

CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

Natalia Feld

Mariana Birche, Rocío Rodríguez Tarducci, Karina Jensen,
María Elisa Cremaschi, Pilar Bilbao y Olga Ravella

Jeremías Ispizúa, Isaac Melián,
Antonela Mitidieri y Macarena Blanco Pepi

Anahí G. Pagnoni

Florencia Rus

Violeta Salgado Fernández, Libys Martha Zúñiga Igarza y
Maira Moreno Pino

Mónica Ferrari y Luis Bruna

P. Sebastián Cortez Oviedo y Susana Finkelievich

Renato Arteaga

31

ISSN: 1666-6186 Diciembre de 2021

nobuko



CO-EDICIÓN

Nobuko/EUDENE

Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste/

Editorial FAU UNNE



PUBLICACIÓN

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste

CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

CUADERNO URBANO es una publicación científica con arbitraje internacional dirigida a la difusión de artículos y ensayos que se ocupan de la cuestión urbana —en el sentido más amplio del término— desde las disciplinas científicas, combinando trabajos empíricos, teóricos y ensayísticos que den cuenta de problemáticas locales, regionales y universales. La intención de la publicación es favorecer y promover la generación de ensayos y artículos de jóvenes investigadores con las reglas de arbitraje científico, colaborando en la producción editorial de sus ideas, como también divulgar el aporte de científicos ya consagrados en su especialidad disciplinar.

PUBLICACIÓN

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste



COEDICIÓN

Nobuko /
EUDENE,
Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste /
Editorial FAU UNNE

nobuko



IMPRESIÓN

Bibliográfika



CUADERNO URBANO 31

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.
Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi).
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR).
<http://www.arq.unne.edu.ar/cuaderno-urbano/>
Las Heras 727 - 3500 - Resistencia - Chaco - Argentina.

Comité Editor

Dirección: Miguel Ángel Barreto. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Integrantes: Laura Inés Alcalá. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). María Andrea Benítez. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) y Venettia Romagnoli. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Asesora de contenidos en portugués: Ana María Gorosito Kramer, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

Edición

Nobuko / EUDENE, Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste / Editorial FAU UNNE

Universidad Nacional del Nordeste

Rectora: María Delfina Veiravé.

Secretaría General de Ciencia y Técnica: María Silvia Leoni.

Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Miguel Ángel Barreto.

Diseño y diagramación: Marcelo Benítez.

Corrección de textos en español: Cecilia Valenzuela.

Corrección de textos en inglés y portugués: Roxana Evelyn Abildgaard.

ISSN: 1666-6186 / E-ISSN: 1853-3655

Hecho el depósito que previene la Ley 11.723. Impreso en Argentina. Printed in Argentina.
Cuaderno Urbano está impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en bibliografía de Voros, SA. Av. El Cano 4048, Capital. Info@bibliografika.com. www.bibliografika.com.
Venta en LIBRERÍA TÉCNICA, CP67. Florida 683, Local 18, C1005AAM, Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4314-6303, Fax: 4314-7135. E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com. FADU - Ciudad Universitaria. Pabellón 3, planta baja, C1428EHA, Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4786-7244 y librerías adheridas.

CUADERNO URBANO. CULTURA, ESPACIO Y SOCIEDAD es una publicación acreditada por CAICYT-CONICET en el Nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. Está incluida en SciELO, Scientific Electronic Library Online, <http://www.scielo.org.ar/>; REDALYC, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.redalyc.org/>; LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.latindex.unam.mx/>; DIALNET, Portal de difusión de la producción científica hispana. <http://dialnet.unirioja.es/>; DOAJ Directory of Open Access Journal, <https://doaj.org/>; ARLA, Asociación de Revistas Latinoamericana de Arquitectura, <http://arla.ubiobio.cl/>; REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, <https://www.redib.org/>; ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences), <https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/>

Comité de arbitraje

(Por orden alfabético)

Artemio Abba, Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Roberto Abinzano, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

Rosa Aboy, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Fernando Cacopardo, CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

Nora Clichevsky, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

María Cristina Cravino, CONICET, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

Beatriz Cuenya, CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Argentina).

Fernando Díaz Orueta, Universidad de La Rioja (España).

Juan Carlos Etulain, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

Raúl Fernández Wagner, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

Susana Finquelievich, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Jorge Fiori, Architectural Assotiation (Reino Unido).

Julio de Freitas Taylor, Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

Claudia Fernanda Gómez López, Universidad Nacional de Tucumán (Argentina)

Ana Helena Gómez Pintus, Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Ana María Gorosito, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

Enrique H. Hernández Hernández, Oficina Regional de la Unesco para la Cultura (Cuba).

Fernando Jaume, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

Jorge Karol, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Buenos Aires (Argentina).

David Kullock, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Mónica Lacarrieu, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Ana Lancelle, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

Adriana Larangeira, Municipalidad de Río de Janeiro (Brasil).

Elsa Laurelli, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
Mercedes Lentini, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).
Gustavo Lins Ribeiro, Universidad Autónoma Metropolitana (Méjico).
Cecilia Marengo, CONICET, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
Aarón Tolindor Napadensky Pastene, Universidad de Bío Bío (Chile).
Ana Núñez, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).
María Mercedes Oraisón, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Víctor Pelli, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Francesc Peremiquel Lluch, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Cataluña (España).
Ana María Pérez Rubio, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Marcela Rodríguez, Universidad Nacional de Córdoba, SERVIPROH (Argentina).
Joaquín Sabaté Bel, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Catalunya (España).
Marcelo Salgado, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).
Mariana Schweitzer, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).
Ángela Sánchez Negrette, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).
Rubén Sepúlveda Ocampo, Universidad de Chile (Chile).
Brian Thomson, exfuncionario del BID, OEA y gobierno argentino (EE. UU.).
Arno Vogel, Universidad Estatal del Norte Fluminense (Brasil).
María de Lourdes Zuquim, Universidad de San Pablo (Brasil).

