

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

Añaños, M. C.; Habichayn, A.; Viadana, A.; Ferrero, G. ; Procopio, O.; Lambrisca, G., Ventroni, N.; Muñoz, G.

Centro de Investigaciones en Políticas Públicas y Sociedad-Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RR. II. E-mail : ananosmariacelina@gmail.com

Introducción

La definición de las Normas Urbanísticas del Plan Urbano de la Ciudad de Rosario se realizó entre 2008 y 2013, cerrando un proceso iniciado en los años noventa (revisiones de los Planes Directores de los años 1990, 1995 y 1999) con el objetivo de sustituir el Plan Regulador 1968 y el Código Urbano de 1967. El cambio del antiguo código urbano por el nuevo conjunto de normas se realizó mediante una estrategia en la que se fueron elaborando múltiples ordenanzas (y decretos) ad hoc que fueron progresivamente sentando jurisprudencia, ahora integradas en las Normas Urbanísticas.

Las bases de este proceso fueron planteadas en el Plan Urbano 2007-2017 en el que se despliegan intenciones, propuestas y aspiraciones de intervenciones sobre la ciudad, con un alto grado de formalización que permite visualizar la imagen física de la ciudad actual y la futura. El texto es considerado un documento donde se plasma un camino: lo transitado hasta el momento, el plan de conjunto de la ciudad y los logros resultantes de diversos emprendimientos (Municipalidad de Rosario, 2011). También es presentado como el correlato físico de los objetivos que sustentaron el PER+10 (Municipalidad de Rosario, 2009), es decir el plan estratégico para la ciudad de Rosario y el rol metropolitano que se aspira para la misma, presentado en 1998.

El PER+10 se concibió como un gran proyecto colectivo con objetivos primarios y líneas de acción a ser llevado adelante en concertación entre la administración pública y el sector privado (sectores sociales y económicos) y se estableció con el PUR 2007-2017 una relación dialéctica y dinámica entendida como un proceso de planificación concurrente.

No es el lugar aquí de hacer una presentación exhaustiva del marco conceptual de la Planificación Estratégica (PE) general y de la específica en lo urbano, pero sí identificar los principales lineamientos establecidos en el PER+10 en la medida que luego se transcriben en términos operativos en las nuevas normas urbanas. Como plantea el documento (Municipalidad de Rosario, 2009, p. 32) y volcado en forma muy esquemática, la PE es un proceso de **concertación** de actores locales para transformar la realidad actual; fundado en la participación ciudadana; orientado al desarrollo sustentable a largo plazo; sostenido en consensos y procura prevenir antes que corregir y estimular antes que regular. La PE y su extensión a lo urbano vino de la mano de consultores externos de origen europeo, en particular Jordi Borja, quien junto con otros autores (Borja, Castells, Belil y Benner, 1998), plantean su aplicación a nivel urbano. Y, si bien entienden que la planificación estratégica no es un programa de gobierno, **sí** se debe traducir en normas, asignación de financiamientos, definición de medidas administrativas, etc. En síntesis la consideran un contrato político que se establece entre las instituciones políticas y la sociedad civil. Desde el ángulo político podemos agregar que implica un tipo de Gobernanza dentro del marco del neoliberalismo.

De esta breve presentación se desprende que un elemento central del cambio en la planificación urbana de la ciudad es la concertación público-privada (Municipalidad de Rosario, 2011, p. 45). Sobre la base de ese principio el plan generó instrumentos específicos de gestión para la concertación e instrumentos de redistribución de los beneficios económicos generados por la misma.

Son instrumentos de gestión para la concertación: los Convenios Urbanísticos; el Régimen Diferencial para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales; los Convenios Urbanísticos Interjurisdiccionales; el Régimen de Concesión con Obra Pública; los Convenios de Esfuerzo Compartido y el Régimen de Contribución por Mejoras.

De ese conjunto, el presente trabajo aborda los Convenios Urbanísticos. Estos son instrumentos jurídicos y de gestión entre la Municipalidad y otros organismos públicos y/o agentes privados que se establecen para varias acciones en nuevas urbanizaciones o para reconvertir, reformar, rehabilitar áreas existentes en parcelas mayores de 5000 metros cuadrados, y donde se definen Planes Especiales y Planes de Detalle (Municipalidad de

Rosario, 2011, p.102), a cargo de la Secretaría de Planeamiento, pero también en otras situaciones de superficie menor.

Se clasifican en:

-CU de nueva urbanización y/o de reconversión urbana, en suelos urbanizables de grandes superficies. Pueden ser operaciones de urbanización básica o integral o de subdivisión de suelo.

