

Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina)

Daniel Kozak. Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET), Buenos Aires, Argentina.

Natalia Feld. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN | Los grandes proyectos urbanos (GPU) son uno de los instrumentos predilectos del urbanismo contemporáneo. Generalmente producto de la requalificación de ex áreas industriales, o zonas que perdieron sus usos y fueron relegadas, son a la vez ocasiones preciadas para los estados locales, que suelen convertir áreas problemáticas en brillantes nuevas centralidades y también extraordinarias oportunidades de multiplicación de capital. Una crítica frecuente desde los estudios urbanos apunta a la relación que se establece entre los GPU y las ciudades que los albergan: la imputación de los GPU como casos de fragmentación urbana. Sin embargo, a pesar de ser este un juicio usual, existen pocos estudios que lo toman como un problema central. Aquí se propone examinar el caso de Puerto Norte desde esta perspectiva, indagar cómo se vincula con la ciudad de Rosario y particularmente analizar su relación con el río Paraná, principal recurso paisajístico y recreativo de la ciudad.

PALABRAS CLAVE | proyecto urbano, fragmentación urbana, planificación urbana.

ABSTRACT | *Large-scale urban projects (LUPs) are recurrent instruments in contemporary planning. In general, they are the result of the transformation of former industrial sites, or areas that have lost their purpose and became relegated. On the one hand, LUPs are cherished opportunities for localities to transform problematic areas into bright new centralities; on the other hand they are opportunities for the multiplication of capital. However, LUPs can also be criticized for forcing a spatial relationship with the cities in which they are embedded and for becoming examples of urban fragmentation. Although this phenomenon is frequent, there are scarce studies that consider this issue as a central question. In this paper we examine the case of Puerto Norte which is linked to the city of Rosario and the Parana River, along with its main landscape and recreational resources.*

KEYWORDS | *urban project, urban fragmentation, urban planning.*

Introducción

El campo que estudia los grandes proyectos urbanos (GPU) –también designados como megaproyectos– en general recorta temporalmente la definición de su objeto de estudio a partir de los importantes cambios en la economía global de mediados de los setenta del siglo pasado, que signaron el comienzo de un nuevo ciclo del capitalismo (Harvey, 2005). En ese sentido, los comprende como una de las manifestaciones urbano-territoriales más palmarias de la globalización. Así, para Beatriz Cuenya (2012, p. 12), por ejemplo, “hay bastante consenso entre los estudiosos acerca de (...) una nueva camada, o familia, o generación de mega proyectos” que “ha surgido y se ha diseminado en los últimos 30 o 40 años en la mayoría de las grandes ciudades del mundo, con fisonomía o rasgos físicos y funcionales casi idénticos”. Estos son los entornos de “torres de oficinas, residencias de lujo, hoteles de alto estándar, *shopping malls*, equipamientos culturales y de ocio”. En palabras de Leal de Olivera y Novais (2012), se trata del “ajuste del espacio industrial a las determinaciones del terciario avanzado y su reposicionamiento en la nueva geografía de la competición del mundo globalizado” (p. 231), que hizo su desembarco en América Latina principalmente en los noventa.

Carlos Vainer (2012) sostiene que “la literatura [sobre GPU] sugiere casi tantos momentos de ruptura como tantos son los autores, críticos o apologistas” (p. 182) y cita entre los primeros casos a los que se les atribuye ser los iniciadores del género: La Défense en París; la renovación del área portuaria de Baltimore, Battery Park, en Nueva York; Docklands, en Londres; y la renovación urbana previa a la Barcelona Olímpica de 1992.

Desde una perspectiva más histórica, para otros autores, como Altshuler y Luberoff (2003) o Novick (2012), la referencia a los megaproyectos o proyectos urbanos recientes no supone una distinción tan marcada respecto de sus antecesores de los primeros tres cuartos del siglo XX, e inclusive en ocasiones los emparentan con los de inspiración haussmanniana decimonónicos. Por otra parte, Altshuler y Luberoff (2003) también incluyen en la categoría a grandes proyectos de ingeniería e infraestructura, como aeropuertos y sistemas de autopistas, y consecuentemente consideran que la “gran era de los megaproyectos” en los Estados Unidos fueron las décadas de 1950 y 1960. A diferencia de la mayoría de los autores, para quienes el criterio principal en la definición es una cierta aproximación al tamaño físico de la operación urbana,¹ para Altshuler y Luberoff (2003) la aplicación del concepto de *megaproyecto* depende principalmente de una cuantificación monetaria: el término “denota iniciativas que son físicas, muy costosas y públicas (...) cuestan por lo menos \$250.000.000 de dólares, al valor 2002 ajustados por inflación” (p. 2).

1 Es ampliamente reconocida la dificultad para arribar a un umbral de consenso para una definición operativa que demarque claramente qué es y qué no es un GPU. Sin embargo, pareciera existir en el campo de estudio un entendimiento implícito sobre su caracterización. Por ejemplo, Vainer (2012) sostiene que “a pesar de las innumerables divergencias y matices conceptuales, el hecho es que los autores se reconocen y saben de lo que están hablando, como saben que están hablando de una misma familia de intervenciones urbanas” (p. 190).

En este artículo nos proponemos examinar la transformación de Puerto Norte como un caso de GPU en el mismo sentido de la caracterización de Cuenya (2011, 2012) –y participar, de este modo, en el debate central del campo–, pero también establecer un diálogo con el tipo de análisis histórico que sugiere Novick. Nuestra intención es explicar este caso no solo como un epifenómeno de un proceso de globalización, sino también como el resultado de un entramado local cuyo entendimiento requiere un análisis particular de su historia.

Existe una vasta literatura que propone a los GPU –con distintos grados de matices– como una herramienta efectiva y acorde a las dinámicas de las grandes ciudades contemporáneas (por ejemplo, Aguilar, 2005; Borja & Castells, 1997; Etulain, 2009).² También existe otra –no menos extensa– que los critica y explica como el triunfo de la visión “empresarialista” en la gestión de las ciudades (por ejemplo, Arantes, Vainer & Maricato, 2000; Cuenya & Corral, 2011; Leal de Olivera & Novais, 2012). No obstante, ambas bibliografías reconocen los GPU como uno de los instrumentos predilectos de la planificación y gestión de las ciudades en la actualidad.

Generalmente producto de la recualificación de antiguas áreas industriales, o zonas que han perdido sus usos históricos y se encuentran relegadas, los GPU son a la vez ocasiones preciadas para los estados locales, que suelen convertir áreas problemáticas de sus jurisdicciones en nuevas centralidades, y oportunidades extraordinarias para la multiplicación de capital; y consecuentemente, uno de los destinos urbanos preferidos de la inversión privada –particularmente de la inversión extranjera directa– en el mercado inmobiliario.

Una de las críticas usuales apunta a la relación que se establece entre los GPU y las ciudades que los albergan: la imputación de los GPU como casos de fragmentación urbana –Vainer (2012), por ejemplo, señala que los GPU producen “rupturas urbanísticas” que se manifiestan en “discontinuidades en la malla y paisajes urbanos pre-existentes” (p. 195)–. Sin embargo, a pesar de ser este un juicio frecuente, existen pocos estudios que lo tomen como un problema central.