También colaboraron con la evaluación de este número los y las siguientes especialistas:
Luis Ainstein, Paula Boldrini, Walter Brites, Alvaro Di Bernardo, Rosana Gaggino, Graciela C. Gayetzký de Kuna, Tomás Guevara, Aníbal Mignone, Fernando Murillo, Paula Peyloubet, João Rovati, Ana Valderrama.

ARTÍCULOS

Natalia Feld 9

Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado

Mariana Birche, Rocío Rodríguez Tarducci, Karina Jensen, María Elisa Cremaschi, Pilar Bilbao y Olga Ravella 35

Hacia nuevas formas de pensar el territorio: una propuesta para el desarrollo de la Región del Gran La Plata, Buenos Aires, Argentina

Jeremías Ispizúa, Isaac Melián, Antonela Mitidieri y Macarena Blanco Pepi 59

Políticas públicas y participación ciudadana: análisis de tres programas estatales implementados en un barrio popular de Mar del Plata (2018-2020)

Anahí G. Pagnoni 85

Entre el hábitat y la vivienda. Dos experiencias de organización comunitaria y cooperativa en la ciudad de Rosario (Argentina)

Florencia Rus 111

Exclusividad y exclusión junto al agua. Reflexiones sobre el urbanismo neoliberal en Corrientes, Argentina

Violeta Salgado Fernández, Libys Martha Zúñiga Igarza y Maira Moreno Pino 137

Gestión ambiental urbana para la preservación de edificaciones con valor patrimonial en la ciudad de Holguín. Aplicado al Museo Casa Natal de Calixto García

ARTÍCULOS DE FONDO

Mónica Ferrari y Luis Bruna 165

Desaparición y supervivencia de poblados mineros: Veta Mina y El Molino en El Aguilar, Jujuy, Argentina

P. Sebastián Cortez Oviedo y Susana Finquelievich 203

Ciudad aumentada y pandemia. El habitar en el Orden Digital

RESEÑA

Renato Arteaga 228

Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad. Pedro Pirez

NORMAS DE PUBLICACIÓN 234



ARTÍCULOS

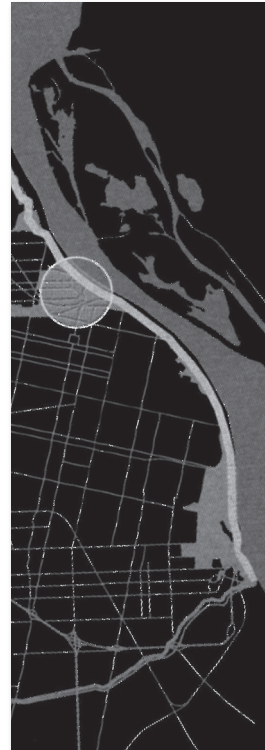
Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario.

Notas sobre lo público y lo privado

Feld, Natalia

Arquitecta UBA. Magíster en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Doctoranda en el Programa de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Pertenencia Institucional: Universidad Nacional de General Sarmiento.

nfeld@campus.ungs.edu.ar



<http://dx.doi.org/10.30972/crn.31315777>

Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado

Resumen

Puerto Norte puede analizarse como un Gran Proyecto Urbano y como una de las intervenciones de política urbana más relevante en la ciudad de Rosario. Parte de la bibliografía que estudió estos proyectos encontró en los instrumentos y en las posibilidades de captación de plusvalía urbana las alternativas para contrarrestar posibles procesos regresivos producto de su implementación. Sobre la base de esos resultados, este texto se propone revisar los instrumentos para, a través del análisis de su proceso de formulación e implementación, examinar las modalidades según las cuales el entramado de actores opera desde sus recursos, estrategias y capacidades diferenciales, en los ámbitos de concertación generados. La posibilidad de centrar la mirada en los actores y procesos permite iluminar nuevos matices sobre cómo son las fronteras porosas que se dirimen entre la esfera pública y la privada, que además se modifican a lo largo del tiempo.

Palabras clave

Grandes proyectos urbanos; instrumentos; Puerto Norte; acción pública; actores sociales.

Actors and processes in the urban agreements for Puerto Norte in Rosario. Notes on the public and the private

Abstract

Puerto Norte may be analysed as a large-scale urban project and as one of most relevant urban policy interventions in Rosario City. Part of the bibliography that studied these projects, found in the instruments, and in the possibilities of capturing urban surplus value, the alternatives to counter possible regressive processes, product of its implementation. Upon these results, this paper endeavours to revisit instruments, through the analysis of their formulation and implementation process, to examine the modalities according to which the actors network operates from its own resources, strategies and differential capabilities, in the areas of agreement generated. The possibility of focusing the scope on actors and processes allows to illuminate new nuances about how the porous borders that are settled between the public and private spheres are, which also changes with time.

Keywords

Large-scale urban project; instruments; Puerto Norte; public action; social actors.

Atores e processos nos acordos urbanos para Puerto Norte em Rosário. Notas sobre o público e o privado

Resumo

Puerto Norte pode ser analisado como um Grande Projeto Urbano e como uma das intervenções de política urbana mais relevantes na cidade de Rosário. Parte da bibliografia que estudou esses projetos encontrou nos instrumentos, e nas possibilidades de captura da mais-valia urbana, as alternativas para neutralizar possíveis processos regressivos decorrentes de sua implantação. Com base nesses resultados, este texto se propõe a revisar os instrumentos a fim de, por meio da análise de seu processo de formulação e implementação, examinar as modalidades segundo as quais a rede de atores opera a partir de seus recursos, estratégias e capacidades diferenciais, nas áreas de convênio geradas. A possibilidade de focalizar o olhar nos atores e processos, permite iluminar novas nuances sobre como se estabelecem as fronteiras porosas que se estabelecem entre as esferas pública e privada, que também mudam com o tempo.

Palavras-chave

Grandes projetos urbanos, instrumentos, Puerto Norte, ação pública, atores sociais.

Introducción¹

El 8 de septiembre del año 2005, el Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario aprobó por unanimidad la ordenanza correspondiente al “Plan Especial 2.^{da} Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz Puerto Norte”, e inauguró un nuevo ciclo en la formulación de políticas públicas urbanas en esa ciudad. El objeto de esta ordenanza era la refuncionalización de cien hectáreas de terrenos ferroporuarios, localizados sobre la costa norte de la ciudad. Por su escala y sus características, la intervención de Puerto Norte habilitada por la ordenanza puede inscribirse en el marco de lo que la bibliografía caracterizó como Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y, dentro de estos, los denominados *Water Front*. En este escenario, lo local y lo global, lo público y lo privado adquirieron nuevas significaciones.

