

Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina.*

Beatriz Cuenya**

con la colaboración de Silvia Pupareli***

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto Diseño e Implementación de Políticas, Programas e Instrumentos de Captación y Redistribución de Plusvalías, que desarrolló la Municipalidad de Rosario a través de un convenio con el Lincoln Institute of Land Policy, con el objetivo de fortalecer el rol del gobierno municipal en el manejo del suelo urbano, mejorar la equidad en el reparto de cargas y beneficios y con ello facilitar el acceso al suelo de los sectores de menores recursos.

** Beatriz Cuenya es investigadora del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

*** Silvia Pupareli es arquitecta especializada en temas de transporte urbano.

■ Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el proyecto Puerto Norte (PN), una de las intervenciones urbanas más importantes de la ciudad de Rosario en toda su historia. El propósito de PN es continuar con la reurbanización progresiva de un territorio de unas 100 Has, estratégicamente ubicadas en una zona próxima al área céntrica de la ciudad. El área ha sido caracterizada por ser estructuradora de la configuración del sector norte de la ciudad de Rosario y por constituir, desde sus inicios, uno de los enclaves industriales y de servicios más complejos y extensos de la ciudad. PN constituye la segunda fase de la operación de renovación urbana Scalabrini Ortiz ejecutada en predios aledaños y que ya ha producido cambios muy significativos en el área¹.

El estudio tiene dos focos: a) un análisis descriptivo de las principales características que presenta el proyecto y b) un análisis evaluativo de la normativa (tanto la de carácter general como la específica que acompaña al proyecto) en cuanto a la posibilidad que ella abre al Municipio de recuperar una porción de la valorización del suelo que el proyecto habrá de generar en el área.

Desde el punto de vista conceptual, PN constituye lo que la literatura reciente ha dado en llamar un Gran Proyecto Urbano (GPU). Los GPU son nuevos fenómenos que caracterizan al urbanismo que se difunde en las principales metrópolis del mundo bajo el influjo de la globalización. Presentan un conjunto de rasgos salientes; algunos tienen directas implicancias en la gestión del suelo. (Cuenya, 2006)

i) Los GPU se implantan en áreas estratégicas o "áreas de oportunidad" en cuanto a su accesibilidad y su potencialidad de transformación y valorización. Se trata de

predios localizados dentro del perímetro urbano que han quedado relegados por el declive de los usos que albergaban; que poseen una gran extensión con coeficientes urbanísticos muy bajos (porque los antiguos usos no requerían coeficientes elevados de ocupación) y con una considerable "capacidad ociosa" para nuevos usos.

ii) Los GPU aumentan de manera extraordinaria el valor del suelo no sólo en las áreas aledañas sino también en los predios en donde se localiza. A diferencia de los lotes regulares (pequeñas parcelas) cuya forma o tipo de ocupación no genera externalidades suficientemente fuertes como para incrementar su propio valor retroactivamente (un pequeño lote no tiene un impacto significativo en aquellos factores externos que pueden afectar su propio valor)², un gran proyecto urbano (dado su gran tamaño, la envergadura y naturaleza de las inversiones y edificaciones) sí ejerce influencia en esos factores y en el valor de la tierra sobre el que se asienta (Lungo & Smolka, 2005). Posteriormente, cuando finalizan las obras previstas y eventualmente cuando nuevas inversiones sean atraídas, se produce una progresiva valorización de las áreas aledañas.

iii) Las plusvalías urbanas generadas en los predios por los GPU tienen tres fuentes de origen: a) las inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos de todo tipo) usualmente a cargo del sector público; b) las inversiones realizadas en los propios predios por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad urbana y c) la decisión administrativa a cargo del municipio que auto-

riza modificar los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir, ya sea la extensión de la planta urbana o subdivisión de predios existentes, la implantación de usos de mayor jerarquía y/o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación elevando el índice de construcción, el índice de construcción en altura o ambos a la vez.

Cualquier terreno que recibe el beneficio de estas inversiones y decisiones regulatorias aumenta de manera extraordinaria su valor y su precio en el mercado.

iv) Los GPU son herramientas de generación público-privada de plusvalías que plantean una tensión entre sus componentes urbanísticos e inmobiliarios y exigen complejos mecanismos de gestión.

En este tipo de operaciones urbanísticas, el municipio no es el agente que vende los predios, ni tampoco el que invierte el capital para desarrollar el área. Pero, en cambio, sí aporta un elemento crucial en este tipo de *partnership* entre el sector público y privado: su poder regulatorio sobre el régimen de uso del suelo a reurbanizar. El Municipio (en virtud de una potestad que es exclusiva del Estado) no sólo determina que resulta de interés para la ciudad refuncionalizar las áreas ferro-portuarias en desuso, sino que, además, estipula bajo qué condiciones debe operarse dicho proceso, fijando las pautas en cuanto a nuevos usos permitidos, tamaños de parcelas, densidades y volúmenes arquitectónicos, entre otros aspectos que inciden en la formación de los precios del suelo (Cuenya et al., 2004).

Pese a este importante poder que tiene el municipio en la sociedad, la apropiación de las plusvalías generadas a través de operaciones urbanas de envergadura suele recaer

en los propietarios de los predios y/o en los urbanizadores. Esto ocurre a menos que se tomen recaudos (o se instrumenten mecanismos específicos) para que la distribución de los beneficios entre los actores que intervienen en la operación y que contribuyen a la puesta en valor del suelo se haga de modo equitativo.

La normativa urbana vigente no está preparada para regular la gestión de estas operaciones, dado que casi no tienen antecedentes en nuestras ciudades y dado el carácter de extraordinario de la valorización del suelo que ellas promueven en comparación a las actuaciones urbanísticas corrientes (obras públicas o loteos corrientes). En todo caso, lo que la normativa exige como compensaciones a los propietarios o desarrolladores (el costo de obras o porciones de suelo para espacios verdes o calles) forma parte de los criterios del urbanismo tradicional. Hay en los planes y códigos urbanos una legítima preocupación por lograr relaciones adecuadas entre usos que garanticen una calidad de vida acorde con los parámetros de cada época. No hay en cambio criterios para ponderar en términos económicos el aumento potencial en los precios del suelo producto de los extraordinarios cambios urbanos que resultan de los GPU.

En los países latinoamericanos que han hecho reformas profundas en su legislación sobre planificación urbana y regulación del suelo (Colombia, Brasil especialmente) la captura de las plusvalías tiene dos tipos de fundamentos firmemente establecidos. Uno apunta al legítimo derecho del Estado de recuperar o participar en todo o en una parte de los beneficios a que dan lugar sus intervenciones y que se manifiestan en incrementos en el valor del suelo. Otro, alude a la necesidad del Estado de reclamar una compensación por el incremento en la demanda de servicios públicos de todo tipo que se produce cuando hay

un aumento en el aprovechamiento del suelo por encima de cierto nivel.

¿Qué lugar ocupa PN en un escenario donde, o bien se carece de toda normativa para captar las plusvalías generadas por grandes intervenciones con participación estatal, o bien se cuenta con instrumentos específicamente diseñados para ese fin? ¿PN está concebido como una obra pública más que emprende el Municipio o ha incorporado nuevos elementos en su gestión? ¿Que recomendaciones pueden hacerse para que en las futuras normas los criterios mas avanzados sean tenidos en cuenta?

■ 1. Descripción del proyecto

1.1 El área

PN se localiza en un área estratégica, de unas 100 Has ubicada en una zona próxima al área céntrica de la ciudad³. El área se caracteriza por haber sido estructuradora del sector norte de la ciudad de Rosario y por constituir, desde sus inicios, uno de los enclaves industriales y de servicios más complejos y extensos. Es un nudo crítico de transporte ferroviario y portuario, posee un extenso frente sobre el río, que le otorga un valor paisajístico excepcional, y alberga una serie de edificios de gran valor patrimonial. Desde el punto de vista dominial el área incluye dos tipos de tierras del Estado Nacional administradas por el ONABE (Organo Nacional de Administración de Bienes) y tierras privadas pertenecientes a agentes individuales y a empresas.

Dada la variedad y complejidad de las situaciones dominiales, el área se ha dividido en 7 Unidades de Gestión (UG), cada una de las cuales tendrá un desarrollo específico. Las UG se corresponden con diferentes propietarios del suelo aunque la situación domi-

nial ha ido cambiando y su caracterización al momento de escribir este trabajo presenta bastante complejidad. Hay tierras fiscales que están bajo la responsabilidad de otras entidades distintas a la que impulsa el proyecto, entidades que pueden establecer condiciones para su desarrollo. Hay también tierras privadas cuyos propietarios se oponen al proyecto y se encuentran en litigio con el Municipio. A estas UG deben sumarse el sector correspondiente al Barrio Refinería, antiguo barrio de origen obrero formado en torno a un saladero y una refinería de azúcar.

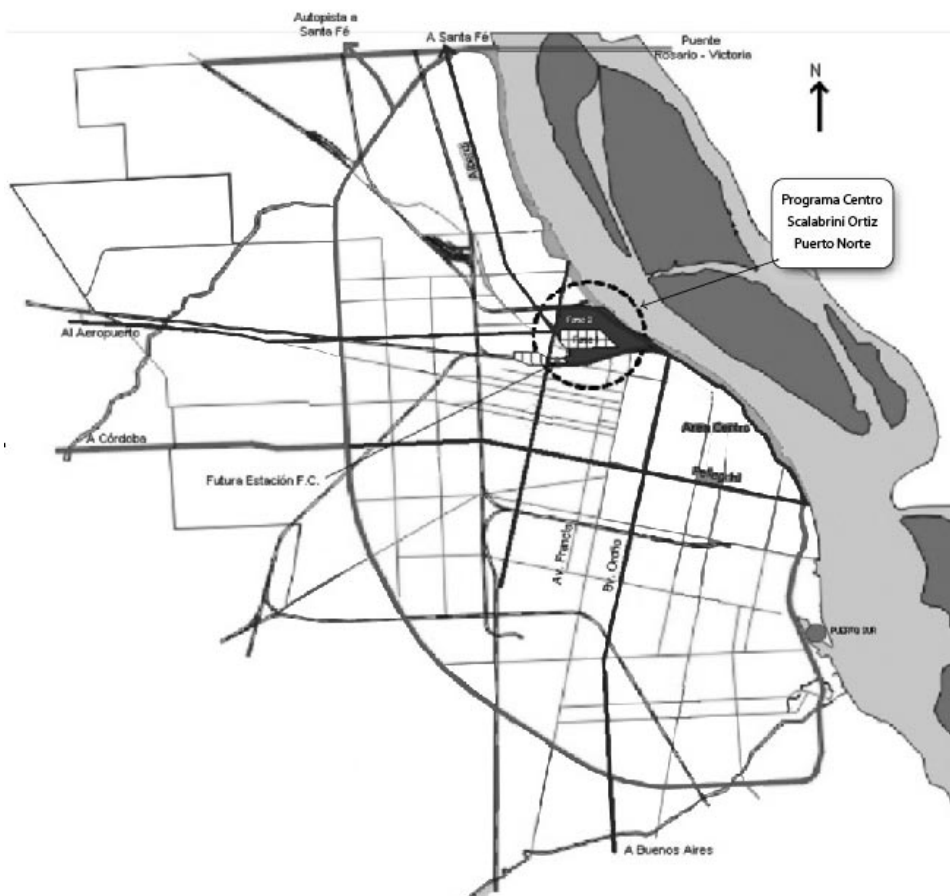
1.2 Reseña de la historia de Puerto Norte

Una breve reseña de la historia de este emprendimiento permite identificar tres fases en su desarrollo.

a) Antecedentes

PN está contemplado en los planes de Rosario como un área portuaria a ser reconvertida básicamente es espacio verde.

