



Revista Ciudades, Estados y Política
ISSN: 2462-9103
ISSN: 2389-8437
revcep_bog@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Barenboim, Cintia Ariana
Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados
en Puerto Norte y sus áreas de influencia, en Rosario, Argentina
Revista Ciudades, Estados y Política, vol. 2, núm. 1, 2015, -, pp. 1-14
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)





Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados en Puerto Norte y sus áreas de influencia, en Rosario, Argentina

Analysis of urban regulatory instruments used in Puerto Norte and areas of influence in Rosario, Argentina

Cintia Ariana Barenboim

Arquitecta, Master en Planificación Urbana y Regional, Doctora en Geografía Urbana. CONICET - CURDIUR, Facultad Arquitectura - UAI e Ingeniería Civil - UNR. Rosario, Argentina. Correo: arq.barenboim@gmail.com.

Recibido 09 septiembre 2014/Aceptado 28 febrero 2015

Resumen

El artículo reconoce los principales lineamientos que orientan la política pública, a través del análisis de contenido de las distintas normativas urbanas. El área de estudio comprende el proyecto de renovación urbana de Puerto Norte, antiguamente conocido como los predios del ferrocarril y del puerto, junto con los dos barrios tradicionales de su entorno: Refinería y Pichincha. Cabe señalar que, si bien Puerto Norte es una centralidad en sí, todo el sector, incluidos los barrios aledaños, comienza a actuar, en algunas situaciones, de forma conjunta.

Para ello, se considera el área dentro de los instrumentos de ordenamiento urbano, tanto de carácter general, por ser el plan urbano, como particular, a través de las ordenanzas, los planes especiales y de detalle. Posteriormente, se mencionan los convenios urbanísticos que se aplicaron para gestionar dichas normas técnicas; y por último, se enuncian los mecanismos de captación de plusvalías que se utilizaron, particularmente el régimen especial de mayor aprovechamiento, donde hubo beneficios obtenidos por cambios de indicadores urbanos.

Abstract

The article recognizes the main guidelines that guide public policy through content analysis of various urban policy. The study area comprises the urban renewal project in Puerto Norte, formerly land of rail and port, along with the two traditional areas of your environment: Refinería and Pichincha. It should be noted that while Puerto Norte is a centrality itself, the whole area including the surrounding neighborhoods begins to act in certain situations together.

To do this, it is considered the area within urban planning instruments, both general such as urban and particular plan through ordinances, special plans and detail. Then planning agreements that were applied to manage these technical regulations are mentioned. Finally, the uptake mechanisms of capital gains, particularly the special regime increased use, where there were profits of changes in urban indicators were used enunciated.

Palabras clave:

- Instrumentos de regulación urbana
- Ordenamiento urbano
- Gestión
- Captación de plusvalías
- Puerto Norte

Keywords

- Instruments of Urban Regulation
- Urban Planning
- Management
- Fund gains
- Puerto Norte

Introducción

2

Investigación



Las *políticas públicas urbanas* constituyen la dimensión espacial del Estado y la regulación pública de la división económica y social del espacio. Estas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación de la ciudad, si no se quiere que sea el resultado estricto de la lógica del mercado (Brugué & Gomà, 1998).

La eficiencia en las políticas urbanas se manifiesta a través de la adopción de la heterogeneidad de instrumentos, con distintos tópicos y escalas que permiten la utilización racional de los recursos con los que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptación de las proyecciones futuras (Barenboim, 2014b). Dichos instrumentos de regulación comprenden tres cuestiones claves: el ordenamiento urbano, la gestión de su proceso y la captación de plusvalías para el financiamiento del municipio.

El *ordenamiento urbano* tiende a establecer los criterios y los lineamientos generales para un uso racional del suelo y de sus recursos, la protección del medio ambiente y la distribución de las actividades de la comunidad, en el ámbito municipal. La ciudad cuenta con diferentes instrumentos de configuración de las transformaciones estructurales y de crecimiento urbano, a escala municipal, entendiéndose como el nivel adecuado para comprender, tomar decisiones y encargarse de los aspectos básicos de la dinámica urbana. La configuración de la ciudad es un proceso gradual, materializado a lo largo de un tiempo y a través de la mediación de sucesivos documentos técnicos, cuyo grado de precisión va creciendo a la vez que se reduce su extensión espacial y, de manera frecuente, su complejidad funcional (López de Lucio, 1994).

La *gestión* es entendida como el desarrollo de una estrategia de actuación para favorecer la transformación positiva de un área o de la ciudad en general. Esta puede evidenciarse en la incidencia sobre el ordenamiento urbano, siendo fundamental concebir la creación de un conjunto de instrumentos de control para su desarrollo, avalados por una política urbana que reconoce las especificidades de una ciudad y las necesidades de su comunidad. La ciudad es un artefacto que de forma permanente distribuye costos y beneficios o pérdidas y ganancias. Además, es el fruto del trabajo colectivo de una sociedad y en ella se materializa la historia colectiva de un pueblo, sus relaciones sociales, políticas y económicas (Reese, 2005).

