

**Un caso de cooperación público-privada. El plan Ludueña en
Rosario**

María Guadalupe Sánchez
Argentina

UN CASO DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: EL PLAN LUDUEÑA EN ROSARIO

Ma. Guadalupe Sánchez

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar y dar a conocer un instrumento urbanístico aplicado en la ciudad de Rosario, Argentina. El “Plan Especial Ludueña”, aprobado por Ordenanza N° del año 2005, ha dado resultados mensurables y están previstas obras que transformarán el sector.

Introducción

La ciudad de Rosario según el censo 2001 tiene una población de 909.393 habitantes, por lo tanto es la ciudad con más habitantes de la provincia de Santa Fe. La provincia está ubicada en la región Centro-Este de la República Argentina, y es una de las 24 jurisdicciones (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que conforman la Argentina. Su territorio es una extensa llanura que se encuentra a una altura sobre el nivel del mar que oscila entre los 10 y los 125 metros. Esta oscilación permite distinguir dos regiones geográficas bien definidas: la Llanura Chaqueña al norte y la Llanura Pampeana, al sur.

Es la ciudad cabecera de una región agro exportadora al Sur de la provincia y sobre el río Paraná. Esta área metropolitana está compuesta por las ciudades de San Lorenzo, Puerto General San Martín, Granadero Baigorria, Roldán, Funes, Villa Gobernador Gálvez, Pueblo Esther, Alvear, General Lagos.

En la Argentina coexisten situaciones muy disímiles respecto a la organización política del territorio. Cada provincia ordena a su modo el espacio, en Santa Fe existe para cada población un estatus, una representatividad política y una autonomía relativa en lo que respecta al a

organización de su territorio. Gracias a esta estructura federal cada distrito tiene la potestad sobre la materia. Consecuentemente se observan distintos grados de desarrollo en lo que respecta a Urbanismo.

En la República argentina la constitución es la norma marco a la que deben adaptarse todas las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. En la Provincia de Santa Fe la Constitución da indicaciones sobre el modo de gobierno para municipios y comunas, la representatividad en cada caso y los modos de financiamiento mediante tasas y coparticipación de impuestos. Esto se complementa con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756.

La historia de la planificación en Rosario

La ciudad cuenta con un bagaje relativamente importante en planificación urbana. El plan especial que nos ocupa en este escrito es consecuencia de este trayecto, por lo cual consideramos apropiado dedicarle unas líneas a una breve historia de los planes en la ciudad de Rosario.

Sobre fines del siglo XIX apareció el primer plan de ensanche y desarrollo del puerto, seguido por un plan de embellecimiento en 1911 y el primer Plan Regulador de 1935. Realizado sobre bases sólidas y estudios estadísticos este es el primer Plan completo, ya que los anteriores no habían pasado de propuestas espaciales u organizativas del plano de la ciudad. Tenía estudios de movilidad y propuestas de conservación sobre los arroyos que pasan por la ciudad. A pesar de su valor técnico no tuvo reflejo normativo y no fue puesto en práctica.

Para 1952 se aprueba el "Plan Rosario". Se basaba en un reordenamiento ferroviario contenido en el "Plan Ferroviario Nacional" aprobado en 1949. Fue de gran incidencia sobre el crecimiento futuro de la ciudad, ya que tratados de avenidas muy importantes propuestos en este plan fueron aprobados y llevados a cabo con el paso del tiempo.

En 1967 se aprobó el Plan Regulador para la ciudad de Rosario. Un plan vinculante según los criterios de García Bellido. Pensado en un momento de crecimiento acelerado, el plan consideraba que ese ritmo iba a ser sostenido por muchos años. Como muestra puede decirse que consideraba una

población de dos millones de habitantes en la ciudad y cuarenta años después no se llega a la mitad de esa cifra. Para materializarse debería haber existido una sustitución completa del tejido. Este plan contaba con dos instrumentos, el Código Urbano y el Reglamento de Edificación, que siguen existiendo como instrumentos aunque con versiones posteriores.

