

Daniel Kozak | daniel.kozak@conicet.gov.ar  
Natalia Feld  
Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-  
CONICET), CABA, Argentina

## LOS BORDES DEL ESPACIO PÚBLICO EN LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS: EL CASO DE PUERTO NORTE, ROSARIO

### RESUMEN

Esta ponencia propone examinar las características del tipo de espacio público producido en los Grandes Proyectos Urbanos (GPU), y particularmente indagar tanto en las delimitaciones de los espacios públicos y semi-públicos internos, como en las de sus bordes con el espacio público abierto, contiguo, fuera de los límites de los GPU. El caso de estudio adoptado para este propósito constituye uno de los GPU más dinámicos y recientes en la región: Puerto Norte en la ciudad de Rosario. Este caso no sólo incluye una extensa variedad de espacios públicos y semi-públicos sino que también – dadas las características de su es-

tructura de gestión y planificación urbana dividida en siete Unidades de Gestión (UG)– abarca un importante número de actores participantes en el desarrollo de las herramientas de planificación y negociaciones ad-hoc municipio-desarrolladores, que dieron como resultado su espacio público y morfología urbana. La revisión de la historia de la generación de los instrumentos públicos que posibilitaron esta operación urbana, y la reconstrucción histórica de las instancias de negociación entre el Estado local y los desarrolladores particulares de cada una de las unidades de gestión, permite iluminar una dimensión de análisis pocas

veces abordada por la investigación especializada en esta temática.

**PALABRAS CLAVES:** ROSARIO - FRAGMENTACIÓN URBANA - ESPACIO PÚBLICO

## ABSTRACT

*The aim of this paper is to examine the characteristics of the type of public space produced in Mega-Projects (MP), and in particular, to study both the typical boundaries of public and semi-public spaces within the limits of MP, and at their borders, contiguous to the open public space beyond their domain. The case study adopted for this purpose is one of the most recent and dynamic examples in the region: Puerto Norte, in the city of Rosario. This case not only includes a wide variety of public and semi-public spaces but also –given the characteristics of its planning and management structure, divided into seven Management Units*

*– a significant number of stakeholders who are involved in the development of the planning tools and ad-hoc negotiations between the municipality and the developers behind the production of its public spaces and urban morphology. The historical review of the construction of the public instruments that have enabled this urban operation, including the negotiations between the local State and private developers in each of the Management Units, will contribute to shed light on a dimension of analysis that has been seldom addressed.*

**KEYWORDS: ROSARIO – URBAN  
FRAGMENTATION – PUBLIC SPACE**

## 1. INTRODUCCION

Los GPU son en la actualidad uno de los instrumentos privilegiados de la planificación y gestión de las ciudades. Generalmente producto de la recualificación de antiguas áreas industriales, o zonas que por diferentes motivos han perdido sus principales usos históricos y se encuentran relegadas, son a la vez ocasiones preciadas para los Estados locales que suelen convertir áreas problemáticas de sus jurisdicciones en nuevas centralidades pujantes y también 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 (IED).

Existe una amplia literatura que los propone como una herramienta efectiva y acorde a las dinámicas actuales de las grandes ciudades en la era de la globalización. También existe otra

bibliografía –no menos extensa– que los critica y explica como el triunfo de la visión “empresarialista” en la gestión de las ciudades. Una de las críticas frecuentes 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. A pesar de ser éste un juicio frecuentemente mencionado en trabajos que examinan críticamente a los GPU, existen pocos estudios que toman este argumento como su eje central. En este sentido, esta ponencia se enmarca en una investigación cuyo foco es precisamente el estudio de esta cuestión, a través del análisis en profundidad de las conexiones –espaciales, sociales y de infraestructura– establecidas entre los GPU y sus ciudades.

