

CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISPUTAS TERRITORIALES Y ORDENAMIENTO URBANÍSTICO. La reforma del Código Urbano en la ciudad de Rosario.

Oscar Bragos - oscarbragos@express.com.ar

Facultad de Arquitectura / Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El trabajo se refiere a la propuesta de reordenamiento urbanístico para las áreas más céntricas de la ciudad de Rosario elaborada por la Secretaría de Planeamiento Municipal y aprobada en marzo del corriente año, luego de un debate y profundas discusiones iniciadas exactamente un año antes y que parecen no haber concluido aún.

Se entiende que el análisis y la crítica de una propuesta de reformulación de instrumentos de ordenamiento de escala intermedia –como lo es el código urbano– no debe agotarse en sus disposiciones técnicas, sino que debe tener en cuenta, fundamentalmente, el momento en que estas propuestas se formulan. De acuerdo con ello, en el estudio se abordan las siguientes cuestiones:

- El crecimiento económico y la industria de la construcción
- Los efectos de la actividad en la industria de la construcción
- La disputa por el territorio
- Los cambios en los instrumentos de ordenamiento
- La regulación urbanística contenida en el Código Urbano
- Los criterios para el reordenamiento urbanístico
- Las propuestas del reordenamiento urbanístico

Palabras clave

Código urbano – plan urbano – mercado inmobiliario – industria de la construcción

CRESCIMENTO ECONÔMICO, DISPUTAS TERRITORIAIS E PLANEJAMENTO URBANÍSTICO. A reforma do Código de Planejamento na cidade de Rosário.

Oscar Bragos - oscarbragos@express.com.ar

Facultad de Arquitectura / Universidad Nacional de Rosario

Resumo

O artigo trata sobre a proposta de re-ordenamento urbanístico para as áreas mais centrais da cidade de Rosário que fora elaborada pela Secretaria de Planejamento Municipal y aprovada em março deste ano, depois de um debate y acirradas discussões que se iniciaram exatamente um ano antes e que parece ainda não ter concluído.

Pressupõe-se que a análise e a crítica de uma proposta de mudança nos instrumentos de planejamento da escala intermédia –como de fato é o código de planejamento– não se acabam no estudo de suas disposições técnicas e que é preciso considera, fundamentalmente, o momento no qual as propostas são formuladas. Assim sendo, o estudo compreende as questões que a seguir são indicadas:

- O crescimento econômico e a indústria da construção
- Os efeitos da atividade na indústria da construção
- A disputa pelo território
- Os câmbios nos instrumentos de ordenamento
- A regulação urbanística contida no Código de Planejamento
- Os critérios para o re-ordenamento urbanístico
- As propostas do re-ordenamento urbanístico

Palavras chave

código de planejamento – plano diretor – mercado imobiliário – indústria da construção

CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISPUTAS TERRITORIALES Y ORDENAMIENTO URBANÍSTICO. La reforma del Código Urbano en la ciudad de Rosario.

Oscar Bragos - oscarbragos@express.com.ar

Facultad de Arquitectura / Universidad Nacional de Rosario

- El crecimiento económico y la industria de la construcción

El Área Metropolitana Rosario se encuentra atravesando por un profundo crecimiento de la actividad económica que, a partir de la crisis del año 2001 – 2002 cuando se pone fin a la política de convertibilidad de la moneda nacional y su consiguiente y paulatina depreciación, profundiza tendencias que ya se venían manifestando. Ese crecimiento de la actividad económica en la región se expresa, entre otros, en los siguientes aspectos:

- la sojización de la actividad agrícola (dentro del proceso de agriculturización ya iniciado),
- la consolidación de un sistema de puertos sobre el río Paraná, que se extiende a lo largo de una franja ribereña de aproximadamente 75 km. de extensión (y que se encuentra aún en crecimiento),
- la conformación y consolidación de un polo aceitero (en relación con las terminales portuarias),
- el desarrollo de la agroindustria (particularmente en localidades del interior de la región),
- las mejoras en el sistema regional de conectividades y el desarrollo de nuevos proyectos viales y ferroviarios (el Proyecto Circunvalar Rosario, cuya ejecución permitirá contar con una nueva red ferroviaria de acceso a las terminales portuarias).
- la creciente actividad de la industria de la construcción, no sólo en la ciudad central sino también en otras localidades menores de la región,
- el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios bajo la modalidad de barrios cerrados y clubes de campo, en Rosario y en distintas localidades del área metropolitana,
- las migraciones intrametropolitanas (de Rosario a otras localidades del área metropolitana) y las migraciones regionales (de provincias del norte a la ciudad de Rosario).

