



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

Licenciatura en Ciencia Política  
Orientación Análisis Político

Tesina:

*“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”*

Alumno:

José María Aused

Directora:

Ericka Beckmann

Rosario, Octubre de 2017

## Índice

Índice.....	2
Agradecimientos.....	3
Resumen.....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1: <i>Globalización y consecuencias territoriales</i> .....	7
1.1 ¿Qué es esto?.....	7
1.2 ¿Qué tiempo? ¿Qué espacio?.....	10
1.3 Ciudades globalizadas .....	12
1.4 América latina: de la polarización a la fragmentación.....	14
1.5 Resumiendo .....	18
Capítulo 2: <i>Cambios de las condiciones macroeconómicas nacionales post-convertibilidad y su impacto en el territorio</i> .....	21
2.1 Fin de la ISI e inicio de la valorización financieras .....	21
2.2 Agotamiento de un modelo.....	24
2.3 Nuevo patrón de crecimiento.....	26
2.4 Indicadores económicos.....	28
2.5 Región pampeana .....	30
Capítulo 3: <i>Rosario</i> .....	32
3.1 Perfil productivo.....	32
3.2 Estructura urbana.....	36
3.3 Ordenamiento del territorio.....	39
3.4 Planes Estratégicos.....	45
3.5 Nuevo ciclo económico.....	47
Capítulo 4: <i>Una ciudad en debate</i> .....	56
4.1 Diagnóstico inicial.....	58
4.2 Alturas y plan integral .....	61
4.3 Barrios cerrados si, barrios cerrados no.....	64
4.4 Caso Puerto Norte.....	69
Capítulo 5: <i>Reflexiones Finales</i> .....	76
Bibliografía .....	82

## Agradecimientos

Esta Tesina no hubiese sido posible sin el aporte de muchas personas. En particular, quiero agradecer a Ericka Beckmann, quien aceptó dirigir este trabajo, haciendo valiosas y agudas observaciones, las cuales sirvieron para orientarme y poder concretar esta investigación. En ella quiero expresar mi gratitud a toda la comunidad de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, por ayudarme en mi formación profesional en estos años de licenciatura.

En lo personal, quiero expresar mi profundo agradecimiento a mi familia, a mi pareja, Dolores, y a mis compañeros y amigos que supe cosechar en estos años de tránsito por los pasillos de la Siberia, los cuales me hicieron más agradable este último tramo de recorrido académico

José María Aused, octubre de 2017.

## Resumen

Esta investigación indaga sobre la reconversión urbana de la ciudad de Rosario en las últimas décadas. Primero, se describen las principales consecuencias territoriales del proceso de globalización en las ciudades, luego, el impacto espacial de los cambios de las condiciones macroeconómicas en la Argentina post-convertibilidad, y finalmente, el reflejo de ambos fenómenos específicamente en la ciudad de Rosario. El objetivo general de este trabajo es reconstruir, desde una mirada politológica, el debate que se dio a partir de la transformación del espacio urbano, analizando los actores locales involucrados, los nudos y los argumentos desplegados en torno a los acontecimientos más importantes que fueron estructurando este proceso, como las discusiones de reemplazo del viejo Código Urbano y las controversias que se sucedieron en torno al caso de Puerto Norte como proyecto urbanístico específico.

Palabras Claves:

*Reconversión Urbana - Globalización – Pos-convertibilidad – Actores Locales*

## Introducción

Al realizar este trabajo, no podemos separar el análisis objetivo de lo que son nuestras impresiones personales. La vida en las grandes ciudades se ha modificado drásticamente en las últimas décadas. La reconfiguración de los espacios, tanto públicos como privados, impacta de lleno en la sociabilidad y en la integración de todos los habitantes de la urbe, generando distintos procesos de polarización, fragmentación y gentrificación, que en América Latina y en la Argentina no fueron la excepción.

Rosario no llega a ser una metrópolis de la magnitud de Buenos Aires, San Pablo o México D.F. pero al estar enclavada en la región pampeana y ser punto de entrecruzamiento de varias rutas terrestres de alcance continental y una de las principales rutas hídricas de Sudamérica, adquiere una relevancia significativa, que la convierte en un interesante caso testigo de un territorio atravesado tanto por el fenómeno de la globalización como por el crecimiento económico post convertibilidad. En estas últimas décadas, la ciudad de espaldas al río en el área central, más integrada socialmente, con una arquitectura casi centenaria (en algunos casos mal conservada), con una infraestructura ferroviaria más presente en el mobiliario urbano y residuos domiciliarios desperdigados por las calles, dio paso a una nueva urbe más limpia, recostada sobre el Paraná, con mayor cantidad de espacios públicos, con nuevas conexiones viales internas y externas, con una enorme e impactante renovación edilicia (incluidas nuevas urbanizaciones e innovadores conceptos de barrios privados) y con una inevitable contracara de segregación residencial y social, lo que nos ha generado varios interrogantes de los cuales intentaremos ensayar algunas respuestas en este trabajo.

En tren de lograr dilucidar estas cuestiones, en el capítulo uno intentaremos reconstruir la noción de globalización como proceso mundial, como nueva concepción del tiempo y el espacio, impactando en el territorio de la ciudades de todo el planeta y particularmente en América Latina, donde coincide con el agotamiento de un modelo de crecimiento hacia adentro y el comienzo de una etapa marcada por el freno al proceso de industrialización por sustitución de

importaciones, internacionalización del capital y re-concentración monopólica de la economía.

Ya en el capítulo dos ensayaremos una caracterización de los cambios de las condiciones macroeconómicas nacionales post-convertibilidad y su impacto en el territorio. Haremos un repaso histórico por el fin de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) e inicio de la Valorización Financiera, como así también por el agotamiento de este modelo y el surgimiento de un nuevo patrón de crecimiento luego de la crisis de 2001 y de las consecuencias del mismo en la región pampeana.

En el capítulo tres realizaremos una descripción pormenorizada de los cambios que sufrió la ciudad de Rosario como consecuencia de los procesos indicados en los capítulos anteriores, teniendo en cuenta los nuevos elementos en el perfil productivo, en la estructura urbana y en la política urbana desplegada por el gobierno local.

En el capítulo cuatro reconstruiremos el debate que se dio a partir de la transformación del espacio urbano en la ciudad, desde una mirada politológica, analizando los actores involucrados, los nudos y los argumentos desplegados en torno a los acontecimientos más importantes que fueron estructurando este proceso. Las discusiones que transcurrieron durante el proceso de reemplazo del viejo Código Urbano que databa de fines de la década del '60 (finalmente sustituido por las nuevas Ordenanzas de Reordenamiento Urbanístico) y las controversias que se sucedieron en torno al caso de Puerto Norte como proyecto urbanístico específico, son considerados hitos principales del debate sobre la transformación urbana de Rosario en la última década ya que en la nueva normativa y en los nuevos proyectos de urbanización se ve reflejado el modelo de ciudad pretendido por los actores con más peso en la toma de decisiones.

Por último, en las reflexiones finales exponemos los resultados de este trabajo, donde, después de un recorrido de descripción y análisis de los debates que se generaron en medio del impacto tanto del fenómeno de globalización como del crecimiento macroeconómico argentino, identificamos algunas particularidades con respecto a los conceptos considerados al comienzo del trabajo.

## Capítulo 1: Globalización y consecuencias territoriales

### 1.1 ¿Qué es esto?

El concepto de globalización sea quizás uno de los más polisémicos dentro de las ciencias sociales. Su definición genera debates que abarcan centenares, acaso miles de artículos, libros y ensayos. En caso de concebirlo como un proceso o una etapa, difícil también es definir un recorte temporal para el mismo. Cuando comenzó, si ya ha terminado, si tiene fases, en cuál de ellas nos encontramos son interrogantes muy comunes. En este caso, vamos a recorrer diferentes concepciones que consideramos podrían ayudarnos a moldear una definición que nos guíe en nuestro trabajo.

A modo de introducción, nos interesa citar a Octavio Ianni (1996: 4) que en su libro “Teorías de la Globalización” describe esta última a través de diferentes metáforas:

- La primera, la de “Aldea Global”, sugiere que se formó la comunidad mundial, concretada en las realizaciones y las posibilidades de comunicación, información y fabulación abiertas por la electrónica. Además de las mercancías convencionales, se empaquetan y se venden las informaciones. La electrónica no solo propicia la fabricación de imágenes, del mundo como un caleidoscopio de imágenes sino que también permite jugar con las palabras en tanto imágenes. La aldea global implica la idea de comunidad global, mundo sin fronteras, shopping center global.
- En segundo lugar, la metáfora de “fabrica global” hace referencia a una transformación del capitalismo, en la cual las economías nacionales se vuelven provincias de la economía global. El mercado, las fuerzas productivas, la nueva división internacional del trabajo, la reproducción ampliada del capital, se desarrollan en escala mundial. La fábrica global se instala más allá de cualquier frontera y genera des-territorialización y re-territorialización de las cosas, gentes e ideas.

- Otra figura utilizada para ejemplificar el fenómeno de la globalización es la de una “nave espacial”, ya que sugiere un viaje, una travesía, el lugar y la duración, lo conocido y lo incognito, lo destinado y lo descarriado, la aventura y la desventura. Hay un destino desconocido. El deslumbramiento de la travesía trae consigo la tensión de lo que puede ser imposible. En esta metáfora se esconde también la de la “Torre de Babel”, ya que la nave se puede transformar en un espacio caótico, tan bélico que los individuos tienen dificultad para entender que están extraviados, en decadencia, amenazados o sujetos a disolución.

Por otro lado, Zygmunt Bauman (1999: 80) concibe a la globalización como un proceso que expresa la idea ingobernable, indeterminada y de carácter autopropulsado de los asuntos mundiales. Los efectos de este proceso nos afectan a todos sin distinción y algunas de sus consecuencias generan impactos no deseados, ya que estos cambios lejos de homogeneizar las condiciones de todos los habitantes, acentuaron las diferencias tanto económicas, políticas y culturales.

Manuel Castells (1996: 505) también aporta lo suyo en esta difícil tarea. Se refiere a este fenómeno señalando la tendencia histórica que denomina como “la era de la información”, en la cual las funciones y los procesos dominantes se organizan en torno a redes, que constituyen la nueva morfología social y cuya lógica de enlace modifica no solo el proceso de producción, sino también la experiencia, el poder y la cultura. En este contexto, se desarrolla lo que el autor denomina “sociedad de los flujos”, caracterizada por una base material compuesta por flujos, donde el poder y las riquezas se organizan en redes globales por las cuales circulan esos flujos de información. El poder se expresa a través de estos flujos, que tienen relaciones jerárquicas entre sí.

Podemos hacer referencia también a la caracterización que hace Alejandro Dabat (2000: 2) que arriesga una definición más contundente: la globalización es la nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial bajo las condiciones del nuevo capitalismo informático global. Es el resultado del desbordamiento de la capacidad normativa de los Estados-Nación por la

interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la re-estructuración transnacional del capitalismo.

Según Dabat (2000: 2), esta transformación tiene dos dimensiones diferentes:

- Una extensiva, que puede sintetizarse en la expansión mundial del capitalismo, de las redes de comunicaciones y transportes, del mercado de mercancías y capitales, de las empresas transnacionales y de la competencia de empresas, estado y regiones, de la enorme dimensión del intercambio de monedas y de las migraciones de personas.
- Otra cualitativa, que da lugar a tres grandes procesos: revolución informática, reestructuración pos-fordista y de mercado capitalista, y la completa unificación del mercado mundial.

La transformación de las fuerzas productivas y los modos de vida resultantes, alteraron las condiciones de desenvolvimiento de la economía, la sociedad, la cultura y la geopolítica mundial. Entre las consecuencias sociales favorables, el autor destaca grandes logros como la polivalencia y desburocratización del trabajo, la preeminencia del conocimiento y de la capacitación continua de amplios núcleos de trabajadores, los avances médicos y farmacéuticos o la mayor calidad y variedad de bienes y servicios producidos. Entre las negativas aparecen la precarización del trabajo, la ampliación de brechas tecnológicas y culturales entre pueblos, sectores sociales e individuos y, fundamentalmente, el creciente monopolio de los medios de comunicación mundial por redes de empresas transnacionales y la consiguiente comercialización de la violencia.

Por último, nos interesa mencionar la caracterización que hace David Harvey (2004: 100) de este complejo fenómeno. Según el geógrafo británico, la globalización es la denominación que recibe el capitalismo global a partir de la década de 1970. Este “nuevo imperialismo” se basa en la idea del ajuste espacio-temporal. Esta es una metáfora de las soluciones a las crisis capitalistas a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de

trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes. El capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobre-acumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego, generando una especie de “destrucción creativa”. En medio de la hegemonía estadounidense a nivel mundial y la ausencia de una revitalización de la acumulación sostenida a través de la reproducción ampliada, se evita la parálisis del motor de acumulación a través de la política de desposesión en todos los rincones del planeta.

## 1.2 ¿Qué tiempo? ¿Qué espacio?

Retomando a Castells (1996: 498) en su idea de “espacio de los flujos”, podemos decir que el espacio y el tiempo han sido transformados bajo el efecto combinado del paradigma de la tecnología de la información y de las formas y procesos sociales inducidos por la globalización. Según este autor, el tiempo se vuelve atemporal, se disuelve el tiempo desordenando la secuencia de los acontecimientos y haciéndolos simultáneos. El sociólogo Alberto Rojas Rojas (2004: 60) desarrolla muy bien esta idea del urbanista español, explicando que la secuencia entre las cosas se rompe en la sociedad red, desapareciendo así una secuencia a la que atenerse. La idea del “progreso” como secuencia en el tiempo en el que cada vez se vive mejor, se modifica. El flujo entre los espacios, en un tiempo atemporal, borra la secuencia y “mata” al tiempo con la simultaneidad.

Carlo Galli (2002: 125) sostiene que la principal transformación espacial producida por la globalización es la coexistencia de diversos espacios (supranacionales, sub-nacionales, nacionales) y la pérdida de la moderna centralidad del espacio del estado, o sea, la devaluación de las arquitecturas

espaciales de la política moderna, reemplazándolas por una “movilización global” que conoce solo energías de movimiento y no factores de estabilidad.

Tal como señala Oscar Madoery (1999: 3), la globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma la geografía y las cartografías vigentes, provocando un cambio de territorialidad generalizada, donde integración y parcelación, globalización y territorialización devienen procesos recíprocamente complementarios.

Una primera idea es que, si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, cada territorio deviene en un ámbito de variada significación para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización se constituye. De esta forma, las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias:

- homogeneización de pautas culturales-afirmación de identidades locales,
- inclusión /exclusión geopolítica de territorios,
- integración económica o aislamiento de economías regionales,
- unificación y/o fragmentación de espacios nacionales,
- globalización económica,
- diferenciación cultural.

Madoery (1999: 3), citando a Castells, nos señala que asistimos a un proceso inacabado de reestructuración del modelo de acumulación capitalista inducido por la adopción y difusión de nuevas tecnologías que en el campo de la producción posibilitan el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva. La paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales provoca una re-jerarquización territorial. Esto último no tiene tanto que ver con la pérdida de peso propio de los estados nacionales y la ponderación del rol de espacios sub-nacionales sino más bien con la desigualdad al interior de un mismo territorio, ya que esta nueva geografía de poder, lejos de generar una redistribución armónica de

actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. La noción de desequilibrio (tanto en su faz social, económica y territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad contemporáneos.

### 1.3 Ciudades globalizadas

Ante las grandes transformaciones que ha generado la globalización en diversas esferas de la vida, tanto en sus aspectos económicos, como sociales, culturales y políticos, y frente a los cambios en la relación espacio-tiempo, las ciudades entendidas como lugares también sufren un cambio. Estas pasan a tener un rol diferente al que tenían hasta ahora.

Saskia Sassen (1998: 21) afirma que a pesar de los pronósticos que indicaban la posibilidad de que se vuelvan obsoletas, las ciudades pasaron a ser los lugares de concentración del poder económico mundial, ya que la ubicación de estas es fundamental para los múltiples circuitos que conforman la globalización de la economía, son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción pos-industrial para las finanzas y los servicios especializados y son mercados nacionales o transnacionales en los que tanto las empresas como los gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados. Como consecuencia, se descompone a la nación en diversos componentes sub-nacionales y cae en importancia el valor de la economía nacional como categoría unitaria en la economía global. Según Sassen (1998: 22) este fenómeno es fruto de la intersección de dos procesos:

- Aumento de la globalización de la actividad económica, que ha elevado la escala y la complejidad de las operaciones económicas, estimulando el crecimiento de las funciones multinacionales de alto nivel en las sedes y la proliferación de servicios para empresas.

- Intensidad creciente de los servicios en la organización de la economía, más específicamente para las empresas de todos los sectores.

La socióloga holandesa agrega que la economía global se verifica en una red global de lugares estratégicos, entre los cuales los principales centros del comercio y las finanzas internacionales ocupan una posición preponderante. Una nueva geografía de centralidad y marginalidad que puede generar en ciertas regiones ciudades globales desconectadas de su ambiente y la decadencia de localidades que antes habían sido estratégicas en el desarrollo del área.

Recordemos que para Castells (1996: 411) el concepto de “ciudad global” está emparentado al proceso mediante el cual los centros de producción y sus sociedades locales se conectan a una red global merced a los flujos de información, restándole importancia a sus entornos territoriales. Estableciendo una analogía con el concepto sasseniano de “ciudad global”, este autor habla más bien de “mega-ciudades”, definidas como gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos. En un texto que escribe junto a Jordi Borja (Castells, M. y Borja J., 1996: 53), define a estas como centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial, como centros de innovación cultural, como centros de poder político y como puntos de conexión del sistema mundial de comunicación.

Por otro lado, David Harvey (2013: 53) incorpora un análisis muy interesante a la hora de describir el concepto de ciudad en la globalización. Según este autor, la urbanización desempeñó un papel fundamental en la absorción de excedentes de capital, a una escala geográfica cada vez mayor y a costa de un proceso de destrucción creativa que implica la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, derecho que queda en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad a su modo y conveniencia. La clave de toda su argumentación radica en que el suelo no es una mercancía en el sentido más común de la palabra sino que es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas, y en el intento de maximizar su rendimiento se expulsaron, por ejemplo, miles de familias de los centros geográficos de Londres y Manhattan

Según Borja (2005: 11), Harvey parte del concepto de renta monopolista para definir la posición de los actores dominantes en el espacio urbano-regional: aquellos que poseen el capital suficiente para instalarse en lugares nodales de la globalización y obtener del sector público las inversiones necesarias en capital fijo para que estos lugares, ciudades más o menos globales, sean competitivos. La competitividad requiere apostar por la distinción, la diferencia, lo cual se expresa especialmente mediante la imagen o el perfil de la ciudad, la oferta cultural, el ambiente urbano. Pero, por otra parte, las firmas globalizadas tienden a la creación de productos y entornos estandarizados, lo cual a la larga hará que todos los espacios globales dejen de ser competitivos.

#### 1.4 América latina: de la polarización a la fragmentación.

La urbanización de las ciudades ocupó un lugar privilegiado entre los tópicos de las teorías y debates sobre desarrollo y dependencia que se dieron a mediados del siglo XX en Latinoamérica. En el marco de esta discusión, Manuel Castells (1974: 78) arriesga una hipótesis: la urbanización en América latina no es el reflejo de un proceso de “modernización”, sino la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo, determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista.