## 1.1 LA RELACIÓN ENTRE LOS GPU Y LA CIUDAD CONSOLIDADA

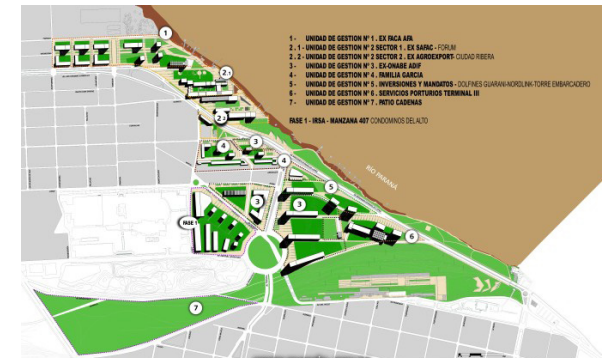
En la planificación y diseño de los GPU la relación de éstos con sus contextos inmediatos, usualmente, no es un tema prioritario. Por el contrario, a menudo la capacidad de autonomía de los GPU es sumamente valorada por sus planificadores/diseñadores, quienes concentran sus miradas en los límites físicos de sus proyectos. Consecuentemente, no es infrecuente que las decisiones tomadas sobre las áreas de incumbencia de los GPU refuercen la separación entre éstos y sus áreas vecinas. Por otro lado, los inversores privados que participan del financiamiento de los GPU generalmente favorecen la separación de sus emprendimientos de las zonas contiguas, frecuentemente habitadas por sectores sociales 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: a) 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 b) la correspondiente a su nuevo rol de socio institucionalizado del sector privado inscripto en las nuevas formas de asociación público-privada (PPP)<sup>1</sup>, cuyo principal interés se encuentra delimitado por los bordes del GPU, y sus acciones 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 pueda 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 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 GPU determinará en qué medida la cuestión de la relación entre el nuevo proyecto y la ciudad tendrá cierta relevancia durante su planificación, ejecución y gestión, y consecuentemente puedan generarse vínculos significativos entre ambos. El caso de Puerto Norte es particularmente pertinente para el estudio de estas cuestiones, ya que no sólo incluye a la mayoría de los elementos más característicos y usuales en los GPU –es decir, constituye un caso de estudio representativo del universo de los GPU– sino que también –por tratarse de una nueva generación de GPU en la

1 Public-Private Partnerships (PPP según sus siglas en inglés)

Argentina, donde probablemente 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 la ciudad consolidada.<sup>2</sup> El caso de Puerto Norte es particularmente pertinente para el estudio de estas cuestiones, ya que no sólo incluye a la mayoría de los elementos más característicos y usuales en los GPU –es decir, constituye un caso de estudio representativo del universo de los GPU– sino que también –por tratarse de una nueva generación de GPU en la Argentina, donde probablemente 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 la ciudad consolidada. En cuanto a las características típicas de los GPU presentes en el caso de Puerto Norte, las siguientes son algunas de las principales que vale la pena mencionar: a) estar asentado sobre una ex área de infraestructura, equipamiento o industrial (en este caso un complejo nudo ferro-portuario) considerada obsoleta o redundante; b) poseer un gran potencial de atracción de inversión inmobiliaria privada (que aquí se da por su especial atractivo paisajístico conferido por la costa del río Paraná, los equipamientos portuarios y una serie de edificios de gran valor patrimonial, sumado a la cercanía con el centro de Rosario); c) tener el tamaño suficiente para generar las externalidades necesarias para aumentar su propio valor de suelo, (la superficie aproximada de Puerto Norte es 100ha); d) estar encuadrado dentro de una normativa urbana pasible de ser cambiada para aumentar significativamente su capacidad edilicia; y e) incluir en su andamiaje administrativo-legal formas de asociación público-privadas.

2 Determinar en qué medida este objetivo logra ser implementado y cumplido, es también una de las metas de nuestra investigación principal.



**Figura 1** - Unidades de Gestión en Puerto Norte, Rosario **Fuente:** Municipalidad de Rosario / [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)

