



La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)

Javier Darío Apas^(*) y Luciana Celeste Magnano^(**)

Resumen

En el presente artículo se presenta un estudio sobre la planificación y transformación de la ribera central rosarina. La selección de los parámetros temporales se vinculan con el proceso de cambio en la misma. El planteo de la siguiente investigación es indagar sobre tres ejes centrales: analizar los diferentes planes estratégicos y planos urbanos; visualizar los cambios en la planificación de la urbe en las sucesivas gestiones municipales socialistas analizando las continuidades y discontinuidades de los distintos planes estratégicos promovidos durante este periodo y; detectar la recuperación efectiva urbana sobre el frente ribereño de Rosario.

Palabras clave: ribera; planificación; urbe; transformación; Rosario.

The planning and transformation of the riverside of Rosario (1992-2017)

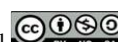
Abstract

In the present article, a study on the planning and transformation of the central riverside of Rosario is presented. The selection of temporary parameters is linked to the process of change in it. The approach of the following investigation is to investigate three central axes: analyze the different strategic plans and urban plans; visualize the changes in the planning of the city in the successive socialist municipal administrations analyzing the continuities and discontinuities of the different strategic plans promoted during this period and; detect the effective urban recovery on the river front of Rosario.

Keywords: riverside; planning, city; transformation; Rosario.

^(*) Profesor de Educación Secundaria en Historia, Instituto de Educación Superior N° 28 “Olga Cossetini”. Bachiller universitario con mención en Comunicación Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina. E-mail: javier_apas@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2101-0692>

^(**) Profesora de Educación Secundaria en Historia, Instituto de Educación Superior N° 28 “Olga Cossetini”. Técnica en Turismo y Coordinación, Instituto Tecnológico Autónomo del Litoral. Argentina. E-mail: lulimf@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9156-3084>



La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)

Introducción

Las políticas públicas llevadas a cabo por las sucesivas administraciones locales desde mediados de la década de 1980 dieron comienzo al proceso de transformación de la ribera central rosarina a fin de reconectar a la urbe con el río a través de una nueva mirada del espacio, asegurando una visión continua de parques junto con la revalorización de las marcas históricas identitarias. A ello se le unió los cambios generados sobre la ribera del Paraná como un factor principal de conformación y transformación de la ciudad.

Sin embargo, el ejido urbano, en las últimas décadas experimentó una sustancial metamorfosis, ya que no solo siguió siendo un centro comercial, de servicio y de tránsito, sino que se posicionó en la región como una nueva ciudad turística.

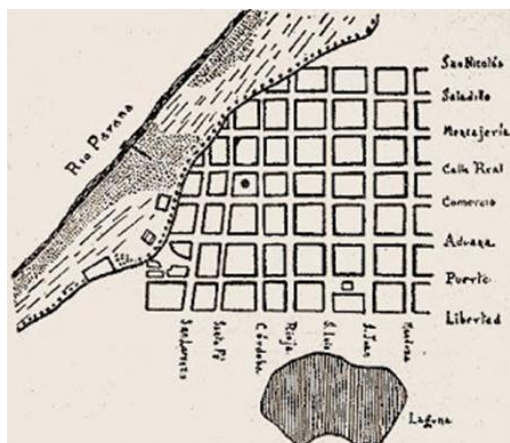
Estas transformaciones del perfil de Rosario fue consecuencia del trabajo cimentado en las reformas estructurales que surgieron de la planificación del rediseño urbano que se llevaron a cabo a partir de las políticas urbanísticas implementadas por el gobierno local durante el período 1990-2017.

El planteo de la investigación es indagar sobre tres ejes centrales: analizar los diferentes planes estratégicos y planos urbanos; visualizar los cambios en la planificación de la urbe en las sucesivas gestiones municipales socialistas analizando las continuidades y discontinuidades de los distintos planes estratégicos promovidos durante este periodo y; detectar la recuperación efectiva urbana sobre el frente ribereño de Rosario.

Historia de la planificación de Rosario

El territorio adquirió un nuevo posicionamiento clave a escala nacional e internacional, con la declaratoria de Rosario como ciudad y su designación como puerto y aduana de la Confederación Argentina, a mediados del siglo XIX. El crecimiento económico-productivo de la urbe y la zona, junto al desarrollo de las infraestructuras portuarias y ferroviarias, atrajeron a una gran cantidad de inmigrantes que ocasionó una rápida transformación urbano-territorial. Se registró desde esta época, los primeros planos de la ciudad, dando a conocer una mínima precisión respecto a la organización urbana. El primer plano que se conoce de Rosario fue desarrollado por el arquitecto estadounidense Timoteo Guillón en 1853, en donde se muestra una cuadrícula de unas pocas manzanas a orillas del Río Paraná, en el que se visualiza claramente junto a ésta, la Laguna Sánchez (donde se encuentra actualmente la Plaza Sarmiento). (Ver gráfico N°1)

Gráfico N° 1: Plano de Rosario (1853). Timoteo Guillón.



Fuente: Archivo Museo de la Ciudad de Rosario.

Pasado un lustro se realizó el primer plano Oficial de la Ciudad a cargo del Ingeniero Nicolás Grondona. Éste, más allá de representar el estado de situación urbano, condensa en gran medida la ciudad soñada que crecía vertiginosamente. En dicho plano se representa una cuadrícula extensa de límites abiertos, continuos, sólo interrumpida por las barrancas irregulares y amplias del río Paraná (Galimberti, 2016, p. 70).

Es menester remarcar que estas primeras cartografías no se propusieron registrar la ciudad existente, sino las mismas se encuentran cargadas de proyectos y sueños anhelados, de rumbos posibles de transformación. Los primeros planos presentan en general un alto grado de abstracción en relación con la ciudad real. (Ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Plano de la ciudad de Rosario (1858). Nicolás Grondona.



Fuente: Archivo Museo de la Ciudad de Rosario.

Varios planos se fueron desarrollando durante las décadas de los '70 y '80 del siglo XIX. Éstos eran denominados Planos de Ensanche, tenían como objetivo proyectar la expansión de la ciudad. Posteriormente se presentaron diversos proyectos denominados de Embellecimiento, especialmente entre los años 1898 y 1904, período de gobierno del Intendente Lamas. Asimismo, se iniciaron las obras de la construcción del Puerto de Rosario en 1902 y se abrió el primer tramo de la Avenida Belgrano a la altura de los muelles con motivo de la inauguración de estas instalaciones.

A los albores del nuevo siglo, se registraron diversos debates en torno al carácter productivo del sector ribereño central de la ciudad. De manera que se plantearon proyectos que propusieron el

“La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)”

embellecimiento de esta desde una perspectiva de transformación recreativa (Galimberti, 2016, p. 70).

En 1909, el Departamento Ejecutivo de la Ciudad, a través de la intendencia de Isidro Quiroga, encargó al arquitecto francés Joseph Bouvard la confección de un plan completo de embellecimiento para la ciudad. Este trabajo solo quedará como un proyecto, debido a que sus propuestas (generación de calles diagonales con grandes espacios verdes en sus intersecciones) poco tenían que ver con la fisonomía de la misma. (Ver gráfico N° 3)

Gráfico N° 3: Plan urbanístico para Rosario (1911). Joseph Bouvard (1911).



Fuente: Biblioteca Facultad de Arquitectura, Planificación y Diseño. Universidad Nacional de Rosario.

Los años subsiguientes fueron de prosperidad con respecto al ámbito económico, lo que provocó que la ciudad se desarrollara sin un orden establecido, ya que fue siguiendo las necesidades de las empresas mercantiles y de su establecimiento en diferentes puntos de la misma; tal como lo explica Montes (1963, p. 11):

Es suficiente observar el plano de nuestra ciudad para comprender que ha sido trazado ‘a posteriori’ de los hechos, lo cual se refleja en la falta de armonía general que caracteriza a los planos cuyo diseño se ha ejecutado en base a un planteo ‘a priori’ de los objetivos para los cuales se proyectaron las estructuras físicas.

