquitectos Distrito 2. Fallo del Jurado. *Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la elaboración del Plan Particularizado para la 2 da Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz*. Rosario 03 de Agosto de 2004.
- CMCR (2006) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 23 de Noviembre de 2006. Mensaje del Intendente s/Plan de Detalle Manzana 407- Puerto Norte.
- (2005) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 08 de Septiembre de 2005. Intendente remite mensaje del Plan Especial II fase “Centro de renovación urbana Scalabrini Ortiz, Puerto Norte.”
- (2008) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 21 de febrero de 2008. Mensaje del Intendente con anteproyecto de ordenanza “Plan de Detalle Unidad de Gestión N° 2 Sector 2 Plan 2º Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte.”
- (2008) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica Preliminar, 16 de Octubre de 2008. Definición como “Plan de Detalle de la Unidad de Gestión N° 1” del Plan Especial 2ª Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz- Puerto Norte
- (2008) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 4 de Diciembre de 2008. Incorpórese el plan de detalle Manzana 279, Unidad de Gestión N° 4 Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte.
- (2012) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica Preliminar 11 de Octubre de 2012. Reglamentación de los Convenios Urbanísticos.
- (2011) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 07 de Abril de 2011 Solicitud al DE realice ante ADIF p/preservación de terrenos en Puerto Norte y otros.
- (2009) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 24 de Junio de 2009. Mensaje 20/09 SP con anteproyecto de Ordenanza de Plan de detalle Wilde y Newbery.
- (2011) Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica 22 de Diciembre de 2011. Mensaje del Intendente con ante proyecto de ordenanza “Plan Especial de Desarrollo Urbano y Social Parque Habitacional Bouchard”
- Corral, M. (2010) Neoliberalismo, Reformas Estructurales y Grandes Proyectos Urbanos: Estado y Actores Económicos en el Proyecto de Puerto Madero. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* 4(2): 187–206.

- Costa, A. (2010), La Anatomía Del Nuevo Patrón de Crecimiento y la Encrucijada Actual: La Economía Argentina Período 2002-2010. *Colección Cara o Ceca*, 2010. Atuel.
- Cuadrado Roura, J. y Fernández Guel, J.M. (2005), Las Áreas Metropolitanas Frente al Desafío de la competitividad. En *Gobernar las Metrópolis*, eds. Rojas, E., Cuadrado Roura J., y Fernández Guel J.M. Banco Interamericano de Desarrollo- Universidad de Alcalá de Henares, pp. 63–125.
- Cuenya, B. (2004) Coordinadora. *Análisis y Proposición de Métodos de Ponderación e instrumentos de Recuperación de Plusvalías urbanas generadas por la Acción Pública Municipal. Rosario*, Informe final de Consultoría. Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR
- Cuenya, B. Anexo, (2004) Coordinadora. *Análisis y Proposición de Métodos de Ponderación e instrumentos de Recuperación de Plusvalías urbanas generadas por la Acción Pública Municipal. Rosario*, Anexo al Informe final de Consultoría. Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR. Julio de 2004.
- Cuenya, B. (2012) Grandes Proyectos Urbanos, Cambios en la Centralidad Urbana y Conflictos de Intereses. Notas sobre la Experiencia Argentina. En *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas Críticas Sobre la Experiencia Argentina y Brasileña.*, eds. Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. Buenos Aires, Editorial Café de la Ciudades, pp: 27-66
- (2011) Grandes Proyectos y sus Impactos en la Centralidad Urbana. *Cuadernos Metrópole* 13(25).
- (2009) Grandes Proyectos Urbanos Latinoamericanos. Aportes para Conceptualización y Gestión desde la Perspectiva del Gobierno Local. *Cuaderno Urbano* 8(8): 229–52.
- Cuenya, B. y Corral, M. (2011) Empresarialismo, Economía del Suelo y Grandes Proyectos Urbanos: El Modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE (Santiago)*. 37(111): 25-45
- Cuenya, B., Gonzáles, E., Mosto, G. y Pupareli, S. (2009) Movilización de Plusvalías Urbanas en un Gran Proyecto Urbano. El Proyecto Puerto Norte en la Ciudad de Rosario, Argentina. *Lincoln Institute of Land Policy*. Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, Buenos Aires, 24-26 de setiembre
- Cuenya, B. y Pupareli, S. (2006) Grandes Proyectos Como Herramientas de Creación y Captación de Plusvalías Urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, pp. 81-108
- Demarchi, C. y Smiles, L. (1996) La Ciudad Imposible (II). *Revista Vasto Mundo* (11).