En este último sentido Puerto Norte ofrece un área de indagación especialmente interesante debido a su complejo entramado dominial que propició el armado de una estructura de siete Unidades de Gestión (UG), cada una con distintos propietarios y un desarrollo específico previsto (Fig.1). Si bien en ninguna de las UG existe una sociedad propietaria del suelo en donde el Estado –en cualquiera de sus formas– sea un socio directo del sector privado, los vínculos público-privado establecidos, y el rol del Estado en general, en la operación urbana completa, responden a muy diversas y variadas condiciones, que –como en la gran mayoría de las operaciones que involucran GPU– exceden a las típicas funciones que los Estados locales tradicionalmente desempeñan en la planificación y gestión de las ciudades. Por otro lado, en cuanto a las características de los propietarios y desarrolladores que intervienen en Puerto Norte, cabe señalar que dos de las unidades de gestión (UG 3 y UG 7) son propiedad del Estado nacional, a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF) –ex ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes), mientras que en el resto participan tanto capitales privados 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” de la operación total, fijando las pautas y lineamientos, y condicionando e incidiendo sobre los proyectos 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 unidad de gestión. El estudio de las actas acuerdo, ordenanzas y demás instrumentos –incluyendo el análisis del contexto político-económico y socio-cultural en que fueron generados– permite vislumbrar 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 y las normativas.

## 2. 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 del país– dirigido por los ingenieros Carlos María della Paolera, Adolfo Farengo y Angel Guido en 1929 (Rigotti, 2010:151). En el Plan Regulador de 1952, y particularmente en el de 1968, redactado por la “Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario” se ratifica la necesidad de liberar a las zonas centrales y norte de sus actividades ferro-portuarias,<sup>3</sup> para poder reconvertirlas “en un amplio frente urbano que posibilite la parquización de espacios libres” (Martínez San Vicente, 1987:58). Sin embargo, re-

3 Ver Plan Urbano Rosario 2007-2017 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, 2011:23-40).

cién en el año 1991, la reconversión de este sector de la ciudad se vuelve a poner en discusión a partir de la realización del Seminario Internacional de Proyectos Urbanos sobre Puerto Norte.<sup>4</sup> A partir de este momento comenzaron a esbozarse las primeras ideas proyectuales sobre ese sector de la costa, en consonancia con las reflexiones sobre la ciudad del concurso “20 Ideas para Buenos Aires”, realizado en 1986. Se trata de las primeras experiencias en Argentina que surgen como respuesta a la crisis de la planificación tecnocrática, en donde se comprende al proyecto urbano como una alternativa para posibilitar el desarrollo de la ciudad. Este seminario 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. En este contexto, el proyecto urbano aparece como el instrumento capaz de dar respuesta a las nuevas demandas, y las formas de asociación público-privada son consideradas el medio para poder realizarlos ante la escasez de recursos públicos. Durante la década del 90 fueron incorporadas nuevas ordenanzas referidas a Puerto Norte, tales como la aprobación en 1996 de la Primera Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (Ordenanza 6271/96) que autoriza la construcción de un Centro Comercial, Viviendas colectivas y define 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). Sin embargo, hasta la reactivación económica posterior a la crisis del 2001, la reconversión de Puerto Nor-

4 En 1991 también se elabora el “Plan Director de la Ciudad de Rosario”, como “respuesta a una demanda del Concejo Municipal que requería una actualización de los contenidos del Plan Regulador de 1968, solicitada por medio de la Ordenanza N° 7956/90. Fue presentado al Concejo Municipal pero no se avanzó en su tratamiento” (ibid.: 33).

te se limitó al plano proyectual.

A partir del 2003, se produjo en Rosario una reactivación del mercado inmobiliario fuertemente determinada por el incremento de las ganancias que generaron los mercados agropecuarios, especialmente el de la soja. Es a partir de aquí que el interés del Municipio de comenzar el proceso de reconversión que se venía desarrollando desde principios de los 90, coincide con el interés de los desarrolladores inmobiliarios que comienzan a visualizar las posibilidades de realización de nuevos emprendimientos. Estaban dadas todas las condiciones para que pudiera comenzar la reconversión de Puerto Norte. En 2003 se presenta un Proyecto de Ordenanza de la Segunda Fase de Desarrollo del “Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz”