La *captación de plusvalías* por parte del sector público comprende una porción de la valorización que experimentan los terrenos urbanos, a lo largo del proceso de urbanización, y que tiene como fuente de origen principal las obras públicas y las decisiones sobre la normativa que regula el suelo, ya sea cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad u otra modificación (Smolka, 2005). Es decir, el Estado como regulador de las actividades urbanas, implementando instrumentos de compensación económica (Bragos, 2011).

En Argentina, son pocos los autores que desarrollan estudios sobre los instrumentos de regulación en las emergentes dinámicas urbanas. Reese (2005) aborda la aplicación de

las políticas públicas en la ciudad y el rol del Estado como conformador de espacio urbano; expone la cuestión de los instrumentos de planificación, haciendo hincapié en la diferencia entre instrumentos formales y operativos. Bragos (2011) analiza distintas propuestas y proyectos de instrumentos, referidos a la captación de plusvalías urbanas, en esta última década, que se formulan desde el ámbito nacional y desde diversas provincias. Cuenya (2012) estudia las políticas urbanas de los grandes proyectos de la ciudad de Buenos Aires y de Rosario, destacando el fuerte apoyo estatal al capital privado. La ampliación de los conocimientos, particularmente desde la óptica de la regulación urbana, es de especial relevancia para comprender los procesos de cambio y de uso de la ciudad de Rosario.

En este contexto, a partir de los conceptos que guían el estudio, se ejemplifican los instrumentos de regulación en Puerto Norte y sus áreas de influencia. Las operaciones que se presentan responden a un instrumento general para la totalidad del territorio, denominado plan urbano, y a normativas particulares para determinados sectores, materializadas en ordenanzas, planes especiales y de detalle. Asimismo, el municipio cuenta con instrumentos de gestión para llevar a cabo las normas, principalmente los convenios urbanísticos y los mecanismos de captación de plusvalías, cuando la situación urbana genere un aumento de valor.

El propósito de la investigación es abordar, a partir del análisis de contenido de las distintas normas, los lineamientos generales y particulares de la política pública urbana, que orientan las principales propuestas de renovación para Puerto Norte y de transformación, para Refinería y Pichincha. Dichas intervenciones urbanas se integran y forman parte de la estrategia general del plan de la ciudad. El estudio de los instrumentos de regulación urbana resulta de gran originalidad; puede diagnosticar los elementos no contemplados, la implementación de los mismos y, al mismo tiempo, permite reflexionar sobre la posibilidad de pensar un modelo de ciudad donde los terrenos de mayor valorización puedan integrarse, socialmente, a todos los sectores poblacionales.

El área de estudio comprende dos situaciones distintas: por un lado, la nueva centralidad de Puerto Norte, ubicada al oeste del área central y orientada a los sectores de alto poder adquisitivo, para garantizar la continuidad de los espacios públicos sobre el río Paraná y concentrar diversos establecimientos comerciales, residenciales y de equipamientos, teniendo en cuenta que el sector está compuesto por siete unidades de gestión, con diversas situaciones dominiales, normativas y de estados de construcción. Por otro lado, dos tradicionales barrios aledaños al gran proyecto urbano, al oeste, Refinería, y al sur, Pichincha, que no habían sido alcanzados por el *boom* de la construcción de los años 70, se han posicionado hoy como áreas de gran potencialidad de crecimiento y demanda inmobiliaria.

El municipio no es el que vende las tierras, ni tampoco el que invierte el capital en obras públicas y privadas, sino que emplea su poder regulatorio sobre el suelo a urbanizar o





a reconvertir. Es decir, determina qué resulta de interés para la ciudad, al proponer la planificación del sector; y estipula bajo qué condiciones debe operar dicho proceso urbano, utilizando instrumentos específicos, diseñando modalidades de gestión y mecanismos de captación de plusvalías (Smolka, 2005). En todo este proceso, Puerto Norte es utilizado como un laboratorio de las políticas urbanas que se aplicarán posteriormente en el resto de la ciudad. Este es el primer plan especial y los primeros planes de detalle, presentados en conjunto con los convenios urbanísticos, donde se aplica un modelo único de gestión (Scarpacci, 2014).