- Etulaín, J. C. (2008) ¿Gestión Promocional o Privatización de la Gestión Urbanística? Proyecto Urbano Puerto Madero, Buenos Aires - Argentina.” *Bitácora Urbano Territorial* 12(1) 171–84.
- Fernandez de Luco, M. (1987), Soñar La Ciudad. *Revista Vasto Mundo Número 8, Segunda época.*
- Fernandez de Luco, M. (1987) Jornadas de divulgación sobre ordenamiento Urbano y aspectos ferroporuarios de la ciudad de Rosario. Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, mayo de 1987. Editorial Municipal.
- Fernandez, A., Medoery, O., Gaveglio, S. y Angelone, J. P. (1997). Posicionamiento, Competitividad e Imagen de la Ciudad de Rosario. *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario* (16).
- Furtado, F. (2000). Repensando Las Políticas de Captura de Plusvalías para América Latina. *Land Lines* 12(3).
- (1997) Instrumentos Para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidades en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación. *Lincoln Institute of Land Policy* - working paper
- Ganem, J.E. (2007) Captura de Valor de las Haciendas Municipales. La Potencialidad en la Municipalidad de Rosario. Dujodécimas *Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario* pp. 4–27.
- Giustiniani, R. (2004). Proyecto de resolución solicitando se prohíba la entrada y salida de buques a la zona denominada Puerto Norte de Rosario en razón de la contaminación que genera. Número de Expediente 3101/04. Senado de la Nación. 24 de septiembre de 2004.
- Gorelik, A. (2003) Las Ideas Urbanísticas en la Década de 1980 en Buenos Aires. Una Historia del Concurso para Puerto Madero. En *Seminarios en Economía y Políticas Urbanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella Vol 28: 1–37.
- (2004) *Miradas sobre Buenos Aires: Historia Cultural y Crítica Urbana*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Siglo XXI
- Hall, P. (1996) *Ciudades de Mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX*. España, Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (1998) *La Condición de la Posmodernidad: Investigación sobre los Orígenes del Cambio Cultural*. Amorrortu editores.
- Hufty, M. (2011) Governance: Exploring Four Approaches and their Relevance to Research. *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, pp. 165-183 U. Wiesmann, H. Hurni, ed., Geographica Bernensia