En el debate internacional, parte de la bibliografía analizó a los GPU como la expresión más acabada de los nuevos modos de territorialización del capitalismo globalizado (MOULAERT ET AL., 2005). Desde este enfoque, los proyectos condensan las nuevas lógicas de anclaje territorial y de relaciones con el Estado, producto, a su vez, no solo de los nuevos modos de producción y consumo, sino también del rol que asumen las ciudades en este proceso (PINSON, 2011). Desde esta tradición analítica, el Estado es analizado como conjunto indiferenciado, y las políticas públicas como producto de la sumisión de las agendas urbanas a los requerimientos del capitalismo globalizado (FAINSTEIN, 1991; ORUETA & FAINSTEIN, 2008). En este contexto, los instrumentos formulados *ad hoc* fueron entendidos como condición necesaria para garantizar las condiciones de su ejecución (SWYNGEDOUW ET AL., 2002; SALET & GUALINI, 2006).

Esta perspectiva de análisis fue ampliamente utilizada en las investigaciones sobre los GPU en Argentina (ETULAIN, 2009; CUENYA & CORRAL, 2011; GALIMBERTI, 2016). En este contexto, los instrumentos —entendidos como los documentos jurídicos formulados por el Estado para la regulación del desarrollo urbano— fueron visualizados como objeto de estudio privilegiado por sus capacidades para contrarrestar procesos regresivos producto de su implementación. Particularmente en los estudios sobre los GPU y los instrumentos, BEATRIZ CUENYA encuentra en las posibilidades de adaptación de estos últimos los elementos centrales para, por un lado, generar “instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados involucrados” (CUENYA, 2012, p. 35), y, por el otro, desde sus capacidades

1. Este texto presenta una primera puesta a punto de materiales, en el contexto de una investigación más amplia que se está llevando adelante en el marco del Programa de estudios Urbanos de la de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

de captar las rentas generadas por la acción de los estados municipales, definir los modos de redistribución del excedente que estos generan, para evitar que sea apropiado por los inversores privados (CUENYA, 2012). En estas capacidades de los instrumentos, junto con la orientación política del gobierno, la autora sitúa la diferenciación en las posibilidades de resolución de las tensiones y conflictos entre intereses, los cuales, a su vez, no son homogéneos y se modifican según el contexto (CUENYA, 2012).

En el caso de Puerto Norte, los instrumentos fueron examinados tanto desde su posibilidad de captación de plusvalía (CUENYA ET AL., 2004; CUENYA & PUPARELLI, 2006; BRAGOS & MAZZARO, 2011) como desde su potencialidad de redistribución (PEINADO ET AL. 2018; PEINADO, BARENBOIM, LAGARRIGUE, & NICASTRO, 2018; TERRAZA ET AL., 2015; GALIMBERTI, 2016; LEITE ET AL., 2020; PONTONI & FERNÁNDEZ, 2015; ROSENTEIN ET AL., 2017). Es de señalar que muchas de las reflexiones y debates que se suscitaron en torno de estos temas a principios de este siglo fueron tributarias de las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales de crédito y del *Lincoln Institute of Land Policy* (Feld, 2015).

Frente a esta línea de investigación, interesa el aporte de PINSON, quien —en continuidad con los trabajos de LE GALES sobre gobernanza urbana— propone nuevos matices que permiten analizar al proyecto urbano como producto de las transformaciones del capitalismo globalizado, pero también como producto de la multiplicidad de intereses públicos y privados que, atravesados por las disputas políticas e ideológicas, estructuran un entramado de actores que los define. En síntesis, como resultado de las transformaciones en las formas de acción pública (PINSON, 2011). Esta noción resulta particularmente pertinente para el abordaje del objetivo propuesto, en tanto permite correr el acento de la esfera institucional, para situar los actores estatales en relación con otros interlocutores (THOENIG, 1997; LASCOMUNES & LE GALÉS, 2014). Se trata de una noción gestada en Francia en los años 80, al calor de los cuestionamientos sobre el rol del Estado, en un contexto de debates sobre la participación y la descentralización en la formulación de políticas públicas que mostraba nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado (NOVICK, 2009). Esta visión se inscribe, a su vez, en los estudios que colocaron al Estado en primer plano dando cuenta de sus heterogeneidades y coaliciones en el interior de su estructura (SKOCPOL, 1989; OSZLAK & O'DONNELL, 1995). En última instancia, no se trata de pensar al Estado en términos monolíticos, sino de saber “quiénes son el Estado” (MENAZZI & JAJAMOVICH, 2019, p. 19).

Sobre la base del resultado de las investigaciones que analizaron esta problemática en Argentina, y a partir de las posibilidades que otorga la noción de acción pública, este texto se propone revisar los instrumentos poniendo el foco en el proceso de formulación e implementación de los Convenios Urbanísticos² en relación con Puerto Norte. A grandes rasgos se coincide con la bibliografía, en la disparidad de recursos y competencias, producto del nuevo anclaje territorial del capitalismo globalizado. No obstante, la posibilidad de centrar la mirada en los actores³ y procesos permite dar cuenta de las fronteras porosas que se dirimen entre la esfera pública y la privada que, por otro lado, se modifican a lo largo del tiempo. Desde esa perspectiva, se trata de examinar las modalidades según las cuales el entramado de actores⁴ opera, al tiempo que estos se construyen como tales, desde sus recursos, estrategias y capacidades diferenciales.