En 2004, a partir del cambio de autoridades en la Municipalidad y el comienzo de la gestión de la Arqta. Mirta Levin en la Secretaría de Planeamiento, se produce un cambio de mirada en el modo en que Puerto Norte debería ser desarrollado. Se retira el proyecto de ordenanza previo y se realiza el “Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para Puerto Norte”. El fallo del jurado da cuenta de las reflexiones que comienzan a realizarse en torno a este sector de la ciudad. Se recupera la revalorización de los edificios patrimoniales como una virtud del proyecto ganador, elaborado por el arquitecto Juan Ignacio Munuce. El jurado destaca también el diseño de los espacios públicos posibilitando un recorrido peatonal que estructura al proyecto, y la permeabilidad visual que la disposición de los “edificios barras” permite.<sup>5</sup>

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

5 Página web Ver: [www.capsf.org.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=316:plan-particularizado-de-la-segunda-fase-del-centro-de-renovacion-urbana-scalabrini-ortiz-sector-puerto-norte&catid=56&Itemid=371](http://www.capsf.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=316:plan-particularizado-de-la-segunda-fase-del-centro-de-renovacion-urbana-scalabrini-ortiz-sector-puerto-norte&catid=56&Itemid=371)

Concejo Deliberante. En cuanto a la gestión del proyecto en esta Ordenanza (7892/05), se incorpora la posibilidad de establecer las condiciones de realización de los emprendimientos con cada desarrollador a través de la división del sector en Unidades de Gestión establecidos en función del dominio de cada uno de los terrenos. Sin embargo la capacidad de negociación del municipio estuvo delimitada por los instrumentos de gestión del suelo que se encontraban disponibles. Se trata de la Ordenanza de Urbanización N° 6492 aprobada en 1997, que originalmente fue formulada ante la necesidad de regular las nuevas urbanizaciones surgidas en el marco de la década del 90. En esta Ordenanza se incorporan dos instrumentos que fueron indispensables para la gestión de Puerto Norte. Por un lado, el Programa de Urbanización Integral en donde se establecen las condiciones para posibilitar la urbanización según los niveles de exigencia (NE). En el caso de Puerto Norte, corresponde al NE más alto, que implica que el urbanizador, además de garantizar la infraestructura y los caminos necesarios para el desarrollo, debe donar a la municipalidad el 15% del valor del terreno (una vez descontada la superficie utilizada para caminos y calles). Por otro lado, incorpora la figura de Convenio Urbanístico como medio para posibilitar el acuerdo entre los urbanizadores y la Municipalidad en relación al las condiciones en que debe realizarse la urbanización. Este posibilita el acuerdo entre ambas partes sobre los usos permitidos, los índices urbanísticos, la forma de hacer efectiva la compensación del 15%, los trazados de infraestructura requeridos y en que plazos todo eso debe ser realizado.

A pesar de ser una ordenanza absolutamente innovadora en los 90, a mediados del 2000 cuando se requería elaborar la normativa específica de Puerto Norte, nuevamente se había producido un cambio de mirada sobre la ciudad y por lo tanto

sobre los instrumentos de gestión de suelo. Se trata del momento en que la discusión acerca de la necesidad de captar la plusvalía urbana generada como consecuencia de un cambio de normativa alcanza un nivel importante de difusión y alcance en nuestro medio. Este debate adquiere especial relevancia en el caso de Puerto Norte, ya que podía preverse que allí se produciría un incremento notable de la renta del suelo como consecuencia de la nueva normativa en elaboración.

Los procesos de reformulación de instrumentos de planeamiento implican tiempos largos, que muchas veces tensionan la temporalidad impuesta por los desarrolladores inmobiliarios. Probablemente por este motivo, las nuevas demandas en cuanto a la captación de plusvalía no pudieron ser incorporadas en un sentido estricto en el momento de formular la normativa específica de Puerto Norte. Sin embargo la Municipalidad pudo a lo largo del proceso de aprobación de las Ordenanzas Complementarias incorporar nuevas obligaciones que, aunque no pudieron ser formalizadas, posibilitaron la incorporación y consolidación del espacio público proyectado en terrenos que eran de dominio privado.

