

3

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COSTA CENTRAL Y SU VINCULACIÓN CON EL GRAN PROYECTO URBANO DE PUERTO NORTE EN LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA

HISTORICAL EVOLUTION OF THE CENTRAL COAST AND ITS RELATIONSHIP WITH GREAT URBAN PROJECT PUERTO NORTE IN THE CITY OF ROSARIO, ARGENTINA

Cintia Ariana Barenboim¹

Recibido: 11/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El artículo aborda el análisis histórico y urbano de los procesos de transformación de la costa central en la ciudad de Rosario, Argentina, desde fines de la década de 1970 a la actualidad. El Municipio a través de distintos instrumentos específicos y nuevas modalidades de gestión, con el fin de recuperar el frente ribereño, propone intervenciones urbanas que inducen al sector privado a la ejecución de distintos proyectos inmobiliarios con usos recreativos, residenciales y comerciales. En este período se visualizan los distintos proyectos edilicios y parques públicos, que van reemplazando las antiguas instalaciones ferroviarias y portuarias, desde el Parque España hasta el Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Fase 1 Talleres y Fase 2 Puerto Norte, haciendo especial énfasis en este último desarrollo.

PALABRAS CLAVES

Normativas urbanas, mercado inmobiliario, costa central, gran proyecto urbano, Puerto Norte.

1.Arquitecta (FAPyD -UNR). Master en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Nacional de Buenos Aires (FADU - UBA). Doctora en Geografía, orientación urbana (UBA). Posdoctorado en segregación socioespacial y valoración inmobiliaria (CURDIUR). Investigadora Asistente del CONICET. Docente Titular de Ingeniería Civil (UNR) y Arquitectura (UAI). Rosario (Argentina). Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

ABSTRACT

The article discusses the historical and urban analysis of the processes of transformation of the central coast in the city of Rosario, Argentina, since the late 1970s to the present. The Municipality through different specific instruments and new management methods in order to recover the riverfront proposes urban interventions that induce the private sector to the implementation of various real estate projects for recreational, residential and commercial uses. In this period the various building projects and public parks, which are replacing the old rail and port facilities, from Parque España to Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Phase 1 Talleres and Phase 2 Puerto Norte, with particular emphasis on the latter are displayed development.

KEY WORDS

Urban policy, housing market, central coast, large urban project, Puerto Norte.

INTRODUCCIÓN

A partir de los cambios en los modos de producción y en las lógicas del sistema capitalista, las ciudades costeras portuarias y productivas afrontan diversas transformaciones, desde fines de la década de los setenta. La desindustrialización, la incorporación de nuevas tecnologías y el cambio en las estructuras económicas, entre otras, dejan grandes áreas en desuso. Aparecen así nuevos espacios expectantes de transformación en sectores urbanos centrales estratégicos (Galimberti, 2014). Dichas transformaciones incluyen a las construcciones, infraestructuras y espacios públicos pudiendo ser, según Fernández (2002), por medio de dos tipos de intervención: rehabilitación conserva las condiciones físico espaciales, aceptando eventuales modificaciones en las funciones, o renovación reconstruye parcial o totalmente partes del tejido urbano, por medio de la demolición y la construcción nueva.

En este sentido, Bruttomesso (2004) explica que la recualificación de los frentes de agua resulta una importante oportunidad para muchas ciudades portuarias para contribuir a renovar la ordenación del conjunto de la urbe, de su funcionamiento y de su imagen. La posibilidad de recuperar el frente de agua significa repensar el rol y la organización de toda el área urbana que rodea dicho waterfront. Esta permite recuperar el acceso público y desarrollar nuevos lugares abiertos para la comunidad mientras que es un estímulo expectante para la especulación del mercado inmobiliario.

Los frentes de agua incluyen, en algunos casos, a grandes proyectos urbanos

entendidos como cualquier intervención pública o privada de gran escala; pudiendo comprender desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la construcción de una infraestructura de transporte (Lungo, 2004). Inclusive en algunos casos, como en Brasil, consisten en mega - operaciones destinadas a eventos deportivos y recreativos. En general, la bibliografía elaborada sobre estos temas, se centra en el análisis de los proyectos en sí, en su gestación y ejecución (Novais, Oliveira y Vainer, 2012), y en el involucramiento del Estado con los desarrolladores inmobiliarios, haciendo énfasis en la nueva manera de gestión y administración del espacio (Nuñez y Ruiz de Gopequí, 2002).

En este contexto, el presente artículo se centra en la ciudad de Rosario, tercera más poblada del país, ubicada sobre el río Paraná. La pertenencia y posición privilegiada frente al esquema regional ampliado, ligado a la creación de un mercado común llamado MERCOSUR, y la coordinación de políticas macroeconómicas la convierten en un centro de gran crecimiento poblacional. El perfil socioeconómico se basa en mayor grado en actividades productivas, comerciales, de servicios y comunicaciones y en menor orden, en usos educativos, culturales y turísticos. Lo antedicho se enmarca con un tipo de cambio elevado, bajos niveles de desempleo, superávits primario e inflación en alza. Galimberti (2014) señala que el frente costero resulta el factor principal de conformación de la región, ya que es a partir de la función del río como vía de comunicación y como corredor productivo - cultural que la ciudad se constituye.

