

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO PRÁCTICA POLÍTICO-ACADÉMICA-ADMINISTRATIVA. ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE ROSARIO: PLAN URBANO ROSARIO 2007-2017 *

Maraggi, Inés **

RESUMEN

Entendiendo la planificación territorial como una actividad político-académica-administrativa, es posible afirmar que su práctica ha ido adquiriendo diferentes matices en concordancia con los modelos de desarrollo que se fueron sucediendo en Argentina a lo largo de distintos períodos históricos. En este sentido, y en el marco del “*Seminario – Taller de Instrumentos y Técnicas de la Planificación Territorial*”, el presente trabajo tiene como objetivo ofrecer una reflexión crítica de la experiencia de planificación llevada a cabo en la ciudad de Rosario mediante el análisis del Plan Urbano Rosario 2007-2017. A través de esta experiencia es posible visualizar la relación que se mantiene entre el contexto político, económico y social y las transformaciones territoriales promovidas desde la planificación, en la ciudad de Rosario manifestadas por medio de las propuestas de revalorización de ciertos sectores de la ciudad, el auge de la construcción a partir de los llamados “ladrillos de soja” y los acuerdos efectuados entre el Estado municipal y agentes privados para la implementación de determinados programas.

Mediante el análisis del Plan Urbano, junto con bibliografía referida a la problemática en cuestión y artículos periodísticos, en primera instancia se expone una presentación del Plan Urbano Rosario 2007-2017, para luego analizar la perspectiva de planificación adoptada, la participación ciudadana en las etapas de elaboración y puesta en práctica del plan, los resultados que se han obtenido hasta el momento en relación con el diagnóstico previo, así como los conflictos que han surgido en torno a esta experiencia de planificación.

Palabras claves: Plan Urbano Rosario - planificación territorial – participación ciudadana

* Trabajo realizado en el marco del Seminario - Taller Instrumentos y Técnicas de la Planificación Territorial dictado por el Dr. Horacio Bozzano, la Dra. Julieta Frediani y el Dr. Gastón Cirio, FaHCE, UNLP, 1° cuatrimestre del año 2015.

** Estudiante de la Licenciatura en Geografía, Departamento de Geografía, FaHCE, UNLP.
nequimaraggi@yahoo.com.ar

Introducción

La planificación territorial, entendida como una actividad político-académica-administrativa, ha ido adquiriendo diferentes matices a lo largo del tiempo concordando con los modelos de desarrollo que se fueron sucediendo en Argentina. En el marco del régimen de acumulación neo-desarrollista, el modelo de desarrollo implementado a partir del año 2002 es denominado productivo exportador por el rol central que ocupa esta actividad y caracterizado por la *“devaluación monetaria, retenciones a las exportaciones primarias, pesificación asimétrica de las deudas privadas, “salvataje” del sector financiero, cesación de pagos externos y control de las tarifas de los servicios públicos (...) planes de obras públicas motorizados por la gestión kirchnerista, la reimplantación de subsidios diversos a la producción de ciertos bienes y servicios, y la intervención directa en las actividades productivas a través de procesos de “reestatización o de creación de empresas públicas”* (Varesi, 2010 citado por Cirio, 2014:113), un conjunto de políticas que implican la transferencia al capital privado de ingresos públicos y el mantenimiento de sus ámbitos de acumulación. Durante este período se destaca la inversión pública en infraestructura y encadenamientos productivos, y se hace muy notoria la presencia del Estado en la planificación territorial. Considerando que el objetivo del presente trabajo es realizar una reflexión crítica de la experiencia de planificación llevada a cabo en la ciudad de Rosario mediante el análisis del Plan Urbano Rosario 2007-2017, es importante tener en cuenta las medidas señaladas por la estrecha relación que mantienen con las transformaciones urbanas, particularmente en lo referido a la revalorización de determinados sectores de la ciudad, el auge de la construcción a partir de los llamados “ladrillos de soja” y los acuerdos que se van a efectuar entre el Estado municipal y agentes privados para la puesta en práctica de ciertos programas.

Para organizar el trabajo se comenzará con una presentación del Plan Urbano Rosario 2007-2017, abordando sus objetivos, el marco normativo en el que se inserta, el diagnóstico que se hizo de la ciudad previamente a la elaboración del Plan, y los instrumentos normativos que lo componen. En segunda instancia se analizará la perspectiva de planificación adoptada en esta experiencia, indagando tanto en el enfoque sectorial o integral que se privilegió, como en la participación ciudadana y el equipo de trabajo que fue convocado. Posteriormente se hará hincapié en los resultados que se han obtenido hasta el momento en la implementación del Plan y en ciertos conflictos que han surgido en torno a esta experiencia de planificación.

