

**Internacionalización de Rosario a
partir del turismo (1998-2018).
Análisis del marketing de ciudad
en el caso Puerto Norte.**

Autora: Victoria Ferrini

Director: Hernán Cianciardo

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales
Escuela de Relaciones Internacionales

Rosario, abril, 2022



AGRADECIMIENTOS

A mis viejos y hermana, jamás me alcanzarán las palabras de agradecimiento por su incondicional apoyo. Mis principales mentores, siempre presentes en cada momento de mi vida. Este logro es nuestro.

A Facu, mi gran compañero de vida, por su infinita paciencia. Quien más me conoce y respeta en mis decisiones y quien está siempre a mi lado.

A Mili y Kenia, mis fieles mascotas y compañeras en mis largas horas de estudio.

A mi quedísimo grupo amigos, que conocí a lo largo de la carrera, con quienes más me sentí comprendida y compartí unos años maravillosos. Son lo más valioso que me llevo de esta carrera.

A mis amigas de la vida, por apoyarme y estar presentes.

A mi tutor, Hernán, por guiarme en el desarrollo de la presente tesina.

A la Universidad Pública, por brindarme una formación de calidad.

RESUMEN

En las últimas décadas, el escenario internacional comenzó a ser testigo de una mayor participación de las ciudades. Estas buscan desarrollarse atrayendo recursos internacionales, lo cual las impulsa a llevar a cabo estrategias de relacionamiento internacional. Dentro de las estrategias empleadas para la prosecución de dicho objetivo, el marketing de ciudad se volvió una herramienta de gran efectividad. Sin embargo, en algunos casos, las políticas públicas empleadas priorizaron los intereses internacionales, descuidando la realidad local, lo cual generó una tensión entre el desarrollo local propuesto y el que efectivamente percibe la población local afectada.

En la presente tesina, se hará un recorrido conceptual sobre internacionalización de ciudades, el marketing de ciudad y su teoría crítica. Luego, se analizará la aplicación de la herramienta en la ciudad de Rosario en el periodo 1998-2019, finalizando con el caso paradigmático de Puerto Norte y su efecto sobre el tradicional barrio aledaño, Refinería.

Palabras clave: internacionalización - marketing de ciudades - turismo - gentrificación - planificación estratégica.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: Accionar internacional de los gobiernos locales: internacionalización como estrategia y el marketing de ciudades como herramienta	9
Internacionalización de ciudades como estrategia de desarrollo	9
Dimensiones de las políticas públicas de los gobiernos subnacionales en materia internacional	13
Conceptualización del marketing de ciudades	16
CAPÍTULO II: Marketing de ciudades: El turismo como área clave de desarrollo para el posicionamiento internacional de Rosario	21
Rosario: antecedentes y estrategias de posicionamiento internacional a partir del fortalecimiento del turismo	21
ETUR:	24
Programa Municipal de Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico	24
Plan Estratégico de Rosario	24
Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable	27
Estrategias para la construcción de una ciudad turística	28
CAPÍTULO 3: Rosario y la mirada crítica al marketing de ciudad como estrategia de internacionalización. El caso de Puerto Norte	34

Proyectos de regeneración urbana como parte del marketing de ciudades	34
El caso de Puerto Norte como proyecto de intervención en la estrategia del marketing de ciudad	36
Desplazamiento residencial, comercial y simbólico	42
REFLEXIONES FINALES	47
BIBLIOGRAFÍA:	48
DOCUMENTOS:	53
ANEXO	55

INTRODUCCIÓN

Desde la constitución de los Estados Nación con la paz de Westfalia, las relaciones internacionales estuvieron monopolizadas por los Estados. Dentro de los múltiples cambios y procesos por los que ha atravesado ese Sistema Internacional hacia fines del siglo XX, aparecieron nuevos actores entre los que se destacan las ciudades.

Para hacerlo tuvieron que redimensionar sus funciones tradicionales enfocadas a la atención de los servicios básicos de sus ciudadanos y sumar actividades que exigen un rol proactivo en un ámbito diferente tanto en dimensiones políticas, legales como de relaciones de poder. Como consecuencia, algunos gobiernos subnacionales apostaron a estrategias de internacionalización, a fin de coordinar y gestionar sus actividades.

Cabe aclarar que entendemos por gobierno subnacional a toda instancia de la administración pública que sea diferente del gobierno central (Romero, 2007). Reconocemos que, en un análisis detallado de los mismos, existen diferencias entre estos conceptos, pero por razones de claridad expositiva, se emplearán como sinónimos los conceptos de gobierno subnacional, gobierno local y ciudad (Chernomordik, 2018)¹.

La ciudad de Rosario representa un caso paradigmático en Argentina y en la región. En 1998, se convirtió en una de las primeras ciudades en Latinoamérica en diseñar un Plan Estratégico con el fin de promover el desarrollo de la ciudad, afrontar la crisis coyuntural que vivía el país y potenciar la imagen de la ciudad. En el Plan se comenzó a trabajar en torno al concepto de identidad y como herramienta de internacionalización se empleó el marketing de ciudades. De este modo, Rosario buscó

¹ Los términos “ciudad” y “gobierno local” implican diferentes significados. El primero es un concepto más abarcador que el segundo, ya que incluye a todos los actores del territorio, más allá de las autoridades locales (Chernomordik, 2018).

consolidarse como un destino atractivo para atraer capitales, empresas y turistas y así, alcanzar su objetivo de desarrollo local.

La hipótesis del presente trabajo es que la competencia entre gobiernos locales por la atracción de capitales internacionales mediante el marketing de ciudad puede tener como consecuencia ciudades más atractivas, pero más excluyentes.

Frente a la competencia entre actores por adquirir mayor presencia internacional y con el objetivo de desarrollar a la ciudad localmente, las ciudades buscan captar capitales internacionales a fin de que estos deriven en mayores beneficios locales. Como estrategia, se precisa que la ciudad sea atractiva y para ello, como herramienta de internacionalización, se emplea al marketing de ciudad. Para ello, los gobiernos subnacionales intervienen espacios considerados estratégicos. En muchos casos, como consecuencia, ha generado el desplazamiento de la población allí residente. Se concluye que, en el afán de atraer flujos internacionales, se ha puesto la mirada hacia afuera, descuidando el bienestar social de la propia población local.

Para la realización del presente trabajo, se utilizará un enfoque metodológico cualitativo. Para ello, se recurrió al análisis de documentos y bibliografía de autores que analizan el tópico.

En cuanto a la estructura de la presente tesina se la dividió de la siguiente manera:

En el Capítulo 1 se realiza un breve desarrollo sobre los antecedentes de la internacionalización de ciudades como estrategia de desarrollo junto a su conceptualización. Asimismo, se describen las herramientas utilizadas por los gobiernos subnacionales a fin de lograr la internacionalización de su territorio. Para ello, la Doctora Mariana Calvento hace una sistematización de las numerosas herramientas y propone pensar las políticas públicas en materia internacional de los actores subnacionales a partir de dos dimensiones: políticas públicas de relacionamiento internacional y de posicionamiento internacional.

En el Capítulo 2 se toma un caso de estudio y se analizan los antecedentes y las estrategias de posicionamiento internacional de Rosario a partir del fortalecimiento del turismo en la ciudad y se plantean cuáles son los elementos claves para que la estrategia sea efectiva.

En el Capítulo 3 se introduce una mirada crítica a la herramienta del marketing de ciudad y se analiza como caso paradigmático el Plan Puerto Norte y su efecto sobre el barrio Refinería.

La tesina concluye con un apartado final donde se plantean algunas reflexiones sobre el empleo del marketing de ciudad como instrumento para la internacionalización de ciudades, retomando la experiencia de Rosario.

CAPÍTULO I: Accionar internacional de los gobiernos locales: internacionalización como estrategia y el marketing de ciudades como herramienta

Internacionalización de ciudades como estrategia de desarrollo

A mediados de los años 70, el campo teórico de las Relaciones Internacionales comienza a ser interpelado por un debate que propone pensarlas ya no como exclusivas de los Estados nacionales, sino que advierten la importancia de estudiarlas también como producto del accionar de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. El tradicional enfoque realista, caracterizado por concebir al Estado Nación como el único actor central en el plano global, comienza a ser criticado y se instaura una mirada más compleja que refleja la existencia de una pluralidad de actores en el Sistema Internacional. En este contexto, Keohane y Nye (1989) proponen abordar la realidad desde la *interdependencia compleja* donde nuevos actores son tenidos en cuenta en el estudio de las relaciones transnacionales e intergubernamentales.

Esta perspectiva implica ampliar el objeto de estudio y observar que las Relaciones Internacionales, además de los Estados, incluyen actores tales como las Organizaciones Internacionales, los bloques económicos regionales, las compañías multinacionales, los movimientos religiosos, los partidos políticos y sindicatos con alcance internacional, Organizaciones Criminales Transnacionales, entre otros. que ejercen influencia en el Sistema Internacional y que, hasta el momento, no eran tenidos en cuenta por parte de los analistas. Así, siguiendo a Russel (2010), se pasa de la concepción de un Estado como una unidad “reificada”, que era propia del realismo, a la de un actor “desagregado” en diferentes partes que lo integran.

Por su parte, el autor Edgar Moncayo observa que:

El poder efectivo del Estado Nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la *supra nacionalización* para proveer marcos regulatorios para la globalización y la *descentralización* para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales poder y locales (2003, citado por Jiménez, 2012, p. 28).

Como consecuencia, los gobiernos subnacionales, especialmente las ciudades, comienzan a apropiarse de espacios que anteriormente se encontraban monopolizados por el Estado. No obstante, esto no implica que el papel del Estado Nación pierda relevancia. Algunos autores como Sassen sostienen que se trata más bien, de una transformación de su soberanía. La soberanía de los Estados no ha desaparecido, más bien la ubicación de su control ha cambiado (2002, citado en Jiménez, 2012, p. 47).

Hacia fines del siglo XX, observamos un incremento de la presencia de gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, particularmente de las ciudades. Estas *“participan de los procesos de globalización a través de mecanismos de inserción en los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio, que se estructuran en función de unos módulos- los centros urbanos- y unos ejes- los flujos de mercancías, personas, capitales e información”* (PER, 1998).

Si bien la presencia de estos gobiernos en el campo de las relaciones internacionales cuenta con una larga data, Paula Costamagna y Mariana Foglia afirman que:

Se ha incrementado en los últimos años de la mano de los procesos de descentralización política y económica de los Estados y la emergencia de demandas por parte de actores territoriales. Tampoco es nueva la magnitud, multiplicidad de temáticas, así como las formas y mecanismos de cooperación internacional que se están desarrollando (...). Lo que sí hoy es una verdadera novedad es el reconocimiento internacional que las ciudades han

recibido en distinguidas e importantes organizaciones internacionales, así como la necesidad que estas encuentran en incluir a los Municipios en la conformación de sus agendas (2017, p. 3).

Vemos que, en las últimas décadas, se han intensificado las actividades en materia exterior de los gobiernos subnacionales, mediante la celebración de eventos internacionales, firma de convenios con otras ciudades extranjeras y la participación en debates internacionales. Las ciudades se han convertido en actores globales protagonistas y han intensificado sus actividades en materia de acción exterior (Proyecto ALLAS, 2015).

En lo que respecta al marco legal de los gobiernos subnacionales, el Derecho Internacional aún no reconoce la subjetividad jurídica internacional de las ciudades. El accionar de cada ciudad depende de la legislación vigente en cada país, algunos de los cuales practican regímenes constitucionales más permisivos que otros (Romero, 2015).

Si bien, en su mayoría, se les reconoce a los gobiernos locales su capacidad de intervenir en el escenario internacional, el actuar exterior de las ciudades queda circunscripto a las competencias que le atribuye legalmente el Estado Nación. Sin embargo, el no reconocimiento de su subjetividad internacional, como vimos anteriormente, no es un impedimento para que estas hagan uso de su autonomía local y extiendan su accionar en la esfera internacional.

El incremento del accionar internacional de los gobiernos subnacionales debe entenderse entonces dentro de un contexto de nuevas tendencias en el Sistema Internacional, marcado por una ola neoliberal que generó la percepción de un escenario global sin fronteras, así como también de cambios en el plano interno que comenzaron a redefinir las funciones de los Estados Nación. Como consecuencia de los procesos de descentralización, los Estados Nación buscaron delegar sus funciones y responsabilidades a las administraciones provinciales, las cuales, a su vez, las replicaron hacia las administraciones de los municipios. Estos procesos les permitieron a los

gobiernos locales ejercer mayores controles sobre sus propios territorios, incrementar la toma de decisiones, al tiempo que los llevó a depender menos del Estado nación.