Una de las claves para entender este proceso de cambios territoriales, económicos y sociales está en la cuestión indicada en primer término: la agriculturización y sojización del campo. La agriculturización no es un proceso nuevo en la región (el sur de la provincia de Santa Fe) sino que se inicia ya a mediados de los años setenta. La sojización sí es más reciente y se profundiza a partir de la post crisis del año 2001 - 2002, cuando el precio internacional de los granos (en dólares) crece constantemente, mientras que en el país se devalúa progresivamente la moneda nacional. Esta situación macroeconómica se expresa concretamente en la expansión de los cultivos de soja a partir de la puesta en práctica –en forma masiva– de un núcleo tecnológico (sistema de labranza de siembra directa, soja transgénica, glifosato, parque de maquinarias) que extiende la frontera agrícola ya que hace posible el desarrollo de cultivos en tierras antes no aptas para la agricultura e instala nuevas escalas de producción, cuyas consecuencias son la capitalización de la actividad y la concentración de la producción.

Los grandes beneficios que arroja la actividad agrícola inmediatamente se traducen en una vertiginosa valorización de la tierra rural (donde el precio está determinado por la productividad del suelo en relación con los precios de la soja y por las expectativas de mejores precios internacionales), los cambios en los sistemas de arrendamiento (contratos anuales y a quintal fijo, lo que implica que el propietario no asume ningún tipo de riesgo) y la generación de beneficios extraordinarios.

Estos beneficios extraordinarios, además de dinamizar otros sectores de la economía, tales como la agroindustria, el comercio y los servicios, se han volcado masivamente a la industria de la construcción, imprimiéndole un intenso dinamismo. Las particularidades de la situación económica y financiera del país explican esta situación:

- 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.

Ante la ausencia de “atractivos financieros”, la inversión de capital en la industria de la construcción tiene como efecto que la vivienda se ha convertido en una suerte de activo financiero, y que, por lo tanto, debe ofrecer situaciones más ventajosas frente al (bajo) interés bancario y a la (creciente) inflación, tal como claramente lo indican las Tablas N° 1 y N° 2 que a continuación se exponen:

TABLA N° 1: VALORIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS. Evolución de precios de los inmuebles y de los intereses bancarios. Años 2006 – 2007.

RENDIMIENTOS ACTIVOS FINANCIEROS	DEPTO. NUEVO EN BS. AS.	DEPTO. USADO EN BS. AS.	DEPTO. USADO EN OTRAS CIUDADES	PLAZO FIJO EN PESOS	PLAZO FIJO EN DÓLARES
INCREMENTO 2006 - 2007	13 %	13 %	19 %	11,5 % a 12,5 %	2,75 % a 4,50 %

FUENTE: Elaboración propia con datos de “Reporte Inmobiliario” correspondientes al año 2007

TABLA N° 2: VALORIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y DEPRECIACIÓN DE LA MONEDA. Valores anuales medidos en el mes de diciembre con respecto al mes de diciembre del año anterior. Período 2002 – 2006.

AÑO	PRECIO DEL M ²	COTIZACIÓN DEL DÓLAR	ÍNDICE DE PRECIOS
2002	101 %	245 %	41 %
2003	9 %	15 %	4 %
2004	17 %	1 %	6 %
2005	25 %	2 %	12 %
2006	13 %	3 %	10 %

FUENTE: Elaboración propia con datos de “Reporte Inmobiliario” correspondientes al año 2007

De esta manera, los excedentes de capital provenientes del sector agropecuario de la región se invirtieron directamente en la industria de la construcción. Las expectativas de buenos precios a nivel internacional para los *commodities* permiten presumir que esta tendencia a derivar excedentes de capital al mercado inmobiliario habrá de continuar, si bien quizás a un ritmo menor, debido a incrementos en los precios de los materiales de la construcción, de la mano de obra y de la tierra que provocan un amesetamiento en la actividad y la disminución de los valores referidos a la rentabilidad de los inmuebles.

Si bien la rentabilidad del sector no es alta (el alquiler de un departamento arroja una renta anual en torno del 4 / 5 % del valor de la propiedad), la inexistencia de otros medios para canalizar las inversiones de capital, asociada a la desconfianza, determinan que la construcción continúe siendo el único medio atractivo para mantener y reproducir el capital.

Es así como se disparó el precio de los inmuebles, por el rol que le toca desempeñar como activos financieros, encareciendo significativamente la posibilidad del acceso a la vivienda propia a los sectores medios y profundizando de esta manera la brecha que separa a los distintos sectores sociales en el país. En la Tabla Nº 3 se da cuenta de la distancia cada vez mayor entre los ingresos medios y los precios de los inmuebles.

