

Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario

Structure, growth and urban transformation in the city of Rosario

*Cintia Ariana Barenboim*¹

Resumen

El artículo propone una lectura operativa de las múltiples modalidades de estructuración, crecimiento y transformación territorial que se produjeron en Rosario a lo largo de su historia. Al mismo tiempo, detalla los instrumentos previstos en las diferentes etapas para orientar los procesos urbanos. La intención es contrastar "la ciudad real" y "la ciudad planificada". La metodología utilizada se basa principalmente en técnicas de observación documental sobre planos urbanos, estadísticas oficiales e informes realizados en el ámbito académico. A partir de estos documentos, se identifican dos tipos de análisis de las modalidades urbanas: el primero, por medio de cortes históricos introduciendo la idea de la ciudad como proceso continuo de construcción en el tiempo y el segundo, a través del estudio de su configuración física actual. En la evolución de Rosario (1750 – 1990), pueden identificarse distintos momentos significativos para la construcción de la forma urbana: la génesis, el crecimiento por expansión del núcleo original, la constitución de centros autónomos, el desarrollo sobre ejes radiales, los loteos de relleno, la densificación del área central, la expansión periférica y la recualificación urbana. En el desarrollo urbanístico reciente (1990–2010), continúan los tres últimos procesos de manera intensiva, con la diferencia de que la densificación se desarrolla, con distintas características, en toda la ciudad.

Palabras clave: crecimiento; transformación urbana; normativas; Rosario; Santa Fe; Argentina; ordenamiento del territorio.

Abstract

The article proposes a reading operation of the multiple ways of structuring growth and territorial transformation that took place in Rosario throughout its history. At the same time, it outlines the instruments expected in the various stages to guide urban processes. The intention is to contrast the "real city" and "the planned city." The methodology used is based mainly on documentary observation techniques on city maps, official statistics and reports made in the academic field. From these documents, we identify two types of analysis of urban patterns: the first, through historic cuts introducing the idea of the city as a continuous process of construction in time and, the second, through the study of its current physical configuration. In the evolution of Rosario (1750-1990), we may identify different significant moments for the construction of urban form: the genesis, growth by expansion of the original nucleus, the creation of autonomous centers, development on radial axes, filling lots, the densification of the central area, the peripheral expansion and urban upgrading. In recent urban development (1990-2010), the last three processes continue intensively, with the difference that densification takes place, with different characteristics, all throughout the city.

Keywords: growth; urban transformation; regulations; Rosario; Santa Fe; Argentina; urban planning.

¹ Arquitecta, Especialista y Magister en Planificación Urbana y Regional. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario. Riobamba 220 bis. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana. Pellegrini 1618. (2000) Rosario. Argentina.

Email: arq.barenboim@gmail.com

El trabajo es parte de la tesis Mercado formal de suelo y su regulación: el caso de la periferia en la ciudad de Rosario (Período 2001 - 2010) que actualmente se está desarrollando en el marco del doctorado en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Fecha de publicación: 30/06/2011. 19 páginas.

Introducción

El presente se vincula con una publicación previa llamada “Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (período 1998–2009)” de la Revista Proyección N° 8. Dicho trabajo se aboca precisamente al desarrollo inmobiliario; el cual ha tenido un comportamiento inmensamente dinámico, operando con gran libertad y sufriendo diversas variaciones en Rosario, en los últimos doce años.

El documento también toma como lugar de estudio a Rosario, tercera localidad más poblada del país. Sin embargo, se enfoca en el análisis de su forma de urbana, es decir, el proceso de estructuración, crecimiento y transformación urbanística. Se trata de una mirada territorial que, siguiendo el principio de continuidad urbana, abarca las localidades que forman su área metropolitana (Gran Rosario). Comprende un período de estudio más amplio; éste comienza a mediados del siglo XVIII, se intensifica durante el primer tercio del siglo pasado y luego, durante un largo período, se adormece hasta que vuelve a acrecentarse recientemente con el retorno de la democracia (1989), sin importar los distintos signos políticos que ocupan el gobierno de la ciudad. El propósito es reflexionar acerca de los principales procesos de cambio (contemplados desde la dimensión física) que ha tenido la Ciudad. Las distintas modalidades de producción y organización del territorio que dan lugar a la definición y redefinición de la forma, la estructura y las funciones de los espacios urbanos.