En este sentido, Castells (1974: 66) afirma que, distintivo de nuestra región era un nivel y ritmo muy elevado de urbanización en comparación con otras latitudes del “tercer mundo” (tengamos en cuenta que esto fue escrito a mediados de la década del '70) y, al mismo tiempo, un nivel y ritmo de industrialización muy inferiores con respecto a otras áreas urbanizadas de los países centrales. En ese contexto, la urbanización tenía los siguientes rasgos:

- A. Población urbana que superaba la correspondiente al nivel productivo del sistema
- B. No relación directa entre empleo industrial y urbanización, pero asociación entre producción industrial y crecimiento urbano.

- C. Desequilibrio en la red urbana en beneficio de una aglomeración preponderante
- D. Insuficiencia de empleo y servicios para las nuevas masa urbanas.
- E. Acentuación de la segregación ecológica por clases sociales y polarización del sistema de estatificación al nivel del consumo.

Muy interesante es la reflexión que hace sobre esta cuestión el urbanista venezolano Arturo Almandoz (2008: 67) al hablar de un “despegue sin madurez”. Desde comienzos de la década de los sesenta, la conexión entre industrialización, urbanización y modernización fue formulada, desde la perspectiva de la transición demográfica y el consecuente cambio social. Las naciones latinoamericanas en supuesto desarrollo parecían estar en el camino hacia la industrialización y urbanización, pero de hecho padecían profundas distorsiones en comparación con exitosas experiencias de modernización en Europa, Norteamérica y otras partes del mundo.

Por un lado, la frágil industrialización no había precedido sino más bien seguido a la urbanización latinoamericana, de manera que la sustitución de importaciones no podía ser visto como equivalente de la “revolución industrial”, con sus consiguientes efectos dinamizadores sobre el sistema económico y la transición demográfica. Tal como ocurriera en otras partes de lo que comenzaba a ser denominado Tercer Mundo, en lugar de haber “halado” hacia las ciudades contingentes poblacionales que pudieran ser de hecho absorbidos por la industria y otros sectores productivos, la mayor parte de la migración del campo a la ciudad latinoamericana había sido “empujada” por un sector primario preterido por reformas agrarias demoradas o inexistentes, así como por políticas de énfasis urbano llevadas adelante por los Estados corporativos. Por otro lado, los niveles de urbanización casi duplicaban la participación industrial en las economías argentina, chilena, venezolana, colombiana y brasileña. Tales niveles no podían ser absorbidos por el sistema productivo, de manera que a la postre redundarían en “inflación urbana” o “súper-urbanización”.

Más allá de estos debates, no quedan dudas de que en medio de la fase de industrialización por sustitución de importaciones, se incrementaron las migraciones campo-ciudad y las grandes ciudades se transformaron en aglomerados urbanos y comenzaron a formarse las primeras “villas”, “favelas” o “vecindades”. Al mismo tiempo, los sectores más acomodados comienzan a instalarse cada vez más lejos del centro de las ciudades. En palabras de Axel Borsdorf (2003: 43) el contraste entre una ciudad rica y una ciudad pobre se fue intensificando cada vez más. La *polarización* resulto del principio de estructuración espacial más importante seguido por otro principio subordinado: el del crecimiento celular fuera del perímetro urbano.

Como ya sabemos y se ha repetido varias veces, la década del '70 marca un punto de inflexión en la configuración de la economía mundial, considerando al fenómeno de la globalización como la secuela espacial del nuevo capitalismo informático global. La crisis que afectó a los países centrales tuvo sus consecuencias en los países latinoamericanos, entre las cuales se pueden identificar: freno al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, internacionalización del capital, re-concentración monopólica en todas las áreas de la actividad económica, agudización de la crisis agrícola, aumento del endeudamiento, fuga de capitales, crecimiento de las importaciones de manufacturas, aumento del déficit en la balanza de pagos y de la inflación.

Todas las transformaciones que promueve la globalización en cada rincón del planeta, encuentran en territorio latinoamericano algunas características especiales. Tal como se detalló más arriba, las ciudades pasaron a ser los lugares de concentración del poder económico mundial, formando una red global de lugares estratégicos, entre los cuales los principales centros del comercio y las finanzas internacionales ocupan una posición preponderante. En la región que nos compete en este apartado, ese lugar de “privilegio” lo ocuparían la Ciudad de México, Buenos Aires y San Pablo. Se establece una nueva geografía de centralidad y marginalidad que puede generar en ciertas

regiones ciudades globales desconectadas de su ambiente y la decadencia de localidades que antes habían sido estratégicas en el desarrollo del área.

Este contexto marca el comienzo de una etapa en las ciudades latinoamericanas caracterizada por el predominio de un fenómeno que se denomina *fragmentación*. Según Borsdorf (2003: 44), esta es una nueva separación de funciones y elementos socio-espaciales, ya no en una dimensión pequeña. Elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños: urbanizaciones de lujo se localizan en barrios muy pobres; centros de comercio se emplazan en todas partes de la ciudad o barrios marginales entran en los sectores de la clase alta.

Por otro lado, Marie France Prevot Schapira (2001: 38) establece que el modelo de ciudad fragmentada que estamos observando en las últimas décadas es la contracara del modelo de ciudad orgánica que se desarrolló entre las décadas del '40 y '70. La "crisis urbana" que causa la fragmentación es la incapacidad de pensar la ciudad en términos de unidad. Esta autora, repasando la literatura sobre esta temática, dispara una hipótesis más que relevante: las evoluciones económicas que caracterizan a las ciudades globales (financiamiento, desarrollo de servicios) implican un declive de las clases medias que en gran medida habían constituido la ciudad "fordista".

Hasta los años '70, la ciudad se había considerado ante todo como un espacio de progreso y modernidad, por lo que la noción de "crisis urbana" no analiza tanto las disfuncionalidades que no son nuevas (contaminación, escasez de alojamiento, insuficiente cobertura de servicios, etc.), sino que subraya el bloqueo del modelo de integración nacional-popular.

El concepto de fragmentación es el elegido para explicar que lo que debía mostrar un funcionamiento global estalla en múltiples unidades y ya no hay una unidad del conjunto urbano. Es un fenómeno de proximidad de ricos y pobres, pero en espacios herméticamente cerrados, lo que establece relaciones asimétricas entre las dos partes de la ciudad, conformando lo que se conoce como una "ciudad dual". El repliegue sobre los espacios privados de los empobrecidos, el aumento de la violencia y el miedo a la inseguridad

contribuyen a estas formas de separación de pequeños espacios entre sí, como si la sociedad debilitada por la crisis no soportara más la vulnerabilidad de los espacios públicos (2001: 51).

Un estudio cuantitativo y cualitativo realizado por el sociólogo uruguayo Danilo Veiga (2009: 58) confirma las crecientes desigualdades sociales y tendencias de fragmentación a nivel de las ciudades y el territorio, donde ciertos estratos sociales con altos niveles de vida se modernizan, incorporan nuevas tecnologías y pautas de consumo globales por un lado, y crecientemente surgen amplios estratos poblacionales con necesidades básicas insatisfechas y posibilidades de movilidad socioeconómica extremadamente limitadas, por otro. Las distancias entre las clases sociales se profundizan y los encuentros entre sectores sociales distantes son cada vez menos frecuentes, perdiéndose de esta forma las características de sociedad integrada.

## 1.5 Resumiendo

Luego de este recorrido, podemos establecer algunas afirmaciones que servirán de marco teórico para nuestro trabajo.

La globalización es una nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial, que resulta del desbordamiento de la capacidad normativa de los Estados-Nación por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo. Este fenómeno se basa en la idea del ajuste espacio-temporal, una solución a las crisis capitalistas a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes.

El espacio y el lugar adquieren un significado diferente. La idea del “progreso” como secuencia en el tiempo en el que cada vez se vive mejor, se modifica. El flujo entre los espacios, en un tiempo atemporal, borra la secuencia y “mata” al tiempo con la simultaneidad. La tecnología moderna venciendo al tiempo, rompe esa dependencia y posibilita el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva. La eliminación progresiva de las barreras espaciales provoca una re-jerarquización territorial en la que coexisten diversos espacios (supranacionales, sub-nacionales, nacionales) y se devalúan las arquitecturas espaciales de la política moderna. Esta nueva geografía de poder provoca una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano.

Las ciudades sufren un cambio ya que pasan a tener un rol diferente, convirtiéndose en los lugares de concentración del poder económico mundial. Una nueva geografía de centralidad y marginalidad que puede generar en ciertas regiones ciudades globales desconectadas de su ambiente y la decadencia de localidades que antes habían sido estratégicas en el desarrollo del área. Por otro lado, la urbanización desempeña un papel fundamental en la absorción de excedentes de capital, a una escala geográfica cada vez mayor y a costa de un proceso de destrucción creativa que implica la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad.

La urbanización en América latina es la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo, determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista. En medio de la fase de industrialización por sustitución de importaciones, se incrementaron las migraciones campo-ciudad y las grandes ciudades se transformaron en aglomerados urbanos y comenzaron a formarse las primeras “villas”, “favelas” o “vecindades”, y al mismo tiempo, los sectores más acomodados comenzaron a instalarse cada vez más lejos del centro de las ciudades. La polarización resultó el principio de estructuración espacial más importante seguido por otro principio subordinado: el del crecimiento celular fuera del perímetro urbano. En la década del '70, la

crisis que afectó a los países centrales tuvo sus consecuencias marcando el comienzo de una etapa en las ciudades latinoamericanas caracterizada por la fragmentación, donde elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños

## Capítulo 2: Cambios de las condiciones macroeconómicas nacionales post-convertibilidad y su impacto en el territorio

### 2.1 Fin de la ISI e inicio de la valorización financiera

En la mayoría de los análisis heterodoxos de la historia económica argentina se delimita un periodo de casi un cuarto de siglo (desde mediados de la década del '70 hasta 2002) de modelo de acumulación basado en la valorización financiera, con la reforma financiera de 1977 y la apertura al mercado de bienes y capitales como su piedra angular. La subordinación de la economía real a la evolución de los fenómenos monetarios, determinó la financierización de la estructura productiva y modificó el patrón de crecimiento que había imperado hasta ese momento. Los productos importados erosionan, vía precios, la producción interna e irrumpe el fenómeno del endeudamiento externo no solo del sector público sino también del sector privado. Según Eduardo Basualdo (2001: 31), los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudan para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna supera largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo.

El retorno a la democracia en la década del '80 no generó grandes cambios en los trazos establecidos unos años antes. Sin embargo, la cartera económica del gobierno alfonsinista instrumentó ciertos mecanismos promocionales como la estatización de la deuda externa privada, subsidios a las exportaciones fabriles, sobrepagos pagados por el Estado y las compañías públicas a sus proveedores, programas de capitalización de la deuda externa y regímenes de promoción industrial. Esto generó una expansión de los grandes grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros, en detrimento de los acreedores externos, ya que por ejemplo se redujeron, casi suspendieron, los pagos de las obligaciones derivadas del endeudamiento externo (Basualdo, 2001: 40). Esto tenía como objetivo fundamental torcer un poco el rumbo de la valorización, intentando potenciar a la fracción de los sectores dominantes más

vinculados a lo productivo que a lo estrictamente financiero. La superación a la restricción externa ya no se sustentaba en la renegociación de la deuda externa sino en el despliegue de un modelo exportador y en la reactivación de la exportación.

Según Basualdo (2001: 40) estos planes económicos no tuvieron éxito debido a una falla en el diagnóstico, ya que se asumía que durante la dictadura militar se había agravado la restricción externa debido al crecimiento de la deuda pero no se tenían en cuenta las modificaciones estructurales y se creía que la economía argentina seguía respondiendo al funcionamiento típico de la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones. El proceso de acumulación ya no está condicionado por el consumo de los sectores populares ni las fronteras nacionales sino todo lo contrario ya que la valorización financiera impulsa la disolución del capital industrial local que establecía alianzas de diversa índole con los asalariados en la búsqueda de lograr el desarrollo industrial.

La crisis de hiperinflación en 1989 y la salida anticipada del gobierno marcaron un punto de inflexión, removiendo definitivamente de los lugares de decisión a los sectores que seguían pensando en clave “desarrollista” y que impedían la consolidación definitiva de la valorización financiera.

Los gobiernos subsiguientes no modificaron el rumbo sino más bien que lo profundizaron. El presidente Carlos Menem llevo adelante una reestructuración del Estado basándose en la reducción de gastos que los organismos de crédito consideraban “improductivos” para lograr lo que se denominó un “Estado eficiente”. La base de estas reformas fue un andamiaje legal con tres leyes como pilares fundamentales: Emergencia Económica<sup>1</sup> y Reforma del Estado<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se suspendieron subsidios y subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera y se limitaron los beneficios impositivos vigentes al 50%, se suspendió la vigencia del régimen de compra nacional, se derogó el requerimiento de previa autorización para inversiones extranjeras, asimilándolas al tratamiento del capital nacional y facilitando la remisión de utilidades. También se estableció el valor "boca de pozo" para la liquidación de regalías petroleras y gasíferas.

<sup>2</sup> Estableció que las empresas públicas podían privatizarse mediante decretos del Poder Ejecutivo, y que los acreedores del Estado y/o sus empresas podían capitalizar sus créditos, lo cual permitió la posterior capitalización de títulos de la deuda externa por parte de los capitales extranjeros y también de ciertos grupos económicos locales (Basualdo, 2001: 61)

en 1989 y de Convertibilidad (fijación del tipo de cambio: un peso equivalente a un dólar) en 1991. Esto propugno la apertura y liberalización del sistema financiero, a través del libre ingreso y egreso de divisas, y la promoción de la apertura comercial, poniendo en serio riesgo la industria nacional dedicada a la manufactura de bienes de consumo. Estas medidas también fueron acompañadas por una reforma tributaria que generalizaba la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA), grababa los patrimonios y reducía las alícuotas del impuesto a las ganancias.

La reforma del Estado Nacional se vio reflejada en la descentralización administrativa, trasladando competencias a provincias y municipios, muchas veces sin el acompañamiento de los recursos económicos correspondientes. Además, se llevó a cabo un gran número de privatizaciones de empresas estatales entre los rubros telefonía, transportes aéreos, red vial, canales de televisión, radios, aéreas petroleras, polos petroquímicos y líneas de ferrocarriles.

El elemento común que orientó todos los programas económicos desde 1976 fue el sistemático repliegue del Estado en materia de planificación, control y gestión directa de la economía, basándose en la idea que el excesivo gasto público y la ineficiencia estatal eran las principales causas de las dificultades económicas. Partiendo de esta visión, no solo se desmontaron las prestaciones del estado de bienestar sino que también se suprimieron los incentivos y mecanismos de protección ante la competencia externa que habían contribuido a forjar y a apuntalar a un sector manufacturero de considerable densidad e importancia (CENDA, 2010: 15)

Como bien sabemos, el territorio no es algo dado a priori sino que es una construcción social y política. Es un recurso construido a partir de prácticas políticas concretas y comportamientos sociales identificables (Madoery, 1999: 7). En el mismo se desenvuelven los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial (Alburquerque Llorens, 1995, pág. 7)

El último cuarto del siglo XX marca el comienzo de una nueva etapa para las diferentes regiones y áreas de nuestro país. La Valorización Financiera genera un desmonte de la red de regulaciones que garantizaban un lugar en la economía nacional para los diferentes actores económicos regionales. Según Cao y Vaca (2006: 106), se pasa de un modelo global de territorio subsidiado, que fomentaba un proceso de ocupación y colonización de todo el ámbito nacional a otro de territorio eficiente, en el que las decisiones son tomadas según la tasa de retorno.

Este modelo redefine al territorio acentuando los desequilibrios y consolidando una configuración espacial centralista e inequitativa del desarrollo. Los actores ligados al proceso de sustitución de importaciones, a las economías regionales y a las empresas estatales entran en decadencia y se acrecienta el poder de aquellos actores ligados a los servicios financieros y a los sectores primario-exportadores. Se configura un esquema basado principalmente en la riqueza agropecuaria de la región pampeana y de algunos otros núcleos productivos tradicionales con producción exportable.

Las consecuencias se hacen palpables en la acentuada organización radial de la infraestructura del transporte y las comunicaciones, y en los movimientos migratorios internos hacia zonas más favorecidas, provocando un incremento en el proceso de urbanización de las ciudades de la zona más fértil de nuestro país.

## 2.2 Agotamiento de un modelo

De La Rúa no produjo cambios en el esquema productivo ya consolidado durante de la década del '90. La economía había entrado en recesión en la segunda mitad de 1998 y se barajaban distintas alternativas para salir del atolladero.

La discusión entre los académicos, empresarios y funcionarios giraba casi exclusivamente en torno al tipo de cambio. Dolarizadores (sector financiero local y empresas privatizadas) y devaluadores (sector productivo nucleado mayoritariamente en la UIA) eran las facciones en pugna, que peleaban por la hegemonía en el seno del poder político (Basualdo, 2001: 8)

Los primeros promovían una fuerte reducción del gasto público para no volver a producir un endeudamiento para el pago de los intereses de la deuda, cuyo cumplimiento debía ser puntualmente honrado. A esto se le sumaría un dolarización de la economía, que eliminaría el riesgo cambiario y facilitaría la reanudación del flujo de capitales hacia nuestro país.

Los segundos reclamaban un conjunto de medidas proteccionistas (mayor control aduanero) y subsidios (fiscales y crediticios) que se articulaban con el reclamo de un proceso devaluatorio controlado. El incremento del tipo de cambio derivaría en una mayor gravitación de las cuentas públicas de la deuda en dólares, por lo que esta salida debería ser también acompañada por un fuerte ajuste fiscal y, luego del inevitable default, una muy dura renegociación de la deuda externa.

Durante el periodo de gobierno de la Alianza, terminó prevaleciendo una postura intermedia, que, sin llegar a dolarizar la economía, optó por sostener el modelo de valorización financiera con más deuda externa y más recorte del gasto público. Tanto la reforma fiscal como la reducción del gasto estatal indicaban la existencia de un notable empecinamiento oficial por mantener una política de ajuste ortodoxo que intentaba incrementar la competitividad externa de la economía argentina.

Sobre fines de 2001, la desocupación llegaba al 25% y la pobreza trepaba al %50, alcanzando niveles nunca conocidos antes por varias generaciones de argentinos que habían nacido y vivido al calor del estado de bienestar que se había expandido por todo occidente luego de la Segunda Guerra. Una sociedad atomizada y fragmentada se encontraba sin respuestas frente a una clase política que se había encerrado en sí misma, generándose un crisis de representatividad, que se sumaba (o era consecuencia de) a la crisis social y económica que se venía palpando desde hacía varios años.

El estallido de diciembre determinó el colapso del régimen de convertibilidad, poniendo fin al patrón de crecimiento instaurado desde la dictadura militar. La devaluación de la moneda en el año 2002 expresó no solo el fin de la convertibilidad sino también el agotamiento de la especulación financiera, la

apertura externa y la re-primarización productiva como principios regentes de la economía argentina, al menos por poco más de una década.