-CU para desarrollos especiales, en suelos no urbanizables, para desarrollos especiales que se plantean una urbanización integral de bajo impacto ambiental, para emprendimientos productivos de gran escala (que incorporen tecnología avanzada y tengan una generación directa de empleo; de infraestructura o de servicios a las actividades de transporte y movimientos de cargas; logísticos destinados a actividades de servicios integrados a empresas y al tránsito intermodal).

Ajustando nuestro foco, de estos dos tipos de convenios nos ocupamos de los concernientes a nuevas urbanizaciones y o reconversión urbana. Cabe aclarar que por el momento no abordamos los beneficios económicos generados por los convenios mediante la figura de “aprovechamiento urbanístico”,¹ tema que se trabajará posteriormente.²

El objetivo principal que nos planteamos acá es mostrar algunos resultados de ese proceso de estudio que permite ubicar en las distintas ordenanzas de las Normas Urbanísticas la inclusión

¹ **Instrumentos de redistribución de los beneficios del desarrollo urbano**

El uso del mayor aprovechamiento urbanístico

La figura del uso de mayor aprovechamiento urbanístico ó edilicio se establece cuando por aplicación de las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario –a través del Reordenamiento Urbanístico, los Planes Especiales, los Planes de Detalle y el Régimen Diferencial para el desarrollo de Edificios Especiales– se otorguen indicadores excepcionales que signifiquen un beneficio extraordinario para el propietario de suelo involucrado. Los actores beneficiados con estas determinaciones normativas deben efectuar un aporte económico a modo de "precio compensatorio", el cual queda estipulado en cada uno de los instrumentos mencionados y seguir los procedimientos que regula el municipio.

Los destinos de estos recursos obtenidos son derivados a los fondos establecidos en las distintas ordenanzas o destinados a la construcción de obras también especificadas en las mismas.

<http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/instrumentos-normativos>

² El trabajo es parte del PID 227 *La normativa urbanística en la ciudad de Rosario. Viejos y nuevos instrumentos para la generación de plusvalía urbana en el contexto del Plan Urbano Rosario 2007-2017. Proceso político-técnico y resultados de su aplicación*. El mismo se inició en 2014.

de los nuevos instrumentos de gestión en tanto marco general, lo cual aporta a constituir la base documental y presentar el estado de avance en la generación de Convenios Urbanísticos en el período 2005-2010 e incorporar al panorama, en la medida que fue posible, otros más recientes.

Metodología

El trabajo se realizó mediante fuentes documentales (Ordenanzas y Decretos) disponibles en la web de la Municipalidad de Rosario y en la Secretaría General de Planeamiento del Concejo Municipal de Rosario y una entrevista a la responsable de la Coordinación de Gestión Urbana de la Municipalidad de Rosario, a fin de establecer el estado de avance de los convenios urbanísticos.³

Resultados

Presentación preliminar de la Normas Urbanísticas

En la nueva normativa la ciudad se divide en cuatro áreas (o cordones), cada una con su respectiva ordenanza: la Nº 8243/08 para el Reordenamiento Urbano del Área Central y el 1º Anillo Perimetral; la Nº 8244/08 para el Reordenamiento Urbano del 1º Anillo Perimetral al Área Central; la Nº 8980/12 para el Reordenamiento Urbano del 2º Anillo Perimetral al Área Central y la Nº 9068/13 para el Reordenamiento Urbano de los Cordones Perimetrales.⁴

Según cada área o parte de la ciudad, se encuentran disposiciones de convenios en relación a los distintos instrumentos de desarrollos especiales: Plan de Distrito; Plan Maestro; Plan Especial; Plan de Detalle y Área de Protección. También se incorporan convenios para el Desarrollo de Proyectos Edilicios Especiales; Proyectos Edilicios en Grandes Parcelas;

³ Agradecemos por este medio la amplia colaboración de la Arq. María Elide Lanza para aportarnos copia de una serie de convenios no accesibles en la web. Asimismo agradecemos la entrevista que nos otorgó la Arq. Florencia Sbarra, a cargo de la Coordinación de Gestión Urbana, para informarnos sobre el conjunto de convenios urbanísticos bajo su supervisión, lo cual nos aportó un panorama completo y actualizado de la situación.

⁴ Una de las cuestiones más complejas para comprender el Plan Urbano en forma global (y de esa forma llegar a una síntesis de la ciudad que se propone) se sitúa en el hecho de que todavía no se ha cumplimentado la publicación de la estructura de los textos unificados de las Normas Urbanísticas (Ordenanza 9262/2014) y se cuenta solo con las Normas Urbanísticas por Área.