La investigación se sitúa en el análisis urbano de los procesos de transformación de la costa central, inducidas por el Municipio a través de las distintas normativas (planes especiales, de detalle y proyectos urbanos). Asimismo, se evidencian ciertas presiones económicas que ejerce el sector privado en el diseño tanto de usos recreativos, residenciales y/o comerciales. El objetivo principal radica en caracterizar los distintos momentos de transformación de la costa central, a través de los nuevos proyectos urbanos y parques públicos, haciendo énfasis en la inserción y desarrollo del último emprendimiento denominado Puerto Norte. El período de estudio comprende desde fines de la década de 1970, primeros documentos urbanos que plantean liberar las áreas en contacto con el río de usos ferro-portuarios, hasta 2014, donde se está desarrollando el mayor proyecto urbano, completando el paseo ribereño desde el centro al norte de la ciudad. Cabe señalar que la costa sur incluye el área específica del puerto el cual fue trasladado del centro contando con actividades complementarias. La metodología se centra en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos oficiales y no oficiales, como así también la lectura de imágenes y planos.

La estructura del artículo se divide en cuatro partes. En un primer momento se expone el inicio de las transformaciones sobre la costa central, a partir de la creación de espacio público y el desarrollo de distintos proyectos inmobiliarios. En segundo lugar se profundiza el análisis del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz: Fase 1, destinado a la instalación del Shopping y el Parque, resaltando el impacto sobre el barrio Refinería. En tercer orden se incluye la Fase 2 referida a la ejecución de Puerto Norte, nombrando las modificaciones entre lo que se propuso y lo que realmente se realizó. Por último, se describen las características de las siete Unidades de Gestión que componen el gran proyecto urbano (delimitación, superficies, propietarios, inicio y finalización de obras).

1. MOMENTO PREVIO AL DESARROLLO DE LA NUEVA CENTRALIDAD URBANA

La ribera rosarina se caracterizó históricamente por su fuerte identidad ferro-portuaria e industrial, logrando posicionar a la ciudad en una situación privilegiada dentro del mercado mundial, hacia mediados del siglo XIX. La magnitud de las instalaciones, sumado a los barrios residenciales compuesto por inmigrantes, que se desarrollaron a su alrededor, generaron una separación entre el centro y el área norte de la ciudad².

Posteriormente hacia 1930, con el cambio del escenario económico y político, el puerto deja de ser el motor de la ciudad, quedando gran parte de la infraestructura de la costa central sin uso. Es así como la población comienza a reclamar la integración de la trama urbana con el río, particularmente con fines recreativos. La ribera empieza a ser vista como un escenario imprescindible y eje articulador de equipamiento urbano orientado a la contemplación paisajística y la socialización de las clases (Adagio y Rigotti, 2008).

El Plan Regulador de Rosario (1968) ordena la estructura urbana, particularmente las instalaciones portuarias y el sistema de circulación ferroviario y vial. El documento establece el cese de la actividad portuaria en la ribera central, comprendiendo tanto el desmantelamiento de propiedades públicas como privadas y propone Centros Urbanos para renovar y descentralizar, entre ellos el Centro Bernardino Rivadavia (hoy Scalabrini Ortiz). A su vez, el Plan Regulador del Puerto de Rosario (1970) estableció la concentración de

2. El único punto de conexión entre ellos era el pasaje Celedonio Escalada, terminado en 1908.

todas las actividades portuarias al sur de la ciudad y plantea la necesidad de recuperar un amplio frente urbano posibilitando la parquización de espacios libres. Sin embargo, la tenencia de la tierra e instalaciones propuestas en los planes no se realizaron, sumado a los sucesivos cambios políticos. El gobierno Municipal y Nacional solamente ejecutaron algunas inversiones para cumplir con estos objetivos urbanísticos: viaducto Avellaneda, parques de la Bandera y Urquiza y algunas instalaciones de silos al sur de la ciudad.

A partir de la vuelta de la democracia, hacia fines de la década del ochenta, se comienzan a implementar políticas públicas de ordenamiento territorial sostenidas por un modelo neoliberal. Los cambios físicos se relacionan con los procesos de la globalización de la economía, particularmente el surgimiento de una red de ciudades globales y el desarrollo tecnológico, en el contexto de un Estado reformado que habilita las condiciones (Casariego Ramírez, 1995). En esta etapa el gobierno se asocia con el sector privado, influyendo sus intereses económicos en las intervenciones urbanas, apareciendo así la inquietud por la generación de “ciudades competitivas”.

En la ciudad de Rosario a pesar de los distintos gobiernos locales, la planificación urbana y la gestión tuvieron continuidad en los equipos técnicos lo que permitió llevar a cabo las distintas transformaciones (Barenboim, 2011). En 1987 se elabora el Estudio Particularizado Área de Atravesamiento Norte en la Facultad de Arquitectura, coordinado por Martínez de San Vicente. Este dedica sus esfuerzos en analizar el proceso de transformación del tejido urbano y propone la adopción de un instrumento de escala intermedia para definir la futura transformación del sector³. En 1991 se realiza el Plan Director que considera la necesidad de reestructuración de la costa. El documento plantea como estrategia urbana 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 (por sustitución progresiva de los actuales usos industriales y portuarios).