En el caso de Argentina, esta tendencia toma un mayor impulso en los 90 como consecuencia del retorno de la democracia y la implementación del modelo económico neoliberal, pudiendo observar estas transformaciones materializadas en la Reforma Constitucional de 1994. Entre otros objetivos, buscó modificar la centralización estatal a través del fortalecimiento provincial.

En el artículo 124 quedó establecida la facultad de las provincias² para crear regiones y celebrar convenios internacionales, siempre y cuando se limiten a que sean compatibles con la política exterior de la Nación, que no afecte las facultades que el Gobierno Nacional delega, que no afecten el crédito público nacional y que se realicen bajo el consentimiento del Congreso Nacional. De este modo, la Reforma Constitucional de 1994³ definió "*el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para realizar gestión internacional*" (Natalizio, 2007, citado en Calvento, 2015, p. 308).

Las ciudades comienzan a ser vistas como focos de actividades económicas nacionales e internacionales, capaces de impulsar el desarrollo social, económico e institucional (PER, 1998). Estas percepciones posicionaron a los gobiernos subnacionales en un escenario donde debieron rediseñar sus roles y llevar a cabo iniciativas locales más activas. Como consecuencia, las ciudades sintieron la necesidad de construir estrategias que faciliten

² La potestad de realizar acción en el exterior por parte de los municipios depende de las Constituciones Provinciales (Romero, 2015).

³ Cabe aclarar que, hasta la fecha, este artículo no se ha reglamentado, por lo tanto, siguiendo a Romero (2015), el marco jurídico-legal en Argentina es aún indeterminado.

consolidarse y posicionarse competitivamente en el escenario internacional.

Siguiendo lo anterior, el concepto de **internacionalización** cobra una mayor relevancia. Hablar de la internacionalización de un territorio es reconocer su participación en el sistema mundial (Jiménez, 2012). Internacionalizar un gobierno subnacional implica una voluntad de intercambiar prácticas y aprender recíprocamente del progreso y de la cooperación (Le Saux, 2015). Implica participar más allá de las fronteras nacionales con una perspectiva de afuera hacia adentro (Ponce, 2009 citado en Jiménez, 2012).

Otro rasgo distintivo que subyace a las distintas concepciones del proceso de internacionalización de un gobierno subnacional es que estos se vuelven los actores centrales y articuladores del resto de los actores que contribuyen al desarrollo territorial.

Adicionalmente, se observa que los gobiernos subnacionales no se limitan a practicar meramente contactos con el exterior. Estos comienzan deliberadamente a llevar a cabo un diseño de acción en materia exterior en función a sus necesidades locales. Autores como Rodríguez y Zapata Garesché (2014) afirman que el hecho de que exista una decisión y voluntad política de parte del gobierno local para desempeñarse como un actor global, convierte su accionar exterior en una política pública.

Dimensiones de las políticas públicas de los gobiernos subnacionales en materia internacional

En función de lo mencionado anteriormente, el presente apartado pretende identificar cuáles son las herramientas utilizadas por los gobiernos subnacionales para elaborar una estrategia de internacionalización.

La Doctora Mariana Calvento en su texto “La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina (2012), señala que la gran diversidad de actividades

internacionales que llevan a cabo los actores subnacionales ha llevado a contemplar distintas dimensiones y tipologías para así, poder abordar la complejidad de manera acabada.

La autora recoge aquellos análisis para sistematizar las numerosas experiencias reseñadas y propone pensar las políticas públicas en materia internacional de los actores subnacionales en dos dimensiones: “*de relacionamiento institucional internacional*” y “*de posicionamiento internacional*”. Ambas dimensiones contienen al conjunto integral de herramientas que permiten abordar la compleja trama de vinculaciones que establecen los actores subnacionales.

Las “***estrategias de relacionamiento institucional internacional***” responden a vinculaciones institucionalizadas que abarcan relaciones de carácter bilateral y multilateral donde se agrupan vínculos formales con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con el objetivo de llevar a cabo una cooperación política y técnica a nivel regional y global, encontrando así un espacio de discusión y un punto de encuentro para aprovechar las nuevas oportunidades de cooperación y complementariedad con otros centros urbanos.

Dentro de estas podemos mencionar las *Relaciones Bilaterales*, donde se realizan acuerdos bilaterales entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones internacionales. Dentro de este tipo de relación, la estrategia más utilizada es la de los *hermanamientos de ciudades*, una de las prácticas más tradicionales y reconocidas en el accionar internacional de gobiernos subnacionales. También podemos observar otros tipos de acuerdos bilaterales, como *actas*, *convenios de cooperación* y *acuerdos* que conllevan en muchos casos, la participación de organismos internacionales y agendas de cooperación internacional.

En cuanto a las *Relaciones Multilaterales*, las cuales cobran mayor presencia en la década de los noventa, como principal característica es que se establecen a partir de relaciones horizontales, entre instituciones con jerarquías similares y a diferencia de las relaciones de carácter bilateral,

estas tienen un margen de mayor flexibilidad y son más dinámicas (Zapata Garesché, 2007 citado en Calvento, 2015). Este tipo de relación incluye *relaciones regionales*, por lo general constituidas por unidades subnacionales de la misma región y buscan impactar sobre procesos desarrollados dentro de la misma región; y por *relaciones globales*, conformadas por integrantes de diferentes regiones del mundo con objetivos de mayor alcance.

Por otro lado, las “**herramientas de posicionamiento**” engloban *relaciones unilaterales* donde los gobiernos subnacionales buscan la promoción y el posicionamiento en el exterior. Al igual que las anteriores, demuestran una tendencia creciente al involucramiento de los gobiernos municipales en el desarrollo productivo e integral local orientado hacia afuera (Leva y Reynolds, 2011, citado en Calvento, 2012). Estas herramientas implican un mayor compromiso y sustentabilidad ya que dependen exclusivamente del trabajo unilateral del gobierno municipal.

Dentro de esta dimensión, se encuentran, por un lado, las herramientas de *competitividad local* orientadas a la promoción del *comercio exterior*, como lo son las Rondas de Negocios y las Misiones Comerciales. A estas herramientas recurre el gobierno subnacional para incursionar en el comercio internacional de manera articulada, equilibrada y sustentable. Incluyen una variada serie de actividades, tales como el asesoramiento, información sobre comercio exterior, entre otras. Estos instrumentos le facilitan al sector empresarial herramientas necesarias para desempeñarse en el exterior.

La otra herramienta a la que recurren los gobiernos subnacionales son las de *posicionamiento estratégico*, es decir, el *marketing de ciudades* que, en términos generales, impulsa la *promoción de la imagen* de un territorio. Este trabajo se centrará en esta herramienta. En el siguiente capítulo haremos un abordaje conceptual y luego lo aplicaremos al caso de la ciudad de Rosario, como ejemplo paradigmático.

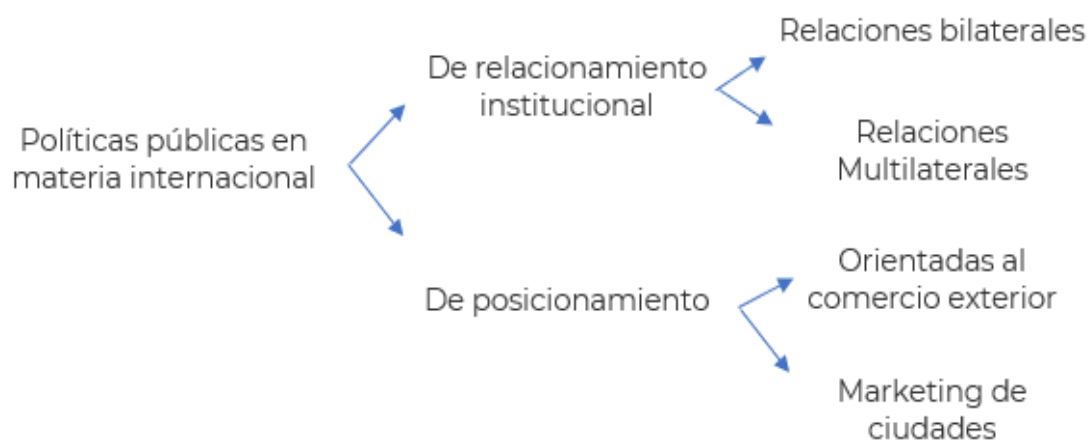


Diagrama 1- Fuente: elaboración propia a partir del texto de Calvento, 2012.

Para llevar a cabo la elaboración de una estrategia de internacionalización exitosa, autores como Malé, Cors y Sanz (2014) señalan la importancia de definir los instrumentos más apropiados para utilizar. Es por ello, que la presente investigación analizará las potencialidades de la herramienta “marketing de ciudad” para impulsar la internacionalización de la ciudad de Rosario.

Conceptualización del marketing de ciudades

A medida que se intensifica la presencia de las ciudades en el plano global, la competencia entre ellas se convierte en un rasgo visible. Para formar parte de los flujos de capital y atraer inversiones, negocios y visitantes, las ciudades *compiten* entre ellas. Con el fin de potenciar sus ventajas y lograr que los flujos de capital se dirijan hacia ellas, trabajan en estrategias de internacionalización.

Frente a dicha competencia, las ciudades buscan distinguirse del resto y volverse **atractivas**. En esta línea, la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, también conocida como Proyecto ALLAS, quienes buscan construir herramientas, conocimiento y capacidades para

que el desempeño de las ciudades y sus gobiernos sea adecuado en el nuevo ámbito internacional, en su volumen 5 de Cuadernos, abordan las tendencias en materia de atractividad internacional para una ciudad o territorio. Allí observan que, con el tiempo, se hizo evidente que los territorios debían crear su propia estrategia de atractividad para presentar su **identidad** ante el mundo. Para responder a este desafío, los gobiernos comenzaron a construir una imagen e identidad de sus ciudades, con el fin de darles visibilidad y volverlas atractivas internacionalmente. Cabe destacar que la particularidad de cada ciudad forja su identidad. Asimismo, afirman que:

La atractividad internacional se convierte así en un motor de desarrollo, un detonador de la economía y del bienestar social gracias al incremento en los flujos de comercio, turismo, negocios, cultura, talento, capital humano y eventos internacionales (Proyecto ALLAS, 2015, p. 21).

En este marco, el **“marketing de ciudades”** se convierte en una herramienta clave que emplean los gobiernos locales para dotarse de una identidad exportable y proyectarse internacionalmente.

Jose Sixto García, en su texto “Marketing para ciudades: las ciudades también se venden, las ciudades también son productos” cuenta que este término fue acuñado por primera vez en 1993 por Kotler, Haider y Rein para aplicarlo al territorio urbanístico. Sin embargo, señala que el concepto no fue desarrollado hasta los 2000 cuando tuvo presencia en destacadas tesis doctorales y artículos científicos.

Siguiendo a los autores citados, Kotler, Haider y Rein, destacan algunos de los errores más comunes que cometen muchos promotores de las ciudades o territorios. Entre ellos, observan que se concebía al marketing de ciudades meramente como la comercialización de una ciudad, es decir, que implicaba únicamente la promoción de un territorio. Así, los planes estratégicos de las ciudades se basaban en potenciar aspectos tangibles, tales como la infraestructura física. Si bien, estos aspectos son

indispensables, la actualidad evidenció la necesidad de contar con elementos intangibles, tales como una imagen e identidad, ya que estos son los elementos que les aportan un valor diferencial añadido a las ciudades, elemento clave para volverlas competitivas.

Cada ciudad tiene rasgos que le son propios y la distinguen del resto. José Sixto García señala que es allí donde se debe desarrollar acciones necesarias para construir una oferta diferenciada y armoniosa de acuerdo con las expectativas y necesidades del mercado, utilizando como herramienta el marketing para que actúe de imán y atraiga eventos, talentos e inversión externa. “(...)La aplicación de las estrategias del marketing a la ciudad constituye un elemento fundamental para su sustentabilidad en tanto que pretende la satisfacción de las necesidades y deseos de sus públicos nicho” (Sixto y Túnnez, 2009, p. 215).