El artículo, en primer lugar, identifica el área de estudio dentro de los seis proyectos estructurales que propone el *Plan Urbano Rosario 2007 - 2017*. Luego, hace hincapié en los instrumentos que dan cuenta del proceso de cambio para los sectores: *Plan Especial Segunda Fase, del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz-Puerto Norte* y planes de detalle para cada unidad de gestión, *Plan Especial barrio Pichincha*, *Plan Especial Avenida de las Tres Vías Cándido Carvallo* y *Ordenanza de Reordenamiento Urbanístico Segundo Anillo Perimetral al Área Central en Refinería*. En tercer lugar, menciona los convenios urbanísticos que sólo se aplicaron en los planes de detalle de Puerto Norte, con el fin de fijar las obligaciones que asumen los sectores privado y público. Por último, enuncia el régimen especial de mayor aprovechamiento que el desarrollador debe abonar, en razón de los beneficios obtenidos por el cambio normativo.

1. Consideración del área de estudio dentro del instrumento de ordenamiento general

El *Plan Urbano* define el proyecto y el ordenamiento integral del territorio municipal. El instrumento no requiere una figura previa e indica las directrices generales de planificación, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los mecanismos de gestión y promoción.

La intención de transformación urbana de Puerto Norte ha sido señalada en los últimos planes urbanos de Rosario. En 1968, el *Plan Regulador* establece el cese de la actividad portuaria en la ribera central, comprendiendo el desmantelamiento de propiedades públicas y privadas. Luego, en 1991, el *Plan Director* plantea el cambio de actividades en el sector, sustituyendo progresivamente los actuales usos industriales y portuarios, presentando la idea de frente fluvial. Finalmente, en 1999, el *Nuevo Plan Director* lo enmarca en dos proyectos estructurales, ciudad - río y ciudad - aeropuerto, y también presenta su Plan Especial (Barenboim, 2014a).

Actualmente, el documento orientativo es el *Plan Urbano Rosario 2007 - 2017*. Cabe señalar que, a pesar de los avances en el ordenamiento territorial, las distintas versiones posteriores del plan del 68 no lograron pasar aún la instancia legislativa. El último plan

prioriza el desarrollo de seis operaciones estructurales, con el fin de lograr una importante transformación de la ciudad. Al respecto, la Secretaria de Planeamiento señala que estas:

“...abarcan porciones importantes del territorio urbano, a las que se le asigna el carácter de intervenciones estratégicas, orientadoras de la actuación urbanística, que se articulan entre si y le otorgan sentido a la ejecución de las acciones más específicas. En estas actuaciones donde se pone énfasis para dar impulso a un proceso de cambio apostando a las mayores potencialidades (...) pero también reconociendo las problemáticas...” (Secretaría de Planeamiento, 2011, pág. 82).

Tres de los proyectos estructurales identificados por el Plan General, materializados posteriormente en planes maestros, consideran al sector de Puerto Norte¹. A continuación se describe la vinculación que plantea el Estado local con cada uno de ellos²:

- **Centralidades Urbanas:** el crecimiento de Rosario pone en cuestión la centralidad tradicional, entendida como el lugar histórico de concentración de actividades comerciales, administrativas, financieras y residenciales. La ciudad comienza a contar con otros sitios de gran jerarquía, materializados en: centros municipales de distritos, extensiones del área central y centros metropolitanos. Dentro de estos últimos, se enmarca Puerto Norte, cuya actuación está orientada a la continuidad de los espacios públicos sobre la costa, el completamiento de la conexión norte - centro, la incorporación de nuevos espacios verdes, la protección de los edificios de valor patrimonial y la incorporación de nuevas edificaciones comerciales, de servicios y residenciales.

- **Frente Costero:** este comprende el borde sobre el río Paraná en toda su extensión municipal. El propósito es continuar con el reordenamiento urbanístico, la reafirmación del carácter público de la costa (incorporando nuevos espacios), la utilización sustentable y protección natural del río. Particularmente, Puerto Norte queda inscripto dentro de la costa central, con el completamiento del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, la consolidación del corredor gastronómico cultural y la extensión de la Avenida de la Costa. Cabe señalar que incluye, además, el desarrollo de un complejo náutico, siendo una actividad sustancial a alentar por el *Plan Maestro* de la Costa.

- **Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste:** el corredor comprende la extensión este-oeste de la ciudad sobre los terrenos del ferrocarril. Este enlaza directamente la costa, Puerto Norte y el centro, con el Aeropuerto Internacional y el área metropolitana, generando una conexión

1 El Plan Maestro programa la transformación de una extensión particular del territorio municipal. Incluye definiciones de políticas de renovación y/o protección mediante el desarrollo de estudios específicos de alta diversidad y complejidad, pudiéndose referir a sectores pertenecientes a más de un distrito y/o áreas (Secretaría de Planeamiento, 2011).