### 2.3 Nuevo patrón de crecimiento

No quedan dudas que la salida de la convertibilidad generó un impacto muy fuerte en la economía, ya que significó el puntapié inicial de un nuevo modelo de acumulación, que dejaba atrás la valorización financiera como eje dinamizador de la economía. Luego de una devaluación inicial se estableció un tipo de cambio flotante pero controlado. Los sectores más beneficiados en un primer momento fueron los vinculados a la exportación de productos primarios como cereales, minerales, petroquímicos entre otros.

A partir de 2003, el desempeño de la economía, comparada con la década anterior, dio cuenta de una transformación muy definida, reflejando en diversas variables la consolidación de un nuevo patrón de acumulación. Se aceleró el ritmo de crecimiento, se redujo sustancialmente la tasa de desocupación, los balances anuales arrojaron un sistemático superávit fiscal y comercial, la tasa de interés fue negativa en términos reales, se redujo el peso de la deuda externa y creció la acumulación de reservas.

A diferencia de lo ocurrido en la década del '90, el crecimiento del PBI fue acompañado por una mayor generación de empleo e importante reducción de la pobreza y de la indigencia. Los sectores transables e intensivos en trabajo en la economía adquirieron gran protagonismo debido a la devaluación de la moneda y la alta demanda internacional de productos fabricados en nuestro país. El impulso a las exportaciones no se consideraba como un objetivo en sí mismo sino más bien como otro gran elemento que contribuía al desarrollo productivo impulsando la inversión y el incremento de la productividad con generación de empleo de calidad.

Según Azpiazu y Schorr (2010: 117) desde 2005, y en un marco de relativa desaceleración del crecimiento fabril y de la economía en su conjunto, la

recuperación del mercado interno paso a contribuir sustancialmente al mantenimiento de la recuperación económica en general, e industrial en particular. Cierta recomposición de los salarios reales, la creación de empleos y la ligera progresividad distributiva tuvieron un papel fundamental en la expansión de la demanda interna. Sin embargo, sostienen estos autores, la profundización de un perfil de especialización fabril y de inserción internacional estructurado en torno a ventajas comparativas asociadas a los recursos naturales y de algunas industrias maduras productoras de commodities denota muchas más continuidades que rupturas respecto al legado de los noventa.

Unas de las características más resaltadas durante los primeros años de desarrollo de este nuevo patrón de acumulación fueron los que se denominaron “superávits gemelos”.

Por un lado, el superávit fiscal, producto de una sostenida recuperación de los ingresos del Estado (reintroducción de retenciones a las exportaciones, impuesto a los créditos y débitos bancarios y mejoras en la recaudación de impuesto a las ganancias, IVA y contribuciones a la Seguridad Social); ajuste inicial del gasto y posterior crecimiento de las erogaciones a tasas consistentes; y menor incidencia de los pagos de los servicios de la deuda como consecuencia del default y de la reestructuración de los pasivos llevada a cabo en 2005.

Por otro lado, el superávit comercial, producto de una balanza de pagos favorable entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios. En comparación con la década anterior bajo el régimen de convertibilidad, se pasó de un déficit de \$4500 millones en 2001 a un resultado positivo de más de \$5400 millones en 2004, producto del aumento de precios y la demanda de commodities como los productos agrícolas, aceites y naftas para petroquímicas. La reactivación de la industria sustitutiva de importaciones generó una gran demanda de importaciones de bienes de capital pero esto no llegó a condicionar la balanza de pagos hasta fines de la década del 2000, cuando se produce un nuevo punto de inflexión ocasionado por una combinación de la crisis internacional con los propios desequilibrios de la economía local que generó una significativa fuga de capitales, potenciado con la reversión de los flujos de endeudamiento directo y el derrumbe de la

inversión extranjera directa (CENDA, 2010, pág. 162). Problemas como la inflación y la restricción externa comenzaron a hacerse visibles en el escenario macroeconómico, condicionando el nuevo patrón de acumulación durante los años siguientes.

## 2.4 Indicadores económicos

Este cambio en la política macroeconómica y la configuración de un nuevo modelo trajo como consecuencia un gran impacto en la economía interna, que se hace tangible en variables como el Producto Bruto Interno, el consumo, el empleo y la inversión.

Desde 2002 hasta 2012, la economía argentina creció a una tasa promedio anual de 6% aproximadamente. Según Florencia Gabrielli y Monserrat Serio (2013: 6) este crecimiento se podría dividir en tres etapas. La primera desde 2003 hasta 2007, donde el PBI creció a tasas promedio anuales del 9%. En una segunda etapa, 2008-2010, el crecimiento de la economía disminuyó hasta llegar a tasas de crecimiento negativas en el segundo trimestre del 2008 debido principalmente a la crisis internacional para luego recuperarse durante el 2009 y 2010. En una tercera etapa, a partir de 2011 el crecimiento de la economía argentina nuevamente se contrae, presentando un estancamiento en el 2012.

El consumo total fue el motor de este crecimiento durante el período considerado, aumentando un 84%, lo que implicó un enfriamiento del proceso de ahorro-inversión. La demanda interna fue el principal motor detrás de este vigoroso ciclo de crecimiento, ya que entre 2002 y 2008 el consumo privado creció a una tasa anual acumulativa del 8,3%, revirtiéndose la tendencia decreciente de los cuatro años previos (CENDA, 2010, pág. 190).

A diferencia de la década anterior, la gran recuperación del nivel de actividad tuvo como correlato un fuerte incremento en la capacidad de la economía de crear puestos de trabajo. En este contexto, entre 2002 y 2008 se crearon 4,2 millones de puestos de trabajo en términos netos. La tasa de empleo no solo

recupero el nivel de inicios de la década de 1990 sino que, además, supero el pico histórico que había tenido a mediados de la década del '70 (CENDA, 2010, pág. 191). Con respecto al nivel de desempleo, este disminuyo bastante en el período 2003-2012, ya que, tanto el sector industrial como el sector comercio, absorbieron la mano de obra del país a partir del auge en los últimos años y la construcción fue un sector que impulsó el empleo hasta el año 2008. Según un informe de la CEPAL (2015: 23), en Argentina la tasa de desempleo urbano descendió sostenidamente desde 2004 hasta 2014 ubicándose en este último año en el rango del 7,3%, poniendo a nuestro país dentro de los países con menor desempleo de América Latina.

La inversión bruta interna fija (pública y privada juntas) acumuló una suba de 10,4% promedio por año y la tasa de inversión a pesos constantes pasó desde un piso de 11,3% del PBI en 2002 hasta un máximo de 24,5% en 2011. Según un informe del Ministerio de Economía (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011, pág. 5), la inversión pública registro un incremento del 420%, dado que pasó de \$ 2.825 millones en 2003 a \$ 14.699 millones en 2010, incrementando tres veces su incidencia sobre el PBI, consolidando su recuperación luego de la fuerte caída de la década del '90. Esta tuvo como principal destino la construcción de viviendas, escuelas, pavimentación de caminos, líneas de alta tensión y distribución troncal de energía eléctrica y gasoductos.

Estos indicadores positivos dan cuenta de un proceso muy importante que transformo la fisonomía de nuestro país a principios del siglo XXI. Obviamente, estas mejoras no tuvieron un impacto uniforme sobre el territorio nacional sino que hubo regiones más beneficiadas que otras.

Las conclusiones más importantes de un diagnóstico elaborado por el Gobierno Nacional de ese momento (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2004, pág. 2) señalaban que los cambios producidos por la globalización y los ajustes estructurales en nuestro país profundizaron las asimetrías regionales ya existentes. El Área Central concentraba más del 75% del capital productivo agrícola e industrial, la mayor masa de trabajadores y de capacidad científica-tecnológica. La contracara eran las Áreas Periféricas, en donde la desestructuración de las economías

regionales y la escasez de recursos transferidos desde el Gobierno Nacional, generaron una crisis muy profunda. Además, se afirmaba que la globalización impactó sobre la conformación de las identidades nacionales, regionales y locales, extendiendo patrones culturales cosmopolitas a través de modelos productivos globales que, en un contexto de escaso desarrollo local, eliminan formas de producción propias, expulsan mano de obra e influyen sobre el territorio, modificando la sociedad local constituida.

## 2.5 Región pampeana

Al referirnos específicamente a esta región, la misma agrupa varias subregiones y categorías geográficas ya que se encuentra entre los núcleos dinamizadores del territorio, que corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas y urbanizadas, con alto desarrollo socio-productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros como por ejemplo la franja industrial Rosario-Buenos Aires y el Gran Córdoba. También, está integrada por sistemas urbano-rurales desarrollados, vertebradores del modelo histórico agro-exportador, que conforman redes de centros con niveles medios a altos de integración y cobertura de servicios. Esta región está además atravesada por varios corredores de conectividad como el de Rosario-Buenos Aires, que es el principal concentrador de cargas y pasajeros, que coincide con la mayor aglomeración de población y diversificación productiva del país y que contiene los principales puertos fluviales, siendo estos los corredores por los que circulan los mayores volúmenes de cargas para consumo interno, exportación e importación. Otros corredores importantes que atraviesan la región pampeana son el de Paso de los Libres-Cristo Redentor (conforma una conexión bioceánica central cuya potencialidad está asociada a la calidad del capital existente en las regiones que atraviesa) y el de Buenos Aires-Bahía Blanca (conecta de forma interna a toda la región pampeana de Norte a Sur)

En la etapa pos-convertibilidad, el sector agropecuario comenzó a tener un gran protagonismo ya que los márgenes de ganancia de los principales

productos de la región pampeana se vieron fuertemente incrementados, debido al impacto que tuvo la depreciación del peso sobre los ingresos y los costos de producción. La renta agraria, que antes era transferida hacia otros sectores de la economía mediante la sobrevaluación de la moneda, paso a quedar directamente en el sector. La configuración de un nuevo patrón de distribución del excedente agropecuario constituye una de las principales transformaciones con respecto a la década anterior (CENDA, 2010, pág. 313). También, debemos tener en cuenta que la elevada rentabilidad del sector determino un gran incremento en el valor de los arrendamientos agrícolas y al mismo tiempo del valor de la tierra, generándose así a los mayores ingresos percibidos por la producción en el agro se sumó un importante incremento en el patrimonio de los propietarios de las tierras.

En este nuevo contexto, la producción de los principales cultivos pampeanos tuvo un notable aumento que en algunos casos rondo una suba del %35 en una comparación quinquenal y del %60 comparado con la década anterior. Granos como el trigo, el maíz, el girasol, y principalmente la soja, gozaron de un precio alto sostenido en los mercados internacionales durante años y de una demanda también creciente desde nuevas latitudes del planeta.

Resumiendo un poco, al hablar de la región pampeana nos estamos refiriendo quizás a la zona con más peso en la economía argentina, no solo porque se trata de la región con las tierras más fértiles, con obvias “ventajas comparativas” a la hora de cultivar granos y criar ganadería, sino también porque se encuentra en un lugar neurálgico, con varios puertos estratégicos, entre grandes ríos y atravesada por diferentes vías terrestres que la conectan con el resto del país y los países limítrofes. También concentra la mayor cantidad de población en comparación con otras aéreas ya que engloba a varias ciudades grandes y medianas, que también son sede de un gran número de industrias manufactureras y procesadoras de materias primas, lo que las hace muy atractivas para los migrantes internos.

La renta agraria, que creció de forma exponencial en la última década, genero un gran impacto sobre las ciudades de la región, ya que estas se convirtieron en las principales receptoras de esta renta, lo que trajo aparejado una notable transformación espacial de las mismas.

### Capítulo 3: Rosario

La ciudad de Rosario tiene la extraña particularidad de ser la urbe más importante, en tamaño y población, de la provincia de Santa Fe y, al mismo tiempo, no ser la ciudad capital. Otra particularidad es no contar con una fecha exacta de fundación sino que se fue gestando en torno a una capilla casi de forma espontánea a mediados del siglo XVII, dando forma a la aldea que al principio fue bautizada como “Pago de los Arroyos”. Ubicada en el extremo sudeste del mapa provincial, actualmente la separan de la provincia de Buenos Aires unos 60 kilómetros por autopista hacia el sur, y hacia el oeste el Río Paraná divide aguas con la provincia de Entre Ríos. En la actualidad, con una superficie de casi 18.000 hectáreas, se constituye en el núcleo del Área Metropolitana del Gran Rosario, constituida por 11 municipios y comunas<sup>3</sup>. Esta Área contribuye con más de la mitad del Producto Bruto Provincial, reúne el 42% de los establecimientos industriales, el 53% del empleo en el sector y el 62% de la producción provincial (Madoery, 2009, pág. 75).

#### 3.1 Perfil productivo

Identificada a comienzos del siglo XX como una ciudad netamente portuaria y como punta de línea del transporte ferroviario nacional, a partir de 1930 comienza a notarse la decadencia de este sistema a favor del transporte automotor, así como el crecimiento de la industria manufacturera, la disminución de las importaciones (como consecuencia del proceso de sustitución) y la nacionalización de los servicios públicos (ferrocarril, puerto, etc.). Según Matías Ginsberg y Diego Silva Failde (2010: 12) este proceso

---

<sup>3</sup> Los municipios (ciudades de más de 10.000 habitantes) son: Villa Gobernador Gálvez, Arroyo Seco, Pérez, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto San Martín y varias localidades menores denominadas comunas (ciudades con menos de 10.000 habitantes) (Madoery, 2009: 75)

estuvo acompañado por una elevada migración desde el interior de la provincia de Santa Fe hacia los centros urbanos e industriales, reforzando el proceso de concentración industrial en el sur de provincia, principalmente en el departamento de Rosario, que ya por entonces concentraba el 53% de los obreros ocupados y el 32% de los establecimientos.

Cintia Barenboim (2011: 128) sostiene que este proceso comienza a decaer a partir de 1950, haciéndose notorio también el estancamiento de la actividad portuaria, que había sido un eje dinamizador de la economía local hasta ese momento, y la radicación de industrias multinacionales en los centros urbanos, muchas de las cuales se ubican sobre las costas del Paraná, formando un gran cordón industrial extendiéndose desde Villa Constitución al sur hasta Puerto San Martín al norte, constituyendo a la región en un centro dinámico de crecimiento y desarrollo industrial, con un fuerte perfil agroindustrial pero, también, con fuerte presencia de las ramas metalmecánica, petroquímica y siderúrgica. Para Matias Ginsberg y Diego Silva Failde (2010: 15) las razones que influyeron en el anclaje de las empresas extranjeras en esta área fueron entre otras la disponibilidad de recursos hídricos y de infraestructura portuaria, punto terminal del oleoducto Campo Durán-San Lorenzo y una importante infraestructura administrativa. Durante este período se instalaron en esta área la química Duperial (de capitales británicos), montada en San Lorenzo en 1962, la productora de maquinaria agrícola norteamericana John Deere, en Grandero Baigorria en 1958; la planta de aceros finos y especiales Marathon Argentina (surgida de la asociación entre Acindar y la empresa alemana Deutsche Edelstahlwerke) emplazada en Villa Constitución entre 1962 y 1963. Otras firmas fueron la metalmecánica Massey Ferguson (maquinaria agrícola) y la Petroquímica Argentina Sociedad Anónima (PASA, resultado de la fusión de cinco firmas norteamericanas), instalada en puerto General San Martín en el año 1964.

La instauración de un esquema que privilegiaba la actividad financiera sobre la productiva, junto con el desmantelamiento repentino de las herramientas estatales de protección y promoción industrial, condujeron a una reestructuración regresiva del entramado productivo local. La apuesta a la

eficiencia del mercado como único regulador de la vida económica, en el marco de una política macroeconómica fuertemente inestable, un tipo de cambio apreciado y altas tasas de interés, llevaron a la quiebra a sectores enteros de la industria local. Se reconfiguró así una estructura industrial con fuerte predominio de ramas con ventajas comparativas estáticas y sectores productores de commodities industriales, en el marco de una fuerte concentración y extranjerización del aparato productivo. La fabricación de alimentos y bebidas (principalmente aceites vegetales), la petroquímica y la siderurgia, daban cuenta en 1990 del 65% del PBG industrial de Santa Fe.

La ciudad de Rosario va perdiendo de esta forma el perfil productivo tradicional originando un retraimiento de la actividad industrial y del comercio textil. A pesar del aumento de la actividad portuaria, comienza a vislumbrarse una mayor competencia entre los servicios públicos tradicionales y los privados en surgimiento. Se inicia la conformación de una franja portuaria privada a todo lo largo de la costa sobre el Paraná, hacia el norte y hacia el sur de Rosario (Barenboim, 2011: 129).

Los cambios macroeconómicos de la década del 1990 tuvieron un impacto muy negativo sobre el entramado productivo de la ciudad. La reconfiguración obligada en el marco de la nueva política económica nacional, obligo a muchos sectores a reestructurarse en términos operativos o directamente a dejar de producir, con las consecuencias que esto trae aparejado sobre el nivel de actividad y el empleo.

Según un estudio realizado por la Secretaría de la Producción Local y la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR (2002: 95), entre 1997 y 2001 disminuyó un 9% el número establecimientos y un 23% los puestos de trabajo en el sector industrial conformado por grandes empresas, pymes y microempresas en el territorio de la ciudad. Las ramas más afectadas por los cierres fueron, en relación a la estructura productiva, las correspondientes a textiles y prendas de vestir, muebles e industrias varias y maquinarias y equipos no clasificados en otras partes, que en conjunto son un 23,7% de los locales industriales y sumaron el 37% de los cierres.

Otra de las tendencias detectada era un mayor predominio de las empresas familiares, con un incremento de cinco puntos porcentuales superior al registrado en 1997. Respecto a la localización de la industria ésta podía verse diseminada en todo el entramado urbano, conviviendo sus instalaciones con el destino residencial. Aún las empresas más grandes estaban localizadas en todos los distritos de la ciudad. La profundización de la crisis económica y social en el 2001 impactó notablemente en el sector industrial, manifestándose en la caída de la facturación en relación al año 2000, que se producía en el 80% de las firmas. También la retracción de la demanda se reflejaba en el hecho de que un 70% de las empresas poseían capacidad ociosa y en el 47% de ellas la misma oscilaba entre el 26% y el 50% de la capacidad instalada. El principal mercado al cuál se dirigía la producción industrial rosarina era el doméstico, siendo el de la propia localidad el más importante.

Otra variable muy interesante relevada por el estudio de la Secretaria de Producción es la del endeudamiento de las empresas, que actúa como un condicionante a la hora de invertir para actualizar los equipos de producción o desarrollar mejoras. Según los resultados, alrededor de 80% de las empresas se encontraban endeudadas hasta un 30% de su patrimonio, pero cuando se medía el pasivo en relación con la facturación, prácticamente el 75% manifestaba tener deudas que representaban hasta un 30% de las ventas. La situación económica general se hacía sentir en el recupero de los créditos que las empresas otorgaban a sus clientes. El 76% declaraba tener problemas de incobrabilidad, calificándolo en la mayoría de los casos como muy intenso, siendo particularmente agudo en las pymes. Además era muy bajo el número de empresas que accedían a financiamiento bancario, siendo también bajo el nivel de servicios financieros utilizados por las firmas. La gran mayoría de las empresas declaraban menores niveles de rentabilidad desde 1998.