Gráfico 1. El área de Puerto Norte en la ciudad de Rosario



PN ya está mencionado en el Plan Regulador de 1968, donde se propone "el desmantelamiento de todas las instalaciones portuarias existentes (que incluyen sectores de propiedad privada también destinadas al uso portuario) y su reemplazo por nuevas instalaciones, a construir, en el Puerto Sur". También se propone la liberación de las instalaciones para recuperar "un amplio frente urbano que posibilite la parquización de espacios libres". Se le asigna al área un destino básicamente de espacio verde público.

Más adelante, las políticas del Plan Director reafirman la necesidad de transformación del uso de la costa en el sector de PN, por sustitución progresiva de los actuales usos industriales y portuarios y la reestructuración urbanística de la costa. En el marco de "una nueva política de uso colectivo de la costa norte".

Rosario es una ciudad orgullosa de la fuerza y legitimidad que tiene su planeamiento y PN forma parte de este plan. Esto es importante porque la aspiración colectiva de abrir la ciudad al río y generar un sistema regional de espacios verdes se proyecta hacia el futuro y está presente incluso en el actual plan Maestro Municipal.

b) La década de 1990

PN forma parte de una política definida, en primera instancia, por el Estado Nacional y dirigida a la urbanización y comercialización de todos los predios e inmuebles que hubieran quedado desafectados por la concesión de los servicios ferroviarios y portuarios.

El inicio y desarrollo del proyecto está condicionado por tres factores:

- o La política definida, en primera instancia, por el Estado Nacional y dirigida a la

urbanización y comercialización de todos los predios e inmuebles que hubieran quedado desafectados por la concesión de los servicios ferroviarios y portuarios, luego de su privatización. Esta política fue ejecutada por el ONABE, cuyos ejemplos paradigmáticos en la ciudad de Buenos Aires son Puerto Madero y el Proyecto Retiro, todavía en discusión⁴.

- o El germen de la idea en el municipio de Rosario que, ante la escasez casi absoluta de recursos públicos destinables a una política de reconversión urbana, hacía falta atraer inversiones privadas para ejecutar obras que permitan liberalizar en forma efectiva a los predios de sus usos.
- o La presión de los propietarios urbanizadores rosarinos que coaccionaron al municipio para obtener índices urbanísticos para sus predios (que figuraban como distritos transitorios en el Código Urbano), en un contexto de impulso de la actividad constructora en virtud de que parte de los dividendos de la actividad sojera se volcaron al mercado de bienes raíces. Según información recabada en las entrevistas, contando con el asesoramiento de abogados expertos en los juicios al Estado, existían amenazas por parte de los propietarios de realizar juicios de expropiación inversa cuyos resultados podían ser muy negativos para el Municipio.

Durante este período hubo varios hitos importantes en la marcha del proyecto:

- o La creación en **1992** del Programa de tierras ferroviarias de interés urbanístico (al promulgarse la Ley N° 24145/92 y el Decreto Reglamentario N° 776/93. El Decreto N° 8904 establece la adecuación del Código Urbano al mencionado Programa).

- o La delimitación en **1996** de un área ferropuertuaria dentro de los límites de distritos que requieren normas urbanísticas especiales en el Código Urbano (L3-1 y R5-2) y su denominación Centro de Renovación Urbana y Parque Habitacional Raúl Scalabrini Ortiz (Decreto 11226/96). Se alude con estos nombres al desmantelamiento de las instalaciones portuarias existentes en la zona norte de la ciudad y al de los talleres ferroviarios y al traslado de las actividades portuarias a la zona sur de la ciudad; proceso que ha ido concretándose desde entonces.
 - o La firma de un Convenio Marco con el ONABE (en febrero de **1996**) tendiente a posibilitar la ejecución de proyectos ferroubanísticos en la ciudad de Rosario, tendiendo en cuenta que "existen áreas potencialmente liberables de la operación ferroviaria y que resulta conveniente transformar activos ociosos de Ferrocarriles Argentinos en un capital operativo que mejore las condiciones de compatibilidad del sistema ferroviario". Se conviene realizar un estudio para determinar las áreas a ser liberadas, proponer normas urbanísticas y constituir una Comisión Operativa (integrada por el Municipio y ferrocarriles) para supervisar el cumplimiento del convenio.
 - o El inicio en **1999** de la primera etapa del Proyecto Scalabrini Ortiz (Ordenanza 6731/99). S.O. se ha desarrollado en tierras del Estado Nacional, administradas por el ONABE, las que fueron vendidas mediante licitación pública internacional al desarrollador inmobiliario Soros (que posteriormente se retiró), al empresario super mercadista Coto y a la firma constructora IRSA (Inversiones y Realizaciones SA) que ha tenido a su cargo la ejecución de las obras.⁵
 - o La elaboración paralela de un anteproyecto de Ordenanza para la Segunda etapa, que corresponde a PN, el que se sometió a discusión y aprobación del Honorable Concejo Deliberante (HCD).
 - o La presentación al municipio de un anteproyecto de urbanización elaborado por la empresa constructora Inversores y Mandatos SA (representada por el Contador Aldo H. Lattuca y Asociados) para poner en marcha un emprendimiento en su predio; este predio había sido adquirido en el año 2000 al Operador portuario Genaro García y funcionaba en él un silo para el almacenamiento de granos. La propuesta presentada por la firma incluía la construcción de un complejo de tres torres, un campo de práctica de golf municipal, un puerto náutico y un hotel de cinco estrellas. Esta propuesta (incluida en un Convenio Urbanístico suscripto en el 2000; expediente N° 38.689-I-00) había quedado condicionada a la sanción de la ordenanza respectiva que debía aprobar el anteproyecto, luego de ser tratada por el Concejo Municipal en junio de 2001.
- Pese a la aparente confluencia de circunstancias, el anteproyecto de ordenanza de PN recibió muchas críticas y oposición en el Concejo Municipal por lo cual no prosperó. Por otra parte esto ocurría cuando el anterior intendente ya estaba prácticamente terminando su mandato.
- c) La década del 2000 (2003-2006)**
- PN forma parte de una política municipal que, al menos desde el punto de vista de sus postulados, busca combinar la planificación de proyectos urbanos desde el Estado, la inversión privada para ejecutar las obras y la captación de las riquezas generadas por el desarrollo urbano para beneficio de la comunidad.*

Los lineamientos generales que parecen definir la política urbana de este período - parte de los que se traducen en el Plan de Gestión 2006/2007 de la Secretaría de Planeamiento- son:

- La ejecución de proyectos diseñados desde la gestión pública, pero destinados a generar las condiciones y las normativas adecuadas para promover la inversión privada en distintas partes de la ciudad.
- La intención de capitalizar las riquezas generadas por el desarrollo urbanístico para producir "un desborde de los beneficios sobre las áreas más carenciadas" (Declaraciones de la Secretaria Mirta Levin, *Rosario 12*, 23 de diciembre de 2005).
- La intención de evitar que los desarrollos inmobiliarios privados conviertan al río en un espacio cuasi privado (como Puerto Madero) y, por el contrario, exigir la donación de tierras frente a la costa para parques públicos y avenidas, además de construir frente a la costa las ramblas y paseos frente al río. En su exposición de las Ordenanzas ante el HCD, la Secretaria de Planeamiento Mirta Levin decía que no creía que hubiera otro caso de urbanización en el que se hayan logrado tantas tierras para uso público. (*El Ciudadano*, 18 de agosto de 2005).

Según explicó M. Levin diversos factores contextuales modelaron la marcha de PN en estos años. En primer lugar, destacó el precedente que sentó la primera etapa de Scalabrini Ortiz, en la cual el municipio se limitó a pedir como compensación lo que establece la vieja ordenanza de Urbanización. Esto fue utilizado como argumento por los urbanizadores de PN para que les fueran aplicados los mismos criterios, (sin reconocer que las condiciones del área con posterioridad a las obras de la primera etapa ya son completamente distintas en cuanto al valor del suelo). En segundo lugar, se ha mencionado la complejidad de situaciones de tenencia y ocupación

del suelo, sumadas a los litigios en curso y el tremendo poder de lobby que ejercen algunos propietarios para imponer sus propias condiciones. Finalmente, la desfavorable composición del Concejo Municipal para avanzar en dirección a un tipo de normativa que incorpore la noción de captura de plusvalía, concepto por otro lado bastante ignorado en el escenario político.

Los principales acontecimientos que se producen en estos años son los siguientes:

Al no haberse aprobado el anteproyecto de Ordenanza para PN, cuando asumió la gestión municipal el actual Intendente Miguel Lifschitz (2003) resolvió retirar el cuerpo de proyecto de ordenanza remitido al HCD.

Se decidió convocar a un Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para el desarrollo del área objeto del Convenio Urbanístico. El Concurso se planteó múltiples objetivos entre los que destacan:

- 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.
- Incorporar al patrimonio urbano construcciones existentes.

En base a la propuesta ganadora (del arquitecto Juan Ignacio Munice), la Secretaría de Planeamiento elaboró un Plan Maestro Municipal y confeccionó dos proyectos de Ordenanzas que fueron aprobadas por el Concejo Municipal en setiembre de 2005. Estos instrumentos se analizan más adelante.

1.3 Objetivos del proyecto

El proyecto PN constituye la segunda fase de la operación de renovación urbana Scalabrini Ortiz ejecutada en predios aledaños y que ya

ha producido cambios muy significativos en el área⁶. El propósito de PN es continuar con la reurbanización progresiva de un territorio de unas 100 Has, estratégicamente ubicadas en una zona próxima al área céntrica de la ciudad.

Los objetivos que ha fijado el municipio para el proyecto apuntan a crear lo que se ha dado en llamar una "nueva centralidad". Esto es, un espacio urbano destinado a albergar actividades innovadoras o "de punta" en la economía urbana (servicios de alto nivel) y dotado de una alta calidad edilicia y del entorno. El proyecto apunta también a consolidar el frente ribereño y el sistema recreativo de la Costa Central, (mediante la recuperación de unas 36 Has para nuevos parques e instalaciones de singular valor urbano) y a mejorar la accesibilidad, favoreciendo la conectividad entre el centro y las zonas norte y oeste de la ciudad. Finalmente, el proyecto pretende rescatar un conjunto arquitectónico de valor patrimonial, a través de medidas específicas de preservación y rehabilitación.