2 Los tres proyectos estructurales restantes del Plan Urbano Rosario 2007 – 2017, que no incluyen el área de estudio, corresponden a Nuevo Eje Metropolitano Norte-Sur, Bordes de los Arroyos y Nuevo Frente Territorial.

local. También promueve la renovación de los sectores degradados, ubicados de forma contigua a las vías. Para ello, se plantean varias acciones, de las cuales la construcción del Parque de las Tres Vías y la rehabilitación del sector contiguo a la Estación Rosario Norte son las de mayor impacto.

En relación a los tradicionales barrios que limitan con Puerto Norte, estos se enuncian, en menor jerarquía, en dos proyectos estructurales. Por un lado, Pichincha, ubicado hacia el sur, es señalado en las nuevas centralidades como un “sector complementario de extensión del centro”. La ubicación estratégica, frente al parque, frente al gran proyecto urbano y frente a la terminal ferroviaria, alientan a la reconversión funcional, promoviendo el traslado de los antiguos usos industriales para la radicación de actividades residenciales y recreativas. Por otro lado, Refinería, ubicado hacia el oeste, se encuentra dentro de los centros metropolitanos y el Frente Costero. Este es comprendido, junto con Puerto Norte, en la renovación urbana del Centro Scalabrini Ortiz, expresando la necesidad de la rehabilitación del barrio, por su valor histórico productivo, que hace parte de la identidad rosarina.

Plano 1. Tres Proyectos estructurales comprenden el área de estudio



Fuente: Secretaría de Planeamiento, 2011.

En suma, dichos proyectos estructurales constituyen un punto de partida del planeamiento urbano, evidenciando también los lineamientos particulares, en mayor medida, para el nuevo sector de Puerto Norte y, en menor grado, para los barrios consolidados de Refinería y Pichincha. Posteriormente, las directrices se ampliarán a través de normativas particulares como son ordenanzas, planes especiales y de detalle.

2. Normativas particulares para los barrios de Puerto Norte, Pichincha y Refinería

Los planes urbanos cuentan con instrumentos de menor escala, orientados a una planificación particularizada. En el área de estudio se emplean dos figuras. Por un lado, el plan especial para un barrio o sector de la ciudad, fijando trazados estructurales, espacios públicos,



indicadores urbanísticos, áreas de preservación histórica y, en algunos casos, división en unidades menores. Por otro lado, el plan de detalle para una manzana, conjunto de parcelas o área de reserva, definiendo indicadores urbanos como usos previstos, morfología de la edificación, alturas, espacio público y limitaciones en inmuebles de valor patrimonial, entre otros.

La figura del plan especial viene siendo indicada, a través de otros elementos de escala intermedia, por la Municipalidad de Rosario desde la década de los 90³. Sin embargo, en este último período es cuando más se la utiliza, a la vez que se va definiendo con precisión su alcance y contenidos (Barenboim & Bragos, 2011).

El primero que aprobó el Concejo Municipal de Rosario es el Plan Especial Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Puerto Norte, bajo la Ordenanza básica N° 7.892, en el año 2005⁴. La norma establece una zonificación general, diferenciando el suelo público destinado a parques, a equipamientos y a trazados básicos y complementarios, del suelo privado, orientado a edificaciones con distintos usos. También identifica las áreas de preservación histórica.

El suelo público, de aproximadamente 42 hectáreas, comprende nuevas calles, avenidas, paseos, plazas y parques, garantizando la libre circulación y generando principalmente un recorrido continuo sobre la costa central. El suelo privado despliega un conjunto edilicio donde se establecen distintas densidades a partir de la presencia del río, los edificios de valor patrimonial y el tejido del entorno inmediato (Barenboim, 2014a).

Asimismo, se establecen indicadores generales para el tejido residencial, correspondientes al Distrito Urbano EI-1, del barrio Refinería. La intención es preservar el carácter residencial en su interior y alentar la construcción de edificios en altura, solamente sobre las avenidas y calle Junín, perimetrales.

Por último, se divide Puerto Norte en siete polígonos, denominados unidades de gestión, en función de la propiedad de la tierra o de las modalidades de organización entre propietarios.