Estas obligaciones adicionales, se refieren a la posibilidad de exigir un porcentaje de la superficie del terreno bajo la figura de "servidumbre administrativa de uso público" y por otro lado a exigir la cantidad de dinero requerida para la consolidación, el equipamiento y el mantenimiento de estos espacios. Es importante tener en cuenta que la cesión de suelo impuesta por la Ordenanza de Urbanización es afectada a partir de los instrumentos puestos en marcha para la obtención de los nuevos espacios públicos previstos para Puerto Norte. Esto es así, en tanto la estimación del 15% se realiza una vez descontada la superficie destinada a trazados y a servidumbre administrativa de uso público. Es decir que cuanto mayor sea la superficie de espa-

cio público acordada en el marco del proyecto, menor superficie se obtendrá a partir de la ordenanza de urbanización. Teniendo en cuenta que los fondos obtenidos mediante dicha ordenanza se destinan al Fondo Municipal de Tierras, la generación de nuevos espacios públicos en puerto norte, en cierta medida perjudica al Fondo Municipal de tierras que esta destinado a resolver el déficit habitacional en los sectores de menores recursos de la ciudad.

Con las condiciones de posibilidad y los instrumentos disponibles, la Municipalidad adoptó el siguiente esquema: la Ordenanza Básica establece los lineamientos generales del Plan Especial, los trazados viarios y define las áreas de protección histórica. Pero las condiciones de urbanización referidas a la morfología el FOS, el FOT, y los plazos de ejecución se acuerdan en un Plan de Detalle con cada desarrollador de manera particular a través de un Acta Acuerdo para cada una de las unidades de gestión. Las condiciones de urbanización de cada UG se formalizan en el Concejo Deliberante a través de las Ordenanzas Complementarias. El proceso de aprobación de las Ordenanzas Complementarias se desarrolló entre 2005 y 2008. En este período, la Municipalidad pudo perfeccionar el manejo de estas obligaciones adicionales utilizándolas como instrumento de negociación con los desarrolladores. Por otro lado, y como consecuencia directa del inicio de esta etapa, comienza el proceso de compra y venta de los terrenos que se sostuvo hasta el 2010, con excepción de la UG5 que ya había sido adquirida en 2005.

Para poder analizar de qué manera la Municipalidad pudo perfeccionar la utilización los instrumentos disponibles y la incorporación de estas obligaciones adicionales como herramientas de negociación con los desarrolladores, es interesante analizar tres momentos del proceso e

identificar de qué manera éstas pudieron ser implementadas. Para posibilitarlo, se realiza la comparación de la gestión de cada una de las unidades en las que Puerto Norte se encuentra dividido a través de las Ordenanzas Complementarias y las Actas Acuerdo que las posibilitaron. Se clasifican según tres momentos del desarrollo. El inicial, en el que se aprueba la Ordenanza Básica y la Ordenanza Complementaria de la UG5, un segundo momento entre el 2006 y 2007 que se aprueban los dos sectores de la UG2 y un tercer momento en el 2008 en el que se aprueban el resto de las Unidades de Gestión.

Previo a la aprobación en el 2005 de la Ordenanza Básica, uno de los terrenos ya había sido adquirido y contaba con un proyecto presentado cuya aprobación definitiva había quedado sujeta a la aprobación del proyecto de ordenanza retirado. Se trata del terreno perteneciente a Aldo Lattuca, que luego se constituirá como la Unidad de Gestión 5. La ordenanza Complementaria correspondiente a esta Unidad de Gestión se aprobó el mismo día y como parte de la Ordenanza Básica. En este primer momento, las temporalidades impuestas por este desarrollador, teniendo en cuenta que ya había un proyecto previo pre-acordado, no permitieron a la Municipalidad modificar sustancialmente ni los índices, ni las condiciones de ejecución del proyecto. Las modificaciones que sí pudieron realizarse evitaron la construcción de una tercera torre y un muelle náutico.<sup>6</sup>

Un segundo momento, se puede establecer a través de la aprobación de las Ordenanzas Complementarias correspondientes a la UG2, sectores 1 y 2, correspondientes a Forum y Ciudad Ribera respectivamente. Se trata del momento en que la Secretaría de Planeamiento adquiere mayor experiencia e incorpora a la Servidumbre admi-

nistrativa de uso público como un instrumento para garantizar los espacios públicos del sector. Esto se verifica en el sector 2 de dicha unidad en donde la municipalidad posibilitó la generación de una plaza que atraviesa el terreno y habilita el acceso y las visuales al río.