Nuestro propósito aquí es examinar el caso de Puerto Norte desde esta perspectiva; indagar cómo se vincula con Rosario –la tercera ciudad más poblada en Argentina– y particularmente analizar su relación con el río Paraná, cuya ribera es uno de los paseos públicos preferidos y el principal recurso paisajístico de la ciudad. Pretendemos evaluar las características del espacio público costero recientemente constituido desde el punto de vista de la accesibilidad e inclusión, en relación con los instrumentos de gestión del suelo que permitieron su construcción. Por otra parte, nuestra intención es también reflexionar sobre las características de los nuevos espacios públicos producidos en los GPU. Específicamente en el caso de Puerto Norte, nos detendremos tanto en las delimitaciones de los espacios públicos y semipúblicos internos como en sus bordes con el espacio público abierto, contiguo, fuera de sus límites. También contrastaremos brevemente algunas particularidades de Puerto

2 Aguilar (2005) y Etulain (2009), por ejemplo, son críticos en los modos en que los GPU son implementados en el contexto local, en Buenos Aires, pero rescatan experiencias internacionales en España, en el caso de Aguilar, y en Francia, en el caso de Etulain.

Norte en relación con Puerto Madero, el primer GPU en Argentina, ubicado en la ciudad de Buenos Aires, cuya referencia es ineludible en discusiones acerca de GPU en América Latina.

Elaboramos este artículo a partir de entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave; observación directa y relevamiento fotográfico; análisis de normativas, documentos públicos y transcripciones taquigráficas del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Rosario; y búsquedas en archivos periodísticos y fuentes secundarias.

La relación entre los GPU y la ciudad consolidada

En la planificación y diseño de los GPU, la relación de estos con sus entornos inmediatos usualmente no es un tema prioritario. Por el contrario, a menudo la capacidad de autonomía de los GPU es sumamente valorada por sus planificadores y diseñadores, quienes concentran sus miradas en los límites físicos de sus proyectos. Consecuentemente, no es infrecuente que las decisiones tomadas sobre las áreas de incumbencia de los GPU refuercen la separación entre ellos y sus áreas vecinas. Por otro lado, los inversores privados que participan del financiamiento de los GPU generalmente favorecen la separación entre sus emprendimientos y las zonas contiguas, usualmente habitadas por población de menores recursos económicos —ya que parte de la ecuación de los GPU incluye la valorización de suelo depreciado—. La participación del Estado local en este sentido se encuentra atravesada por dos lógicas contrapuestas: (i) la que se desprende de su rol tradicional, cuyo interés es promover acciones que impacten favorablemente sobre la ciudad en su totalidad, en representación de la ciudadanía, a la que en última instancia deberá rendir cuentas; y (ii) la correspondiente a su nuevo rol de socio institucionalizado del sector privado inscripto en las nuevas formas de asociación público-privada (APP), cuyo principal interés se concentra dentro de los límites del GPU, mientras sus acciones están dirigidas a asegurar el éxito inmediato del proyecto, inclusive a expensas de otras zonas de la ciudad que pudieran verse afectadas negativamente por el impacto producido tras la aparición del nuevo desarrollo. Por supuesto, el peso que pudiera tener una u otra lógica en esta puja depende en gran medida de la orientación político-ideológica de los gobiernos a cargo en el momento de la planificación y ejecución de los GPU, y del sesgo territorial que pudieran tener, respondiendo, entre otros motivos, a la propia inclinación de clase de los funcionarios gubernamentales. El equilibrio que se logre entre estos intereses y campos de acción contrapuestos en el proceso de producción de un nuevo GPU determinará en qué medida su relación con la ciudad consolidada tendrá relevancia durante su planificación, ejecución y gestión, y consecuentemente podrán generarse vínculos significativos entre ambos.

Puerto Norte en la ciudad de Rosario

El caso de Puerto Norte es particularmente pertinente para el estudio de estas cuestiones, ya que no solo incluye a la mayoría de los elementos más característicos y usuales en los GPU —es decir, constituye un caso de estudio altamente representativo—, sino que también, por tratarse de una segunda generación de GPU en la Argentina, donde fueron internalizadas muchas de las críticas a las primeras experiencias de

GPU en el país, se ha propuesto explícitamente desde su planificación establecer una fuerte conexión con Rosario; por ejemplo, mediante la continuidad de un sistema de parques ribereños. Determinar en qué medida este objetivo logra ser implementado y cumplido es una de las metas principales de nuestro trabajo.

Por segunda generación nos referimos a los GPU que fueron construidos después de la materialización de Puerto Madero –hasta el presente el caso más emblemático y representativo a nivel nacional–, cuya planificación comenzó en 1989, y que ha sido extensamente discutido (Corti, 2015; Cuenya & Corral, 2011; Garay, Wainer, Henderson & Rotbart, 2013; Gorelik, 2011; Jajamovich, 2016; Liernur, 2007, entre muchos otros). Puerto Madero es a menudo criticado por cuatro motivos: (i) por no estar efectivamente vinculado al resto de la ciudad mediante transporte público, a pesar de que su límite occidental se encuentra aproximadamente a 400 metros de las estaciones terminales de cuatro líneas de subterráneos (líneas A, B, D y E); (ii) porque la plusvalía que generó la operación urbana fue principalmente reinvertida en el sitio (incluyendo los gastos operativos de la Corporación Antiguo Puerto Madero s.A.³), sin la redistribución territorial y social que había sido planteada inicialmente; (iii) por la falta de inclusión de equipamiento urbano (por ejemplo, escuelas y hospitales públicos, sedes comunales, cuarteles de bomberos), y predominio casi exclusivo de los usos de suelo más redituables, principalmente residencias, comercios y oficinas dirigidos a los sectores más pudientes; y, consecuentemente, (iv) por la falta de diversidad social en su población y la ausencia de políticas destinadas a la producción de vivienda asequible.

Por otra parte, una de las principales diferencias entre Puerto Madero y Puerto Norte es que, en el caso del primero, la totalidad del suelo era propiedad del Estado nacional, mientras que en el segundo, la mayor parte de los terrenos eran de dominio privado.

En cuanto a las características típicas de los GPU presentes en el caso de Puerto Norte, las siguientes son algunas de las principales que merecen ser señaladas: (i) está asentado sobre una ex área industrial y de infraestructura considerada obsoleta y subutilizada; (ii) tiene un gran potencial de atracción de inversión inmobiliaria privada a partir del atractivo paisajístico de la ribera del Paraná, una serie de edificios y equipamiento portuario de valor patrimonial, y la cercanía con el centro de Rosario; (iii) su superficie (aproximadamente 100 ha) alcanza para generar las externalidades necesarias para aumentar su propio valor de suelo; (iv) su normativa urbana inicial admite la posibilidad de aumentos significativos de capacidad edilicia; y (v) incluye en su andamiaje administrativo-legal formas innovadoras en los vínculos público-privados.

En este último sentido, Puerto Norte ofrece un área de indagación especialmente interesante debido a su complejo entramado dominial, que propició el armado de

3 La Corporación Antiguo Puerto Madero s.A. fue concebida como una empresa urbanizadora estatal bajo la forma de una sociedad anónima, y por lo tanto se rige por las leyes del derecho privado. Sus acciones están divididas en partes iguales entre el Estado Nacional, que aportó las 170 hectáreas de suelo y los edificios que allí se encontraban, y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que instrumentó la elaboración de las normativas que habilitaron la operación urbana.

una estructura de siete unidades de gestión (UG), cada una con distintos propietarios y normativas específicas.