El cumplimiento de estos objetivos depende de que puedan conciliarse con los de otros actores públicos y privados que operan en el área, que tienen distintas lógicas o visiones sobre cómo debe funcionar la ciudad y que poseen diferentes intereses en relación al proyecto. Estos actores incluyen genéricamente: los propietarios del suelo, las empresas que aún desarrollan actividades productivas y de servicios en el área, los desarrolladores que ponen en marcha los componentes inmobiliarios y constructivos del proyecto, y los habitantes de la zona consolidada que se integra al proyecto (Barrio Refinería) que no necesariamente son propietarios.

1.4 Marco institucional del proyecto

El Poder Ejecutivo Municipal y el Concejo Municipal son los organismos que aportan el marco institucional básico para el "montaje" y

la gestión del proyecto, en virtud de sus facultades para adoptar decisiones claves relativas a los procesos de creación y uso del suelo urbano, así como a la ejecución de obras públicas.

Sin embargo, PN al ser una operación urbanística compleja, involucra múltiples actores y plantea nuevas problemáticas desde el punto de vista de la gestión. De aquí que el encuadre institucional del proyecto incluye no sólo los entes y procedimientos tradicionales de la administración municipal, sino también instancias de negociaciones y acuerdos recíprocos entre los distintos actores públicos y privados involucrados: Municipalidad de Rosario, Estado Nacional, propietarios de los predios, urbanizadores o desarrolladores, empresas a cargo de actividades productivas y servicios aún en funcionamiento y otros actores de la sociedad civil que han tenido una participación directa en el desarrollo del proyecto, como por ejemplo el Colegio de Arquitectos.

La relación entre la Municipalidad y el Estado Nacional implica llevar adelante negociaciones y establecer acuerdos programáticos sobre la reconversión urbanística de las tierras involucradas en el área. En términos generales los acuerdos deben establecer qué porcentaje de estas tierras serán destinadas a usos públicos y privados y qué indicadores urbanísticos se asignarán a los distintos sectores, todo lo cual afecta tanto la rentabilidad de la operación como su significado urbano. En relación a PN los acuerdos/compromisos están establecidos en un *Convenio Marco* entre el ONABE y la Municipalidad de Rosario (28/02/96), en el que se acuerda la reconversión ferroviaria y promoción de la urbanización de 113 Has distribuidas en cuatro subproyectos, entre ellos, PN. Este acuerdo fue luego refrendado por un Convenio Adicional, según Decreto N° 2622/00. Los alcances de estos instrumentos se analizan en el punto relativo a la normativa.

En cuanto a la relación de la Municipalidad con los propietarios y urbanizadores, el encuadre general de los respectivos roles y compromisos están establecidos en las figuras de los *Programas de Urbanización Integral y los Convenios Urbanísticos*, contemplados en la Ordenanza de Urbanización (Ordenanza N° 6492/97). Las directrices específicas están definidas en la Ordenanza Básica relativa a todo PN y las Ordenanzas Complementarias para cada UG. Estos instrumentos prevén la conformación, en cada UG, de un *Comité Coordinador de Urbanización*, con la participación de los Urbanizadores para garantizar el cumplimiento y desarrollo adecuado de cada proyecto (Ordenanza 7892, Art.7°). También se ha apelado a la firma de Actas -Acuerdo para dejar sentados los consensos sobre suelo urbanizable y los cambios que pueden ir surgiendo durante el proceso de determinación de los indicadores urbanísticos y otras cuestiones del plan de urbanización de cada sector.

La historia particular de PN, ha incorporado también una instancia novedosa en su proceso de producción, que fue la realización de un Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas, para la fase actualmente en marcha (UG 5). En base a la propuesta ganadora del Concurso, la Municipalidad ha elaborado un Plan Maestro Municipal que ha implicado reformular el anteproyecto original presentado por el Urbanizador (la Empresa Inversiones y Mandatos SA) y modificar mediante un Acta Acuerdo de febrero de 2005 el correspondiente Convenio Urbanístico suscripto cinco años atrás (inserto en el expediente N° 38.689-I-00)

■ 2. Análisis de la normativa

El marco normativo relativo a PN remite a un vasto conjunto de instrumentos que se pueden clasificar en dos grupos: instrumentos

normativos de carácter general e instrumentos normativos específicos del proyecto.

2.1 Instrumentos normativos de carácter general

El proyecto se apoya en un marco normativo preexistente extenso y de larga data que incluye en su mayor parte ordenanzas y decretos. Desde el punto de vista de un análisis de la gestión del suelo dichas normas pueden clasificarse en las siguientes categorías: a) planes urbanos, b) normas que regulan la producción de suelo urbano y permiten promover operaciones urbanísticas, c) normas que regulan el aprovechamiento del suelo en edificación, y d) normas que regulan el régimen de usos del suelo y e) normas que regulan la reconversión de tierras fiscales.

a) Planes urbanos

El Plan Regulador (1967) es el instrumento de planeamiento con vigencia legal para orientar, coordinar, dirigir, autorizar y controlar las acciones relacionadas con el desarrollo territorial. En Plan Director (1999) y sus desarrollos posteriores es la herramienta que ha orientado las políticas urbanísticas de la ciudad a través de un conjunto de instrumentos reglamentarios que por sumatoria conforman los objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, acciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

La propuesta de ciudad presente en las sucesivas formulaciones del Plan se sustenta en la idea de que Rosario más que crecer debe reestructurarse y cualificarse. Por esta razón hay un énfasis en las grandes operaciones de reestructuración de la ciudad (la consolidada y la ciudad intermedia) y en la contención de la expansión a través de políticas de regulación para los bordes de la ciudad y sus posibles áreas de expansión. (Mateos, 2003).

b) Normas que regulan la producción de suelo urbano y permiten promover operaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas.

La principal norma que dispone la administración de Rosario para regular la producción del suelo permitiéndole promover actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas es la Ordenanza de Urbanización N° 6492/97. Esta ordenanza ha suministrado dos herramientas normativas básicas al cuerpo legal de PN, específicamente a la UG 5, que son: los *Programas de Urbanización Integral* y los *Convenios Urbanísticos*. También con base en esta ordenanza de urbanización se han establecido las obligaciones del Urbanizador, así como las etapas y plazos del Urbanizador.

La Ordenanza N° 6492/97 de Urbanización tiene como finalidad regular el crecimiento urbano, asegurando condiciones mínimas de habitabilidad y definiendo posibilidades y modalidades de ejecución. No sólo clasifica el suelo y define las condiciones en que deben hacerse los loteos, sino que además avanza en la definición de los programas de actuación, correspondientes a las distintas modalidades de producción del espacio urbano presentes en la Ordenanza. Define los conceptos básicos relativos a la urbanización y subdivisión del suelo, los programas de actuación y su marco regulatorio, precisa objetivos, condiciones generales de las operatorias, ocupación máxima por zonas y distritos; determina las áreas a donar al Municipio según niveles de exigencia y requisitos de infraestructura y equipamiento; precisa los procedimientos para la tramitación de los procesos de urbanización y/o subdivisión de la tierra, como así también las misiones y funciones del organismo creado para actuar en las temáticas atinentes a las operaciones de trazados, urbanización y subdivisión de las tierras del municipio, en el marco

de los procedimientos establecidos: la Comisión Técnica de urbanización.

Los *Programas de Urbanización Integral* comprenden las operaciones de habilitación de tierra vacante de uso y/o habilitación efectiva, con destino urbano, con edificación simultánea; y que tengan como fin ampliar o completar el núcleo urbano existente: con donación de espacios verdes y/o espacios para equipamiento de uso público y la provisión de servicios de infraestructuras que correspondieren, con o sin subdivisión de las manzanas resultantes y con extensión o modificación de la red vial. (Inciso 4.1.2.) En los casos de Parques Industriales o Recreativos, ya sean públicos, privados o mixtos, estos programas serán desarrollados mediante presentación de un "Proyecto Urbanístico" (trazado y espacios públicos, equipamientos, infraestructura y servicios, condiciones para subdivisión, la edificación y los usos y modalidades de gestión y ejecución necesarias para su implementación) de acuerdo a las normativas en vigencia y sujetos a la aprobación del Honorable Concejo Municipal. La red vial vigente circundante a la parcela de origen será donada a la municipalidad. (Inciso 4.2.2)

Los *Programas por Convenio Urbanístico en suelo urbanizable* (Inciso 4.2.4) son operaciones de urbanización básica o integral que pueden ser implementadas por organismos públicos, privados o mixtos. Mediante convenio se puede construir en zonas determinadas, las siguientes cantidades de metros cuadrados: Zona I: 7.500m²; Zona II: 20.000m² y Zona III: 50.000m². La Ordenanza clasifica el suelo urbanizable en: Area interior, Area de borde o de potencial expansión de la planta urbana y Area de integración urbana rural. A los fines normativos, dichas áreas se denominan zonas. Cada zona se subdivide en subzonas a las que les corresponde distintos Niveles de Exigencia

(NE) en cuanto a áreas a donar, infraestructura y tamaño de las parcelas. Los NE van aumentando de acuerdo al nivel de infraestructura y equipamiento existente en la ciudad y a la evaluación del grado de factibilidad de ejecución de las redes.

Las Cargas a costa del urbanizador (apartado 4.3.) incluyen:

- La realización de la totalidad de los estudios, proyectos y obras necesarias para el cumplimiento de los requisitos que se establecen en cada modalidad de urbanización.
- Para urbanizaciones que superen los 100.000 m² de superficie de origen, que se localicen en áreas que no cuenten con equipamientos mínimos (salud, educación, seguridad, etc.) o que la existencia de los mismos no pueda absorber la nueva demanda, la Municipalidad puede establecer exigencias especiales de provisión de equipamiento comunitario, las que estarán a cargo del urbanizador. Dicha provisión puede comprender las construcciones y los aportes para garantizar la prestación de los correspondientes servicios.
- La construcción de veredas o medias veredas.
- La materialización de los trazados viales (totalidad de las arterias comprendidas en el Proyecto Urbanístico), garantizándose la continuidad de la red básica, con los anchos y condiciones de forma y funcionamiento que se establezcan.
- Areas a donar al dominio público.

e) Normas que regulan el aprovechamiento del suelo en edificación

En Rosario, existen dos tipos de normas que fijan la capacidad de aprovechamiento edilicio del suelo urbano: i) las normas generales y particulares de carácter universal (obligato-

rio) contenidas en el Código Urbano y que rigen para las propiedades localizadas en un determinado distrito, arteria o sitio; y ii) las normas fijadas por las autoridades legislativas a través de convenios ad hoc que, en cada caso, se aplican a distritos o polígonos urbanos especiales. Este último tipo corresponde a PN.

Normas generales y particulares de carácter universal. Según este tipo de normas, la mayor productividad del suelo, es decir, el aprovechamiento edilicio de los terrenos, depende principalmente de los *índices de ocupación y de edificación y de la regulación de las alturas máximas*, las cuales se fijan por distrito área y distrito arterial definidos en la sección 3 del Código como división de las tres zonas principales (urbana, en desarrollo y rural).

En la sección 5 del Código Urbano se regulan los aspectos relativos a las superficies edificables y de ocupación del suelo urbano, atendiendo criterios de densificación, que determinan umbrales mínimos y máximos por distrito general y distritos especiales. En la misma sección se definen las líneas de edificación (retiros) por arteria vial, las servidumbres de paso y los retiros en centros de manzana. El Reglamento de Edificación, complementario al Código, permite la implementación de la normativa. En la sección 7 del Código se regulan las alturas máximas y mínimas por distrito, por áreas especiales (calles, plazas, parques), esquinas y centro de manzana y a las edificaciones en torres, atendiendo a criterios de asolamiento, densidad urbana o criterios especiales.

