

PARQUES HABITACIONALES INTEGRADOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO MEDIANTE CONVENIO URBANÍSTICO PÚBLICO-PRIVADO. ESTADO DE AVANCE, CAMBIOS EN EL PROCESO DE CONCRECIÓN Y SU VIABILIDAD.

Ventroni, Nⁱ; Bragos, O; Añaños M. C.

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CURDIUR),
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.

E-mail: nicolas.ventroni@gmail.com

Presentación, objetivos e hipótesis

El desarrollo de Parques Habitacionales Integrados (PHI) en la ciudad de Rosario ocupa un lugar fundamental en la política urbana municipal en tanto es el único instrumento para incorporar tierra destinada a nuevas urbanizaciones de vivienda. Estos son de dos tipos: públicos (a cargo del Estado en sus distintos niveles), y público – privado. Nuestro trabajo se centra en estos últimos.

El Plan Urbano Rosario 2007-2017 da cuenta de las intenciones de la Municipalidad para con los PHI (Municipalidad de Rosario, 2011). En primer lugar establece que la planificación la realiza el municipio desde la óptica del bien público y que la ejecución queda a cargo de los urbanizadores. Esta modalidad de actuación tendría la finalidad de controlar el crecimiento de la planta de la ciudad mediante incrementos en la densidad, de planificar los nuevos barrios de manera integrada y proveer distintas soluciones habitacionales para todos los sectores sociales.

Las condiciones para la realización de los PHI se plasman en un convenio público – privado (bajo la figura de Convenios Urbanísticos, Ordenanza 6492/97) mediante el cual el Estado establece las condiciones de rentabilidad al sector privado, mayormente atractivas para los desarrolladores, a cambio de una compensación para desarrollar obra pública. El convenio es aprobado por medio de una ordenanza en la que se explicitan las obligaciones del desarrollador; los plazos de ejecución y la retribución que el urbanizador paga a la Municipalidad en concepto de la reclasificación urbanística. Los resultados que presentamos en el actual trabajo son preliminares y forman parte de una investigación mayor que tiene como objetivos específicos: a) Actualizar y profundizar el conocimiento de la normativa y de los avances de obra de cada convenio. b) Identificar los factores (administrativos-legales; de los urbanizadores; etc.) que inciden en su implementación y regulan su calendario. c) Indagar las posiciones de la gestión municipal y de los emprendedores inmobiliarios sobre el futuro de los PHI a mediano plazo y el modelo de ciudad que contribuyen a configurar. En él se estudian todos los tipos: Planes Especiales

(PE), Planes de Detalle (PD), y los casos particulares de mayores alturas por “tramos de completamiento” (Añaños et al., 2015). Los PHI son un tipo de estos convenios urbanísticos que se vehiculizan como PE o PD.

Nuestra hipótesis de trabajo es que, si bien la Municipalidad de Rosario define a los convenios de los PHI como un instrumento generado por la gestión pública para un desarrollo urbano controlado, integral e inclusivo, en realidad surgieron en respuesta a iniciativas privadas para incorporar grandes extensiones de tierra urbanizadas dirigidas al mercado inmobiliario de ingresos altos y medios altos. Es entonces válido plantear que el calendario de la concreción de los PHI y los distintos cambios en la normativa, no derivan de problemas técnicos urbanísticos sino de la puja de intereses entre el sector privado- por lograr la mayor renta posible- y el sector público, por obtener la mayor compensación para desarrollar obra pública.

Metodología

El diseño metodológico combina diferentes fuentes de información y actividades de campo. La documentación legal de cada PHI (ordenanzas y decretos) ocupa un lugar central y es a través de ella que accedemos a las características de los mismos (superficie global, porcentajes de usos del sueloⁱⁱ, edificabilidadⁱⁱⁱ, densidades, tipología de viviendas, clase social destinataria, composición de los equipamientos sociales y comerciales proyectados). El análisis documental se complementa con el relevamiento *in situ*, visual y fotográfico, de los progresos de las obras de cada PHI para conocer el grado existente de avance en relación al cronograma original. Otra vertiente del trabajo de campo es la realización de entrevistas a referentes calificados de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad y a distintos Concejales, así como a una muestra intencional de urbanizadores.

Resultados

A fin de contar con un marco general para el análisis de los PHI y las comparaciones entre sí, hemos elaborado una serie de tablas. La Tabla 1 reúne información sobre tipo de plan; legislación correspondiente y año de la misma. Los PHI comenzaron a implementarse en 2005 y hasta 2015 se aprobaron cinco convenios, que incorporan 715 has de tierra a urbanizarse: Ludueña (2005); Wilde y Newbery (2009); Bouchard (2011); Ugarteche (2013) y Calasanz (2015).