Un tercer momento puede situarse en 2008, cuando se aprobó la ordenanza complementaria que regula las Unidades de Gestión 1 y 6, ambas pertenecientes a Servicios Portuarios SA. Se trata de una empresa que originalmente realizaba tareas portuarias en lo que la luego sería la UG6. Ante el requerimiento de la Municipalidad de desafectar la zona de actividades portuarias, esta empresa comenzó un litigio que finaliza en 2007 y posibilita la firma del Acta Acuerdo en 2008.

En este momento se continúa con la exigencia de espacios públicos bajo la figura de Servidumbre Administrativa y se esta exigencia se constituye como un instrumento mas de la negociación ampliando el margen de acción de la Municipalidad. Por otro lado, en esta Ordenanza Complementaria, se incorpora la obligación de respetar los 35 metros del “Camino de Sirga” y además la de garantizar la libre circulación pública desde 34 metros medidos desde el borde la barranca, con la excepción de las construcciones autorizadas en dicha ordenanza.

Durante el proceso de aprobación de las Ordenanzas Complementarias, la Secretaría de Planeamiento tuvo la posibilidad no sólo de ajustar las condiciones que el urbanizador debía cumplir,

sino también de reformular ordenanzas que ya habían sido aprobadas. Este es el caso de la Ordenanza N°8237/08, correspondiente a la Unidad de Gestión 2, Sector 2. A pesar de haber sido aprobada en 2008, dos años más tarde, en 2010, se realiza una modificación del Acta Acuerdo inicial, a partir de la necesidad de recalcular la superficie neta utilizada para el calculo del 15% a donar, dado que este terreno tiene la particularidad de tener una gran cantidad de superficie destinada a espacio publico a través de la figura de servidumbre administrativa de uso publico.W

### 3. A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS BORDES ENTRE UNIDADES DE GESTIÓN Y LOS LÍMITES DE PUERTO NORTE

En la tabla 1 se resumen las compensaciones que la Municipalidad pudo exigir en cada una de las unidades de gestión. Se incorporan los datos de superficie del terreno y los metros cuadrados habilitados solo a los efectos de brindar una referencia adicional. No se consideran en este cuadro las obligaciones referidas a la materialización de las calles y los servicios, dado que las mismas se consideran parte del proyecto que cada desarrollador realiza. Las cuadras, se refieren a la cantidad de dinero que el desarrollador se compromete a aportar para la materialización del espacio publico. A los efectos de actualizar ese valor, se toma como referencia el costo de una cuadra de pavimento.

		sup terreno	sup admitida	FOT	m2 del 15% por urb.	m2 de servidumbre	cuadras
2005	UG5	16.834	76.000	4,5	2.525	422	12
2006	UG2 Forum	21.030	41.120	2,0	3.886	11.000	17
2007	UG2Ciudad Rivera	21.592	49.253	2,3	1.000	17.000	60
2008	UG1	80.040	117.000	1,5	5.000	37.000	149
2008	UG6	25.000	81.000	3,2	1.800	11.000	112
2008	UG4 manzana 279	18.205	35.590	2,0	no	8.387	29
2008	UG4 manzana 376			1			
2010	UG2-2modif x decreto 2010	21.592	49.253	2,3	1.526	15.473	60

**Cuadro 1** - Compensaciones exigidas en Puerto Norte 2005-2010 **Fuente:** Elaboración propia en base a datos extraídos de las Ordenanzas y Actas Acuerdo. Los datos complementarios fueron tomados de Levin (2010).