Si bien en ninguna de las UG existe una sociedad propietaria del suelo conformada como APP, es decir donde el Estado –en cualquiera de sus niveles, nacional, provincial o municipal– sea un socio directo del sector privado, los nexos público-privados establecidos, y el rol del Estado en general, responden a muy diversas y variadas condiciones que –como en la mayoría de las operaciones que involucran GPU– exceden ampliamente las típicas funciones que los Estados locales tradicionalmente desempeñan en la planificación y gestión de las ciudades que gobiernan.

En cuanto a las características de los propietarios y desarrolladores que intervienen en Puerto Norte, cabe señalar que dos de las unidades de gestión (UG3 y UG7) son propiedad del Estado Nacional, a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.) y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), mientras que en el resto participan capitales privados tanto locales como extranjeros. El Estado local –sin ser propietario de la tierra en ninguna de las UG– actúa a través de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, hasta cierto punto como el “desarrollador” o “promotor” de la operación total, mediante negociaciones *ad hoc* con cada uno de los propietarios, desarrolladores y sus equipos de arquitectos y asesores. De estas negociaciones surgen las Actas Acuerdo y normativas específicas que rigen para cada UG.

El estudio de las Actas acuerdo, ordenanzas y demás instrumentos de gestión del suelo –incluyendo el análisis del contexto político-económico y sociocultural en que fueron generados– provee una lente privilegiada que permite identificar la distribución de fuerzas y configuración de los actores participantes en los procesos de negociación, y habilita la interpretación de los intereses y voluntades en juego materializados en los proyectos.

Antecedentes proyectuales y generación de instrumentos y normativas

La idea de trasladar el antiguo puerto de Rosario hacia la zona sur de la ciudad ya figuraba en el primer Plan Regulador de Rosario –y de la Argentina– dirigido por Carlos María della Paolera, Adolfo Farengo y Ángel Guido, encomendado por la Municipalidad de Rosario en 1929 (Rigotti, 2010, p. 151) y publicado en 1935. En el Plan Regulador de 1952, y particularmente en el de 1967/8, redactado por la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario, y el Código Urbano de 1968, se ratifica la necesidad de liberar las zonas centrales y norte de sus actividades ferroportuarias (Municipalidad de Rosario, 2011, pp. 23-40) para poder reconvertirlas “en un amplio frente urbano que posibilite la parquización de espacios libres” (Martínez de San Vicente, 1987, p. 58).

Sin embargo, recién en 1991 la reconversión del área volvió a ser nuevamente discutida. En primer lugar, a partir de un nuevo Plan Director, cuyo principal objetivo fue la actualización del Plan Regulador de 1967/8 y la revisión del Código Urbano (Dirección General del Plan Director, 1991), se propuso “la definición de una nueva política de uso colectivo de la costa norte, la compatibilización de las actividades en los muelles con el centro de la ciudad, la concentración de las

actividades portuarias masivas en Puerto Sur y la necesidad de transformación del uso de la costa en el sector de Puerto Norte” (Barenboim, 2014, p. 65). En segundo lugar, y principalmente, en 1991 tuvo lugar también el “Seminario Internacional de Proyectos Urbanos sobre Puerto Norte”, organizado en forma conjunta por la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario. Allí comenzaron a esbozarse las primeras ideas proyectuales para este sector de la costa rosarina, en consonancia con un nuevo tipo de pensamiento en la cultura arquitectónico-urbanística en Argentina. Esta tendencia se vio reflejada, por ejemplo, en el concurso “Veinte ideas para Buenos Aires”, realizado en 1986⁴ (Novick, 2012, pp. 29-33), donde la renovación teórica del urbanismo español sobre las ideas en torno al proyecto urbano (Solà-Morales, 1987) jugó un papel central. El seminario de 1991 puede caracterizarse como un ejercicio previo que favoreció la instalación del tema de la intervención sobre Puerto Norte en la agenda de técnicos y políticos, que comenzaron a evaluar cómo podría realizarse. Estas primeras instancias proyectuales utilizaron como referencias directas tanto los proyectos para Puerto Madero como el de Oriol Bohigas para el Parque España, cuya incidencia, además, fue particularmente relevante no solo por tratarse de un caso local, sino por haber sido la primera intervención importante sobre la costa que dio “el tono” para los siguientes proyectos de transformación de la ribera. El proyecto Parque España se trató de la reconversión de un sector central de la costa rosarina que había sido desafectado de su uso ferropuerto. Fue diseñado por el arquitecto catalán Oriol Bohigas en 1979 e inaugurado en 1993 (Jajamovich, 2012). Allí Bohigas puso en práctica sus ideas sobre las intervenciones urbanas acotadas, en oposición al planeamiento global moderno, a través de una “arquitectura urbana”.

En este contexto, los GPU aparecen como el instrumento capaz de dar respuesta a las nuevas demandas; y ante la escasez de recursos públicos, las distintas variantes de formas de asociación público-privada son consideradas el medio más indicado para realizarlos.

Durante la década de los noventa fueron incorporadas nuevas ordenanzas referidas a Puerto Norte, tales como la aprobación en 1996 de la primera fase para el “Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz” (Ordenanza 6271/96), que autorizó la construcción de un centro comercial y viviendas colectivas, y definió los límites del parque Scalabrini Ortiz y la posterior declaración de los terrenos que actualmente constituyen la segunda fase como área de interés urbanístico (Ordenanza 6735/99). No obstante, hasta la reactivación económica posterior a la crisis de 2001-2002, la reconversión de Puerto Norte no trascendió la dimensión proyectual.

Efectivamente, en 2003 comenzó en Rosario una reactivación del mercado inmobiliario fuertemente determinada por el incremento de las ganancias que generaron los mercados agropecuarios. Es a partir de ese momento que el interés del Municipio por comenzar el proceso de reconversión pensado desde principios de los noventa coincide con el interés de los desarrolladores inmobiliarios. De este modo,

4 El concurso “Veinte ideas para Buenos Aires” representó una de las primeras experiencias locales que surgieron como respuesta a la crisis de la llamada “planificación tecnocrática”, donde el proyecto urbano cobró un especial protagonismo como alternativa para dinamizar el desarrollo de la ciudad.

en 2003 se presentó el Proyecto de Ordenanza de la Segunda Fase de Desarrollo del “Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz”.

En 2004, a partir de la renovación de autoridades en la Municipalidad⁵ y el comienzo de la gestión de la arquitecta Mirta Levin al frente de la Secretaría de Planeamiento, se retiró el proyecto de ordenanza previo, cuya principal limitación radicaba en la imposibilidad de establecer individualmente las condiciones de materialización a los emprendimientos inmobiliarios. Ese mismo año se realizó el “Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para Puerto Norte”, con el fin de pautar el comienzo de la nueva etapa. En las bases del concurso, elaboradas por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe (2004), se establece que “[e]ste 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”.

A pesar de las expectativas que las nuevas autoridades de la Municipalidad pusieron en el concurso, la convocatoria no fue la esperada. Por unanimidad el jurado resolvió dejar desiertos todos los premios, menos el primero. El fallo del jurado da cuenta de las prioridades de la nueva gestión y el discurso urbano predominante en ese momento. Se destaca la revalorización de los edificios patrimoniales como una virtud del proyecto ganador, elaborado por el arquitecto Juan Ignacio Munuce, y también el diseño de los espacios públicos, que permiten un recorrido peatonal que estructura al proyecto y la permeabilidad visual habilitada por la disposición de los “edificios barras” (Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe, 2004).