Para posibilitar este abordaje se adoptó una metodología de carácter cualitativo a partir de un estudio de caso y se recurrió al análisis documental centrado en normativas, documentos públicos, transcripciones taquigráficas del Consejo Deliberante de la Ciudad de Rosario, informes financieros de las empresas desarrolladoras, archivos periodísticos y fuentes secundarias. Asimismo, se trabajó con entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes claves⁵. De manera complementaria, el proceso de formulación de los Convenios Urbanísticos⁶ se analizó a partir de la metodología utilizada por ALICIA MATEOS para la Ordenanza de Urbanización de Rosario. Según afirma, este tipo de análisis

Posibilita el reconocimiento de los actores involucrados, la identificación de sus intereses, la caracterización de sus relaciones (las alianzas y los enfrentamientos), la visualización de las estrategias aplicadas y de los recursos instrumentales que los distintos actores ponen en juego para el logro de sus objetivos (MATEOS, 2003, p. 136).

2. Entendido como un instrumento jurídico que permite formalizar instancias de acuerdo para la realización de proyectos específicos entre el Estado Municipal y desarrolladores privados, en el que se establecen las contraprestaciones que debe asumir cada uno (LEVIN, 2012).

3. En este trabajo, la referencia a los actores se realiza a partir de los cargos y los roles que desempeñaron a lo largo del proceso.

4. En el presente trabajo, se analizan los actores que intervinieron desde la esfera pública y la privada. A pesar de que a lo largo del proceso hubo organizaciones sociales que se expresaron sobre de lo construido en Puerto Norte, tales como “Tren para todos” y “Grito de Malvinas”, estas no tuvieron intervención directa a lo largo del proceso. Si se registraron resistencias ante las alternativas para la urbanización de la UG3, donde actualmente se localizan un asentamiento y una empresa recuperada; sin embargo, este caso no es incorporado en el análisis aquí realizado.

5. En función de la limitada extensión del artículo, solo se incluyeron parte de los materiales de trabajo considerados indispensables para respaldar el argumento. Hasta el momento se realizaron doce entrevistas. Parte de ellas a funcionarios y exfuncionarios públicos que permitieron dar cuenta de las miradas, las estrategias y los conflictos que se encontraron por detrás del proceso. Por otra parte, se entrevistó a docentes de la UNR para dar cuenta del rol que ocuparon los técnicos en la construcción de la nueva mirada sobre la arquitectura y la ciudad. Teniendo en cuenta que la investigación está en curso, aún resta la realización de nuevas entrevistas.

6. El análisis se realiza a partir de la restitución del proceso por el que atravesaron la Ordenanza Básica de Puerto Norte, las Ordenanzas Complementarias correspondientes a los Convenios Urbanísticos allí previstos y aquellas que posteriormente modificaron las condiciones iniciales de realización.

Esto es posible en tanto los instrumentos se constituyen en “objetos en torno a los cuales las tensiones aludidas se manifiestan con particular virulencia, constituyendo, por otra parte, las instancias materiales en las que estas tensiones asumen una forma concreta y a partir de las cuales es posible analizarlas” (MATEOS, 2003, p. 136).

Este texto se organiza en tres apartados, según una periodización cronológica-problemática. El primer momento, que corresponde al período 1991-2003, permitirá retomar los antecedentes del proyecto para inscribir el proceso de aprendizaje en el que se construyeron los actores y se desplegaron las estrategias orientadas a garantizar las condiciones de posibilidad. El segundo, entre los años 2003-2008, permitirá dar cuenta del ciclo de disidencias y negociaciones en relación con el proceso de construcción de las capacidades diferenciales de actuación. Por último, el tercer momento, que inicia en el año 2008, permitirá dar cuenta de los factores que incidieron en el cambio de rumbo por el que atravesó el proceso.

Las condiciones de posibilidad: aprendizaje y construcción de actores



Figura 1.
*Localización de
Puerto Norte en la
ciudad de Rosario
Fuente: Plan Ur-
bano Rosario 2007-
2017, Municipali-
dad de Rosario*

La posibilidad de iluminar algunos de los antecedentes sobre Puerto Norte permite examinar el origen de las lógicas técnicas, políticas y territoriales que lo determinaron. El sector donde actualmente se desarrolla Puerto Norte, históricamente destinado a las actividades portuarias, se encuentra localizado sobre la costa del río Paraná, al norte de la ciudad. Las primeras iniciativas para trasladar el antiguo puerto de Rosario hacia la zona sur de la ciudad se remontan al primer Plan Regulador de Rosario publicado en 1935 (RIGOTTI, 2011), el Plan Regulador de 1952, posteriormente el del 1967/8 y el Código Urbano de 1968. Sin embargo, a partir del regreso de la democracia en

el año 1983, las alternativas de refuncionalización de la costa en general y de Puerto Norte en particular asumieron nuevas significaciones, producto en parte de los debates internacionales sobre el proyecto urbano y las posibilidades multiplicadoras que suponía su implementación.

En este contexto comenzaron a configurarse las especificidades de la planificación urbana en Rosario. En primer lugar, la continuidad partidaria del socialismo en la administración municipal entre los años 1989 y 2019. En segundo lugar, la consolidación de los equipos técnicos de la Secretaría de Planeamiento, a partir de una particular articulación entre ámbitos académicos y de gestión (MATEOS, 2003). Y, por último, el modo en que los debates epistemológicos sobre la planificación estratégica y el proyecto urbano fueron incorporados en la gestión (JAJAMOVICH, 2009; GALIMBERTI, 2015).

De esta manera, se comenzaron a desarrollar los primeros debates morfológicos sobre las alternativas de refuncionalización de los terrenos ferroporuarios. Particularmente, en el marco de la formulación del Plan Director publicado en el año 1991, se realizó el “Estudio Particularizado del Área de Puerto Norte”, publicado en el año 1987, y el “Seminario Internacional de Proyectos Urbanos. Área de Puerto Norte”, realizado en el año 1991. Este último se constituyó en un significativo parteaguas de estas transiciones, pues allí se reunieron las primeras reflexiones proyectuales para el sector, en clave Proyecto Urbano. En la participación de los equipos locales es posible comenzar a restituir las trayectorias de actores que posteriormente serán claves en el devenir del proceso. Interesa particularmente dar cuenta del trabajo coordinado por Isabel Martínez de San Vicente, quien, junto a Fernández de Luco⁷, había realizado sus estudios de posgrado en Italia⁸. Este equipo de trabajo se encontró conformado por Mirta Levín, María Eugenia Bielsa, Ricardo Kingland y Pablo Ábalos, entre otros. La restitución de sus trayectorias individuales y políticas permite explicar el rol que asumieron en el devenir del proceso.