Los lineamientos del Plan Director para Puerto Norte motivaron que la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario realicen un Seminario Internacional de Proyectos Urbanos, en el mismo año. El área de estudio era menor a la actual, considerando solamente las Unidades de Gestión 1 y 2 (ver Plano 2). La intención era plantear el destino de dicho sector estratégico y la

3. El área de Atravesamiento Norte comprende Puerto Norte, Pichincha y Refinería. Estos dos últimos son barrios tradicionales de la ciudad, localizados al oeste Refinería y al sur Pichincha del gran proyecto urbano, posicionados hoy como un área de potencialidad crecimiento y demanda inmobiliaria.

valoración de los componentes urbanos, generando una conexión vial centro-norte y cediendo un 40 % para espacio público. Asimismo, se reflexiona sobre los viejos y nuevos usos de las infraestructuras, replanteando si son más convenientes las actividades recreativas que las históricas productivas, haciendo énfasis en la vivienda colectiva. Los resultados de dicho encuentro hicieron posible encontrar, según Scarpacci (2014):

“... muy buenos proyectos y un debate sólido y coherente con las demandas de la ciudad y las posibilidades que ofrecía el sector estratégico donde se asentaba Puerto Norte (...) Esta instancia de ideas se encuentra en un estado de “pureza”, puesto que aún no se expresan las “colosales” presiones que ejercerán los sectores privados y las mismas instituciones convocadas por el Municipio que hacen posible la concreción del Seminario” (Scarpacci, 2014: 95 -100).

Otra normativa que incidió en el incremento del espacio público fue la Ley N° 24.146 del año 1992, en el marco de la Legislación de Emergencia Económica. El Poder Ejecutivo Nacional dispone la transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas, de tierras y bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines. Los organismos públicos locales le brindan a estos el interés urbanístico a través de la presentación de distintos proyectos, que fundamenten la demanda, debiendo ser evaluados posteriormente. Al respecto, Scarpacci (2014) comenta que:

“... esta Ley es trascendental para Rosario. La ciudad había crecido rodeada de enormes playas ferroviarias -que ahora el Estado nacional liquidaba-, la municipalidad con una muy buena gestión logra recibir aproximadamente 300 hectáreas en diversos sectores de la ciudad, que antes le habían correspondido a la Nación. Esto incide sobre la cantidad de espacios públicos de la ciudad en general y sobre Puerto Norte en particular” (Scarpacci, 2014: 15).

La relación de la ciudad con el río, particularmente del área central, se recupera concretamente a través de distintas intervenciones arquitectónicas. El puntapié inicial es el proyecto del Parque España donde se pone en valor el patrimonio productivo para nuevos usos recreativos, culturales y educativos⁴. La propuesta critica a la planificación moderna. En este sentido, Jajamovich (2012) argumenta que no desarrollan una propuesta global y abstracta para la totalidad de la costa sino que proponen un anteproyecto limitado para una parte específica, asumiendo los límites de la intervención y esperando que irradie futuras intervenciones.

4. Cabe aclarar que dicho proyecto de origen español es previo a la planificación estratégica de la ciudad de Barcelona dando una nueva mirada sobre la recuperación del río, convirtiéndose en un referente internacional.

De este modo, se comienza un proceso de rehabilitación del patrimonio ferro-portuario. Es decir, la conservación de las condiciones físico espaciales aceptando eventuales modificaciones de los usos originales. A continuación Galimberti (2014) detalla las distintas intervenciones de la siguiente manera:

“ ... La ex-estación Rosario Central, por ejemplo, es transformada en un complejo polifuncional. También así se restauran los galpones ferroviarios aledaños a la misma: tres grandes construcciones son reconvertidos para la creación de La Casa del Tango, la cual está destinada a promover la cultura del tango a través de diversos eventos, conciertos, muestras, clases y seminarios. Asimismo, otra de las infraestructuras ferroviarias, denominado originalmente Galpón N° 10 del FCCA (que fue la primera estación de pasajeros desde el inicio de los servicios del ferrocarril) ha sido refuncionalizada como restaurante y salón de fiestas. Además, los galpones portuarios asentados en el Parque Nacional a la Bandera (desde el Parque de España hasta la Estación Fluvial), también son reacondicionados a fin de rehabilitarlos con nuevos usos, destacándose el Centro de Expresiones Contemporáneas, un espacio cultural dedicado especialmente a jóvenes. Otro de los principales ejemplos (...) es la restauración y rehabilitación de los ex silos Davis en el actual Museo de Arte Contemporáneo de Rosario (MACRO)” (Galimberti, 2014: 30 y 31).

FOTOGRAFÍAS 1, 2 Y 3. PARQUE ESPAÑA, CASA DEL TANGO Y MACRO



FUENTE: TOMADAS POR LA AUTORA, 2014.

2. PRIMERA FASE DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA SCALABRINI ORTIZ

La nueva relación de la ciudad con el río, ha convocado una gran cantidad de proyectos e intervenciones, especialmente de espacio público, en la última década. Particularmente en la ribera central, en la parte superior donde era el antiguo puerto se encuentra la gran operación público - privada denominada “Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz” (ver Plano 1).

PLANO 1
FRENTE COSTERO DE LA CIUDAD DE ROSARIO.



FUENTE: PLAN URBANO ROSARIO 2007 - 2017, 2011.