Normas fijadas por ordenanzas basadas en convenios ad hoc. El segundo tipo de normas de aprovechamiento del suelo están fijadas por convenios ad hoc, son acordadas por el Departamento Ejecutivo (DE) y aprobadas por ordenanza por el Concejo Municipal.

Estos convenios están pensados para el desarrollo de polígonos urbanos especiales, en algunos casos ya identificados en el Código como los "R" de reserva urbana, Centro Scalabrini Ortiz, PN y Ex Yerbatera Martín y otros que pudieran surgir en el futuro para los distritos de tipo K2, L3 ,R6. En general se trata de ex tierras ferroviarias o portuarias desafectadas del uso original.

d) Normas que regulan el régimen de usos del suelo

El marco legal relativo al uso del suelo comprende también dos tipos de normas: i) las normas generales y particulares de tipo universal contenidas en el Código Urbano y ii) las normas definidas ad hoc mediante convenios urbanísticos para distritos especiales.

Normas de tipo universal contenidas en el Código Urbano. La Sección 6 del CU sobre la Calidad de la Ocupación contiene las normas que regulan el uso o destino de los inmuebles y los usos permitidos en los distritos urbanos en los que se divide la ciudad.

Las normas definidas ad hoc mediante convenios urbanísticos para distritos especiales. El segundo tipo de normas definidas por convenios ad hoc son acordadas por el Departamento Ejecutivo (DE) y aprobadas por ordenanza por el Consejo Municipal. Estos convenios, tipo el Complejo Scalabrini Ortiz, cobran importancia en el contexto regulatorio de Rosario por tratarse de desarrollos integrales, que introducen una diversidad de nuevos usos en ex terrenos destinados a grandes infraestructuras, que han adquirido su valor en gran parte apoyados por obras realizadas por el municipio y que demandaran importantes adecuaciones en las infraestructuras de servicios.

e) Normas que regulan la reconversión de tierras fiscales

El marco legal relativo al uso del suelo comprende también un conjunto de normas que regulan la reconversión de tierras fiscales, constituyendo antecedentes del proyecto PN.

A sólo título de ejemplo cabe mencionar las siguientes: Ley N° 24145/92 y el Decreto reglamentario N° 776/93 que determinan el surgimiento del "Programa de tierras ferroviarias de interés urbanístico"; Decreto N° 8904/92 que establece la adecuación del Código Urbano al programa mencionado; Ordenanza 6017/95, que dispone la construcción total de la Av. De la Costa Estanislao López, a partir del desmantelamiento de las instalaciones en la zona de PN y la caducidad de los convenios de habilitación de la Malhería Safac SA y el Decreto 1700/99 que estipula el compromiso de la empresa a donar nuevas tierras para ejecutar la avenida; Ordenanza N° 6261/96 y sus complementarias, que aprueban la primera fase de desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, en parte ya ejecutado; Ordenanza 6735/99: declara como tierras de interés urbanístico dentro del municipio de Rosario a las áreas operativas del sistema y Decreto N° 18473/00: declara como patrimonio arquitectónico, urbano e histórico de la ciudad de Rosario los edificios que componen el conjunto de la ex Fábrica refinera de Azúcar.

2.2 Instrumentos normativos específicos del proyecto Puerto Norte

Las normas específicas referidas a PN incluyen hasta la fecha los siguientes instrumentos: 1) un convenio con el ONABE (convenio marco de 1996 y convenio adicional 2000), en donde se acuerda promover la urbanización y reconversión de las tierras ferroviarias de PN, definiéndose las superficies a incorporar al mercado inmobiliario versus las destinables a espacios verdes pú-

blicos, a la vez que se avanza en la estimación de la educación económica de la operación a partir de índices urbanísticos preliminares; 2) una ordenanza para toda el área (Ordenanza Básica N° 7892 de 2005) en la cual se establecen diversos lineamientos para llevar adelante la urbanización integral del proyecto urbanístico; 3) una Ordenanza Complementaria (Ordenanza N° 7893 de 2005) que fija los lineamientos específicos para uno de los sectores en que fue dividida el área: la UG 5 y 4). Un Acta Acuerdo con el Urbanizador que desarrolla en proyecto urbanístico en dicha área.

a) Convenio con el ONABE

Nos detendremos en el Convenio Adicional que reafirma y actualiza lo acordado en el Convenio Marco. Ambos, tanto el Convenio Marco como el Adicional se suscriben en base a considerandos y estipulan acuerdos:

- Para la efectiva disponibilidad (liberación) de las tierras involucradas en el Programa de reconversión ferro-urbanística se requiere la desafectación del uso ferroviario de inmuebles concesionados para dicho servicio a las empresas Nuevo Central Argentino (NCA) y Belgrano Cargas.
- Para efectuar dicha liberación se requiere realizar obras de infraestructura ferroviaria (para mudar las instalaciones en funcionamiento en el área a desafectar) y dar una solución a otros ocupantes privados.

En virtud de lo señalado, ONABE y la Municipalidad acuerdan promover la urbanización y reconversión ferroviaria de tierras correspondientes a 4 proyectos, entre ellos el Centro S. Ortiz segunda fase, asignando la siguiente distribución de usos: 1) un 40% aproximadamente a espacios abiertos al público, 2) un 25% a infraestructura pública urbana (apertura de calles,

etc), 3) un 35% a usos privados (vivienda, comercios).

El ONABE toma a su cargo la elaboración de un Estudio de Mercado que permita identificar los destinos más apropiados para el suelo urbanizable y un Estudio de Factibilidad económico-financiera de las distintas alternativas que contemple las erogaciones necesarias en infraestructura ferroviaria y urbana.

En base a los resultados de ambos estudios el ONABE debe analizar y consensuar con la Municipalidad el diseño de la normativa urbana, a partir de la cual la Municipalidad debe elaborar el proyecto de Ordenanza Municipal de Zonificación con la determinación de los indicadores urbanísticos que optimicen el proyecto, para su posterior elevación al HCD. El ONABE asume también la responsabilidad de elaborar un Proyecto Ejecutivo de Obras de Infraestructura Ferroviarias que se requieran para posibilitar la desafectación de los inmuebles concesionados. La Municipalidad toma la responsabilidad de elaborar un Proyecto Ejecutivo de Obras de Infraestructura Urbana necesarias para la reconversión de los predios, una vez aprobada la nueva normativa.

El ONABE estipula que venderá las tierras del Estado Nacional estipulando en las cláusulas de la licitación que es obligación del adquirente donar a la Municipalidad las tierras destinadas a uso público y/o espacio verde conforme a las exigencias establecidas en la legislación municipal, con los cargos de:

- i. ejecución de obras de infraestructura ferroviaria de acuerdo al proyecto ejecutivo elaborado por ONABE y ii. ejecución de las obras de infraestructura urbana de acuerdo al Proyecto Ejecutivo que elabore la Municipalidad.

Los Anexos de Convenio dan cuenta de las cifras del proyecto Scalabrini Ortiz 2da fase

Sector	Superficie a incorporar al mercado	Usos admitidos	Indicadores urbanísticos	Valor de la tierra estimado		operaciones ferroviarias U\$\$
				U\$\$/m2	Total U\$\$	
Patio Cadena	105.337 m2 10,5 Ha	Residencial terciario (oficinas, consultorios, restaurantes, comercios, vivienda, servicios complementarios, equipamientos culturales, recreativos, etc)	FOT 5	180	18,9 millones	9,6 millones
Junin	38.103 m2 4 Has		FOT 5	300	11,4 millones	
Arenera	14.222 m2 1,5 Has		FOT 5	300	4,3 millones	
Total	157.662 m2 16 Has				34,6 millones	9,6 millones

Fuente: Convenio adicional (Anexo VI) año 2000.

Operación inmobiliaria - operaciones ferroviarias = 25 millones de dólares

De acuerdo a estos cálculos preliminares la operación parece funcionar. Con la venta de las tierras se financian las obras ferroviarias quedando un remanente de 25 millones de pesos o dólares de ese momento.⁷

Considerando los 4 proyectos del convenio, las cifras son:

Total tierra a urbanizar	Total tierra mercado inmobiliario	Total estimado operación inmobiliaria del suelo	Total obra ferroviaria
133 Has	46,5 Has	U\$\$ 62 millones (U\$\$ 130/M2)	U\$\$ 12,8 millones

Operación inmobiliaria - operaciones ferroviaria = 49,2 millones

b) Ordenanza Básica N° 7892

La Ordenanza Básica N° 7892 delimita el área de actuación (también llamada ámbito de aplicación) y define los trazados estructurales y secundarios, los espacios públicos, las normas de reparcelamiento, las unidades de gestión, las áreas de preservación histórica y establece los procedimientos para llevar adelante la urbanización integral del proyecto urbanístico PN. También fija los indicadores urbanísticos para la consolidación del tejido residencial existente perteneciente al Barrio refinera (Distrito Urbano E1-1). Esta Ordenanza fue aprobada por el Concejo Municipal el 8 de setiembre de 2005.

o Definición y ámbito de aplicación

Se define como 2da fase de desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz al proyecto urbanístico para el redesa-

rollo de un sector estratégico de la ciudad, mediante la fijación de los trazados estructurales y secundarios, los espacios públicos, las normas de reparcelamiento, las unidades de gestión y las áreas de preservación histórica del proyecto urbanístico.

El área de aplicación del proyecto comprende tierras ferroviarias y portuarias sujetas a reconversión de acuerdo al Código Urbano (identificadas como Talleres-Patio Cadenas, Patio Parada, Estación Rosario Norte, Playa balanza Nueva y PN), a las que se les agregó un sector de predios privados, amanzanados y con construcciones, conocido como barrio Refinería.

o Sistema vial

El sistema circulatorio que sirve al área de aplicación se integra con las avenidas Avellaneda y Alberdi (Oeste), Francia (Centro) y las avenidas C. Carballo-de la Costa (sur Nores-

te), que permiten la conectividad Norte/Sur y por el sistema de avenidas Beldebehere / Mongsfeld, Aristóbulo del Valle y calle Rivadavia, que bordean por el sur al área del Programa, que en su conjunto, permiten la conexión en sentido Oeste/Este al unir a las venidas Alberdi y de la Costa del Area Central. Internamente las arterias Velez Sarsfield y Junin funcionan como distribuidoras secundarias del área en sentido Este / Oeste y mientras que, igual función cumplirían en sentido Norte-Sur las calles Echeverría y Thedy. La accesibilidad a los predios de los nuevos distritos es asegurada mediante arterias creadas por la Ordenanza 7892, de las cuales, unas se integran a la red existente y otras sirven a unidades de gestión específicas.

El primer trazado arterial del área fue definido básicamente por la Ordenanza 4789/89 que crea el Paseo Ribereño y la Av de las Tres Vías que luego será la Cándido Carballo agregándose a estas un cuerpo de ordenanzas básicas y modificatorias, que fundamentan el proceso de valorización que van adquiriendo las tierras inmediatas en los últimos años.