TABLA Nº 3: VALORIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y DEPRECIACIÓN DE LOS INGRESOS. Evolución de precios de los inmuebles y de los ingresos. Período 2002 - 2007

MONTOS	2002	2007
Precio del m ² construido en dólares	800,00	1.300,00
Ingresos medios en dólares	400,00	420,00

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Reporte Inmobiliario" correspondientes al año 2007

- Los efectos de la actividad en la industria de la construcción

La actividad de la industria de la construcción ha sido muy intensa en Rosario durante estos últimos años post-convertibilidad. Una actividad que también se registra en otras localidades de la región y que da cuenta de la inversión del excedente del sector agrícola en el sector inmobiliario; como activo financiero en las ciudades más grandes, como bien de uso y también como bien de cambio en las ciudades menores. En la siguiente Tabla Nº 4 se exponen los valores que expresan este creciente dinamismo en la construcción en los años posteriores a la crisis.

TABLA Nº 4: DINÁMICA DE LA CONSTRUCCIÓN EN LAS CIUDADES DE ROSARIO, CASILDA Y GÁLVEZ. Superficie de obra nueva según expedientes presentados y aprobados para su ejecución. Período 2002 – 2007.

AÑO	ROSARIO M²	CASILDA M²	GÁLVEZ M²
2002	212.124	18.145	5.809
2003	350.685	24.127	6.990
2004	830.048	15.468	7.935
2005	707.139	25.163	10.748
2006	1.180.347	39.153	17.883
2007	1.792.834	30.882	17.428

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario y del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

En la ciudad de Rosario, este intenso desarrollo de la actividad trajo aparejado un acelerado proceso de sustitución edilicia, en particular en sus áreas centrales. Un proceso que, de acuerdo con el estudio realizado previamente a la elaboración de la propuesta de reordenamiento urbanístico del anillo perimetral¹, se distingue por lo siguiente:

- El área central (que se corresponde con la Sección Catastral Primera, el sector comprendido entre la primera ronda de bulevares y el río Paraná) 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. Los siguientes datos dan cuenta de ello:
 - En el segundo semestre de 1997 en el área central se concentraba el 46 % de la superficie construida en la ciudad, mientras que en el primer semestre de 2005, esos valores descienden al 38 %.
 - Para el mismo período, el sector sur del primer anillo perimetral, pasa del 5 % al 8 % en cuanto a la concentración de superficie construida.
 - Una de las secciones catastrales comprendidas en el sector oeste del primer anillo perimetral duplica los valores, pasando del 6 % al 12 % de la superficie construida.
 - Por su lado, la otra sección catastral comprendida en el sector oeste del primer anillo perimetral, también sube significativamente y pasa del 5 % al 9 %.
- 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

¹ El estudio al que se hace referencia forma parte de la fundamentación de la propuesta de reordenamiento urbanístico que la Secretaría de Planeamiento Municipal expone públicamente en marzo de 2007.

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, de esta más reciente tendencia de desplazamiento de la nueva construcción de edificios en altura hacia el oeste del área central.

Esta concentración territorial de tan intensa actividad en la construcción trajo aparejado numerosas quejas por los inconvenientes ocasionados por la ejecución de obras de edificios. Precisamente, la prensa escrita local comenzó a hacerse eco de estas preocupaciones de los vecinos prácticamente en el mismo momento en que tomó estado público la tarea iniciada de reformulación de la normativa. Por ello, es que se interpretó que la propuesta de modificación de la normativa venía a propósito de calmar el creciente malestar de los vecinos por los inconvenientes ocasionados por la actividad de la construcción.²

² De acuerdo con una nota publicada por el Diario La Capital, desde el año 2006 en apenas quince meses se contabilizan 8.000 quejas de vecinos por distintos motivos ligados a la construcción. Esto derivó en 6.800 notificaciones e informaciones de los inspectores, 1.772 actas labradas por infracciones por daños serios y 750 clausuras de obras en ejecución por infracciones graves. (LC, 18 de abril)

- **Disputas territoriales**

La descripción hasta aquí realizada en los dos títulos anteriores da cuenta de la concurrencia de actividades, emprendimientos y sectores sociales en un mismo territorio pero con demandas diferentes. La actividad agrícola demanda de vías de comunicación apropiadas para llegar a los centros de acopio y de estos a las terminales portuarias, las terminales portuarias y las industrias aceiteras pugnan por un espacio sobre la costa con buenas condiciones de accesibilidad, los barrios cerrados demandan de sitios accesibles y si vienen acompañados de atractivos ambientales y/o paisajísticos mejor, la industria de la construcción busca suelo urbano accesible, bien ubicado, con altos niveles de infraestructuración, servicios y equipamiento urbano y con posibilidades de un uso intensivo que garanticen rentabilidad en la inversión, la población migrante busca un lugar donde construir su vivienda, los que salen de la ciudad lo hacen en busca de mejores condiciones ambientales y de seguridad (y de oportunidad de terrenos más baratos). Dentro de estos intereses cruzados, el gobierno local debe fijar las reglas del ordenamiento territorial.