- (2011b) Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, pp. 403-424. U. Wiesmann, H. Hurni, ed., Geographica Bernensia
- Jajamovich, G. (2009) Rosario y sus Vínculos con el Debate Internacional: Un Análisis del Parque España (1979-1993).” *Arquitectos Año 10 N 1*.
- (2011) Arquitectos Proyectistas y Transición Democrática. El Concurso 20 Ideas Para Buenos Aires. *Anales del Instituto de Arte Americano* 41.
- (2012) Intercambios Internacionales, Estrategias Urbanísticas Y Aspectos Políticos: España, Buenos Aires Y Rosario (1979-1993). *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 7: 19-30.
- (2012) Del Parque España a Puerto Madero: circulación del "urbanismo de los arquitectos" y la planificación estratégica entre Argentina y España (1979-1993). *Cuaderno urbano, Espacio, Cultura, Sociedad* 12(12): 7-25.
- Jaramillo, S. (2003) *Los Fundamentos Económicos de la “Participación en Plusvalías”*. Universidad de los Andes, Bogotá y Lincoln Institute of Land Policy Bogotá, Colombia/Cambridge, Estados Unidos
- Kingsland, R. (1997) Puerto Norte: Un Nuevo Espacio Urbano. *La Capital Rosario 15 de nov de 1997*.
- Kozak, D. (2008) Urban Fragmentation in Buenos Aires: The Case of Abasto. *Postgraduate Research School. School of the Built Environment. Oxford Brookes University*
- (2011) Grandes Proyectos Urbanos y su Relación con la Ciudad: Presentación de un Proyecto de Investigación. *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de General Sarmiento* pp. 24–26.
- Kozak, D. y Feld, N. (2014) Los Bordes del Espacio Público en los Grandes Proyectos Urbanos. El Caso de Puerto Norte, Rosario. En *Un Debate sobre Direcciones, Orientaciones, Estrategias y Políticas que Modelan la Ciudad Futura*, eds. J. Karol eds. J. Karol, J. Aón, L. y Salas Giorgio, R. Universidad Nacional de la Plata,. Universidad Nacional de la Plata. pp. 437-444
- Lascomunes, P. y Le Galés. P. (2014) *Sociología de la Acción Pública*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales.
- Levin, M. (2012) Los Grandes Proyectos Urbanos. La Experiencia de La Ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Digital Café de las Ciudades* Número 119. http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm.
- Levin- Lemma (2014) Entrevista realizada por Martín Lemma 25-10-14

- Lopez Asensio, G. (2007) El Mercado Inmobiliario de Rosario. Sus Principales Características. *Duodécimas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario*
- Lungo, M. (2005) Globalización, Grandes Proyectos y Privatización de la Gestión Urbana.” *Urbano* 8(11): 49–58. Universidad de Bio Bio, Chile
- (2005) Grandes Proyectos Urbanos. Una Visión General. *Urbana* 10(37): 15–43. Caracas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.
- Martinez San Vicente, I. (1987) *Plan Director Rosario. Estudio Particularizado del Área de Atravesamiento Norte.*
- Martinez, C. (2013) Entrevista realizada 26-03-2013
- Mateos, A. (2003) La Conciliación de Intereses en el Proceso de Elaboración de los Instrumentos Urbanísticos. El Campo de Disputa en Torno a la Ordenanza de Urbanizaciones de Rosario. En *Territorios en Transición: Políticas Públicas y Transformaciones Metropolitanas.*, eds. De Queiroz Ribeiro, L.C. y Bragos, O. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 135-162
- Morales Schechinger, C. (2003) El Debate por Reformas al Suelo Urbano en América Latina. *Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y Perspectivas de aplicación de las Leyes 9º de 1989 y 388 de 1997 en Colombia:* pp. 1–18., el 22 y 23 de Abril de 2003, Bogotá, Colombia. Convocado por Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad de los Andes
- (2003b), “Recuperación de Plusvalías Del Suelo Urbano.” In *Ponencia Presentada en El Tercer Seminario Internacional: Recuperación de Plusvalías del Suelo Urbano*, MEXICO: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales-Schechinger, C. (2005) Políticas de Suelo Urbano, Accesibilidad de los Pobres y Recuperación de Plusvalías. En *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos: La Respuesta de 25 Ciudades*, eds. Carmona, M. y Arrese, A. Buenos Aires, Ediciones Infinito. 544 pp.
- Moscariello, R. A. (2010) Convenios Urbanísticos. Lineamientos Generales y su Aplicación al Caso de la Ciudadanía de Rosario. *Litoral* 933(12).
- Mosto, G. (2013) El Plusvalor de la Vista Abierta sobre el Río en el Suelo Urbano. La Costa de Rosario, Puerto Norte. Universidad Torcuato Di Tella. Tesis de Maestría en Economía Urbana Lincoln Institute of Land Policy.
- MCR (1991) Municipalidad de la Ciudad de Rosario .*Plan Director Rosario. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano.* Rosario: Dirección General del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento.