Otras miradas disciplinares, principalmente las más sociales o económicas, describen a la estructura urbana con otros criterios. Las primeras a través de la composición y desigualdad de la sociedad, siendo más homogénea en las zonas rurales que en las urbanas y las segundas, se refiere a las actividades que se realizan vinculadas principalmente a los sectores industriales y de servicios.

La estructura urbana, abordada desde un criterio morfológico, presenta múltiples dimensiones pudiéndose distinguir elementos estructurales y tejidos, hechos primarios y partes, como términos de un par dialéctico capaz de dar cuenta de la compleja trama de relaciones que contiene la urbe. En la misma dirección, Aymonino (1981) menciona que el factor característico de la forma urbana está definido por los grandes sistemas de recorridos y la relación de diferenciación entre las partes.

Es en la dialéctica estructura-tejido donde la ciudad define su configuración. En esa relación los elementos estructurales connotan las distintas porciones de tejido constituyendo fragmentos.

Los hechos primarios o elementos estructuradores de la ciudad son de orden natural o artificial, componentes jerárquicas de la forma de la ciudad, que establecen sus rasgos esenciales (hechos geográficos, vías, instalaciones infraestructurales, áreas funcionales, etc.). Estos dispositivos orientan el crecimiento y la transformación urbana. Asimismo, por sus características funcionales o morfológicas tienen la capacidad de acelerar o retrasar el desarrollo urbano caracterizándolo de una manera precisa y con un orden determinado. Estos se articulan dialécticamente con la masa construida de la ciudad que podríamos definir como el tejido (Barenboim, 2010, p. 7).

El tejido es de naturaleza extensiva, habitualmente heterogénea, pudiendo identificarse partes en función del momento de construcción, del trazado, la forma de ocupación del suelo, los tipos edilicios, etc. (Rossi, 1971) lo define como el elemento que se configura por la consolidación de las tipologías residenciales que van definiendo áreas caracterizadas según los tipos predominantes en cada una de ellas. Agrega además, un tercer componente en la composición de la ciudad, los monumentos, especificándolos como edificios que por su singularidad se transforman en los soportes de la memoria colectiva ya que resumen la imagen de la ciudad en cada época.

Los procesos de crecimiento y transformación modifican la forma de la ciudad diferencialmente. Los primeros, cuantitativamente, mediante el aumento de la masa edificada o urbanizada (densificación, extensión de la planta urbana por relleno intersticial, por sustitución de edificación o por completamiento). Los segundos implican cambios cualitativos, como la re-habilitación de áreas o edificios, la descentralización, la re-estructuración, etc. Estos dos procesos, cuantitativos y cualitativos interactúan, con frecuencia, dialécticamente en sus efectos sobre la forma urbana (*Ibidem*, 2010, p. 7).

En síntesis, el estudio de estos procesos se exhibe en el artículo, en primer lugar, a través de la evolución territorial de la ciudad (1750-1990) y en segundo lugar se lo concreta a través del desarrollo urbanístico reciente (1990-2010). Conjuntamente, se detallan los instrumentos previstos en las diferentes etapas para orientar los procesos urbanos, permitiendo constatar “la ciudad real” y “la ciudad planificada”.

Por último, las reflexiones finales recogen los resultados más relevantes de las mencionadas dimensiones de análisis.

Breve descripción de la evolución de la ciudad y los instrumentos previstos en las diferentes etapas para orientar el crecimiento urbano

Configuración del espacio urbano

El *origen* de la ciudad de Rosario se remonta a mediados del siglo XVIII. La aldea era denominada Pago de los Arroyos, ubicada sobre la costa del Paraná y constituía una posta que la comunicaba con el resto de los centros poblados del país. En este período, si bien no era un pueblo, es evidente la influencia de la tradición urbanística española con la posterior definición del trazado de la ciudad. Ya en el año 1814, el Municipio propone la urbanización, mensura y división de las tierras respetando el inicio de la traza en cuadrícula que luego dominara el resto de la ciudad (Álvarez, 1943).