La forma que adopta el territorio se va modelando al calor de estas disputas por espacios en su interior por parte de actividades, empresas y grupos sociales va definiendo. El territorio, en particular los ámbitos metropolitanos, parece configurarse hoy según el modelo de ciudad-archipiélago, donde islas dispersas que parecen coexistir se oponen y rechazan entre sí. Un territorio de geografías desiguales –como describe D. Harvey a los resultados de los procesos actuales– se presenta, en principio, como una caracterización posible del área metropolitana donde se está construyendo una ciudad más fragmentada y más desigual, donde bolsones de pobreza cohabitan con bolsones de riqueza, donde la especulación mercantil convive con la fragmentación social. Esta ciudad-archipiélago exhibe una discontinuidad entre los suelos edificados; discontinuidad que remite a una condición fragmentada, pero en absoluto aislada, una discontinuidad muy conectada a nivel territorial y donde esa articulación entre las “islas” no puede encontrar una explicitación unitaria.

Es entonces en ese territorio que tiene lugar la propuesta de reordenamiento urbanístico para las áreas más centrales de la ciudad de Rosario que formula la Secretaría de Planeamiento Municipal.³

- **Los cambios en los instrumentos de ordenamiento**

En las dos últimas décadas, el cuerpo de la normativa urbanística de Rosario se ha visto reformulado, completado y actualizado constantemente. No obstante, cuando se trata de discutir el plan general para la ciudad, estos proyectos –si bien expresan la nueva política urbana municipal y han orientado la actuación del gobierno local en la materia en estas últimas décadas– no lograron pasar aún la instancia legislativa, como en efecto se verá a continuación.

El “Plan Regulador Rosario” de 1968 todavía sigue siendo el plan de ordenamiento urbano vigente en la ciudad de Rosario. Un plan que fue revisado por primera vez en 1991, año en el que se presentó una propuesta de nuevo plan, posteriormente girada al Concejo Municipal para su tratamiento.⁴ Este nuevo plan para la ciudad no fue tratado por el Concejo, motivo por el cual el Departamento Ejecutivo lo retiró posteriormente y preparó una nueva versión que se presentó nuevamente al Concejo Municipal en el año 2000⁵; documento que mereció igual suerte en el seno del Concejo Municipal. Por ese motivo, la nueva administración que asumió en el año 2003 decidió elaborar una nueva propuesta, tomando como base el último documento de plan preparado por la Secretaría de Planeamiento.

Así es que, en agosto del año 2004, se constituyó la “Mesa de Concertación del Plan Urbano Rosario” donde representantes de distintos sectores de la sociedad

³ La propuesta corresponde a la reformulación urbanística de los sectores denominados Área Central (el sector delimitado por Bulevar Oroño, Avenida Pellegrini y el río Paraná) y Primer Anillo Perimetral del Área Central (el sector delimitado por Bulevar Oroño y Avenida Francia hacia el oeste y por Avenida Pellegrini y Bulevar 27 de Febrero hacia el sur) aprobadas en la Ordenanza N° 8243 / 08 (Reordenamiento Urbanístico del Área Central) y en la Ordenanza N° 8244 / 08 (Reordenamiento Urbanístico del Primer Anillo Perimetral al Área Central).

⁴ Se trata del documento “Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano” que fuera elaborado por la Secretaría de Planeamiento Municipal de acuerdo con lo oportunamente solicitado por el Concejo Municipal según Decreto N° 7.956/90. El documento fue preparado por un equipo conformado por técnicos de la Secretaría de Planeamiento y docentes de la FAPyD - UNR seleccionados por concurso público de antecedentes.