1. El Plan Urbano Rosario 2007-2017

De acuerdo a lo expresado por De Mattos (1979), todo proceso de toma de decisiones y realización de acciones concretas es competencia de la planificación, mientras el plan refiere a un documento formal que orienta la acción e intervención sobre el territorio. El Plan Urbano Rosario 2007-2017 (PUR), fue una iniciativa impulsada desde la Municipalidad de Rosario para llevar a cabo una transformación física y funcional de la ciudad en modo ordenado y planificado de acuerdo al perfil de ciudad que se proyecta a futuro. En el PUR se propone como objetivo central *“promover un desarrollo equilibrado de los distintos distritos y sectores que configuran el ejido municipal”* (PUR, 2011:45), concibiendo al *plan urbano* como *“la figura del planeamiento en la que se define el proyecto urbanístico deseado y posible de transformación a futuro de la ciudad. En él se indican las directrices generales de ordenamiento integral del territorio municipal (...) Es una herramienta básica de actuación, para impulsar la incorporación de importantes modificaciones en su estructura física y funcional, ordenar la acción pública y promover la inversión privada. Estas definiciones le darán marco a la elaboración de todos aquellos otros instrumentos necesarios para la puesta en marcha y ejecución de las políticas urbanísticas”* (PUR, 2011:44). Una definición que en su análisis puede generar ciertas controversias. Vinculándola con lo expuesto por Reese (2011), si bien este autor coincide con el PUR en que un Plan Urbano señala los lineamientos para el ordenamiento territorial de la ciudad y se constituye en el eje central al que se deben adaptar las distintas políticas y acciones urbanísticas públicas y privadas, a diferencia del enfoque físico-funcional que prevalece en el PUR, Reese destaca el rol social que puede asumir un Plan Urbano, respondiendo a las necesidades de los ciudadanos, las problemáticas sociales, cuestiones ambientales y actividades económicas.

1.1 El PUR y su relación con las normativas urbanísticas locales y provinciales

Si bien no ha sido la protagonista de las distintas gestiones públicas, la planificación urbana tiene una historia de antecedentes importantes en la ciudad de Rosario¹. El plan urbano que se encontraba vigente al momento de impulsarse el Plan Urbano Rosario 2007-2017 era el Plan Regulador Rosario del año 1967, redactado por la Comisión Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria de Rosario, lo cual refleja la importancia asignada en aquel entonces a los grandes componentes estructurales de la ciudad. Bajo

1 Se reconocen entre los antecedentes los Planes de Ensanche (Plano de Delineación de la Ciudad 1871 y Plan de Ensanche y Puerto 1890), Planes de Embellecimiento (Plan de las disposiciones proyectadas para el embellecimiento, mejoramiento y desarrollo futuro de la ciudad 1911), Planes Reguladores (Plan Regulador de Rosario 1935, Plan Rosario 1952 y Plan Regulador de Rosario 1967) y Planes Directores (Plan Director de Rosario 2001).

la iniciativa de integrar las distintas revisiones efectuadas sobre el Plan Regulador (1990, 1995, 1999 y 2007) en la elaboración de un nuevo plan, se puede percibir una concepción de la planificación como proceso, dinámico y constante.

Siguiendo una concepción de continuidad urbana, el Plan Regulador Rosario de 1967 proponía “Convenios Intermunicipales de Información” para articular el ordenamiento territorial de Rosario con el de las localidades vecinas, dando cuenta de una perspectiva urbana de espacio-red. Paralelamente, siguiendo los objetivos de planificar la ciudad de acuerdo a las propiedades, condiciones y perfiles urbanos y funcionales específicos para cada sector, se elaboró un Código Urbano de zonificación. Este instrumento fue aprobado en 1967 y se constituyó en materia de revisión por distintas ordenanzas entre 2008 y 2013. Si bien se trató de un importante y complejo cuerpo normativo, a la luz de las transformaciones experimentadas por la ciudad se tornó necesaria la elaboración de un nuevo plan urbano que se correspondiese con el acontecer actual y las nuevas proyecciones a futuro de la ciudad.

El nuevo Plan Urbano Rosario se articula técnica e institucionalmente tanto con el Plan Estratégico Rosario Metropolitana y con los planes sectoriales que regulan temáticas específicas de la ciudad de Rosario, como con el Plan Estratégico Provincial (PEP) Santa Fe cuyos lineamientos comenzaron a elaborarse en el año 2008 mediante sucesivas Asambleas Ciudadanas. Este plan divide a la provincia en regiones *“identificadas a partir del diálogo, la participación ciudadana y la concertación, y del reconocimiento de las marcas naturales del medio físico, de las tradiciones y la cultura de sus pueblos, de su organización social, económica y productiva; las cinco regiones permiten distinguir la diversidad en la unidad. En cada una de ellas, se identifican nodos de distribución y redistribución de capacidades, información y recursos.”* (PEP Santa Fe, 2012:41). Rosario junto con los departamentos Iriondo, San Lorenzo, Belgrano, San Martín, Constitución, Caseros y San Jerónimo (parcialmente), integran la Región 4 cuyo Nodo es la ciudad de Rosario. Tanto el PUR como el PEP Santa Fe abordan la planificación mediante una lógica de ordenamiento zonal, dividiendo al territorio por zonificación/regionalización. Sin embargo, si bien el PUR se enmarca en el plan provincial, mientras el primero incluye tópicos urbanos particularmente físicos y funcionales, el segundo abarca un conjunto de problemáticas relevantes desde el punto de vista social como “educación y salud con equidad”, “territorio y ciudadanía”, “convivencia, justicia y seguridad”, y “agua como derecho y oportunidad”. Esta normativa afronta de manera integral distintas cuestiones vinculadas entre sí direccionando en un determinado sentido la planificación, políticas y acciones en el territorio provincial (PEP Santa Fe, 2012).