Esos debates morfológicos sobre las alternativas de refuncionalización en Puerto Norte tuvieron su correlato en la promulgación de una serie de instrumentos normativos orientados a iniciar el proceso de desafectación de las actividades portuarias, acordar las condiciones de realización con las entidades que tenían dominio sobre estos terrenos y, por último, definir la zonificación como área de reserva. En este contexto, en el año 1996, se aprobó la “Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz”. Posteriormente, en el

7. Fernández de Luco se desempeñó primero como director de la Oficina del Plan Director y posteriormente como secretario de Planificación del Municipio de Rosario.

8. Su participación en el CURDIUR y la UNR contribuyó al traslado de las alternativas planteadas por “la arquitectura de la ciudad” a los debates locales.

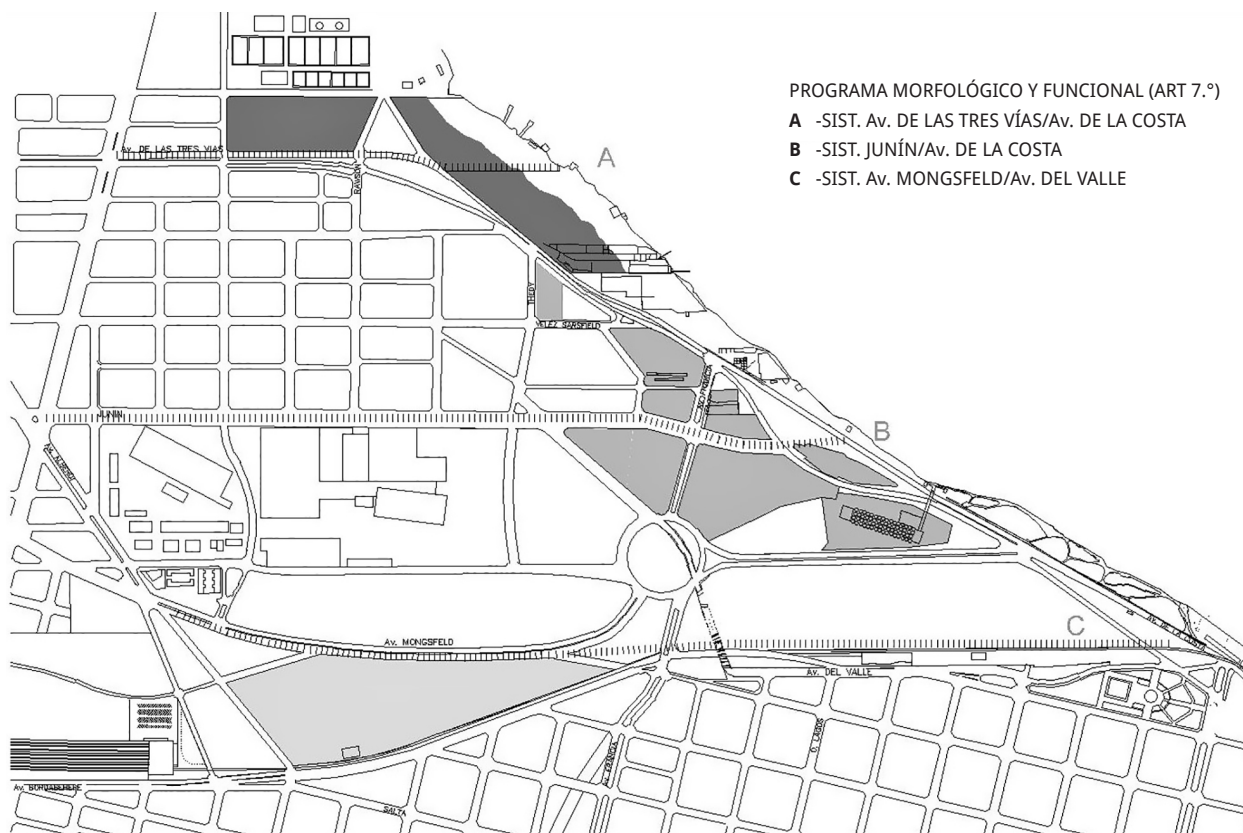


Figura 2. Programa Morfológico Funcional Proyecto, según los tres ejes o sistemas urbanos. Fuente: Proyecto de Ordenanza retirado, Bases del Concurso nacional de Anteproyectos Ideas para la Elaboración del Plan Particularizado para la Segunda Fase del Centro de renovación Urbana Scalabrini Ortiz

año 2001, se presentaría el primer anteproyecto de ordenanza correspondiente a la segunda fase de Puerto Norte, que no se aprobó por no haber obtenido los consensos necesarios.

Tal como es posible mostrar en el plano (figura 2), el proyecto de ordenanza retirado se encontraba estructurado a partir de, por un lado, los “sistemas urbanos” que establecía el programa morfológico y los usos generales admitidos; por el otro, los “distritos” que

definían las condiciones de subdivisión y los indicadores edilicios. La definición previa de las condiciones de realización condicionaba la gestión ante la heterogeneidad de intereses privados que se encontraban operando en Puerto Norte. Mientras un sector comenzaba a intervenir en relación con las potenciales rentas inmobiliarias del proyecto, el otro comenzaba a oponer resistencias judiciales al traslado de las actividades portuarias.

Dentro del primer grupo de empresas se encontraba Inversiones y Mandatos, que en el año 2000 había adquirido la Unidad de Gestión (UG) N.º 5 y acordado los indicadores de un ambicioso desarrollo inmobiliario (CUENYA ET AL., 2012). A partir del cambio de gestión en el año 2003, el presidente del directorio, Aldo Lattuca, comenzó a exigir la sanción de la Ordenanza Básica de Puerto Norte, a la que había quedado supeditada la habilitación final de su emprendimiento. La segunda empresa fue IRSA, que en el año 2003 había comenzado las obras del *shopping* en el terreno perteneciente a la “Primera Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz”. Este desarrollo fue llevado adelante con la participación de un ex secretario de Planeamiento, quien, desde sus capacidades adquiridas en la gestión municipal, participaba del equipo de profesionales encargado del proyecto. Finalmente, su posibilidad de realización permitió no solo vislumbrar las primeras transformaciones materiales en el paisaje de Puerto Norte (BARENBOIM, 2016), sino que, además, reforzó ante el resto de las empresas la potencialidad de las rentas futuras.