⁵ Se hace referencia al “Nuevo Plan Urbano”, que fuera preparado por la Secretaría de Planeamiento en función del documento que en 1998 elaborara un equipo docente de la FAPyD - UNR en el marco del Convenio de Cooperación Académica entre la Facultad de Arquitectura y la Municipalidad de Rosario. De acuerdo con ese convenio, los tres talleres de urbanismo de la FAPyD - UNR desarrollaron distintas actividades: un equipo docente tuvo a su cargo la elaboración de una propuesta de plan general, el segundo de una propuesta de plan para el área central y el tercero de propuestas de proyectos urbanos para sitios especiales del interior de la ciudad.

participaron en cuatro instancias de discusión acerca de los contenidos y los lineamientos y directrices generales que formarían parte del futuro plan de ordenamiento urbanístico de la ciudad.⁶

Ya en marzo de este año, la Municipalidad de Rosario presentó ante el Concejo Municipal el documento del “Plan Urbano Rosario 2007 - 2017” que fuera elaborado de acuerdo con aquellos principios generales consensuados en el año 2004.

De esta manera, la propuesta de modificación del código urbano que se analiza en este trabajo tomó estado público sin que aún se hubiera presentado y discutido el plan general para la ciudad. Situación que hubiera sido deseable, ya que el plan es la figura de la planificación urbana básica y necesaria para la elaboración de otros instrumentos de ordenamiento que hacen posible la aplicación del plan.

No obstante, no se trata del primer caso de revisión normativa previa a la discusión del plan. Una serie de propuestas recientes tendientes a detener procesos de sustitución edilicia en curso (Bulevar Oroño)⁷, a limitarlos y controlarlos (Barrio Pichincha)⁸ o a incorporar nuevos instrumentos de gestión⁹, han sido aprobadas en estos últimos años.

Del mismo modo, también se aprobaron distintas propuestas para la protección de áreas de valor patrimonial en distintos sectores de las zonas más centrales de la ciudad.¹⁰ Por su lado, el Concejo Municipal, preocupado por los efectos de la

⁶ El producto de esas jornadas de discusión fue la “Carta de Concertación”, donde los representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil acodaron las directrices generales respecto de la inserción metropolitana de Rosario, el ordenamiento territorial, la promoción de la vivienda y la provisión de los servicios, la recuperación de los espacios públicos y del equipamiento, la preservación del medio ambiente y del patrimonio construido, la reestructuración de la movilidad (el tránsito y el transporte) y la nueva dimensión de la centralidad.

⁷ Se trata de la Ordenanza N° 7.910/05 de creación del “Área de Protección Histórica, Urbanística y Arquitectónica Bulevar Oroño entre calle Montevideo y Avenida Rivadavia”, que fija nuevas condiciones de intervención para proteger el patrimonio arquitectónico existente a lo largo de ese caracterizado espacio público de la ciudad, a la cual le sigue la Ordenanza N° 7.974/06 del “Área de Protección Histórica, Urbanística y Arquitectónica Bulevar Oroño entre Bulevar 27 de Febrero y Bulevar Seguí” que también trata de proteger la edificación existente frente a esta vía de circulación.

⁸ Se hace referencia a la Ordenanza N° 8.125/06 “Plan Especial Barrio Pichincha”, que establece condiciones específicas de intervención con el propósito de recualificar ese singular sector de la ciudad y proteger su patrimonio arquitectónico.

⁹ Se trata de casos específicos de “recuperación de plusvalías”, presentados como “compensación por reclasificación urbanística”.

¹⁰ Entre otras, se mencionan la Ordenanza N° 7.740/04 “Entorno Teatro El Círculo”, que declara Área de Preservación Histórica (APH) al área que circunda el mencionado edificio ubicado en calle Mendoza esquina Laprida; la Ordenanza N° 7.955/04. “Predios Fronteros al Pasaje Santa Cruz” que define indicadores específicos para la construcción en esa cuadra; la Ordenanza N° 7.801/04 “Normativa Particular del Parque Hipólito Yrigoyen”, que define las distintas áreas de parque e identifica los edificios y conjuntos de edificios a

intensa actividad de la construcción, decidió la suspensión del otorgamiento de nuevos permisos de construcción en otros sectores de la ciudad hasta tanto se definieran nuevos parámetros urbanísticos tendientes a proteger la edificación existente en ellos.¹¹

- **La regulación urbanística contenida en el Código Urbano**

En el documento de presentación de la propuesta de reformulación de la normativa se señala que los indicadores urbanísticos que contiene el Código Urbano de la ciudad de Rosario para los distintos distritos (áreas y arterias) en que se dividen las secciones catastrales se basan 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.

El primer principio encuentra su fundamento, si bien esto no se explicita de esta manera en el documento del Código Urbano, 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.

proteger en ese sector de la ciudad; la Ordenanza N° 7.953/05 de creación del "Área de Protección Histórica, Urbanística y Arquitectónica Paseo Hilarión", que fija las condiciones de intervención para la protección del conjunto arquitectónico existente sobre Pasaje Monroe y su entorno.