Más allá de esta normativa, la Provincia de Santa Fe no cuenta con una Ley que rija el ordenamiento del territorio y regule el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del

suelo. Del mismo modo, no se cuenta con una política urbana que regule a nivel nacional el ordenamiento territorial, deliberando su reglamentación a las jurisdicciones administrativas de niveles inferiores (Reese, 2006).

1.2 Diagnóstico de la ciudad de Rosario

Un momento inicial a la hora de planificar la ciudad es conocer la realidad mediante la construcción de un *diagnóstico*, concebido como un proceso que permite identificar los problemas, explicitar sus causas y reconocer las alternativas posibles para su resolución. En el caso de la ciudad de Rosario, el diagnóstico estuvo enfocado en las variables accesibilidad al suelo, provisión de infraestructura, construcción de vivienda, desarrollo de actividades productivas y servicios, y preservación del patrimonio; variables que posteriormente se constituyeron en los ejes a trabajar del PUR. Este diagnóstico se elaboró a partir de la Mesa de Concertación llevada a cabo en el año 2004 como iniciativa de la Secretaría de Planeamiento Municipal, y en la cual participaron funcionarios de organismos públicos, empresarios, profesionales de distintas disciplinas y organizaciones sociales.

Al elaborar el diagnóstico de la ciudad de Rosario se visualizó como uno de los problemas más acuciantes la contradicción entre el déficit habitacional que afectaba a un amplio sector de la población rosarina, y un crecimiento acelerado en la industria de la construcción. En un contexto financiero de desconfianza en los bancos locales, los inversores optaban por invertir sus ahorros, excedentes en gran medida de la producción agraria de la región, en la adquisición de bienes en el mercado inmobiliario. Como señala Bragos (2008:5), *“la inexistencia de otros medios para canalizar las inversiones de capital, asociada a la desconfianza, hacen que la construcción sea el único medio atractivo para mantener y reproducir el capital”*. Ligado a ello y de acuerdo al Código Urbano que estaba vigente, grandes extensiones de suelo urbano eran consideradas aptas para la construcción de edificios de departamentos en altura. Ante la ausencia de selectividad, el Código no regulaba eficazmente los procesos de construcción de la ciudad y la actividad se concentraba en aquellos sectores más valorizados por el mercado inmobiliario. Al incrementarse la demanda de las áreas con vistas al río Paraná, comenzaron los conflictos con los asentamientos irregulares presentes en las tierras bajas costeras.

Dentro de las problemáticas visualizadas a la hora de llevar a cabo el diagnóstico de Rosario se destacó también un proceso de sustitución edilicia en el área central y en su entorno que derivó en la pérdida de un significativo patrimonio arquitectónico e histórico rosarino. Este proceso fue modificando la fisonomía de barrios tradicionales de la ciudad y algunos sectores se enfrentaron a problemas ligados al suministro de los servicios y

condiciones ambientales desfavorables por la intensidad de uso de las parcelas producto de la construcción de edificios. El área céntrica de la ciudad que concentra la actividad de la construcción, si bien cuenta con todos los servicios, es la zona con las redes más antiguas de la ciudad. Asimismo, también se han profundizado problemas ambientales vinculados al vertido de residuos, la contaminación atmosférica y sonora derivada del incremento del parque automotor, la escasez de espacios públicos y la contaminación visual producto del exceso de publicidad en el área central.

Mediante el diagnóstico de Rosario fue posible ampliar los conocimientos sobre la conjunción de problemáticas que se estaban desarrollando, evidenciándose la necesidad de un nuevo plan que reoriente el proceso de planificación de la ciudad. No obstante, este diagnóstico crítico no se corresponderá con la perspectiva física y funcional que caracterizará al nuevo Plan Urbano.

1.3 Instrumentos del Plan Urbano Rosario 2007-2017

El contexto de globalización que afecta a las sociedades de las últimas décadas genera transformaciones en el ámbito espacial, manifestándose en los cambios experimentados en la organización espacial de las ciudades, las organizaciones productivas del capital y el rol asignado al Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales. Considerando que desde los años '80 del siglo XX la estructura urbana de las ciudades latinoamericanas presenta tendencias hacia la polarización social y espacial, los *instrumentos de planificación y gestión urbana* se posicionan como herramientas claves para intervenir en la configuración del territorio (Reese, 2011).