Tabla n° 1

Normativa de los Parques Habitacionales

| Nombre del PHI | Tipo | Número de ordenanza | Año | Descripción |
|------------------------|-----------------|---------------------|------|--|
| Ludueña | Plan especial | Decreto 3138 | 2005 | Acta acuerdo |
| | | 7932/05 | 2005 | Creación del PHI. Definición, ambito de aplicación, creación de nuevos trazados, indicadores urbanísticos, obligaciones del urbanizador y plazos. |
| | | 8432/09 | 2009 | Modificatoria del proyecto original. Se introduce el proyecto de la Cancha de Jockey Femenino y se modifican los plazos. |
| | | 8890/12 | 2012 | Plan de Detalle de Viviendas Colectivas del PHI Ludueña. Estipulación de indicadores urbanísticos, obligaciones del urbanizador, procedimientos y plazos. |
| Wilde y Newbery | Plan especial | 8431/09 | 2009 | Creación del PHI. Definición, ambito de aplicación, creación de nuevos trazados, división del suelo, indicadores urbanísticos, obligaciones del urbanizador y plazos. |
| | | 9061/13 | 2013 | Modificatoria integral de la ordenanza original. Se cambia el trazado y la ubicación de las viviendas colectivas. |
| Bouchard | Plan especial | 8885/11 | 2011 | Creación del PHI. Definición, ambito de aplicación, creación de 5 Unidades de Gestión y obligaciones del urbanizador. No crea el trazado ni dispone de indicadores urbanísticos ni plazos, quedando pendientes para los Planes de Detalle de cada Unidad de Gestión. |
| | Plan de Detalle | 8886/11 | 2011 | Plan de Detalle Palos Verdes (Unidad de Gestión 1). Creación, ambito de aplicación, creación de nuevos trazados, indicadores urbanísticos, obligaciones del urbanizador y plazos. |
| | | 9099/13 | 2013 | Modificación del PD Palos Verdes, se modifica el trazado y el sector anteriormente definido como área de espacio de recreación privado, para permitir urbanizar con viviendas colectivas parte del sector. |
| Ugarteche | Plan de Detalle | 9117/13 | 2013 | Creación del PHI. Definición, ambito de aplicación, creación de 4 Unidades de Gestión, definición del trazado, indicadores urbanísticos generales y particulares para cada Unidad, obligaciones del urbanizador y plazos. |
| Calasanz | Plan de Detalle | 9334/15 | 2015 | Creación del PHI. Definición, ambito de aplicación, definición del trazado, indicadores urbanísticos, obligaciones del urbanizador y plazos. |

Fuente: elaboración propia a partir de las ordenanzas referidas y accesibles en <https://www.rosario.gov.ar/normativa/visualExterna/normativas.j>

Basándonos en Bragos et al. (2015) se propone la siguiente división de los casos en tres tipos:

- Ludueña y Wilde y Newbery, son Planes Especiales que determinan todo lo referente al carácter de la urbanización.
- Ugarteche y Calasanz, son Planes de Detalle previamente ubicados como parte de las Áreas de Reserva del PHI Ludueña.
- Bouchard, también es un Plan Especial, pero no establece los indicadores urbanísticos, sino solo una división en cinco Unidades de Gestión, siendo Palos Verdes el único Plan de Detalle aprobado al momento, correspondiente a la Unidad de Gestión 1.

Parte de estos PHI dieron lugar a nuevas ordenanzas modificatorias y están atravesados por la línea divisoria de la prohibición de Barrios Privados a partir de la Ordenanza N° 8.725 del año 2010. Este cambio obviamente afectó a los PHI posteriores a esa fecha.

En la Tabla n° 2 calculamos los porcentajes correspondientes a las distintas categorías de uso del suelo sobre la superficie total de cada PHI. En la Tabla n° 3 calculamos los porcentajes de metros cuadrados edificables correspondientes a cada categoría de uso del suelo.