Las razones que explican la realización del Centro de Renovación Urbana se vinculan principalmente con tres causas. Al respecto Cuenya (2012) las detalla:

“ La primer causa (...) tiene que ver con la política ejecutada por el Estado Nacional desde comienzo de la década de los noventa. Esta política está dirigida a la venta y urbanización de todos los predios e inmuebles fiscales que quedaron desafectados por la concesión de los servicios ferroviarios y portuarios, luego de la privatización. Una segunda razón remite a la política que ejecuta el gobierno municipal socialista desde mediados de la década del noventa en relación al área. Esta política apunta a desarrollar el área mediante inversiones privadas, aunque diseñando y gestionando el proyecto desde el sector público. Finalmente, deben mencionarse las condiciones del mercado inmobiliario, entre las cuales se destaca el interés de desarrolladores locales, nacionales e internacionales para comprar el suelo a los propietarios originales, presionando al Municipio para que otorgue indicadores urbanísticos a los predios parcialmente vacantes y/o con usos en franco declive: justificando la rentabilidad de las propuestas a desarrollar” (Cuenya, 2012: 84 y 85).

La planificación y gestión urbana se llevan a cabo en dos fases, siendo la superficie que abarca la primera etapa considerablemente menor a la de la segunda (ver Fotografía área 1).

FOTOGRAFÍA ÁREA 1

FASES DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA RAÚL SCALABRINI ORTIZ.



FUENTE: RUIZ, LÓPEZ Y SAED, 2013.

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, la prolongación y ensanche de trazados, los nuevos usos, las condiciones de edificabilidad y los edificios de valor patrimonial a preservar⁵. La reglamentación potencializa el desarrollo del barrio Refinería pero resulta genérica en cuanto a determinaciones de ocupación del suelo.

La transferencia de tierras de la Nación al Municipio, enunciada en el apartado anterior, comprende solo un sector para espacios públicos de la segunda fase (Puerto Norte) y no incluye a la primera fase. Estos terrenos de Talleres son sacados a la venta por la Nación a través de la licitación pública. Posteriormente, el Municipio realiza un convenio con el nuevo propietario donde se establece que el proyecto debe ser aprobado por la Secretaria de Planeamiento, fijando además las superficies a ceder para espacios verdes y trazados de calles y obligaciones en relación a la obra pública.

En 1998 se adjudicó la venta a IRSA, este grupo inversor sufre modificaciones en su composición demorándose el comienzo de las obras. El proyecto se ejecuta en etapas iniciando la construcción del Shopping Alto Rosario y el supermercado COTO hacia fines del 2000 e inaugurados en el 2004 (Ruiz, López y Saed, 2013). Conjuntamente se realiza el parque Scalabrini Ortiz, terreno cedido por el urbanizador, quedando las obras a cargo del Municipio. Además dentro del área, en tan solo dos manzanas, se encuentra el barrio Inglés albergando dos grupos de viviendas, con distintos estados de preservación: Batten Cottage y Morrison Building. En el 2003 se declara de interés histórico el conjunto edilicio a través de la Ordenanza N° 7.601.

Cabe señalar que el establecimiento del Shopping produjo un gran impacto en la valorización inmobiliaria sobre la calle Junín, expandiéndose hacia el interior del histórico barrio obrero, actualmente llamado Refinería, provocando grandes sustituciones edilicias. Los propietarios recibieron ofertas de desarrolladores para la venta de sus viviendas las cuales se destinaron a locales de vehículos de alta gama, gastronomía, entre otros comercios, y edificios residenciales. Los cambios en el barrio no se evidencian solamente en las modificaciones edilicias, en esta línea de pensamiento Ruiz, López y Saed (2013) argumentan que:

5. Cabe señalar que en 1996, dentro de la Secretaría de Planeamiento, se dispone la puesta en marcha del "Programa de Preservación del Patrimonio Histórico, Urbano y Arquitectónico". Las funciones del mismo serán la aplicación de normativas, control y supervisión de obras relacionadas con la protección patrimonial. En sus líneas de trabajo se encuentran el relevamiento, la catalogación y confección de un inventario de inmuebles.

“... la gran apertura de calles que se ha realizado parece instalar también un nuevo ritmo a la vida. El tránsito en el barrio aumentó. Con ello, poco a poco van modificándose los hábitos del residente en el espacio público. Cada vez es menos factible el disfrutar la calle sin peligro. La común tranquilidad del paisaje se desvanece lentamente. La imagen barrial se muestra diferente” (Ruiz, López y Saed, 2013: 9).

FOTOGRAFÍAS 4 Y 5. SHOPPING ALTO ROSARIO Y BARRIO INGLÉS.



FUENTE: TOMADAS POR LA AUTORA, 2014.

3. SEGUNDA FASE DEL CENTRO DE RENOVACIÓN URBANA SCALABRINI ORTIZ

A partir del 2003, la ciudad experimentó un rápido crecimiento en la actividad económica motivada principalmente por la renta generada en el sector agropecuario. Las causas se encuentran en los elevados precios internacionales de los commodities agrícolas, la devaluación de la moneda argentina, el establecimiento de industrias de procesamiento y la ejecución de obras de infraestructura. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios concebidos en el sector agrícola en el sector de la industria de la construcción. De esta manera, las nuevas unidades edificadas se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias para los inversores y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2010).

La reactivación del mercado inmobiliario junto con las nuevas normativas

municipales dieron lugar a grandes transformaciones edilicias en Rosario, particularmente en el área central, macrocentro y zona ribereña, generando un contexto más que favorable para el desarrollo de grandes proyectos urbanos.