A partir de los resultados del concurso de ideas se realizó un nuevo proyecto de ordenanza, que en 2005 fue aprobado por unanimidad en el concejo deliberante. En esta ordenanza (7892/05) se incorporó la posibilidad de fijar las condiciones de realización de los emprendimientos con cada desarrollador a través de la división del polígono general en unidades de gestión establecidas en función del dominio de cada uno de los terrenos. El instrumento de gestión del suelo con que contaba la Secretaría de Planeamiento para posibilitar la realización del proyecto era la Ordenanza de Urbanización N°6492, aprobada en 1997 (Cuenya & Pupareli, 2006). En esta ordenanza se incorporaron dos instrumentos que fueron indispensables para la gestión de Puerto Norte. Por un lado, el Programa de Urbanización Integral, en donde se establecieron las condiciones para posibilitar la urbanización según los niveles de exigencia (NE). En el caso de Puerto Norte corresponde el NE más alto. El urbanizador, además de proveer la infraestructura y los caminos necesarios para el desarrollo, debe donar a la municipalidad el 15% de la superficie del terreno, una vez descontadas las áreas destinadas a trazados y las exentas de donación, según corresponda. A partir de la Ordenanza 8054 de noviembre de 2006, que modifica

5 Miguel Lifschitz asumió la intendencia de la Municipalidad de Rosario en diciembre de 2003. Tanto Lifschitz como su antecesor en el cargo, Hermes Binner, y su sucesora, Mónica Fein (la actual Intendente), son dirigentes del Partido Socialista argentino. La Municipalidad de Rosario y la Provincia de Santa Fe son gobernados en la actualidad por el PS; en el caso de la Municipalidad, desde 1989, y en el de la Provincia, desde 2011.

el punto 4.3.2.2. “Áreas a donar al Dominio Público” de la Ordenanza de Urbanizaciones 6492, la Municipalidad amplía las posibilidades para implementar las donaciones requeridas y establece que: “en aquellos casos en que por razones de planeamiento las áreas ofrecidas al Municipio (...) no respondan al interés municipal (...) la Municipalidad podrá exigir la cesión de tierras en otros sectores del municipio de igual valor al de la operación involucrada [u] optar por su compensación económica, la que integrará el Fondo Municipal de Tierras”. Esta última alternativa fue finalmente la opción preferida por el Municipio. Por otro lado, se incorporó la figura de convenio urbanístico como medio para posibilitar la negociación directa entre urbanizadores y la Municipalidad. Este instrumento posibilitó los acuerdos sobre los usos permitidos e índices urbanísticos, la forma de hacer efectiva la donación del 15%, los trazados de infraestructura requeridos y los plazos en que todo debería ser realizado.

Entre 2005 y 2008 se acordaron las condiciones de realización de todas las unidades de gestión, menos las UG3 y UG7, propiedad de ADIF. La Secretaría de Planeamiento fue paulatinamente perfeccionando la implementación de los instrumentos e incrementando las posibilidades de negociación con los desarrolladores. Es posible dividir este proceso en tres momentos y caracterizarlos a través del análisis de las ordenanzas complementarias y las actas acuerdo: el inicial, cuando se aprobó la ordenanza básica y la ordenanza complementaria de la UG5 en 2005; un segundo momento entre 2006 y 2007, cuando se aprobaron los dos sectores de la UG2; y un tercero en 2008, cuando se aprobaron las UG1, UG4 y UG6.

Previamente a la aprobación de la ordenanza básica, uno de los predios ya había sido adquirido y contaba con un proyecto presentado cuya firma definitiva había quedado sujeta a la aprobación del proyecto de ordenanza retirado. Se trata del terreno propiedad de Aldo Lattuca, luego constituido como UG5. La ordenanza complementaria correspondiente a esta UG se aprobó el mismo día y como parte de la ordenanza básica. En este primer momento, la negociación y los plazos acordados con el desarrollador –considerando que ya había un proyecto previo preacordado– no permitieron a la Municipalidad modificar sustancialmente los índices ni las condiciones de ejecución. Las modificaciones que sí pudieron realizarse evitaron la construcción de una tercera torre y un muelle náutico privado (Amerisio, 2004).

El segundo momento puede delimitarse a través de la aprobación de las ordenanzas complementarias correspondientes a la UG2, sectores 1 y 2, comercializados como “Forum” y “Ciudad Ribera”, respectivamente. Con estas nuevas ordenanzas, la Secretaría de Planeamiento incorporó la figura de servidumbre administrativa de uso público como un instrumento para garantizar el uso de espacio público en terrenos de dominio privado. Esto se verificó especialmente en el caso de Ciudad Ribera a partir del diseño de una plaza que atraviesa el terreno y permite visuales directas y un acceso franco al borde del Paraná.

El tercer momento comienza en 2008, cuando se aprobó la ordenanza complementaria que regula las UG 1 y 6, ambas pertenecientes a Servicios Portuarios S.A. Aquí es necesario considerar que esta instancia presentaba una complejidad adicional, ya que se trata de una empresa que originalmente realizaba tareas portuarias –en el sector que luego sería designado como UG6–, y que ante el requerimiento

de la Municipalidad de desafectar la zona de actividades portuarias comenzó un complejo juicio, que finalizó en 2007. La resolución de este litigio habilitó la firma del acta acuerdo en 2008.

La UG4 se conformó a partir de la agregación de las nuevas manzanas 211, 231, 279 y 376 (Sección Catastral 7ª, Distrito R5-2F), más la manzana 407 existente. A diferencia del resto de las UG, tiene la particularidad de que los predios pertenecen a varios propietarios individuales (Municipalidad de Rosario, Ordenanza Básica 7892, 22/9/2005). En cuanto a la manzana 407, es necesario tener en cuenta que se encuadró dentro de la UG4, pero que originalmente pertenecía a los terrenos afectados por la primera fase de la reconversión, según la Ordenanza 6271 de diciembre de 2006. Es propiedad de IRSA,⁶ el emprendimiento se denomina “Condominios del Alto” y se encuentra ya ejecutado.

Durante el proceso de aprobación de las ordenanzas complementarias, la Secretaría de Planeamiento tuvo la posibilidad no solo de ajustar las condiciones que el urbanizador debía cumplir, sino también de reformular ordenanzas que ya habían sido aprobadas. Es el caso de la Ordenanza N°8237/08, correspondiente a la UG2, sector 2. A pesar de haber sido aprobada en 2008, dos años más tarde se realizó una modificación del acta acuerdo inicial, a partir de la necesidad de recalcular la superficie neta utilizada para el cálculo del 15% que debía donarse, ya que el proyecto presentado incluía una considerable superficie destinada a espacio público a través de la figura de servidumbre administrativa.

En síntesis, a partir de los instrumentos disponibles y las limitaciones coyunturales, la Municipalidad adoptó el siguiente esquema: (i) la ordenanza básica establece los lineamientos generales del plan especial, los trazados viarios y define las áreas de protección histórica; luego, (ii) las condiciones de urbanización referidas a la morfología, el FOS (factor de ocupación del suelo), el FOT (factor de ocupación total) y los plazos de ejecución son acordados en un plan de detalle con cada desarrollador a través de un acta acuerdo para cada una de las UG; y finalmente, (iii) las condiciones de urbanización de cada UG se formalizan luego en el concejo deliberante, a través de las ordenanzas complementarias.