Para su implementación, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 cuenta con un conjunto de instrumentos específicos integrados en el compendio Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario², que vienen a sustituir al Código Urbano que había sido elaborado como instrumento para el Plan Regulador Rosario de 1967.

La existencia de instrumentos que emprenden la planificación desde diferentes escalas se vincula con la perspectiva de zonificación que prevalece en el Plan, donde se incluyen normativas de carácter global para regular toda el área municipal, y normativas sectoriales para la intervención en una fracción urbana particular. Haesbaert (2014) distingue entre espacios-zona, caracterizados por la fijación, el cierre y la contigüidad; y los espacios-red, vinculados a la movilidad y los flujos. En el caso del PUR es posible percibir una lógica espacial zonal delimitando, en primer lugar, los seis ejes centrales que

2 Bajo el nuevo marco normativo, las operaciones específicas a desarrollar a diferentes escalas serán abordadas tanto por instrumentos normativos y de planificación como mediante instrumentos de gestión, promoción y desarrollo. Para profundizar en dichos instrumentos puede remitirse al Plan Urbano Rosario 2007-2017 disponible en: http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf

guiarán la implementación del Plan (las Centralidades Urbanas, el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte-Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste, los Bordes de los Arroyos y el Nuevo Frente Territorial) y, en segundo lugar, las áreas que serán susceptibles de intervención de acuerdo a las normativas urbanas específicas. Concordando con lo expresado por Haesbaert (2014:27), *“aunque concretamente el espacio nunca puede ser visto solamente en la perspectiva de sus “áreas” o “zonas”, so pena de simplificarlo como espacio absoluto, jamás podremos prescindir de ciertas delimitaciones zonales en nuestras prácticas políticas o en nuestros procesos de investigación (...) la intervención, de otra manera, sería inviable”*. En el caso rosarino, la definición de las distintas áreas que conforman la zonificación se vincula particularmente con los aspectos físicos y funcionales que caracterizan a cada una de ellas dentro de la ciudad.

Los instrumentos de gestión, promoción y desarrollo tal como los denomina Reese (2011), son mecanismos que permiten llevar a cabo la gestión e intervención urbana en contextos donde los gobiernos locales, por la escasez de recursos económicos con los que disponen para realizar grandes transformaciones urbanas, recurren a distintas alternativas privadas de financiamiento. Mientras la planificación tradicional requiere un Estado fuerte, único y responsable en la toma de decisiones, en la planificación estratégica el Estado manteniendo el rol de gestor y director, actúa junto con otros actores sociales, sean estos organismos públicos o empresas de capital privado (Robirosa, 2002). En este contexto, los Convenios Urbanísticos se constituyen como instrumentos jurídicos para formalizar acuerdos entre el gobierno municipal, que planifica y gestiona los proyectos, y los actores privados que los financian. Mirta Levin (2012), Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario al momento de formularse el Plan Urbano, sostiene al respecto que gracias a los inversores privados es posible construir viviendas e infraestructura social, como ocurrió con el Barrio Itatí. No obstante, se corre el riesgo de que los terrenos sobre los que se construyen dichas viviendas sean comprados por firmas privadas. Es decir, que los inversores no sólo financien la construcción en sí misma sino que también intervengan en el proceso de adquisición de las tierras, obteniendo a partir de ello gran parte de los beneficios a futuro. Siguiendo este mecanismo de gestión, el Estado Municipal no se posiciona en un rol protagónico en el planeamiento y construcción de la ciudad, tal como destaca Levin sino que, por el contrario, da lugar al avance de las estrategias privadas de inversión y acumulación en la planificación.

De acuerdo a lo expuesto en el Plan Urbano Rosario, el mismo será sujeto a revisiones para identificar aquellas situaciones en que los procesos reales no se correspondan con

las indicaciones del Plan, estableciéndose como plazo máximo entre dos revisiones continuas un período de diez años. En ocasiones en que las readaptaciones requeridas no modifiquen las directrices estructurales de ordenamiento se llevará a cabo una actualización; mientras que cuando se alteren significativamente las bases de ordenamiento de la ciudad se procederá a su reformulación total o parcial. Bajo esta pauta de revisión subyace un postulado propio de la *planificación normativa* que se contrapone con los lineamientos de *planificación estratégica* formulados en el PUR. La planificación estratégica se caracteriza por ser flexible a las circunstancias acontecidas en los escenarios urbanos, adaptándose a las situaciones que surjan espontáneamente y así lo requieran; pero si se desean resaltar las situaciones que no coinciden con lo establecido en el PUR se anula la flexibilidad y se retoma el camino de indicadores estrictos e inmodificables que caracterizaron a los planes elaborados bajo la planificación normativa.