Debido a esto, el Municipio solicitará la creación de una diagramación de la ciudad que unifique funcionalmente las diferentes barriadas que se fueron conformando y así promover una transformación urbana- territorial con relación a su ámbito regional.

Diagramando la urbe: El primer Plan Regulador

El crecimiento poblacional acelerado junto a la encrucijada ferropuertaria establecida en el territorio rosarino generaron una serie de debates que planteaban la necesidad de la redacción de un Plan Regulador para la ciudad. De este modo, en 1929, la Municipalidad encargará la realización de éste, al ingeniero y urbanista Carlos M. Della Paolera, al arquitecto e ingeniero Ángel Guido y al ingeniero Adolfo P. Farengo (Galimberti, 2005, p. 91).

El Plan Regulador de Rosario, aprobado en 1935, fue un documento que consiguió sintetizar en sí mismo la aspiración colectiva de vivir en una ciudad moderna, procurando la reorganización formal y funcional de la misma con una mirada pretendidamente científica. Se partió de una propuesta de organización territorial, esbozo del “área metropolitana”, que definía una estructura basada en la articulación de los sistemas de grandes parques regionales, vial, ferroviario y el de nuevos núcleos poblados. Estética más organización funcional fueron los dos principios rectores del plan.

En este contexto, hay que mencionar que Rosario carecía de una planificación con respecto a las instalaciones ferroviarias y portuarias, provocando que la ciudad quedase encerrada a través de las vías férreas que se dirigían al puerto. Esto provocaba la desarticulación entre muchos barrios rosarinos y la desvinculación entre la ciudad y el río por la presencia de la verdadera muralla existente en la costanera.

Por esta causa, el Plan Regulador considera que “la población de Rosario ignora la presencia del majestuoso Paraná que corre a pocos metros de sus barrios más viejos y activos” (Della Paolera, Farengo y Guido, 1935) por lo que propusieron la reestructuración de los componentes ferropuertarios para una mejor optimización y ordenación de los mismos, como habilitando diversas zonas inaccesibles al público:

Cada actividad debe poder encontrar a lo largo de la costa del Paraná su espacio determinado para desarrollarse. Dentro de la región costanera de Rosario no debe haber exclusiones ni desequilibrios pues existe espacio suficiente, tanto para ampliar las instalaciones portuarias como para habilitar numerosas zonas de la costa, para la higiene, el desahogo y el esparcimiento de la población que se ha visto privada hasta hoy del acceso a la margen de su río majestuoso (Della Paolera et al., 1935).

Sin embargo, este plan no logró llevarse a cabo en lo inmediato. Una de las causas fundamentales de ello radicó en que la infraestructura ferroviaria y portuaria todavía se encontraba concesionada en esos años. Por lo cual, se imposibilita tanto la reestructuración de dichas instalaciones como la transformación de los espacios productivos en parques recreativos para la sociedad. (Ver gráfico N° 4)

“La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)”

Gráfico N° 4: Plan Regulador de Rosario. (1935) Della Paolera, Carlos; Farengo, Adolfo; Guido, Ángel



Fuente: Biblioteca Facultad de Arquitectura, Planificación y Diseño. Universidad Nacional de Rosario.

Revisión y crítica al proyecto de 1935

Para la década de 1950 existió una nueva lógica de movilidad regional, porque el Estado Nacional tomó posesión de los ferrocarriles que se encontraban en manos de capitales extranjeros. Asimismo, la construcción de nuevos caminos pavimentados, la incorporación de autobuses, el incremento de cargas por automotor, formaron la lógica de la región. Es en este contexto que el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el decreto N° 33.056/52 a través del cual se creó la Comisión Nacional que estudiaría la situación ferroviaria de Rosario y sus implicancias para la región siendo el agrimensor Alberto Montes su principal representante. Él argumentó que; los postulados planteados por el Plan Regulador de 1935 “nunca alcanzaron el nivel de las realizaciones, llegando a definirlo como del reino de las fantasías” (Montes, 1980, p. 29). Mencionó esto porque su figura representó el paso de un urbanismo modelístico -como se lo critica al Plan Regulador- a un urbanismo técnico, objeto de una praxis política (Martínez de San Vicente, 1986, p. 8).

De este modo, el plan realizado por el agrimensor Montes se encuentra íntimamente relacionado con los lineamientos políticos del gobierno peronista de la década de 1950. El desarrollo urbano propuesto, se articuló con las estrategias planteadas a escala nacional. Los temas centrales de transformación territorial fueron: la reestructuración ferroviaria, posible gracias a la nacionalización de los ferrocarriles; la liberación de las barrancas del río Paraná, para instalaciones no específicamente portuarias; la sistematización vial a partir de nuevas avenidas y vías de acceso a la ciudad, frente al importante desarrollo del sistema automotor; y, el rol de la conexión aérea regional, a través de la tríada entre los aeropuertos localizados en Granadero Baigorria, Alvear y Rosario (Galimberti, 2016, p. 70).

Las ideas y proyectos existentes no se llevaron a cabo, ya que en 1955 se produjo el Golpe de Estado autodenominado Revolución Libertadora y ellos retomaron los planteos del plan Regulador de 1935.

Tres años más tarde, ya bajo el gobierno democrático de Arturo Frondizi, el Congreso aprobó por ley nacional un Nuevo Proyecto de Reestructuración Ferroviaria de Rosario basándose en el anterior Plan de 1935. Dicho proyecto estipulaba la creación de la Ciudad Universitaria de Rosario (en su actual ubicación), la primera etapa de realización de la Avenida de Circunvalación y la creación del Parque Urquiza sobre la barranca del río Paraná. En esta misma década el puerto comercial fue la base de la prosperidad económica y social de la ciudad. Éste se consolidó con la formación del cordón industrial del Gran Rosario y la creciente actividad comercial y financiera que caracterizó a la región durante la mayor parte del siglo XX. Así

mismo, es menester señalar el gran aumento poblacional que se registró en esta época con un total de 591.428 habitantes¹ en 1960, 30.000 más que los registrados en 1947 (INDEC, 1947, 1960).

Un nuevo Golpe de Estado producido en el año 1962 provocó la paralización de las obras, reanudándose las mismas un año después, bajo la presidencia de Arturo Illia.

Estructuras urbanas: De Nación a Municipios

Con Illia en el poder se creó la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para Rosario, pero un nuevo golpe militar cambió la situación. Sin embargo, éste promovió una nueva política general de planeamiento en todo el Estado Argentino. Si bien en ese periodo el país se encontraba bajo el mando de un gobierno de facto, lo que se propuso desde el círculo íntimo del General Juan Carlos Onganía fue promover una política general de planeamientos en todo el territorio nacional.

Con la intención de que cada municipalidad y comuna redacte su propio Plan Urbano o Regulator, se encomendó la creación del Plan Regulator Rosario a la mencionada comisión, a fin de aunar los lineamientos entre las diferentes áreas de esta. Este nuevo plan reemplazó al anterior en lo que se refiere al reordenamiento de la estructura urbana, las instalaciones portuarias y la propuesta de sistematización de la circulación ferroviaria y vial.