Es interesante interrogarse en este punto de qué manera el esquema de gestión adoptado y los instrumentos utilizados determinaron la conformación tanto de los espacios públicos internos como de aquellos de la ribera. La posibilidad de acordar las condiciones de urbanización con cada desarrollador a través de las UG y los convenios urbanísticos, como la utilización de la figura de servidumbre administrativa de uso público, posibilitaron al Municipio ampliar las posibilidades de negociación con cada desarrollador y generar nuevos espacios de uso público en terrenos privados. De esta manera se intentó contrarrestar, o morigerar, las características excluyentes y de separación usuales en los GPU descriptas en la literatura especializada.

6 IRSA (Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima) es una sociedad comercial de capitales argentinos. Es el grupo inmobiliario más grande de la Argentina y propietario de los principales centros comerciales del país.

Puerto Norte y el río Paraná

Los procesos de elaboración y firma de los convenios urbanísticos estuvieron fuertemente atravesados por debates políticos, académicos y periodísticos, centrados en la relación de cada una de las UG con el río, y fundamentalmente en el acceso público a la costa que resultaría de su materialización. En primer lugar, fueron organizaciones sociales –como la agrupación vecinal Grito de Malvinas, del barrio rosarino Islas Malvinas, antiguamente denominado Refinería⁷–, las que tuvieron el mayor protagonismo en las demandas. Posteriormente, fueron legisladores de la oposición en el concejo deliberante quienes asumieron ese rol.

Una de las disputas centrales en estos debates se dirimió en torno a la interpretación de una antigua figura legal del Código Civil de la República Argentina –vigente en ese momento y hasta agosto de 2015, cuando fue reemplazado por el actual Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN)–. Se trata del “camino de sirga”, que fija restricciones al dominio en terrenos adyacentes a cauces fluviales. El concepto de “camino de sirga” proviene del derecho romano. Refiere al camino libre prescripto a los costados de los ríos para remolcar embarcaciones por tierra –i.e. sirgar–, si fuera necesario. Específicamente, en el Art. 2639 del antiguo Código Civil se establecía que “[l]os propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de 35 m. hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización”. Las restricciones que impone el camino de sirga fueron originalmente incorporadas con fines operativos, para posibilitar las condiciones de navegabilidad de los cursos de agua. Sin embargo, en la actualidad esta figura es ampliamente reconocida como una forma de garantizar el acceso público a la costa, independientemente de las condiciones de dominio de los terrenos costeros.⁸ En el caso de Puerto Norte, los debates en torno al camino de sirga y a su relación con la costa son una muestra de las dificultades que existieron en su ejecución para resguardar los objetivos iniciales en representación del interés público.

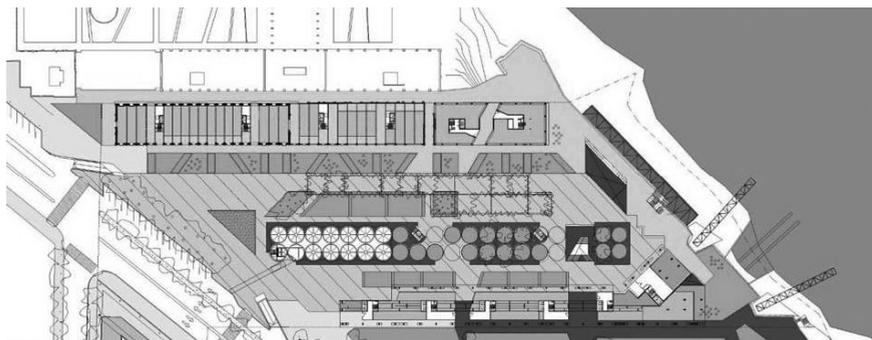
Para la Secretaría de Planeamiento, la relación entre Puerto Norte y el río formó parte de los temas que el proyecto debía resolver, especialmente desde el inicio de la gestión de Mirta Levín. Esta preocupación fue manifiesta en distintos pasajes de las Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas:

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. Estos presentan un retiro (por Ordenanza N°4769/89) de sesenta (60) metros desde el borde de barranca hacia su interior, destinado a

-
- 7 El origen del “Barrio Refinería” está ligado a la “Refinería de Azúcar Argentina Sociedad Anónima”, la primera del país, fundada en 1887, y a los talleres ferroviarios del Ferrocarril Central Argentino. Fue el primer barrio obrero importante de Rosario a fines del siglo XIX.
- 8 Aunque estos debates tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia del nuevo CCCN, vale la pena notar lo que sucede con esta figura legal en la actualidad. En primer lugar, el nuevo código reduce la franja del camino de sirga de 35 m. a 15 m. Por otra parte, y “contrario a la actualización que hizo la jurisprudencia”, se “enfatisa un exclusivo uso naval”, en detrimento del criterio en el que prevalece el “derecho ciudadano al esparcimiento y a la comunicabilidad territorial” (Petrelli, 2013).

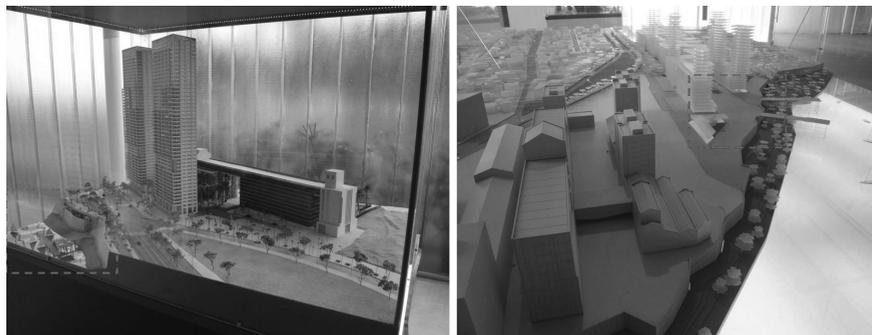
No obstante, en el proyecto aprobado el basamento construido que utiliza toda la altura de la barranca –y que en los gráficos de la ordenanza pareciera estar esbozado en la línea que separa la superficie blanca de la griseada– avanza casi hasta la línea de la costa (figura 2). El camino de sirga pareciera medirse hasta los edificios que se erigen sobre el nivel de la barranca alta, en la plaza seca de acceso público, y no a la altura del basamento en el nivel del río. Por otra parte, este pareciera ser también el criterio adoptado en las otras UG que llegan a la costa (figuras 3 y 4), y que llamativamente no generaron controversias por esta causa (Kozak & Feld, 2015).