En contraposición al interés sobre las rentas inmobiliarias, dentro del segundo grupo que continuaba desarrollando actividades portuarias se encontraba Servicios Portuarios, que había comenzado a operar en Puerto Norte a principio de los años 90 con terminales de embarque en la denominada Unidad Portuaria III (UG N.º 6). Esta empresa se resistió al traslado de sus actividades portuarias a través de litigios judiciales.

Con el objetivo de redefinir las condiciones preestablecidas en el proyecto de ordenanza del año 2001 y acordar las condiciones de realización con cada desarrollador de manera independiente, la Secretaría de Planeamiento lo retiró de su tratamiento en el Concejo Deliberante y promovió la realización del “Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para la elaboración del Plan Particularizado para la 2^{da} Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz” en el año 2004. De esta manera, era posible otorgar legitimidad al nuevo esquema de gestión, a las decisiones morfológicas, y de manera simultánea, iniciar el proceso de valorización del suelo.

El primer premio del concurso (figura 3) fue otorgado al arquitecto rosarino Juan Munuce, quien, desde su amplia experiencia, proponía una secuencia de edificios articulados por espacios públicos y privados orientados a promover la integración con la ciudad existente. Una vez realizado el concurso, la estrategia para llevar adelante el nuevo proyecto de ordenanza fue, por una parte, contratar a Juan Munuce para traducir las premisas proyectuales a la letra del nuevo proyecto de ordenanza. Por otra parte, contratar a Jorge Doncel, quien, desde su amplia trayectoria en desarrollos inmobiliarios en la ciudad (BARENBOIM, 2013), brindaba asesoramiento sobre las condiciones de rentabilidad de la propuesta.

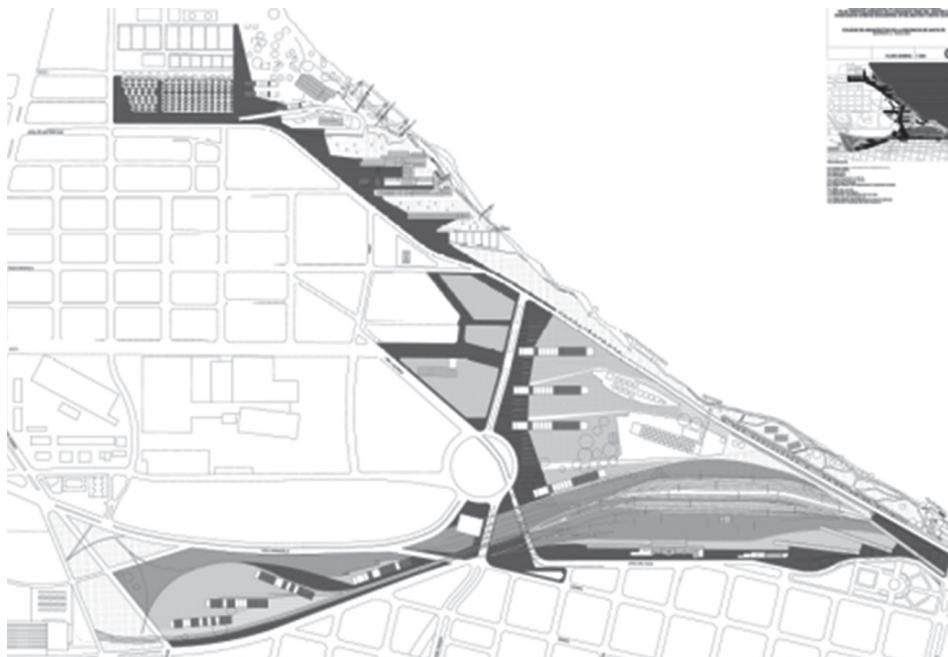


Figura 3. Primer Premio
Concurso Nacional de
Anteproyectos e Ideas.
Autor: Arq. Juan Munuce.
Fuente: archivo arquitecto
Juan Munuce

Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado

De esta manera, la Secretaría logró adquirir capacidades proyectuales e inmobiliarias para construir los consensos requeridos y logró la aprobación de la Ordenanza N.º 7892/2005, correspondiente al “Plan Especial 2^{da} Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz. Puerto Norte”. Esta sectorizó el área en siete polígonos denominados Unidades de Gestión (UG), ahora sí “en función de la propiedad de la tierra o de las diferentes modalidades de organización entre propietarios” (MCR, 2005). Simultáneamente, en el marco técnico administrativo, según las normas urbanísticas particulares, Puerto Norte se inscribió como Plan Especial (Ordenanza Básica) e incorporó la división en Planes de Detalle (Ordenanzas Complementarias).