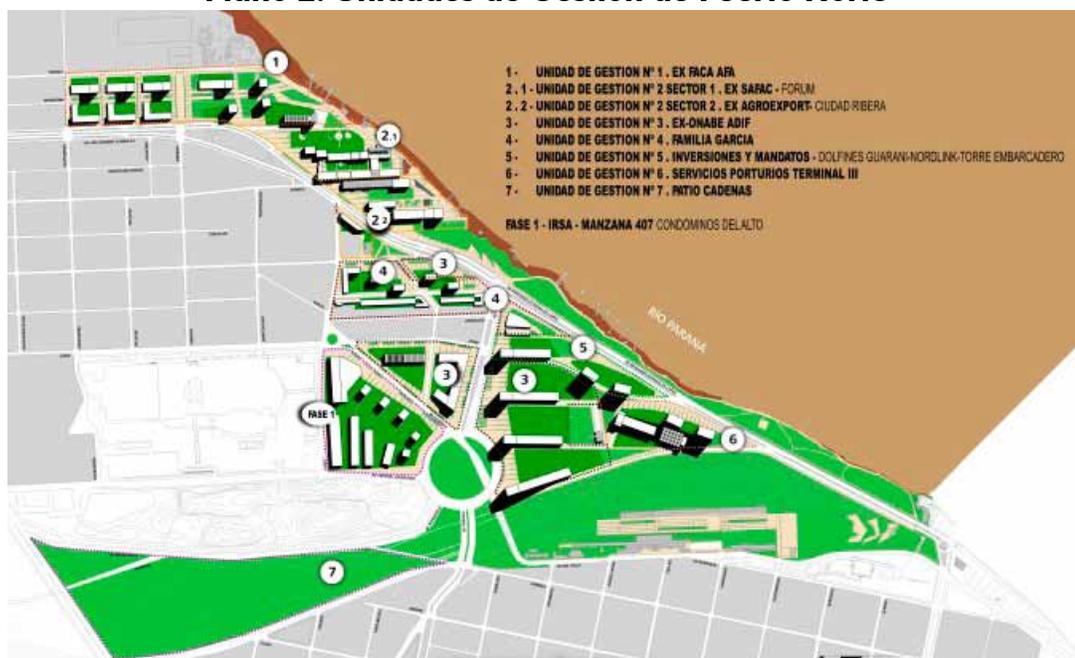
3 El Plan Director de 1991 menciona tres instrumentos de similar carácter a la actual figura de “plan especial”. La diferencia consiste, fundamentalmente, en el tipo de áreas en las cuales serían utilizados: plan especial, plan diferencial y plan de intervención urbana (Barenboim & Bragos, 2011).

4 La Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Área Talleres, se establece en 1996, con la Ordenanza N° 6.271. La norma define el sector a intervenir, los trazados, los nuevos usos, las condiciones de edificabilidad y los edificios de valor patrimonial a preservar, en un área contigua a Puerto Norte. El proyecto se ejecuta en etapas y comprende la ejecución del Shopping Alto Rosario, el supermercado COTO y luego el Parque Scalabrini Ortiz (Barenboim, 2014a).



Estos quedan constituidos como áreas de reserva sujetos a un plan de detalle, donde posteriormente se establecerán las pautas de la construcción. Cada unidad cuenta con un Comité Coordinador de Urbanización, con la participación de los urbanizadores, a fin de garantizar su cumplimiento. El Comité fija los procedimientos de aprobación de la urbanización integral (ver Plano 2).

Plano 2. Unidades de Gestión de Puerto Norte



Fuente: Secretaría de Planeamiento, 2011.

Los **planes de detalle** solamente se emplean para las distintas unidades de gestión de Puerto Norte. Estos documentos también son aprobados por el Consejo Municipal y antes de ser presentados, Scarpacci (2014, pág. 114) comenta que: "... ya han sido consensuados con el desarrollador, por lo que (...) no corren el riesgo posterior de que el privado no acepte construir lo que la ordenanza finalmente indica".

Hasta el momento, los sancionados, con su correspondiente ordenanza complementaria, son cinco: Ord. N° 8.320/08 Unidades de Gestión 1 (EX - Faca) y 6 (Servicios Portuarios Terminal III - Maui), Ord. N° 8.237/08 Unidad de Gestión 2 (Forum y Ciudad Ribera), Ord. N° 8.297/08 y Ord. N° 8359/08 Unidad de Gestión 4 (Familia García), Ord. N° 7.893/05 Unidad de Gestión 5 (Dolfinos Guarani, Nordlink y Torre Embarcadero)⁵.

⁵ En el año 2005, se aprueban en paralelo el plan especial de Puerto Norte (Ordenanza básica N° 7.892) y el plan de detalle de la Unidad de Gestión 5 (Ordenanza complementaria N° 7.893), otorgando el Municipio rápidamente una respuesta al sector privado, que durante años insistía y presionaba respecto a dicho desarrollo urbano.



En cada uno de ellos, se establecen indicadores urbanísticos, usos de suelo, afectaciones públicas y restricciones referidas a la preservación de inmuebles de valor patrimonial. También se insta la programación y ejecución de las obras (públicas y privadas).

El marco normativo de las Unidades de Gestión 3 y 7 (de propiedad nacional) está en proceso de elaboración, para reconvertir los terrenos afectados de uso ferroviario a residencial. Además, introduce una nueva modalidad de gestión proponiendo la conformación de una Unidad Ejecutora de infraestructura pública que permita al mencionado organismo subastar los lotes conformados (Barenboim, 2014a).