Desde el año 1968, el Plan Regulator retomó más profundamente la cuestión de la relocalización de las instalaciones portuarias. Ese instrumento técnico establecía varias modificaciones. Con respecto al frente ribereño de la ciudad, se planteó dismantelar las instalaciones portuarias existentes en la zona norte y centro, y reemplazarlas por nuevas construcciones en el sector más bajo al sur. Así mismo, se promovió la creación de un sistema arterial ribereño. No hay que dejar de prestar atención que este nuevo plan define como Puerto Rosario a las infraestructuras que abarcó desde la Estación Fluvial hasta la desembocadura del arroyo Saladillo. Por último, hace hincapié sobre el aprovechamiento parcial del río como elemento paisajístico, debido a las barreras que conforman las instalaciones ferroporpuarias. Estas fragmentaron el sector ribereño e impidieron el acceso a la costa en gran parte del recorrido. Por lo cual, se propone un recorrido diversificado que resulte una verdadera espina que dé las características de la ciudad cambiando su orientación de ese entonces que era de espalda al río hacia una abierta al río (Ansaldi, Corea Aiello y Pla, 1971).

De acuerdo con el Plan Regulator Rosario, el Código Urbano debía ser parte inescindible de él. Por tal motivo, una vez aprobado el plan se procedió a su elaboración como instrumento destinado a la regulación del desarrollo por medio de la zonificación en sus aspectos físicos y funcionales, y la definición de distritos urbanos en base al reordenamiento y racionalización de la sectorización espontánea de la ciudad. Este Código Urbano, hoy en revisión, fue aprobado por un decreto municipal en 1967.²

Por esto mismo, hay que mencionar que la definición de Centros Urbanos y Centros de Recreación resultó claves para el desarrollo futuro de Rosario, propuestos con el objetivo de renovar y descentralizar la estructura urbana con funciones y perfiles específicos. En 1969 por Ley Provincial N° 6.551 se creó el Organismo de Prefectura del Gran Rosario, integrado por representantes de las diferentes comunas y municipios, con la misión de elaborar un Plan de Desarrollo de la estructura del Área Metropolitana de Rosario -AMR-. Este organismo se desarrolló bajo la premisa ya instaurada en la década de 1960, la cual sostenía que una planificación local sería efectiva si la misma se producía articuladamente en distintos niveles de gobierno -nacional, regional y local- (Galimberti, 2017).

Además de resultar ser el ente fiscalizador del Plan Regulator de Rosario, el objetivo principal del Organismo de Prefectura consistió en desplegar un Plan de Desarrollo para toda el área, a fin de aunar criterios entre los municipios y comunas. Para que se promueva el funcionamiento del área como unidad de una manera orgánica.

¹ Según datos del Censo Poblacional 1947 y 1960.

² *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

Finalmente, en el año 1976, se produjo el último golpe militar denominado Proceso de Reorganización Nacional bajo la figura del General Jorge Rafael Videla, durante el cual se anuló y suspendió todas las iniciativas en curso.

Durante el transcurso de este golpe militar (1976-1983), se desintegró la Comisión Coordinadora y se formalizó acciones inconexas entre diversos organismos. De este modo, se dio marcha atrás en políticas y mecanismos de gestión y planificación. A su vez, nuevamente se aprobó la ocupación de tierras ya liberadas de instalaciones ferro-portuarias -según lo dispuesto en el Plan Regulador aprobado en 1967-; produciéndose así, diversas transgresiones al mismo (Galimberti, 2016, p. 70).

Ya para los albores del nuevo contexto democrático en las últimas décadas del siglo XX, la planificación urbana de Rosario afrontó diversos cambios con relación a las demandas colectivas y al reconocimiento de la caducidad de los instrumentos urbanísticos existentes. Se propone entonces, la necesidad de realizar un cambio notable en las bases de las ideas del Plan Regulador. Por lo cual, se plantea un profundo cambio de éste, a fin de que deje de ser un proyecto terminado de ciudad -imagen a la cual hay que llegar- en post de que se constituya a través de lineamientos directores.

A partir de este momento, se retoman los principales puntos pendientes de transformación urbana como la reestructuración ferroviaria, el traslado de las instalaciones portuarias y la reconversión del frente ribereño en un nuevo sistema de espacios públicos a través de una nueva relación ciudad-río (Galimberti, 2015, p. 96).

Reconquistando el Paraná. De aspiración a realidad. Hacia un cambio en la planificación urbana

La recuperación democrática en 1983 va a brindar las bases para la creación de una nueva gestión urbana local, lo que generará un cambio total en la definición y estructura de la nueva Secretaría de Planeamiento de Rosario.

El Dr. Usandizaga, en el ejercicio de su cargo como intendente de la ciudad nombró responsables de la nueva repartición a arquitectos que habían formado parte de la ya caducada Prefectura del Gran Rosario.

En esta dependencia se creará la Dirección General del Plan Director dirigida por Oscar Mongsfeld, quien participó del Plan Regulador de 1967 y sostuvo en 1982 que éste debía ser actualizado y replanteado en sus objetivos. Este arquitecto produjo un trabajo redactado en 1985 conocido como Informe Preliminar, el cual permitió por primera vez en quince años disponer de un conocimiento de las reales posibilidades de transformación de la ciudad para constituir las en material operable para el nuevo plan.

En este texto se analizó la evolución de la población, las variables territoriales caracterizadas como Hechos Primarios,³ los procesos de extensión, y la deconstrucción del tejido urbano. Estas acciones y documentos se enmarcan en las “Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios de la ciudad de Rosario” realizadas en 1987, como una forma de manifestar la recuperación de la democracia, ya que resultó crucial la participación pública en el debate de los nuevos lineamientos urbanos.

Este proceso finalizó con la presentación al Concejo Municipal, de la “Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano” -comúnmente denominado Plan Director 1991-. Este se concibe como un instrumento programático que incorpora en sus contenidos sus propios mecanismos de gestión, seguimiento y actualización. Se entiende por tal que no se presenta como un proyecto de “ciudad del futuro”, sino como un conjunto de principios y reglas que orientan la acción de los actores que producen y se apropian del espacio urbano, reivindicando así la manera de “proceder por proyectos y no por normativas”.

El Plan Director consideraba de fundamental importancia introducirse en el campo de la gestión: por ello incorporaba, además de la diferenciación de áreas de la ciudad desde el punto

³ Grandes directrices de desarrollo territorial que determinan los sistemas primarios. Los componentes del sistema de Hechos Primarios en Rosario son: sistema costero- portuario, ferroviario, vial y las infraestructuras en general.

Javier Darío Apas y Luciana Celeste Magnano

de vista de su potencial constructivo, la diferenciación de las mismas desde el punto de vista de las responsabilidades de la creación y manutención de los espacios y equipamientos urbanos, indicando también los mecanismos idóneos para una participación más activa y flexible de la iniciativa privada, tanto en forma individual como colectiva. (Ver gráfico N° 5)

Gráfico N° 5: Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano. (1991).



Fuente: Archivo Dirección general de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario.

La actualización de la base documental del plan, como así también la revisión de sus propuestas de ordenación quedaron a cargo de la propia administración municipal. Los objetivos que orientaron la elaboración del plan fueron: la recuperación del rol productivo de la ciudad, el control de su proceso expansivo, la superación de las deficiencias de la accesibilidad y el reequilibrio de las áreas periféricas. El proyecto sobre la ribera del Paraná partió en definir el destino funcional de los tres sectores en que se dividió (zona litoral norte, central, alta-sur), mientras que la reconversión portuaria planteaba para la zona sur las actividades vinculadas con las cargas generales y granos, manteniendo en la zona norte un puerto limpio de carga general con playa de contenedores y parque público.⁴

Si bien la “Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano” (Plan Director 1991) fue formulado en el Decreto N° 7956/90 y aportó grandes innovaciones y proyectos a futuro, éste nunca fue tratado en el Honorable Consejo Municipal de Rosario para su consideración.

Las alteraciones socioeconómicas de los '90

A partir de la ley de convertibilidad y la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados, se produjo un impacto en las economías regionales y locales. Es en este

⁴ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

contexto, que la organización territorial de la provincia de Santa Fe también atravesó una profunda etapa de transformación. La pertenencia y ubicación privilegiada de la urbe rosarina frente al esquema regional ampliado, ligado a la creación de un mercado común (MERCOSUR), la convertían en un centro de esperado despegue económico y factible crecimiento poblacional. La inserción territorial y metropolitana, fortaleció su rol como centro productivo, comercial, de servicios y comunicaciones a una escala mayor. También se posicionó como foco cultural, deportivo y turístico (Barenboim, 2012, p. 33).