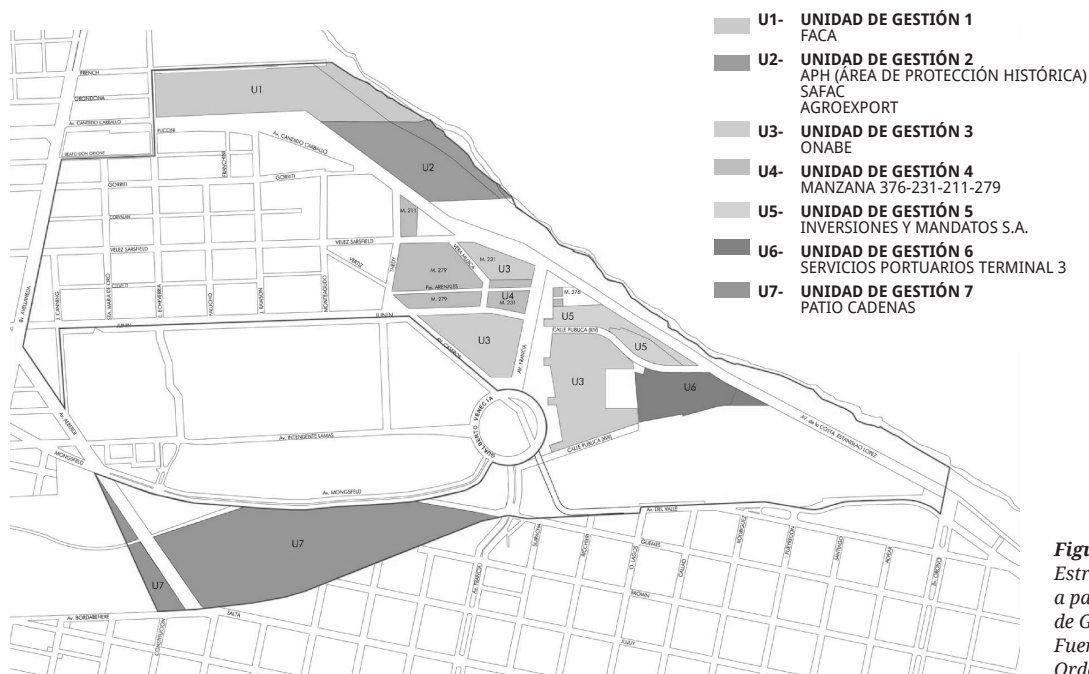


Figura 4.
Estructuración
a partir de Unidades
de Gestión.
Fuente: MCR,
Ordenanza 7892/05

9. La Ordenanza de Urbanización N.º 6492/97 posibilitó la implementación de dos herramientas indispensables para Puerto Norte: el “Programa de Urbanización Integral”, que establece las condiciones para la habilitación de tierra vacante con destino urbano, que regula la donación de espacios verdes y la provisión de servicios de infraestructura, y el “Convenio Urbanístico en suelo Urbanizable”, que posibilita la generación de instancias de acuerdo con los desarrolladores para establecer el modo y el plazo en que estas condiciones serán ejecutadas.

Es decir que el Municipio adoptó el siguiente esquema, según la Ordenanza de Urbanización⁹, para la gestión de Puerto Norte: la Ordenanza Básica establecía los lineamientos generales del Plan Especial; las Ordenanzas Complementarias, las condiciones de urbanización referidas a la morfología y los indicadores edilicios de cada UG. Estos quedaban formalizados en un Plan de Detalle a través de un Acta Acuerdo. Ambos constituían el Convenio Urbanístico.

Esta diferenciación en sectores utilizando los principios del Convenio Urbanístico, indicados en el plano (figura 4), además de posibilitar la rearticulación de los procesos público-privados de toma de decisiones, le permitió a la Secretaría de Planeamiento incorporar nuevas obligaciones por fuera de la Ordenanza de Urbanización, a través de la figura de “servidumbre administrativa de uso público”. Esta permitía incorporar nuevos espacios de acceso público en terrenos de dominio privado. La coexistencia de ambos le otorgó a la Secretaría de Planeamiento nuevas posibilidades de negociación y la suficiente flexibilidad para acordar las condiciones de urbanización de manera particular con cada desarrollador (KOZAK & FELD, 2018).

En síntesis, la Ordenanza Básica de Puerto Norte puede ser comprendida como corolario de la extensa tradición de técnicos y políticos en la recuperación del frente costero según los alcances del proyecto urbano. En ese contexto, y ante la creciente disponibilidad de capitales orientados a la inversión inmobiliaria, intereses públicos y privados comenzaron a alinearse bajo las premisas del proyecto. De esta manera se inicia un período de aprendizaje, mediante el cual tanto las empresas privadas como los agentes municipales, en su proceso de construcción, comenzaron a adquirir nuevas capacidades de operación.

Desde la esfera de lo público, la estrategia fue adquirir competencias en relación con las condiciones de rentabilidad que manejaba el sector privado. Para ello, las posibilidades de concertación implícitas en la figura del Convenio Urbanístico posibilitaron garantizar las condiciones proyectuales del concurso y las de rentabilidad de los desarrollos. Este esquema a su vez permitió otorgarle celeridad al proceso y traccionar los intereses de aquellas empresas que continuaban oponiendo resistencias. De manera recíproca, las empresas desarrolladoras requerían recursos para acceder a los contactos y a la información necesaria para operar en los ámbitos de negociación que la misma ordenanza establecía. Estas “puertas giratorias” entre la esfera pública y la privada comenzaron a signar el devenir del proceso.

La puesta en marcha: disidencias y negociaciones

Hasta aquí fue posible iluminar algunos de los factores que permitieron la puesta en marcha de Puerto Norte. En el presente apartado, se aborda el momento en el cual se desarrollaron de las negociaciones de los Convenios Urbanísticos, a los fines de dar cuenta de la relevancia del esquema de gestión en la generación de los ámbitos de negociación y de las estrategias asumidas por los actores para adquirir capacidades diferenciales de operación.

En un primer momento, situado entre los años 2005 y 2006, el proceso no encontró mayores resistencias y, en función de los consensos ya construidos, se aprobaron los Convenios Urbanísticos de la UG N.º 5 (2005) y los correspondientes a la UG N.º 2 Sector 1 y a la Manzana 407 de la UG N.º 4 (2006). En un segundo momento, ubicado durante el transcurso del año 2008, se aprobaron la UG N.º 2 - Sector 2, las UG N.º 1 y UG N.º 6 y las manzanas nombradas como 279 y 376 de la UG N.º 4. Este se encontró atravesado por una nueva tensión producto de las elecciones celebradas en año 2007 y la nueva composición de la oposición en el Concejo Deliberante, que comenzó a desplegar acciones en bloque oponiendo resistencias al proceso. A partir del análisis de los debates parlamentarios, es posible restituir algunas de las tensiones y negociaciones que se encontraron por detrás de la suscripción de los Convenios Urbanísticos. En este contexto, la voz opositora de la concejala María Eugenia Bielsa¹⁰ permite dar cuenta del modo en que los debates académicos fueron recuperados e instalados en la esfera legislativa.