En los años ochenta, con la vuelta de la democracia se plantea la idea de revisar el contenido de aquel Plan Regulador de 1967. En 1991 el ejecutivo municipal formalizó un documento titulado “Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano”. Se creó también una Dirección Gral. Del Plan Director como parte de la Secretaría de Planeamiento con la misión de:

“mantener actualizado el Plan Director (Regulador) de desarrollo y promoción de la ciudad en una perspectiva regional y metropolitana; regulando y orientando los procesos socio – territoriales mediante la formulación de un cuadro operativo integrado de políticas, programas y proyectos en relación al accionar territorial de la demanda y potencial público y privado”.¹

Se inició una etapa de sucesivas revisiones técnicas hasta llegar a un nuevo documento, “Plan Director Rosario, bases para el acuerdo” de agosto de 1999.

Al mismo tiempo se lanzaba el primer Plan Estratégico Rosario, de 1998. Se establecía así una modalidad de trabajo que continúa actualmente, en el cual personal técnico mantienen el estudio y las normativas del Plan mientras que unas comisiones integradas por instituciones de la ciudad acuerdan las estrategias estructurales. En 2001 se presentó el “Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo. Documento Integrado”.

“La presentación de este plan debe entenderse en el marco del desarrollo de una nueva tecnología institucional, que se ha identificado como una red de gestión municipal participativa articulada en torno a un trípode

¹En “Plan Director de Rosario, Bases para el acuerdo”, Tomo 1, pág.3.

organizado por el Plan Estratégico Rosario, el Programa de Descentralización y Modernización Municipal y este nuevo Plan Director.”²

En este plan se propone cuatro proyectos estructurantes que han servido como rectores para el desarrollo urbano. Este documento fue a su vez punto de partida para que en 2004 la Secretaría de Planeamiento encaró un nuevo proceso de concertación, que culmina en un documento enviado al Consejo Deliberante en 2007. Se presentó para aprobación el Nuevo Plan Urbano, que busca plasmar esta nueva vinculación entre los actores privados y el estado municipal. Esto no se encuentra sancionado pero se han realizado varias intervenciones en la ciudad fruto de concertaciones público-privada con éxito. Estos proyectos han sido generados usando las normas tradicionales con un punto de vista más flexible, y a partir del interés de diálogo de las partes y de la confianza que genera una administración después de más de diez años en un mismo sentido.

Se cambió desde una normativa vinculante y rígida que previó una ciudad que nunca llegó a materializarse a una normativa menos vinculante que requiere diálogo acuerdo. Este punto de vista requiere un cambio de perspectiva no sólo entre quienes quieren invertir en la ciudad sino también entre los funcionarios y trabajadores. Es una nueva configuración que resulta en un desafío para las estructuras administrativas que son las encargadas de llevarlo a cabo.

El Plan Estratégico Rosario se continúa actualmente como Plan Estratégico Metropolitano, ya que la ciudad quedaba aislada entre estructuras urbanas muy desordenadas guiadas casi exclusivamente por los procesos del mercado. Existe también un nuevo ente, el Ente de Coordinación Metropolitano, que busca desde una perspectiva regional establecer nuevos acuerdos.

Los cambios en las nuevas urbanizaciones

Con respecto a las nuevas urbanizaciones, la ordenanza N° 33.337 del año 1966, planteó los lineamientos generales para loteos y subdivisión de la

² PLAN URBANO ROSARIO 2007-2017, página 35.

tierra pero originó un desarrollo intensivo y sin coordinación, con escasas exigencias para los urbanizadores. En el cauce de los arroyos, se generaron alteraciones en los drenes naturales de la tierra, variando el escurrimiento hacia los arroyos por cursos que no eran los naturales. Por otro lado, y a causa del peligro de inundación en un sector intensamente poblado, se entubó el arroyo Ludueña en las proximidades de su desembocadura en el Río Paraná. Esto empeoró la situación de los terrenos que desagotaban al arroyo ya que su caudal se vio limitado. En 1985, tras producirse precipitaciones intensas, fuertes inundaciones afectaron áreas habitadas por sectores de bajos ingresos.