¹¹ Se trata de la Ordenanza N° 8.107/06 de creación del "Área de Preservación Histórica de Barrio Parque" correspondiente al sector urbano donde se ubican las primeras unidades habitacionales de las "Viviendas del Trabajador" construidas por la Municipalidad de Rosario en la década de los años veinte del siglo pasado y que son el antecedente del Servicio Público de la Vivienda, ente autárquico del gobierno local.

El segundo principio se basa, en una primera observación, en un criterio correcto: 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.

Después de cuarenta años de vigencia del Código Urbano –que fuera modificado en distintas oportunidades, si bien nunca en los modos de entender la asignación de los índices de edificabilidad a distintas porciones del territorio municipal– los resultados de su aplicación demandan su revisión total y su reformulación. Una revisión que apunte precisamente a definir nuevos criterios para la asignación de índices de edificabilidad en distintos sectores de la ciudad y no una simple disminución de esos valores para determinados distritos tal como se ha hecho hasta el presente y que, en definitiva, no ha modificado la "esencia" de este instrumento urbanístico.¹²

De acuerdo a como está formulado y de acuerdo con los indicadores urbanísticos establecidos, el Código Urbano habilita grandes extensiones de la ciudad –su área central, el anillo o corona que la rodea y otros sectores urbanos– para la construcción de edificios de departamentos en altura, el emprendimiento inmobiliario más significativo en la ciudad de Rosario durante décadas. De esta manera, el Código Urbano no resulta 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.

Los estudios realizados para la preparación de la propuesta de nuevos indicadores urbanísticos demuestran que, en el país, y sin considerar Buenos Aires, Rosario es la ciudad que, por normativa, tiene el porcentaje más elevado de superficie destinada a un uso más intensivo del suelo (FOT 3,5 y más), tal como se demuestra en la siguiente Tabla N° 5:

¹² En la década de los ochenta se procedió a reducir el índice edilicio máximo (FOT) correspondiente a los distritos A y B del Código Urbano. Estos distritos se ubican en la Sección Catastral Primera, considerada genéricamente como el área central de la ciudad.

TABLA Nº 5: SUPERFICIES PREVISTAS PARA UN USO INTENSIVO DEL SUELO EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA DE CIUDADES ARGENTINAS. Superficie de la planta urbana con FOT igual o superior a 3,5 en las ciudades de Rosario, Santa Fe, Tucumán, mar del Plata y Bahía Blanca. Año 2007.

CIUDAD	SUELO CON FOT 3,5 Y MÁS (porcentaje de la planta urbana)
ROSARIO	21,1 %
SANTA FE	8,4 %
TUCUMÁN	8,1 %
MAR DEL PLATA	4,9 %
BAHÍA BLANCA	2,4 %

FUENTE: Elaboración propia con datos suministrados por las oficinas técnicas municipales.

Esta ausencia de selectividad no le otorga ningún valor al Código Urbano como instrumento capaz de regular los procesos de construcción de la ciudad. Al habilitar grandes áreas de la ciudad 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. En síntesis, los indicadores urbanísticos del Código Urbano, tal como hoy están concebidos, se encuentran en “estado latente” hasta que “despiertan” frente a la presencia de un “reactivo” (el dinamismo del mercado inmobiliario y la intensa actividad en la industria de la construcción); entonces –y según condiciones de localización– inciden significativamente en la valorización de los inmuebles en distintos sectores de la ciudad.

¿Qué resultó entonces de la aplicación de este instrumento durante más de cuarenta años?

El rasgo más significativo de la transformación edilicia en la ciudad de Rosario, en tanto resultado de las disposiciones urbanísticas contenidas en el Código Urbano, ha sido –y, lamentablemente, aún lo es– un notable proceso de sustitución edilicia en su área central –hoy ya también en su entorno mediato– que terminó con gran parte del patrimonio arquitectónico e histórico de todos los rosarinos.

A la desaparición –sin posibilidad alguna de recuperación– de una porción significativa del patrimonio arquitectónico de la ciudad, se agregan otros impactos negativos de la aplicación del Código Urbano: el agravamiento de la situación ambiental en distintos sectores de la ciudad o la desaparición de los valores ambientales en otros, o la conjunción de ambos.