La década de 1990 trajo consigo diversos acontecimientos que incidieron en la transformación de la relación ciudad-puerto en Rosario. A nivel internacional, se destacaron los siguientes: las demandas de modernización de infraestructuras portuarias, a fin de constituir el puerto como una plataforma logística para las operaciones internacionales; y, El Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra de la Hidrovía Paraná-Paraguay, en 1992, a través del cual se establecía facilitar la navegación y el transporte comercial fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres - Puerto de Nueva Palmira), en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorecía el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilitase y permitiese el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar (Zamzem, 2007, p. 391).

Asimismo, con el gobierno de Carlos Menem, 1989-1999, en la Argentina se implementaron una serie de cambios estructurales como: la apertura al mercado internacional, la afluencia de capital extranjero y la reforma del Estado, a través de un proceso de desregulación y de privatización de gran parte de las empresas y servicios estatales. En este marco se dispuso la descentralización y transferencia de la administración y explotación de los puertos. A sí mismo, en 1992, se aprueba la Ley N° 24.146 conocida como Ley de Cesión de Tierras, a través de la cual se disponía a título gratuito aquellas infraestructuras no privatizadas -pertenecientes al Estado Nacional-, a favor de las provincias, municipios y comunas.

Dicha ley planteó que: El Poder Ejecutivo Nacional deberá disponer la transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines o gestión de la Administración Pública Nacional, sus empresas o entes descentralizados o de otro ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias (Art. 1°, Ley Nacional N° 24.146/92). Es a partir de esta reforma que cambió el modo de gestión sobre las tierras ribereñas rosarinas.

En este marco legal, se dispuso de la transferencia de puertos pertenecientes a la nación a las provincias, previa constitución de un ente público no estatal que tenga a su cargo la administración. Por tal motivo, Rosario creó el Ente Administrador Puerto de Rosario (ENAPRO), que asumió sus funciones en octubre de 1994. El ENAPRO, en los años siguientes a su constitución, desarrolló un Plan Maestro para el reordenamiento de espacios y funciones del área portuaria en el cual se previó la concesión de sectores para la operación privada. A través de éste se propone lograr la recuperación y la actualización de las instalaciones, a fin de integrar al puerto de Rosario a la red de transporte fluvial de la región y dar respuesta a las nuevas necesidades vinculadas al mercado y al comercio internacional. En el año 2002 se adjudicó dichas concesiones a la empresa Terminal Puerto Rosario S.A. de las terminales 1 y 2 por un período de 30 años.

En 1992 también se inauguró el Complejo del Parque España de Rosario. Se produjo así la anhelada apropiación del espacio público en el frente ribereño central de la ciudad. La inauguración de este proyecto incentivó la continuidad del sistema de conexión ciudad-río y la restauración de las marcas productivas presentes en la ribera rosarina. En esta década se inició la mayor parte de las reconversiones de las instalaciones ferroviarias y portuarias en desuso presentes en este sector, en conjunto con la creación de nuevos parques públicos. Posteriormente en el marco de la descentralización del Estado Municipal, se propuso a la antigua estación de trenes Rosario Central como el lugar para albergar el Centro Municipal de Distrito Centro -CMD-. También así, el denominado Galpón N° 10, ubicado junto a la barranca del Paraná en la prolongación de la calle España, fue restaurado y refuncionalizado para albergar un salón de fiestas y un restaurante.

Por otro lado, se inició el proceso de reconversión de los galpones portuarios localizados en el sector entre el Parque España y la zona franca de Bolivia, una vez desafectados de las actividades portuarias a comienzos de la década de 1990. Este espacio fue restaurado a fin de albergar el Centro de Expresiones Contemporáneas -CEC, un espacio de actividades culturales y artísticas principalmente dedicado a los jóvenes, así mismo en 1998 se reacondicionó y se habilitó el galpón lindero, ubicado entre el CEC y el Parque España, para convertirlo en el Centro de la Juventud, un espacio de desarrollo de talleres y diversas actividades también para jóvenes.

A los albores del nuevo siglo

En agosto de 1995, la ciudad de Rosario se incorporó como miembro pleno del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU⁵), con sede en la ciudad de Barcelona. A partir de entonces, comenzaron los primeros estudios tendientes a impulsar en Rosario un Plan Estratégico.

Durante los primeros meses del año 1996 continuaron estos estudios, convocándose para ello a investigadores, especialistas universitarios, técnicos municipales y expertos de algunas instituciones representativas de la ciudad. Con estos antecedentes, en octubre de 1996 por iniciativa de la Municipalidad de Rosario, se constituyó la Junta Promotora, quien fue la encargada de convocar a la ciudad para formular un plan estratégico. Durante los meses de febrero a abril de 1997 se conformó el Consejo General del Plan, como una instancia de participación más amplia y representativa.

El Plan Estratégico de Rosario se desarrolló en tres etapas; en cada una de ellas se convocó a distintos actores y se pusieron en juego diferentes dispositivos de participación. La primera etapa se denominó “diagnóstico”, la cual fue central para un proceso de planificación de estas características siendo el momento en que se decidió cuáles podían ser los temas y las áreas sobre las que iba a intervenir el Plan durante todo su desarrollo. Aquí la participación se restringió a determinados sectores de la población.

La redacción final del documento de diagnóstico estuvo a cargo de la Junta Promotora, el equipo técnico de la Municipalidad y los especialistas de la UNR, luego de abrirse a discusión a los representantes del Consejo General en dos encuentros denominados “reuniones de comisiones temáticas” (DI PER '98).⁶

La etapa de “formulación” transcurrió entre junio de 1997 y octubre de 1998, momento en el que se presenta el Plan definitivo para la Ciudad de Rosario. En esta etapa se suscitaban algunos cambios significativos respecto a la etapa de diagnóstico. Los ejes se convirtieron en “líneas estratégicas de transformación” (DI PER '98) planteadas en términos de sueños —según la misma terminología de quienes guiaron esta etapa—. Estas líneas pretendían romper con la compartimentación que había implicado trabajar durante la etapa de diagnóstico con los ejes y para hacerlo, desde ese momento, de forma transversal.

De esta manera, se propuso una estrategia de difusión que tuvo por objetivo transformar el trabajo técnico, que se había realizado anteriormente, en un material comunicable al resto de la población.

La Planificación Estratégica de Rosario tuvo como principal objetivo definir cuál iba a ser el perfil productivo de la ciudad hacia el siglo XXI. Una vez consensuada esa orientación se establecieron los proyectos de transformación más importantes orientados hacia ese fin. La mayoría de estos proyectos tienen que ver con los cambios en la infraestructura de la ciudad: el puente Rosario- Victoria, la autopista Rosario-Córdoba, la Hidrovía Paraguay-Paraná, la apertura de la ciudad al río, el mejoramiento del sistema ferroviario y la reactivación del aeropuerto internacional de Rosario, entre otros. Esto da cuenta de que el perfil productivo estuvo orientado a establecer a Rosario como centro de logística y distribución del comercio nacional e internacional y como una ciudad turística.

⁵ Es una asociación de ciudades iberoamericanas integrada por 154 miembros: 125 ciudades, 27 instituciones colaboradoras y 2 miembros de honor. Tiene por finalidad promover la manera estratégica de pensar en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades.

⁶ Documento Institucional del Plan Estratégico Rosario 1998.