Como consecuencia, se revisaron los requerimientos para urbanizaciones, dando como resultado el Decreto N° 7.479/98. El mismo fijaba tres áreas diferenciadas según la posibilidad de sufrir otra inundación. Se agregaron restricciones llegando en algunas zonas a negar la posibilidad de urbanización.

Posteriormente, se realizaron obras para mejorar el desempeño ante lluvias excepcionales, una presa retardadora de crecidas y la canalización de algunos tramos del arroyo Ludueña modificaron definitivamente las condiciones de estos barrios.

Desde lo normativo, las Ordenanzas N° 5.957/94 y su actualización vigente N° 6.492/97 recogen estas nuevas condiciones de la ciudad y reordenan las expectativas de crecimiento.

Las condiciones de partida

El sector donde se realizó la propuesta tenía unas características distintivas: al encontrarse sobre la cuenca del arroyo Ludueña muchos terrenos continuaban en condiciones de riesgo de inundación, por lo tanto no eran urbanizables. Además, como es un sector no explotado urbanísticamente, existía una deficiencia o ausencia en algunos casos de servicios esenciales. Estas condiciones de precariedad muchas veces hacen que los propietarios no se hagan cargo por sus terrenos, esperando que obras de infraestructura les aporten valor a los mismos para subdividirlos y venderlos convenientemente. Como consecuencia, familias sin recursos se instalan en las en estos sectores

en las cercanías de las vías de conexión con el tejido constituido, a la espera de una solución habitacional. (Ver Anexos)

Por otro lado, gracias a las buenas condiciones ambientales del oeste de la ciudad, esta zona se ha convertido en sitio de interés para gestores inmobiliarios que promueven urbanizaciones cerradas para familias de ingresos medios y medios-altos que buscan una vida familiar en un entorno ideal. (Ver Anexos) Estos barrios, abiertos y cerrados, se han estado construyendo de manera acelerada en la última década gracias a la mejoría económica, tanto en la ciudad de Rosario como en las localidades cercanas. (Ver Anexos) Fue en un sector con estas particularidades que se presentaron los desarrollistas con un proyecto de urbanización.

Según el Código Urbano vigente, a ese sector le correspondía materializar una urbanización con densidad muy escasa: grandes parcelas, índices escasos y un factor de ocupación del suelo limitante. Esto daba como resultado una rentabilidad restringida. Además el proyecto se encontraba condicionado por una obra de infraestructura muy costosa como la canalización del arroyo Ludueña. Ante estos condicionantes los desarrolladores solicitaron en el proyecto varias medidas para aumentar su rentabilidad, todas ellas contraviniendo el Código Urbano. Se solicitó reducir los lotes, aumentar las posibilidades de construir en cada uno, armar urbanizaciones del tipo “barrio cerrado”; incluir usos comerciales en la urbanización; modificación del trazado viario previsto para la zona.

El Instrumento que fue utilizado como marco de esta negociación fue la ordenanza de Urbanizaciones, número 6492 del año 1997, que norma las condiciones que deben cumplir los distintos modos de urbanización. Establece una escala de acuerdo a la dimensión del proyecto y a las características del sitio que se pretende urbanizar. Se precisa un régimen diferenciado para los distintos tipos de urbanización, en función de una división de la ciudad en zonas (Zonas I, II y III en Suelo Urbanizable y Zona IV en Suelo No Urbanizable). También se tienen en cuenta condiciones especiales, por escala del proyecto, o por el interés que pueda tener el municipio en desarrollar determinado sector. Para que estos puedan presentarse se utiliza la figura del “convenio”. Quedan contempladas en los “Programas por Convenio Urbanístico en suelo urbanizable” y “Programas por Convenio Urbanístico en suelo no

urbanizable". Como regla general, se considera que los urbanizadores deben donar las calles que atraviesen su predio, un 10% del suelo para espacios públicos y un 5% para equipamientos. También se dispone que para poder efectuar una urbanización deben proveerse los servicios mínimos a los habitantes (electricidad, gas natural, desagües y un acceso a la red vial pavimentada).