En efecto, el proceso de sustitución edilicia en las áreas centrales de la ciudad ha determinado un incremento del parque automotor en esos sectores y, por

consiguiente, contribuido a los mayores niveles de contaminación atmosférica y sonora que en ella se registran y a las dificultades crecientes para la circulación vehicular y el estacionamiento (esto agregado a que la mayor concentración de la oferta laboral se encuentra en el área central que la convierte en la zona de mayor generación y atracción de desplazamientos). Además, su creciente y constante incremento demográfico, puede terminar en un deterioro o en un colapso de su sistema de servicios infraestructurales ya que, si bien es la zona de la ciudad que cuenta con todos los servicios, también es la zona donde las redes son las más antiguas de la ciudad, requiriendo consiguientemente un mayor mantenimiento y/o su renovación (en particular redes de energía eléctrica y agua potable).

Por otro lado, el proceso de sustitución edilicia ha modificado sensiblemente la fisonomía de barrios tradicionales de la ciudad próximos al centro. Así, van apareciendo edificios de hasta ocho plantas o diez plantas (en ocasiones más) en sectores de viviendas unifamiliares que lentamente van alterando los valores o condiciones ambientales que presentaban esos barrios. Sombras arrojadas, impacto visual de las paredes medianeras, tanto en el espacio público como en el interior de las parcelas, comienzan a deteriorar sitios que funcionaban correctamente como sectores residenciales de la ciudad, con buen nivel de servicios y con condiciones ambientales favorables.

En síntesis, la aplicación del Código Urbano ha 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. La formulación de nuevos indicadores urbanísticos, que supone la revisión del Código Urbano, supuso 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.

- **Los criterios para el reordenamiento urbanístico**

La normativa propuesta y aprobada corresponde a dos sectores muy significativos de la ciudad: el Área Central y el Primer Anillo Perimetral. En las dos áreas, se trabajó con las siguientes directrices generales que hoy forman parte del Plan Urbano Rosario 2007 – 2017 presentado al Concejo Municipal:

- Orientar la distribución de las alturas de la edificación de acuerdo con el estado de situación y las tendencias de transformación registradas en el

área en cuestión, tratando de establecer un orden dentro de la heterogeneidad edilicia que caracteriza a estos dos sectores;

- Garantizar la continuidad de condiciones ambientales aceptables;
- Asegurar la presencia de la vivienda individual en los barrios consolidados;
- Proteger las áreas y/o edificios de valor patrimonial; y finalmente,
- Estimular el desarrollo de proyectos que incorporen nuevos tipos edilicios, induciendo para ello a la unificación de lotes.

En síntesis, se trata de canalizar el proceso de construcción, teniendo en cuenta la premisa de proteger el patrimonio arquitectónico e histórico (particularmente en el área central) y mantener los barrios de vivienda individual (particularmente en el anillo perimetral).

- **Las propuestas del reordenamiento urbanístico**

El principal obstáculo a salvar por la reformulación normativa es la contradicción existente entre las disposiciones del Código Urbano (Ordenanza N° 5.727/93) con aquellas otras tendientes a la protección de los inmuebles catalogados como de valor patrimonial (Ordenanza N° 7.156/01). Contradicción que se expresa en la concurrencia simultánea de dos políticas sobre una misma parcela cuando está ocupada por una construcción considerada de valor patrimonial: la protección del inmueble y, simultáneamente, la posibilidad de su sustitución, cuando no el estímulo a hacerlo. Contradicción que impide a la autoridad municipal aplicar una clara política urbana de protección de los edificios de valor patrimonial.

Para superar estos inconvenientes, en la propuesta de ordenanza para el Área Central se recurre a la noción de tramo como unidad de análisis y de reformulación normativa.¹³ A partir de ello se reconocen y establecen distintas categorías por cuadra y por manzana:

- Tramos de Completamiento (donde es posible construir hasta alcanzar la altura del edificio más bajo que define uno de los extremos del tramo).
- Tramos de Preservación (definidos por la presencia de inmuebles de valor patrimonial donde la altura máxima de la edificación propuesta es de 13 metros).

¹³ En la ordenanza, por tramo se entiende a la sucesión ininterrumpida de parcelas que conforman o tienden a conformar un fragmento de tejido urbano de similares características morfológicas, en una extensión igual o mayor a treinta metros.

- Tramos de Renovación (el resto no ocupado por los otros dos tramos, donde la altura máxima se fija en 19 metros).