El autor define entonces al marketing de ciudades o en su traducción al inglés *citymarketing*, como:

Una política activa integrada por un conjunto de actividades orientadas, por una parte, a identificar y determinar las necesidades de sus diferentes públicos, reales y potenciales y, por otra parte, a desarrollar una serie de productos y servicios en la ciudad para satisfacer dichas necesidades, creando y potenciando su demanda (Sixto, 2009, p.215).

Cabe aclarar que el *producto* es entendido en sentido amplio, no solo incluye aspectos físicos o tangibles, sino que abarca una gama mayor de elementos que incluye aspectos intangibles, tales como las actividades, la identidad, la marca, etc.

En el proyecto ALLAS en su Cuaderno 5, describe los 4 objetivos básicos que suele comprender el Marketing de ciudades:

- Mostrar una combinación óptima de las características y los servicios de la ciudad.

- Articular una oferta de incentivos que aumente el atractivo de la ciudad para los actuales y futuros residentes.
- Asegurar el rápido y eficiente acceso a la ciudad por parte de los visitantes e inversionistas en mercados de interés.
- Transmitir al público objetivo la imagen y las ventajas de la ciudad.

En cuanto a la **identidad** de las ciudades, el manual del Proyecto ALLAS (2015) señala que hay que comprenderla como una dimensión que incluye elementos tales como la historia, la lengua, las nacionalidades y que, en el caso de tomar en cuenta a territorios, se suman características físicas como el clima, la geografía, el paisaje, etc. Asimismo, destaca que:

La identidad trata de reclamar territorio en la imaginación de la gente. Tiene que ser fuerte, memorable y trabajar en diferentes registros de la conciencia. El factor emocional es esencial ya que permite seducir al inversionista sobre la importancia de invertir su capital en la ciudad, al talento para quedarse a vivir y a los turistas para que vuelvan a visitarla (p. 23).

Trabajar en la identidad es clave para la construcción de un proyecto de ciudad, ya que es esta la que permite movilizar las energías y el consenso de los ciudadanos. El “sentido de identidad” genera consenso y favorece la movilización de los objetivos planteados en los planes estratégicos.

Para la creación de una identidad atractiva posible, Agustina Atrio (2018), en su Tesina de grado “internacionalización, marketing de ciudad y gentrificación. El barrio Lavapiés en Madrid (1997-2013)” resalta la necesidad de contar con infraestructuras desarrolladas, es decir, que se cuente con un **componente físico**. En ese sentido, los gobiernos de las ciudades, a partir del diseño y ejecución de *políticas públicas*, deben invertir en mejorar la infraestructura, la estética, los servicios y el espacio público de las ciudades para permitir y facilitar la proyección internacional de la misma.

La relación entre la identidad de una ciudad y las políticas públicas que deben llevarse a cabo para volver a una ciudad atractiva puede encontrarse en las “pruebas de las 4A’s” que menciona Victoria Elizagarate, autora citada en el proyecto ALLAS, para evaluar la atractividad internacional de una ciudad:

- **Accesibilidad:** Analiza la movilidad de los residentes y de los potenciales visitantes valorando diferentes modos de acceder a un lugar, a través del flujo peatonal, transporte público y privado, transporte aéreo y marítimo, así como la conectividad a Internet.
- **Atracciones:** Se refiere a los elementos materiales que permiten que los individuos, a través de sus necesidades, se identifiquen con un lugar debido a la imagen que ésta les representa.
- **Amenidades:** Adecuación del entorno para el desarrollo de actividades, percepción de seguridad, animación y oferta de eventos variados y frecuentes.
- **Acción:** Capacidad de las autoridades locales para propiciar la colaboración público-privada, dinamismo en la gestión urbana, planeación (2014, p. 30).

Vemos entonces que, frente a la competencia entre ciudades por volverse más atractivas en el concierto internacional, buscan demostrar sus ventajas competitivas. Para ello, es inminente que la combinación de políticas públicas orientadas al mejoramiento en los aspectos físicos o estáticos de la ciudad, estén articulados a los elementos más dinámicos e intangibles que promueven las herramientas del marketing de ciudades.

CAPÍTULO II: Marketing de ciudades: El turismo como área clave de desarrollo para el posicionamiento internacional de Rosario

Rosario: antecedentes y estrategias de posicionamiento internacional a partir del fortalecimiento del turismo

Rosario surgió sin fecha de fundación sobre la margen del río Paraná, expandiendo su planta urbana hacia el paisaje pampeano para conectarse con el mundo. Cuando en 1852 fue declarada ciudad, Rosario inició una etapa de vertiginoso desarrollo que la llevó a ser, en pocas décadas, la segunda urbe de la República Argentina y una de las ciudades más pujantes de Sudamérica (PERM, 2018).

En la segunda mitad del siglo XIX, Rosario creció exponencialmente producto del flujo masivo de inmigración que transformó rápidamente la estructura socioeconómica de la ciudad. Hardoy (1985) en su texto “La vivienda obrera en una ciudad en expansión. Rosario entre 1858 y 2019”, relata que, durante este periodo, además de una ciudad portuaria, Rosario se convirtió en una intermediaria entre un interior que comenzaría a desarrollar actividades agropecuarias y un exterior que demandaba alimentos y productos de origen primario para sus industrias.

Con casi un millón de habitantes, Rosario es la tercera ciudad más poblada del país, luego de Buenos Aires y Córdoba. La ciudad posee una localización estratégica tanto a nivel nacional como internacional gracias a sus rutas, autopistas, aeropuerto y puentes, que la conectan con otras ciudades del país y del mundo. Además, cuenta con el paso de la Hidrovía Paraná-Paraguay y está atravesada por el corredor bioceánico central que une el puerto de Valparaíso, Chile, con Porto Alegre o San Pablo, Brasil, o

Montevideo, Uruguay, lo que posiciona a Rosario dentro del arco productivo provincial⁴.

Su historia se caracteriza por la pujanza y prosperidad económica y social. Ha crecido y se ha expandido en términos económicos, de calidad de vida y sustentabilidad. Los distintos gobiernos de Rosario han concentrado sus expectativas en el desarrollo local, en la economía, en la transformación urbana y en la calidad de vida, así como en la actuación de la ciudad a nivel internacional.

Como vimos, las políticas neoliberales y el nuevo contexto de globalización junto a sus lógicas, modificaron el rol de los gobiernos locales. Esto presionó a la Municipalidad de Rosario a repensar sus características democráticas respecto a los usos del espacio público, su base material y un reposicionamiento y refuncionalización de la ciudad en la región (Ghirardi y Levin, 2010). En este contexto, el marketing de ciudades se convirtió en una herramienta de la nueva gestión estratégica urbana y las ciudades como la base territorial del desarrollo económico.

Los sucesivos gobiernos de la ciudad, presididos desde 1989 a 2011 por Partido Socialista Popular y luego hasta 2019 por el Frente Progresista Cívico y Social⁵, han demostrado un claro objetivo de convertir a Rosario en una ciudad global. El hecho de que la ciudad haya sido gobernada por gestiones políticamente afines, propició la continuidad de muchas políticas públicas.

Por otra parte, luego de la profunda crisis económica de 2001-2002, que afectó a la República Argentina, la ciudad de Rosario comenzó a

⁴ Datos obtenidos del sitio web del gobierno de Santa Fe [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/224548/\(subtema\)/93795](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/224548/(subtema)/93795) Último acceso: 20/04/2022

⁵ El Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) es una alianza política de centroizquierda que surgió en Argentina en 2006 que se encuentra integrada por el Partido Socialista, Libres del Sur, el partido Creo un sector de la Unión Cívica Radical, un sector del GEN y el Partido Demócrata Progresista.

experimentar un *boom* inmobiliario. Esto le permitió a la ciudad poder renovar su fisonomía urbana y edilicia. Aprovechando este contexto y para alcanzar el objetivo de insertarse como una ciudad global, se comenzó a consolidar el fortalecimiento del **turismo**, como estrategia de marketing, a fin de darle una nueva imagen a la ciudad y posicionarla competitivamente dentro del escenario internacional. Para ello, debió expandir sus servicios ligados a las empresas culturales, exposiciones y eventos de alcance internacional.

Como antecedente a la estrategia mencionada, observamos que, con la aprobación del Plan Regulador Rosario en 1960, aparece por primera vez la posibilidad de proyectar una relación diferente con la ribera del Paraná. Históricamente, esta relación se encontraba más bien asociada meramente al desarrollo económico de la ciudad. Paulatinamente, el río y la ribera comenzaron a ser relacionados al disfrute y la recreación.

Con la vuelta a la democracia, aquella propuesta vuelve a cobrar relevancia y la idea de construir a Rosario como una ciudad turística se vuelve una pretensión. Galimberti (2012) investigadora del CONICET y especializada en estudios urbano-territoriales (citado en Vera, 2013) señala que el río no solo es una clave de identificación para el rosarino, sino que también lo es para los “*otros*”. Por ello, el turismo es uno de los principales pilares que siguen promoviendo los planes estratégicos, donde se busca la recuperación de la ribera para la ciudad.

En la década de los '90, en el marco de un Plan estratégico, la pretensión de volver a Rosario una ciudad turística comienza gradualmente a materializarse. La autora Andrea Basso (2017) en su obra “Estrategias discursivas en la construcción de una ciudad turística. Los planos turísticos de Rosario” destaca que en 1996 fue un año clave: la sanción de la Ordenanza Municipal N° 6200 da vida al Ente Turístico Rosario (ETUR); con el Decreto N° 573/96 y la Ordenanza N° 6171/96, se crea el Programa Municipal de Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico; y se constituye la

Junta Promotora que luego trabajaría en la creación del del Plan Estratégico de Rosario.

ETUR:

Con la creación de este ente autárquico se buscó “la planificación y concreción de propuestas para el desarrollo turístico de la ciudad de Rosario y su zona de influencia, así como su promoción hacia mercados locales, nacionales e internacionales (...)” (art 1 Ordenanza N° 6.200). Este se encarga de llevar a cabo estudios de mercado en todo lo referente a potenciar la oferta turística de la ciudad.

Programa Municipal de Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico

Este programa fue creado con el fin de llevar a cabo acciones que apunten a la valoración patrimonial. Cabe destacar la catalogación de edificios con valor patrimonial; la rehabilitación de obras a partir de un programa de “esfuerzo compartido”; la preservación y rehabilitación de edificios que, de algún modo, repercuten en la organización de los distintos circuitos turísticos; la definición de un Área de Protección Histórica. Todas acciones claves que tienden a reforzar o reconstruir la identidad urbana para así, desarrollar el perfil turístico de la ciudad.

Plan Estratégico de Rosario

Con el rediseño de los roles de las ciudades, una de las mayores preocupaciones ha sido el financiamiento. No todos los gobiernos locales poseían los recursos necesarios para ejercer su autonomía. Como alternativa, comenzaron a llevar a cabo un proceso de planificación estratégica para articular la sinergia de los actores público y privados y así potenciar el impacto de las ciudades. Así, la planificación se convirtió en un instrumento eficiente para el desarrollo local, ya que de una manera moderna, democrática y participativa facilitó la gestión de la ciudad, al

tiempo que, les permitió ganar posiciones y consolidarse en el campo internacional.

Las consecuencias económicas, políticas y sociales de los procesos macroeconómicos y el agotamiento del modelo de desarrollo industrial de la ciudad de Rosario a mediados de los 70, colocó a la región ante una dificultad para competir económicamente. El agotamiento del modelo industrial de la ciudad produjo una fuerte crisis que se hizo visible en el tejido social. Para hacerle frente, la región comenzó a reclamar una transformación ambiciosa para aprovechar las oportunidades que se presentaban (PER, 1998).

En 1995 la ciudad de Rosario tomó contacto con el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano con sede en la ciudad de Barcelona, convirtiéndose rápidamente en un miembro activo⁶. Gracias a la influencia de la CIDEU y de las exitosas experiencias de Barcelona, la Municipalidad de Rosario comenzó a elaborar su propio Plan Estratégico. Principalmente, su desafío se centró en posicionar a Rosario como una ciudad moderna e integrada al Mercosur y al mundo. Así, a los temas clásicos, como el económico, social y ambiental, se le sumó el trabajo de promover a Rosario como un actor central en los procesos internacionales.

Este proyecto puso en movimiento a más de 150 instituciones públicas y privadas, y contó con la participación y consenso de la sociedad, tanto en la planificación como en su ejecución, dando como resultado el primer Plan Estratégico en 1998⁷.