FIGURA 2 | Planta a nivel de calles, Ciudad Ribera (UG2 – sector 2)



FUENTE MUNICIPALIDAD DE ROSARIO - WWW.ROSARIO.GOV.AR

FIGURA 3 | Maquetas de venta de los proyectos (izq.) “Maui” (UG6) y (der.) “Metra” (UG1)



FUENTE DANIEL KOZAK

Los conflictos con asociaciones vecinales y la judicialización del proceso de construcción de Puerto Norte comenzaron cuando empezaron a cobrar visibilidad los proyectos sobre la costa. En marzo de 2010 la agrupación Grito de Malvinas presentó una denuncia ante los tribunales provinciales aduciendo que Ciudad Ribera no respetaba los 35 m del camino de sirga.⁹

9 <http://www.elciudadanoweb.com/denuncian-irregular-uso-de-tierras-en-ciudad-ribera/> y <http://www.concejorosario.gov.ar/noticiaCompleta.do?noticia=000152up>

**FIGURA 4 | UG2 sector 1, “Forum” – basamento y barranca.
Fotografías construcción (2013)**



FUENTE DANIEL KOZAK

El concejo deliberante también fue una de las arenas hacia donde se trasladó el conflicto por el camino de sirga, y la UG1 fue el centro de uno de los debates de mayor intensidad. En este caso, el eje de la discusión se enfocó en la interpretación del uso efectivo y la apropiación de la costa como paseo público, sobre la base de la Ordenanza Complementaria 8320/08, que es la primera que establece explícitamente las condiciones de esta restricción al dominio privado. En su Artículo 7, referido a “Indicadores Urbanísticos y Usos del Suelo”, se establece:

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 (Municipalidad de Rosario. Ordenanza 8320/08. Plan de Detalle UG 1 y 6. Artículo 7: Indicadores Urbanísticos y Usos del Suelo).

Las construcciones autorizadas referidas en la ordenanza aluden a los silos, que son considerados de valor patrimonial, y a un edificio nuevo que ocupa una superficie de 20 por 20 metros (figura 5), que no cumple con la restricción establecida y, por lo tanto, debe ser encuadrado como una excepción. Este punto es el que suscitó mayor debate en el concejo deliberante el día en que fue sometida a votación la ordenanza. Los partidos de la oposición cuestionaron la aprobación del Artículo 7. Por ejemplo, la concejala María Eugenia Bielsa argumentó que únicamente se debería admitir como excepción los casos de edificios de valor patrimonial: “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”.¹⁰

10 Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, Versión Taquigráfica Preliminar, 16 de octubre de 2008. Definición como “Plan de Detalle de la UG 1” del Plan Especial 2ª Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz - Puerto Norte. Intervención de María Eugenia Bielsa (p. 20).

TABLA I | Compensaciones exigidas en Puerto Norte 2005-2010

	UNIDADES DE GESTIÓN	SUPERFICIE TERRENO (M ²)	SUPERFICIE ADMITIDA (M ²)	FOT	SUPERFICIE A DONAR S/ORD. URB. (M ²)	SUPERFICIE AFECTADA POR SERVIDUMBRE ADMIN. (M ²)	PORCENTAJE DEL TERRENO AFECTADO A SERVIDUMBRE ADMIN. (%)	MONTO PARA CONSOLIDACIÓN DE ESP. PUB. (CUADRAS)
2005	UG5 Torres Dolfines	16.834	76.000	4,5	2.525	422	2,5	12
2006	UG2 Forum	21.030	41.120	2,0	3.886	11.000	52,3	17
2007	UG2 Ciudad Ribera	21.592	49.253	2,3	1.000	17.000	78,7	60
2008	U12 Metra	80.040	117.000	1,5	5.000	37.000	46,2	149
2008	UG6 Complejo Maui	25.000	81.000	3,2	1.800	11.000	44,0	112
2008	UG4 manzana 279	18.205	35.590	2,0	no	8.387	46,1	29
2008	UG4 manzana 376			1				
2010	UG2-2 Decreto 35.019	21.592	49.253	2,3	1.526	15.473	71,7	60

FUENTE: FELD, 2015, P. 113 (CON BASE EN DATOS EXTRAÍDOS DE LAS ORDENANZAS Y ACTAS ACUERDO. LOS DATOS COMPLEMENTARIOS FUERON TOMADOS DE LEVIN, 2010)

Como puede observarse, los parámetros permitidos en cuanto al FOT, las compensaciones exigidas en superficie 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 *prima facie* establecer relaciones directas entre las variables.

Es probable que los valores reflejados en la tabla respondan, en primer lugar, a las vicisitudes de cada una de las negociaciones directas, y también a sus coyunturas particulares. En este sentido, del mismo modo en que, en general, puede observarse un aumento en los requerimientos exigidos por la Municipalidad que acompaña la cronología de Puerto Norte, es posible advertir también que en las primeras unidades de gestión aprobadas –particularmente en la UG5– la delimitación de los bordes y la contribución al espacio público fuera de sus límites estrictos obedeció a una concepción en extremo privatista y excluyente (figura 6).

Proyectos como los correspondientes a las unidades de gestión UG2 - sector 2 “Ciudad Ribera” y UG1 “Metra” –aún en construcción– parecerían anticipar otro tipo de vínculos con la ciudad, con nuevos paseos y calles que atraviesan sus bordes, y donde se plantean usos y actividades abiertas al espacio público de la calle (figura 7). En cambio, un desarrollo como el conjunto “Forum” UG2 - sector 1, cuyas normativas, proyecto y construcción fueron contemporáneas a la UG2 - sector 2, ofrece considerablemente menos espacios de uso público que el proyecto vecino; en general, por su tamaño, el carácter de sus bordes y su espacio abierto interior (sin acceso público), y la llegada al río privada (a través de un puerta trasera), parecería asemejarse a una pequeña urbanización cerrada (figura 8).

FIGURA 6 | Límites de la UG5, “Torres Dolfines Guarani”



FUENTE DANIEL KOZAK

FIGURA 7 | UG2 - sector 2, “Ciudad Ribera”. Imagen proyecto (izq.) / UG1, material de promoción de “Metra” (der.)



FUENTE CABALLERO-FERNÁNDEZ (IZQ.) / WWW.TGLT.COM/METRA/PUERTO-NORTE (DER.)

FIGURA 8 | UG2 - sector 1, “Forum”, fotografías construcción (nov. 2013)



FUENTE DANIEL KOZAK

Por último, es necesario considerar que las posibilidades de integración de Puerto Norte con el resto de la ciudad van a estar determinadas en gran medida por el destino final de las unidades de gestión 3 y 7, propiedad del estado nacional a través de ADIF. Especialmente la UG7, que cuenta con la mayor superficie y se localiza en uno de los bordes del GPU (figura 9).

En el momento de escritura de este artículo todavía es incierto el destino final que tendrán estos terrenos estratégicos. Antes del reciente cambio de gobierno nacional había cobrado fuerza la versión de que allí se realizarían desarrollos urbanos enmarcados en el ProCreAr, con el fin de ampliar el acceso a viviendas asequibles en este sector de la ciudad. ProCreAr—cuyo nombre oficial completo es Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar—, tal como fue concebido y ejecutado entre los años 2012 y 2015, preveía el otorgamiento de créditos en condiciones favorables para sectores medios y medios bajos con dificultad para el acceso a la vivienda vía mercado. En una entrevista publicada en febrero de 2015, la intendenta Mónica Fein sostenía:

Queremos definir la posesión de los terrenos para poder integrarlos a la ciudad. Pensamos en que se puedan sumar viviendas del plan ProCreAr para sectores medios. Pero se tratan de propiedades del Estado Nacional y estamos en diálogo permanente para definirlo (Portal Impulso Negocios, 2015).