La reformulación normativa para el Primer Anillo Perimetral define fundamentalmente el reordenamiento de alturas e índices de ocupación a partir de identificar distintas situaciones en la configuración del tejido urbano:

- Áreas de Tejido, que corresponden a porciones del tejido de las áreas interiores del sector urbano objeto del reordenamiento urbanístico para las que se definen patrones generales de ocupación y edificación, excluyendo los casos que corresponden a áreas particulares que se encuentran en su interior. En este caso, de acuerdo con el estadio del proceso de construcción en el que se encuentran y de acuerdo con la política general antes enunciada se identifican tres áreas con distintos indicadores de altura máxima (19 metros, 13 metros y 10 metros). Como situación especial dentro de las Áreas de Tejido y Corredores Urbanos se consideran a las Grandes Parcelas.
- Corredores Urbanos, que se refieren a aquellas frentes edificados ubicados a ambos lados de una vía de comunicación y que se distinguen del resto del tejido por particulares condiciones que presentan en el uso de las plantas bajas de las edificaciones, en el tipo de construcciones existentes, en la dinámica de transformación registrada o en el espacio público que configuran (dimensiones y tipo de calzada y aceras). A los efectos del ordenamiento urbanístico, se determinan tres tipos de corredores urbanos que se distinguen entre sí por los distintos niveles de densidad edificatoria que se le adjudica a cada uno de ellos según sus particularidades y según su disposición en la trama urbana y su valor como elemento estructurante a nivel de la ciudad o de un sector urbano (36 metros, 30 metros y 19 metros). La condición de Corredor Urbano se extiende a las parcelas frentistas a un pasaje, calle, avenida y/o bulevar de borde de una plaza y/o parque que se seleccionan como tal.
- Grandes Parcelas, que corresponden a las parcelas o conjunto de parcelas de superficie igual o mayor a mil quinientos metros cuadrados y con un frente igual o mayor a veinticinco metros continuos y que tendrán indicadores urbanísticos especiales para el desarrollo de proyectos unitarios.

Se identifican como Áreas Particulares a las siguientes situaciones:

- Áreas de Protección Histórica, que corresponden a aquellos sectores del tejido urbano que contienen en su interior edificios de valor histórico y/o arquitectónico o condiciones particulares en la edificación, la morfología del conjunto edilicio y la composición y/o el carácter de sus espacios públicos y que, por tal motivo, interesa proteger mediante la aplicación de dispositivos de preservación, protección y/o eventual sustitución.
- Áreas de Reserva para Plan Especial, que corresponden a aquellos sectores del tejido urbano caracterizados por su alto grado de deterioro –en términos edilicios y de espacios públicos–, por la obsolescencia de las instalaciones existentes, por la inconveniencia de la persistencia de determinados usos, por la disponibilidad de tierras vacantes y/o por la presencia de tierras del dominio público –nacional, provincial o municipal– y cuya renovación –total o parcial– se impulsa. Para la renovación de cada una de éstas áreas es que se va a realizar el correspondiente Plan Especial, que podrá incluir varios Planes de Detalle, en donde se especificarán, entre otras cuestiones, los indicadores urbanísticos propios para el sector urbano en cuestión.
- Áreas de Reserva para Plan de Detalle, que corresponden a aquellas parcelas o conjuntos de parcelas contiguas que presentan un valor singular debido a la concurrencia de condiciones particulares tales como dimensiones de los lotes, emplazamiento urbano y/o condición dominial y que, por tal razón merecen indicadores urbanísticos particulares. Los indicadores urbanísticos para estas áreas quedarán establecidos en un Plan de Detalle, que oportunamente elaborará la Secretaría de Planeamiento.

El reordenamiento urbanístico contempla también el pago de “compensación por recalificación urbanística”, un instrumento de recuperación de plusvalías urbanas que ya venía siendo aplicado en los convenios urbanísticos establecidos para la transformación de las antiguas áreas ferroviarias y portuarias de la costa y en la programación de la urbanización de algunos sectores de la periferia de la ciudad. De esta manera, el gobierno local pretende reordenar el crecimiento de la ciudad respetando particularidades que presentan los distintos sectores urbanos, alentando la renovación en otros que, por su ubicación, dimensión y estado de

situación, impactan positivamente en la renovación de la ciudad y estableciendo nuevos mecanismos de articulación entre el sector público y el sector privado. Entre estos nuevos mecanismos aparecen las “compensaciones por recalificación urbanística”, montos que son utilizados para poner en práctica la política de protección del patrimonio construido que alienta el gobierno local.

Documentación

Ordenanza de Reordenamiento Urbanístico del Área Central (2008)

Ordenanza de Reordenamiento Urbanístico del Primer Anillo Perimetral al Área Central (2008)

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO – SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO (2007):
“Reordenamiento Urbanístico para la ciudad de Rosario del Área Central y Primer Anillo Perimetral. Presentación”. Rosario, multicopiado.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO – SECRETARÍA 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. Rosario, multicopiado.