Tabla n° 2

Parques Habitacionales Integrados, según distribución del uso del suelo en porcentaje.

| Nombre del PHI | Total de hectáreas | Distribución del uso del suelo en porcentaje (%) | | | | | | | | Total |
|-----------------|--------------------|--|----------------|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------|----------|-------|
| | | Barrio privado | Barrio abierto | Vivienda colectiva | Vivienda social | Espacio público | Espacio verde privado | Equipamiento | Comercio | |
| Ludueña | 186 | 73 | 4 | 4 | 0 | 16 | 31* | 1 | 2 | 100 |
| Wilde y Newbery | 25 | 0 | 54 | 26 | 8 | 3 | 0 | 0 | 9 | 100 |
| Palos Verdes | 58 | 48 | 0 | 13 | 0 | 20 | 19 | 0 | 0 | 100 |
| Ugarteche | 24 | 0 | 37 | 50 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| Calasanz | 13,75 | 0 | 69 | 13 | 0 | 18 | 0 | 0 | 0 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de lo establecido en las ordenanzas correspondientes a cada PHI

*Porcentaje ya incluido en la categoría Barrio Privado debido a que las zonas abiertas se encuentran entremezcladas con las zonas de loteos.

Tabla n° 3

Parques Habitacionales Integrados, según metros cuadrados edificables.

| Nombre del PHI | Total metros cuadrados | Distribución de la edificabilidad en porcentaje (%) | | | | | | | Total |
|----------------------|------------------------|---|----------------|--------------------|-----------------|--------------|----------|-----|-------|
| | | Barrio privado | Barrio abierto | Vivienda colectiva | Vivienda social | Equipamiento | Comercio | | |
| Ludueña | 553.700 | 75 | 7 | 18 | 0 | 0* | 0 | 100 | |
| Wilde y Newbery 2009 | 125.500 | 0 | 51 | 15 | 8 | 0 | 26 | 100 | |
| Wilde y Newbery 2013 | 239.600 | 0 | 37 | 47 | 4 | 0 | 12 | 100 | |
| Palos Verdes | 211.500 | 65 | 0 | 35 | 0 | 0 | 0 | 100 | |
| Ugarteche | 133.500 | 0 | 29 | 71 | 0 | 0 | 0 | 100 | |
| Calasanz | 59.700 | 0 | 73 | 27 | 0 | 0 | 0 | 100 | |

Fuente: elaboración propia a partir de lo establecido en las ordenanzas correspondientes a cada PHI

* Se desconocen las superficies exactas construidas de equipamiento, por lo que el 100% corresponde al total de edificabilidad destinada a vivienda únicamente.

El Parque Habitacional Ludueña:

La ordenanza se aprobó en 2005, fue modificada en el 2009, y hay una nueva propuesta modificatoria a ser tratada en el Concejo Deliberante de la ciudad. Dentro del perímetro de Ludueña se establecen dos zonas: el Área Fideicomisada, administrada por Fideicomiso Proyectos Urbanísticos S. A. (15 propietarios privados e inversores mayormente locales), sobre la que realizamos el análisis, y un Área Complementaria, donde no se indican más que algunas Áreas de Reserva para futuras urbanizaciones. Si contrastamos la finalidad que establece el Plan Urbano para los PHI con este primer caso, muchas de ellas no sólo no se verifican, sino que inclusive se oponen. En primer lugar, el proyecto no surge de la planificación municipal, sino de la iniciativa de urbanizadores privados. En segundo lugar, la idea de aumentar la densidad en la periferia de la ciudad no se puso en acción en tanto el 75% de los metros cuadrados edificables se concentran en la categoría Barrio Privado, con una densidad sumamente baja (índice de edificabilidad de 0,28). Por esta misma razón, no se puede decir que en Ludueña se procure realmente la mixtura de sectores sociales e integración social, dado que está íntegramente destinado a clases altas y medias-altas.

Como se dijo, la ordenanza del PHI Ludueña fue modificada en el año 2009 para extender los plazos, dado que durante los primeros 4 años no se habían realizado avances significativos en los trabajos de urbanización. A cambio de los nuevos plazos, la

Municipalidad solicitó la construcción de la Cancha Mundialista de Jockey Femenino, en tierra donada por privados al dominio público. En la nueva ordenanza casi no se modifican los usos del suelo y la edificabilidad. De la larga lista de obras que debía realizar el desarrollador para equipamiento público, como compensación al municipio, las más significativas realizadas hasta el momento son: una Escuela de nivel inicial y EGB, un Centro de Atención Primaria de la Salud, la Plaza del Distrito Oeste y la Cancha Mundialista de Jockey Femenino. Y como obra de infraestructura, la canalización del Arroyo Ludueña. Quedan pendientes (y con plazos vencidos): la pavimentación de calles, obras de infraestructuras de servicios públicos, donación de tierras y reordenamiento de un asentamiento irregular, entre las más significativas. A partir del relevamiento in situ y a través de imágenes satelitales se pudo comprobar que el avance de las obras de urbanización está notablemente demorado. De los cuatros barrios cerrados, sólo el N° 1, de dimensiones más pequeñas, cuenta con todas las obras de infraestructuras ya realizadas. Sin embargo, sobre un total de poco más de 100 lotes disponibles dentro del predio, sólo 20 están ocupados, para un total de 14 viviendas construidas.