- (1995) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 5957/95
- (1996) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 6271/96
- (1997) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 6492/97
- (1997) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 6493/97
- (1999) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 6735/99.
- (1998) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. *PERM +10 Plan Estratégico Rosario Metropolitana. Estrategias 2018*. Secretaría de Planeamiento. Disponible en: <http://www.perm.org.ar/rm2008/rm2008.php>
- (1999) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 6895/99
- (1999) Municipalidad de la Ciudad de Rosario-Ordenanza N° 6895/99)
- (1999) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. *Nuevo Plan Director Rosario. Bases para el Acuerdo*. Dirección General del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento.
- (2004) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. *Mesa de Concertación del Plan Urbano Rosario*. Secretaría de Planeamiento.
- (2004) Municipalidad de Rosario. *Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario. Acuerdos Estratégicos metropolitanos*. Secretaría de Planeamiento.
- (2004) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. *Programa para el Desarrollo de Costa. Estrategias de transformación de los sitios urbanos portuarios abandonados, interfases o intermedios entre la ciudad y el puerto*. Secretaría de Planeamiento. URB-AL. N°7.
- (2005) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Básica N° 7892/05.
- (2005) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 7893/05.
- (2006) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8065/06.
- (2006) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 8054/06 y su Decreto Reglamentario N° 1207/07.
- (2007). Municipalidad de la Ciudad de Rosario Decreto N° 2891/07.
- (2008) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8237/08.

- (2008) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8320/08.
 - (2008) Municipalidad d de la Ciudad e Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8359/08.
 - (2008) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza Complementaria N° 8297/08.
 - (2008) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 8243/08.
 - (2011) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Decreto N° 35019/11.
 - (2011) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Plan Urbano Rosario 2007-2017 Secretaría de Planeamiento.
 - (2012) Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Ordenanza N° 8973/12.
- Novick, A. (2012) *Proyectos Urbanos y Otras Historias.*– (Colección Sociedad Central de Arquitectos (SCA) : teoría y crítica de la arquitectura) .Buenos Aires : Nobuko, 253pp.
- (2009) La Ciudad, el Urbanismo y los Intercambios Internacionales. Notas para la Discusión.” *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 1:4–13.
 - (2004) Espacios Públicos y Proyectos Urbanos. Oposiciones, Hegemonías e Interrogantes.” *Arquitextos* 05 4.01
- Novick, A. y Lamborn, W. (2012) *Temas y Problemas de la Planificación en Buenos Aires*”. *Notas Sobre el Plan Urbano Ambiental en Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público.* Walter, J. y Pando, D. *compiladores.* Buenos Aires .eds. S.A.A.P. y CERALE pp.367-393
- Pirez, P. (1995) Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. *Revista Ciudades* No28, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU). Puebla, México.
- Pontoni, S. A. y Fernández, M. L. (2014) Las Grandes Intervenciones Urbanas en Rosario desde los 90. Caracterización e Instrumentos de Actuación. En *Un Debate sobre Direcciones, Orientaciones, Estrategias y Políticas que Modelan la Ciudad Futura*, eds. J. Karol, J. Aón, L. y Salas Giorgio, R. Universidad Nacional de la Plata,
- Raposo, I. (2004) Rosario y el Desafío de Liderar las Transformaciones Urbanas. *Mundo Urbano* Número 2 / Junio. Universidad Nacional de Quilmes.
- Rigotti, A.M. (2011) El Río Como Argumento. En *Ciudad de Rosario*, Rosario: Museo de la Ciudad- Editorial Municipalidad de Rosario, 179.