Por otro lado, la nueva urbanización le conferiría a ese sector de la ciudad la oportunidad de desarrollarse, proveyendo infraestructuras y servicios a un área mucho mayor, de aproximadamente 400 has. Esto convirtió al proyecto en prioritario para el municipio. (Ver Anexos)

Descripción del instrumento puesto en práctica

El Plan Especial Parque Habitacional Ludueña es un ejemplo de financiación de un gran proyecto urbano mediante el aporte público-privado. Fue aprobado por ordenanza número 7932 en el año 2005, resultado de una negociación y un acuerdo entre la Secretaría de Planeamiento de la ciudad de Rosario, los propietarios de los terrenos implicados y los inversores asociados. Mediante la aplicación del Plan Especial, que aborda una transformación normativa que ordena los usos y las características de la edificación, se fija el desarrollo urbanístico de un sector de aproximadamente 186 has destinado fundamentalmente a la construcción de vivienda por parte de un emprendimiento privado. (Ver Anexos)

Para la redacción del Plan se trabajó en las oficinas técnicas de la Secretaría de Planeamiento desde dos perspectivas: por un lado la dimensión espacial proyectual, y por otro desde el punto de vista económico. También se tuvo en cuenta durante el transcurso del diseño a otros actores con intereses en el área, generando de ese modo un proceso colaborativo. El modo en el que se trabajó buscaba:

- Desarrollar un proceso de concertación, que permita articular intereses entre los distintos actores que conviven en el área;
- Incorporar a los propietarios del suelo al proceso de concertación, con el objeto de desarrollar urbanizaciones planificadas y programadas;

Los objetivos que se perseguían para el proyecto eran:

- Reordenar y recualificar los bordes del Arroyo Ludueña, mediante el desarrollo de operaciones vinculadas a la provisión de infraestructura.
- Liberar y recuperar las condiciones naturales del área afectada al libre escurrimiento del arroyo;
 - Incorporar un nuevo sistema de movilidad longitudinal, desarrollado en forma paralela al Arroyo Ludueña y al Canal Ibarlucea, con características de paseo público recreativo;
 - Diversificar los programas de vivienda, para distintos sectores sociales.
 - Dar respuesta mediante equipamientos a las problemáticas sociales del área.
 - Reservar suelo y desarrollar programas de promoción de actividades productivas comunitarias.

Para conjugar esta diversidad de intereses, respondiendo a su vez a los requerimientos previstos por la ley, fue fundamental el trabajo de tasadores especializados. Ellos evaluaron las diferencias entre los valores de tierra antes y después de las modificaciones del código realizadas por los desarrolladores, junto con la incorporación de parques públicos y equipamientos.

Realizaron esta tarea valuatoria de la plusvalía mediante comparaciones económicas de la rentabilidad que los modelos urbanísticos, antes y después de las modificaciones proyectadas, para poder medir las devoluciones pertinentes. Como en este emprendimiento cambiaban de uso terrenos, de no urbanizables a urbanizables, se tomó en cuenta esta variación del precio del suelo para obtener una recuperación mayor.

El plan entonces:

“Fija los indicadores urbanísticos, los usos del suelo, los trazados principales y secundarios, la ubicación de los espacios públicos, los equipamientos comunitarios y las áreas de reserva de carácter paisajístico-ambiental.”³

³ Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017, pág. 187.