En los albores del nuevo milenio, la tasa de desempleo en la ciudad era igual o superior a la media nacional. Al igual que otros grandes centros urbanos, habían cerrado miles de comercios e industrias y la economía no lograba salir de la crisis en la que se había hundido desde mediados de la década de 1990. El nuevo perfil productivo que se había impuesto, estaba más vinculado a los sectores exportadores y de servicios, rubros históricamente muy poco

dinámicos con el resto de los actores económicos y poco virtuosos a la hora de generar puestos de trabajo.

### 3.2 Estructura urbana

A comienzos del siglo XIX, el municipio empieza a urbanizar la ciudad respetando la traza original en forma de cuadrícula que la misma tenía desde sus orígenes. Según Barenboim (2011: 127), el crecimiento por expansión del núcleo original sumado al trazado de las líneas ferroviarias, la construcción de nuevos caminos, las transformaciones del puerto y el trazado de los primeros bulevares de ronda (hoy Oroño y Pellegrini) fijan la estructura física y socio-funcional. La localidad se integra en el nuevo sistema territorial como un centro de intensa actividad comercial, industrial y portuaria. Asimismo, aparece la mayor parte de los poblados próximos que hoy forman parte del área urbana; hacia el norte, la urbanización de Unión, Sorrento y Alberdi; hacia el oeste, los barrios de Fisherton y Eloy Palacios y hacia el sur, el sector de Saladillo.

En la primera década del siglo XX, se instalan las últimas líneas del ferrocarril y sus respectivas estaciones, completándose con el sistema tranviario, la red de transporte. También, se abren nuevas arterias hacia el río y costanera central (avenida Belgrano), el oeste (calle Córdoba y avenida Godoy) y sur (calle San Martín). Se fundan los demás poblados cercanos; Ibarlucea y Villa Diego y se desarrollan los barrios Saladillo, Arroyito, Talleres y Pichincha, ampliando la localidad. Aparecen los primeros proyectos de ensanche y embellecimiento concretándose obras importantes como el Nuevo Puerto, el Primer Monumento a la Bandera, Parque de la Independencia y los Baños del Saladillo. Además, surgen las primeras y escasas expansiones de los poblados anteriores y se desarrolla una gran cantidad de loteos sobre los ejes radiales (líneas de tranvía y nuevas avenidas) iniciando la tendencia a unificar la ciudad central con los terrenos autónomos del período anterior. Desde 1930, empiezan a insinuarse fenómenos de periferización tanto dentro del municipio como en los distintos poblados y de sustitución edilicia en el área central de Rosario (Barenboim, 2011: 128).

Durante la década del '50, un proceso de extensión incontrolado registra un nuevo y fuerte impulso iniciándose la conurbación de la ciudad. Hacia fines de la década del sesenta y durante la del setenta, la sustitución edilicia alentada por normativas urbanas, incentivos económicos, créditos de la banca oficial y el incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios (derivación del capital de un rubro a otro) acentúan notoriamente la densificación del área central. Por otro lado, surge el fenómeno de los asentamientos irregulares ligados a tierras ferroviarias desafectadas de su uso original, dentro del Municipio. El sistema de espacios colectivos se renueva y planifica, conformándose varios de los grandes parques sobre el río (Alem, Norte, de la Bandera y Urquiza) y muchas de las avenidas adquieren su carácter actual.

A mediados de la década de 1970, se desacelera la densificación de las áreas centrales y, por otro lado, se profundiza la radicación de viviendas hacia localidades vecinas de la región. Se produce la relocalización de distintos sectores sociales: por un lado, la construcción de edificios en altura en zonas privilegiadas con vista al río, para una clase económica media o alta y por otro, la radicación de las villas miserias en la periferia. La década subsiguiente, encuentra la ciudad con un sostenido proceso de transformación de la organización del área central y de recualificación del espacio urbano, que se materializa en sitios existentes de la ciudad a través de la constitución de la costa recreativa, ampliación de la traza vial primaria, construcción de nuevas instalaciones industriales, rehabilitación y re-funcionalización de espacios obsoletos

Como ya vimos en el capítulo anterior, las reformas neoliberales de la década de 1990, tuvieron un gran impacto en las economías regionales y locales, conduciendo a una transformación de los territorios. Ante la ausencia del Estado, son acompañados por una “planificación por omisión”, donde las transformaciones quedan libradas a las fuerzas del mercado. Aparece un nuevo eje de interés, la generación de “ciudades competitivas”. Por otro lado, la estabilidad relativa, característica de esta década, facilita la realización de grandes inversiones privadas y públicas.

La pertenencia y ubicación privilegiada de la urbe frente al esquema regional ampliado, ligado a la creación de un mercado común, que a partir de 1991 define un programa de progresiva liberación comercial, y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre países miembros del denominado MERCOSUR, la convierten en un centro de esperado despegue económico y factible crecimiento poblacional. La inserción territorial y metropolitana, fortalece su rol como centro productivo, comercial, de servicios y comunicaciones a escala ampliada. También como foco educativo, cultural, deportivo y turístico. Esta integración motiva, además, el inicio de las gestiones para la concreción de grandes emprendimientos de alcance regional (construcción del puente Rosario-Victoria, autopista Rosario-Córdoba y modernización del aeropuerto internacional).

En la misma etapa, se verifica un proceso de consolidación de las relaciones metropolitanas con la recuperación del histórico cordón industrial. A partir del traspaso del Estado Nacional a las provincias y municipios (privatización y concesión de servicios, cesión de tierras, transferencia del puerto de Rosario, etc.) se inicia la rehabilitación de predios e instalaciones ferroviarias y portuarias para desarrollo urbanístico (complejos poli-funcionales, parques, centros culturales, etc.), y se consolida la franja portuaria en las localidades metropolitanas. Al mismo tiempo, se configura la costa recreativa en Rosario, permitiendo superar la tradicional relación “ciudad de espaldas al río” y surgen pequeños espacios alternativos en muchos de los centros urbanos vecinos (Barenboim. 2011: 134). Paralelamente, se generan nuevas formas de urbanización (barrios cerrados, shoppings, hipermercados y/o complejos poli-funcionales, etc.). Estas se deben, principalmente, a la intensa diferenciación de los valores económicos del suelo en áreas periféricas o semiurbanas con respecto a las urbanas y al aumento en los niveles de accesibilidad de los territorios a través del modo automotor privado. Las zonas centrales van perdiendo su jerarquía y las estructuraciones metropolitanas resultan signadas por la existencia de tejidos discontinuos, densidades medias y centralidades dispersas de distintas condiciones y funcionalidad. Los procesos de difusión territorial significan una transformación cualitativa de los sostenidos procesos históricos de sub-urbanización, resultando en regiones urbanas dispersas o

mejor cuasi-urbanizadas. Al mismo tiempo, se profundizan los desequilibrios socioeconómicos, la marginación y la exclusión entre amplios sectores sociales, incrementándose la población en asentamientos irregulares en diversas zonas de la ciudad.

### 3.3 Ordenamiento del territorio

Tomando prestada la definición de Federico Bervejillo (2005: 3) podemos considerar que el ordenamiento territorial puede considerarse como un campo de prácticas técnicas y socio-políticas, orientadas a planificar y gestionar la permanente transformación del territorio, con una visión integrada y orientada al mediano y largo plazo.

Desde sus orígenes, la ciudad de Rosario tuvo varios intentos de planificación de su ordenamiento y desarrollo urbano, al principio de forma más dispersa y atomizada y más tarde con propuestas un poco más integrales y abarcativas.

En 1875 se elabora el Plan de la ciudad de Rosario, que delimita diferentes zonas como Norte inmediato (ferroviario e industrial), Centro (entre los bulevares), Extramuros (entre estos y las 9 cuadras siguientes), Bajo (zona del puerto), Suburbios (áreas de quintas) y posteriormente el Sur (áreas de servicios contaminantes) y el Oeste (zona de ciertos servicios urbanos) y a principios del siglo XX, aparecen los primeros proyectos de ensanche y embellecimiento que se concretaron en obras como el Nuevo Puerto, el Primer Monumento a la Bandera, el Parque de la Independencia, los Baños del Saladillo, y el Plan Bouvard, que proponían un reordenamiento interior y de extensión de la planta urbana, que se apoyaba en la formulación de un sistema vial jerárquico compuesto por grandes avenidas diagonales vinculadas a los accesos a la ciudad y por la continuidad de los bulevares de ronda. Por primera vez en un plan para Rosario aparecían los parques como elementos constitutivos de la estructura urbana. Un gran parque suburbano en el oeste, un parque sobre el arroyo Ludueña en su desembocadura en el Paraná, un parque en la intersección de bulevar Seguí y avenida San Martín y dos grandes parques lineales, uno sobre la barranca a lo largo de avenida Belgrano desde

avenida Pellegrini hasta el sur de la ciudad y otro a lo largo de San Martín hacia el sur de bulevar Seguí, se proyectaban junto con un número considerable de plazas que aparecían en la intersección de las avenidas diagonales propuestas (Municipalidad de Rosario. 2011: 22)

En 1935 se presentó el Plan Regulador y de Extensión, una propuesta de organización territorial, esbozo de lo que hoy llamaríamos «área metropolitana», que definía una estructura basada en la articulación del sistema de grandes parques regionales, el sistema vial, el sistema ferroviario y el sistema de nuevos núcleos poblados. Supresión de ramales y establecimiento de una estación terminal única de pasajeros, traslado del puerto al sur de la ciudad, organización de un nuevo sistema vial y de transporte público y monumentalización del área central de la ciudad eran los puntos más sobresalientes. Además, se planteaba una gran área industrial en el suroeste de la ciudad y el proyecto de una «pequeña ciudad industrial tipo» que se ubicaría a partir del límite norte del municipio, sobre el río Paraná.

En 1952, el Plan Rosario aborda por primera vez la planificación del territorio ampliado de la ciudad, proponiendo una reestructuración ferroviaria y vial, como correlato de la nacionalización de los ferrocarriles y el puerto. Se definió una traza ferroviaria norte-sur (suprimiendo numerosos ramales que quedaban desafectados de la circulación), el esbozo de nuevas avenidas como la de Circunvalación, de la Travesía, de Enlace, Belgrano, Este (coincidente en parte con el tramo sur de bulevar Avellaneda paralelo a la traza ferroviaria), el ensanche de calles y avenidas correspondientes a los accesos existentes y futuros (Córdoba, Mendoza, Pellegrini, Godoy, Lagos, Ayacucho) y otros para mejorar la conectividad en el oeste de la ciudad (Felipe Moré, Juan José Paso, Campbell), la determinación de distritos industriales en la zona oeste de la ciudad sobre avenida Godoy y avenida del Este, y la determinación del predio para la Ciudad Universitaria, en el actual Centro Universitario Rosario (CUR).

En 1968, se aprueba el Plan Regulador Rosario y el Código Urbano, pero las inversiones se concentraron en el desarrollo de transporte e infraestructura, reforzando la centralidad y favoreciendo aún más la colonización de áreas

periféricas con la construcción, sin servicios. Si bien el plan no avanzó en consideraciones respecto del área metropolitana, proponía la realización de «Convenios Intermunicipales de Información», que articularan a Rosario con otras localidades vecinas en materia de ordenamiento territorial.

El plan regulador establecía una organización urbana que se sostenía en las grandes componentes estructurales: el sistema portuario, el sistema ferroviario, el sistema vial, el aeropuerto, los centros urbanos y recreativos y el sistema de desagües. Entre otras cuestiones, se proponía dismantelar y trasladar el puerto del norte de la ciudad hacia el sur, construir una estación única de pasajeros sobre la «tronal» entre avenida Pellegrini y Godoy y trasladar los talleres ferroviarios de la calle Junín hacia la ciudad de Pérez.

De acuerdo con el plan, el Código Urbano formaba parte inescindible del mismo. Por tal motivo, una vez aprobado el plan se procedió a su elaboración, como instrumento destinado a la regulación del desarrollo urbano por medio de la zonificación en sus aspectos físico y funcional y la definición de distritos urbanos en base al reordenamiento y racionalización de la sectorización espontánea de la ciudad, los niveles de dotación de infraestructuras en los distintos sectores y la meta de crecimiento demográfico establecida en 2.300.000 habitantes, cifra que se indicaba como «población óptima» para Rosario. El Código reunía todas las propuestas de transformación para las áreas ferroviarias desafectadas de tal uso que se indicaban en el plan y, consecuentemente, las definía como «áreas de reserva» (Municipalidad de Rosario. 2011: 31)

Según Barenboim (2011: 132) recién a mediados de la década del '80, con el retorno del gobierno democrático, se empieza a trabajar con otra concepción de Plan. Se deja de pensar este último como un "corset" de las intervenciones privadas, materializado en los artículos del Código Urbano, para incorporar la figura del Plan Director, instrumento ordenador de las intervenciones públicas en la escala urbana. Los lineamientos se formulan a partir de 1985, con la formación de la oficina del Plan Director, que publica su primer documento en 1991. Los objetivos que orientaron su elaboración fueron: la recuperación del

rol productivo de la ciudad, el control de su proceso expansivo, la superación de las deficiencias de accesibilidad y el reequilibrio de las áreas periféricas.

Comienza a asomar la concepción de área metropolitana, tal como se observa en la propuesta de coordinación institucional (para orientarse hacia un planeamiento intermunicipal sin organismo centralizado privilegiando el desarrollo de planes y proyectos interdistritales), y en la definición de temas de interés común sobre los cuales había que tomar decisiones (programa integral de tránsito y transporte, control de las nuevas urbanizaciones y protección de las áreas de valor agrícolas, establecimiento de reservas naturales, ejecución de las obras de saneamiento más urgentes).

Según un documento publicado por la Secretaria de Planeamiento (Municipalidad de Rosario. 2011: 34), la transformación de Rosario se sustentaba en siete grandes operaciones estructurales:

- Recuperación del frente costero, que consistía en definir el destino funcional de los tres sectores en que se dividía (costa norte, costa central y costa sur).
- Reconversión portuaria, que planteaba para la zona sur las actividades vinculadas con las cargas generales y granos, manteniendo en la zona norte un puerto limpio de carga general con playa de contenedores y parque público.
- Sutura interior, que mantenía la idea de «trunca ferroviaria», entendida como una gran espina verde con cruces librado a distintos niveles de las principales vías de comunicación este-oeste (Santa Fe, Córdoba, Pellegrini y Godoy) y la reconstrucción de una calle El plan paralela, trazada desde avenida Pellegrini hasta su encuentro con bulevar Avellaneda.
- Redistribución de la centralidad, entendida en términos de condiciones, situación territorial y accesibilidad, se basó únicamente en una propuesta de acciones referidas al completamiento del sistema vial primario
- Consolidación de la ciudad existente, que contemplaba la puesta en marcha de políticas de reordenamiento de acuerdo a las condiciones

que presentaban los distintos sectores del territorio municipal ya urbanizados (preservación de las características y valores ambientales, recalificación, completamiento y renovación).

- Construcción de un nuevo frente sobre el área rural, tal como se planteaba para el frente del río. Las acciones tendientes a dar forma a ese proyecto se referían a la actuación sobre el sistema vial, con el propósito de ordenar física y funcionalmente el frente interior de la ciudad (cuña viaria del norte, ejes organizadores del noroeste, diagonal industrial del oeste y arco periurbano del sur).
- Protección del verde y los ámbitos naturales, que aspiraban al desarrollo de políticas de recuperación del verde público existente y a la incorporación de nuevas áreas creando un sistema equilibrado de sitios y equipamientos recreativos de a distintos niveles de distinta escala.

En el año 2001, se presenta un nuevo documento del Plan Director, con cuatro proyectos estructurales que proponían estimular el desarrollo turístico-recreativo de Rosario así como el desarrollo de una nueva centralidad metropolitana (sistema ciudad-río), la transformación intencionada del borde de la ciudad como sede de actividades logísticas (nuevo frente territorial), la promoción del desarrollo de un nuevo polo de comunicaciones -aeropuerto- y un nuevo centro direccional –Puerto Norte– (sistema ciudad-aeropuerto) y la regeneración espacial y funcional del gran eje ferroviario norte-sur, asociada a la rehabilitación de asentamientos irregulares, que se originaron en torno a las áreas ferroviarias (el nuevo eje metropolitano).

El Plan Director definió las pautas y los contenidos de las políticas urbanas: el ordenamiento del territorio, la promoción de la vivienda y la provisión de los servicios, la recuperación de los espacios públicos y los equipamientos, la preservación del medio ambiente y del patrimonio construido, el tránsito, el transporte, el sistema vial y la nueva dimensión de la centralidad. Además, asumió cuestiones que no habían sido consideradas por los tradicionales planes reguladores como: los espacios públicos (las orientaciones generales para su recuperación, la distribución territorial, los instrumentos y acciones para intervenir en ellos); la vivienda (en particular las políticas de actuación para los asentamientos irregulares); el patrimonio construido (protección e instrumentos

de actuación); y la centralidad (la ampliación del área central y las nuevas centralidades locales). En esta propuesta se presentaron los nuevos instrumentos y mecanismos de gestión que habrían de hacer posible su puesta en marcha. En particular, se desarrollaron los denominados instrumentos de ordenamiento de escala intermedia (plan de distrito y plan especial) y se propuso la creación de una agencia o corporación municipal de desarrollo urbano. De acuerdo con estos nuevos instrumentos, se expusieron los contenidos básicos de los planes especiales para sectores de interés urbanístico: de reordenamiento urbano (Tiro Federal, Villa Banana, Fábrica Militar de Armas); de reconversión urbana (Playa Sorrento, Puerto Norte, Batallón de Comunicaciones 121). Con mayor desarrollo, se presentó el Plan Especial para el Área Central y se elaboraron las propuestas para la transformación de los Distritos Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur.

Otros dos instrumentos fueron promovidos en los últimos años. Por un lado, un nuevo Código Urbano que establece límites para la construcción en altura en el micro y macro centro de la ciudad, define un nuevo catálogo de preservación y protección de inmuebles y avala mayores niveles de preservación ambiental y calidad de vida, para que el espacio urbano se consolide con aceptables niveles de asoleamiento y aireación. Por otro lado, el Plan Urbano Rosario 2007-2017, que se sustenta en cinco proyectos claves que promueven un equilibrio territorial: el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte- Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste, la Cuenca de los Arroyos Ludueña y Saladillo y el Frente Territorial. Se busca un equilibrio entre la evolución de la ciudad, sus diversas partes, la calidad de vida urbana y la restauración de un perfil de representación simbólica constituido por las nuevas arquitecturas públicas y la recuperación de la costa.

La ciudad queda dividida en diferentes sectores y anillos: Área Central, Primer Anillo Perimetral al Área Central, Segundo Anillo Perimetral al Área Central y Cordón Perimetral de la ciudad de Rosario, que incluye los Cordones Perimetrales Norte, Noroeste, Oeste y Suroeste y Sur.

*Imagen 1: División de la ciudad en sectores establecido por el Plan Urbano Rosario 2007-2017*



Fuente: Plan Urbano Rosario 2007-2017

### 3.4 Planes estratégicos

En pleno contexto de políticas neoliberales a nivel nacional, el gobierno de ciudad de Rosario comienza a diseñar e implementar algunas políticas públicas como la descentralización de la administración (división de la ciudad en seis distritos con sus correspondientes centros municipales) y la de participación ciudadana y presupuesto participativo, entre otras.