2. Perspectiva adoptada en el proceso de planificación

2.1 Planificación Integral / Sectorial

En el presente trabajo la *planificación* es concebida como un proceso político que implica adoptar un enfoque teórico particular, indagar sobre cuestiones empíricas, tomar decisiones y ejecutar las prácticas necesarias para su implementación. Asimismo, y siguiendo lo expuesto por Coraggio (1994), la planificación es entendida como una práctica de socialización por presentar pugnas derivadas de proyectos sociales contrapuestos. Este autor distingue entre el enfoque de planificación *neoclasista*, caracterizado por cosificar la cuestión territorial, homogeneizando la práctica de planificación en territorios totalmente dispares y siendo funcional al sistema capitalista; y la perspectiva *contestataria* que afirma la cuestión territorial como social y considera que la planificación no conlleva en sí misma a la transformación social sino que, una vez decidido el cambio político, puede emplearse como instrumento para su concreción. Complementariamente, Cabrales Barajas (2006) distingue entre *planificaciones sectoriales*, dirigidas a una temática particular para responder a objetivos desagregados y analizar los factores para aumentar la rentabilidad; y *planificaciones integrales* que diseñan directrices para coordinar las políticas sectoriales.

El Plan Urbano Rosario 2007-2017, de acuerdo a las temáticas que aborda sigue los lineamientos de una planificación esencialmente física y establece tanto políticas integrales destinadas a todo el territorio municipal, como políticas sectoriales a aplicar en determinadas problemáticas. Respecto a las primeras, se vinculan con elementos estructurales que inciden en la organización, el desarrollo y el funcionamiento de la

ciudad, como son los sistemas viales, de espacios públicos, infraestructura, servicios básicos y ordenamiento del suelo, y se manifiestan mediante los Planes de Distrito y los Planes Maestros; mientras que las políticas sectoriales refieren a cuestiones específicas de intervención a través de Planes Sectoriales (Ambiental, de Movilidad y Accesibilidad Urbana, de Desarrollo de Suelo Industrial, de Infraestructura y Servicios, y de Suelo, Servicio y Vivienda), en determinados sectores urbanos, sea a nivel de Planes Especiales o Planes de Detalle. Frente a ello, es imprescindible que los planes que se formulan sectorialmente estén acompañados por políticas destinadas a lograr su articulación, tanto a nivel intraurbano entre las distintas áreas que integran la ciudad, como en el conjunto de las localidades cercanas. De otro modo puede ocurrir que los objetivos a largo plazo sean dejados de lado, que la adaptación a las circunstancias derive en la flexibilización frente a los intereses empresariales en detrimento de las necesidades de la ciudadanía, y que la ciudad se piense como una empresa, donde lo importante es producir, gestionar y competir con otras ciudades (Martínez López, 1999).

2.2 Equipo de trabajo y participación ciudadana

La planificación estratégica como modo de gestión participativa del territorio también supone la participación, planificación y control de la población sobre la gestión y la toma de decisiones de las políticas públicas, donde pueden brindar sus opiniones y aportar sugerencias y propuestas, recibiendo respuestas de los organismos involucrados. Desde la perspectiva de Barrera (2009), la escala de gobierno local es la privilegiada para impulsar este tipo de gestión por la flexibilidad institucional y los sentidos de identidad y pertenencia que caracterizan a la ciudadanía. Siguiendo a este autor, *“la proliferación de instrumentos de gobierno local participativo, más allá del fetichismo metodológico que puede tener implícito, tiene como horizonte, desde la perspectiva que defendemos, articular nexos de sentido que permitan un nuevo contrato social, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos –pero a la vez en el respeto a sus particularidades culturales–, en la búsqueda de la equidad, en el enfrentamiento a las formas de segregación social y territorial, y en la construcción de ciudades abiertas, integradas, solidarias”* (Barrera, 2009:107). La participación democrática implica que los ciudadanos se involucren en asuntos públicos y afirmen sus derechos civiles y políticos. Coincidiendo con ello, en el Informe elaborado luego de una Audiencia Pública, la Secretaría de Planeamiento de Rosario (2007:3) expresó que *“la participación ciudadana no significa delegar en la ciudadanía las responsabilidades que le competen al Estado, sino ampliar la frontera de los derechos ciudadanos y darle mayor sustento a la gestión local”*.

En el Plan Urbano Rosario, la participación ciudadana en la construcción del diagnóstico se gestionó mediante la Mesa de Concertación llevada a cabo en agosto de 2004, conformada por una serie de cuatro instancias de discusión en torno a los contenidos y lineamientos que conformarían el nuevo plan de ordenamiento urbano. En dicho debate intervinieron el Concejo Municipal, organismos públicos, asociaciones sin fines de lucro, colegios de profesionales, cámaras, empresas privadas, federaciones y fundaciones, universidades y la Municipalidad de Rosario. Los resultados obtenidos luego del debate fueron sintetizados en la denominada Carta de Concertación, que se constituiría en el puntapié inicial para la confección del Plan Urbano Rosario. En base a este material y al que se fue recolectando en años posteriores, en el año 2008 se presentó ante el Concejo Municipal el Anteproyecto de Ordenanza del Plan Urbano Rosario 2007-2017.