La recuperación de plusvalías permitió que los desarrolladores se comprometieran a la construcción de (Ver Anexos):

“una nueva edificación de 2000 m² que integra estratégicamente una escuela de enseñanza básica, un centro de salud (ambos en funcionamiento), un centro de desarrollo social y un salón de usos múltiples. Estas instalaciones se complementan con la construcción del equipamiento deportivo de 2000 m² finalizado para el evento del Mundial de Hockey / / se proyecta además, la construcción de un centro comercial de escala barrial para cubrir las necesidades de abastecimiento del área.”⁴

También se consiguió ampliar la superficie del parque público:

“La donación de suelo que efectiviza el privado para el desarrollo del parque y el equipamiento comunitario, le permite a la ciudad contar con un nuevo equipamiento social de jerarquía y un espacio público de 20 Ha instalado sobre el borde del Arroyo.”⁵

El tema de la vivienda social fue contemplado, tanto desde la planificación espacial, ya que el proyecto contempla planes habitacionales para distintos estratos sociales:

“88,90 ha están asignadas a la construcción de vivienda individual, 7,40 ha destinadas a la localización de unidades colectivas y 11,60 ha previstas para la inclusión de vivienda de interés social, / / brindando distintas alternativas para cubrir las demandas de sectores de altos, medios y bajos recursos, los cuales convivirán en el mismo espacio territorial.”⁶

El Plan se aprobó en el año 2005, y desde entonces se están realizando obras en relación al mismo. Estas son la devolución pactada con el municipio para poder realizar la urbanización. Algunas con fondos aportados totalmente por los desarrolladores, y otras de financiamiento público-privado. Se trata de equipamientos comunitarios e infraestructuras, que a su vez son

⁴ Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017, pág. 187.

⁵ Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017, pág. 193.

⁶ Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017, pág. 196.

imprescindibles para comenzar a desarrollar los programas de vivienda que son lo que van a permitir a los desarrolladores obtener ganancias. Entre las obras públicas financiadas por los desarrolladores se cuentan:

- La Plaza del Oeste, frente al centro de distrito (fuera del sector)
- Apertura de calles
- Centro de salud
- Escuela
- Un tramo del conducto aliviador
- Pavimento de calle Suvindá
- Donación y ejecución de la obra gruesa de un estadio de Hockey (donde se jugó el mundial femenino 2010).

Están previstas para el 2013:

- Canalización del arroyo entre autopista y Av. Perón
- Pavimentación de calle Wilde
- Estación de bombeo de líquidos cloacales
- Ampliación de calle Biglieri
- Tendido de Eléctrico y de Gas natural.

Finalmente puede agregarse que estos resultados se obtuvieron teniendo como base una negociación. Es de valorar el interés político por llevarla a cabo y la predisposición de los actores intervinientes a formar parte de la misma y mantenerla hasta alcanzar un fin acordado.

El plan Especial permitió que se le agregue valor al sector en lugar de convertirse en un sector cerrado a los propietarios, lo cual mejora la convivencia entre sectores de distinto nivel social vecinos.

Bibliografía:

- Concejo Municipal de Rosario, Ordenanza 6492/1997 de Urbanizaciones.
- Concejo Municipal de Rosario, **Ordenanza** N° 7932/05, Plan Especial “Parque Habitacional Ludueña”
- Municipalidad de Rosario, Plan Urbano Rosario 2007-2017, pág. 196.
- Congreso Argentino, Ley N° 24.441 de fideicomisos, 1994.
- Bosch, Enrique Gerardo. “Valoración de Plusvalías en las Intervenciones Urbanas: Parque Habitacional Ludueña”. XXIII Congreso Panamericano de Valuación .15 – 18 de Abril, 2008. San José Costa Rica.

Anexos gráficos

Gráfico 1: los arroyos en el Plan Urbano de Rosario.



ARROYO LUDUEÑA

- a.** Puesta en valor y recuperación del Bosque de los Constituyentes
- b.** Areas para los nuevos desarrollos urbanos condicionados
- c.** Reordenamiento condicionado de los asentamientos irregulares en las márgenes del Arroyo Ludueña y Canal Ibarlucea
- d.** Parque Habitacional Ludueña
- e.** Reordenamiento tejido residencial