En el año 2004 el Municipio y el Colegio de Arquitectos de Rosario hacen un llamado a Concurso Nacional de Ideas y Anteproyectos para incorporar las 100 ha. desafectadas de su uso original, solicitando la propuesta de un gran proyecto urbano. La convocatoria fue esencial para introducir otro debate que revalorice con nuevos significados y centralidad, las antiguas instalaciones ferro-portuarias.

El anteproyecto ganador correspondió al arquitecto Munuce donde se mantienen los intereses del Seminario Internacional de Proyectos Urbanos (conexión vial centro-norte, ampliación del espacio público, ocupación principalmente residencial y preservación del patrimonio productivo). Posteriormente, el profesional fue contratado por el Municipio para seguir desarrollando la propuesta. Al respecto, Scarpacci (2014) comenta que:

“ En esta transición, de las ideas a los hechos, encontramos algunos cambios que comienzan a suceder (se pierde coherencia entre lo proyectado y lo construido), las presiones sectoriales finalmente se revelan y pujan ante el modo de gestión elegido por la municipalidad, enmarcado dentro de la Planificación Estratégica y la asociación público-privada.” (Scarpacci, 2014: 111).

Las diferencias entre el Seminario y el Concurso radican en el cambio de tipología de barra a torres, resignación de la disposición y orientación de las nuevas masas construidas como las construcciones patrimoniales, mayores densidades urbanas alcanzadas (alturas y ocupación del terreno), cambio de viviendas colectivas por torres en la Unidad de Gestión 1, entre otros. En suma, con los resultados obtenidos y los ajustes señalados se definen finalmente los trazados públicos, los espacios verdes y el esquema de densidades de la segunda fase del proceso de renovación urbana Scalabrini Ortiz, ordenada mediante la redacción del “Plan Especial de Puerto Norte” (Ordenanza N° 7.892/05).

La política urbana que se implementa en Puerto Norte promueve la inversión privada para la ejecución de las obras y la realización por parte del Estado local de la planificación y gestión del proyecto urbano, captando también los beneficios generados. El Municipio intenta regular al mercado a través de distintos instrumentos específicos, respondiendo a tres figuras articuladas entre sí, que a continuación se detallan:

- Ordenamiento: planes especiales y de detalle proponen la transformación física de un sector o manzana y conjunto de parcelas, respectivamente, fijando trazados estructurales, espacios públicos, indicadores urbanísticos, vivienda pública, entre otros.
- Gestión: convenios urbanísticos acuerdan entre el sector público - privado las obligaciones que asumen cada actor ante el desarrollo urbano y las superficies a ceder (utilizados también en la Fase 1 Área Talleres).
- Captación de plusvalías: régimen especial de mayor aprovechamiento por el incremento de altura pagando una contribución compensatoria el urbanizador al Municipio.

La planificación urbana logra destinar 42 has. para el uso público, a pesar de que la mayor parte de terrenos son de carácter privado. De esta manera, se realizan nuevas calles, avenidas, paseos, plazas y parques, garantizando la libre circulación y generando principalmente un recorrido continuo sobre la costa central. Los urbanizadores ceden las superficies, y a diferencia de la Fase 1 Área Talleres, construyen y mantienen la totalidad de los mismos, de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Planeamiento. Los nuevos espacios públicos se clasifican de la siguiente manera: parque de la Estación, las Vías y Arenera; plazas Estación Embarcadero, Mutualismo y Ciudad Ribera y por último, ramblas sobre la barranca y principales avenidas.

Conjuntamente con dichas inversiones los urbanizadores realizan otras, de menor jerarquía, para obtener tierra e infraestructura destinadas a vivienda social (correspondiente al 5 % de sus propiedades), pudiéndose ser emplazadas en otras áreas de Rosario de interés para la Municipalidad. Martinis (2011) a partir de una entrevista a un funcionario municipal explica:

“... específicamente sobre la superficie que cederá cada urbanizador (...) lo que deberán entregar los urbanizadores al Estado municipal es la suma de dinero en la que está tasado ese porcentaje de tierra, así el Ejecutivo será quien disponga cómo llevar adelante la construcción de viviendas sociales” (Martinis, 2011: 44).

Es decir que el Estado local dispone del suelo y el gobierno nacional financia la demanda habitacional. Dicha modalidad del Municipio de comprar en áreas de menor valorización inmobiliaria permite mayores superficies para la construcción de más vivienda pública. Contrariamente, Martinis (2011)

dice que este proceso lentamente va dejando traslucir la fragmentación de los territorios produciendo una cierta segregación social donde el Estado induce sucesivamente a través de sus políticas urbanas el desplazamiento hacia las zonas menos favorecidas de la ciudad.