Otra instancia de participación estuvo destinada a la definición de las nuevas Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario que serían sancionadas para sustituir al Código Urbano vigente. En este caso, el equipo técnico del Programa de Patrimonio de la Municipalidad junto con docentes de la Facultad de Arquitectura, elaboraron una propuesta de reforma que fue expuesta públicamente en marzo de 2007. A partir de entonces se dio inicio a un período de consulta pública y presentaciones de propuestas por parte de distintas instituciones y organizaciones, monitoreado por la fundación rosarina Ejercicio Ciudadano. Dentro de las voces que se hicieron eco estuvieron el Colegio de Arquitectos de la provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario, representados mediante sus respectivos presidentes Edgardo Bagnasco y Aureliano Saruá, quienes reconocieron la necesidad de un reordenamiento urbano para preservar las obras con significativo valor patrimonial, pero estableciendo límites racionales y conservando áreas sin impedimentos en la construcción para no perjudicar lo que es, a su juicio, el principal motor económico de la ciudad y no atentar contra las fuentes de trabajo que genera la construcción. Desde esta institución se cuestionó la iniciativa municipal por no haber sido convocados para participar en la formulación de la propuesta que sería puesta en debate y, adhiriéndose a la Asociación de Empresarios de la Vivienda y la Cámara Argentina de la Construcción conformaron la Comisión Asesora del Plan como frente opositor a la propuesta municipal. Por el contrario, en la Audiencia Pública que se llevó a cabo en mayo de 2007 participaron 285 personas entre profesionales, vecinos, funcionarios públicos y organizaciones de distinto carácter que se consideraban involucrados en la temática en cuestión y deseaban exponer sus opiniones y propuestas al respecto. Se presentaron exposiciones individuales, colectivas e institucionales. Esta estrategia se consideró transparente y positiva por la pluralidad de voces que acaparó. Para el cierre del proceso y ante la disyuntiva entre los vecinos y los empresarios, se recurrió a una auditoría externa, convocando a un comité de tres

expertos: Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta (arquitecto y Doctor en Geografía mexicano), Federico Bervejillo Terra (arquitecto uruguayo), y David Kullock (arquitecto argentino) (Bragos, 2008).

Una vez elaborado el Plan, se creó una Comisión Técnica con el objetivo de asesorar a la Municipalidad respecto a cómo llevar a la práctica las instancias planificadas, integrada por representantes de distintas instituciones vinculadas con el Plan, reparticiones municipales afines y profesionales en temáticas urbanas de la Universidad Nacional de Rosario, no incluyéndose en este caso las organizaciones vecinales. Martínez López (1999) señala este exclusivismo como una restricción importante de la participación, donde siguiendo el objetivo de alcanzar fácil y rápidamente un consenso se seleccionan los grupos y personas, procurando la menor disparidad posible entre ellos.

Si bien la participación ciudadana, de profesionales y diferentes organizaciones estuvo presente en el debate en torno al Plan Urbano Rosario, es necesario reflexionar respecto a si se está frente a una política de largo plazo que va a estructurar la gestión o si es una estrategia de legitimación temporal. Más aun considerando que en numerosas oportunidades los sectores que concentran el poder político y económico consienten la participación de todos los actores no para garantizar sus derechos como ciudadanos sino para ganar sus voluntades y que aporten sus recursos y capacidades en beneficio de sus intereses (Robirosa, 2002).

3. Productos y conflictos en torno al Plan Urbano Rosario

En el caso de la problemática vinculada con la sustitución edilicia y la pérdida de patrimonio histórico y arquitectónico, el PUR ha avanzado mediante el Programa de Preservación y Rehabilitación del Patrimonio en la regulación de las alturas de edificación y la restricción a determinadas tipologías edilicias. A través de este programa se relevan e inventarían los inmuebles, se regula la actividad en las áreas de valor patrimonial, se concientiza a la población y se asiste a las revalorizaciones mediante asesoramiento técnico, gestión y subsidios económicos provenientes del Fondo de Preservación.

Otro de los puntos claves en la implementación del PUR refiere a la planificación de Parques Habitaciones Integrados (PHI) por parte del gobierno municipal, con participación en su construcción de entes privados o reparticiones públicas de niveles superiores, provinciales o nacionales. Estos parques se caracterizan por su gran escala y se vinculan con la necesidad de disminuir la concentración céntrica e incrementar la densidad poblacional en la periferia, aumentar la superficie de espacios verdes, satisfacer la demanda de viviendas sociales y articular la construcción de viviendas, equipamientos,

espacios públicos e infraestructura de comunicación y servicios. Ejemplos de estos PHI son Ludueña, Wilde y Newbery, e Ibarlucea.