En este marco, comienzan a pensarse ideas más globales y ambiciosas que integren distintos aspectos de la “Ciudad deseada”. En 1996 se conforma la Junta Promotora del Plan Estratégico Rosario y en 1998 se presenta un documento donde se materializan los lineamientos discutidos y consensuados. Tal como sostiene Madoery (2009: 83), a partir del impulso del sector público, numerosos actores institucionales se fueron sumando a un ejercicio de discusión y fijación de prioridades para el desarrollo de la ciudad. El Plan

Estratégico ofreció un espacio de debate y propuestas para los actores locales. Los ejes desplegaron, por lo general, acciones tendentes a estratégicos presentados como “sueños” (la ciudad del río, la ciudad de las oportunidades, la ciudad la creación, la ciudad del trabajo y la ciudad del encuentro), permitieron sintetizar, en algunos pocos conceptos contundentes y comunicables, las mejores aspiraciones de la población.

Tanto Madoery (2009: 72) como los firmantes del Documento del PER (Plan Estratégico Rosario. 1998: 11) destacan el nuevo rol de las ciudades, que se constituyen en actores de un orden internacional hasta ahora monopolizado por los estados nacionales como los únicos actores públicos globales. La ciudad ya no se satisface con una visión netamente político-administrativa. Los gobiernos locales amplían su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional.

Para Madoery (2009: 72) la sociedad local comienza a verse como receptora de tendencias globales y ajustes estructurales de las sociedades nacionales condicionantes, que la política local no puede desconocer pero puede aprovechar y buscar compensar en sus efectos excluyentes. Una política de desarrollo local, parte de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en cada territorio. Estamos hablando de un desarrollo endógeno, ya que se origina en el interior, que es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local. Esto deja en claro, que la consolidación de esta nueva concepción de desarrollo, necesita del mayor consenso social y sectorial posible respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y con un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos.

En 2008 se presenta un nuevo Plan Estratégico denominado “Plan Rosario Metropolitana. PER+10”, que como su nombre lo indica hace carne la visión

metropolitana de la ciudad, en conexión y cooperación con un conjunto de localidades que la rodean, lo que deviene en una mirada de mayor proyección geográfica, sobre todo en temáticas como movilidad, residuos, uso de los recursos naturales e intervenciones urbanas de magnitud. A los cinco ejes del plan original se le incorporaron nuevos elementos. Dado que los objetivos originales estaban más consolidados, ahora los sueños se volvieron sentidos. De aquí surgieron los nuevos ejes: Trabajo + Economías de calidad, Oportunidades + Ciudadanía, Río + Calidad de vida, Creación + Innovación e Integración + Conectividad que es, justamente, el eje más metropolitano del plan, aquel que se concentró en mayor medida en la manera de vincular a Rosario con el resto del espacio metropolitano.

### 3.5 Nuevo ciclo económico

En pleno auge del enfoque del desarrollo local y de los planes estratégicos como nueva forma de abordar la construcción de una idea de ciudad, se produce un cambio en las políticas económicas a nivel nacional. Como ya vimos más arriba, luego de una devaluación inicial los sectores vinculados a la exportación de productos primarios como cereales, minerales, petroquímicos entre otros, fueron los más beneficiados. Al estar enclavada en el corazón de la región pampeana, la ciudad de Rosario no pasó inadvertida en el inicio de este nuevo ciclo de crecimiento económico. El aumento exponencial de las exportaciones agrícolas generó un incremento del consumo y nuevas inversiones, fundamentalmente en el sector de la construcción. Según Oscar Bragos (2008: 4), las particularidades de la situación económica y financiera del país explican este fenómeno:

- Tasas de interés bajas que no estimulan la inversión en el mercado financiero local. Esto incluye también el desinterés por los bonos del estado ajustados con la inflación. La desconfianza en que el estado pague efectivamente en el momento de su vencimiento y el cálculo de índices de una inflación oficial que están por debajo de los estimados para la inflación real explican ese rechazo.

- Tasas de interés bajas que tampoco estimulan la inversión en el mercado financiero internacional, en particular en los Estados Unidos.
- La desconfianza generalizada de la población en los bancos del país a partir de la experiencia de los años 2001 - 2002.

Según un informe de Leandro Yanson<sup>4</sup>, la cantidad de permisos de construcción se duplicaron entre 2004 y 2014, y la cantidad de metros cuadrados construidos, llegó más de 6.000.000 en ese mismo periodo. Según este mismo informe, otro indicador de la clara expansión inmobiliaria de Rosario fue el aumento del despacho de cemento, que superó a la media nacional de 11,4% siendo que en Santa Fe este valor alcanzó el 14,6%. Este “boom” tuvo su certificación oficial en 2007, al convertirse Rosario en líder del ranking de ciudades sudamericanas con mayor cantidad de metros cuadrados construidos por habitante.

Este proceso tuvo un fuerte impacto en la reconversión urbana y espacial de la ciudad, debido a que implicó un reordenamiento económico del precio de los suelos, procesos de reemplazo de residentes en zonas costeras por grupos de mayor poder económico, renovación estética de amplios espacios y conformación de nuevos grupos sociales de consumos diferenciados (Madoery, Beckmann, Chevrin y Vismara, 2016). Como bien dice Cintia Barenboim (2011: 134), en este periodo se pasa de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la especulación inmobiliaria. Las nuevas unidades edificadas se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias para los inversores y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles. Así, la ciudad recibe los excedentes de capital del sector agropecuario y comienza un proceso de densificación vertical intensivo (modificando el patrimonio arquitectónico y urbanístico local) en los sectores privilegiados del radio céntrico y macro-céntrico dirigido a niveles medios altos y altos de la población. La mayor producción de los espacios habitacionales se relaciona con dos flujos migratorios: hacia la periferia con las nuevas urbanizaciones o hacia el interior de la ciudad con los departamentos de alta

---

<sup>4</sup> <http://www.brujulacomunicacion.com/index.php/informes/item/970-rosario-muchas-viviendas-pocos-propietarios>

gama. Es decir, que se construyó para el sector de la población que no necesitaba financiamiento por parte del Estado (Barenboim, 2016).

Pero la novedad no fue solo la cantidad de construcciones en altura en el radio céntrico o macro-céntrico, sino también el surgimiento de grandes proyectos de desarrollo urbanístico con características especiales tipo condominios o barrios privados, que se extendieron hacia la periferia. Según Mirta Levin (2012: 1), que fue Secretaria de Planeamiento durante los años 2003-2011, estos proyectos conjugan en forma integrada la construcción de vivienda, espacio público, equipamientos comunitarios e infraestructuras de comunicación y servicio ya que incluyen en su diseño grandes superficies verdes conformadas como parques públicos y áreas recreativas privadas que por lo general asumen por su dimensión y posicionamiento un carácter metropolitano y contribuyen a acrecentar la superficie de espacios verdes en los diferentes distritos, para cumplir con el estándar definido en el plan de la ciudad.

Uno de los paradigmas de este modelo de desarrollo urbano es la zona que se conoce como Puerto Norte, ubicada entre el límite de la costa central y la costa norte, más específicamente entre el Barrio Refinería y la costa del Paraná. Este emprendimiento se llevó adelante por medio de convenios urbanísticos entre el municipio, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y seis operadores privados y están implicadas unas 100 hectáreas de terrenos, con una estimación de recuperación de 42 hectáreas de espacios públicos y 1900 metros de recorrido ribereño que llega hasta el Parque Sunchales, lo que permitió de este modo dar continuidad al sistema ribereño. La inversión en construcción de espacios públicos supero los \$130.000.000, a lo que se sumó una importante inversión en la ejecución de las calles y avenidas, de casi \$52.000.000 (Levin, 2012). La zona se ha transformado en una especie de imitación del barrio porteño Puerto Madero, ya que se recuperan edificios antiguos vinculados a las viejas actividades de refinación del azúcar y almacenamiento de cereales y se los convierte en viviendas o comercios con diseños interiores y funcionalidades que están a la vanguardia de la moda arquitectónica mundial.

Otra de las zonas donde se observa una gran transformación urbana en los últimos años es en la delimitada por el Aeropuerto Internacional de Fisherton, el Parque de los Constituyentes y la calle N° 1409 al norte, la calle Santa Fe y vías del ex FFCC Belgrano al este, la Av. Pellegrini, la Av. de Circunvalación, el Camino Pasco, el Camino de los Muertos, el Camino Cochabamba y el límite del Municipio al sur, y el Arroyo Ludueña al oeste, que comprende lo que se denomina distrito Noroeste de la ciudad. Hasta fines de la década del '80, la mayor parte del mismo se trataba de un área suburbana con usos residenciales o industriales y con mayoría de viviendas precarias, sin servicios, orientadas a sectores de bajos ingresos. Por otro lado, esta zona contaba con parques huertas, quintas de producción hortícola, áreas rurales, entre otros.

En un trabajo realizado por Cintia Barenboim (2016: 23), se ve reflejado por medio de una fotografía el nivel de densidad de masa construida en 2003, donde se puede observar la estructura urbana con la que contaba el distrito hasta ese momento.

*Imagen 2: Fotografía aérea del distrito Noroeste de la ciudad de Rosario en el año 2003.*



Fuente: Barenboim (2016)

La expansión de los desarrollos inmobiliarios hacia la periferia tiene entre sus principales causas la revalorización de los bordes de la ciudad, que comienzan a entenderse como el lugar donde se pueden configurar espacios para nuevas formas de consumo, recreación y particularmente residencia. Además, la orientación de la inversión pública también sirve como indicador de los lineamientos que quiere imponer un gobierno local al desarrollo urbano. Los datos oficiales señalan que entre 2004 y 2007 el distrito Noroeste recibió el 32, 54% de la obra pública ejecutada por el municipio de Rosario, casi triplicando el presupuesto de los distritos Sur y Centro y triplicando el del Norte, Oeste y Sudoeste (Bragos, 2010:18).

En este sentido, Barenboim (2016: 24) señala que la ciudad de Rosario posee una marcada concentración de las clases sociales medias a altas en un área que tiende a conformarse como cono. El vértice se localiza en el centro y Puerto Norte creciendo hacia el noroeste de la periferia y continúa hacia las localidades de Funes y Roldán, en el área metropolitana. Si observamos el mapa de la zona que vimos más arriba pero en el año 2012 podemos dilucidar el nivel de densidad de construcción en esta área durante la última década.

*Imagen 3: Fotografía aérea del distrito Noroeste de la ciudad de Rosario en el año 2012*



Fuente: Barenboim (2016)

El desarrollo urbano de la zona trae aparejado también la consolidación de un fenómeno típico de las ciudades latinoamericanas del que ya hablamos en el capítulo 1: la fragmentación. Barrios cerrados como Aldea y abiertos como Hostal del Sol Oeste y San Eduardo, proyectos de urbanización mixta como el Jorge Newbery y el Parque Habitacional Ludueña conviven en una misma área con asentamientos irregulares y barriadas más humildes como Hostal del Sol Este o Fisherton Sur. También, se localiza en la zona el barrio 7 de Septiembre, construido durante la década del '70 por la CGT y que con el paso de las décadas se ha visto deteriorado en sus estructuras, convirtiéndose hoy en una zona más devaluada en términos habitacionales.

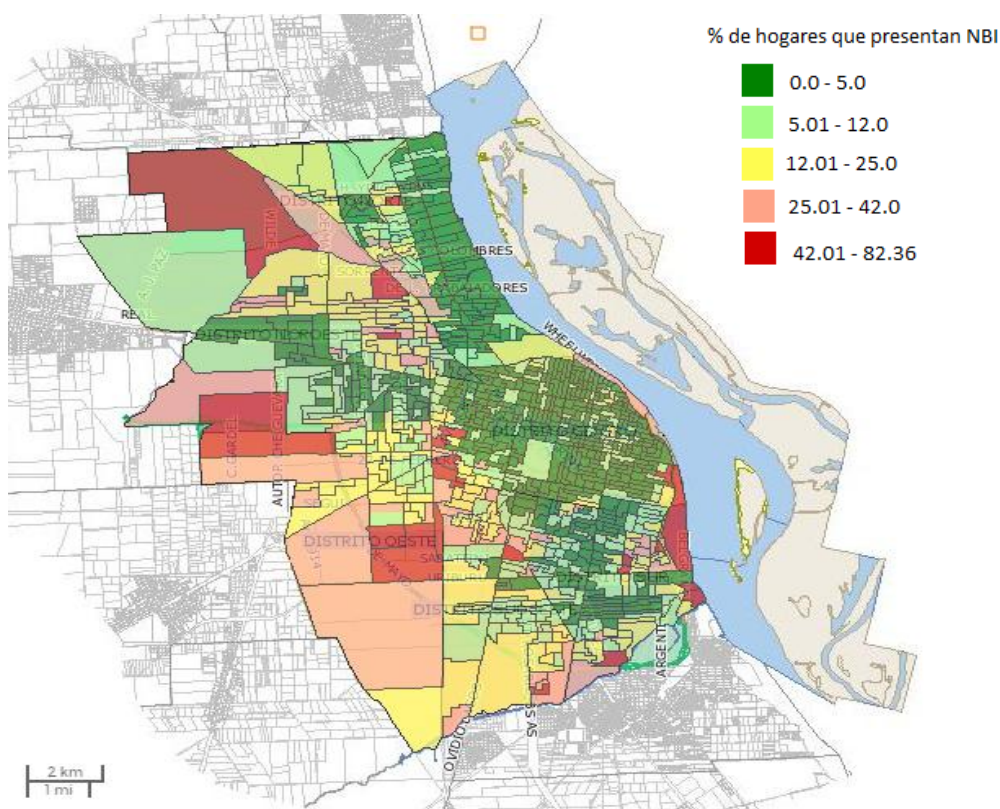
Barenboim (2016: 22) describe muy bien el proceso de fragmentación, extendiendo el análisis a toda la periferia de Rosario y definiéndolo como un aumento de la variedad de usos y de formas establecidas, caracterizadas por ser un mosaico de situaciones heterogéneas y próximas entre sí. Esta autora identifica grandes áreas que se distinguen según sus modalidades de ocupación y transformación. Hacia el norte viviendas orientadas a sectores de ingresos medios y bajos y de carácter público construidas por el Plan Federal. Hacia el noroeste se concentran la mayoría de las intervenciones residenciales de carácter privado (barrios abiertos y cerrados) y los grandes establecimientos comerciales y recreativos. Hacia el oeste se establece el área fabril y viviendas para población de ingresos medio-bajos. Al suroeste y sur se reúnen también áreas industriales y la mayor cantidad de operaciones de vivienda pública, junto con asentamientos irregulares en sostenido crecimiento y expansión. Las áreas verdes, como el Parque de los Constituyentes y Regional Sur, se ubican sobre la Avenida de Circunvalación

Un interesante ejercicio, ya realizado por otros autores (Madoery, Beckmann, Chevrin y Vismara, 2016), consiste en analizar los resultados que arrojó el Censo Nacional 2010 con respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas, volcados sobre el mapa de la ciudad ([www.rosario.gov.ar/InfoMapa](http://www.rosario.gov.ar/InfoMapa)). Así, es posible observar la distribución fragmentada de hogares, que van desde lo más bajo de la escala de necesidades insatisfechas hasta lo más alto con muy poca distancia entre sí, generando un mosaico multicolor que muestra un alto índice

de satisfacción de necesidades básicas en el área central y parte de la zona norte (particularmente los barrios cercanos a la zona costera), conviviendo con amplias zonas de alta concentración de NBI más cercanas a los “bordes” de la ciudad.

El mismo mapa nos permite identificar también el cono que describe Cintia Barenboim (2016: 24), donde los colores verdes (manzana y oscuro), que reflejan la mayor cantidad de necesidades satisfechas, coinciden con el vértice que se extiende desde el centro y Puerto Norte hacia el noroeste, y en el cual se concentran las clases sociales medias a altas.

*Imagen 4: Mapa Necesidades Basicas Insatisfechas en la ciudad de Rosario. Censo Nacional 2010.*



Fuente: Rosario InfoMapa

Repasando un poco, podemos afirmar que el desarrollo y los cambios en la estructura urbana siempre tuvieron relación con las modificaciones del perfil productivo de la ciudad. El crecimiento por expansión del núcleo original sumado al trazado de las líneas ferroviarias, la construcción de nuevos

caminos, las transformaciones del puerto y el trazado de los primeros bulevares de ronda fijaron la estructura física y socio- funcional de comienzos del siglo XIX. Ya en el siglo XX, se abren nuevas arterias hacia el río y costanera central, el oeste y sur. Se fundan los demás poblados cercanos y se desarrollan nuevos barrios, ampliando la localidad. Aparecen los primeros proyectos de ensanche y embellecimiento, y se desarrolla una gran cantidad de loteos sobre los ejes radial iniciando la tendencia a unificar la ciudad central con los terrenos autónomos. Empiezan a insinuarse fenómenos de “periferización” tanto dentro del municipio como en los distintos poblados y de sustitución edilicia en el área central de Rosario. Durante la década del ‘50, un proceso de extensión incontrolado registra un nuevo y fuerte impulso iniciándose la conurbación de la ciudad. A mediados de la década de 1970, se desacelera la densificación de las áreas centrales y se profundiza la radicación de viviendas hacia localidades vecinas de la región. Se produce la relocalización de distintos sectores sociales: por un lado, la construcción de edificios en altura en zonas privilegiadas con vista al río, para una clase económica media o alta y por otro, la radicación de las villas miserias en la periferia. La década subsiguiente, encuentra la ciudad con un sostenido proceso de transformación de la organización del área central y de recualificación del espacio urbano, que se materializa en sitios existentes de la ciudad a través de la constitución de la costa recreativa, ampliación de la traza vial primaria, construcción de nuevas instalaciones industriales, rehabilitación y re-funcionalización de espacios obsoletos

En la década del ‘90, a partir del traspaso del Estado Nacional a las provincias y municipios (privatización y concesión de servicios, cesión de tierras, transferencia del puerto de Rosario, etc.) se inicia la rehabilitación de predios e instalaciones ferroviarias y portuarias para desarrollo urbanístico (complejos poli-funcionales, parques, centros culturales, etc.), y se consolida la franja portuaria en las localidades metropolitanas. Se generan nuevas formas de urbanización (barrios cerrados, shoppings, hipermercados y/o complejos poli-funcionales, etc.) y las zonas centrales van perdiendo su jerarquía y las estructuraciones metropolitanas resultan signadas por la existencia de tejidos discontinuos, densidades medias y centralidades dispersas de distintas

condiciones y funcionalidad. Los procesos de difusión territorial significan una transformación cualitativa de los sostenidos procesos históricos de suburbanización, resultando en regiones urbanas dispersas o mejor cuasi-urbanizadas. Al mismo tiempo, se profundizan los desequilibrios socioeconómicos, la marginación y la exclusión entre amplios sectores sociales, incrementándose la población en asentamientos irregulares en diversas zonas de la ciudad.

Finalmente, en los albores del nuevo milenio y en pleno auge del enfoque de desarrollo local de políticas públicas, la ciudad de Rosario sufrió una gran transformación en su estructura urbana, determinada en gran medida por los efectos del “boom” constructor, que redefinió espacios, tramas y zonas, profundizándose fenómenos típicos de las ciudades latinoamericanas, que pasaban de un momento de polarización a otro de fragmentación y segregación residencial.