ARROYO SALADILLO

- f.** Recuperación de los Bajos del Saladillo, cortada Mangrullo y Clubes de la Costa
- g.** Remodelación integral del Parque Regional Sur, mejoramiento de los accesos y de las márgenes del Arroyo
- h.** Extensión programada del parque,
- i.** Rehabilitación y ampliación del Balneario los Angeles

existente

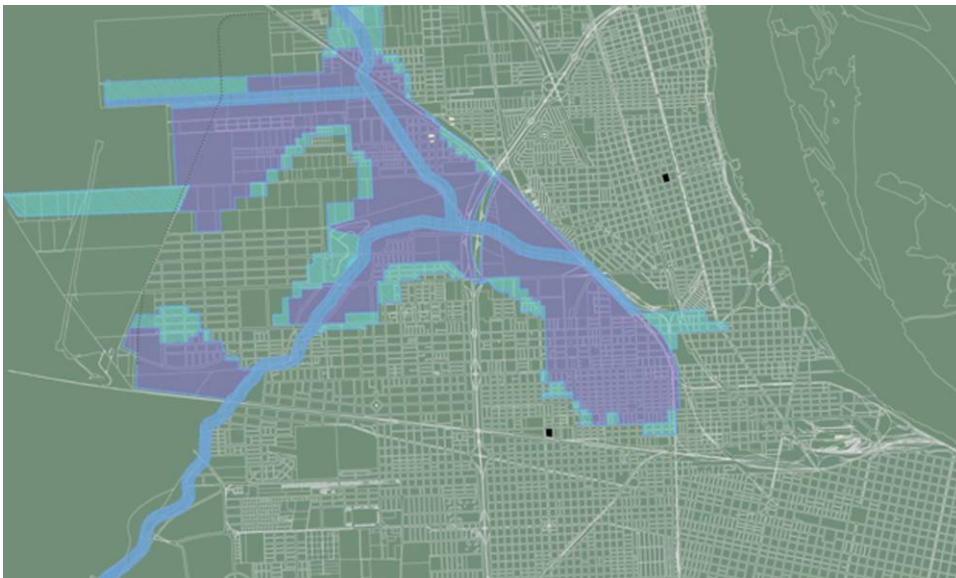