Por último, en el año 2006, a las siete unidades de gestión que componen el *Plan Especial Puerto Norte* se incorpora la Manzana 407 (Condominios del Alto), anteriormente incluida en la Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (ver Plano 2).

El siguiente documento corresponde al *Plan Especial barrio Pichincha* (Ordenanza N° 8.125/06). Este persigue dos propósitos: la protección del patrimonio urbanístico-arquitectónico y la renovación edilicia del área. Para ello, se propone un ordenamiento que avale la protección de las particulares condiciones urbanas y que dirija su transformación, definiendo un área general y otras áreas particulares. En consecuencia, se reglamentan alturas máximas, factor ocupacional suelo, usos permitidos, modificación en la línea municipal, entre otros. También se realiza un *Inventario de Edificios de Valor Patrimonial* (Barenboim, 2010).

Dentro de las áreas particulares se encuentra el Frente de Renovación Urbana (avenida limítrofe con Puerto Norte), donde se induce una profunda sustitución edilicia, debido a su deterioro, y se construyen edificios y torres de similares características.

La misma situación se evidencia con la avenida limítrofe en el barrio Refinería, a través de la sanción del *Plan Especial Avenida de las Tres Vías Cándido Carvallo* (Ordenanza N° 7.956/10), donde se propone la altura, en concordancia con los prototipos edificios correspondientes al *Plan de Detalle de la Unidad de Gestión 1*. Posteriormente, en concordancia con esto, el *Reordenamiento Urbanístico Segundo Anillo Perimetral al Área Central* modifica los indicadores de los corredores urbanos limítrofes, unificando las alturas de Junín y Thedy (Ordenanza N° 8.980/12)⁶. Si bien esta última calle incrementa su altura, Junín la reduce en relación a lo permitido en la normativa anterior (Ordenanza N° 7.892/05)⁷.

6 La altura permitida en Pichincha para el Frente de Renovación Urbana Sector Dos es considerablemente mayor, en relación a la de la Avenida Carvallo y los corredores urbanos (66 m., 25 m. y 19 m., respectivamente).

7 La Ordenanza N° 7.892 establecía, para la calle Junín, ubicada frente al Shopping Alto Rosario, una altura máxima superior que la actual normativa (se reduce de 30 m. a 19 m.).



En este sentido, se evidencia como todo el sector comienza a actuar en algunas situaciones, de forma conjunta. Tal es el caso de la avenida de las Tres Vías Luis Cándido Carballo, en Refinería y el Frente de Renovación Urbana, en Pichincha, donde se están construyendo torres y edificios de similares características que en Puerto Norte, en cuanto a tipología, usos, precios y destinatarios, entre otras.

3. Convenios urbanísticos empleados en el Gran Proyecto Urbano

Los mecanismos de actuación son utilizados para llevar a cabo las obligaciones que asumen los distintos actores en las urbanizaciones. En Rosario, particularmente, se emplea la figura de *convenios urbanísticos*, siendo un instrumento jurídico que formaliza el acuerdo entre la municipalidad y los organismos públicos, privados o mixtos para acciones de urbanización, reconversión, protección o reforma urbana (Secretaría de Planeamiento, 2011).

El proceso de negociación, usualmente, lo inicia el desarrollador, con la presentación de una idea o proyecto en áreas de reserva. Seguidamente, la Secretaría de Planeamiento realiza un análisis desde el punto de vista normativo, arquitectónico y urbanístico, con el objetivo de mejorar el proyecto hasta llegar al convenio, que luego es enviado al Concejo Municipal, para su sanción. Durante este procedimiento, el municipio recibe grandes presiones económicas por parte de los desarrolladores.

Los acuerdos solamente se utilizan en Puerto Norte a través de seis convenios con cada propietario privado, convalidando los planes de detalle. Estos corresponden a las siguientes Unidades de Gestión: 1EX - Faca (Servicios Portuarios S.A.), 2 sector 1 Forum (TGLT Real State), 2 sector 2 Ciudad Ribera (Ingeconser S.A.), 4 Manzanas 279 y 376 (Familia García), 5 Dolfines Guaraní, Nordlink y Torre Embarcadero (Inversiones y Mandatos S.A.) y 6 Terminal III - Maui (Servicios Portuarios S.A.). La Unidad 2 cuenta con dos propietarios, requiriendo un documento particular para cada sector.

Los convenios, además de señalar que cada propietario debe cumplir con el proyecto formulado en el plan de detalle, puntualizan las obligaciones económicas que deben afrontar con relación a la ordenanza de urbanizaciones y al mayor aprovechamiento urbanístico.