Un año más tarde, el portal de noticias de la Municipalidad de Rosario, *Rosario Noticias*, informaba acerca de una reunión que Mónica Fein y el secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, Pablo Ábalos, mantuvieron con representantes de la AABE con el “objetivo de renovar las gestiones y acuerdos con el gobierno nacional para avanzar en la concreción y planificación de proyectos comprendidos en áreas aún no desarrolladas del proceso de renovación urbana de Puerto Norte” (Rosario Noticias, 2016). Las declaraciones del presidente de la AABE, Ramón Lanús, posteriores a la reunión, parecieran indicar que luego de más de diez años de negociaciones y acuerdos entre Rosario y el gobierno nacional, están nuevamente en foja cero. Según Lanús:

Este proyecto que nos plantea la intendenta Mónica Fein juega un rol importantísimo en esta etapa, debido a que la ubicación estratégica de las tierras nos permite pensar en mejorar la calidad de vida de los rosarinos (...) lo primero que debemos

hacer es armar un equipo de trabajo y planificar el proyecto para poder poner en valor las tierras (Rosario Noticias, 2016).

FIGURA 9 | Terrenos de la ADIF en el área de Puerto Norte



FUENTE MUNICIPALIDAD DE ROSARIO / DIPUTADO FABIÁN PERALTA, REPRODUCIDO EN WWW.IMPULSONEGOCIOS.COM/CONTENIDOS/2015/02/10/EDITORIAL_34560.PHP

A modo de conclusión

Una de las aparentemente mayores fortalezas de esta modalidad de planificación y gestión urbana es el acuerdo *ad hoc*, la herramienta que en principio aporta agilidad, flexibilidad y capacidad de determinación de soluciones particulares. Sin embargo, ella constituye al mismo tiempo una de sus mayores debilidades, en la medida en que el equilibrio de fuerzas en la negociación entre los funcionarios del Estado local y los desarrolladores es asimétrico y no siempre garantiza que la posición y fortaleza de los primeros puedan contener las imposiciones de los segundos –a menudo en detrimento de lo público–. De este modo, probablemente solo cuando la voluntad de los desarrolladores y proyectistas encuentra coincidencias con el interés público, representado por el municipio, o cuando el municipio logra consolidar una posición lo suficientemente fuerte en un contexto de expansión económica, con capitales que buscan oportunidades de inversión, es posible alcanzar resultados favorables desde el punto de vista del interés público.

Aunque todavía es prematuro evaluar el resultado de Puerto Norte –cuando aún falta gran parte de la edificación, infraestructura y, principalmente, el uso público masivo al que está destinado–, el análisis de los avances (proyectos concluidos, en construcción y/o aprobados) nos permite conjeturar que el control sobre el límite de la operación completa –es decir, sobre el perímetro de las 100 hectáreas de Puerto Norte– por parte de la Municipalidad de Rosario seguramente logrará asegurar una buena conexión con la ciudad consolidada en términos de accesibilidad, continuidad espacial a través de parques y conectividad mediante transporte público. En este sentido, es fundamental que se garantice la continuidad del paseo público, de acceso

irrestringido en la ribera del Paraná, tanto en el nivel de la barranca alta como en el de la costa. Tales son algunos de los puntos más delicados de esta operación urbana, y que requerirán un seguimiento más detallado. En algunos casos, por el momento, no resulta del todo claro cómo será esta conexión. Las dimensiones de los anchos de los pasos ya construidos –en la UG 2 - sector 1, por ejemplo (figura 4)– no parecieran guardar relación con la escala del espacio público en cuestión.

El caso rosarino parecería ser en muchos sentidos el ejemplo exactamente inverso a su antecedente de Puerto Madero en Buenos Aires. Un importante mérito de la operación de Puerto Madero fue la planificación de sus etapas. En particular, fue especialmente acertada la decisión de comenzar por la rehabilitación del margen occidental de los diques y el reciclaje de los característicos edificios de ladrillo –los antiguos depósitos construidos entre 1900 y 1905 por la firma de ingeniería británica Hawkshaw, Son & Hayter, que tuvo a su cargo el diseño original del puerto–. La realización de esta primera fase no solo cumplió con el cometido de capitalizar la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. y financiar el comienzo de las obras de urbanización de la margen oriental de los diques, sino que fundamentalmente logró muy rápidamente convertirse en la imagen del GPU para la sociedad y alcanzar un alto grado de aceptación, en gran medida como resultado de la expansión del espacio público. La materialización de las etapas posteriores, al este de los diques, estuvieron rodeadas de mayores controversias y disputas, pero se asentaron sobre una base de legitimidad social ya adquirida. La conflictividad y los reclamos se desplegaron de menor a mayor.

Puerto Norte, en cambio, apareció por primera vez en el imaginario colectivo a partir de la materialización de la UG5, que –como vimos– es la menos generosa en términos de producción de nuevo espacio público y la materialización de sus bordes (véase figura 6). La llegada al río y la conexión con el espacio público de los parques ribereños, uno de los objetivos principales que motivaron la operación urbana, recién podrá ser plenamente percibida en el final de la operación. En diferentes entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, llevadas adelante entre 2013 y 2014, una opinión recurrente sobre la percepción de Puerto Norte en la ciudadanía apuntaba a la dificultad de comprender en su totalidad los alcances de las obras y vislumbrar el resultado final. Se confiaba en las mejoras que introduciría el proyecto acabado y en su última recepción, pero se reconocían los inconvenientes de un “mientras tanto” prolongado.

La conexión entre Puerto Madero y el sistema de espacios públicos de Buenos Aires es débil en la escala macro, en la dimensión estructural –por ejemplo, por la falta de medios de transporte masivo y la difícil accesibilidad peatonal, antes señaladas–, y más fuerte en la microescala, en la dimensión de la forma urbana –a partir del trazado de las manzanas y de la gran cantidad y variedad de calles y espacios públicos en general–. Puerto Norte, también en este sentido, pareciera ofrecer el ejemplo inverso. La conexión con el sistema de espacios públicos de Rosario es más fuerte en la escala macro, en la dimensión estructural –por ejemplo, por la continuidad del corredor verde costero–, y menos fuerte en la escala menor, en la dimensión de la forma urbana, principalmente a partir de la materialización de los bordes duros de las primeras unidades de gestión construidas. En esos casos, los límites

administrativos de las UG parecieran constituirse como fronteras de pequeñas –y no tan pequeñas– urbanizaciones cerradas. Haría falta en esos casos la urbanidad de las manzanas y las esquinas, según la poética descripción de Solà-Morales (2004).

Nos preguntábamos en la introducción en qué medida la correlación de fuerzas en el proceso de formulación e implementación de los instrumentos de gestión del suelo en Puerto Norte determinó la posibilidad de cumplir con el objetivo inicial de la Secretaría de Planeamiento, en cuanto a garantizar la integración espacial y funcional de Puerto Norte con el resto de Rosario. Una primera respuesta podría encontrarse en la capacidad de la Secretaría de Planeamiento de implementar la figura de “servidumbre administrativa de uso público” y de exigir el monto de dinero requerido para la consolidación y mantenimiento de estos espacios. Ello es así ya que a partir de este instrumento fue posible producir, en terrenos de dominio privado, el espacio público que mejora la integración espacial y programática del proyecto con el resto de la ciudad. En segundo lugar, esta pregunta podría responderse a partir del uso del convenio urbanístico como herramienta de intervención de la Secretaría de Planeamiento en la morfología propuesta por los desarrolladores en cada una de las unidades de gestión. Este instrumento hizo posible incorporar dentro de cada ordenanza complementaria, las condiciones iniciales acordadas en el plan maestro, orientadas a asegurar la continuidad espacial entre Puerto Norte y su contexto inmediato y, al mismo tiempo, garantizar sus condiciones de ejecución y mantenimiento. Observamos, en este sentido, que el fortalecimiento de la posición de la Municipalidad de Rosario a lo largo del proceso de planificación de Puerto Norte le permitió a la Secretaría de Planeamiento incidir en mayor medida sobre los proyectos y lograr actas acuerdo más favorables para el interés público. Cabe señalar que, más allá de las particularidades de este caso, esta es una condición general en los GPU: la materialización de proyectos previos posiciona a los gobiernos locales en mejores condiciones para demandar más compensaciones, en tanto el riesgo asumido por nuevos desarrolladores es menor al de los primeros desarrolladores.