La Ord 7892, en el Capítulo II determina el trazado vial creando, modificando o anulando la existente o la definida en ordenanzas anteriores. Mantiene como arterias perimetrales principales a las avenidas Alberdi, Avellaneda, de la Costa Central/ Cándido

Carballo y fortalece al sur al sistema Bordabehere, Mongsfeld, Aristóbulo del Valle. Internamente jerarquiza la avda. Francia en el sector noroeste y crea una trama de calles internas de servicio a las Unidades de gestión. No se indican modificaciones en la trama vial del barrio E1. No formula previsiones para el transporte público, servicio indispensable para fomentar la centralidad del Programa ni con la interferencia vial producida por el ferrocarril (cruce Francia), que se supone aún persistirá por un tiempo.

- o Distritos: modificación, anulación y creación de distritos

Desde el punto de vista de los Distritos, el proyecto implica la modificación y anulación de distritos contemplados en el Código Urbano (creados por diferentes ordenanzas) así como la creación de nuevos distritos.

Las modificaciones que introduce la misma Ordenanza en el Capítulo III refieren a la anulación y creación de nuevos distritos modificando las regulaciones vigentes en relación al índice de edificación, altura y calificación de los usos.

- o Zonificación General: Unidades de gestión-coordinación

Identifica las zonas que integran la urbanización, distinguiendo: a) suelo edificable destinado a usos privados y b) suelo público desti-

Ord. 4789/89	Vialidad Básica de la Zona. Paseo Ribereño (60mts) Vialidad perimetral norte /sur;Avda De las Tres Vías (C.Carballo)
Ord 5422/92 Ord 5764/94 Ord 6497/98	Creación y modificación avda. Cándido Carballo.
Ord 6017/95	Creación avda. Francia y al rotonda
Ord 2250/80 Ord 6017/95 Dto 1988/98 Dto 1700/99	Creación del Paseo Ribereño que afecta a propiedades de FACA SA; Agroexport y SAFAC SA Ratificación del Convenio Avenimiento Expropiatorio con las empresas mencionadas para liberar la traza del paseo ribereño Compromiso de la Maltería de liberar las tierras comprometidas
Ord 6271/ 96	Creación calle Junin

Grafico 2 Distritos según el Código Urbano

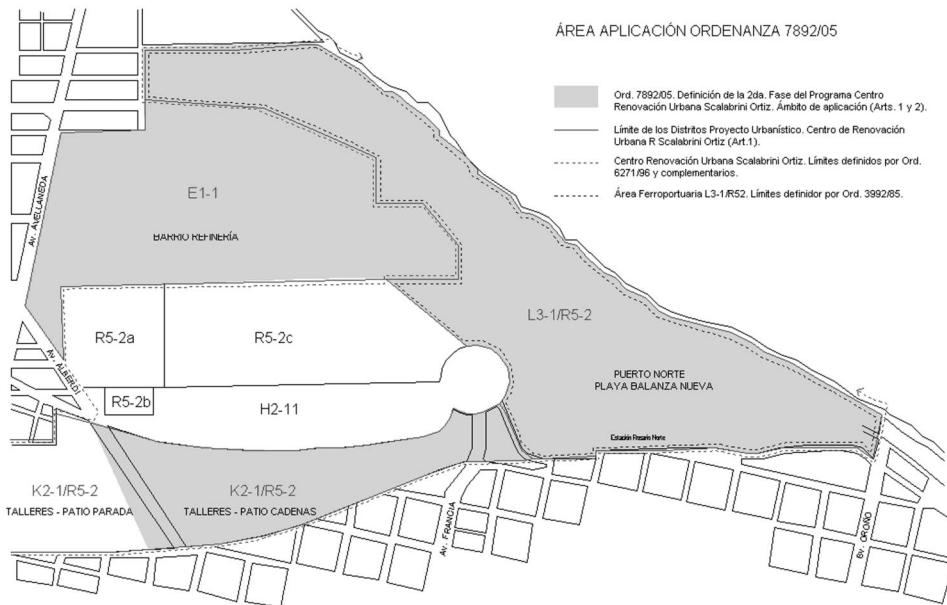
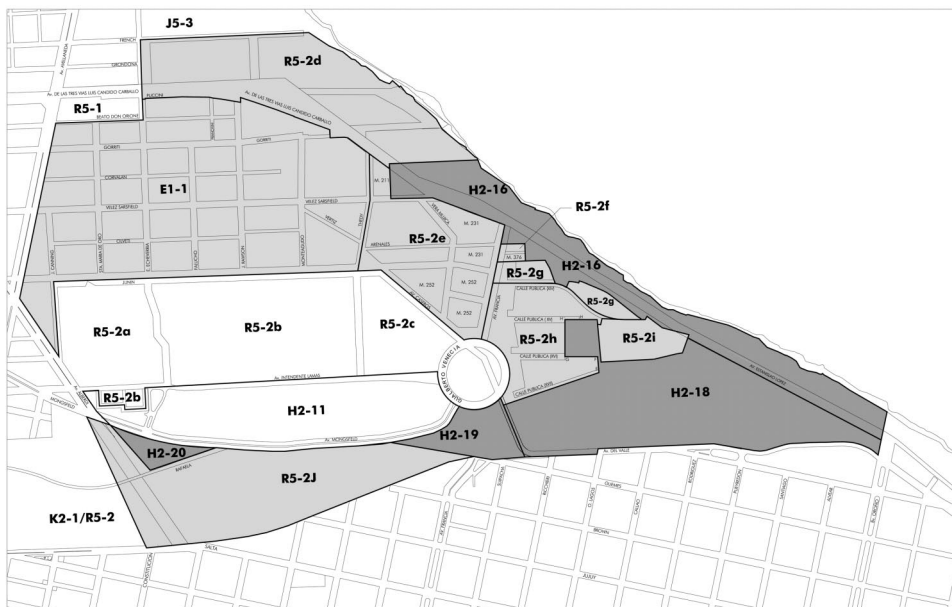


Grafico 3 Nuevos distritos



nado a parques, equipamientos públicos, y trazados básicos y complementarios.

La ordenanza fija los indicadores urbanísticos para la consolidación del tejido residencial existente perteneciente al Barrio Refinería (Distrito Urbano E1-1). Para el resto del área, definen 7 polígonos (o UG) en función de la propiedad de la tierra o de las diferentes modalidades de organización entre los propietarios. Establece que, para ellos, los indicadores urbanísticos, usos y modalidades de ocupación se fijen por ordenanzas complementarias.

En cuanto a la normativa para el Barrio Refinería (tejido residencial del distrito urbano E1-1) las modificaciones establecidas por la Ordenanza 7892 se resumen en el cuadro siguiente.

- o Areas de preservación histórica y normas edilicias

La Ordenanza declara como Areas de Preservación Histórica a la UG 1 y 2 (comprende

predios pertenecientes a propietarios privados) y UG 3 (predios del ONABE/ antiguas Bodegas Arizu). Encomienda a la Secretaría de Planeamiento la determinación de las ordenanzas complementarias correspondientes a cada unidad de gestión, en las que se deberá dictar la normativa específica para la preservación de edificios y entorno.

c) Ordenanza Complementaria N° 7893

Una vez que el cuerpo normativo de PN se complete constará, además de la Ordenanza Básica, de 7 Ordenanzas Complementarias que se aplicarán a los siete sectores en que se dividió el área, en correspondencia con siete UG. Esta configuración normativa obedece a la complejidad y diversidad que presenta el área desde el punto de vista de la propiedad del suelo, los múltiples actores involucrados y la necesidad de pautar tiempos diferentes de desarrollo. Al momento de redactarse este informe (abril de 2005) había sido aprobada la Ordenanza Complementaria N° 7893 correspondiente a la UG 5.

Distrito E1-1 modificación de indicadores urbanísticos y edilicios

Indicador	Codigo actual	Ordenaza Basica 7892	Afectación en la capacidad edilicia potencial
Indice edilicio máximo	2	1	Reduce en un 59% el potencial edilicio de un predio
Indice edilicio mínimo	0.55	0.33	Favorece el menor aprovechamiento del suelo y de la infraestructura de servicios instalada
Indice de ocupación del suelo	s/d	s/d	s/c
Altura máxima en tejido interno	1,5 ancho calle (1.5 x1.3m = 19,5m aprox)	Planta baja y un piso (6 m aprox)	Reduce la altura limitando la tipología edilicia potencial.
Altura máxima en borde avenida	36 m	30 m máximo (planta baja y 9 pisos)	Reduce en un 17% el potencial de construcción edilicia.
Condiciones de edificación		No se permiten torres	
División predial	Subdivisión y unificación	Subdivisión prohibida Unificación permitida	
Usos permitidos	Residenciales Industrias y Servicios	Los generales para el DE1, salvo industrias y depósitos del que se permite el prototipo menos restringido (46)	Las condiciones de edificación limitan la construcción de gran parte de las tipologías permitidas El sector se beneficia con la limitación de localización de establecimientos industriales y depósitos.

Las *Ordenanzas complementarias* establecen, para cada UG: identificación catastral, afectaciones, condiciones para la edificación (ocupación en planta, alturas, máximo edificables, recovas, subdivisión de parcelas), usos permitidos y criterios de preservación en las UG calificadas como APH. También se determinan las obligaciones que debe cumplir el urbanizador, las etapas y plazos de la urbanización.

o Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación se subdivide en dos sectores, ambos del Distrito R5, con las siguientes superficies aproximadas, en cuanto a las parcelas de origen y parcelas resultantes:

Sector	Sup. parcela origen	Parcela resultante	Máximo edificable	Índice urbanístico	Altura Mín y Max
1	8.437 m ²	5.484 m ²	36.000 m ²	6,56	60m – 100m
2	7.975 m ²	7.352 m ²	20.000 M ²	5,44	100m y 130 m

o Indicadores urbanísticos

En cuanto a los *usos admitidos*, la ordenanza establece usos genéricos.

Para el sector 1: vivienda colectiva, hotelería, comercio minorista, oficinas, sedes institucionales, gubernamentales, consulares, servicios administrativos y empresarios, servicios de carácter culturas, recreativo y turístico compatible con la vivienda y

Para el sector 2: vivienda colectiva y servicios propios de la residencia.

La ordenanza admite (para el sector 1) la posibilidad de aprobar otros usos que no alteren el carácter residencial que se pretende dar al sector; dicha aprobación se dará en el momento de presentar la propuesta de urbanización.

También define para ambos sectores los usos no permitidos, estableciendo que no se admi-

tirá la instalación de Centros comerciales, como supermercados, shoppings, complejos de cines, confiterías bailables, actividades productivas o depósitos.

Con respecto a las *condiciones para la edificación*, aspectos salientes son:

En el sector 1 la edificación se inscribirá en un polígono sobre la Av. Francia que adoptará la tipología en torre, con alturas máximas de 100 m y mínima de 60m. El resto de la parcela deberá destinarse a espacio verde.