La PER comenzó a definir el horizonte de Rosario como *“una ciudad sustentada en el trabajo y en la creación, con oportunidades de vida y*

⁶ Rosario ejerció la presidencia en los años 2000 y 2009 (La voz de los alcaldes de Rosario).

⁷ Uno de los más exitosos en Argentina y reconocidos como experiencia local, tanto por su duración (por dos décadas) como por sus resultados (Miguel Lifschitz).

progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro del MERCOSUR” (PER, 1998, p. 17). Para llevar a cabo esto, se establecieron 5 “sueños” y se apostó a construir a Rosario en:

- La ciudad del trabajo
- La ciudad de las oportunidades
- La ciudad de la integración
- La ciudad del río
- La ciudad de la creación

Cabe destacar que, con estos últimos dos puntos, podemos observar una clara pretensión de estimular el turismo en la ciudad. Con la articulación del río y las islas se buscó la consolidar una nueva imagen urbana como punto de encuentro y sede de diferentes acontecimientos. Para ello, se ampliaron los espacios públicos ribereños y las actividades recreativas con la ocupación de las islas. Por otro lado, se trabajó en afianzar a Rosario como referente regional e internacional, impulsando eventos, festivales y actividades recreativas y culturales.

Diez años más tarde, la gestión del Plan Estratégico llegó a su fin, arrojando resultados positivos. Un 80% de los proyectos se encontraban en funcionamiento, mientras que el resto, se encontraba en proceso de ejecución (PERM, 2008).

Frente al éxito del PER, se llevó a cabo una revisión de este y se planteó la necesidad de iniciar una segunda etapa, pero con una visión y líneas estratégicas más amplias. Ahora el alcance territorial incluía bajo una lógica metropolitana, a diez territorios dentro de la planificación estratégica. Al igual que el anterior, este nuevo proceso de planificación contó con el trabajo participativo de los ciudadanos y el compromiso de más de 450 organizaciones.

En esta instancia, se establecieron 5 ejes de trabajo con sus respectivas temáticas:

- Equidad social y ciudadana
- Territorio y Medio Ambiente
- Producción, Empleo y Competitividad
- Ciencia, Educación y Cultura
- Posicionamiento nacional e internacional

Es precisamente en este último eje donde aparece nuevamente el interés de darle a Rosario un nuevo perfil turístico, donde pueda disponer de una oferta y bienes culturales, de una identidad e imagen para desarrollar y consolidar a la ciudad como destino turístico. Para ello, se esbozó un proyecto orientado al desarrollo del turismo receptivo. Aprovechando las actividades tradicionales de Rosario Metropolitana, buscaron impulsar el desarrollo de un turismo sustentable y así diversificar la base económica de la ciudad, reformando la marca territorial (PERM, 2008). Para lograr alcanzar este objetivo, se propuso la conformación de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable.

Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable

Para lograr la consolidación del turismo en Rosario, este proyecto lo impulsó como una actividad productiva de la ciudad, donde se puedan asegurar los estándares de calidad, los servicios necesarios y la promoción de la conservación del patrimonio turístico local y regional (PERM, 2008). Así, el presente plan estratégico se posiciona como el espacio apropiado para consolidar la oferta turística que posee Rosario y en donde se trabaja para la renovación de su marca turística.

Entre sus objetivos principales, se estableció:

- Consolidar la oferta emergente del turismo receptivo en la ciudad para diversificar la base económica de la misma.
- Conformar una línea de productos turísticos de la Rosario Metropolitana, sumando nuevos elementos, consolidando los que se encuentran en desarrollo y jerarquizando aquellos que susciten la extensión de la estadía de los visitantes.
- Asegurar que esta actividad se desarrolle en armonía con los recursos ambientales, culturales, identitarios y con los valores de la comunidad local.
- Hacer visible, promocionar y comercializar en mercados emisores de turismo al Centro Turístico Rosario Metropolitana.
- Mejorar la calidad de vida de los residentes, quienes participarán de la planificación, a la vez que son los propietarios y destinatarios directos de los beneficios de la actividad turística.

Estrategias para la construcción de una ciudad turística

El fenómeno del turismo introduce a las ciudades en la disputa por atraer flujos de capital, incentivando el empleo y el uso de estrategias de *marketing*. Este fenómeno se acentúa aún más en aquellas ciudades que no cuentan con una tradición turística y que deben desarrollar tácticas para hacerse conocer, construir productos atractivos y generar interés del turista. De este modo, las nuevas ciudades turísticas no solo deben convencer a su entorno nacional y al internacional de sus atributos, sino que también a sus propios habitantes (Vera, 2015). Como vimos en el Capítulo I, el rol de la identidad es clave para lograr consenso.

La investigadora Paula Vera en su publicación “Imaginarios urbanos y procesos de urbanización en las nuevas ciudades turísticas. El caso de la ciudad de Rosario, Argentina” (2013) afirma que la ciudad es un caso paradigmático de cómo se “crea” una nueva ciudad turística.

A través de los diferentes planes estratégicos, se fue produciendo un cambio en la **identidad** de la ciudad, pasando de una ciudad que estaba íntimamente relacionada al trabajo y el esfuerzo a perfilarse como centro de turismo. Un claro ejemplo de cómo se puso en manifiesto aquella aspiración es a través del slogan que se llevó a cabo en la campaña de 2011: “Yo amo Rosario”, inspirado en la imagen de ciudades turísticas globales, como Nueva York, Barcelona y París.

Con el primer Plan Estratégico de Rosario de 1998, la ciudad ha experimentado un destacado crecimiento como destino turístico. Desde entonces, la ciudad ha planteado a la actividad turística recreativa, cultural y de negocios como su principal eje a desarrollar (Municipalidad de Rosario, 1998) a través de la reconversión de los espacios públicos sobre el río y el incremento de los eventos culturales.

Cabe destacar que Rosario, a diferencia de otras ciudades metropolitanas del interior como Córdoba, Salta o Mendoza, no cuenta con una tradición turística (Vera, 2015). A diferencia de aquellos destinos turísticos ya consolidados por sus particularidades geográficas o del tradicional turismo “sol y playa” de otras ciudades del mundo como Cancún, Rosario logró ganarse su posicionamiento.

La geografía de Rosario no cuenta con atractivos como el mar, montañas, ni paisajes paradisíacos. Sin embargo, ha sabido aprovechar su gran diversidad de propuestas culturales, gastronómicas y su localización estratégica para seducir a los visitantes en cortas estadías y posicionarse como un referente de un turismo *de cercanía*.

Este tipo de turismo produce una selección de espacios habilitados y promocionados para el turismo, mientras que otros, son excluidos del mercado. Así, hay espacios que adquieren nuevos sentidos debido a la intervención de insertar la ciudad en un mercado hasta entonces desconocido. Para ello, estas ciudades diseñan circuitos ajustados a la optimización del tiempo, a partir de la compresión espacio-temporal, que apunta al fin de semana como modo particular de turismo (Vera, 2015).

A partir de 1998, Rosario buscó desarrollar políticas públicas orientadas a recuperar el patrimonio cultural, el río y sus islas, revalorizando el patrimonio histórico y cultural. Es precisamente aquí donde podemos observar la construcción simbólica y material de una ciudad turística.

Se trabajó en vincular la identidad de Rosario al arte y cultura, con el objetivo de volverla internacionalmente atractiva. En esta línea, el Proyecto ALLAS (2015), afirma que

Construir identidad a partir de la cultura es algo que tiene que ver con la inversión en monumentos, equipamientos o acontecimientos con elevada capacidad de acumulación simbólica. Se refleja también en la construcción de la propia imagen mediante la selección de elementos singulares que reflejen la identidad existente: espacios patrimoniales, naturales o arquitectónicos, personalidades actuales o pretéritas, efemérides, celebraciones o actividades significativas (p. 53).

Lo anterior se puede constatar en la constante apelación a personalidades de la ciudad de destacados artistas, tales como Berni y Gambartes; humoristas como Olmedo y Fontanarrosa; reconocidos deportistas como Messi, Luciana Aymar; el histórico y revolucionario “Che” Guevara e innumerables músicos como Fito Páez.

Por el otro lado, se destaca la puesta en valor del patrimonio urbano, a través de la conservación del romántico diseño del Boulevard Oroño, el reacondicionamiento del Parque Independencia con su icónico lago artificial, el Calendario de flores, el Rosedal y el reforzamiento a la imagen de Rosario como Cuna de la Bandera, gracias al Monumento Histórico Nacional.

Las políticas culturales de espectáculos se complementaron con las políticas de patrimonio, perfilando a Rosario como la cuna de talentos. La

ciudad se consolidó como un punto de atracción para los grandes eventos tanto nacionales como internacionales.

Dentro de la selección de espacios promocionados para el turismo en la ciudad, podemos observar, a través de la siguiente imagen, circuitos que se condensan casi exclusivamente dentro de la zona central de la ciudad. Este incluye principalmente un radio delimitado por el río, el Bulevar Oroño y Avenida Pellegrini, donde se llevaron a cabo las mayores intervenciones desde el gobierno municipal.

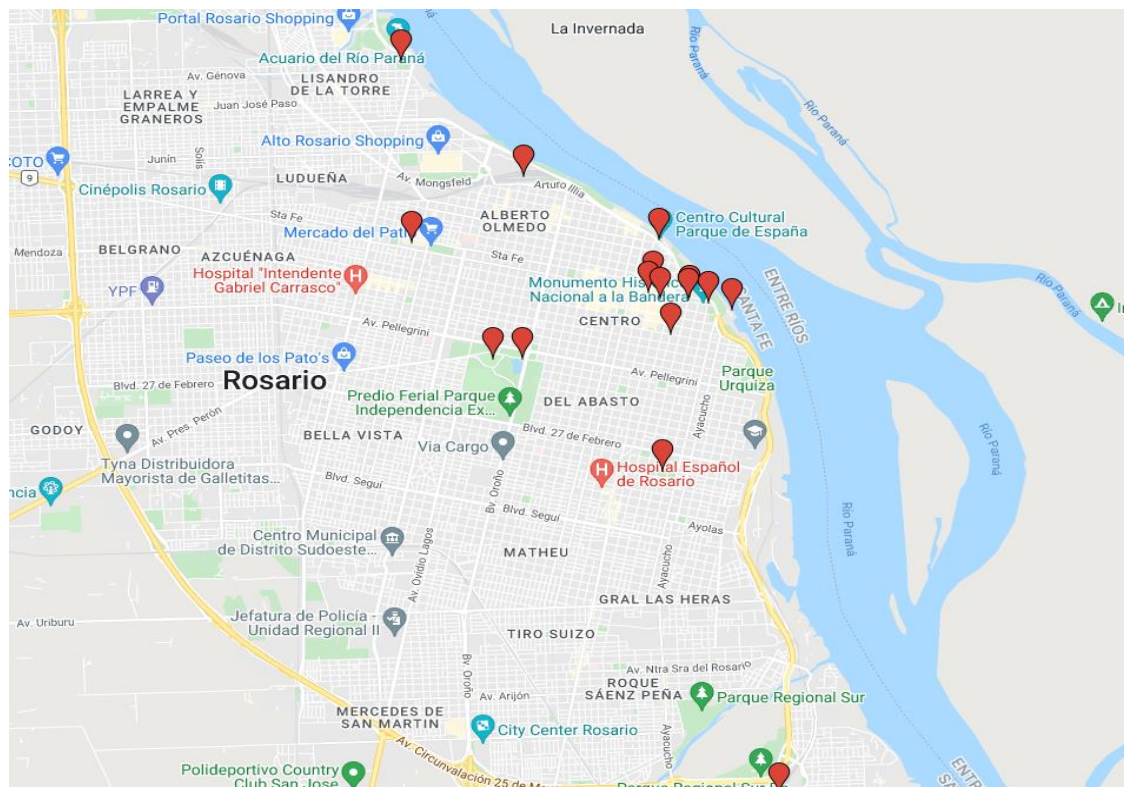


Imagen 1 - Fuente: Municipalidad de Rosario (2022).

Otro de los elementos clave para convertir a Rosario en una ciudad competitiva internacionalmente fue el acondicionamiento de determinados espacios. En esta dirección, hubo un incremento de las plazas hoteleras, de la oferta gastronómica, de salones para eventos y también de espacios de ocio. Así, los aspectos tangibles como intangibles se convierten en claves de la estrategia para desarrollar la nueva ciudad turística.