- Rodríguez, A. y Abramo, P. (2005) Grandes Proyectos Urbanos y su Impacto en el Mercado de Suelo Urbano. *Documento de trabajo Lincoln Institute of Land Policy. Programa para América Latina y el Caribe*. 32p.
- Ruiz, I., López, A. y Saed, M. (2013) Barrio Refinería: ¿Transformación o Refundación?: Un Caso de Análisis en la Ciudad de Rosario. En *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. "V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires. Barcelona: DUOT, pp. 922–934.
- Sanchez Pombo, M. (2001) La Evolución Urbana de Puerto Norte. Desarrollo de un Área Industrial de la Ciudad de Rosario. Argentina. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*. 290.
- Saskia, S. (1999) *La Ciudad Global. Nueva York, Londres y Tokio*. Geografías siglo XXI: Serie espacios de teoría y reflexión. Buenos Aires, Eudeba, 458 p
- Sciara, A., Raposo, I., Gorbán, P. y Cafarrel, S. (2008) Rosario ¿Inversiones públicas, beneficios privados y sociedad ausente? *Mundo Urbano* Número 31. Rosario.
- SIPU (1991) Seminario internacional de proyectos urbanos: Área de Puerto Norte Universidad Nacional de Rosario., & Istituto universitario di architettura di Venezia. Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño. Rosario, Argentina:
- Smolka, M. O. (2013) *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Intitute of Land Policy- Enfoque en Políticas de Suelo.
- Smolka, M.O. y D. Amborski (2000) Captura de Plusvalías para el Desarrollo Urbano: Una Comparación Interamericana. *Curso Desarrollo Profesional Recuperación de Plusvalía como instrumento de promoción del desarrollo urbano en América Latina. Linc* (2000)
- Smolka, M.O. y Iracheta, A. (2007). Movilización de Plusvalías para Suministrar Tierra Urbanizada a los Sectores Pobres. In *Perpectivas Urbanas. Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina.*, eds. Smolka, M. O. y Laura Mullahy,L. Lincoln Intitute of Land Policy. Cap 4: Recuperación de Plusvalías: pp, 217-221
- Subirats, J. (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Colección Estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 91 p.
- Topalov, C. (1979) *La Urbanización Capitalista: Algunos Elementos para su Análisis*. Mexico: Edicol. 137 p.
- Trivelli, P. (1989) Reflexiones en Torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano” *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales* VIII Nro. 22: 43–64.
- Vainer, C. (2012) Grandes Proyectos Urbanos. Qué Son y Cómo Evaluarlos” En *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas Críticas Sobre la Experiencia Argentina y*

Brasileña., eds. Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. Buenos Aires, Editorial café de la ciudades pp. 181-224.

Vainer, Carlos B. (2001) Patria, Empresa e Mercaderia: Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, 8.

Virgolini, E.; Giustiniani, P.; Berén, T. y Ganem, J. (2007) Instrumentos de Captura de Valor en Municipios. El Caso de la Municipalidad de Rosario desde 1990. Duodécimas *Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Instituto de investigaciones económicas. Escuela de Economía. UNR. Rosario.