En el sector 2 se admiten dos polígonos con la tipología en torre, con altura máxima de 130 m y mínima de 100m.

o Obligaciones para el urbanizador

Las obligaciones para el urbanizador se establecen siguiendo los lineamientos de la Ordenanza preexistente de Urbanización y son las siguientes:

- Donación y materialización de trazados viales: deben donarse la totalidad de las áreas para el trazado vial básico y complementario, que describe la Ordenanza Básica 9872. Como el trazado de la calle XIV se efectúa sobre terrenos que corresponden al ONABE, se exige al Urbanizador donar tierras cuyo valor económico se equivalente al de las tierras afectadas al trazado de la vía en sitios donde la municipalidad considere apropiados para ser destinadas a vivienda social.
- Donación de tierras para espacios públicos y vivienda social: deben donarse la totalidad de los espacios públicos, que comprende 10% para espacios verdes y

5% para equipamiento comunitario. La ordenanza admite la posibilidad de que estas donaciones se efectivicen en otras áreas que hagan al interés urbanístico con destino a espacios públicos o vivienda social con el correspondiente aporte de infraestructura. En tal caso la superficie a donar debe representar igual valor al de la tierra perteneciente a la operación involucrada, valoración a cargo de las reparticiones municipales con competencia en la materia.

- Cumplimiento de donaciones y obra: se exige al Urbanizador cumplir en primer término con las obligaciones de donaciones y obras antes de iniciar las obras privadas.
- Ejecución de espacios públicos y trabados: se especifican los parques y calles que el Urbanizador debe ejecutar de acuerdo a lo dispuesto por la Secretaría de Planeamiento.
- Ejecución de las infraestructuras urbanas: se exige la ejecución de toda la infraestructura de calles y redes (saneamiento pluvial y cloacal, energía eléctrica, agua y gas, alumbrado público, veredas, telefonía, forestación y arbolado público) incluidas las ampliaciones de redes existentes y/o nuevas que el impacto de la nueva demanda exijan sobre las redes existentes.

d) Acta Acuerdo con el Urbanizador

Otro instrumento normativo importante de PN es el Acta Acuerdo entre la Municipalidad y la Empresa Inversiones y Mandatos SA (representada por su Presidente CPN Aldo Latucca), suscripta en febrero de 2005 y refrendada por Decreto municipal N° 159/2005.

Esta Acta tiene como objetivo dejar sentado el consentimiento del Urbanizador para introducir cambios en su propuesta original, la que había sido objeto de un Convenio Urbanístico suscripto en el 2000, que no había llegado a tener la aprobación del HCM. Los cambios en la propuesta original fueron in-

troducidos a partir del Plan Maestro Municipal elaborado por la Secretaría de Planeamiento sobre la base del Anteproyecto ganador del Concurso Nacional de Ideas.

En términos generales, estos cambios implicaron la eliminación de un edificio completo en torre con la consecuente disminución de la superficie en edificación y cambios parciales en la morfología. También se introdujeron cambios en cuanto a los usos, quedando eliminados varios usos contemplados en la propuesta original del Urbanizador. Los puntos centrales del Acta acuerdo definen:

- La sujeción de la propuesta del urbanizador al Plan Maestro municipal.
- Los usos genéricos admitidos y no admitidos.
- El régimen edilicio. Se fija un FOT máximo de 5, un FOS 0,25 y una altura máxima para las torres de 100m y mínima de 45 m.
- Condiciones edilicias particulares.
- Las exigencias para el Urbanizador.

■ 3. Análisis de la normativa en relación a la captación de plusvalías urbanas

3.1 La normativa de carácter general

A través del manejo de la normativa urbana sobre creación de suelo urbano, determinación de índices edilicios y régimen de usos, el municipio contribuye a generar plusvalías en la ciudad, de manera diferencial según los distritos. La pregunta es cuál es la aptitud de esta normativa para captar una porción de esa valorización.

a) Normativa municipal y generación de plusvalías

La *creación de suelo urbano* es un hecho generador de plusvalías. Estudios realizados

en otros países muestran que el sólo fraccionamiento del suelo rural al ser incorporado a la planta urbana aumenta tres veces su valor. La acción del fraccionamiento incluye no sólo inversiones que realizan el urbanizador (nivelación, apertura de calles, drenajes, etc) sino también la autorización que otorga el Municipio para que ese fraccionamiento tenga lugar en determinadas zonas del ejido y no en otras.

De manera equivalente, las normativas que determinan el *aprovechamiento edilicio de un terreno*, a través de los índices de ocupación y edificación y de la regulación de las alturas máximas, si bien tienen carácter universal (general) para todas las propiedades, al estar referenciadas a espacios urbanos diferenciados (distritos generales, distritos especiales, arterias viales de distintos anchos, plazas/parques y/o sitios con normativas especiales), en cada localización, confieren a los terrenos un valor económico diferente. Consecuentemente la fijación de índices edilicios es una herramienta regulatoria con capacidad potencial de transmitir al suelo valores/beneficios diferenciales. De existir un mapa con la capacidad potencial de producción edilicia de los terrenos, se podría visualizar la distribución territorial de los beneficios que en este aspecto otorga la normativa vigente.⁸

También *el establecimiento de un régimen de usos del suelo* según inmuebles y distritos de la ciudad, así como la prohibición de otros tantos usos, determina valores diferenciales de los inmuebles y de los predios. Hay usos que valorizan más que otros los inmuebles y distritos en los que ellos están autorizados. Por ejemplo, los usos comerciales se cotizan más que los estrictamente residenciales, particularmente en zonas céntricas en donde la demanda por aquellos es alta. De manera equivalente, la prohibición de usos que pueden generar problemas de contaminación, malos olores, fealdad visual u otro tipo de

barreras urbanísticas aumentan el valor del suelo en los distritos donde están prohibidos en relación a los distritos en donde esos usos son autorizados.

b) Aptitud de las normas para captar las plusvalías

El Municipio de Rosario dispone del poder regulatorio para establecer normas que tienen capacidad para valorizan el suelo privado. Sin embargo, sólo exige compensaciones a los privados cuando se crea suelo urbano, a través de la figura de la donación de suelo contemplada en la Ordenanza de Urbanización. Ninguna norma contempla de manera regular el pago de compensaciones en caso de autorizarse cambios de índices urbanísticos en determinados distritos, ya sea en los índices de edificación o en los usos. Sólo, en el caso de distritos transitorios que carecen de indicadores, queda abierta la posibilidad a través de los Convenios urbanísticos y las negociaciones que ellos aparejan.

Esta realidad normativa es perfectamente entendible si se piensa que las normas en Rosario han sido concebidas para regular el desarrollo de una ciudad que se produce a través de loteos y procesos de densificación lentos y graduales. No han ocurrido hasta ahora fenómenos típicos de otras ciudades sacudidas por fuertes inversiones inmobiliarias o profundos cambios en la morfología de los barrios ya consolidados.

Aún en ese contexto, uno podría preguntarse si los cargos al propietario o desarrollador contemplados en la Ordenanza de Urbanización (entre el 10 y el 15% de la parcela original a ceder o donar al Municipio para dominio público) permiten la captación de al menos una parte del plusvalor que generan las distintas actuaciones en el proceso de subdivisión y urbanización del suelo en la ciudad?⁹

La respuesta al interrogante plantea dos alternativas.

Si se evalúa esa norma aplicando el criterio que emplean Smolka y Amborki cuando analizan el Acta de Planificación de Toronto, la respuesta es afirmativa. En su trabajo "apropiación de valor para el desarrollo urbano" (2000) estos autores consideran que la cesión del 5% de suelo que los urbanizadores deben entregar al municipio para espacio público es una modalidad de plusvalía abonada "en especie".

Si la comparación se establece con legislaciones más avanzadas y específicamente orientadas a la captura de plusvalía debe admitirse que los niveles de exigencia de la Ordenanza de Urbanización de Rosario son exiguos y que su noción no responde en rigor al principio de recuperación de la plusvalía (sino a principios urbanísticos clásicos relativos a los coeficientes de áreas verdes). La Ley 388 de Colombia, por ejemplo, establece una distinción entre: a) las cesiones gratuitas (o cesiones urbanísticas obligatorias) que los propietarios deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y b) latasa de "participación en plusvalías" que puede oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor por m² resultante de la acción urbanística generadora de la plusvalía (en este caso la incorporación de suelo rural a urbano). El número total de m² que se considera como objeto de la participación en las plusvalías debe ser, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias. Es decir que, según esta ley colombiana, la porción de tierra que el propietario debe ceder para espacio público no se contabiliza como parte del pago de la plusvalía. Es una porción que se agrega a la que corresponde en concepto de plusvalía.

Si bien es cierto que el monto de la donación o cesión de tierras del urbanizador al Municipio se establece sin constatar el mayor valor que

adquiere la parcela original después de la operación de urbanización (y en términos estrictos no responde al principio de recuperación de plusvalías), también deben considerarse aspectos a favor como:

Reduce la especulación, al transparentar el procedimiento de las actuaciones y definir las condiciones que deben cumplimentar los urbanizadores. Está definido de antemano cuales serán los beneficios del desarrollador y cual el del Municipio. A pesar de que en algunos programas de desarrollo integral existe una instancia de negociación particularizada para la definición de las áreas a donar para uso público libre (calles, áreas verdes y equipamiento comunitario, según zona y nivel de exigencia), al tener que efectuarse la negociación atendiendo las prescripciones que establece la ordenanza al respecto, se acotan en alguna medida las incertezas. También el Urbanizador tiene la opción de apelar ante el Ejecutivo en caso de no estar de acuerdo con lo dictaminado por la CTU.

Reduce posibilidad de corrupción al establecer distintas instancias y niveles de control, tanto en la instancia de visación previa de la propuesta de urbanización y edificación, como en la de aprobación definitiva de las mismas. La evaluación y aprobación de las propuestas por parte de la CTE (encargada de otorgar el Certificado de Aptitud Urbanística) y su posterior aprobación del anteproyecto de parte del HCD, mediante la promulgación de la ordenanza correspondiente, es un límite a los posibles actos de corrupción dado las distintas reparticiones y niveles de gobierno involucradas en ambos instancias.

3.2 La normativa específica de Puerto Norte

a) Convenio con el ONABE

Desde el punto de vista de un análisis puramente urbanístico, que además tenga en cuenta

el contexto histórico en el que se firmó este convenio, lo que el municipio logró podría considerarse un éxito. Así lo juzgaron los funcionarios que tuvieron a su cargo la gestión de este convenio hacia mediados de 1990. El haber conseguido la donación de un 40% de suelo para espacios verdes supera ampliamente lo que los urbanizadores corrientes donan al municipio por la creación de suelo urbano o su subdivisión.

Desde el punto de vista de un análisis de la captación de plusvalía cabe advertir que los predios del ONABE se han valorizado fuertemente desde que se firmó el convenio en 1996 hasta la fecha (2006), y esa valorización va a seguir aumentando en el futuro por efecto de las progresivas mejoras e inversiones que se están haciendo en el área. La plusvalía así generada será apropiada exclusivamente por el ONABE, cuando éste decida vender los predios. Una estimación gruesa sobre la valorización de los predios del ONABE, sólo la producida en los últimos 6 años, es la siguiente:

Predios en Puerto Norte	Valor promedio del suelo por m ²	Valor total 16 Has en US\$
2000 (convenio adicional)	US\$ 216*	34,6 millones
2006	US\$ 550**	88 millones

Plusvalías (2000-2006): 53,4 millones

* Valor promedio que surge del Convenio con el ONABE, cifras de 2000.