La morfología del conjunto edilicio resultante, de carácter privado, establece distintas densidades a partir de la presencia del río, la relación de los edificios de valor patrimonial y el tejido del entorno barrial. A partir de lo mencionado el Plan Urbano Rosario (2011) fracciona las alturas de Puerto Norte en las siguientes zonas:

“... se incorpora la mayor altura (edificios exentos de 130 m), en los predios más distanciados del tejido residencial y en forma concentrada frente a los vacíos conformados por los grandes parques; las alturas medias (edificios exentos de 66 m y 45 m) se determinan tomando como referencia la medida máxima alcanzada por las torres de los silos (localizados en proximidad a las edificaciones de valor patrimonial existentes), y se instalan en situaciones especiales (frente a una avenida, a una parcela sujeta a un proceso de reconversión o encuadrando una plaza que remata en el río); y finalmente, las alturas menores se utilizan en tipologías lineales cuya forma se asocia a las volumetrías definidas por las edificaciones que se preservan y para establecer una transición con la altura de la edificación existente en el barrio ó en los sectores calificados como Áreas de Preservación Histórica ...” (Plan Urbano Rosario 2007 - 2017, 2011: 260).

La Ordenanza N° 7.892, al mismo tiempo de regular aspectos generales, divide el sector de Puerto Norte en siete Unidades de Gestión. La intención de dividir el área en menores superficies es para agilizar y articular la implementación del proyecto. Este modelo impulsa una continua apropiación pública de los terrenos portuarios, garantizando el libre acceso a la costa, y facilita las inversiones inmobiliarias (infraestructurales y edilicias). Posteriormente, para cada unidad se realiza un plan de detalle, con los propios indicadores urbanos, y su correspondiente convenio, resolviendo cada conflicto con los correspondientes propietarios.

El plan especial y los respectivos planes de detalle, que componen el Master Plan de Puerto Norte, son elaborados por el Programa de Equilibrio Centro -Periferia de la Secretaria de Planeamiento y posteriormente aprobados en el Concejo Municipal de Rosario.

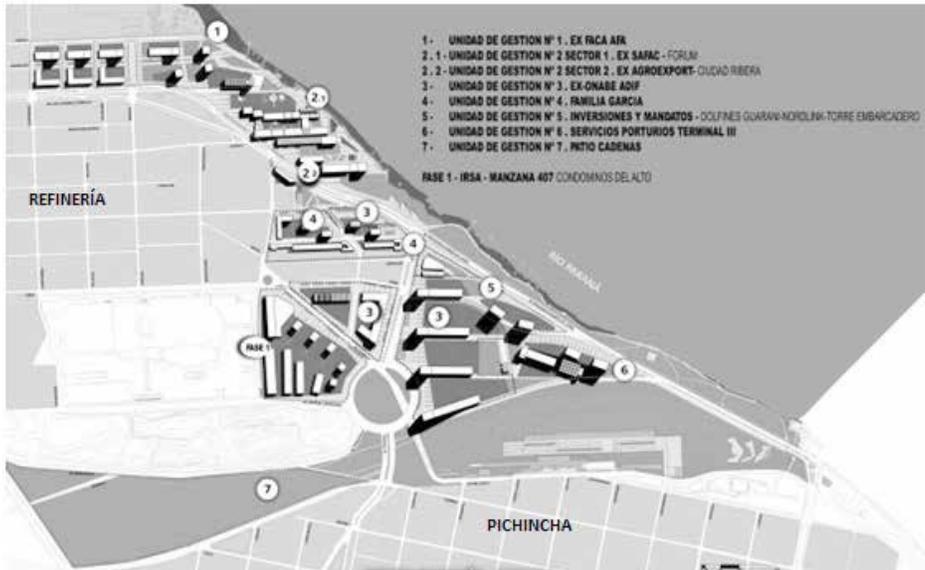
Por último las disposiciones del marco normativo local, en cuanto a la obligación que fija para los urbanizadores en la cesión de espacios públicos y

trazados, entre otras, no es considerado suficiente para la valorización del suelo que genera el gran proyecto urbano. En consecuencia, el Municipio exige a los agentes privados, por fuera de los requisitos básicos contemplados en la Ordenanza de Urbanizaciones, compensaciones acordes con esas rentas a través del “régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura”, especificándolos en cada convenio urbanístico. El mecanismo pide 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 esta herramienta no está definida aun como un instrumento.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE GESTIÓN

Las siete Unidades de Gestión, que comprenden el desarrollo urbano de Puerto Norte, se han ido ejecutando en distintos momentos desde el 2005 a la actualidad, no estando concluidas las obras. A pesar del trascendental impacto edilicio que provoca el gran proyecto urbano, hasta el momento solamente se ha edificado el 20 % de la superficie total. Las delimitaciones de los sectores como el destino también varían, siendo la actividad predominante la residencial. Desde el punto de vista dominial, el área posee tierras públicas concernientes en mayor extensión al Estado Nacional (ADIF) y en menor tamaño a privados, tanto sean actores particulares o empresas (ver Plano 2).

PLANO 2 UNIDADES DE GESTIÓN DE PUERTO NORTE.



FUENTE: MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 2011.

A continuación se describen brevemente las principales características de cada una de las siete Unidades de Gestión, de acuerdo a la información brindada en el Plan Urbano Rosario 2007 - 2017 (2011):

Unidad de Gestión 1: el predio de 8,4 has. perteneciente a Servicios Portuarios S. A. contempla un conjunto residencial y comercial llamado Metra donde se combinan cuatro edificios en torno a un paseo peatonal central que remata en una plazoleta sobre la el río Paraná. El conjunto preserva un silo existente cambiando su antiguo uso productivo a gastronómico y cultural. Las obras se iniciaron recientemente en el 2014.