Otro aspecto en relación a la identidad que destaca la investigadora Paula Vera, es la imagen que se construye a partir de un *nosotros* que comprende a los habitantes de la ciudad y un *ellos*, integrado por los visitantes y turistas. La investigadora analiza que al *nosotros* se lo define con una vocación hospitalaria donde se busca estimular la conciencia de un buen anfitrión, incentivando una actitud receptiva. Asimismo, señala que con esta idea también se traza la imagen del *otro* como *visitante* y en base a ese *otro* es que los discursos giran en torno a la idea de satisfacción, anclando la idea del turista como cliente:

El turismo urbano tiene eje en la ciudad porque en ella se pueden desarrollar numerosas actividades para satisfacción del turista [...] Lo que se vende son satisfacciones (Municipalidad de Rosario, 2010, citado en Vera, 2014).

La satisfacción de las expectativas de los clientes y la eficiencia de los servicios están vertebrándose como los ejes sobre los cuales gira la competitividad y el futuro (Municipalidad de Rosario, 2010, citado en Vera, 2014).

Aquí es donde la autora observa cómo las relaciones entre *nosotros* y *ellos* se complejizan entre la competencia y la satisfacción. Consolidar a la ciudad turística y favorecer la circulación de imágenes positivas es lo que le permite a la ciudad posicionarse en el lugar que desea. Sin embargo, la tensión entre un *nosotros* y un *ellos* no debe descuidarse.

Respecto a este último punto, cabe mencionar que existen algunas corrientes críticas que señalan las consecuencias negativas al uso de la herramienta marketing de ciudad. A menudo, las políticas de intervención de un territorio suelen pensarse en función a la satisfacción de un *otro* (en términos de la autora Paula Vera) sin mirar o integrar al *nosotros* preexistente en ese espacio, incluso muchas veces deriva en consecuencias que acentúan los problemas preexistentes.

Por otra parte, en cuanto a la búsqueda por posicionar una marca de ciudad para volverla atractiva, en el Cuaderno 2 del proyecto ALLAS, advierte sobre el peligro de que aquella se convierta en una máscara y la ciudadanía lo perciba como algo ajeno. Para ello, se propone como primera instancia preguntarse: “¿Se identifica el ciudadano con la imagen y los valores que sobre su ciudad intenta proyectar el gobierno local?”. La respuesta a este interrogante es la clave que determinará el éxito y sostenibilidad de cualquier estrategia que pretenda internacionalizar una ciudad y volverla atractiva al mundo.

CAPÍTULO 3: Rosario y la mirada crítica al marketing de ciudad como estrategia de internacionalización. El caso de Puerto Norte

Proyectos de regeneración urbana como parte del marketing de ciudades

La apuesta al turismo, como parte de la estrategia de marketing de ciudades, necesita de la producción de un entorno favorable que sea atractivo para el turista. En ese sentido, se requiere de una masa significativa de hoteles, restaurantes, eventos, entre otros elementos. Para ello, se llevan a cabo proyectos orientados a un territorio específico de la ciudad considerado estratégico y se hace una apuesta para atraer capitales, inversiones y turistas.

Algunos críticos señalan que, para poder articular los circuitos de la economía global al marketing de ciudades, los gobiernos subnacionales realizan inversiones que transforman físicamente aquellos espacios, a fin de captar flujos internacionales de inversiones. Como consecuencia, se transforma estéticamente un territorio para volverlo atractivo a los ojos del turista sin considerar los problemas o necesidades que preexisten en aquel espacio, llegando en algunos casos incluso a acentuar el deterioro físico del mismo.

Para llevar a cabo estas políticas de transformaciones urbanas, el gobierno local emplea instrumentos jurídicos para la ejecución de obras, donde se formalizan acuerdos entre el gobierno local y el sector privado.

Paula Vera (2013), destaca que en general, este tipo de operaciones le permite al poder político flexibilizar normas urbanísticas y poner a disposición terrenos públicos o fiscales para el desarrollo de emprendimientos privados que exigen como contraprestación, la realización de obras públicas. Por otra parte, la autora advierte que los controles para garantizar la ejecución de la contraparte no siempre son

eficientes, lo cual hace que los convenios públicos-privados generen una distribución desigual de la plusvalía urbana y de posibilidades habitacionales.

Sumado a lo anterior, aquellos proyectos generan una revalorización de los suelos y como consecuencia, se desarrolla un negocio inmobiliario, lo cual trae aparejado el desplazamiento espacial de los habitantes que allí residen. Las reflexiones académicas que indagan este escenario emplean algunos conceptos para abordar este fenómeno.

Glass (1964) empleó el término gentrificación de *gentry*, que designa a la pequeña nobleza terrateniente en Inglaterra, para hacer referencia al proceso de cambio social en áreas centrales de Londres, entre los años cincuenta y sesenta, cuando los inquilinos, en su mayor parte obreros, liberaban viviendas que eran compradas por sectores de la clase media (Lees, Stlater y Wyly, 2008, citado en Añaños, 2021). Con el tiempo, este término extendió su aplicación.

Algunos hablan de una “**gentrificación turística**”. Gotham (2005) utilizó este término por primera vez para referirse al desplazamiento de la población originaria como consecuencia de la proliferación de lugares de entretenimiento vinculados al turismo.

Así, surgieron conceptos ligados al ámbito de la gentrificación que incorporan el tema del turismo desde una perspectiva crítica. Autores como Sequera y Nofre (2018) señalan las tensiones en el mercado local del alojamiento, con desplazamiento de los vecinos de menos ingresos; la desposesión simbólica y el extrañamiento respecto a espacios que devienen en mercancía turística; las políticas urbanas que favorecen la gentrificación turística a costa de la población local.

Otras críticas destacan cómo la era de la globalización impactó sobre las dinámicas de las grandes ciudades y explican el triunfo de la visión “empresarialista” en la gestión de ciudades (Kozak y Feld, 2018).

Sonando y Ardura (2018) señalan además que el residente se sustituye por una no-población, entendida como una población móvil y sin vínculos de permanencia con ese espacio.

En términos generales, las teorías apuntan a 4 aspectos sugeridos por Casgrain y Jonoschka (encontrado en Añaños, 2020):

- Reinversión de capital en un espacio definido y un alza correspondiente del valor del suelo en ese espacio o en áreas colindantes.
- Llegada de agentes con mayor capacidad de pago que los usuarios establecidos en ese espacio o en áreas colindantes.
- Cambios en las actividades y en el paisaje urbano controlados por los grupos que ingresan al territorio en cuestión.
- Desplazamiento directo o por presión indirecta para el desplazamiento de grupos sociales de ingresos más bajos de los que entran.

Como parte de la política de marketing de la ciudad, se llevan a cabo mecanismos de intervención a partir de una “**renovación urbana**” que propone transformar a los barrios con el objetivo de embellecerlos, (Atrio, 2018). Por lo general, el argumento empleado es la necesidad de recuperar espacios degradados. Así, a partir de las políticas de marketing urbano, en muchos casos perjudica a la población original al no ser consideradas como parte de la política pública.

El caso de Puerto Norte como proyecto de intervención en la estrategia del marketing de ciudad

La identidad de Rosario, indisociable al Río Paraná, fue una de las imágenes que más ha influido en los planes estratégicos llevados a cabo por los gobiernos de la ciudad. La ribera se convirtió en la atracción por excelencia.

Como consecuencia, los proyectos de inversión se han centrado en su mayor medida en el área central.

En el afán de posicionar a Rosario como símbolo del urbanismo y progreso, la ciudad llevó a cabo transformaciones a partir de convenios entre el sector público y de inversores privados. Muestra de ello, son los “Grandes Proyectos Urbanos” construidos en la zona central del cordón costero, principal atracción turística de la ciudad.

Desde el punto de vista conceptual, los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son fenómenos difundidos en las principales metrópolis. La investigadora Beatriz Cuenya (2009), especializada en Estudios Regionales y Urbanos, destaca algunos rasgos característicos:

- Son proyectos implantados en áreas estratégicas en cuanto a su accesibilidad y su potencialidad de transformación y valorización. Son predios localizados en el perímetro urbano que han quedado relegados, poseen una gran extensión y con coeficientes urbanísticos bajos y con “capacidad ociosa” para nuevos usos.
- Aumentan el valor del suelo en áreas aledañas y en los predios donde se localizan. Cuando se finalizan las obras previstas se produce una valorización de las áreas aledañas.
- Las plusvalías urbanas generadas en los predios tienen tres fuentes de origen: 1) las inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área. 2) Las inversiones realizadas en los propios predios por los actores privados que desarrollan emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad urbana. 3) La decisión administrativa a cargo del municipio que autoriza a modificar los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir la implantación de usos de mayor jerarquía y un aprovechamiento del suelo en edificación elevando el índice de construcción, el índice de construcción en altura o ambos a la vez.

- Son herramientas de generación público-privada de plusvalía que plantean una tensión entre sus componentes urbanísticos e inmobiliarios y exigen complejos mecanismos de gestión.

Otra característica que destaca la autora Ida Susser (2001), es que los GPU se convierten en nodos que se conectan con niveles geográficos mayores, produciendo una conexión de los GPU con lo nacional e internacional y no con la ciudad. De este modo, hay una marcada fragmentación socioespacial, islas urbanas y guetos de ricos y pobres, donde los territorios que poseen un mayor potencial urbano van siendo colonizados por el capital financiero, el cual cuenta con el consentimiento y la activa participación del Estado (Scarpacci, 2014).

En la ciudad de Rosario podemos ver materializados estos GPU en el proyecto de Puerto Norte y su impacto en el tradicional barrio aledaño, Refinería.

El proyecto Puerto Norte, una de las intervenciones urbanas más importantes de la ciudad de Rosario pensadas por el ejecutivo municipal, se encuentra localizado otrora tradicional zona productiva y portuaria de la ciudad. Este sector posee unas cien hectáreas y es un nudo de transporte ferroviario y portuario, con un extenso frente sobre el río, lo cual le aporta un valor paisajístico privilegiado. Contempla la construcción de modernos edificios de viviendas, oficinas, comercios, gastronomía, hoteles y actividades culturales y náuticas.

Dentro del Plan Puerto Norte, se encuentran siete unidades de gestión⁸, que incluyen tierras del Estado Nacional administradas por el Órgano Nacional de Administración de Bienes y tierras privadas que le pertenece a agentes individuales y empresas.

⁸ Dentro de las siete unidades de gestión, tres se emplazan sobre la ribera. Estas unidades de alta gama son: Ciudad Ribera, Forum y Torres Dolfines-Guaraní-Nordlink Embarcadero.

El puerto solía ser parte del complejo sistema de infraestructura ferroviaria que se extendía alrededor de diez kilómetros de la costa fluvial de Rosario. Gracias a la navegabilidad del Río Paraná, a mediados del siglo XIX, la ciudad pudo ser un punto principal de salida de la producción agrícola del país al mercado internacional. Más tarde, comenzó a debatirse la idea de mover el puerto a la zona sur de la ciudad y reestructurar la red ferroviaria, con el fin de integrar los barrios y el acceso al río.

En 1992, en el marco de las reformas neoliberales, el gobierno nacional sancionó la Ley de Emergencia Económica donde estableció mecanismos para ceder tierras y bienes a título gratuito u oneroso del Estado que sean consideradas de interés urbanístico, a Municipios y comunas que fundamenten con proyectos específicos sus demandas (Ordenanza N° 6.271). Esto fue trascendental para la ciudad, ya que logró recibir aproximadamente 300 hectáreas en distintas áreas de la ciudad. De este modo, el gobierno argentino desmanteló gran parte del sistema ferroviario, creándose nuevos puertos, mientras que, las tierras desafectadas se incorporaron al uso urbano, entre ellas las cien hectáreas del Puerto Norte (Añaños, 2020).

Puerto Norte articula dos intervenciones concretadas en distintos momentos. La primera, conocida como Primera Fase del Desarrollo del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortíz, regulada por la mencionada Ordenanza 6.217. El Estado vendió una parte de tierras, que solían alojar talleres ferroviarios, para la construcción del centro comercial Shopping Alto Rosario (inaugurado en 2003) y viviendas de lujo, mientras que la otra parte la cedió al municipio de la ciudad para la creación del parque Scalabrini Ortíz. Estos proyectos potenciaron el desarrollo de Refinería, produciendo un impacto en la valorización inmobiliaria para uso comercial y residencial.