Ingresa al Fondo Municipal de Tierras, en todos los casos, el equivalente al 15 % de la superficie de la parcela, una vez descontados los trazados públicos y los espacios de servidumbres administrativas, según establece la Ordenanza de Urbanizaciones y Subdivisión de Suelo (N° 6.492/97). La norma dispone que se destine el 10 % para espacio verde y el 5%, o lo equivalente en metros cuadrados, para equipamiento comunitario, en otros sitios donde la municipalidad lo acepte, representando igual valor. Solamente en el caso de la Unidad de Gestión 5, se adquieren terrenos en otras áreas de la ciudad, consignados a viviendas para relocalización de la Villa Itatí y de sectores medios.



La norma de urbanizaciones exige también la realización de infraestructura. Con relación a esto, según datos oficiales de la Secretaría de Planeamiento (2014), los desarrolladores de las Unidades de Gestión 4, 5 y 6 asumieron la totalidad del costo de la ejecución de los trazados, mientras que los otros afrontaron un porcentaje (Unidad 1, 57 % y Unidad 2: sector 1, 25 % y sector 2, 18 %). No queda claro si esta situación se da por la envergadura de la obra pública (realización de Av. Carvallo), si está contemplada en otro sector o si obedece a alguna situación particular, que se desconoce.

La aprobación de los instrumentos normativos (planes de detalle) y de gestión (convenios) permitieron el inicio de obras, de manera secuencial, transformando, según la Secretaría de Planeamiento (2011, 255): «... cada plan en un plan- programa».

4. Régimen especial de mayor aprovechamiento

El Municipio necesitó, para cumplir con la propuesta de Puerto Norte, herramientas específicas que le permitieran capturar las plusvalías generadas en el área, en virtud de sus propias actuaciones. Desde un aspecto instrumental, la Ordenanza de Urbanización que regula la producción de suelo urbano en Rosario es considerada relativamente moderna. Sin embargo, la norma no se adecua al carácter extraordinario de la valorización del suelo que genera el gran proyecto y la importancia de exigir a los agentes privados compensaciones acordes con esas rentas (Cuenya, 2012).

La recuperación de plusvalías comienza a aplicarse en Rosario recién en el año 2004, como *régimen especial de mayor aprovechamiento por incremento de altura*, en un sector de la costa rosarina. Dicho resarcimiento aparece en las obligaciones que asume el emprendedor, por fuera de los requisitos básicos contemplados en la Ordenanza de Urbanizaciones y que se especifican en el convenio urbanístico (Barenboim & Bragos, 2011).

El mecanismo exige al urbanizador el 10 % de lo que construya, por encima de un valor base equivalente al que establece el Código Urbano para la zona aledaña. No obstante, no está definida aun como un instrumento. Al respecto Cuenya (2012, pág. 62) expresa que: "... esta compensación es un avance en relación a la Ordenanza de Urbanización. Sería importante, sin embargo, que el cálculo de la compensación no se base en el costo de obra, sino en los precios del suelo".

En Puerto Norte, el canon de la compensación se distribuye a través de la ejecución de la totalidad del espacio público, logrando destinar aproximadamente 42 hectáreas en ramblas, paseos, plazas, parques, estacionamientos y equipamientos. Esto implica una redistribución de beneficios con cierta equidad, diferenciándose notablemente del proyecto de Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires, donde prácticamente no hay espacios públicos.



Por último, los barrios aledaños también emplean el régimen especial de mayor aprovechamiento por incremento de altura, en lotes frentistas a determinadas vías de comunicación. Refinería lo aplica en los corredores urbanos (avenidas y calles principales) cuando los edificios tienen alturas superiores a la del área circundante, y Pichincha, en el Frente de Renovación Urbana Sector Dos, donde se proponen grandes torres de perímetro libre.

CONCLUSIONES

La política urbana que se implementó en Puerto Norte promueve la inversión privada para la ejecución de las obras y la realización, por parte del Estado, de la planificación y la gestión del proyecto urbano, captando los beneficios generados. En este sentido, el municipio intenta regular al mercado a través de distintos instrumentos específicos que responden a tres figuras articuladas entre sí:

- Ordenamiento: planes especiales y de detalle proponen la transformación de un sector de la ciudad.
- Gestión: convenios urbanísticos que acuerdan entre el sector público y el sector privado las obligaciones que asumen ante el desarrollo urbano
- Captación de plusvalías: régimen especial de mayor aprovechamiento, por el incremento de altura, pagando una contribución compensatoria.