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Sistema central de la Costa en relación con la trama de Rosario.....	35
Ilustración 2: Estructura general de Puerto Norte previo a la intervención.....	36
Ilustración 3: Proyectos previstos para el frente costero de Rosario.....	37
Ilustración 4: Perspectivas y Secciones del Anteproyecto Parque España.....	39
Ilustración 5: Proyecto definitivo Puerto Madero	40
Ilustración 6: Nuevo Plan Director - Sistema Ciudad Río	45
Ilustración 7: Plan Director. Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz.....	46
Ilustración 8: Propuesta de intervención. Coordinadora Isabel Martínez San Vicente ..	48
Ilustración 9: Propuesta de Intervención Coordinador Manuel Fernández de Luco	49
Ilustración 10: Nuevos Trazados Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz.....	51
Ilustración 11: Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz	51
Ilustración 12: Ámb. de aplic. del Centro de Renovación Urbana. Segunda Fase	63
Ilustración 13: Programa Morfológico Funcional Proyecto de Ordenanza retirado	67
Ilustración 14: Sectores de Actuación Anteproyecto de Ordenanza	68
Ilustración 15: 1º Premio Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas. Arq. Munuce .	69
Ilustración 16: Primer Premio Concurso Nacional de Anteproyectos. Arq. Munuce	69
Ilustración 17: Primer Premio Concurso Nacional de Anteproyectos. Arq, Munuce	70
Ilustración 18: Proyecto de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz. Puerto Norte.	77
Ilustración 19: Estructuración General del Proyecto	79
Ilustración 20: División de Puerto Norte según las 7 Unidades de Gestión.....	82
Ilustración 21: Unidad de Gestión 1- Metra	98
Ilustración 22: Unidad de Gestión 2- Sector 1- Forum	98
Ilustración 23: Unidad de Gestión 2- Sector 2- Ciudad Ribera.....	99
Ilustración 24: Unidad de Gestión 4- Manzana 279	99
Ilustración 25: Unidad de Gestión 5- Dolfines Guaraní	99
Ilustración 26: Unidad de Gestión 6- Complejo Mahui	
Ilustración 27: Manzana 407	
100	
Ilustración 28: Zonificación Suelo Edificable y Público.....	103
Ilustración 29: Planta General - Unidad de Gestión 2 Sector 2.....	103
Ilustración 30: Planta General Unidad de Gestión 2-Sector 2.....	104

Ilustración 31: Unidad de Gestión 2- Sector 2- Ciudad Ribera.....	104
Ilustración 32: Plan de Detalle- Unidad de Gestión 1	106
Ilustración 33: Convenio Municipalidad de Rosario- ONABE. Año2000. Programa Urbano	107