El perfeccionamiento en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo antes descrito tiene su correlato morfológico en los espacios que otorgan posibilidades de integración en relación tanto con la costa como con el resto de la ciudad. La materialización de los bordes parciales de las unidades de gestión –especialmente de las primeras, cuando la posición del Municipio no estaba aún fortalecida–, con extensos perímetros opacos e inaccesibles, indica los límites de esta modalidad de producción urbana. Las ordenanzas de los últimos proyectos aprobados demuestran una mayor posibilidad de exigencia en las condiciones de realización de los proyectos y, por lo tanto, la modificación de las condiciones de acceso público a la costa. A pesar de las limitaciones en la puesta en marcha de estos emprendimientos, los debates sobre el camino de sirga posibilitaron poner en agenda la importancia de garantizar las condiciones de accesibilidad y de integración de estos emprendimientos.

La habitual asociación entre los GPU y el concepto de fragmentación urbana refleja una problemática actual que requiere estudios específicos, destinados a aportar instrumentos con capacidad de promover una concepción de ciudad inclusiva y democrática.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (2005). Devenir de supuestos de los “universales” a los “criollos”. En M. Welch Guerra (ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (pp. 135-167). Buenos Aires: Biblos.
- Altshuler, A. & Luberoff, D. (2003). *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press / Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Amerisio, L. (2004). Quieren sumar unas 36 hectáreas de espacios verdes sobre la ribera. *La Capital*, 2/06/2004. http://archivo.lacapital.com.ar/2005/06/02/ciudad/noticia_200492.shtml
- Aranes, O., Vainer, C. & Maricato, E. (eds.). (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Barenboim, C. (2014). Evolución histórica de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* [Universidad Autónoma de Chile], 5(10), 61-81. <http://www.revistariem.cl/index.php/riem/issue/view/13>
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local and global: The management of cities in the information age*. Londres: Earthscan.
- Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe (2004). *Plan Particularizado de la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Sector Puerto Norte*. Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas Organizado por el Colegio de Arquitectos Distrito 2 – Rosario.
- Corti, M. (2015). *La ciudad posible*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metrópole*, 13(25), 185-212. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820008>
- Cuenya, B. (2012). Introducción. En B. Cuenya, P. Novais & C. Vainer (eds.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 11-25). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cuenya, B. & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, 37(111), 25-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>
- Cuenya, B. & Pupareli, S. (2006). Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 81-108. <http://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2006/00000065/00000001/art00006>
- Dirección General del Plan Director, Municipalidad de Rosario, Secretaría de Planeamiento (1991). *Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Etulain, J.C. (2009). *Gestión urbanística y proyecto urbano. Modelos y estrategias de intervención*. Buenos Aires: Nobuko.
- Feld, N. (2015). *Puerto Norte en Rosario. Actores, instituciones e instrumentos en los grandes proyectos urbanos*. Tesis de Maestría. Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

- Garay, A., Wainer, L., Henderson, H. & Rotbart, D. (2013). *Puerto Madero: a critique*. En M. Clarke (ed.), *Land Lines* (pp. 2-7). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gorelik, A. (2011). Las ideas urbanísticas en la década de 1980 en Buenos Aires. Una historia del concurso para Puerto Madero. En A. Gorelik, *Correspondencias: arquitecturas, ciudad, cultura* (pp. 205–263). Buenos Aires: Nobuko.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Jajamovich, G. (2012). De Parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España. En B. Cuenya, P. Novais & V. Vainer (eds.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 119-144). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Jajamovich, G. (2016). Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero. *Iberoamericana*, 16(62), 167-183. <http://dx.doi.org/10.18441/ibam.16.2016.62.167-183>
- Kozak, D. & Feld, N. (2015). La llegada al río a través de un macro proyecto urbano: estudios sobre el espacio público costero en Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina. En *II Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México D.F., 18-20 de mayo.
- Leal de Olivera, F. & Novais, P. (2012). Grandes proyectos urbanos. Panorama de la experiencia brasileña. En B. Cuenya, P. Novais & C. Vainer (eds.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 225-255). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Levin, M. (2010). Convenios urbanísticos. La experiencia de Rosario. En *III Evento Regional. Ciudad de Santa Fe*. Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales. www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf
- Liernur, J. F., ed. (2007). *Puerto Madero Waterfront*. Nueva York: Prestel.
- Lungo, M. (2005). Globalización, Grandes Proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano*, 8(11), 49–5. [Universidad del Bío-Bío, Chile]. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/510>
- Martínez de San Vicente, I. (1987). Plan Director Rosario. Estudio particularizado del Área de Atravesamiento Norte. *Cuadernos del CURDIUR*, 33 [Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario].
- Municipalidad de Rosario (2001). *Anteproyecto de Ordenanza Segunda Fase de Desarrollo del "Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortíz"*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2004). *Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la 2da Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2011). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Novick, A. (2012). *Proyectos urbanos y otras historias*. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos – Nobuko.
- Petrelli, H. (2013). El nuevo Código Civil y Comercial argentino y sus efectos urbanísticos: la persistencia del paradigma liberal. *Café de las Ciudades, Revista Digital*, 127. www.cafedelasciudades.com.ar/politica_127.htm

- Portal Impulso Negocios (2015). *La situación de los terrenos de la ADIF en Puerto Norte*. 10 de febrero, 2015. www.impulsonegocios.com/contenidos/2015/02/10/Editorial_34560.php
- Rosario Noticias (2016). *Mónica Fein insistió ante la nación por terrenos en Puerto Norte*. Portal de noticias de la Municipalidad de Rosario, 2 de febrero, 2016. <http://bit.ly/2h9HEvv>
- Rigotti, A. M. (2010). El río como argumento. En A. Prieto, A. Megías, R. D'Amelio, P. Montini & A. Rigotti, *Ciudad de Rosario* (pp. 149-179). Rosario, Argentina: Museo de la Ciudad / Editorial Municipal de Rosario. <http://bit.ly/2hbGdfU>
- Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (1991). *Plan Director Rosario. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano*. Rosario, Argentina: Municipalidad de Rosario.
- Solà-Morales, M. (1987). La segunda historia del proyecto urbano. *Revista de Urbanismo*, (5), 21-40. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5430534>
- Solà-Morales, M. (2004). Ciudades y esquinas urbanas [Texto de Manuel de Solà-Morales, comisario de la exposición “Ciudades, esquinas”, celebrada dentro del Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004, del 9 de mayo al 26 de septiembre de 2004]. *Los monográficos de BMM (Barcelona Metròpolis Mediterrànea)*, 131. http://www.publicacions.bcn.es/b_mm/ebmm_forum/131-134cas.pdf
- Vainer, C. (2012). Grandes proyectos urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos? En B. Cuenya, P. Novais & C. Vainer (eds.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 181-224). Buenos Aires: Café de las Ciudades.