** Valor promedio según información periodística de Rosario y entrevista mantenida con operador inmobiliario de la ciudad. Según la opinión de Gabriel Aguilo (Real Estate Services and Appraisals Aguilo & Asociados), "Refinería es un barrio muy antiguo de la ciudad: tiene un tejido urbano tortuoso y está lleno de cortadas que no terminan. Si hoy tuviéramos que hablar de un valor promedio (incluyendo los valores más bajos de Refinería que se corresponden con ese tejido antes descrito) me ubicaría en un valor no menor a 300 0 325 dólares el metro cuadrado. Sobre la Av de la Cota se pueden manejar valores cercanos a los 500, 550 dólares el m²."

Teniendo en cuenta esa situación, sería recomendable que el municipio suscriba otro convenio adicional con el ONABE, en el que incluya una cláusula de ajuste para participar en las plusvalías generadas desde la firma del convenio hasta que se produzca la venta del suelo.¹⁰

Según información extraoficial el municipio estaría avanzando en una negociación en este sentido.

b) Ordenanzas de Puerto Norte

o En cuanto a las figuras legales

Las figuras legales contempladas en estas ordenanzas para el desarrollo de la urbanización de PN son: los Programas de Urbanización Integral y los Convenios Urbanísticos. Ambas están contenidas en la Ordenanza de Urbanización (N° 6492/97) que forma parte del cuerpo legal preexistente. Y que le permiten al Municipio de Rosario promover operaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas.

Es decir que aunque las Ordenanzas de PN van a regular fenómenos urbanos novedosos para la ciudad, se apoyan en la legislación preexistente que no incluye ninguna innovación en lo que respecta a la recuperación de plusvalías.

Es consecuencia es interesante observar cómo estas ordenanzas contribuyen a valorizar de manera *extraordinaria* el suelo, al otorgar a zonas que no tenían índices (distritos transitorios en el Código Urbano), índices urbanísticos elevados y que son muy superiores a los que se otorgan a un nuevo fraccionamiento

regular. Sin embargo las ordenanzas se limitan a exigir al propietario-urbanizador como compensación lo mismo que se pide a un urbanizador en un loteo regular que tiene por ejemplo un FOT 1. Las ordenanzas no contemplan el carácter monumental de la operación y la valorización extraordinaria del suelo.

- o En cuanto a la delimitación de distritos

La Ordenanza Básica ha modificado, anulado y creado distritos en relación a los que marcaba el Código Urbano. Las modificaciones introducidas implican hechos generadores de plusvalías urbanas.

Se han eliminado los distritos transitorios L3 y K2 (instalaciones portuarias y ferroviarias a levantar) quedando su designación como distritos R2 que son de reserva para centros habitacionales exclusivos y obras complementarias.

Una pequeña porción del distrito E1 (semiperiferia de rodeo a los mirtitos de extensión) que corresponde al Barrio Refinería ha pasado de ser un distrito a R5 con lo cual va a tener índices urbanísticos superiores que los fijados para el resto del barrio. El sector incorporado al distrito R5 posee terrenos de mayores dimensiones que el tamaño prevaleciente de los lotes del sector.

- o En cuanto a la zonificación general

Se clasifica el suelo en a) edificable destinado a usos privados y b) suelo público destinado a parques, equipamientos públicos, trazados básicos y complementarios. La idea es que aproximadamente un 50% del suelo sea para espacio verde y 50% para usos privados. Estas relaciones son la expresión territorial de las compensaciones exigidas a los urbanizadores, fundamentalmente al ONABE que, como se dijo, es el principal propietario de suelo en el área.

Desde el punto de vista de un análisis que pondere en primer término el valor del suelo como bien de cambio que genera valor (y no como bien de uso) podría decirse que el municipio ha minimizado su posibilidad de participación de las plusvalías generables con el aprovechamiento del suelo para usos rentables. Esta decisión, como se dijo, forma parte de una política urbana instalada en relación a la recuperación de la costa para uso generable por parte de la ciudad.

La tensión entre el componente económico-inmobiliario y el componente urbanístico que todo proyecto de esta naturaleza posee, en PN queda claramente expresada a través de la opinión del arquitecto y desarrollador inmobiliario rosarino Gabriel Aguilo.

"Yo no estoy totalmente de acuerdo cuando la gestión municipal asigna tanto espacio verde. Porque ese espacio verde cuesta. Si lo analizo como costo-costeo es muy barato hacer un espacio verde. Si lo analizo como pérdida potencial de tierra que podría haber sido edificable estoy recuperando muy poco de plusvalía. Lo que sucede es que la gestión municipal después cede en concesión ese espacio verde para espacios gastronómicos y ese tipo de cosas. Pero nunca llega a recuperar el mismo valor que lo que potencialmente hubiera tenido. Ahora, ya no como operador inmobiliario, sino como arquitecto que tiene idea de la ciudad debo reconocer que nunca hemos tenido una gestión municipal tan exitosa como esta. Hemos recuperado el río, que estuvo negado. Sin duda los departamentos sobre el río lo disfrutaban más. Pero también el paseante y el vecino hoy pueden pararse frente al río y disfrutarlo".

- o En cuanto a los índices edilicios

Al Barrio Refinería se le han bajado los índices edilicios que le fija el actual Código Urbano. La baja ha sido general para todo el

sector pero más evidente en el área interior, fuera de los bordes sobre avenidas.

La argumentación de política urbana sobre esta medida apunta a la necesidad y el interés del municipio de preservar el perfil actual del barrio, evitando el avance de las inversiones inmobiliarias sobre el mismo, especialmente la edificación en torres. Según las actuales autoridades se apunta a una política de preservación: "Muchas ciudades que renovaron espacios urbanos destruyeron lo que había y terminaron expulsando a sus habitantes. Queremos facilitar una renovación del barrio pero con casas y construcciones como las que hay ahora" (Declaraciones de M. Levin al periódico El Ciudadano, 18 de agosto de 2005).

Sobre el tema caben dos comentarios. Por un lado, el barrio siempre fue bajo, PB y un piso, es decir que nunca aprovechó el potencial edilicio que le otorga el Código. Eso podría frenar eventuales litigios en términos de los "derechos adquiridos" o las inequidades entre vecinos.

Por otro lado, cabe advertir que aunque se eviten las torres, la valorización del suelo que seguramente va a producirse en esta zona tendrá que ver no sólo con la elevación de la calidad urbana del entorno sino también con la reconversión de los usos residenciales

en pequeñas boutiques de alta moda o bares y restaurantes sofisticados. Este tipo de procesos de recambio de usos trae una renovación inevitable de habitantes, pero no necesariamente tiene consecuencias negativas para los mismos. Por el contrario, las plusvalías pueden ser apropiadas por los propietarios que venden sus predios a mayor valores y se trasladan otros sitios, pudiendo incluso comprarse una mejor vivienda. Los verdaderamente perjudicados acá son los inquilinos. Entonces para saber realmente cuáles van a ser los efectos económicos, sociales y territoriales habría que hacer un estudio detallado del barrio y la situación de tenencia del suelo y vivienda.

Con respecto a la UG 5 se le han otorgado índices urbanísticos altos. Hecho generador de plusvalías. El ámbito de aplicación se subdivide en dos sectores, ambos del Distrito R5, con las siguientes superficies aproximadas, en cuanto a las parcelas de origen y parcelas resultantes:

En el sector 1 la edificación se inscribirá en un polígono sobre la Av. Francia que adoptará la tipología en torre, con alturas máximas de 100m y mínima de 60m. El resto de la parcela deberá destinarse a espacio verde. En el sector 2 se admiten dos polígonos con la tipología en torre, con altura máxima de 130 m y mínima de 100m.

Sector	Sup. parcela origen	Parcela resultante	Máximo edificable	Índice urbanístico	Altura Min y Max
1	8.437 m2	5.484 m2	36.000 m2	6,56	60m – 100m
2	7.975 m2	7.352 m2	20.000 M2	5,44	100m y 130 m

existentes en el mismo barrio por usos comerciales y de mayor jerarquía y rentabilidad. Es lo que está ocurriendo en barrios como Palermo Viejo, en Buenos Aires, por ejemplo, en donde viejos talleres mecánicos, partes de las viviendas bajas existentes e incluso viviendas enteras se transforman

o En cuanto a las obligaciones del urbanizador

En cuanto a las obligaciones del urbanizador, la ordenanza como dijimos aplica los mismos niveles de exigencia que rigen para un loteo regular: la donación de tierras para espacios públicos y vivienda social en las

siguientes proporciones: 10% de espacio verde + 5% para equipamiento + superficie para calles y la obligación de construir la infraestructura vial. Los m² resultantes pueden donarse en el mismo sitio o en sitios donde la municipalidad disponga, en cuyo caso debe donarse una cantidad de tierra que represente igual valor al de la tierra perteneciente a la operación involucrada, valoración que está a cargo de las reparticiones municipales.

Hay un aspecto muy importante que la norma no define y debería establecer. La ordenanza no establece los procedimientos de esta medición. Tampoco dice explícitamente cuál es el valor de suelo que se tendrá en cuenta: si es el valor fiscal, que es bajísimo; si es el valor antes de la norma, posterior a la norma o posterior al emprendimiento. En este último caso el municipio estaría captando la plusvalía generada por la nueva norma y las inversiones y pudiéndola aplicar provechosamente en una política de vivienda social. Sería muy recomendable tener en cuenta esta posibilidad y establecer que debe hacerse una valoración según los precios de mercado.

c) Acta acuerdo con el Urbanizador

A través del Acta Acuerdo con el Urbanizador, según explicó la Secretaria de Planeamiento, el municipio obtuvo una compensación especial por encima del 10% que exige la Ordenanza de Urbanización. En el caso de la UG5 se trataría de obras de infraestructura; concretamente una plazoleta que se genera sobre la Av. Francia.

Este mecanismo de ajuste, a través de un acta acuerdo con el propietario, es importante en la medida que permite al municipio compensar la falta de adecuación de la Ordenanza complementaria al carácter extraordinario del proyecto de urbanización que regula. En el futuro, sin embargo, sería recomendable que

las exigencias al urbanizador se fijaran teniendo como referencia los incrementos en los valores del suelo y sus hechos generadores, y que esas mayores exigencias estuvieran contenidas en las ordenanzas complementarias aprobadas por el órgano legislativo, lo cual le otorgaría mayor legitimidad y transparencia a los acuerdos público-privados.

■ Balance final

o Parámetro de evaluación

La determinación del éxito o fracaso de los grandes emprendimientos urbanos depende del criterio que se emplee para evaluar su dinámica y el peso de sus impactos positivos y negativos, lo cual, es objeto de varios puntos de vista.