La segunda intervención fue el llamado Plan Especial Puerto Norte, aprobado por la Ordenanza 7.892, en 2005. El proyecto adoptado tuvo en cuenta la división de la propiedad de la tierra preexistente. El conjunto del área Puerto Norte se subdividió en siete unidades de gestión, en función a

la situación de cada propiedad de tierra o de las modalidades de organización entre los propietarios. Luego, mediante convenios con los respectivos propietarios de cada unidad de gestión, se aprobaron planes que establecieron los usos y el perfil morfológico de cada sector (Rodríguez y Cuenya, 2018).

Cada propietario de las unidades restantes negoció un Convenio Urbanístico para establecer el uso del suelo, el porcentaje y la altura de la construcción. De este modo, se rompió con el carácter unitario y el control de la altura de las nuevas construcciones (Añaños, 2020).

En cuanto al Barrio Refinería, es un tradicional barrio ubicado en el extremo Este del límite del distrito Norte con el distrito Centro. Cuenta con una superficie de cien hectáreas, insertas entre las dos intervenciones mencionadas, por lo que es pasible de recibir los impactos de aquel megaproyecto.

Durante el siglo XIX, solía ser un área industrial y de residencia para los obreros empleados en las actividades productivas locales, tales como las fábricas, talleres ferroviarios del Ferrocarril Central Argentino, el puerto, el saladero y la Refinería Argentina de Azúcar (de allí su nombre). Las malas condiciones laborales y de vida provocaron que el barrio tuviera un perfil distinto al de la ciudad, con un carácter de "periferia".

Presenta un nivel importante en diversas áreas de actividades económicas y sociales. Según el último censo, de 2010, alberga alrededor de 4000 personas, en su mayoría de recursos medios-bajos y bajos. En cuanto al aspecto edilicio, predominan viviendas con un valor arquitectónico corriente, viviendas con marcas de deterioro y en su mayoría en planta baja.

Durante la primera fase de Puerto Norte y sector residencial de Refinería no se superponían en sus límites, pero luego con la segunda fase se le impuso al barrio una división en dos sectores con normativas distintas (Rodríguez y Cuenya, 2018).

Retomando la teoría crítica desarrollada, podemos observar en las transformaciones del barrio impulsadas a comienzos del siglo XXI, como una experiencia testigo de la gentrificación turística. A partir de la reestructuración urbana, llevada adelante por inversores privados y bajo regulación estatal, se buscó un cambio del espacio residencial, combinando acciones que afectan un espacio puntual, Puerto Norte, y su entorno, Barrio Refinería. Como consecuencia, la reestructuración dirigida a población de alto nivel adquisitivo y medio-alto desplaza a sectores inferiores.

Antes de finalizar este apartado, queremos añadir una mirada crítica en torno al marketing de ciudad y su efecto en el desplazamiento. El investigador Agustín Cocola-Gant (2019) hace una distinción entre tres tipos de formas interrelacionadas de desplazamiento: residencial, comercial y simbólica.

En cuanto al desplazamiento residencial, en línea con lo mencionado, el autor destaca que el crecimiento del turismo afecta al mercado inmobiliario, ya que se produce un incremento del precio de la vivienda, lo que hace más difícil que los residentes con pocos recursos puedan permanecer allí. Así, solo usuarios con altos recursos pueden mudarse. Por otro lado, afirma que hay una conversión de viviendas en alojamientos turísticos ya que se deben tener en cuenta infraestructuras como hoteles y apartamentos turísticos.

En cuanto a la segunda forma de desplazamiento, el creciente precio del suelo también afecta a las propiedades comerciales. Muchos comercios familiares comienzan a ser desplazados por empresas multinacionales o comercios que promocionan productos *gourmet* o de autor. Además de deberse al alza de los alquileres, esto se da como causa del cambio en la identidad de los pobladores. Al llegar nuevos residentes hay un cambio en los patrones de consumo y con ello hay nuevas necesidades.

Finalmente, el desplazamiento simbólico deriva de la pérdida del espacio cotidiano que es apropiado por la industria del ocio. Pese a que las personas físicamente no sean siempre desplazadas del lugar, el dominio del espacio

por parte de turistas puede desplazarse de los lugares a los que pertenecen. En ese sentido, el autor destaca que se crea un nuevo contexto social y cultural donde los antiguos residentes sienten una desposesión de los lugares que habitan o una pérdida del lugar.

En el siguiente apartado, veremos cómo cada tipo de desplazamiento se puede ver reflejado en el Plan Puerto Norte y su impacto en Barrio Refinería.

Desplazamiento residencial, comercial y simbólico

Como vimos en los apartados anteriores, la salida de la profunda crisis que atravesó la Argentina en 2001-2002, le permitió a la ciudad de Rosario su renovación fisionómica urbana y edilicia, permitiendo poner en marcha operaciones de renovación urbana a fin de consolidar el perfil turístico de la ciudad y su alcance internacional. A partir de 2003, se registra la afluencia de capitales inmobiliarios, motorizados tanto por desarrolladores internacionales como por actores económicos locales beneficiados por la política económica nacional (Rodríguez y Cuenya, 2018).

Por otra parte, las transformaciones por las que ha atravesado la ciudad a partir de los planes estratégicos, orientados a fortalecer el turismo, como estrategia de internacionalización de la ciudad, le otorgaron un nuevo valor al Río Paraná y a su ribera. Así, este elemento, históricamente estructurante del paisaje urbano, cobra un nuevo significado.

La renovación de Puerto Norte incluyó la construcción de departamentos residenciales de alta gama, condominios, edificios de oficinas, hotel boutique y algunos emprendimientos gastronómicos. Este megaproyecto propuso un punto de inflexión con los procesos de reconversión del frente costero iniciados en los 90.

De las focalizadas intervenciones para recuperar terrenos ferropuertuarios, se pasó a la transformación urbana de espacios de hábitat de lujo (Vera y Roldán, 2021). Turismo y patrimonio aparecieron como políticas centrales en los planes estratégicos desarrollados. A través de ellos, se buscó potenciar el

turismo de la ciudad y para tal fin, se llevaron a cabo acciones tendientes a preservar y rehabilitar el patrimonio arquitectónico. Así, de acuerdo con el Plan Estratégico de Rosario de 1998, se presentaron políticas públicas de recuperación del patrimonio natural y la revalorización del patrimonio histórico como pasos para el desarrollo turístico de la ciudad.

Siguiendo lo anterior, Puerto Norte y su efecto sobre el barrio Refinería, se constituyó como punto estratégico para la renovación urbana. Estos espacios tienen una posición estratégica debido a su emplazamiento cercano a la ribera. Como argumento capaz de darle sentido a los proyectos y producir consensos en la ciudadanía, se justificó como un *rescate* del patrimonio. En los documentos aparecen constantes enlaces entre el pasado y el presente:

La reconversión del antiguo puerto –como operación apuntalada en el recupero del patrimonio productivo, industrial o ferroviario, que incorpora a la ciudad áreas e instalaciones desafectadas de su uso original y transformadas en espacios vitales– ha sido objeto de un novedoso enfoque de la planificación urbana de hoy. (Municipalidad de Rosario, 2011, p. 255)

Un ejemplo donde se ve materializado lo anterior, es el argumento que se le da a la estética del Hotel Design ubicado sobre “los silos que vieron crecer la ciudad” (Vera, 2021, p. 92). Como estrategia publicitaria la estética del hotel muestra fotografías antiguas del puerto que se encontraba allí.



Imagen 2 - Fuente: La Capital (2016).

Sin embargo, la creciente estetización de la ciudad produjo algunos costos. Como consecuencia, se observa una ruptura morfológica espacial. Pese a afirmarse que la definición de densidades, tipologías edilicias y alturas respondía a un criterio de organización del área que estaba basado en el reconocimiento del entorno barrial existente (PUR, 2011), se puede constatar que los proyectos no respetaron el entorno.

Juan Ignacio Munuce, arquitecto del Máster Plan de Puerto Norte, sostiene que en los hechos no se respetó el megaproyecto que él mismo diseñó y considera que esta iniciativa fue un fracaso para la ciudad (citado en Gerber, 2021). El paisaje muestra a simple vista la falta de integración entre las lujosas edificaciones y el entorno existente.

En la reconversión de Puerto Norte se produjo entonces un proceso de fragmentación en la vida del barrio y *desplazamiento residencial*. En palabras del propio Juan Ignacio Munuce: “(...) *Para mí tiene el aspecto de un barrio cerrado en altura, edificios con rejas apropiándose de un sitio de la ciudad estratégico y construyendo una ciudad segregada, con un claro perfil social*” (2014, citado en Gerber, 2021). Los inversores privados ofrecieron a la población que allí residían, sumas altas por sus inmuebles, obligándolos a abandonar el barrio. Otros habitantes debieron trasladarse por “*reordenamiento del asentamiento irregular conformado por familias de*

pescadores" (PUR, 2010 citado en Vera, 2012, p. 160). Esto llevó a cabo un desalojo de las habitantes que allí residían.

Paralelamente, aquel desalojo residencial implicó un *desplazamiento simbólico*. La autora Paula Vera destaca como paradoja que, en el afán de los proyectos por recuperar el río y sus islas, se despojó a la ciudad de uno de sus actores más significativos como son los pescadores. Al momento de construir la imagen de la ciudad asociada al río, estos trabajadores y habitantes de sus orillas carecen de representación en la configuración de la nueva identidad de la ciudad. Dentro de las estrategias turísticas, que como vimos, se buscó acentuar el aspecto cultural y patrimonial de la ciudad, al tiempo que se dejó de lado las subjetividades o identidades que podrían permitir pensar en una cultura local vinculada a los lugares que les son propios.

Por su parte, el Barrio Refinería históricamente había sido un barrio obrero. Con los procesos de renovación urbana, sus históricos inmuebles atravesaron un deterioro en su valor simbólico. Con el criterio de preservarlos, se los dotó de un nuevo significado. Un ejemplo claro que menciona el investigador Jose María Aused (2017), fue la reconversión del viejo edificio de la Refinería, obra arquitectónica de estilo inglés, reciclado por la empresa TGLT Real Estate, la cual pasó a ser una oficina de referencia central del paseo comercial a cielo abierto.

Sobre el valor patrimonial de los inmuebles, Juan Ignacio Munuce también agrega que *"en lugar de recuperarlos y tratar de encontrarles un nuevo uso posible, los sodomizaron con tres veces el volumen que tenían"* como es el caso de las Torres Dolfines (2014, citado en Gerber 2021). El *desplazamiento simbólico* se evidenció en el cambio de otro tipo de socialización, donde se fue perdiendo el espíritu barrial típico de las zonas no céntricas, dando paso a la construcción de viviendas, oficinas y comercios de alta gama.

Aquello llevó a un cambio en la identidad del barrio. Aparece una nueva mirada del habitante hacia su entorno *"(...) nos enteramos que el barrio cambia, que allí a donde ahora vemos esos grandes edificios, al final de*

Gorriti, allí mismo era “todo campo” (López, 2012 citado en Ruiz Irma, 2013, p. 9). También se observa que, con la apertura de calles, aumentó el tránsito en el barrio y con ello, se fueron modificando los hábitos de los residentes en aquel espacio público. Al respecto:

El proyecto de Munuce, que ganó el concurso nacional de ideas por unanimidad del jurado, hablaba de “otro” Puerto Norte. “Había una deuda con el barrio Refinería, vecino a Puerto Norte. Había que tener en cuenta a sus habitantes. Pensá un rato en la vida de esa gente y lo que significaba haber vivido al lado de las cerealeras, los camiones ¿y ahora qué? Por eso no entiendo lo que están haciendo, ¡les ponés una reja al lado! ¿Querés que se vayan? ¿Vas a tratar que esto se convierta en otra cosa? Sabíamos que se iba a generar un proceso nuevo, pero intentábamos crear ciudad, valorar unas preexistencias no solo arquitectónicas, insisto, una preexistencia también de gente” (Gerber, 2021).

En cuanto al *desplazamiento comercial*, la investigadora María Cecilia Añaños llevó a cabo registros sobre los efectos de Puerto Norte en Refinería. Los mismo demuestran que entre 2010 y 2014 hubo una desaparición de pequeños comercios, bares y restaurantes de nivel barrial y hubo un surgimiento de nuevos ligados a la competencia del shopping.

Podemos constatar entonces que se da un proceso de fragmentación socioespacial y se vislumbran los tres tipos de desplazamientos. Como consecuencia, hay una tensión entre el proyecto de marketing de la ciudad y la identidad de esta. Entre el turismo y la ciudad habitada.