Parque Habitacional Wilde y Newbery:

En este caso hay 3 programas de viviendas: Barrio Abierto; Vivienda Social y Vivienda Colectiva. El resto del suelo se asigna a Comercio y Espacio Público. Los porcentajes de uso de suelo y edificabilidad presentan valores similares. En 2013 se establece una nueva ordenanza que modifica sustancialmente algunos trazados, la ubicación y densidad de las viviendas colectivas (que pasan del 15% de los m² edificables al 47% del total) y los edificabilidad total, pasando de 125.000 m² a casi 240.000 m². Estos cambios no implicaron nuevas obligaciones para el urbanizador y probablemente resultaron de la presión de los privados para obtener mayor financiamiento y mejores ganancias. En este PHI se decide sustituir la donación de espacio público por la construcción de 30 viviendas sociales, para alojar las familias que viven en el asentamiento irregular que se encuentra en el límite Sur del sector del proyecto, y la donación de 130 lotes de interés social al municipio. A diferencia del Ludueña, en este caso sí se verifican algunos de los beneficios del sistema de PHI por convenio público – privado: generar urbanizaciones integrales en la periferia de la ciudad, en continuidad con la trama urbana y con densidades mayores para frenar las urbanizaciones extensivas. A su vez, el hecho de no incluir la categoría Barrios Privado y establecer lotes de dimensiones relativamente pequeños (de 300 a 430 m²); da cuenta de la intención de lograr una urbanización heterogénea e integrada.

Mediante el relevamiento in situ se pudo constatar que no hay signos de inicio de obras.

Parque Habitacional Bouchard:

Este tercer caso se diferencia notablemente de los anteriores, y ha sido sin dudas el que mayor polémica ha desatado. Para su análisis se debe tener en cuenta tres ordenanzas que fueron aprobadas sucesivamente: la n° 8.884/11, que declara como Área de Interés Social el sector, aunque deja pendiente la delimitación exacta del mismo; la n° 8.885/11, que crea el Plan Especial “Parque Habitacional Bouchard”, y la n° 8.886/11, que establece el Plan de Detalle “Palos Verdes”, correspondiente a la Unidad de Gestión 1 del PHI Bouchard.

En tanto la ordenanza de este Parque Habitacional no establece los indicadores urbanísticos para el sector, sino que sólo divide el suelo en 5 Unidades de Gestión y se deja todo el resto para los subsiguientes Planes de Detalles (PD); hemos realizado el análisis sobre usos del suelo y edificabilidad para su Unidad de Gestión 1, el PD Palos Verdes, que es el único aprobado al momento. En el 2013 se aprueba una nueva ordenanza modificando a Palos Verdes. El sector del Barrio Cerrado no sufre ningún tipo de cambio, ya que de hecho venía bastante avanzado en su urbanización. Los cambios se dan entre el Espacio Verde Privado correspondiente al Country y el lugar de las Viviendas Colectivas, pero sin modificar mayormente los porcentajes de cada uso del suelo ni los metros cuadrados edificables. Aquí nos encontramos nuevamente con un caso de Barrio Privado que contradice el discurso oficial de urbanizaciones abiertas y heterogéneas.

Respecto a la polémica que rodea a Bouchard, esta se desata en 2015, impulsada por el partido Ciudad Futura, para frenar el desalojo judicial del tambo denominado “La Resistencia”, ubicado en una de las 5 Unidades de Gestión y donde se desarrolla un proyecto productivo popular. Por este motivo, actualmente el Concejo de la ciudad se encuentra discutiendo una nueva ordenanza para la urbanización del sector.

Parque Habitacional Ugarteche:

Este PHI aprobado en 2013 corresponde a un sector lindero al PHI Ludueña, que en aquella primera ordenanza había quedado catalogado como Área de Reserva para futuro desarrollo. Se trata de un sector de unas 24 Ha, en el que se prioriza la construcción de viviendas colectivas (50% del suelo y más del 70% de los metros cuadrados edificables). Es el primer caso en el que se están respetando los plazos establecidos y se están construyendo los primeros edificios de vivienda colectiva.