#### Capítulo 4: Una ciudad en debate

Hasta aquí hemos por sentado que el espacio es un producto social, la expresión de sistemas sociales en acción. El territorio también es un espacio, pero acotado, delimitado, con fronteras que pueden estar más o menos claras, pero que ha adoptado una forma concertada o institucional de gestión. Como bien dice Madoery (2016: 209), un territorio forma parte de un contexto situacional (de alcance regional, nacional y/o global) que lo envuelve y lo condiciona. El territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un estilo institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos, donde se presenta una diversidad de actores en función de su inserción, intereses e interpretación de los procesos sociales, que actúan como principios de construcción de la diferenciación social, como posiciones que delimitan el espacio social y en los cuales también se desarrollan las relaciones específicas entre los actores involucrados, se enfrentan diversas visiones que luchan por imponerse: de la economía, de la sociedad, de las instituciones y del rol de los propios actores territoriales en los procesos de desarrollo. A su vez, estos actores presentan diferente autonomía e incidencia sobre los procesos locales según la posición que estos ocupen en el sistema de relaciones de la sociedad local (Madoery, 2016: 250)

La transformación del espacio urbano en la ciudad de Rosario trajo aparejado un debate entre varios actores locales, quizás no tan recíproco y simultáneo sino más bien desperdigado y atomizado en diferentes espacios, ámbitos o medios de comunicación. Nuestra intención es reconstruirlo desde una mirada politológica, analizando los actores involucrados, los nudos relevantes de esta discusión y los argumentos desplegados en torno a los acontecimientos más importantes que fueron estructurando este proceso.

Nos enfocaremos, por un lado, en las discusiones que transcurrieron durante el proceso de reemplazo del viejo Código Urbano que databa de fines de la

década del '60 y que fue finalmente sustituido por las nuevas Ordenanzas de Reordenamiento Urbanístico, y por otro, en las controversias que se sucedieron en torno al caso de Puerto Norte como proyecto urbanístico específico. Estos acontecimientos marcaron los hitos principales del debate sobre la transformación urbana de Rosario en la última década ya que en la nueva normativa y en los nuevos proyectos de urbanización se ve reflejado el modelo de ciudad pretendido por los actores con más peso en la toma de decisiones.

En primer lugar, haremos un repaso del estado de la cuestión, lo cual nos permite saber cuál es el punto de partida de la discusión. Tanto el diagnóstico realizado en el año 2007 por el Municipio como el documento elaborado ese mismo año por un arquitecto, urbanista y docente de la UNR, nos ayudaran a comprender el impacto del proceso de sustitución edilicia que cobro fuerza a comienzos del siglo XXI, en el marco de la legislación vigente hasta ese momento.

En el segundo punto, analizaremos las instancias de debate con respecto a la ordenanza de reordenamiento del Área Central y Primer Anillo que fue aprobada en medio de una controversia entre el oficialismo (ejecutivo y concejales) y la oposición con respecto a la necesidad o prioridad de sancionar un plan integral antes de discutir normas específicas de construcción. Sumamos a este apartado, la postura de referentes del ámbito académico y distintos representantes del Colegio de Arquitectos.

En tercer lugar, abordaremos la controversia que se suscitó al momento de comenzar a revisar la reglamentación que regía el primer anillo perimetral y que tiene que ver con el proyecto de supresión de la figura de barrio cerrado en el ejido urbano de la ciudad, presentado por una organización social y política que hasta ese momento no tenía participación institucional, lo que trajo aparejado una visibilización más clara de las posturas de otros espacios políticos, de los medios de comunicación ligados al sector empresarial y una presencia más notoria de la discusión en la agenda pública.

En el último punto saldremos un poco de las discusiones que transcurrieron durante el proceso de reemplazo del viejo Código y nos metemos de lleno en los debates en torno a uno de los puntos neurálgicos de las nuevas centralidades urbanas: Puerto Norte. Las concesiones poco claras y la falta de control del Estado Municipal sobre los acuerdos con privados son los ítems destacados en esta parte del análisis.

#### 4.1 Diagnóstico inicial

En marzo de 2007, en el marco de la presentación del proyecto de Reordenamiento Urbano, la Secretaria de Planeamiento Municipal dio a conocer un estudio sobre el proceso de sustitución edilicia que se venía dando en la ciudad. En dicho estudio se destacaba lo siguiente:

- El área central disminuye progresivamente el peso relativo que tiene en cuanto al volumen de superficie construida en la ciudad, no obstante ser el sector de la ciudad donde se concentran los mayores valores al respecto. Por el contrario, tanto el sector sur como el sector oeste del primer anillo perimetral han visto incrementar significativamente el volumen construido en los últimos años, mejorando su posición relativa en ese sentido.
- Existe una clara tendencia, en cuanto a las preferencias locacionales de la nueva construcción, por los barrios que se ubican hacia el oeste del área central, entre Bulevar Oroño y Avenida Francia y, en menor medida pero aumentando aceleradamente, entre Avenida Francia y Bulevar Avellaneda, más allá del primer anillo. Por el contrario, la nueva construcción encuentra su límite para la expansión hacia el sur en el Bulevar 27 de Febrero, debido a la presencia cercana de asentamientos irregulares.
- Las cuatro secciones catastrales que, total o parcialmente, integran el área central y el denominado primer anillo perimetral han incrementado en conjunto el peso relativo que tienen en el conjunto de la ciudad en cuanto a la superficie construida. En efecto, en el segundo semestre de

1997 concentraban el 62 % de la superficie de nueva construcción, mientras que en el primer semestre de 2005, ese valor sube al 67 %.

- El volumen construido en estas cuatro secciones catastrales durante el periodo 1997 – 2005 se distribuye internamente de la siguiente manera: el 61 % se encuentra en la Sección Catastral Primera (área central), mientras que el 12 %, 13 % y 14 % se distribuyen entre las Secciones Catastrales Segunda, Novena y Octava respectivamente (primer anillo perimetral).
- Para el periodo considerado, estas cuatro secciones catastrales, ven incrementar los valores correspondientes a nueva construcción en los años post crisis. Los siguientes datos ilustran al respecto: en los dos años entre el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2005, la Sección Catastral Primera concentra el 56 % de la superficie construida en los ocho años entre 1997 y 2005, la Sección Catastral Segunda el 55 %, la Sección Catastral Octava el 66 % y la Sección Catastral Novena el 62 %. Datos que ilustran, además, la tendencia de desplazamiento de la nueva construcción de edificios en altura hacia el oeste del área central.

Los indicadores urbanísticos que contenía el Código Urbano vigente en ese momento para los distintos distritos (áreas y arterias) en que se dividían las secciones catastrales se basaban en dos principios:

- El reconocimiento de una tendencia "natural" de una densidad edilicia que decrece desde el centro hacia la periferia; un principio que, por lo tanto, se traduce en elevados índices de edificabilidad para la primera sección catastral, que van disminuyendo lentamente hasta encontrar los más bajos, precisamente, en las zonas urbanas que corresponden al borde con el área rural.
- La determinación de los índices de edificabilidad de acuerdo con los niveles de dotación de servicios infraestructurales que presentan distintas zonas de la ciudad.

La conjunción de estos dos principios tiende a promover una densificación en las áreas de la ciudad totalmente consolidadas, en particular el área central

entre la primera ronda de bulevares y el río y la que se ubica entre la primera y la segunda ronda de bulevares que rodea a la anterior, que corresponde al denominado primer anillo perimetral.

Según el arquitecto Oscar Bragos (2008: 12), el primer principio encuentra su fundamento en los precios de la tierra: en general, a precios de la tierra más elevados corresponden índices de edificabilidad más elevados de modo tal de garantizar máxima rentabilidad en la ejecución de un emprendimiento inmobiliario. El segundo principio se basa en el criterio de no alentar una ocupación intensiva del suelo urbano en aquellas zonas de la ciudad que aún presentan situaciones deficitarias en materia de servicios infraestructurales y, por el contrario, aprovechar aquellas otras zonas urbanas que cuentan con todos los servicios para orientar hacia ellas la construcción, independientemente de las condiciones de ocupación y las particularidades de la división fundiaria que presentan.

De acuerdo a como estaba formulado y a los indicadores urbanísticos establecidos, el Código Urbano vigente hasta ese momento habilitaba grandes extensiones de la ciudad para la construcción de edificios de departamentos en altura, el emprendimiento inmobiliario más significativo en la ciudad de Rosario durante décadas. No resultaba ser selectivo en la identificación de áreas donde promover una transformación (y su carácter) y en la determinación de aquellas otras donde se estima que no resulta conveniente estimular un proceso de renovación urbana. Esta ausencia de selectividad no le otorga ningún valor como instrumento capaz de regular los procesos de construcción de la ciudad. Al habilitar grandes áreas con índices de edificabilidad similares, la inversión se va a concentrar entonces en aquellos lugares valorizados por el mercado, mientras que va a ser inexistente en aquellos otros que aún no son de interés para el capital inmobiliario.

Este arquitecto arrojaba un diagnóstico ciertamente dramático: la aplicación de este instrumento durante más de cuarenta años había hecho posible la destrucción de gran parte del patrimonio arquitectónico rosarino como así también el deterioro de las condiciones ambientales que presentaban los

sectores más consolidados de la ciudad. Según Bragos (2008: 12), la formulación de nuevos indicadores urbanísticos suponía repensar el modo en que se entiende el proceso de construcción de la ciudad y el rol que le corresponde a la autoridad municipal en la orientación de ese proceso.

En resumen, podríamos decir que la legislación en materia de edificación había quedado obsoleta ya que no se condecía con un proyecto integral atento a las particularidades de cada zona de la ciudad, generando algunos efectos no deseados como la concentración de las inversiones y de la población en el área central, con el deterioro de las condiciones ambientales y la pérdida de patrimonio arquitectónico centenario que esto trajo aparejado.

#### 4.2 Alturas y plan integral.

En respuesta a esta problemática, el Poder Ejecutivo Municipal decide dar el puntapié inicial a la reforma del viejo Código. La primera parte del nuevo Código comenzó a ser moldeada en 2007 en diferentes audiencias públicas (donde participaron también vecinos) y reuniones de la Comisión Asesora de la Construcción, integrada por la Cámara de la Construcción, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Ingenieros, la Asociación de Empresarios de la Vivienda, la Unión de Obreros de la Construcción, las dos cámaras inmobiliarias y la Municipalidad de Rosario. El punto más controvertido de la discusión giró fundamentalmente en torno a la altura permitida de edificación y su impacto en los costos de la construcción.

Al final, el proyecto de sustitución del código urbano fue redactado por la Secretaria de Planeamiento y sorpresivamente contó solo con la asesoría técnica de docentes de Facultad de Arquitectura de la UNR<sup>5</sup>. La iniciativa determinaba para el Área Central una altura máxima general para construir de 23 metros y se estableció un mecanismo de compensación económica para las construcciones que admitan alturas mayores mediante el pago de un derecho

---

<sup>5</sup> El rol protagónico lo tuvo Aníbal Moliné, docente e investigador de las cátedras Proyecto Arquitectónico y Análisis Proyectual, que volcó todos sus saberes y conocimientos en la redacción del proyecto.

que se integrará en parte al fondo de Protección Histórica para ser destinados fundamentalmente a la restauración de inmuebles patrimoniales. Para el primer Anillo Perimetral, donde existía una mayor predominancia de la vivienda residencial unifamiliar, el máximo permitido se estableció en 19 metros.

Según los economistas Lapelle, López Asensio y Woelflin (2011: 11), la redacción del código no terminó reflejando la opinión de todos los sectores participantes de la Comisión Asesora, que en general manifestaron sentirse más damnificados que beneficiados por la nueva medida ya que con el código antiguo en un terreno del radio céntrico bien ubicado se podían construir 12 pisos, mientras que con esta modificación se pueden construir 7 pisos. Esto implicaba, según la Asociación de Empresarios de la Vivienda (AEV), una suba en los costos de construcción de entre un 20 a 30% y, un mayor costo de mantenimiento, ya que éstos últimos deberían distribuirse en un número menor de pisos. Para los autores, esto plantea una profunda discusión entre planificación urbana y rentabilidad privada que aún no está definitivamente resuelta.

Otra de las voces discordantes con el proyecto fue la conducción del Colegio de Arquitectos, que no quedó satisfecha con esta primera parte de la nueva legislación ya que no se reflejaba el posicionamiento del órgano gremial en las diferentes reuniones previas con las cámaras del sector, ni tampoco fueron convocados a la redacción de esta primera instancia de ordenamiento. La presidencia del Colegio sostenía que no se tomaban en cuenta consideraciones económicas en relación a los propietarios de los terrenos, ya que estos subirían el valor al verse reducidas las ofertas de lotes. De esta manera, los terrenos y departamentos costarían alrededor de un 30 % más, subirían los alquileres y las expensas aumentarían un 50 %<sup>6</sup>. La comisión directiva del Colegio de Arquitectos cerró filas en ese momento con la AEV, la Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara de Inmobiliarias de Rosario en su planteo de aumentar las alturas máximas y solicitar un año de prórroga para que se aplique la norma desde el momento de su aprobación.

---

<sup>6</sup> <http://www.arquitierradelfuego.com/contenido/leer/107-la-audiencia-p-blica-y-el-plan-de-reordenamiento-urbano-de-rosario.html>

Sin embargo, la Comisión de Preservación del propio Colegio de Arquitectos aclaraba que el rechazo de la comisión directiva al proyecto tenía más que ver con cierto temor a que, debido a las restricciones en la altura, el dinero que se invertía hasta ese momento en la construcción ahora vaya a otro sector. Se trató más bien una defensa corporativa, una defensa del trabajo de los arquitectos. Diferenciándose de esta postura, la Comisión de Preservación estaba de acuerdo en que el viejo Código Urbano era "obsoleto" y coincidía en respaldar normas que desalienten los edificios en altura, pensando en que hay algo que se puede preservar, sin que esto necesariamente lleve a la ruina de la industria de la construcción y, como consecuencia, de los mismos arquitectos.

Finalmente, en marzo de 2008, el Ejecutivo envió al Concejo Municipal el proyecto para que sea discutido en comisiones. Primero, tuvo el despacho favorable de la Comisión de Planeamiento y luego corrió la misma suerte en la de Gobierno. Las posiciones de los diferentes bloques opositores se hicieron palpables el día que el proyecto llegó al recinto para su votación, denunciando un "tratamiento exprés"<sup>7</sup> en la comisión de Gobierno, sin posibilidad de exponer modificaciones o sugerencias y pedían, fundamentalmente, discutir en primer lugar un Plan Director de la ciudad, regulador de los usos urbanísticos de cada una de las zonas de Rosario, que sirva como norma marco del código urbano. El principal portavoz del descontento fue el concejal justicialista Arturo Gandolla, quien abandonó el recinto junto a otros ediles de la oposición, por lo que finalmente la norma fue aprobada con los 12 votos del Partido Socialista que pudieron dar el quórum necesario para que no se caiga la sesión.

El proceso de aprobación de esta norma se vio atravesado por otras discusiones que quedaron expuestas a partir de los diferentes posicionamientos de los actores involucrados. Primero, un conflicto de intereses entre el Estado Municipal y las Cámaras locales vinculadas a la Construcción junto a un sector del Colegio de Arquitectos que se opusieron a la

---

<sup>7</sup> Esta expresión alude a la rapidez con la que un proyecto legislativo es discutido y aprobado tanto en comisiones como en el recinto de votación, dejando una sensación de poca profundidad en el debate y en las decisiones que se toman.

redacción de esta primera parte del nuevo código, dado que el proyecto aprobado, al no permitir la construcción de más unidades en altura, les generaría una baja en la rentabilidad. Por otro lado, subyace otro debate más integral y es el que se dio en el momento de la aprobación de la norma ya que los legisladores opositores reclamaban que antes de legislar sobre un tema más específico que era el cómo y dónde construir en cada zona de la ciudad, había que pensar en términos de Plan más integral para Rosario, que contemplara no solo reglamentaciones específicas sino también un mapa de las obras de infraestructura que deberían llevarse adelante en el largo plazo para poder pensar en la ciudad deseada, como punto de llegada al cual arribar por medio de la implementación de políticas públicas.

#### 4.3 Barrios cerrados si, barrios cerrados no

Antes que se empiece a consensuar la normativa que regiría sobre el segundo cordón perimetral, se suscitó un inesperado debate en torno a un proyecto de prohibición de barrios privados en el ejido municipal. Con esta iniciativa, se buscaba frenar la especulación y la segmentación de los barrios cerrados, preservando las tierras urbanizables que quedaban en Rosario<sup>8</sup>.

Los impulsores del proyecto fueron los miembros de una Organización Social y Política denominada Giros (Grupo Independiente Rosarinos Organizados Solidariamente) que ya llevaba varios años desarrollando actividades sociales en la zona Norte de la ciudad, más específicamente en Nuevo Alberdi. Luego de una larga investigación, esta organización publicó un informe en tono de denuncia donde se ponía sobre la mesa el interés de un grupo inversor inmobiliario sobre tierras en disputa en la zona de Empalme Graneros. Según

---

<sup>8</sup> Según la crónica del diario El Ciudadano (18/12/2010), la idea de la restricción total a la creación de barrios privados y clubes de campo cobró fuerza tras el anuncio del entonces gobernador Hermes Binner sobre el inicio de las obras del aliviador III, que comenzaría en 2011, para aumentar la protección de las áreas urbanas cercanas al arroyo Ludueña. Esto significaba una buena noticia para los vecinos y mucho más para los inversores privados que compraron terrenos a muy bajo costo y ahora tendrían las obras que revalorarían esas tierras en una cifra mucho mayor.

la información recabada, este mismo grupo estaba detrás de los intentos de desalojo en Nuevo Alberdi y tendría en su poder una amplia cantidad de hectáreas que representaban un 9% de las tierras y un 13% de la superficie total urbanizada de la ciudad.

Sin embargo, desde algunos medios de comunicación más vinculados al empresariado local<sup>9</sup> se advertía que a pesar que el objetivo de los impulsores del “cerrojo” era frenar el avance de loteos privados en la zona noroeste de la ciudad, con esta medida se cotizarían más altos los terrenos de los countries ya consolidados y le servía en bandeja a los desarrolladores inmobiliarios que levantan barrios cerrados en las ciudades pegadas a Rosario. Además, aseguraban que la medida llegaba tarde ya que el nivel de desarrollo de los barrios cerrados dentro del ejido urbano local estaba prácticamente completo, y la vocación de la Municipalidad no era dejar que se habiliten nuevos con las pocas tierras urbanizables que quedaban. Los denominados countries representaban apenas el 1.7% de la superficie urbanizada de Rosario y en ese momento se construían más edificios de alta gama que barrios cerrados.

El día 16 de diciembre de 2010, luego de un intenso debate, se aprobó en el recinto del Concejo Municipal la ordenanza que suprimía la figura de barrio cerrado en el ejido urbano de la ciudad<sup>10</sup>. Tal como describía la crónica de Diego Igal<sup>11</sup>, la norma fue sancionada por el voto afirmativo de 20 de los 22 ediles (se opusieron la concejala del PRO y otro edil de Intransigencia y Renovación Radical).