El gran proyecto urbano concluye en la construcción de distintas torres, alcanzando las mayores densidades y espacios públicos, orientado a los sectores de alto poder adquisitivo de la ciudad. Todavía resta presentar los planes de detalle y los convenios pertenecientes a los terrenos nacionales (Unidad de Gestión 3 y 7), pudiendo orientarse la planificación a otras partes de la población. Cabe señalar que, si bien Puerto Norte es una centralidad en sí, todo el sector comienza a actuar, en algunas situaciones, en forma conjunta. Tal es el caso de las avenidas de las Tres Vías Luis Cándido Carballo, en Refinería; y Del Valle – Rivadavia, en Pichincha. Allí, la normativa induce a la construcción de edificios y/o torres de similares características, en cuanto a tipología edilicia, usos principalmente residenciales, elevados precios y destinatarios de alto poder adquisitivo, empleando también el régimen especial de mayor aprovechamiento por incremento de altura. Ciertos corredores, como Junín, ubicado frente al Shopping Alto Rosario, no se ven favorecidos, dado que se ha reducido su altura máxima, debiéndose revisar dicho indicador si se quiere inducir a la renovación urbana.

En suma, se ponen en valor los avances que ha realizado el municipio en materia legislativa, aplicando nuevos instrumentos para lograr un ordenamiento preciso y una ágil gestión. La escasez de recursos económicos que posee la administración municipal es una realidad de numerosas ciudades latinoamericanas, siendo difícil que estas realicen, por sus propios medios, grandes transformaciones urbanas, por lo cual la búsqueda de financiamiento hacia los sectores privados, con un criterio de redistribución de beneficios, ha sido destacable. Al mismo tiempo, se cuestiona que los emprendimientos realizados sobre la costa, enmarcados dentro de los tres proyectos estructurales de la ciudad (Centralidades Urbanas, Frente Costero y Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste) estén orientados solo a un sector de la población. Las grandes presiones económicas que recibe el municipio por parte de los desarrolladores, que buscan la mayor rentabilidad, inciden finalmente en la ejecución de los convenios y en las nuevas urbanizaciones. Por último, existe falta de precisión en el cálculo de la compensación por incremento de altura, dado que no se considera la fuerte valorización del suelo que genera el gran proyecto.

REFERENCIAS

- Barenboim, C. A. (2010). Formulación y gestión del Plan Especial Barrio Pichincha. Revista Jurídica Zeus 1 (19). Rosario: Zeus.
- _____. (2011). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 7. Barcelona: Riurb.
- _____. (2014a). Evolución de la costa central y su vinculación con el gran proyecto urbano de Puerto Norte en la ciudad de Rosario. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 2 (10). Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- _____. (2014b). *Mercado inmobiliario, normativas e impacto territorial: Rosario y su Periferia*. Rosario: Editorial UNR.
- _____. y Bragos, O. (2011). Normativas particulares de ordenamiento urbanístico para el Frente Territorial en la ciudad de Rosario, 4to Seminario de Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el desarrollo local, Chaco, 3 - 4 Junio (paper).
- Bragos, O. (2011). Instrumentos de recuperación de plusvalías y desarrollo urbano, 4to Seminario de Políticas urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el desarrollo local, Chaco, 3 - 4 Junio (paper).
- Brugüe, Q. y Goma, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ediciones Ariel Ciencia Política.
- Consejo Municipal. (2005). Ordenanza N° 7.892 Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Plan Especial Puerto Norte. Rosario: Consejo Municipal Rosario.
- Consejo Municipal. (2010). Ordenanza N° 7.956 Plan Especial Av. de las Tres Vías Luis Cándido Carvallo. Rosario: Consejo Municipal Rosario.
- Consejo Municipal. (2012). Ordenanza N° 8.980 de Reordenamiento Urbanístico Segundo Anillo Perimetral al Área Central, sector Refinería. Rosario: Consejo Municipal Rosario.
- Cuenya, B. (2012). Grandes proyectos urbanos, cambios de centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En Cuenya, B. Novais, P. y Vainer C. (Comp.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera* (pp. 27 - 66). Buenos Aires: Café de las ciudades.



López de Lucio, R. (1994). Programas de actuación urbanística, planes parciales y proyectos de urbanización. En: Moya González, Luis (Comp.). *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. España: Editorial Síntesis.

Reese, E. (2005). Políticas públicas. Normativas y mercados de suelo. En: Basualdo, J. L. 2005. *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes*. Corrientes: Instituto de Vivienda.

Secretaria de Planeamiento. (2014). *Convenios urbanísticos de Gran Escala. Convenios urbanísticos de nueva urbanización y/o reconversión urbana*. Rosario: datos oficiales inédito.

Scarpacci, M. (2014). *El Gran Proyecto Urbano de Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: Rosario, Argentina 2003-2013*. Tesis de maestría en Estudios Urbanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

Smolka, M. (2005). *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy.

Secretaria de Planeamiento. (2011). *Plan Urbano Rosario 2007 – 2017*. Rosario: Borsellino Impresos.