j. Extensión programada del Balneario

Los Angeles

k. Reordenamiento condicionado de los

asentamientos irregulares

Gráfico 2: área de inundabilidad del arroyo Ludueña






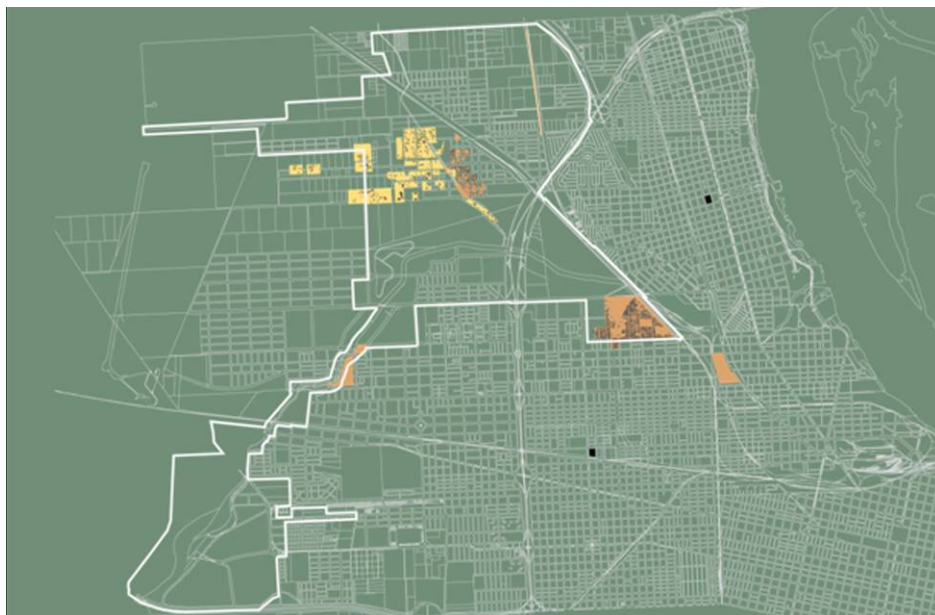
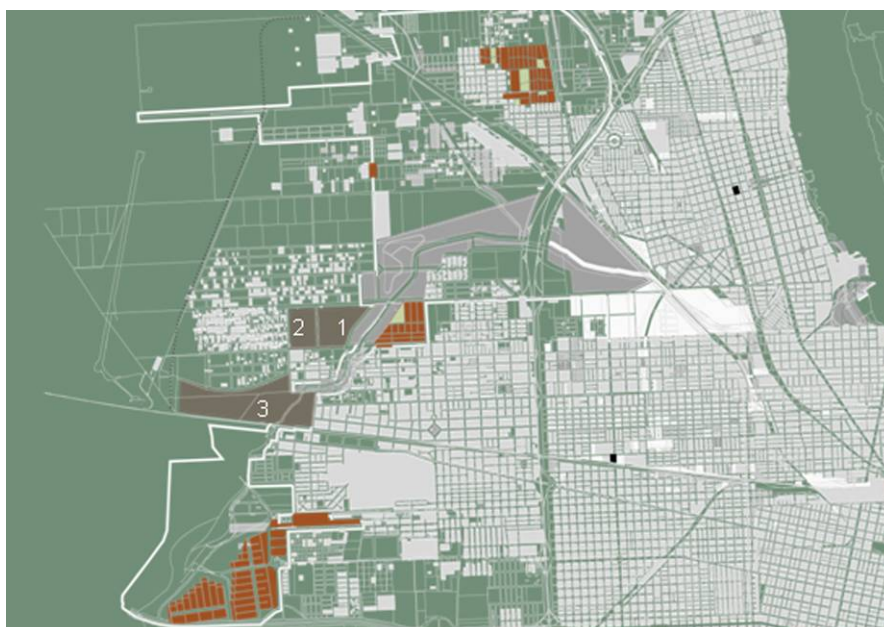
-  Área de libre escurrimiento
-  Área de impactos mayores
-  Área de impactos menores