Parque Habitacional Calasanz:

El PHI Calasanz, el último aprobado, se ubica en un sector lindero al PH Ludueña y estaba incluido, como Ugarteche, en su Área de Reserva. Calasanz comparte también con Ugarteche establecer un uso del suelo para solo dos programas de viviendas: Barrio Abierto y Vivienda Colectiva. Asimismo, el 15% del suelo debe ser donado para espacio público. Sin embargo en el caso Calasanz, tienen mayor peso la categoría Barrio Abierto, con cerca del 70% del suelo y un porcentaje similar de metros cuadrados edificables.

Dado el corto tiempo transcurrido desde la vigencia de la ordenanza no se puede avanzar en el análisis del cumplimiento de su ejecución, quedando el mismo pendiente para futuros trabajos.

Conclusiones

El considerable atraso en los plazos de ejecución de las obras en los PHIs Ludueña y Wilde y Newbery, y las ordenanzas modificatorias que debieron implementarse, en algunos casos, a pedido de los urbanizadores, da cuenta que el municipio, bajo la lógica del modelo de convenio público-privado, no ejerce una total potestad en el calendario de la planificación de la ciudad. Por el contrario, éste queda en mano de los desarrolladores privados, que se pueden permitir no respetar los plazos o exigir mejores condiciones para su financiamiento. El Estado queda imposibilitado de modificar el convenio por un plazo largo, de hasta 15 años en algunos casos, dependiendo lo establecido en la ordenanza de cada PHI^{iv}.

Indagando los motivos del atraso en los plazos de ejecución en entrevistas mantenidas con funcionarios públicos, estos sugieren que no derivan necesariamente de la puja de intereses entre el sector público y el sector privado por mayor rentabilidad. Por el contrario, indican la acción de múltiples factores que afectan el desarrollo previsto de las obras: el efectivo interés del urbanizador en completar el proceso y para lo cual necesita más tiempo; problemas en las posibilidades de financiamiento, situación desfavorable del mercado inmobiliario y la construcción en la región, etc. Es necesario profundizar y ampliar esta problemática mediante entrevistas a los urbanizadores.

Por otro lado, vista en perspectiva la evolución de los PHI, se puede considerar que el municipio ha ido mejorando la política de convenios urbanísticos, que se verifica con la aprobación en el año 2012 de la Ordenanza n° 8.973/12 denominada “Convenios urbanísticos para Planes Especiales o Planes de Detalle”. La misma establece los marcos generales para la firma de dichos convenios, generando proyectos más homogéneos entre sí y restando posibilidades de presión o negociación a los privados. En ese sentido, resultan

evidentes las diferencias entre Ludueña y Wilde y Newbery, y los últimos dos PHI, que se aprobaron bajo las directrices de la norma citada, dado que, tanto en Ugarteche como en Calasanz se estarían siguiendo algunos de los principios enunciados por la municipalidad. Específicamente, al poner en acto loteos en urbanizaciones abiertas y que continúan la trama de la ciudad, se limitaría la segregación social inherente a la concepción de los barrios privados. También se puede verificar la aplicación del criterio mayor densidad ya que una buena parte de los metros cuadrado edificables se aplican a viviendas colectivas en varias plantas.

Bibliografía

Añaños, M. C. et al. (2015): *Convenios por mayor aprovechamiento urbanístico entre la Municipalidad de Rosario y el sector privado. Instrumentos de generación de plusvalía urbana en el contexto del Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Resumen ampliado presentado en las IX Jornadas de Ciencia y Tecnología, UNR.

Bragos, O. et al. (2015): *Políticas e instrumentos de creación de suelo urbanizado en Rosario 2005 – 2015. Las limitaciones de las decisiones adoptadas*. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.

Municipalidad de Rosario. (2011). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

ⁱ Nicolás Ventroni realiza la investigación en el marco de una Beca de Estímulo a las Vocaciones Científicas otorgada por el CIN, año 2015, bajo la dirección de Oscar Bragos y la codirección de María Celina Añaños.

ⁱⁱ A partir de la planimetría que se anexa en las ordenanzas calculamos las superficies de uso del suelo y el porcentaje de mt² y por esta razón los valores son aproximados.

ⁱⁱⁱ La normativa, en todos los casos, no incluye el Factor de Ocupación Total (FOT), sino Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y alturas máximas. A partir del entrecruzamiento de datos señalados en la nota anterior y considerando una altura libre de 2,5 m por piso, llegamos a una estimación de la edificabilidad máxima admitida.

^{iv} Wilde y Newbery: 15 años (artículo 10.5 de la Ordenanza 8.431/09 y artículo 10.5 de la Ordenanza 9.061/13). Palos Verdes: 10 años extensibles a 15 (artículo 8.5 de la Ordenanza 8.886/11). Ugarteche: 10 años extensible a 15 (artículo 7 c de la Ordenanza 9.117/13).