Rosario se convertía así en la primera ciudad latinoamericana que establecía este tipo de legislación sobre el suelo urbano. La concejala María Eugenia Bielsa (Encuentro por Rosario) consideró que la ordenanza cambiaba el paradigma de ciudad para Rosario y era un ejemplo para el resto del país, porque buscaba que “el espacio público no sea privado para nadie”. La ordenanza impedía que se instalen nuevos countries en las pocas tierras que

---

<sup>9</sup> Revista digital PuntoBiz.com

<sup>10</sup> La medida no era retroactiva. Se abrió un plazo de tres meses para que se presenten los últimos proyectos y luego no se pudieron habilitar nuevos barrios cerrados.

<sup>11</sup> Igal, Diego, *Rosario prohibió la construcción de nuevos countries y barrios cerrados*, Diario Tiempo Argentino, 17/12/2010

quedaban en Rosario, donde ya se habían construido siete y había al menos tres proyectados, que ahora no podrían edificarse. Desde la organización Giros sostenían que esta iniciativa era el primer paso hacia una redistribución más justa de las tierras de la ciudad ya que se garantizaba el derecho al suelo y se frenaba de alguna manera la especulación inmobiliaria.

Más allá de la aprobación y la discusión en el recinto, es muy interesante detenernos aquí a pensar cuál era la discusión de fondo que había detrás de esta sanción. Según lo que vimos hasta ahora, no habría más que una fundamentada denuncia pública con respecto a la formación de una especie de monopolio de tierras en manos de un actor privado y la reacción de uno de los poderes públicos (motorizada por una fuerte campaña pública de sensibilización) ante este proceso de concentración, que tuvo como resultado una ordenanza que impediría la especulación en este ámbito. Pero la pregunta que todos se hacían era: ¿qué rol jugó el Estado Municipal en este proceso de concentración en pocas manos?

Mirta Levin (secretaria de Planeamiento del municipio durante el periodo 2003-2011) se convierte en la referencia ineludible a la hora de caracterizar la idea madre que impulsaba el ejecutivo local en esta nueva etapa de desarrollo de la ciudad. La funcionaria sostenía que las regulaciones aparecían en ese momento imbuidas de mecanismos orientados a promover procesos de concertación entre operadores públicos y privados, con el objeto de optimizar los resultados obtenidos pero con mutuos beneficios, lo que sin duda provocaría un aumento del valor del suelo en el mercado pero también generaría oportunidades inéditas de planificación y recupero de ese plus-valor, que podría ser aplicado al desarrollo de otras políticas urbanas (Levin, 2012). O sea, se partía de la base que el desarrollo urbano de la ciudad iba a estar relacionado con el aporte de inversores privados que mediante convenios se comprometían a construir y desarrollar equipamientos y espacios públicos que podrían ser utilizados por todos los ciudadanos. Además, aportarían fondos para realizar obras en otras áreas de la ciudad y en algunos casos reubicar familias que ocupaban espacios estratégicos donde se quería invertir.

Sin embargo, para el Movimiento Giros<sup>12</sup> este mecanismo no era beneficioso para el municipio ya que en la práctica los privados se apropiaban de la plusvalía generada por el Estado con la obra pública, ya que los latifundios de los grupos inversores inmobiliarios se ubicaban en zonas de inundabilidad, que eran fijadas por ordenanza, o sea por una decisión política, que establecía donde hacer obra pública y donde expandir y donde no la ciudad. Según el movimiento social y político, la especulación tenía dos etapas: la compra de grandes extensiones de territorios a precios irrisorios y la confirmación del desarrollo inmobiliario cuando el estado decidía invertir justo en esos lugares y se le brindaban los indicadores urbanísticos para perpetrarse. Este mecanismo podría encubrir una clara connivencia entre los inversores privados y algunos funcionarios públicos.

Por otro lado, Madoery (2014: 15) señala que el esquema público-privado fue configurando un tipo de política económica y urbana local basada en convenios específicos con particulares, que logró acotar las políticas de desarrollo económico a un acompañamiento testimonial de iniciativas privadas, a la administración de concesiones. El actor privado que realizaba urbanizaciones se comprometía también a construir espacios públicos de circulación y esparcimiento. Al no poner límites al precio final de comercialización de los espacios urbanizados, el mercado terminó decidiendo el valor de las propiedades y los alquileres no sólo en los nuevos desarrollos inmobiliarios, sino en toda la ciudad.

Volviendo un poco al debate legislativo, los ediles que votaron en contra de la iniciativa que suprimía la figura de barrio cerrado en el ejido urbano, hicieron hincapié en cierta contradicción del ejecutivo municipal, ya que al principio de su gestión fomentaba este tipo de urbanizaciones y ahora se oponía a las mismas apoyando un proyecto de prohibición. Laura Weskamp, concejala del PRO, recordó que “los barrios privados surgieron y crecieron en la ciudad de Rosario bajo las ordenanzas y controles de la Municipalidad. En el año 2000 se creó el Programa por Convenio Urbanístico en suelo urbanizable en lo referente a la figura del barrio privado como una nueva demanda social de

---

<sup>12</sup> Giros (2010). *Periferia en disputa. Rosario, el próximo conurbano*

convivencia urbana, lo que demostraba el reconocimiento e intento de regulación de los mismos”<sup>13</sup>. Según la edila del espacio liderado por Mauricio Macri, los barrios privados eran una alternativa más de la elección habitacional de muchos rosarinos que los elegían para desarrollar sus proyectos personales. “Los mismos han significado una alternativa para muchas familias que buscan mayores medidas de seguridad y de tranquilidad para sus vidas” aseguraba. Desde este sector se le pedía “coherencia” a la gestión municipal en lo que a desarrollo urbano se refiere, o sea que el municipio sostenga una idea no reguladora sobre la economía, con un correlato en las políticas públicas que le otorgue preponderancia a la inversión privada por sobre la pública, pero siempre supervisada y controlada por el Estado.

Para Madoery (2014: 15) no habría contradicción en la política urbana ya que el sesgo predominante en la gestión local respondía a una concepción de separación entre mercado y estado, que concebía al mercado como esfera ciertamente autónoma que activaba la economía y el estado que atendía necesidades sociales y regulaba aspectos urbanos, pero no intervenía significativamente sobre el ciclo económico. Esto fue presentado históricamente como un esquema virtuoso, que permitió recuperar la costa del río y generar “balcones urbanos” que ciertamente cambiaron la fisonomía de la ciudad. De este modo, aparecía un criterio llamativo de regulación del uso del suelo, superador de otros esquemas de concesión directa al capital privado por parte de gobiernos locales de otras ciudades. Pero al no vincularse centralmente con el proceso económico y social territorial, trajo consecuencias negativas con el tiempo. Es que determinar el carácter de uso público de un espacio urbano no garantiza la integración social, ni la inclusión en él de todos los sectores sociales de la ciudad.

A modo de crítica constructiva, este autor (Madoery, 2014: 16) señala que se podrían establecer prioridades sectoriales y territoriales mediante regulaciones varias, que permitan direccionar la plusvalía generada y apropiada por el capital más concentrado, hacia fines sociales. La regulación de uso del suelo

---

<sup>13</sup> Revista digital PuntoBiz.com

es la principal herramienta de política económica local con que cuenta un municipio y, como tal, puede ser aplicada para incentivar usos, estimular inversiones y equilibrar sectores.

#### 4.4 Caso Puerto Norte

La zona de Puerto Norte se ha transformado en los últimos años en una especie de caso testigo de todas estas discusiones que venimos observando. Fue pensada por el ejecutivo municipal como uno de los puntos neurálgicos de las nuevas centralidades urbanas, que configuran espacios-áreas y corredores representativos y reconocibles por la ciudadanía y constituyen elementos estructurales de la ciudad y/o de los distritos. Se recuperaron para el uso público 42 de las 100 hectáreas totales del sector, en su mayoría pertenecientes a terrenos privados, garantizando la libre circulación y uso de los espacios públicos ubicados en el borde de la barranca conformando un recorrido continuo de paseos, parques y pequeñas plazas que vinculan Puerto Norte con Parque Sunchales.

El barrio Refinería, ubicado en el extremo Este del límite del distrito Norte con el distrito Centro, se fue poblado desde sus orígenes a fines del siglo XIX por los obreros de los talleres ferroviarios del Ferrocarril Central Argentino y por los trabajadores de la Refinería Argentina de Azúcar, cuyo edificio enclavado a orillas del Rio Paraná le dio nombre al barrio. Florecieron los conventillos poblados de migrantes extranjeros y de otras provincias que llegaban a trabajar no solo en la refinería y en el ferrocarril sino también en nuevas industrias que se fueron instalando en la zona como la fábrica de ginebra de E. Schiffner, las destilerías de Altgelt y de Wildenburg, la empresa de Aguas Corrientes, el establecimiento de Wilson's Sons y las Barracas Remonda Monserrat. La declinación de la actividad portuaria a partir de la década de 1970, la posterior mudanza de los puertos del área central de la ciudad hacia otras localidades y la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones sumergieron al barrio en una pauperización de las condiciones de vida de los

vecinos que se evidencio también en el deterioro del mobiliario urbano y las residencias privadas.

La transformación del barrio impulsada a comienzos del siglo XXI, convirtió a esta zona en el paradigma de la gentrificación<sup>14</sup> en Rosario, generándose una expulsión de los vecinos hacia otras partes de la ciudad, ya que los inversores privados ofrecieron sumas muy altas por los inmuebles obligándolos a abandonar el barrio que de a poco fue gestando otra fisonomía y otro tipo de socialización, perdiendo el espíritu barrial típico de las zonas no céntricas para dar paso a la construcción de viviendas, oficinas y comercios de alta gama (con un nivel de vacancia muy elevado) con precios y costos bastante altos en comparación con otras áreas de la ciudad, lo que genera un proceso de inaccesibilidad para habitantes y comerciantes que no reúnan cierto capital e ingresos para afincarse allí. El viejo edificio de la Refinería, obra arquitectónica de estilo inglés, ha sido reciclado por la empresa TGLT Real Estate y actualmente oficia como referencia central del paseo comercial a cielo abierto que se erige en su planta baja, complementándose con el viejo Silo perteneciente originalmente a la Federación Cooperativas Argentinas (FACA) y Agricultores Federados Argentinos (AFA), actualmente reconvertido en hotel cinco estrellas.

En 2005 se fijó la estructura general de espacios públicos, trazados viales y la organización en Unidades de Gestión. Se firmaron seis convenios con los propietarios de suelo que convalidaron los Planes de Detalle elaborados por el municipio y fueron aprobados mediante su correspondiente Ordenanza Complementaria a la norma básica<sup>15</sup>. Se establecieron los indicadores de construcción para cada uno de los predios, los usos, las afectaciones públicas, las restricciones referidas a preservación de inmuebles de valor patrimonial y además, la programación y ejecución de obras públicas y privadas, que estarían a cargo de cada emprendedor.

---

<sup>14</sup> Martín Manuel Checa Artazu (2010) lo define como un desplazamiento de la población residente original de los espacios centrales de la ciudad, a favor de una población de clase media, ajena por origen ese entorno, con nuevos perfiles laborales y diferentes formas de aprehender la ciudad.

<sup>15</sup> Hacemos referencia a la ordenanza N° 7892/05 correspondiente al Plan Especial de Puerto Norte.

Creemos que los vaivenes de este proyecto urbanístico reflejan claramente lo difícil que se le hace al Estado Municipal el control del cumplimiento de lo acordado con el sector privado en cuanto a obras de infraestructura pública se refiere y también, la tergiversación de lo consensuado, muchas veces con la connivencia de las autoridades tal como veremos a continuación.

En 2013, con la construcción del Hotel Puerto Norte Design, comenzaron las polémicas entre los ediles de la oposición y el ejecutivo local, ya que la empresa constructora se excedió en algunos metros de la altura máxima permitida. Según el concejal del Partido Socialista Auténtico Alberto Cortés, la ordenanza aprobada en febrero de 2008 marcaba un área de preservación histórica de 16 silos (uno detrás de otro en dos franjas de 8) del total que supo tener esa zona portuaria. El conjunto formaba un rectángulo de 60 por 17 metros, y la obra prevista era una planta de 1000 metros cuadrados montada sobre los cilindros de 32 metros de altura. Con dos silos menos, la estructura del hotel debería tener una forma de “T” y marcar también un desafío para la ingeniería: en lugar de ello, la superficie faltante se agregó en altura. Sin embargo, la ordenanza seguía estableciendo 1.000 metros cuadrados y llevaban construidos por lo menos 1600<sup>16</sup>. La empresa se defendió aduciendo la imposibilidad de construir la parte de arriba de los silos más allá de la base de los mismos tal como se había estipulado a la hora de autorizar la obra.

Pero la sorpresa se la llevaron todos los ediles de la oposición cuando los representantes de la empresa, que participaban de la reunión de la comisión de Planeamiento donde se debatía el pedido de la Intendencia para modificar la ordenanza original, mostraron un permiso de edificación otorgado por la Comisión Técnica de Urbanizaciones (dependiente del Departamento Ejecutivo) en 2009 y que los autorizaba a construir más metros de los que se les habían permitido inicialmente, más específicamente se les permitía construir 2700 metros cuadrados en 42,4 metros de altura.

Finalmente, se resolvió que la empresa podría terminar el hotel pero pagar un fondo compensatorio (que superaba apenas el millón de pesos) como multa por

---

<sup>16</sup> Diario El Ciudadano, *El hotel encima de los silos de Puerto Norte ya aloja polémica*. 15/06/2013.

haber pasado por encima de la norma establecida específicamente para ese caso puntual. Esta discusión dejó en el ámbito de la política local la sensación de que las ordenanzas y las decisiones que tomaba el municipio podían ser vulneradas sin mayores escollos por los inversores privados que quisieran desarrollar proyectos inmobiliarios en el ejido urbano.

En 2017 se generó otra controversia en el concejo deliberante en torno al cumplimiento de las ordenanzas y excepciones en Puerto Norte. En el mes de Junio, se aprobaron una serie de modificaciones a la ordenanza que regulaba la urbanización en la zona y que permitiría la radicación en ese lugar de un lujoso hotel cinco estrellas de la cadena Sheraton. Casi sin discutirse en comisiones, se modificó la ordenanza que regulaba la renovación urbana del área Scalabrini Ortiz - Puerto Norte. La normativa original estipulaba los indicadores de construcción para la parcela ubicada en la Unidad de Gestión 6 en 21 mil metros cuadrados y 48 metros de altura para dos torres y un hotel. Luego de las modificaciones, la firma dispondría de 41.500 metros cuadrados y tres torres de hasta 130 metros de altura, lo que se traduciría en un aumento del 100% en el área a edificar.

Los concejales que se opusieron denunciaron que la modificación se hizo sin contemplar el impacto ambiental de esta construcción, pasando por alto que ningún silo podía demolerse y que el cálculo de compensación de 20 millones de pesos era "irrisorio". Según estos ediles, la normativa fue "hecha a medida" del emprendedor privado que impulsaría el proyecto urbanístico y no incluía nuevos deberes para el urbanizador, otorgando beneficios como la modificación de los límites de superficie y altura a construir<sup>17</sup>.

El aspecto más llamativo de toda la controversia fue sin dudas lo que los concejales de Ciudad Futura caracterizaron como una "doble especulación inmobiliaria" avalada por el ejecutivo municipal. En 2008 se le otorgo a la firma

---

12 Actis, Andrés; *Sheraton: denuncian inédita "doble especulación" inmobiliaria*; en *Rosarioplus*, 04/07/2017.

Servicio Portuarios S.A. indicadores de construcción<sup>18</sup> en el marco del convenio urbanístico de la Unidad de Gestión N°6. El nuevo dueño de la tierra debía construir dos torres de 40 pisos y un hotel dentro del antiguo silo de esa zona. Juan Monteverde denunció que, ocho años más tarde y "sin invertir un peso y sin poner un solo ladrillo", esta empresa decide vender una parte de su emprendimiento, la que corresponde al hotel. ¿Cómo? traspasando los indicadores de construcción, algo que nunca se había hecho en un convenio urbanístico con un privado. "Se trata de la especulación sobre la especulación. La tierra no valía nada, tras un acuerdo con el municipio y el visto bueno del Concejo se revaloriza en un 1000%. No se hace nada, se sub-venden esos indicadores y las ganancias se multiplican ahora 10 mil o 200 mil. Un negocio millonario sin poner un solo peso"<sup>19</sup>

Como consecuencia de las dos primeras polémicas, se puso también en agenda la cuestión de los plazos de terminación de las obras públicas que se comprometen a realizar los actores privados. Como suele ocurrir en estos casos, los acuerdos público-privado se rubricaron con obligaciones de las firmas en materia de contraprestaciones, en su mayoría ligadas a la reconversión de esa zona costera.

Entre las principales obras pactadas con privados figuraba el Parque de la Arenera, ubicado sobre la costa entre el complejo Ciudad Ribera y el Parque Sunchales, obra que debía finalizar en 2014 y que contemplaba la parqueización, iluminación, senderos peatonales y para bicicletas, nuevas barandas y el mobiliario urbano de ese sector de la ciudad. Los trabajos en la zona comenzaron a mediados de 2015 pero se paralizaron unos meses después debido a la superposición en la misma área con la ejecución del denominado Conducto Vera Mujica, obra de desagüe pluvial muy importante para un gran sector de la ciudad. A mediados de 2016 se reanudaron las obras sobre el parque pero sin fecha concreta de finalización. Debemos recordar que la empresa encargada de llevar adelante la obra era precisamente la que

---

<sup>18</sup> Se hace referencia a los indicadores urbanísticos establecidos por la Municipalidad (y rubricados por el Concejo) a través de los Planes de Detalle para cada Unidad de Gestión, convalidados mediante la firma de un Convenio Urbanístico con cada propietario.

<sup>19</sup> Actis, Andrés; *Ibid.*

desistió de la construcción del hotel Sheraton por lo que la misma inevitablemente tampoco seguiría adelante con la obra del parque.

En febrero de 2017, la concejala del Frente Para La Victoria Norma López solicitó informes al ejecutivo por la demora en las obras y las multas que se aplicarían sobre la empresa constructora por este incumplimiento ya que los vecinos y comerciantes de la zona esperaban la finalización de esta obra, que les permitiría mejor conectividad entre Puerto Norte y el Parque Sunchales y la consecuente circulación de más gente, mejorando las ventas y la seguridad del lugar. López no tuvo respuestas a este pedido pero en declaraciones a la prensa del secretario de Planeamiento, Pablo Ábalos sostuvo que “la empresa tenía establecido un plazo de cinco años desde el momento en que comenzaron las obras, ese lapso se venció en 2014, por distintos motivos, y se le otorgó una reprogramación en junio pasado<sup>20</sup>”. En el Concejo Municipal no tenían conocimiento sobre esta reprogramación de los plazos, lo que generó otro caso de superposición entre las atribuciones del ejecutivo y del legislativo local, y el malestar de la oposición por la reiteración de estos grises en las autorizaciones a los inversores privados.

Luego del recorrido por los diferentes nudos que tuvo este debate, que según nuestro recorte se extendió por casi diez años, podemos tener un panorama más claro de la postura de los diferentes actores involucrados en las discusiones que se dieron durante la construcción de la política urbanística de la Rosario del siglo XXI.