REFLEXIONES FINALES

El incremento de la participación de los gobiernos subnacionales en el escenario internacional, por la búsqueda de atracción de capitales internacionales, derivó en una competencia entre ciudades. Con el fin de potenciar sus ventajas y lograr que los flujos de inversiones se dirijan hacia ellas, han empleado distintas herramientas de internacionalización. Entre las más destacadas, el marketing de ciudad ha cobrado gran relevancia.

Esta herramienta permite que una ciudad se distinga del resto, pueda volverse atractiva y desarrollarse localmente. Como clave de su éxito, se ha apelado a la construcción de una identidad con la que se pueda presentar una ciudad frente al mundo. Trabajar en la identidad permite movilizar emociones y generar consensos dentro de los propios ciudadanos. Conjuntamente, las políticas públicas deben orientar sus esfuerzos en invertir en infraestructura y servicios, buscando el embellecimiento de la ciudad.

A lo largo del presente trabajo se ha introducido el caso de la ciudad Rosario como un ejemplo paradigmático en el empleo del marketing de ciudad como herramienta de internacionalización. Estas políticas se pueden observar claramente en el caso del Plan Puerto Norte, el cual ha sido objeto de renovación para que forme parte de la ciudad turística y moderna que se buscaba construir. A la hora de ejecutar estas políticas, ¿dónde se puso el foco? Como pudimos relevar a partir de la mencionada experiencia, las políticas públicas centraron su mirada en el turista por sobre el propio ciudadano. Con el objetivo de construir una imagen atractiva de aquel territorio y posicionar a Rosario entre las ciudades globales, se descuidó la población que allí residía, generando exclusión. De este modo, se constata nuestra hipótesis.

Desde una mirada espacial, las consecuencias de las políticas públicas de atracción territorial derivaron en una profundización de la brecha entre las fronteras simbólicas centro-periferia. Así, sobre las zonas centrales

recayeron las estrategias de embellecimiento y se promovió la circulación de turistas de unas zonas por sobre otras.

Por otra parte, hubo una creciente recualificación de los espacios públicos, lo cual generó una estetización y elitización de los nuevos paisajes urbanos:

Rosario pasó de ser una ciudad de espaldas al río, idea que se empleó como argumento para los primeros procesos de reconversión costera desde la década de los noventa, a ser una ciudad contemplativa del río o enfocada únicamente en sus usos recreativos (Vera, 2014).

Al intervenir Puerto Norte, se activó el mercado inmobiliario y como consecuencia, subieron los precios de las propiedades y los alquileres. Este incremento de los precios desencadenó el inicio del fenómeno de la gentrificación: el desplazamiento y el cambio de la composición y la identidad del barrio.

Finalmente, y a modo de reflexión, para mitigar (o al menos, reducir) consecuencias como la gentrificación, autores como Paula Vera proponen la construcción de un *nosotros* inclusivo, donde los habitantes también sean verdaderamente parte, ponderados como anfitriones de todo aquel visitante que se acerque a Rosario, ya que de este modo observa que se podría disminuir los potenciales conflictos apelando a aspectos sensibles y emotivos. Por ello, es relevante apostar a proyectos que verdaderamente visibilicen e integren las identidades, sin desplazarlas y donde los beneficios de desarrollo local se diseñen y ejecuten *desde y para* el desarrollo del territorio intervenido.

BIBLIOGRAFÍA:

- Añaños, M. C. (2020). Gentrificación e interrelación territorial: efectos de Puerto Norte sobre el barrio Refinería (Rosario, Argentina). *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 9(18), 88-104.
- Atrio, A. (2018). Internacionalización, marketing de ciudad y gentrificación: el barrio Lavapiés en Madrid (1997-2013) (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).
- Aused, J. M. (2017). Globalización y pos-convertibilidad en los albores del siglo XXI: debates en medio del impacto de ambos procesos en el territorio de la ciudad de Rosario (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).
- Basso, A. (2017). Estrategias discursivas en la construcción de una ciudad turística. Los planos turísticos de Rosario. In XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332.
- Cardini, L. A. (2013). Políticas culturales y patrimonio en la ciudad de Rosario, Argentina
- Cocola-Gant, A. (2020). Gentrificación turística. Turistificación global: perspectivas críticas en turismo, 291-308.
- Costamagna, P., & Foglia, M. (2017). Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios. Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. BID-OMIN. Municipio de Rafaela.

- Cuenya, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. Cuaderno urbano, 8(8), 229-252.
- García, J. S. (2011). Marketing para ciudades: las ciudades también se venden, las ciudades también son productos. Pensar la publicidad. Revista internacional de investigaciones publicitarias, 4(1), 211-226.
- Gerber, A. (2021). Puerto Norte: un éxito económico pero ¿un fracaso para Rosario? Artículo de opinión. La Capital. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/opinion/puerto-norte-un-exito-economico-pero-un-fracaso-rosario-n2658001.html> 27/04/2022
- Ghirardi, Horacio - Levin, Mirta (2010). Centralidades urbanas, históricas y sociales. La experiencia de Rosario. En, Argentina: persistencia y diversificación contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas, Coord. Margarit Gutman. Ed. OLACCHI
- Gil, J., & Sequera, J. (2018). Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid. EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, (41), 15-32.
- Hardoy, J. E. (1985). La vivienda obrera en una ciudad en expansión. Rosario entre 1858 y 1910. Cultura Urbana Latinoamericana.
- Jiménez, W. G. (2012). Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente. Revista Guillermo de Ockham, 10(1), 27-40.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989). Power and Interdependence. ed. Glenview, Illinois: Scott, Foresman & Company.
- Kozak, D. y Feld, N. (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). EURE (Santiago), 44, (133), 187-210.

- Kozak, D., & Feld, N. (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). EURE (Santiago), 44(133), 187-210.
- Le Saux, A. (Mayo-Agosto de 2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales. Revista Mexicana de Política Exterior(104).
- Malé, J. P., Cors Oroval, C., & Sanz Fiallo, V. (2014). Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la internacionalización de las ciudades(2). México: Proyecto ALLAS.
- Proyecto Allas, Acción Internacional para una ciudad atractiva, cuaderno 5, 2015.
- Proyecto Allas, Internacionalización del Gobierno Local. Una Política Pública en Construcción, Cuaderno 2, 2015.
- Rodríguez, G. M., & Cuenya, B. (2018). Derivaciones del gran proyecto Puerto Norte en el barrio Refinería de la ciudad de Rosario, Argentina, 2001-2010. Papeles de población, 24(96), 255-286.
- Rodríguez, G. M., & Cuenya, B. (2018). Derivaciones del gran proyecto Puerto Norte en el barrio Refinería de la ciudad de Rosario, Argentina, 2001-2010. Papeles de población, 24(96), 255-286.
- Rodríguez, G. y Cuenya, B. (2018). Derivaciones del gran proyecto Puerto Norte en el barrio Refinería de la ciudad de Rosario, Argentina, 2001-2010. Papeles de población, 24, (96), 255-286.
- Rodríguez, L. C. & Zapata Garesché, E. (2014). Presentación. En Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2: Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.

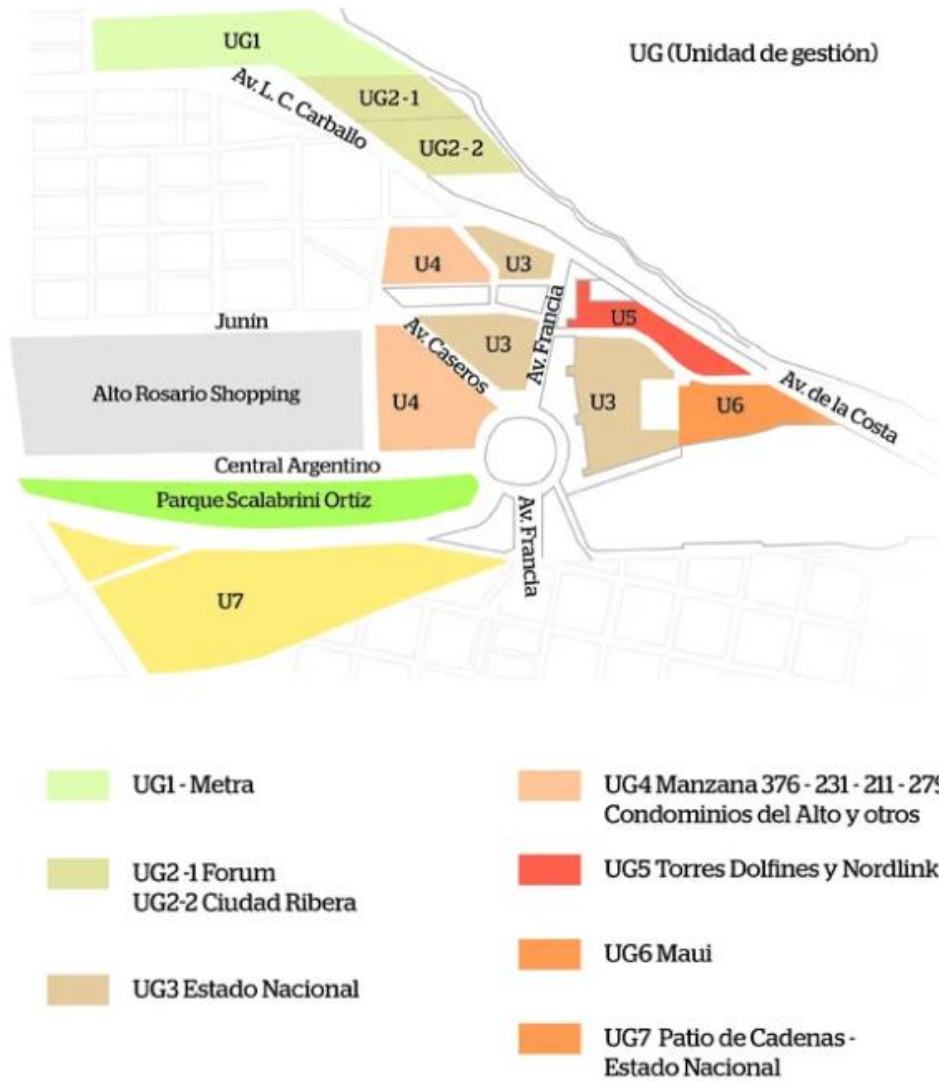
- Romero, Ma. del H. (2015). Las instituciones para la proyección internacional de las ciudades. Documento Técnico, Programa de Alta Dirección Pública (PADP) en Internacionalización de las ciudades, Goberna América Latina/ Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 10-36.
- Ruiz, I. L., López, A. I., & Saed, M. C. (2013). Barrio refinera: ¿transformación o refundación?: un caso de análisis en la ciudad de Rosario. In V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires, junio 2013 (pp. 922-934). Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Scarpacci, M. (2014). El GPU de Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: Rosario Argentina 2003-2013 (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador).
- Sixto, J., & Túñez, M. (2009). Análisis de la marca local y de la marca territorio en la ciudad de Lugo. La publicidad de las instituciones locales.
- Susser, Ida (2001). El espacio de los flujos, en La Sociología Urbana de Manuel Castells. Edit. Alianza . pág. 399-454
- Vera, P. (2013). Imaginarios urbanos y procesos de urbanización en las nuevas ciudades turísticas. El caso de la ciudad de Rosario, Argentina. Revista Bitácora Urbano Territorial, 22(1), 153-162.
- Vera, P. (2015). Estrategias patrimoniales y turísticas: su incidencia en la configuración urbana. El caso Rosario, Argentina. territorios, (33), 83-102.

- Vera, P., Roldán, D. M., & Pascual, C. M. (2016). La construcción escenográfica de la ciudad: Espacio público, turismo e itinerarios en Rosario (Argentina).
- Vera, P., Roldán, D. M., & Pascual, C. M. (2016). La construcción escenográfica de la ciudad: Espacio público, turismo e itinerarios en Rosario (Argentina).

DOCUMENTOS:

- Ley N° 24.146 (1992) de: “Emergencia económica” Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo.
- PDTS: Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable (2010). Municipalidad de Rosario en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan_turismo_rosario.pdf
- PER: Plan Estratégico de Rosario (1998). Municipalidad de Rosario en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per_1998.pdf
- PERM: Plan Estratégico de Rosario Metropolitana (2008) Municipalidad de Rosario en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>
- PUR: Plan Urbano Rosario (2011). Municipalidad de Rosario en: http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf

ANEXO



Fuente: La Capital (2021).



Fuente: Ordenanza básica N° 7.892 (2005).