Tramos de Completamiento; Áreas de Reserva de planes especiales; Corredores Urbanos; Parcelas Frontistas del Frente Costero; Proyectos Edilicios de Articulación; Contribución por aprovechamiento exceptivo de altura. Muchos de estos instrumentos se imbrican entre sí y configuran una compleja matriz difícil de describir. Lo que sí queda claro de la lectura de las cuatro ordenanzas, es que el Plan Urbano ha realizado un análisis pormenorizado de la ciudad, manzana por manzana, para establecer la situación actual y los posibles cambios y condiciones de concertación con el sector privado. Dicho de otro modo, el Plan Urbano transparenta las condiciones en que el sector privado puede acceder a mayores beneficios económicos y las reglas de concertación/negociación (bajo la forma de trámites y procedimientos, de acuerdo a lo que se negocie).⁵

Estas condiciones figuran en cada ordenanza en su parte final bajo el título de Procedimientos Especiales que por razones de espacio no podemos presentar acá.

Convenios establecidos

La información recabada en la Secretaría General de Planeamiento del Concejo Municipal de Rosario para los años 2005-2010 permitió registrar 25 convenios urbanísticos. Una parte se refiere a acuerdos de tenencia precaria; regularización de permisos de construcción; etc. y no entran en la figura de “pago compensatorio”. Otra parte sí implicó dicho pago bajo distintas modalidades. Estos fueron en total cinco convenios y se deberá proseguir el análisis ampliando la información.

La entrevista con la responsable la Coordinación de Gestión Urbana de la Municipalidad de Rosario permitió acceder por el momento al listado de convenios bajo seguimiento o ya cerrados: Puerto Norte (convenios con 6 Unidades de Gestión); Av. 3 Vías (convenios con 3 Unidades de Gestión); Parque Habitacional Ludueña; Parque Habitacional Ugarteche; Wilde y Newbery; Palos Verdes; Casino Rosario; Centro Comercial Fisherton; Outlet Paso del Bosque; Plataformas Productivas; Convenios de Menor Escala; Frente Costero; Pasaje Tarrico; Área Central y 1er Anillo; Convenios por Mayor Aprovechamiento.

⁵ Este modo de planificación urbana deja abierta la incertidumbre sobre el modelo de ciudad que se está produciendo y el que puede llegar a ser en el futuro ante un capital financiero inmobiliario poderoso y ávido de ganancias extraordinarias. Puerta que queda abierta en asociación con el capital privado que plantea la Planificación Estratégica (Vainer, 2013; Janoschka, 2002).

Esta información, si bien es importante, todavía necesita ser desagregada para poder proceder al conocimiento particular de cada convenio en la medida que en algunos casos solo se pudo conocer la categoría o una cifra general sin identificación de la ordenanza correspondiente.

Reflexiones a modo de cierre

El trabajo presenta en forma resumida, si bien con alguna extensión, lineamientos de parte de un trabajo en curso con resultados aún muy preliminares. Cabe señalar que la tarea enfrenta inconvenientes y tiempos largos para obtener la información necesaria, en parte, porque se está ante un proceso complejo, dinámico y en curso en que los distintos elementos requeridos exigen ser rastreados en diferentes documentos y ámbitos de la gestión, así como del gobierno local de la ciudad de Rosario. El conocimiento que nos proponemos se asemeja en cierto modo a un rompecabezas donde poco a poco vamos encontrando las piezas y viendo cómo encajan. El recorrido hecho permite sin embargo contar con una base documental relativamente sólida para continuar avanzando y profundizando el tema.

Referencias

Peinado, G., Barenboim, C., Lagarrigue, P. y Nicastro, M. (2015). Análisis de los convenios urbanísticos como instrumento de política pública en la ciudad de Rosario, Argentina. Ponencia. Seminario Internacional: El Derecho a la Ciudad en América Latina, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24-24 abril.

Borja, J., Castells, M., Belil, M., y Benner, C. (1998). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.

Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. EURE Vol. 28, N° 85.

MUNICIPALIDAD de ROSARIO, (2009), Plan Rosario Metropolitana Estrategias 2018. Rosario: Municipalidad de Rosario.

MUNICIPALIDAD de ROSARIO (2011), *Plan Urbano. Rosario 2007-2017*. Municipalidad de Rosario, Rosario.

Municipalidad de Rosario (2011). Plano Urbano 2007-2017. Rosario, Municipalidad de Rosario.

Vainer, C. B. (2013). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, 8.