“La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)”

La última etapa, la “implementación” se dio en 1998 cuando se presentó el Plan definitivo con los proyectos a efectuarse. Ésta se extendió hasta el año 2002. Para esa fecha, del total de 70 proyectos elegidos para la implementación, el 14% se encontraba en funcionamiento, el 58% había avanzado y el 28% de los proyectos se encontraban pendientes a realizarse.⁷

En el contenido del PER se plantearon las siguientes cuestiones para cada proyecto: quiénes fueron los responsables, cómo debía implementarse, dónde se materializaría, cuánto dinero costaría, cómo se financiaría y cuánto tiempo tomaría.

La regeneración del Frente Costero se definió en la Línea estratégica IV: “La ciudad del río”, que se desglosa en 3 programas y 12 proyectos.

En octubre de 1998 se presentó oficialmente el PER, conformado por 72 proyectos en cuya elaboración intervinieron más de 150 instituciones. Durante la etapa de gestión estratégica que se inició a partir de entonces las tareas se centraron en impulsar, monitorear y ajustar proyectos de acuerdo con los cambios coyunturales y difundir su contenido.

Tras 10 años de experiencia en la gestión estratégica, en el año 2008 se dio por finalizada la etapa de gestión del PER. Se consideró una de las experiencias más destacadas a nivel regional y continental, pues su balance tuvo resultados muy satisfactorios: un 80% de los proyectos se encontraban en funcionamiento o con avances significativos mientras que el resto estaba en proceso de ejecución. Con todo el conocimiento acumulado, y tras un nuevo proceso de concertación con toda la sociedad rosarina y con la de los municipios de su área de influencia, la planificación estratégica se reconfiguró en el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10). Este es el plan vigente en la actualidad y define las estrategias de la metrópolis hasta 2018. El PERM+10 se elaboró continuando con el proceso establecido 10 años antes y esta vez se hizo de manera paralela y en forma coordinada con la elaboración del Plan Urbano, que supondría la definición concreta de la transformación de la ciudad necesaria para plasmar los compromisos del Plan Estratégico.

El horizonte que planteó el PERM para el área metropolitana de Rosario se basó en una “Metrópolis moderna, territorialmente integrada y socialmente inclusiva, sustentada en la cultura, la innovación y las economías de calidad; con protagonismo y conectividad nacional y global”.⁸ Para ello, el Plan establece cinco ejes estratégicos y de nuevo uno de ellos, el cuarto eje, está centrado en la relación de la ciudad con el río. En este eje denominado “Metrópolis del Río y la calidad de vida”⁹ se definen los objetivos particulares para el horizonte 2018, entre los que se destacan: Profundizar las políticas de apertura y continuidad del frente ribereño con la reconversión de sectores portuarios para uso público y colectivo; contribuir a preservar los recursos naturales (agua, suelo, aire y diversidad biológica), y disminuir la contaminación ambiental de Rosario y el Área Metropolitana; y, recuperar y sanear las áreas de los arroyos Ludueña y Saladillo, para posibilitar el acceso público y la instalación de infraestructuras y servicios.

En esta sucesión de planes la visión para la costa es la misma: la preservación y consolidación de una franja verde de uso público que concatena diferentes espacios recreativos, culturales y de ocio, no sólo del municipio sino de toda el área metropolitana, abiertos a toda la ciudadanía y a los visitantes. Este hecho es de gran trascendencia, particularmente tras el caso de un desarrollador privado que planteó una propuesta a la Municipalidad para hacer un campo de golf privado en la zona de Puerto Norte, uno de los enclaves más privilegiados y próximos al centro de la ciudad del Frente Costero. Como ese planteamiento no cumplía con las directrices del Plan Estratégico, la Municipalidad exigió replantear la propuesta.

El proyecto que sustentó el municipio surgió de un concurso internacional de ideas, que tuvo por objeto definir cuál sería la mejor ordenación de los terrenos de Puerto Norte cumpliendo con lo establecido en la planificación estratégica, que representaba la voluntad y el deseo de la mayoría de los ciudadanos.

Por lo tanto, la planificación estratégica desarrollada en los 90 y en la primera década del siglo XXI dejó plasmada la vocación pública y el carácter de espacio abierto de toda la franja costera. El desarrollo físico y concreto de estos espacios fue definido en toda una familia de planes

⁷ Documento Balance 2002. Crisis y Nuevos Escenarios. Plan Estratégico Rosario.

⁸ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

⁹ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

urbanos, el Plan General (PUR 2007-2017) y en el sucesivo planeamiento de detalle que dejó establecido el propio PUR.

Inédita plataforma normativa: PUR2007-2017

El PUR 2007-2017 se elaboró de manera simultánea a la revisión del Plan Estratégico de 1998, y está planteado como una plataforma normativa y de gestión urbana del Plan Estratégico PERM+10. El PUR reemplazó al plan urbano vigente hasta ese momento (el Plan Urbano del año 1967) y estableció una continuidad con las revisiones planteadas por el Ejecutivo municipal en los años 1991-2001, a las que se suma también la última revisión presentada en el año 2007.¹⁰

El documento completo fue presentado en 2011. Curiosamente, el PUR no llegó nunca a aprobarse globalmente, ya que no se logró el consenso en el cuerpo legislativo sobre todos los aspectos concretos del detalle de la planificación urbanística. Sin embargo, los proyectos definidos en el PUR se han ido implementando uno tras otro, siguiendo las pautas establecidas en él. La aprobación del Reordenamiento Urbanístico para el Área Central, Primer, Segundo y Tercer Anillo Perimetral, del Plan Especial de Pichincha y del Plan Especial de Puerto Norte, entre muchos otros instrumentos normativos sancionados, dieron pie al desarrollo de intervenciones urbanísticas de pequeño, mediano y gran porte que ya constituyen datos insoslayables de la realidad de la ciudad.

Estos, al igual que otros proyectos de detalle, se han ido aprobando de manera individualizada, hasta llegar a ejecutar en gran parte el Plan, aunque fraccionado en 141 unidades de actuación negociadas y aprobadas individualmente. Esto se hizo siguiendo siempre el plan estratégico original de manera que, a modo de gran rompecabezas, la implementación de cada una de las piezas ha encajado a la perfección en un gran espacio público continuo a lo largo de la ribera del Paraná. Sin duda, esta es una de las estrategias más creativas y efectivas puestas en práctica por la Secretaría de Planeamiento, que hace el caso de Rosario merecedor de especial atención (Terraza, Pons, Soulier y Juan, 2015, p. 28).

De un total de 141 planes de pequeña escala se han aprobado 59 y el PUR plantea 82 planes más que quedan pendientes de tramitar. El documento oficial, accesible en la web de la Municipalidad, se plantea como “un instrumento inserto en un proceso dinámico y abierto”. El PUR suponía la traslación de las ideas del Plan Estratégico a la estructura física de la ciudad, y es la base legal necesaria para la implementación de las acciones estratégicas acordadas y consensuadas con toda la ciudadanía en la planificación estratégica. La relación entre ambos planes es de carácter dialéctico y dinámico, al ser ambos el producto de una planificación concurrente, estrechamente coordinada.

El PUR define que, para ordenar las actuaciones en cada uno de los ejes, se deberán elaborar los correspondientes Planes Maestros sustentados en los criterios que define el propio Plan. El segundo de estos ejes es el Frente Costero que constituye, por tanto, una de las seis operaciones estructurales de la ciudad de Rosario para el periodo 2007-2017, y probablemente la de mayor trascendencia en la transformación de la estructura de la ciudad. En palabras de Mirta Levin, en el momento de la publicación del PUR señala que: “La liberación y apertura de la costa ha sido sin duda la operación urbanística que adquirió mayor escala, dimensión y visibilidad y que fue posible a partir del traslado de las actividades productivas y portuarias al sur de la ciudad”.¹¹ De hecho, la página web de la Municipalidad de Rosario tiene un espacio exclusivamente dedicado a la explicación del proceso urbanístico de transformación de la costa.¹²

Igual que en el resto de las operaciones estructurales, el segundo eje se desarrolló mediante un Plan Maestro. El Plan Maestro de la Costa plantea los lineamientos generales que deben seguir los instrumentos de desarrollo (Planes Especiales, Planes de Detalle y Proyectos Urbanos). Dicho plan organiza el Frente Costero a través de 7 ámbitos, que deberán desarrollarse mediante proyectos estratégicos multifuncionales, que combinan actuación pública y actuación privada,

¹⁰ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

¹¹ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

¹² En Plan Urbano Rosario, sección Plan Maestro de la Costa.