Unidad de Gestión 2-Sector 1 Forum: el terreno de una superficie de 2,1 has. fue adquirido por la empresa TGLT para desarrollar un emprendimiento netamente residencial. El proyecto consta de torres y edificios de alto valor patrimonial recuperados, organizados en torno a un gran patio central privado, delimitado por plazoletas públicas, que garantizan la libre circulación sobre la costa. Las obras se iniciaron en el 2008 y finalizaron a fines del 2013.

Unidad de Gestión 2-Sector 2 Ciudad Ribera: el terreno de una superficie de 2,1 has., propiedad de INGECONSER S.A., propone diversas actividades: unidades de vivienda, oficinas y consultorios en un conjunto de siete edificios;

hotel sobre un conjunto de silos existentes; centro de convenciones y cocheras en subsuelo. La edificación se asienta en torno a una gran plaza que remata en el río, quedando todos los espacios exteriores de uso público. Las obras se iniciaron en el 2009 y finalizaron a mediados del 2014.

Unidad de Gestión 4: la superficie corresponde a 2,3 has. incorporando la construcción de tres edificios exentos para vivienda colectiva, pertenece a la familia García y una tira de vivienda individual, de distintos inversores locales, sobre una nueva calle enfrente. Todavía no se han comenzado las obras.

Unidad de Gestión 5: el sector de 1,7 has. desarrollado por Inversiones y Mandatos S. A. está compuesto de tres unidades: conjuntos residenciales Delfines Guaraní y Torre Embarcadero y edificio Nordlink, destinado a oficinas Premium ejecutadas bajo regla internacional. Las obras se iniciaron en el 2005 e inauguraron en el 2010.

Unidad de Gestión 6: el predio de 2,5 has. perteneciente a Servicios Portuarios S. A. proyecta el complejo Maui constituido por dos torres destinadas a viviendas y la reconversión de un conjunto de silos existentes para el emplazamiento de un hotel internacional. Además, sobre la barranca se realiza un edificio destinado a la gastronomía y guarderías náuticas, generando un paseo público a medio nivel. Las obras se iniciaron en el 2009 y continúan en ejecución.

Unidad de Gestión 3 y 7: los terrenos nacionales pertenecen al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), cuentan con una superficie de 36,2 has. y 20,7 has. respectivamente. El marco normativo está en proceso de elaboración para reconvertir los terrenos afectados de uso ferroviario a otras actividades vinculados a lo residencial. La modalidad de gestión que se implementa es nueva, proponiendo la conformación de una Unidad Ejecutora de infraestructura pública y permitiendo subastar los lotes conformados (terrenos entre 1.000 m² y 5.000 m²).

Por último en el año 2006, a las siete Unidades de Gestión que componen el Plan Especial Puerto Norte se incorpora la Manzana 407, anteriormente incluida en la Fase 1 del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (ver Fotografía área 1 y Plano 2). El sector comprende una superficie de 5 has. cuyo dominio es de dos propietarios: FUNDAR y ROSENTAL. El proyecto urbanístico se conforma a partir de la combinación de edificios exentos, cuyas plantas bajas poseen locales comerciales a los cuales se ingresa a través de un nuevo paseo público interno, y de conjuntos residenciales en tiras, en estrecha relación con los espacios verdes circundantes. La ejecución de los

Condominios del Alto se realiza en cuatro partes: 1 inicio en 2007 y finalizo en 2010, 2 comienzo en 2009 y termino en 2012, 3 y 4 están en ejecución.

FOTOGRAFÍAS 6 Y 7. TORRES DOLFINES - NORDLINK Y CIUDAD RIBERA.



FUENTE: IMPULSOS NEGOCIOS, 2014.

CONCLUSIÓN

Durante las últimas décadas, el Municipio de la ciudad de Rosario ha tenido una continua política urbana de recuperación de la ribera. Hay una nueva relación entre la ciudad y el río, principalmente rehabilitando antiguas instalaciones ferro-portuarias, de gran valor patrimonial productivo que hacen a la identidad rosarina. Estas se re-funcionalizan para uso recreativo, institucional, comercial y también residencial.

La positiva acción de vincular la ciudad con el río es también contrastada con ciertas críticas relacionadas a que las intervenciones urbanas están solo orientas para incrementar el turismo o para un sector de población de ingresos altos y medios- altos, restringiendo el acceso a la vivienda.

Particularmente en el Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz las modalidades de planificación y gestión municipal varían entre la Fase 1 (Talleres) y Fase 2 (Puerto Norte). La figura de plan especial no existía como tal determinando el Código Urbano la “reserva” sobre dichos espacios, expectantes de futura transformación, e indicándolo como Centro Urbano. Por tal motivo, si bien el Área Talleres tenía una forma de plan esta se implementó

a través de una ordenanza siendo Puerto Norte el primer plan especial y los primeros planes de detalle presentados en el Consejo Municipal.

El desarrollo de Puerto Norte evidencia cambios entre lo que se planifica y lo que finalmente se realiza. El Seminario Internacional de 1991 y el Concurso de Anteproyectos e Ideas de 2004, además de conservar la apertura de la costa y plantear edificios residenciales, hacen hincapié en la vivienda colectiva. Sin embargo, el plan especial y los consiguientes planes de detalle, modifican la propuesta alcanzando mayores densidades urbanas y cambiando las tipologías del sector, donde las viviendas en tira con destino social son reemplazadas por torres para personas de altos ingresos. Lo antedicho evidencia las grandes presiones económicas que se ejercieron sobre este sector estratégico, reflexionando si es solo el mercado el que responde a las demandas habitacionales y hacia qué sectores de la población.