Gráfico 3: tipos de ocupación en la cuenca del arroyo Ludueña



- Asentamientos irregulares
- Ocupación productiva ladrilleros

Gráfico 4: Urbanizaciones



- Barrios abiertos
- Barrios cerrados

1. Country del Lago

2. Country del Tenis

3. Country del Golf


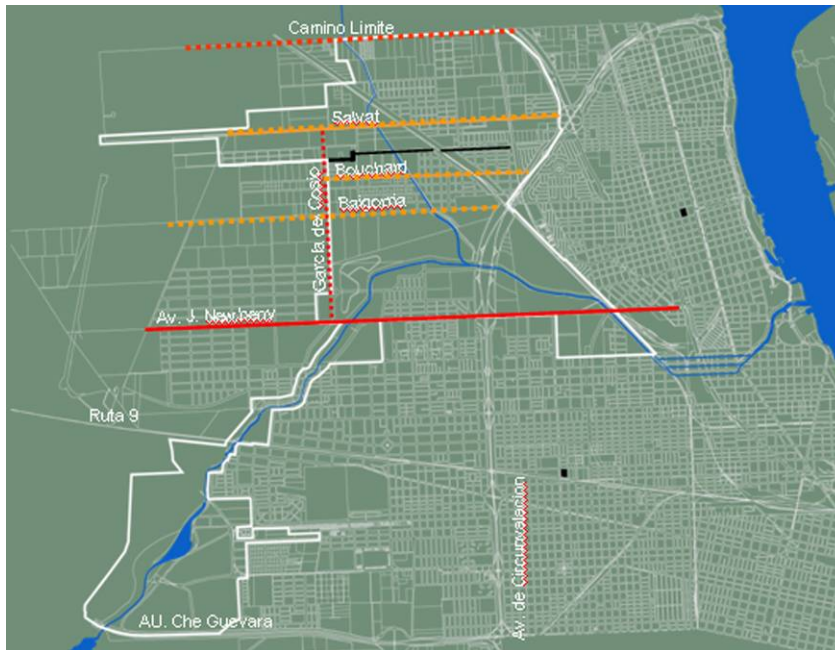

 Nuevas urbanizaciones aprobadas

Gráfico 5: sistema de conexión vial



 Vías urbano primarias

 Vías urbano secundarias


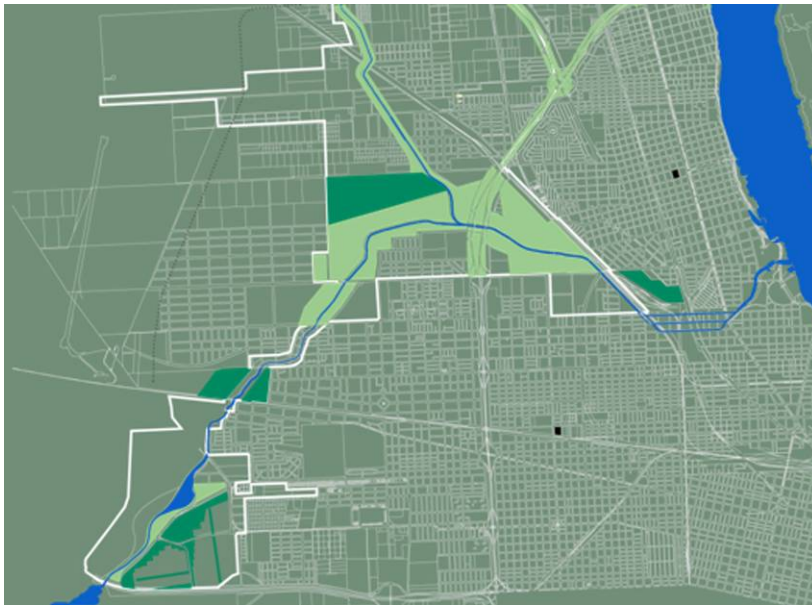
 Cursos de agua

Gráfico 6: Espacios verdes



■ Espacios verdes públicos

■ Espacios verdes privados

Gráfico 7: área total afectada por las obras de infraestructura



Gráfico 8: área del plan



Gráfico 9: vista aérea del plan



Gráfico 10: el proyecto de las infraestructuras



Gráfico 11: el plan habitacional



Gráfico 12: escuela

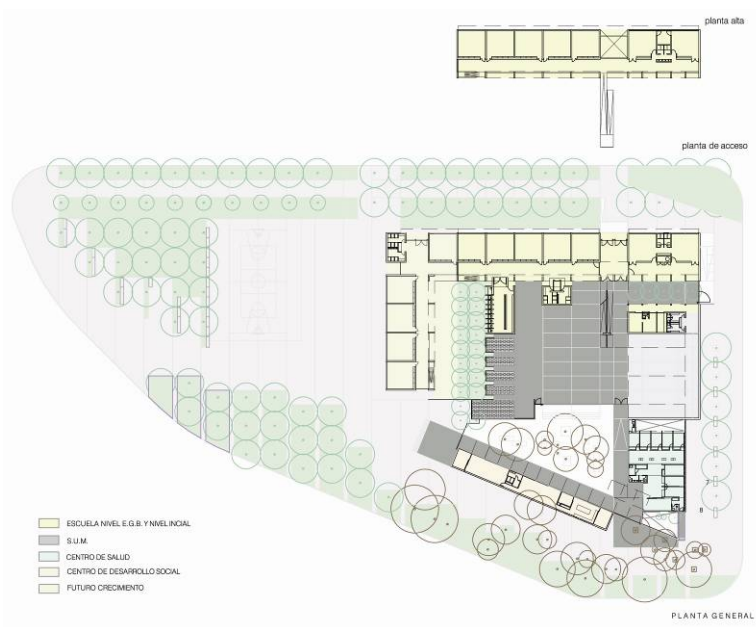


Gráfico 13: escuela y estadio de hockey



Gráfico14: centro de salud