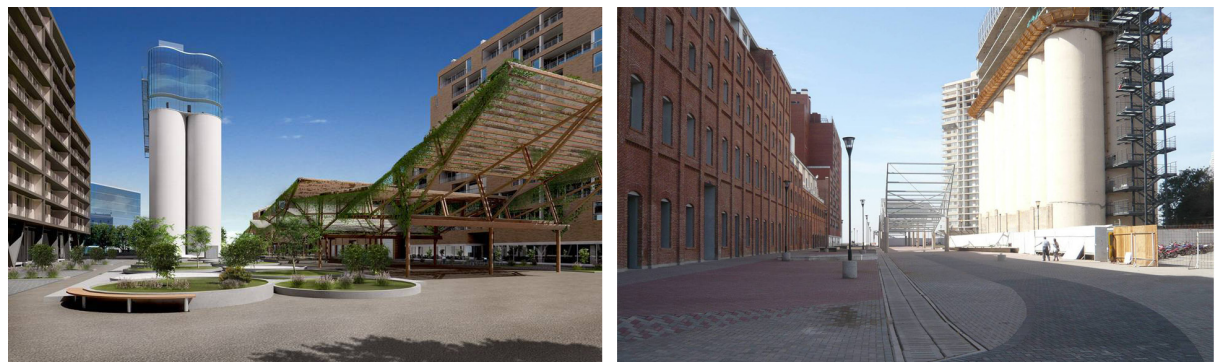
<sup>6</sup> Ver: [http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=30022&id\\_seccion=33](http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=30022&id_seccion=33)

Como puede observarse, los parámetros permitidos, en cuanto al FOT, las compensaciones exigidas en metros cuadrados de servidumbre administrativa y los montos requeridos para posibilitar la consolidación de dichos espacios, no surgen de la aplicación de una única fórmula, ni permiten a prima facie establecer relaciones directas entre las variables. Probablemente, los valores reflejados en la tabla respondan en primer lugar a las vicisitudes de cada una de las negociaciones directas entre los representantes de la Municipalidad y los desarrolladores, y también a sus coyunturas particulares. 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 en general la contribución al espacio público fuera de sus límites estrictos, obedeció a una concepción en extremo privatista y excluyente (Fig. 2). Por otro lado, los proyectos –aún en construcción– de las unidades de gestión UG2.Sector 2 “Ciudad Ribera” (Fig. 3) y UG1 “Metra”, por ejemplo, parecerían anticipar otro tipo de vínculos con la ciudad, en donde nuevos paseos y calles atraviesan sus bordes, y se plantean usos y actividades abiertas al espacio público de la calle.

Una de las aparentemente mayores fortalezas de esta modalidad de planificación y gestión urbana, en donde el acuerdo ad hoc es una de las herramientas principales que en principio aporta agilidad, flexibilidad y capacidad de determinación de soluciones particulares, constituye también 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 no siempre garantiza que la posición y fortaleza de los primeros puedan contener las



**Figura 2** - Límites de la UG5 “Torres Dolfinos Guaraní” **Fuente:** Fotografía Daniel Kozak



**Figura 3** - L UG. Sector 2 “Ciudad Ribera” Imagen proyecto (izq.) / Fotografía construcción 2013 (der.) **Fuente:** Estudio Gerardo Caballero, arq. (izq.) / Daniel Kozak (der.)

imposiciones de los segundos –a menudo en detrimento de lo público. De este modo, probablemente sólo 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 buscando 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 aun falta gran parte de la edificación, infraestructura y, principalmente, el uso masivo al que está destinado–, a partir del análisis de los proyectos aprobados, y lo que

ya se ha construido, puede conjeturarse que el control sobre el límite de la operación completa, es decir sobre el perímetro de las 100ha de Puerto Norte, por parte de la Secretaria de Planeamiento de la MR, seguramente logre asegurar una buena conexión con la ciudad consolidada, en términos de accesibilidad, continuidad espacial a través de parques y conectividad mediante transporte público. Por otro lado, 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, demuestra resultados menos favorables, que indican los límites de esta modalidad de producción urbana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Levin, M. (2010) "Convenios Urbanísticos. La experiencia de Rosario". En: III Evento Regional. Ciudad de Santa Fe. Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales. Disponible en [www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf](http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf)
- Martínez San Vicente, I. (1987). Plan Director Rosario. Estudio particularizado del Área de Atravesamiento Norte.
- Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2011) Plan Urbano Rosario 2007-2017. Rosario: Municipalidad de Rosario
- Rigotti, A.M. (2010) "El río como argumento". En: AAVV Ciudad de Rosario. Rosario, Museo de la Ciudad y Editorial Municipal de Rosario, pp. 149-179.