“La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)”

con base en dos modalidades: Convenios Urbanísticos y Régimen de Concesión con Obra Pública.

La estructura del Plan Urbano 2007- 2017, presenta algunas variantes respecto al Plan Director de 1999, especialmente en torno a los instrumentos propuestos, a los nuevos proyectos estructurales y a una mayor profundización sobre la vocación de la inserción metropolitana. A fin de relacionar y abordar los lineamientos de transformación de la ciudad en un panorama regional integrado se focaliza esencialmente en: el desarrollo de los grandes ejes de movilidad metropolitana – tanto vial como ferroviaria-, su vinculación con los procesos de urbanización del resto de las localidades del área, la relación con el puerto y el aeropuerto, el rol de los grandes parques metropolitanos, la cuestión ambiental y las infraestructuras económicas regionales. En este sentido, se incorporan como nuevos instrumentos de gestión los Planes Especiales Interjurisdiccionales –PEI-.¹³

En cuanto al proyecto estructural del “Frente Costero”, el mismo continúa los postulados anunciados en el Plan Maestro de la Costa y se enfoca especialmente a los objetivos y proyectos todavía no alcanzados en el periodo anterior. Especialmente se plantea la utilización sustentable del río desde la perspectiva productiva y recreativa, a fin de establecer su protección como recurso natural y paisajístico. Esta premisa consiste en uno de los mayores desafíos todavía a abordar en materia de planificación ribereña.

El planeamiento de detalle

La transformación urbana de 17 km de costa del municipio se ha llevado a cabo mediante la realización de múltiples planes y proyectos, y es un proceso que está todavía en marcha. Como se menciona anteriormente, el planeamiento de detalle del Frente Costero se ha realizado mediante una serie de planes concurrentes previstos y definidos en el PUR 2007-2017. Estos planes, ordenados de mayor a menor ámbito, son:

A) El Plan Maestro: Se define como “el instrumento técnico utilizado para programar e impulsar la transformación de una importante extensión particular del territorio municipal que incluye situaciones excepcionales, las cuales demandan la definición de políticas de reconversión, renovación y/o protección”.¹⁴ Por lo tanto, es un instrumento pensado para zonas especiales por su complejidad.

El PUR define 6 ámbitos estratégicos para las denominadas “operaciones estructurales”, todos ellos de gran complejidad y también de gran trascendencia para el futuro de la ciudad. Uno de estos ámbitos es el Frente Costero, que se desarrolló a través del Plan Maestro de la Costa, incluido en el tercer tomo del PUR 2007-2017. El ámbito comprendido por un Plan Maestro puede incluir varios sectores, cuyas propuestas se definirán de manera pormenorizada mediante Planes Especiales o Planes de Detalle.

En el PUR no se determina cuál debe ser el contenido de un Plan Maestro, probablemente debido a que es un instrumento pensado para casos muy especiales que pueden variar mucho de uno a otro y, por lo tanto, su contenido debe permitir cierta flexibilidad según el caso. Se interpreta entonces que éstos pueden realizarse con bastante libertad para abordar los lineamientos fundamentales que deben guiar el desarrollo del ámbito, así como los criterios de coordinación entre los distintos sectores dentro del ámbito.

B) El Plan Especial (PE): Se define como “el instrumento técnico utilizado para programar la transformación física y funcional que se propone para un determinado sector de la ciudad, conjunto de parcelas o ámbito público (calles, avenidas, plazas), detallando las particularidades de la configuración propuesta para las áreas de dominio público y privado”.¹⁵ Contiene precisiones acerca de: la red de espacios públicos (configuración, carácter y tratamiento), localización y superficie de vivienda pública, y, en su caso, la división del área en Unidades de Gestión objeto de desarrollo mediante Planes de Detalle.

¹³ Los mismos son semejante a los Planes Especiales del ámbito urbano, pero desarrollados a escala territorial metropolitana. Es de remarcar que éstos si bien se encuentran anunciados en el Plan Urbano Rosario 2007- 2017, todavía se encuentra en curso su desarrollo -o mayormente no iniciados-.

¹⁴ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

¹⁵ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

La figura del Plan Especial se utiliza en las siguientes situaciones de planificación: Reconversión de grandes áreas urbanas; protección de áreas con altos valores ambientales o paisajísticos; protección de áreas con alto valor patrimonial urbanístico o arquitectónico; ordenamiento de áreas urbanas vacantes; reordenamiento de áreas con asentamientos irregulares; rehabilitación urbana; y, renovación urbana de zonas consolidadas que demanden un nuevo ordenamiento.

C) El Plan de Detalle (PD): Es el instrumento técnico cuya finalidad es precisar los indicadores urbanísticos de un ámbito de gestión (manzana, parcela, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva). Los PD son el último eslabón de la planificación urbanística. Son desarrollados por el Departamento Ejecutivo Municipal, de acuerdo con el planeamiento concurrente (PUR, Planes Maestros, Planes Especiales). Precisan los usos previstos, la morfología de la edificación, la edificabilidad y las alturas permitidas, la disposición, forma y condiciones del espacio público, como así también las limitaciones y condicionantes para intervenir en inmuebles de valor patrimonial, si los hubiere.¹⁶

Por otro lado, hay que mencionar que la reconversión de Puerto Norte es un proyecto ya contemplado en el Plan Regulador de 1968, que fue el que definió el traslado del puerto al sur de la ciudad y el desmantelamiento de todas las instalaciones existentes en el área. Sin embargo, diversos conflictos legales retrasaron durante casi 40 años la liberación de los terrenos para los nuevos usos que los planes estratégicos y urbanos planteaban.

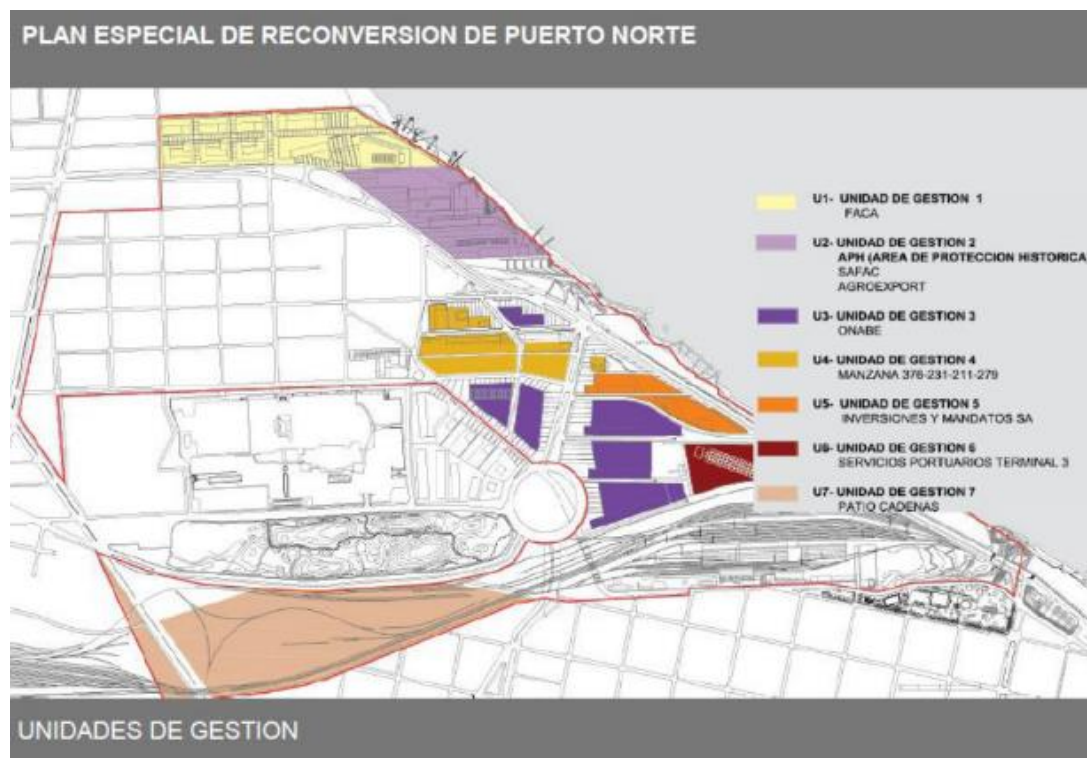
En 1991 tuvo lugar un Seminario Internacional de Proyectos Urbanos organizado por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario, en colaboración con el Instituto Universitario di Architettura di Venezia, cuya temática fue precisamente el Área de Puerto Norte. En este Seminario se instaló en la Academia y en la sociedad rosarina el debate proyectual del área y se plantearon una serie de propuestas que posteriormente han llegado a hacerse realidad: densidades, alturas, valoración del patrimonio edificado, diseño de espacios públicos y desarrollo de la avenida costera.