El actor central fue sin dudas el Poder Ejecutivo Municipal que propuso desde el inicio un diagnóstico de la situación urbanística de las diferentes áreas y anillos que conforman la ciudad y un Plan Urbano sustentado en proyectos que promovían el equilibrio territorial. Los debates se fueron articulando a partir de acciones u omisiones por parte de la Intendencia, más específicamente de la Secretaría de Planeamiento, la cartera encargada del diseño de las propuestas.

A la hora de consensuar la primera parte del nuevo código urbano (herramienta principal a través de la cual creemos se construyó política pública urbana), intervinieron más actores ya que hicieron oír su voz las cámaras

---

<sup>20</sup> <https://redaccionrosario.com/2017/02/24/reclaman-obras-en-el-parque-de-la-arenera/>

empresarias vinculadas a la construcción y los profesionales nucleados en el Colegio de Arquitectos pero no tuvieron finalmente incidencia en la redacción de esta primera etapa del código, como si la tuvo la Facultad de Arquitectura de la UNR.

En la discusión que surgió en torno a la prohibición de los barrios cerrados, se metieron de lleno en el escenario político las organizaciones sociales hasta ese momento sin representación institucional y se transparentó una vieja ambigüedad de la que era acusado el oficialismo y que se hizo más evidente con las controversias que se sucedieron más adelante en la construcción de las diferentes áreas de gestión en Puerto Norte. Durante los últimos veinte años, el Poder Ejecutivo Municipal revalorizó la figura del Estado, reformándolo, descentralizándolo, diseñando e implementando políticas públicas que tenían como objetivo la integración social, la conectividad de todos los sectores de la ciudad y el desarrollo de Rosario como área metropolitana capaz de ser un punto neurálgico de conexión de la zona pampeana con el resto del país, la región y el mundo.

Sin embargo, en los procesos de decisión frente a conflictos entre el bien público y los intereses privados observamos cierto condicionamiento por parte de los actores económicos más fuertes (fundamentalmente empresas constructoras y desarrolladores inmobiliarios) sobre las propuestas y definiciones que tenía que llevar adelante el ejecutivo municipal, dejando un poco de lado los criterios u opiniones de los politólogos, urbanistas o arquitectos consultados en un primer momento al iniciar el camino del reordenamiento urbanístico. Además, los grises en las concesiones y convenios, el incumplimiento por parte de las empresas, la falta de control riguroso de los organismos oficiales responsables y la poca claridad a la hora de informar las multas que deben abonar los privados por las faltas cometidas, generaron cierto escepticismo en sectores de la oposición que no terminan de ver con buenos ojos el esquema público-privado promovido por el oficialismo ya que al fin de cuentas los resultados ponen en evidencia una gran capitalización por parte de las empresas privadas y una pobre o demasiado aletargada inversión pública en infraestructura y mobiliario urbano para el resto de los vecinos.

## Capítulo 5: Reflexiones finales

Después de este recorrido de descripción y análisis de los debates que se generaron en medio del impacto en el territorio de la ciudad de Rosario tanto del fenómeno de globalización como del crecimiento macroeconómico argentino, podemos identificar algunas particularidades con respecto a algunos conceptos considerados al comienzo del trabajo.

Como bien desarrollamos en el capítulo inicial, el fenómeno de la globalización tuvo consecuencias en términos de estructuración del capital, de lógicas de comunicación y de organización del poder, con sus impactos no deseados como la acentuación de las diferencias económicas, políticas y culturales de los habitantes de un mismo territorio. La eliminación progresiva de las barreras espaciales provocó una re-jerarquización territorial en la que coexisten diversos espacios y se devalúan las arquitecturas espaciales de la política moderna. Esta nueva geografía de poder genera una profundización de los desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano.

Por otro lado, en la Argentina, el nuevo patrón de acumulación, que se acentuó a partir de 2003, aceleró el ritmo de crecimiento, redujo sustancialmente la tasa de desocupación e hizo crecer la acumulación de reservas. Los sectores transables e intensivos en trabajo en la economía adquirieron gran protagonismo debido a la devaluación de la moneda y la alta demanda internacional de productos fabricados en nuestro país. En la región pampeana, la elevada rentabilidad del sector determinó un gran incremento en el valor de los arrendamientos agrícolas y al mismo tiempo del valor de la tierra, generándose así a los mayores ingresos percibidos por la producción en el agro se sumó un importante incremento en el patrimonio de los propietarios de las tierras. La renta agraria, que antes era transferida hacia otros sectores de la economía mediante la sobrevaluación de la moneda, pasó a quedar directamente en el sector.

Los recursos provenientes del interior rural, que se volcaron por medio de la inversión privada en la construcción de edificios en altura al principio y luego en nuevos desarrollos inmobiliarios más allá del área central, hicieron palpables los beneficios del nuevo modelo económico en la ciudad de Rosario. La capitalización a través del mercado inmobiliario motorizó una profunda transformación del perfil urbanístico, con el deterioro de las condiciones ambientales y la pérdida de patrimonio arquitectónico centenario que esto trajo aparejado. Esto generó la consolidación de un nuevo paisaje urbano, producto de un “boom” de construcciones en altura en el Área Central, con una expansión de las inversiones inmobiliarias hacia la costa del Paraná, hacia el Norte y también hacia la zona Noroeste.

Una muestra de des-territorialización, entre otras tantas marcas registradas del mundo globalizado, se ve reflejada claramente en el diseño de construcciones de nuevo estilo y lógica como Puerto Norte, que responden a una arquitectura internacional de grandes centralidades (el vecino podría estar en Miami, Tokio, Londres o Berlín), que no sigue la lógica urbana, sino la lógica de ciudad fragmentada, con calles más largas y otras lógicas, cerramientos como countries pero en altura, llamados torres jardines. Se pierde la relación con la historia y memoria del lugar, para conectarse con otros puntos del planeta desde lo estético, adquiriendo un aspecto homogéneo con respecto al estilo de vida, de sociabilidad y sistemas de seguridad que se van imponiendo como tendencia en otras ciudades del mundo. La imagen opuesta puede observarse con solo cruzar la mirada hacia el otro lado de una avenida, donde centenares de familias con alto nivel de necesidades básicas insatisfechas, en asentamientos irregulares y edificaciones deterioradas del viejo barrio subsisten a los embates de los desarrolladores inmobiliarios que, en el mejor de los casos, ofrecen altas sumas de dinero para que los mismos abandonen la zona y se instalen en otras partes de la ciudad, configurándose un inevitable proceso de gentrificación.

En este sentido, podríamos aventurar también, una versión local del fenómeno de “destrucción creativa”, acuñado por David Harvey, que se hace carne en el desguace o desmonte de la infraestructura productiva exportadora característica del desarrollo económico de gran parte del siglo XX, localizada

en el borde hídrico de la ciudad central, con el objetivo de establecer nuevas inversiones que permitan la absorción de capital evitando una crisis de sobreacumulación tanto en ganadores del nuevo modelo económico como en inversores extranjeros que andan pululando en busca de oportunidades de capitalizarse en activos inmobiliarios a largo plazo.

Con la transferencia de responsabilidades hacia los Estados sub-nacionales operada durante la década de los '90, se produce la consolidación del enfoque del Desarrollo Local en la estrategia gubernamental de la ciudad. Descentralización administrativa, planificación estratégica, participación ciudadana y presupuesto participativo fueron las herramientas del Estado municipal para enfrentar la nueva configuración espacial de la economía y la sociedad. Estas iniciativas fueron acompañadas por la formulación de un Plan Estratégico, que fijaba prioridades para el desarrollo y la concreción de un modelo de Ciudad Deseada. La sociedad local comienza a verse como receptora de tendencias globales y ajustes estructurales de las sociedades nacionales condicionantes, que la política local no puede desconocer pero puede aprovechar y buscar compensar en sus efectos excluyentes. Recordemos aquí el concepto de Proyecto-Territorio (Madoery, 2016: 262), que contempla que todo lo atinente a la necesidad de impulsar proyectos locales/nacionales/regionales en el marco de la tensión asimilación/desprendimiento respecto de las fuerzas globales dominantes nos obliga a trabajar sobre opciones políticas que nazcan de una historia y de una elección en una gama variada de realidades sociales: una política de lugar, ya que la transformación social ocurre desde ámbitos de identificación y proyecto; de pertenencia, historia y sentimiento.

La construcción del perfil de la ciudad deseada, tarea fundamental para enfoque del Desarrollo Local y ejemplo de discusión sobre un Proyecto-territorio, se convirtió en un trabajo colectivo que debían llevar adelante de forma concertada los actores locales (cada uno con su visión de la economía, de la sociedad, de las instituciones y del rol de los propios actores territoriales) y que fueron moldeando un proceso de debate que tuvo distintos espacios de intercambio de posturas, proyectos y soluciones frente a las problemáticas que

surgieron en relación al impacto de la globalización y el nuevo modelo económico en suelo rosarino.

A través del análisis que realizamos en el capítulo 4, pudimos observar la importancia del Concejo Deliberante Municipal como ámbito de construcción de consensos para sancionar normas que velen por el bien de toda la ciudadanía, que no afecten los intereses de distintos sectores implicados pero sin que esto signifique la resignación de derechos por parte de otros sectores, intentando legislar con vistas a propiciar una sociedad integrada territorialmente. En este caso las diferencias entre los representantes se objetivan, se institucionalizan en reglas de juego formales e informales y se subjetivan en modos de pensar, modos de hablar, modos de relacionarse, modos de ver que son propios de la posición social de cada actor.

Las discusiones sobre el reemplazo del viejo Código Urbano por las nuevas Ordenanzas de Reordenamiento Urbanístico para cada área de la ciudad donde se apliquen, nos sirvieron como acontecimientos donde se podía observar las relaciones de fuerza entre diferentes sectores defendiendo sus intereses a través de sus representantes, tanto en el recinto legislativo como en la diferentes comisiones ordinarias y las conformadas para asesorar a los ediles y a los funcionarios del ejecutivo en temas específicos. Ante cada punto de discordancia, se pusieron en evidencia las perspectivas de cada espacio político u sector económico y se produjeron negociaciones que en algunos casos llegaron a buen puerto y en otros se transformaron en conflictos que tuvieron gran repercusión en los medios de comunicación. La altura de edificación en el Área Central, la falta de un Plan integral de obras de infraestructura a largo plazo, la prohibición de los barrios privados y las polémicas en torno a los cumplimientos de los acuerdos y plazos en las obras de la zona de Puerto Norte, pusieron al descubierto un mapa de actores, cada uno con su propia racionalidad y varios proyectos de ciudad en pugna donde el interés público y el privado tienen prioridades diferentes según la visión que se tenga y los intereses que se representen.

Por otro lado, los debates subyacentes ante cada una de estas cuestiones pusieron en el centro de la escena la ambigua relación del Gobierno Local con los inversores privados, que podría tener su origen en una poco clara definición del rol que debe cumplir el municipio con respecto a la economía, ya que la época requiere una revisión del tradicional papel pasivo que cumplían los gobiernos locales hasta hace unas décadas. Creemos que la concepción del ejecutivo local de un estado atendiendo necesidades sociales y regulando aspectos urbanos, sin intervenir decididamente sobre el ciclo económico y apelando al libre juego de las fuerzas del mercado, habilita un posicionamiento privilegiado de los actores con más capacidad de lobby y más recursos para invertir, generándose así las condiciones para un modelo de ciudad donde primen sus expectativas por sobre las de la mayoría de los rosarinos. Tal como sostiene Madoery (2016:), el enfoque territorial de políticas de desarrollo se debería basar en compromisos, en responsabilidades asumidas a partir de explicitar intereses y objetivos, con el fin de coordinar políticas entre sujetos prácticos, no de la imposición de un sector a otro sino de una articulación entre escalas de la administración pública y entre actores públicos, privados y comunitarios.

Luego de todo este análisis estamos en condiciones de realizar un balance que tiene saldos tanto positivos como negativos.

En la columna del Haber de todo este proceso podemos rescatar, en primer lugar, que ante el impacto de los fenómenos descriptos en los primeros capítulos, los actores locales confluyeron en la necesidad de readecuar las normas urbanísticas vigentes con el fin de adaptar las herramientas del Estado Local a la idea de un reordenamiento urbano que debía llevarse adelante para impedir tanto la destrucción del patrimonio arquitectónico como así también el deterioro de las condiciones ambientales que presentaban los sectores más consolidados de la ciudad, ya que estaban generando algunos efectos no deseados como la concentración de las inversiones y de la población en el área central. Con la sanción de la nueva norma, se logró ordenar el suelo en las diferentes zonas de la ciudad, concertando diferentes intereses en juego e intentando frenar tímidamente el desequilibrio territorial al interior de la ciudad. Las instancias previas de discusión y búsqueda de puntos comunes entre los

actores locales implicados genero una gran expectativa de cara a la sociedad, repitiendo un poco la lógica de planificación estratégica y participativa, que es un pilar fundamental del enfoque de Desarrollo Local.

Como si se tratara del Talón de Aquiles de la gestión municipal, en la columna del Debe, sin dudas, tenemos que resaltar la ambigua posición y la baja resistencia del Gobierno Local frente a la influencia y poder de lobby de los desarrolladores inmobiliarios en la ejecución de las normas aprobadas en el Concejo, ya que estos terminaron condicionando las decisiones del municipio frente a los grises en la legislación específica en algunos proyectos inmobiliarios que incluían el usufructo de espacios públicos, que se observan, por ejemplo, en el incumplimiento por parte de las empresas, la falta de control riguroso de los organismos oficiales responsables y la poca claridad a la hora de informar las multas que deben abonar los privados por las faltas cometidas y en los cuales los resultados ponen en evidencia una gran capitalización por parte de las empresas privadas y una pobre o demasiado aletargada inversión pública en infraestructura y mobiliario urbano para todos los habitantes de la ciudad.

## Bibliografía

### Libros y artículos:

- Alburquerque Llorens, F. (1995). *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación.
- Almandoz, A. (2008). *Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en Latinoamérica en el siglo XX*. Revista EURE. Santiago de Chile. Vol. XXXIV.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Barenboim, C. (2011). *Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario*. En Revista Proyección N° 10. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras – UNCuyo, Págs. 1 – 15.
- Barenboim, C. (2016). *Proceso de segregación socio-espacial y revalorización inmobiliaria. El caso de Rosario, Argentina*. UNR Editora. Rosario.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la Valorización Financiera (1976-2001)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Baumann, Z. (1999). *Globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Borja, J (2005). *Revolución y contrarrevolución en la ciudad global*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. X. N° 578.
- Borsdorf, A. (2003). *Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*. EURE. Volumen 29. N°86. Santiago.
- Bragos, O. (2008), *Crecimiento Económico, Disputas Territoriales y Ordenamiento Urbanístico. La reforma del Código Urbano en la ciudad*

- de Rosario en Firkowski, O. (coord.). 7º Coloquio de Transformaciones Territoriales, p.44., Curitiba: Editora Esplendor.
- Bragos, O; Mateos, A y Pontoni, S. (2003). *Procesos de segregación social y espacial en el oeste rosarino*, en Territorios en transición: políticas públicas y transformaciones territoriales. Rosario: UNR Editora.
  - Cao, H. y Vaca, J. (2006). *Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial* en Revista Eure (Vol. XXXII, Nº 95), pp. 95-111. Santiago de Chile.
  - Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid. Siglo XXI editores.
  - Castells, M. (1996). *La era de la información*. Madrid. Ed. Alianza.
  - Castells, M. y Borja, J. (1996). *Local y Global*. Barcelona. Ed. Taurus,
  - Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos aires. Editorial Cara o Ceca.
  - CEPAL/OIT (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: la evolución del empleo en las empresas de menor tamaño entre 2003 y 2013. Mejoras y desafíos*. Informe semestral.
  - Checa Artazu, M. M. (2010), *Gentrificación y Cultura: algunas reflexiones*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.
  - Dabat, A. (2000). *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*. UNAM. Mimeo.
  - Gabrielli, F. y Serio M. (2013). *Análisis Económico y Social de Argentina 2002-2013*. Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas.
  - Galli, C. (2002). *Espacios Políticos. La era moderna y la edad global. Léxico de Política*. Buenos Aires. Nueva Visión.
  - Ginsberg, M y Silva Failde, D. (2010). *La Industria santafesina en perspectiva histórica*. Segundo premio en Concurso "La industria de Santa Fe y la proyección histórica del Bicentenario" organizado por la Federación Industrial de Santa Fe.
  - Giros (2010). *Periferia en disputa. Rosario, el próximo conurbano. Dossier*. En [www.giros.org](http://www.giros.org).

- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires. Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo: Acumulación por Desposesión*. Socialist Register. CLACSO.
- Ianni, O. (1996). *Teorías de la globalización*. México. Siglo XXI Editores.
- Lapelle, H, Lopez Asensio, G. y Woelflin, María Lidia (2011). *El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001*. Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística.
- Levin, M. (2012). *Los Grandes Proyectos Urbanos. La experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina*. Café de las ciudades, Año 11, Nº 119.
- Madoery, O. (1999). *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario*. Serie Documentos de Trabajo, Nº 11, Rosario.
- Madoery, O. (2001) *El valor de la Política de Desarrollo Local en Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Homo Sapiens. Rosario.
- Madoery, O. (2009). *Un Análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008*. en *Semestre Económico, volumen 12, No. 24 (Edición especial), pp. 69-92*. Medellín, Colombia
- Madoery, O. (2014). *La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)*
- Madoery, O., Chevrin C., Beckmann, E., Vismara Alonso M. B (2016). *La construcción social del territorio: el caso de la ciudad de Rosario entre 2003 y 2015. Aportes para su estudio*. Ponencia en X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Dinámicas actuales de la acumulación en el territorio. Hacia visiones alternativas del desarrollo
- Prevot Schapira, M. F. (2001). *Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades*; Revista Perfiles Latinoamericanos Nº19.
- Rojas Rojas, A. (2004) *Espacio y tiempo en las sociedades globales según Manuel Castells*. Revista Praxis 57.

- Sassen, S. (1998). *Las ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*. Revista EURE N° XXIV.
- Veiga, D. (2009); *Desigualdades sociales y fragmentación urbana*; en *Otro Desarrollo Urbano*; CLACSO; Montevideo.

Documentos oficiales:

- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina (2004). *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaria de Política Económica. Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina (2011). *La Inversión Pública 2003-2010. Una Herramienta para el Desarrollo*.
- Municipalidad de Rosario (2008). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Anteproyecto de ordenanza presentado en marzo de 2008
- Municipalidad de Rosario (1998). *Plan Estratégico Rosario 1998*.
- Municipalidad de Rosario. Secretaria de Planeamiento (2007). *Reordenamiento Urbanístico para la ciudad de Rosario del Área Central y Primer Anillo Perimetral. Presentación*.
- Municipalidad de Rosario. Secretaria de Planeamiento (2007). *Reordenamiento Urbanístico para la ciudad de Rosario del Área Central y Primer Anillo Perimetral. Informe final sobre los resultados de la Audiencia Pública*.
- Universidad Nacional de Rosario/ Municipalidad de Rosario (2002). *Diagnóstico de la Industria Manufacturera Rosarina. Relevamiento Productivo 2001*. Informe elaborado en el marco del Convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario y la Municipalidad de Rosario.

Otras fuentes:

- Diario La Capital
- Diario El Ciudadano
- Diario Rosario 12
- Portal Rosario Plus
- Diario Tiempo Argentino
- Portal Punto Biz