Fuente: Munuce (2013)



Fuente: Munuce (2013)

Puerto Norte: un éxito económico, pero ¿un fracaso para Rosario?

¿Qué pasaría si Rosario tuviera la capacidad de viajar en el tiempo para cambiar su pasado (como en la película "About time") y pudiera redefinir el diseño de la zona de Puerto Norte, un lugar estratégico en la ribera de la ciudad? ¿Se volvería a hacer lo mismo?

Por [Adrián Gerber](#)

3 de mayo 2021

¿Qué pasaría si **Rosario** tuviera la capacidad de viajar en el tiempo para cambiar su pasado (como en la película "About time") y pudiera redefinir el diseño de la zona de **Puerto Norte**, un lugar estratégico en la ribera de **la ciudad**? ¿Qué pasaría si se demolieran ladrillo a ladrillo todos y cada uno de los edificios construidos en las últimas dos décadas en Puerto Norte, como se desmonta un mecanismo pieza por pieza para volver a rearmarlo? ¿Se volvería a hacer lo mismo? **El ganador del concurso para el Master Plan**

de Puerto Norte, el arquitecto Juan Ignacio Munuce, sostiene que en los hechos no se respetó el megaproyecto urbano que él diseñó y considera que la iniciativa fue un “fracaso para la ciudad”. Es que queda en evidencia que la densidad edificada, la ocupación del suelo por parte de los privados y las alturas de las torres construidas fueron tremendamente mayores que lo establecido en el diseño original. Tampoco se garantizó la continuidad del paseo público costero que nace en la Estación Fluvial y se interrumpe con barreras visibles e invisibles en Puerto Norte. Y mucho menos se logró morigerar las características excluyentes y de fragmentación urbana usuales en este tipo de emprendimientos. Todo lo contrario: se verifica un aumento de las divisiones espaciales. ¿Qué pasaría si las construcciones levantadas al borde de la ribera se hubieran hecho varios metros más alejadas del río y se hubiera diseñado un espacio público con mobiliario urbano para el uso de la gente? ¿Cuál sería la suerte ulterior de esa zona si se la volviera a construir con otro criterio? Pregunta tremenda por lo absurda, por lo impracticable, porque no hay marcha atrás posible, pero que **sirve para reflexionar sobre la palabra “progreso”, que es un significante vacío. Todo depende de quién lo llene y con qué significado.**

La elite rosarina de finales del siglo XIX y primera mitad del XX, como la porteña, se miraba en el espejo de París estableciendo una estrategia de imitación. De allí uno de los perfiles de la ciudad que emergió por aquellos años con la construcción del paseo de bulevar Oroño y las casonas de estilo que levantaron en toda su extensión. El majestuoso edificio de La Favorita, basándose en las Galerías Lafayette, también es otro ejemplo. Cien años después todo cambió. Obvio. Ese sector de la sociedad tiene ahora una ensoñación con el skyline de Miami. Puerto Norte es producto de eso. Y así como Miami tiene su Little Havana, podría decirse que Rosario ahora posee su Little Miami. Qué sorpresa. El mentado “modelo Barcelona” de gestión urbana, que pregonó el socialismo durante sus treinta años de gobierno municipal, terminó llevando a esa zona clave de la ciudad a otro lugar del mundo. Alfredo Palacios, Juan B. Justo y real estate.

Hace 30 años exactos, en 1991, se realizó en Rosario el Seminario Internacional de Proyectos Urbanos sobre Puerto Norte, que funcionó como el primer lugar de discusión de ideas sobre estas tierras ferroportuarias que quedaron en desuso y que están en un lugar estratégico en la ribera del Paraná, el principal recurso paisajístico de la ciudad.

Siempre estuvo en el imaginario colectivo de Rosario el acceso de la ciudad al río. La idea de trasladar el puerto hacia la zona sur de la ciudad ya figuraba en 1935 en el primer Plan Regulador de Rosario (y de la Argentina) dirigido, entre otros, por el ingeniero Ángel Guido. En el Código Urbano de 1968 se ratificó la necesidad de liberar a las zonas central y norte de Rosario de sus actividades ferroportuarias para poder convertirlas “en un amplio frente urbano que posibilite la parquización de espacios libres”.

Así, **la primera fase de intervención en Puerto Norte arrancó en 1996** cuando el Concejo autorizó la construcción de un centro comercial y viviendas en tierras ferroviarias que el Estado nacional tenía en esa zona. Dos años después, se consumó esa polémica decisión cuando el gobierno nacional de Carlos Menem en el marco de un festival de remate de bienes públicos vendió esas 22 hectáreas al grupo Irsa en 25 millones de dólares (otras 28 se transformaron en el parque Scalabrini Ortiz), que tiempo después revendió un sector a otros desarrolladores inmobiliarios. Es la zona donde ahora están el complejo Alto Rosario, las viviendas comercializadas bajo el nombre Condominios del Alto, torres residenciales y de oficinas y el hotel de la cadena Dazzler.

La segunda etapa de desarrollo de Puerto Norte se dio con el boom económico iniciado en 2003 y se ejecutó sobre predios que suman unas 100 hectáreas en manos de capitales privados, nacionales y extranjeros, y el Estado.

Para esta ocasión el municipio llamó a un concurso nacional de ideas para un Master Plan, que ganó en 2004 el arquitecto Juan Ignacio Munuce. **En 2014, con gran parte de Puerto Norte construido, Munuce ya sostenía que en los hechos su idea se había “torcido”.** “En mi opinión este

proyecto fracasó, para la ciudad fracasó. Si ves la cuestión urbanística de esa zona es un modelo de ciudad bastante discutible. Para mí tiene el aspecto de un barrio cerrado en altura, edificios con rejas apropiándose de un sitio de la ciudad estratégico y construyendo una ciudad segregada, con un claro perfil social”, sentenciaba.

Y profundizaba que los inmuebles de alto valor patrimonial “en lugar de recuperarlos y tratar de encontrarles un nuevo uso posible, los sodomizaron con tres veces el volumen que tenían”. También indicaba que “la ocupación del suelo por lo menos se cuadruplicó” y “la altura máxima de construcción era como tope la de los silos”. Las torres Dolphines, por ejemplo, se pasaron un poquito: triplican ese límite.

El proyecto de Munuce, que ganó el concurso nacional de ideas por unanimidad del jurado, hablaba de “otro” Puerto Norte. **“Había una deuda con el barrio Refinería, vecino a Puerto Norte. Había que tener en cuenta a sus habitantes. Pensá un rato en la vida de esa gente y lo que significaba haber vivido al lado de las cerealeras, los camiones ¿y ahora qué? Por eso no entiendo lo que están haciendo, ¡les ponés una reja al lado! ¿Querés que se vayan? ¿Vas a tratar que esto se convierta en otra cosa?** Sabíamos que se iba a generar un proceso nuevo, pero intentábamos crear ciudad, valorar unas preexistencias no solo arquitectónicas, insisto, una preexistencia también de gente”, señalaba.

Estas declaraciones de Munuce aparecen publicadas en la tesis de la maestría de Flacso del arquitecto Martín Scarpacci titulada: “Puerto Norte en el planeamiento estratégico socialista: 2003-2013”. Allí Scarpacci hace una fuerte crítica al modo de intervención urbana que el municipio aplicó a esa zona, porque llevó al aumento de la fragmentación social y de la segregación urbana en la ciudad. **“Pongo en observación el éxito (económico) de este gran proyecto urbano, ya que se terminó construyendo un enclave de exclusión intencionado y concebido para las elites. Si bien esto ha venido sucediendo en las ciudades, ahora ocurrió con la participación directa y activa del Estado municipal”, asevera Scarpacci.**

La definición y ejecución de la segunda etapa del proyecto de Puerto Norte se dio en 2003 y coincidió con un cambio de las políticas de urbanismo. “La Municipalidad venía teniendo una gestión urbana muy interesante desde 1983 en la producción de espacio público costero abierto. El parque España y el traspaso de tierras ferroviarias nacionales a la Municipalidad son ejemplos de eso. Pero esta lógica tiene un punto de quiebre, un momento de ruptura, que se da en 2003. Allí se visualiza un cambio radical en las políticas”, describe Claudia Rosenstein, magíster en hábitat y vivienda, y docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura de la UNR. Y lo fundamenta: “La ciudad es un campo de lucha entre el mercado, la sociedad y el Estado. Este último debería actuar como regulador, mediador entre los dos primeros. Es que toda intervención va a estar determinada por la puja de esos intereses y por la idea de ciudad que se imponga. Pero **a partir de 2003 el Estado municipal no cumplió este rol, actuó como facilitador de estos proyectos impulsados por los grandes capitales privados, abandonó la idea de producción de espacio público, el cual es reemplazado por espacios de consumo (como por ejemplo la plaza seca de Ciudad Ribera) y quedó sometido a la lógica empresarial**”.

Rosenstein se pregunta: “**¿Qué tipo de ciudad construyen proyectos como el de Puerto Norte? Funciona como una isla. Afuera no hay ciudad, no hay barrio, se pierde allí la condición social que tiene una ciudad: la superposición de actividades y clases sociales**”.

Y advierte que solo basta recorrer los espacios “abiertos” de esa zona para concluir que la mayoría de los habitantes de estratos sociales medios bajos y bajos ni los pisan. “No lo ven como un lugar de recreación, sino de consumo al cual no pueden acceder. La resolución arquitectónica contribuye a eso con un espacio público pobre. La característica de participación que está en la esencia de todo espacio público no se percibe en el caso de Puerto Norte. El espíritu del proyecto es de exclusión. La antítesis es el edificio del parque España, un edificio que construye espacio público y la gente lo usa y se lo apropia”, sostiene.

Y cita a la arquitecta rosarina y doctora en urbanismo Isabel Martínez de San Vicente cuando señala el rol que juega la arquitectura: **“El diseño del espacio público no es neutral. Cuando quedan restringidas las actividades a realizar es porque existe una voluntad al respecto”.**

Rosenstein refuerza: “Espacio abierto no equivale, necesariamente, a espacio público. Si bien no hay barreras físicas que impidan el paso, Puerto Norte cuenta con innumerables mensajes simbólicos que señalan claramente que sus lugares públicos están fuera del alcance para la mayoría de la sociedad. Tanto el espacio privado como el público en Puerto Norte le pertenecen a la misma clase social”.

En la segunda etapa de Puerto Norte que se ejecutó a partir de 2004 el municipio dividió el área a intervenir en siete unidades de gestión (UG), en función de los diferentes propietarios. Con cada uno hizo un convenio urbanístico particular que daba derechos de construcción y a cambio se pedían compensaciones, y en donde el Master Plan para Puerto Norte terminó convirtiéndose en papel mojado. Allí se levantaron las torres Dolphines y Nordlink (ex Genaro García) y los complejos Forum (ex Maltería Safac), Ciudad Ribera (ex Agroexport), Maui (ex Servicios Portuarios) y Metra (ex Federación Argentina de Cooperativas Agrarias).

El arquitecto Pablo Mercado pone el acento en que no se preservó la historia de esa zona. “En ninguna ciudad de Europa se hubiera actuado como se hizo acá. Había un patrimonio construido, pero intervinieron como si no hubiera nada”, señala.

Y también advierte que “Puerto Norte está desconectado con el resto de la ciudad. Ni siquiera se integró al barrio Refinería. Funciona con sus propias reglas y lógicas, como un gueto aislado del exterior. La gente llega en auto, entra con su vehículo al complejo, lo deja en la cochera subterránea y sube a su departamento. Funciona como una ciudad satélite, pero en este caso adentro de la ciudad. En mi concepción una ciudad se construye mezclada y sin guetos”.

El proceso de Puerto Norte está llegando a su fin, pero aún no ha concluido. Todavía se está a tiempo de lograr al menos diversidad social en su población. Es que aún no están definidos los usos de amplios terrenos que tiene el Estado (sobre una parte hay un litigio judicial) y que son apetecidos por grandes desarrolladores inmobiliarios que pretenden seguir construyendo con el perfil ya impuesto a la zona. **El Concejo tiene aprobado un proyecto de María Fernanda Gigliani para que en una parte de esas tierras se levanten viviendas sociales con financiación pública destinado a sectores de clase media y que también serviría para dar respuesta a las familias que desde hace años se encuentran asentadas en esa zona sujeta a la nueva urbanización.**

Es en parte una manera de llenar la palabra “progreso” con una pizca de otro significado.

Fuente: La Capital (2021)