Pero no fue hasta el año 2003, tras cuatro décadas de lentas gestiones político-administrativas, se aceleró la propuesta. Y, en aproximadamente 4 años, el municipio planificó y puso en marcha el proyecto Puerto Norte, que ha sido uno de los proyectos más emblemáticos de la ciudad. El ámbito del proyecto abarcó una superficie de casi 100 hectáreas, en una zona privilegiada del Frente Costero, de las cuales finalmente se han ganado para espacios públicos 42 ha. Como se ha comentado anteriormente, en el año 2000 hubo una propuesta de un propietario para desarrollar un emprendimiento inmobiliario que no satisfacía los requerimientos previstos en la planificación, y el equipo municipal decidió, dada la trascendencia del ámbito, resolver la cuestión convocando un concurso internacional de ideas en el año 2004. El Concurso planteó múltiples objetivos entre los que se destacaron: recuperar y poner en valor el sector; privilegiar las actividades públicas y semipúblicas sobre las privadas; proyectar un circuito sobre la costa que integra los espacios públicos existentes; e, incorporar al patrimonio urbano las construcciones existentes.

Con el resultado del Concurso internacional de ideas, cuya propuesta ganadora fue la del arquitecto rosarino Juan Ignacio Munice, la Secretaría de Planeamiento elaboró un Plan Especial (PE), en el que se definió la ordenación del ámbito, y presentó dos proyectos de ordenanzas que fueron aprobadas por el Concejo Municipal en septiembre de 2005. En el PE el sector de Puerto Norte se dividió en ocho unidades de ejecución, cada una de las cuales presenta una realidad diferente. Seis unidades corresponden a propietarios privados, la séptima a un propietario público – Administrador de Infraestructuras Ferroviaria (ADIF)–, y la octava a un área barrial ya consolidada. Esta división del sector tiene por finalidad la ejecución del proyecto en forma gradual, en la medida en que se vayan resolviendo los conflictos que pudieran existir. (Ver gráfico N° 6).

¹⁶ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

Gráfico N° 6: Plan Especial Puerto Norte (2005).



Fuente: Secretaria de Planeamiento, Municipalidad de Rosario.

Cada una de las Unidades de Gestión (UG) se desarrolló con un Plan de Detalle (PD), acompañado de su correspondiente Convenio Urbanístico, que especificaba los términos de la gestión. Cada Plan de Detalle debía definir los indicadores específicos de construcción y establecer un programa de obras y cargas públicas asignadas a los distintos desarrolladores, garantizando de este modo la construcción de las obras públicas a realizarse en su totalidad con financiamiento privado. Esta modalidad de gestión le permitiría a la ciudad incorporar 10 nuevos parques y plazas, que se construirían únicamente con inversión privada, alcanzando una superficie aproximada de 420.000 m².

A pesar de tratarse en su mayor parte de terrenos privados, se recuperaron para el uso público 42 de las 100 ha que integran el área. También se garantizó la libre circulación y uso de los espacios públicos ubicados en el borde de la barranca generando un recorrido continuo de 1.900 metros lineales, conformado por paseos y pequeñas plazas que vinculan Puerto Norte con Parque Sunchales. Grandes parques, generosas ramblas, importantes paseos, nuevas calles (2500 metros lineales) y avenidas son los méritos principales de este proyecto. Además, se debe añadir la superficie de 0,63 ha que aportaron los privados para vivienda social en Puerto Norte y 4,3 has externas al barrio, lo que supone una inversión adicional fuera de la zona de Puerto Norte de 26 millones de pesos argentinos (2009).

La Municipalidad de Rosario, apostando por la transparencia en la gestión urbanística, tiene habilitado un espacio en su página web donde expone la información actualizada del desarrollo de cada una de estas Unidades de Gestión.¹⁷

La gestión urbanística. Ejemplo de colaboración público-privada

Desde sus inicios, dada la envergadura y singularidad de la operación, el proyecto Puerto Norte se planteó con un modelo de articulación público-privada, en el que el municipio es responsable de la planificación, elabora los proyectos de espacios públicos y gestiona el desarrollo de las

¹⁷ Recuperado de: www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/renovación-puerto-norte [Consulta: 15/12/2018]

diferentes intervenciones, mientras que el sector privado efectúa la inversión y ejecuta las obras públicas y privadas. Entonces, el modelo propuesto es de inversión privada con planificación pública.¹⁸

Esta planificación pública definía la viabilidad estructural del sector, los espacios públicos y privados, la superficie edificable en cada predio, los edificios a preservar, las alturas de las construcciones y la política de preservación del patrimonio previamente construido. Los inversionistas privados participaban en el proyecto ya que, dada la singularidad de los predios y su excelente ubicación en la ciudad –bien conectada con el centro urbano y con vistas privilegiadas sobre el río Paraná–, conociendo que el resultado de la transformación de los terrenos en nuevas parcelas urbanizadas con calles, zonas verdes y equipamientos de calidad, iban a incrementar significativamente el valor de las parcelas resultantes.

Entre los instrumentos de gestión previstos para la concertación público-privada en el PUR 2007-2017, los más utilizados para la transformación del Frente Costero han sido el Régimen de Concesión con Obra Pública y los Convenios Urbanísticos.

Los Convenios Urbanísticos están definidos en la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo N° 6492/97, siendo la legislación que regula los procesos de urbanización en el municipio y establece las exigencias y obligaciones de los urbanizadores para llevar adelante los emprendimientos. Este tipo de acuerdos entre la Municipalidad y un desarrollador privado (u otra administración pública diferente de la Municipal) se pueden llevar a cabo en parcelas de más de 5.000 m² y que están calificadas por el PUR como Áreas de Reserva para ser desarrolladas mediante un Plan Especial o un Plan de Detalle. Esta figura puede utilizarse tanto sobre predios de titularidad de otra administración pública diferente de la municipal como sobre predios de titularidad privada. En el primer caso se trataría de Convenios Público-Públicos y en el segundo de Convenios Público-Privados.