Desde cierta óptica, los grandes proyectos son registrados como éxitos cuando se conciben como instrumentos para lograr ciertos objetivos estratégicos y se ejecutan de acuerdo a un plan. También, la apreciación de la plusvalía como un recurso que puede ser movilizado para financiar el propio proyecto o ser transferida a otras áreas de la ciudad puede ser una manera de medir si la gestión pública de estos proyectos es un éxito. (Lungo & Smolka, 2004)

Desde mi punto de vista, una excelente vara para evaluar la buena gestión de este tipo de emprendimientos es examinar en qué medida el sector público ha logrado que se cumplan los siguientes objetivos: 1) que el estado participe de manera significativa en las plusvalías generadas en la zona por efecto de las regulaciones urbanas, junto con las inversiones públicas y privadas; 2) que los ingresos captados no se usen meramente para financiar las infraestructuras del propio proyecto (lo que terminaría beneficiado a los

inversores privados más que nada) sino que permitan compensar los impactos negativos que el emprendimiento puede producir en el área (desplazamiento de población residente en el área, entre otros) y/o para atenuar las desigualdades urbanas ya existentes en la ciudad.

o Las debilidades y su justificación contextual

Desde esta perspectiva, podría decirse que la principal debilidad de la gestión de esta primera etapa de PN radica en que el municipio no se ha planteado como un objetivo de política participar de manera significativa en las plusvalías generadas por sus propias intervenciones y regulaciones. Hay una evidente falta de adaptación de la normativa al carácter novedoso del fenómeno que regulan. Las ordenanzas dictadas y aprobadas para el área contribuyen a valorizar de manera notable el suelo, pero no exigen a los propietarios una compensación que guarde relación con esa valorización; de manera que la mayor parte de la plusvalía es apropiada por los propietarios del suelo. Los niveles de exigencia que marca la Ordenanza de Urbanización (en la que se basan las ordenanzas de PN) son exiguos y su noción no responde al principio de captura de plusvalías.

Hay factores contextuales que, de acuerdo a las actuales autoridades, explican este defasaje y justifican una modalidad de gestión más tradicional. En primer lugar, el precedente que ha establecido la primera etapa de Scalabrini Ortiz, en la cual el municipio se limitó a pedir como compensación lo que establece la vieja Ordenanza de Urbanización. Esto ha sido utilizado argumento por los urbanizadores de PN para que les fueran aplicados los mismos criterios, (sin reconocer que las condiciones del área con posterioridad a las obras de la primera etapa ya son completamente distintas en cuanto al valor del suelo). En segundo lugar, se ha mencionado la comple-

jidad de situaciones de tenencia y ocupación del suelo, sumadas a los litigios en curso y el tremendo poder de lobby que ejercen algunos propietarios para imponer sus propias condiciones. Finalmente, la desfavorable composición del Concejo Municipal para avanzar en dirección a un tipo de normativa que incorpore la noción de captura de plusvalía, concepto por otro lado bastante ignorado en el escenario político.

o Las fortalezas

La principal fortaleza de las ordenanzas (incluyendo el convenio con ONABE) radica en que las compensaciones exigidas al urbanizador bajo la modalidad de espacios verdes públicos en la misma zona del proyecto evita agudizar la polarización socio territorial que este tipo de emprendimientos promueven en las ciudades, porque mantiene el carácter público de la rivera continuando y reafirmando una política urbana previa en esa dirección.

o Las perspectivas

Sería necesario adaptar las normas y marcos regulatorios a las dinámicas de cambio urbano que vive la ciudad de Rosario, permitiendo que el municipio capture las plusvalías que los sucesivos proyectos urbanísticos de PN van a generar en sus áreas de implantación.

En las futuras etapas sería deseable repensar las compensaciones e introducir algún criterio de cálculo que tenga en cuenta las valorizaciones derivadas de las actuaciones regulatorias e inversiones en el área. Hacia el futuro esto es todavía más importante porque a medida que va desarrollándose el proyecto, los predios que quedan aún vacantes se van valorizando más por efecto del entorno renovado. Se requeriría tener información actualizada sobre la evolución de los precios del suelo en el área.

Recomendaciones específicas son: a) Elevar los niveles de exigencia de la Ordenanza para determinadas operaciones urbanísticas (las integrales a partir de determinado tamaño) aumentando el porcentaje de suelo que el urbanizador debe donar, de acuerdo a una escala que debe variar con la dimensión de las parcelas y el tipo de operación a desarrollar (nivel de ocupación y tipo de uso); b) Reemplazar la figura de la donación por la de cesión obligatoria para evitar que la eventual falta de cumplimiento del Municipio en cuanto al destino asignado a la tierra recibida en donación permita que el donante impugne por la vía judicial. c) Cuando la porción de la tierra donada se localiza fuera del ámbito del propio emprendimiento, calcular la superficie de tierra a donar en función de su equivalencia con el valor del suelo con posterioridad a la urbanización para captar la plusvalía resultante de la operación.

■ Bibliografía

- o Documentos legales
 - Ordenanza Básica N° 7892/2005
 - Ordenanza Complementaria N° 7893/2005
 - Decreto Municipal N° 159 y Acta Acuerdo de febrero de 2005
 - Convenio Marco y Convenio Adicional ONABE - Municipio de Rosario ratificado por Decreto N° 2622/2000.
- o Estudios e investigaciones
 - Cuenya, Beatriz (2001) "Una década de propuestas y debates en torno al Proyecto Retiro, 1991-2001", en: Falú, Ana y Carmona Marisa (Editoras), Globalización, Forma Urbana y Gobernabilidad, Tercera Conferencia Internacional de la Red Alfa-Ibis, TUDelft, UNC, Córdoba, pp.107-140.
 - Cuenya, Beatriz (Coordinadora); Pupareli, S.; Mosto, G.; Casella, H.; Di Loreto, María y Brusntein, F. (2004) Análisis y proposición de métodos de ponderación e instrumentos de recuperación de plusvalías generadas por la ac-

ción pública municipal, Programa Rosario Hábitat, Rorario.

- Lungo, Mario & Smolka, Martim (2005) "Land value and Large Urban Projects: The Latina American experience", in: Land Lines, January 2005, Vol 17, N°1, Cambridge, USA, pp3-6.
- Sánchez-Pombo, Marina (2003) "La evolución urbana de Puerto Norte. Desarrollo de un área industrial de la ciudad de Rosario, Argentina", en: Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796] N° 290, 5 de abril de 2001

o Periódicos

- Diario La Capital, On Line "Reconversión urbana. El Concejo le dio el okay a la ordenanza que recuperará las tierras ribereñas de barrio Refinería", www.lacapital.com.ar/2005/09/09/ciudad/noticia_227972.shtml
- Diario la Capital On Line "Se viene una inversión inmobiliaria de U\$S20 millones en Puerto Norte", www.lacapital.com.ar/2005/09/09/ciudad/noticia_227972.shtml
- Top Inmobiliario, El portal top en propiedades, "Rosario: modelo de desarrollo público y privado", www.topinmobiliario.com/barrios/default.asp?nro=345.
- El Ciudadano & la región, "Barrio Refinería a salvo de la urbanización de Puerto Norte", <http://archivo-elciudadano.com.ar/18-08-2005/ciudad/refineria.htm>.
- El Ciudadano & la región, "El Onabe aún no venderá las tierras de Puerto Norte", <http://archivo-elciudadano.com.ar/20-08-2005/ciudad/onabe.php>.
- Rosario 12, "Un gran paquete de inversiones privadas se vienen para el 2006", <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/rosario/9-1518-2005-12-23.html>.
- Reporte Inmobiliario.com, Rosario: más inversiones, Puerto Norte-Rosario, www.reporteinmobiliario.com/nuke/modules.php.
- RosarioNet "La urbanización de Puerto Norte está bajo la lupa" 31/07/2005

- o Entrevistas
 - Arq. Mirta Levin, Secretaria de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Rosario.
 - Arq. Eduardo Gonzalez Director de Obras Particulares (ExSubSecretario de Planeamiento), Municipalidad de Rosario.
 - Arq. Gabriel Aguiló, Aguilo & Asociados, Real Estate Services and Appraisals, Rosario
 - Arq. Isabel Martinez de San Vicente, Investigadora CONICET-CURDIUR, Rosario.
 - Ing. Horacio DiazHermello (Presidente de NCA)

■ Notas

1. El proyecto Puerto Norte también tiene el nombre de Plan Especial 2º fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte
2. Los desarrollos teóricos sobre el funcionamiento de los mercados del suelo muestran que el valor del suelo está determinado básicamente por factores externos a los predios (incorporación de servicios y mejoras urbanas existentes en el sector donde se localizan, así como de los efectos del zonamiento) más que por los cambios que ocurren en ellos.
3. Es difícil precisar con exactitud la dimensión del área ya que ésta varía según los distintos documentos que aluden al proyecto. Pero puede una cifra muy aproximada ronda entre las 86 y las 130 has.
4. El ONABE tuvo distintas denominaciones a lo largo de su existencia. Su antecedente más lejano es la Comisión de Venta de Inmuebles Fiscales creada después de la privatización de los ferrocarriles (Decreto 2137/91) como una especie de ferrocarriles residual, con el objeto de administrar los miles de metros cuadrados de tierra que bordean las vías y estaciones en todo el país y que no fueron incluidas entre los bienes entregados a las empresas concesionarias. A través de su Gerencia Operativa este organismo tuvo a su cargo la gestión, venta Ferrovios ENABIEF y luego al ONABE, Organismo Nacional de Bienes del Estado.
5. Según información periodística el grupo IRSA

pagó al ONABE \$25 millones de dólares por un tercio del sector que en total posee 67 has, para realizar un complejo integrado por cines, hipermercado, shopping y torres de viviendas.

6. El proyecto también tiene el nombre de Plan Especial 2º fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Puerto Norte.

7. No queda claro de la lectura del Convenio si el financiamiento de las obras ferroviarias quedan a cargo del ONABE o del urbanizador que compre las tierras. En este último caso la utilidad de la operación de venta del suelo sería el doble de provechosa.

8. En términos generales puede decirse que, en los llamados distritos consolidados, las áreas de mayores valores inmobiliarios (como el área central, avenidas y calles de acceso a ella) son las que poseen los mayores índices edilicios (igual a 5) y de altura de edificación (2 veces el ancho de la calle), siendo los predios frentistas a las avenidas los más favorecidos ya que allí la construcción puede alcanzar 36 metros (12 pisos). Dentro de esta área existen polígonos diferenciados con normas particulares; para algunos de ellos no rige restricción de altura máxima de 36m. En los llamados distritos transitorios, tanto para el índice edilicio como para las alturas máximas y mínimas de edificación, se indica que las construcciones nuevas podrán adoptar los valores del régimen edilicio correspondientes a la calificación futura de distrito. Es decir, la norma permite al propietario o desarrollador aumentar la capacidad constructiva del terreno de manera anticipada, basada en el criterio que el municipio realizará inversiones en las obras de infraestructura requeridas por la densidad edilicia programada en el Plan Director y reglamentada en el Código. Para mayor detalle de este punto, ver: Cuenya, B et al. (2004)

9. Ibid.

10. Debe tenerse en cuenta que la penalización a la especulación por mantenimiento de tierra vacante existe incluso en los loteos regulares en los que el municipio de Rosario fija plazos estrictos a los urbanizadores para iniciar las obras, caso contrario establece penalidades.