La argumentación “científica”, que promovía la implementación de políticas redistributivas, a partir de las posibilidades de reglamentación de la figura del Convenio Urbanístico, se transformó en uno de los ejes discursivos de la oposición. En ese escenario la tensión que enfrentó la Secretaría de Planeamiento fue doble. Por un lado, negociar con celeridad las condiciones de realización de cada Convenio Urbanístico, en consonancia con los tiempos cortos exigidos por de los desarrolladores. Por otro lado, construir los acuerdos en el Concejo Deliberante para aprobar de las Ordenanzas Complementarias y dar comienzo a las obras. En este contexto, la figura del Convenio Urbanístico posibilitó consolidar los ámbitos de negociación para el procesamiento de las condiciones de ejecución de las Unidades de Gestión y la construcción de los consensos para su realización.

10. Su trayectoria como arquitecta urbanista, al igual que Levin, Kingsland y Ábalos, se inició en el área de investigación en la Universidad Nacional de Rosario. Se trata de figuras que venían participando en los debates proyectuales sobre Puerto Norte desde el Seminario Internacional de Proyectos del año 1991.

No obstante, el desarrollo de estos ámbitos adquirió distintos grados de complejidad, en función de las exigencias de cada desarrollador. Las estrategias desplegadas por aquellas empresas que no pertenecían al ámbito local tuvieron un denominador común: la posibilidad de adquirir capacidades diferenciales de actuación no solo sobre las particularidades del mercado inmobiliario en la ciudad de Rosario, sino también sobre los canales de acceso a los contactos y a la información para operar en dichos ámbitos de negociación.

La primera estrategia fue replicar aquella asumida por IRSA para el desarrollo del *shopping* y contratar a profesionales con capacidades adquiridas en la administración municipal, para la ejecución de sus proyectos. Por un lado, Inversiones y Mandatos (UG N.º 5) contrató a quien se había desempeñado primero como subsecretario y luego como secretario de Planeamiento en el año 1999. Por otro lado, Ingenconser desarrolladora de Ciudad Ribera (UG N.º 2- Sector 2) contrató al arquitecto que, luego de dirigir la Secretaría de Planeamiento entre los años 1995 y 1999, asumió distintos cargos de gestión. Es decir que las capacidades adquiridas desde la gestión municipal eran requeridas por el sector privado para operar en los ámbitos de negociación. En este punto, interesa retomar los postulados de MENAZZI Y JAJAMOVICH que, a partir de las relaciones entre saberes y prácticas, encuentran en las trayectorias de los actores la clave para relativizar las relaciones binarias entre lo público y lo privado (MENAZZI & JAJAMOVICH, 2019, p. 20). La segunda estrategia fue asociarse con empresas menor escala, pero con trayectoria en el ámbito inmobiliario local. En el caso TGLT, desarrolladora de Forum en la UG N.º 2 - Sector 1, se asoció con las empresas Edgardo Berman y Lamelas. En cuanto a IRSA, para el desarrollo de Condominios del Alto en la manzana 407, se asoció con las empresas Fundar y Rosental. Ambas estrategias permitieron la adquisición de capacidades diferenciales para operar en los ámbitos de negociación construidos alrededor de la figura del Convenio Urbanístico.

En síntesis, estos “ámbitos de negociación” se constituyeron en la arena de combate donde se dirimieron las coaliciones entre los intereses de las empresas que requerían determinados indicadores urbanísticos para sus desarrollos inmobiliarios y los de la Secretaría de Planeamiento, que imponía condiciones y compensaciones para aprobarlos. Desde la esfera municipal, la estrategia se basó en consolidar las condiciones de liderazgo ya construidas durante el momento de la gestación y, de esta manera, constituirse

como único interlocutor frente a los actores inmobiliarios. Aquí el esquema de gestión adoptado fue fundamental para otorgarle celeridad al proceso, construir los consensos en el marco de los debates parlamentarios y acordar las condiciones de realización con los desarrolladores inmobiliarios. Desde la esfera privada, las estrategias adoptadas posibilitaron que las empresas, en su proceso de construcción, pudieran adquirir capacidades diferenciales de operación en aquellos ámbitos de negociación que se estructuraron por detrás de las alternativas del Convenio Urbanístico. Estas capacidades otorgaron acceso tanto al conocimiento sobre las lógicas de funcionamiento del gobierno y del mercado inmobiliario local como a la red de contacto e información requerida para operar en dichos ámbitos.

Un cambio de rumbo: nuevos actores y reglas de juego

En los apartados anteriores fue posible, a partir de la restitución del proceso de formulación y puesta en marcha de los Convenios Urbanísticos, dar cuenta del modo en que, en su proceso de construcción, los actores fueron adquiriendo capacidades diferenciales para operar en los ámbitos de negociación. En el presente apartado se propone dar cuenta de los factores que incidieron en el nuevo rumbo que adquirió el proceso, producto de, por un lado, el cambio de gobierno en el año 2011 y la consecuente pérdida de protagonismo de la Secretaría de Planeamiento y, por el otro, el cambio en la política económica nacional implementada a partir del año 2016, que modificó la ecuación económica de los desarrollos inmobiliarios en relación con rentabilidades y facilidades que comenzó a otorgar el mercado financiero.

El cambio de rumbo en la gestión del proyecto permitió el despliegue de nuevas estrategias por parte de los actores privados que ya se habían construido y consolidado alrededor de las alternativas del proyecto. En esta orientación resulta paradigmático el proceso por el que atravesó el Convenio Urbanístico correspondiente a las UG N.º 1 y UG N.º 6, suscripto con Servicios Portuarios. En el primer apartado, fue posible dar cuenta de su estrategia inicial para resistir al traslado de las actividades portuarias a partir de demandas judiciales. Cuando estas se resolvieron a favor del Estado y debió dejar de funcionar, diversificó sus actividades de negocios y se incorporó en el tablero de la competencia inmobiliaria. Con este objetivo, siendo propietaria de la UG N.º 6, adquirió en el año 2005 los terrenos correspondientes a la UG N.º 1 (CUENYA, 2012). Estos factores hicieron de la