La reconstrucción del borde de los arroyos Ludueña y Saladillo, saneando los cursos de agua, designando las cuencas de los arroyos como Áreas de Protección Ecológica y Ambiental (APEA) y planificando los sistemas de movilidad en forma paralela a los bordes de los arroyos, es otro de los puntos en los que ha avanzado la implementación del plan. En el PUR se expresa que esta intervención es importante porque permite planificar la futura urbanización del área y “embellecer el territorio” que se encontraba degradado, convirtiéndolo así en un atractivo para la inversión privada. La expresión “*embellecer el territorio*” presenta un objetivo guiado por una concepción física del mismo que se visualiza técnica y operativamente en los objetivos formulados en la presentación del Plan, donde se postula como meta una “*transformación física y funcional de la ciudad*”, relegando a un segundo plano las problemáticas sociales más acuciantes y a los actores más vulnerables, muchos de los cuales residen precariamente en las márgenes de los arroyos. Ello impone límites significativos a la perspectiva estratégica de planificación, intervención y gestión de la ciudad.

El Plan Urbano Rosario si bien avanza en mitigar el problema diagnosticado sobre la sustitución edilicia y la pérdida del patrimonio histórico y arquitectónico rosarino, al mismo tiempo incrementa la problemática vinculada a la intensidad de la construcción y la segregación socio-espacial presente en la ciudad. Propone un modelo de ciudad que profundiza la desigualdad social mediante la revalorización de ciertas áreas urbanas que implica la expulsión hacia las periferias de aquellos ciudadanos que no pueden acceder a los elevados valores que se imponen desde el mercado inmobiliario.

Una de las controversias más importantes derivadas del Plan Urbano Rosario se desencadenó en el año 2008 en relación con el proyecto de urbanización privada que propuso el Departamento Ejecutivo Municipal en un área rural continua al barrio Nuevo Alberdi, ubicado en el noroeste de la ciudad de Rosario. En dicha zona, 70 hectáreas han sido señalizadas en el Plan Urbano como pertenecientes al predio privado “Palos Verdes”, cuando su uso real se corresponde con una zona rural donde residen alrededor de trescientas familias que subsisten mediante la cría de animales, la fabricación de ladrillos en hornos y la plantación de huertas comunitarias. Además de lo indicado en el Plan Urbano, la preocupación de los vecinos se vinculaba con el ensanchamiento del arroyo Ludueña y los canales Ibarlucea y Salvat que, como estrategia especulativa de agentes privados, podrían hacer que la zona se convierta en potencialmente urbanizable y ellos pierdan sus áreas de pastoreo. Ante los reclamos, Miguel Lifschitz quien era en aquel entonces el intendente de la ciudad, afirmó que no se encontraba vigente ningún

proyecto de urbanización para ese sector, que se deseaba conservar su uso rural y que el conflicto fue producto de un simple “error de coloreo” (Bloque Encuentro por Rosario, 2008).

Otra crítica referida al Plan Urbano Rosario fue formulada por Guarnaccia (2013) en torno a la manera en que se abordaron las problemáticas de pobreza, violencia y narcotráfico reinantes en la ciudad. Si bien en dicho instrumento normativo se reconoce la presencia de estos fenómenos, se afirma que la violencia es producida por los narcotraficantes, identificados como agentes externos cuando en realidad ya se encuentran radicados en territorio rosarino; mientras sostienen que la pobreza se vincula a la gran cantidad de migrantes que llegan a Rosario en condiciones de precariedad. Se expresa en el PUR (2011:6) que *“Rosario como otras grandes ciudades del país está sometida a una problemática de compleja solución: recibe un caudal inmigratorio que es expulsado de distintas regiones productivas del país. Esta población se incorpora a situaciones de pobreza en lugares donde las carencias son aún significativas. El control de esta situación y la búsqueda de soluciones, si bien exceden el alcance municipal, obligan al municipio a afrontar cada vez más –y como un gran desafío – el problema de la pobreza”*. Desde esta perspectiva, el “mal” siempre proviene de “afuera”, buscando de ese modo transmitir una imagen ciega de ciudad segura y en desarrollo de Rosario. Esta invisibilización de fenómenos refleja nuevamente la concepción físico/funcional del territorio que subyace a lo largo del Plan y que encubre las relaciones de poder presentes en la ciudad.