Listado de Abreviaciones

GPU: Gran Proyecto Urbano

UG: Unidad de Gestión

ONABE: Organismo Nacional de Bienes del Estado

ADIF: Administración de Infraestructura Ferroviaria

GAF: *Governance Analytical Framework*

CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales

FACA: Federación Cooperativas Argentinas

AFA: Agricultores Federados Argentinos,

IRSA: Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima

FOS: Factor de Ocupación del Suelo

FOT: Factor de Ocupación Total

APH: Áreas de Protección Histórica

CPCU: Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos

Anexo 1- Cuadro de actores y procesos

1997	2004	2005-2008	2010-2013
<p>- Se detecta la necesidad de reformular los instrumentos de gestión del suelo. La Oficina del Plan Director es la que comienza este proceso de revisión.</p> <p>- Se constituyen como actores fundamentales en la discusión sobre la aprobación de la Ordenanza de Urbanización.</p>	<p>- El Servicio Público de la Vivienda a través de Programa Rosario Habitat, acuerda con el CEUR la realización de un estudio de consultoría (Coordinado por Cuenya) sobre como incorporar instrumentos que posibiliten la captación de Plusvalía Urbana en Rosario.</p> <p>- En el 2003 se crea dependiendo de la Secretaría de Planeamiento el Programa de Desarrollo de la Costa.</p>	<p>- El Ejecutivo consolida el discurso de la Plusvalía Urbana. Pero como no se pudieron adaptar los instrumentos para cumplir con estos nuevos objetivos, utiliza a las compensaciones previstas en la Ordenanza de Urbanizaciones como Plusvalía Urbana.</p> <p>- Cambia la composición en el Consejo. Se comienza a poner resistencias en la aprobación de las ordenanzas complementarias. Se exige la reglamentación de los convenios complementarios.</p>	<p>- El municipio acompaña el proceso de materialización de los proyectos.</p> <p>- Promueve el desarrollo rescatando las compensaciones que se pudieron exigir y la suplen de espacio público que se incorpora para la ciudad.</p> <p>- Se utiliza la realización del Concurso como instrumento de legitimación del Proyecto.</p>
<p>- Se constituye el discurso de Proyecto Urbano como alternativa al Plan y a la Planificación Estratégica como el modo de gestión de las ciudades para posicionarnos como globalmente competitivos.</p> <p>- El Colegio de Arquitectos y el de Arquitectos se disputan incumbencias en la aprobación de los proyectos.</p>	<p>- Se realiza el Concurso de Ideas. Gana el Arq. Miguere. Los demás proyectos quedan desestimados.</p> <p>- Lungo, Mario y Martín O. Smolka publican en el 2005 "Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana" (Land Lines Article)</p> <p>- Desde fines de la década del 90, el LULP comienza a publicar en América Latina Artículos relacionados con los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana. Especialmente en los GPUs.</p>	<p>- Cuenya realiza la investigación de la Movilización de Plusvalías Urbanas en Puerto Norte, que finaliza en el 2009. Este proyecto es comienza en el 2007 y es realizado a través del Lincoln Institute Land of Policy.</p> <p>- el Lincoln organiza en el 2006 en Rosario un curso denominado "Distribution of Costs and Benefits in the Urbanization Process: New Value Capture Tools" organizado por: Smolka, Cuenya y Reese</p>	<p>- Gros: exige integración en el territorio</p> <p>- Tren para todos: Trabajan para recuperar las vías de trazados antiguos.</p> <p>- Grito de Malvinas: Luchan por que se de cumplimiento al camino de Siroga.</p>
<p>1998, Ferrocarriles Argentinos licita los terrenos pertenecientes a la primera etapa del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz. (RSA) los adquiere para hacer el centro comercial. Esos terrenos habían sido donados por el Estado a Ferrocarriles Argentinos.</p>	<p>- Inversiones y Mandatos SA ya tiene adquirido uno de los terrenos (UG5) y había presentado el proyecto. Se retrasa su aprobación porque había quedado supeditado a la aprobación del Proyecto de Ordenanza que fue retirado del Consejo Deliberante en el 2003.</p> <p>- Las cerealearas Agroexport y Servicios Portuarios, se resisten a trasladar sus instalaciones. Se realizan juicios.</p>	<p>- Unidad de Gestión 1: en el 2006 Servicios Portuarios compró los terrenos donde funcionaban FACA y AFA. En el 2008 le aprueban la norma y en el 2011 la venden a TGLT que ya estaba haciendo FORUM en la UG2</p> <p>- Unidad de Gestión 2: Sector 1: en el 2007 TGLT compra los predios de la ex Mallería SAFAC perteneciente al Grupo Barringer. El terreno es adquirido en el 2006 con la norma aprobada.</p> <p>- Unidad de Gestión 2: Sector 2: en el 2007 Ingeoser compra el terreno que correspondía a Agroexport una de las últimas cerealearas en dejar de funcionar. El terreno lo compra sin la norma aprobada.</p> <p>- Unidad de Gestión 6: en el 2009 se firma el acta acuerdo con Servicios Portuarios que era el dueño original de esas tierras. Se asocian con el estudio Fernandez Prieto que les diseñó el proyecto y realizan el desarrollo.</p> <p>- Unidad de Gestión 4: manzanas 21, 1, 23, 1, 279 y 376 y antes de que se apruebe la norma, estos terrenos pertenecían a propietarios individuales. En el 2008 se aprueba la UG4 (manzana 279) a nombre del Grupo García. La Manzana 376, tiene una ordenanza separada no se identifica al propietario.</p>	<p>ORG SOCIALES</p>