Las obligaciones que asumen el Municipio y los emprendedores en los proyectos de urbanización se efectuaron en ambos casos con convenios urbanísticos. Concretamente en Puerto Norte, dada la cantidad de agentes involucrados con distintos intereses, fue muy efectiva esta figura resolviendo cada conflicto con cada propietario. Asimismo dentro de estos acuerdos, se especifica la recuperación de plusvalías urbanas, considerándola como una obligación adicional que asume el emprendedor por fuera de los requisitos básicos de urbanización, dada la gran valorización que ha tenido el sector. Esta ha sido una herramienta muy novedosa y equitativa, no definida a modo genérico como un instrumento.

En síntesis, Puerto Norte a través de la implementación de nuevas herramientas de planificación y gestión, se ha transformado en un sitio de experimentación de políticas urbanas que se aplicara posteriormente al resto de la ciudad. Al mismo tiempo, que se pone en valor ciertas obras (conexión vial centro-norte, ampliación del espacio público y conservación del patrimonio productivo) se recapacita si existirá un modelo de ciudad donde sobre la costa, es decir en los terrenos de mayor valorización y especulación inmobiliaria, pueda integrarse socialmente a través de la vivienda los distintos sectores poblacionales de la ciudad. El proceso de recuperación de la costa aún no se ha concluido, inclusive de las siete unidades de gestión que lo componen se ha edificado solamente el 20 % de la superficie total, quedando sin planificar las propiedades nacionales. En este sentido, el presente artículo expone las referencias más relevantes acontecidas hasta el momento, debiéndose continuar el análisis en estudios posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Adagio, N. y Rigotti, A. M. (2008). Recuperando el río. Ideas, proyectos, realizaciones. Rosario 1925-1940. *Revista A & P* 1 (10), 18-21.

Barenboim, C. A. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 - 2009). *Revista Proyección* 1 (8), 1-25.

Barenboim, C. A. (2011). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 1 (7), 1 - 11.

Bruttomesso, R. (2004). Complejidad en la relación puerto-ciudad. *Revista It* 1 (67), 22-31.

Casario Ramírez, J. (1995). Sobre el espacio y la modernidad. Una reflexión desde la experiencia Norteamericana. *Ciudad y territorio* 1 (106), 877- 899.

Consejo Municipal. (1996). Ordenanza N° 6.271 de Primer Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz: Sector Talleres. Rosario: Consejo Municipal Rosario.

Consejo Municipal. (2003). Ordenanza N° 7.601 de Declaración de Interés Histórico el Conjunto Borrison Building y Batten Cottage. Rosario: Consejo Municipal Rosario.

Consejo Municipal. (2005). Ordenanza N ° 7.892 de la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Plan Especial Puerto Norte. 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.

Dirección General del Plan Director. (1991). Plan Director Rosario. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Dirección General del Plan Director. (2011). Plan Urbano Rosario 2007-2017. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Galimberti, C. (2014). Reflexiones en torno a las transformaciones de waterfronts contemporáneas. *Arquitectura y Urbanismo* vol. 35 (2), 19 - 35.

Jajamovich, G. (2012). De Parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España. En Cuenya, B. Novais, P. y Vainer C. (Comp.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera* (pp. 119 - 144). Buenos Aires: Café de las ciudades.

Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta de suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Lungo, M. 2004. Grandes proyectos urbanos. Una visión en general. *Grandes proyectos urbanos* 1 (1), 15 - 43.

Martínez de San Vicente, I. (1987). Plan Director Rosario. Estudio particularizado del área de Atravesamiento Norte. Cuadernos del CURDIUR N° 33. Rosario: Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.

Martinis, I. (2011). Experiencias de renovación urbana y relocalización. El caso del barrio Las Malvinas (Rosario, Santa Fe). Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad Nacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario.

Mongsfeld, O. (1968). Plan Regulador Rosario. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

Municipalidad de Rosario. (1970). Plan Regulador del Puerto de Rosario. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Novais, P., Oliveira, F. y Vainer, C. (2012). Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In Cardoso A., Costa H., Oliveira F. y Vainer, C. (Comp.), Grandes projetos metropolitanos (pp. 11-23). Rio de Janeiro: La Capital.

Nuñez, T. y Ruiz de Gopequí, G. (2002). La creación de valor en el espacio urbano. En Boletín de Techinit 1 (306), 2-10.

Fernández, M. L. (2002). Problemáticas que se presentan en las áreas centrales tanto históricas como generales y los instrumentos y maneras de actuación. En Taller de Teoría y Técnica Urbanística. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR (sin publicar).

Ruiz, I. L.; López, A. I. y Saed, M. C. (2013). Barrio Refinería: Transformación o refundación? Un caso de análisis en la ciudad de Rosario, V Seminario Internacional de Investigaciones en Urbanismo, Buenos Aires, 27 - 28 Junio, (paper).

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.

Senado de la Nación. (1992). Ley N° 24.146 de Transferencia de Bienes Inmuebles. Buenos Aires: Senado de la Nación.

Sica, N. (2014). Impulsos Negocios. Rosario: Impulsos Negocios.