Reflexiones finales

La experiencia de planificación de Rosario que ha sido analizada a lo largo del presente trabajo permite vislumbrar la estrecha relación que se mantiene entre el desarrollo de una ciudad y su contexto político, económico y social. En este sentido, bajo el marco de un modelo neo-desarrollista donde el Estado interviene notoriamente en la gestión, pero se asocia con capitales privados inversores para llevar a cabo las obras requeridas, en la práctica de planificación de la ciudad de Rosario se evidencia una fuerte presencia del Estado en las instancias de elaboración del Plan Urbano, gestión y toma de decisiones, delegando a los agentes privados la ejecución de las obras. Este accionar, si bien permite poner en práctica lo planificado, no contribuye a una transformación social ni a una disminución efectiva de la desigualdad social por el protagonismo que se le otorga al capital privado que, aunque ejecute las obras, privilegiará sus intereses de acumulación. Tal es así que en la ciudad de Rosario buscando revalorizar el espacio público costero en servicio de toda la comunidad se derivó en un incremento de la construcción edilicia de

alto valor, paralela a la costanera y destinada a un grupo selectivo de ciudadanos. Vale preguntarse, entonces: Rosario, ciudad planificada ¿para quién?

Otro aspecto que adquirió gran importancia en la planificación de Rosario refiere a la participación ciudadana, aunque únicamente se incluyó en las etapas de elaboración del Plan. Profesionales, organizaciones sociales, vecinos, instituciones de distinta índole y empresas, fueron convocados para debatir en torno a la propuesta presentada por el equipo municipal. No obstante, la Comisión Técnica que se creó para asesorar al Municipio en las instancias de implementación del Plan sólo incorporó a profesionales de la Universidad Nacional de Rosario, reparticiones municipales e instituciones vinculadas a la temática del Plan. La participación ciudadana exclusiva en determinadas instancias de la planificación indica que la misma está siendo concebida como una mera herramienta para legitimar la política municipal, cuando realmente desde la planificación estratégica se la postula como el eje central para impulsar un proyecto de ciudad democrática que procura integrar social y espacialmente a todos sus ciudadanos.

El Plan Urbano Rosario respondió efectivamente a ciertas cuestiones presentes en el diagnóstico previo realizado, pero invisibilizó tanto en el diagnóstico como en el Plan elaborados problemáticas sociales acuciantes de pobreza, segregación socio-espacial y expansión del narcotráfico que están afectando a la ciudad.

Bibliografía

- Barrera, A. (2009) "Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales", en Poggiuese, H. y Cohen Egler, T. *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. CLACSO, pp.105-116.
- Bloque Encuentro por Rosario (2008). "Comunicado al Concejo Municipal de Rosario".
- Bragos, O. (2008). "Gestión del territorio y proceso de construcción de la ciudad. Reacciones y posicionamientos ante la redefinición de la normativa urbanística para las áreas centrales de Rosario", *Revista Proyección*. Año 4, Vol. 2, Nº5.
- Cabral Barajas, L. F (2006). "Geografía y Ordenamiento Territorial", en Hiernaux, D. y Lindón, A. *Tratado de Geografía Humana*. México, Anthropos, pp. 601-627.
- Cirio, G. W. (2014). "Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014", *Revista Realidad Económica*, Nº 286, pp. 93-121.
- Coraggio, J. L. (1994). "Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina". 3º Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México. Edición digital. Cap. III, pp. 187-221.

- De Mattos, C. (1979). "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*. Agosto, pp. 79-96.
- El Ciudadano y la gente, "Un debate para pensar la ciudad de los próximos años", 07/05/2010. Disponible en: <http://www.elciudadanoweb.com/un-debate-para-pensar-la-ciudad-de-los-proximos-anos/>
- Guarnaccia, S. "El mercado liberado". 21/01/2013. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201301/5233-el-mercado-liberado.html>
- Haesbaert, R. (2014) "Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales", *Cultura y Representaciones Sociales*. Vol. 8, N°16, pp. 9-29.
- Levin, M. (2012) "Los grandes proyectos urbanos contemporáneos", *Planes de las Ciudades*, Café de las Ciudades. Año 11, N° 119.
- Martínez López, M. (1999) "Las traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo", *Política y Sociedad*, Universidad de Vigo, Madrid. N°31, pp. 93-116.
- Reese, E. (2006) "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina", *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 65, N°1, pp.3-21.
- Reese, E. (2011) "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad", *Carajillo de la Ciudad*, Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad, UOC, Café de las Ciudades. Año 3.
- Robirosa M. (2002). La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias", *Mundo Urbano*, N° 18, UNQ.
- Tella, G. (S/D) "La zonificación urbana en su primer escenario. Aportes para una estructura disciplinar. Buenos Aires, Argentina. 1887/1944".
Disponible en: <http://www.arranz.net/web.arch-mag.com/3/coll/coll3t.html>

Documentos oficiales:

- "Informe final sobre los resultados de la Audiencia Pública", Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, 2007.
- "Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030", Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2012.
Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- "Plan Urbano Rosario 2007-2017", Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, 2011. Disponible en: http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf
- "Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza", Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, 2008.
Disponible en: http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur_07.pdf