<p>- Plan Director 1991 (se comienza en 1995)</p> <p>- Nuevo Plan Director 1999.</p> <p>- Plan Estratégico 1998</p> <p>- Traslado del Puerto al sur de la Ciudad y desmantelamiento de los talleres. Decreto 11226/96</p> <p>- Ordenanza de Urbanizaciones. Incorpora la figura de Convenio Urbanístico para regular los cuantios que se estaban consolidando en la periferia.</p> <p>- Se aprueba la Ordenanza 6271/96, se integra el Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz y se aprueba la construcción del Shopping.</p> <p>- Programa de recuperación del Frente Costero y Reconversión Portuaria. 1997</p>	<p>- Mesa de Concertación del Plan Urbano</p> <p>- Plan Estratégico Metropolitano 2004</p> <p>- Se incorpora la necesidad de recuperar la plusvalía urbana en torno a Puerto Norte. Se estudia la posibilidad de reformular la Orla de Urbanización para posibilitarlo.</p> <p>- En el Consejo deliberante habla un proyecto de Ordenanza para Puerto Norte, que es retirado en el 2003 cuando asume el Intendente Lisicritz</p> <p>- Programa de Desarrollo de la Costa. 2003</p>	<p>- Plan Estratégico Rosario Metropolitana PERM-10</p> <p>- En el 2005 se aprueba la Ordenanza Básica y comienza el proceso de aprobación de las Ordenanzas Complementarias.</p> <p>- El Convenio Urbanístico demostró ser lo suficientemente flexible para incorporar nuevas compensaciones. Se comienza a exigir la servidumbre administrativa de uso público y el monto requerido para la consolidación y mantenimiento de dichos espacios. De esta manera se posibilita garantizar los espacios públicos y estos funcionaron como variable de negociación del Municipio. Pero estas no se estimaron en función de la Plusvalía Urbana.</p>	<p>- Plan Urbano 2007-2017. Publicado en el 2011. Se incorpora la necesidad de recuperar parte de la plusvalía urbana que se genera en torno a los proyectos urbanos.</p> <p>- Se aprueba la Ordenanza 4973/12 que regula los Convenios Urbanísticos. Justa distribución de los beneficios generados por la acción pública a través de las cargas a urbanizador.</p>
<p>- Se requiere regular los nuevos desarrollos inmobiliarios propios de la década del 90.</p> <p>- La plusvalía urbana no era un tema de discusión y por lo tanto no se incorpora en el diseño de los instrumentos que se estaban desarrollando. Si se incorporan compensaciones a los desarrolladores, pero no se encuentran estimados en función de la variación del precio del suelo.</p>	<p>- Para el Municipio: impulsar la realización de Puerto Norte, pero no con las condiciones previstas en la ordenanza que estaba en el Consejo. Se requiere que la negociación sea con cada desarrollador. La plusvalía urbana se incorpora en el discurso pero no en los instrumentos.</p> <p>- Para los desarrolladores: lograr la aprobación de la Ordenanza que los habilite a construir. El Proyecto de Laticca ya había sido presentado en el Municipio.</p>	<p>- Los desarrolladores inmobiliarios necesitan lograr la aprobación de las Ordenanzas Complementarias para comenzar la construcción de los proyectos.</p> <p>- La Municipalidad necesita garantizar que los proyectos se realicen y resolver el conflicto con las cerealearas que aún seguían funcionando y que resistían ser trasladadas.</p>	<p>- La Municipalidad necesita legitimar el proyecto a través de las compensaciones exigidas y de la recuperación de la costa como espacio público.</p> <p>- Las Organizaciones sociales comienzan a poner resistencias.</p> <p>- Los desarrolladores necesitan construir y poner a la venta las unidades funcionales.</p>

Anexo 2- Línea del Tiempo

Cabalero		Hermes Biner				Lischitz				Fein												
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2010	2011	2012	2013
Servicios Interconectados de Puerto Rico MSP	Desarrollo del Proyecto de Transporte de Energía Ferry de la Isla MSP	Integración del Proyecto de Energía MSP	Oct. 1º 2004, adquisición de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Oct. 31º 2006, inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP	Inicio de la Fase de Planificación del Proyecto de Energía de la Isla de la Luz MSP