En la legislación de la Municipalidad de Rosario existen dos tipos de Concesiones Administrativas en el espacio público: las de explotación y las de obra pública. El primer tipo, la Concesión de Explotación en Espacio Público, consiste en la asignación de un espacio, generalmente en dependencias municipales con concurrencia de público, para la prestación de servicios gastronómicos (bar y cafetería), u otros tales como kiosco, teléfono público, venta de tarjetas, fotocopias, entre otros. El proceso de selección se realiza a través de una licitación pública y el concesionario toma a su cargo la adecuación de las instalaciones existentes y la provisión del equipamiento básico para el desarrollo de la actividad propuesta. La segunda modalidad, el Régimen de Concesión con Obra Pública, es un instrumento que permite la ejecución de obras públicas en el espacio público con financiamiento del sector privado.¹⁹ En este sistema las obras son ejecutadas por el concesionario, que a cambio obtiene la explotación comercial del predio durante el período de concesión. Una vez concluido el tiempo de concesión, las instalaciones pasan a formar parte del patrimonio municipal para su uso público, transfiriéndose por tanto el total usufructo al municipio. La Municipalidad de Rosario ha utilizado estos instrumentos frecuentemente para poner en marcha varios servicios culturales, gastronómicos y de otros tipos. Este último modelo de concesión ha sido utilizado con éxito en la creación de recintos gastronómicos y de recreo en el Frente Ribereño.

Consideraciones Finales

La planificación de la ciudad fue un proceso continuo que incorporó sucesivamente cambios necesarios para cada período histórico particular desde los primeros Planes de Ensanche, hasta las elaboraciones más completas volcadas en la redacción de los últimos Planes Estratégicos y Urbanos. Muchos de estos proyectos fueron remitidos al Consejo Municipal sin recibir tratamiento; no obstante, se resalta la idea de que sirvieron de guía para la administración municipal en materia de políticas urbanas.

Los dos últimos instrumentos: “Plan Urbano Rosario 2007- 2017” y “Plan Rosario Metropolitana Estrategias- PERM+10”; son herramientas desarrolladas en forma enlazadas que

¹⁸ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

¹⁹ *Plan Urbano Rosario 2007- 2017*, Rosario, 2008.

“La planificación y transformación de la ribera rosarina (1992-2017)”

constituyen una planificación concomitante, implementada a fin de un mismo objetivo y en un mismo territorio logrando una transformación positiva y en forma integral de la ciudad. A esto hay que sumar que las políticas de urbanización se encuentran profundamente vinculadas con el desarrollo de la ciudad en las últimas tres décadas. Si bien se nota que se apela a una política conciliatoria, en la cual se beneficia a un sector empresario a cambio del acondicionamiento de los espacios públicos parquerizados, los intereses privilegiados quedan expuestos. De esta manera, se apuesta a la revalorización de entornos que se transforman en postales urbanas orientadas a captar la atención de todo aquel que recorra la ribera y posicionar a la ciudad dentro del mercado de las ciudades turísticas.

Esta política conciliatoria que se da entre los sectores privados y el gobierno local en el marco de las negociaciones en la puesta en disponibilidad de tierras, bajo la figura de los convenios públicos- privados, se apoyan en un discurso que pone relevancia la recuperación efectiva de esos espacios, pero sin la inversión privada en ellos, esto no hubiese sido posible de concretar. Por lo tanto, se puede afirmar que, en el periodo estudiado, existen vinculaciones entre el deseo de la ciudadanía de mejorar la imagen de Rosario, las políticas de urbanización y las de desarrollo metropolitano. Todos estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados y condicionados entre sí. Sin esa idea de la ciudad de cara al río retomada del Plan Regulador Rosario de 1967 en el Plan Estratégico de 1998, difícilmente se hubiese desarrollado el corredor turístico de la ribera. Sin la imagen de una ciudad próspera, pujante y gestionada estratégicamente, tampoco se hubiese impulsado tantos desarrollos inmobiliarios, ni inversiones en aquellas zonas históricamente degradadas y aisladas de la trama urbana. Todo ello se da en un marco de una gestión urbana planificada por el gobierno socialista de turno y su discurso de recuperación y acondicionamiento de los espacios públicos para toda la ciudadanía, con la ayuda de inversionistas privados, siendo que una obra de tal envergadura hubiese sido dificultosa de llevar a cabo sólo con capitales municipales.

Bibliografía

- Ansaldo, M., Correa Aiello, M. y Pla, D. (1971) Análisis preliminar de la estructura física del área metropolitana de Rosario. *Prefectura del Gran Rosario*. 9.
- Argentina. Congreso Nacional Argentino. (1992). Ley Nacional N° 24146. Recuperado en <https://www.economia.gob.ar/digesto/leyes/ley24146.htm>
- Argentina. Consejo de Deliberante de Rosario. Departamento Ejecutivo. (1997). Ordenanza Municipal N° 6492. Recuperado en <https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=33803>
- Argentina. Departamento de Planificación Urbana. (2011). Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10). Recuperado en <https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>
- Argentina. Ministerio del Interior. Estadística. (1947). Censo Nacional Poblacional. Recuperado en: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censo1947.pdf>
- Argentina. Ministerio del Interior. Estadísticas. (1960). Censo Nacional Poblacional. Recuperado en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/censo/censo1960.pdf>
- Argentina. Municipalidad de Rosario. (1991). Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la revisión del Código Urbano. Decreto N° 7956/90.
- Argentina. Municipalidad de Rosario. (1996). Programa de Descentralización y Modernización
- Argentina. Municipalidad de Rosario. (1998). Plan Estratégico Rosario 1998. Recuperado en https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per_1998.pdf
- Argentina. Municipalidad de Rosario. (2008). Plan Urbano Rosario 2007-2017. Recuperado en https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf
- Barenboim, C. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. 7, 32-43.
- De Marco, M. A. (2017). La historia del municipio y departamento de Rosario y las limitaciones a su desarrollo institucional. *Revista Bolsa de Comercio de Rosario*. 1531, 52-60.
- Della Paolera, C. Farengo, A. Guido, Á. (1935). *Plan de Regulador y de Extensión Rosario*. Municipalidad de Rosario.
- Galimberti, C. (2005). A orilla del Río. La relación puerto - ciudad en la transformación urbana de Rosario. *Revista Transporte y Territorio*/12.
- Galimberti, C. (2016). Planificar el territorio metropolitano: Historia de la planificación regional de Rosario (1935-1976). *Revista de Historia Americana y Argentina*. 51.
- Galimberti, C. (2017). Transformaciones del frente territorial del Gran Rosario: estrategias, proyectos e intervenciones (siglos XIX-XXI). *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazzo"*, 47.

Javier Darío Apas y Luciana Celeste Magnano

- Levin, M. (2012). Los grandes proyectos urbanos en la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina. *El Café de las ciudades*. Recuperado en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm
- Levin, M. (2014). Asociaciones Públicos-Privadas en la Recuperación de Espacios Costeros. Experiencias en Rosario y Medellín. *Seminario red de ciudades sostenibles*.
- Martínez de San Vicente, I. (1986). Los instrumentos del proyecto público en la construcción de la ciudad. El Plan Rosario. *Cuaderno del CURDIUR*, 15.
- Mongsfeld, O. (1982). Plan Regulador de Rosario. Diagnóstico para un nuevo emprendimiento.
- Mongsfeld, O. (1983). El área Metropolitana de Rosario y el Pago de los Arroyos. *Centro de Estudios Urbanos del Rosario*.
- Montes, A. (1963). Cartografía rosarina contemporánea: El mapa del Pago de los Arroyos y el plano de la ciudad y alrededores. *Historia de Rosario*, 2.
- Terraza, H.; Pons Ginés, B.; Soulier, M. y Andrés, J. (2015). Gestión urbana, asociaciones público-privado y captación de plusvalía: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la ciudad de Rosario, Argentina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado en <https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/bid.pdf>
- Zamzem, V. (2007). Cuenca del Plata e Hidrovía Paraguay-Paraná. Proyecciones del transporte fluvial. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. 10, 387-397.

Recibido: 27/12/2018
Evaluado: 11/03/2019
Versión Final: 23/04/2019