A partir de 1852, el asentamiento es declarado Villa del Rosario. Esta adquiere un rol definitivo en la estructura productiva del país, con la sanción del Reglamento de Aduana y posteriormente la Ley de Derechos Diferenciales para la Exportación, abriendo el Paraná a la navegación mundial y convirtiendo a Rosario en el puerto de ultramar (conectando con el Atlántico, a través del río de la Plata) de la Confederación Argentina. La población es de 9.785 habitantes sobre una superficie urbanizada de 1 km² dando como resultado una densidad urbana de 9.785 hab/km² (INDEC, 2010).

El *crecimiento por expansión del núcleo original* sumado al trazado de las líneas ferroviarias, la construcción de nuevos caminos, las transformaciones del puerto y el trazado de los primeros bulevares de ronda (hoy Oroño y Pellegrini) fijan la estructura física y socio-funcional (Martínez de San Vicente, 1985). En este momento, la superficie urbanizada alcanza los 3,5 km² con una población de 23.000 habitantes (*ibidem*, 2010). La densidad urbana se reduce a 6.571 hab/km².

La localidad se integra en el nuevo sistema territorial como un centro de intensa actividad comercial, industrial y portuaria. Asimismo, aparece la mayor parte de los poblados próximos que hoy forman parte del área urbana; hacia el norte, la urbanización de Unión, Sorrento y Alberdi; hacia el oeste, los barrios de Fisherton y Eloy Palacios y hacia el sur, el sector de Saladillo. Estos se constituyen en *centros relativamente autónomos*. Sumado a lo antedicho, la llegada de los inmigrantes produce un gran incremento de la población ascendiendo a

91.969 habitantes en un territorio ampliado de 17 km² (*Ibíd.*, 2010). La densidad urbana nuevamente se reduce, llegando al valor más bajo de todo el período 5.409 hab/km².

En la primera década del siglo XX, la organización del territorio está parcialmente concluida. Se instalan las últimas líneas del ferrocarril y sus respectivas estaciones, completándose con el sistema tranviario, la red de transporte. También, se abren nuevas arterias hacia el río y costanera central (avenida Belgrano), el oeste (calle Córdoba y avenida Godoy) y sur (calle San Martín). Se fundan los demás poblados cercanos; Ibarlucea y Villa Diego y se desarrollan los barrios Saladillo, Arroyito, Talleres y Pichincha, ampliando la localidad. Aparecen los primeros proyectos de ensanche y embellecimiento concretándose obras importantes como el Nuevo Puerto, el Primer Monumento a la Bandera, Parque de la Independencia y los Baños del Saladillo.

A partir de 1915, se producen los primeros cambios en la estructura productiva regional. Aunque se instalan numerosas industrias vinculadas con la producción agropecuaria, comienza a declinar la hegemonía del puerto cerealero de Rosario. Surgen las primeras y escasas expansiones de los poblados anteriores y se desarrolla una gran cantidad de *loteos sobre los ejes radiales* (líneas de tranvía y nuevas avenidas) iniciando la tendencia a unificar la ciudad central con los terrenos autónomos del período anterior. La población es de 222.592 habitantes en una superficie de 35 km² dando como resultado una densidad urbana de 6.359 hab/km² (*Ibíd.*, 2010).

Desde 1930 se producen transformaciones importantes por la decadencia del sistema ferroviario a favor del transporte automotor. Al mismo tiempo, este período se caracteriza por el crecimiento de la industria manufacturera, la disminución de las importaciones (como consecuencia del proceso de sustitución) y la nacionalización de los servicios públicos (ferrocarril, puerto, etc.). El surgimiento del transporte colectivo automotor produce una relativa homogeneización de las accesibilidades dando lugar al comienzo de los *loteos de relleno* en áreas vacantes de la ciudad, ampliando la superficie urbanizada a 63 km². Empiezan a insinuarse fenómenos de periferización tanto dentro del municipio como en los distintos poblados y de sustitución edilicia en el área central de Rosario. La densidad urbana es de 6.460 hab/km² con un total 407.000 habitantes (*Ibíd.*, 2010).

A partir de 1950, decae la industrialización basada en la sustitución de importaciones y aumenta el estancamiento de la actividad portuaria. Comienza el proceso de radicación de industrias multinacionales en los centros urbanos del norte, muchas de las cuales se ubican

sobre las costas del Paraná. Por otro lado, los créditos otorgados por los bancos oficiales permiten a la población acceder a la vivienda unifamiliar; promoviendo la rápida urbanización de nuevas áreas sin servicios y con condiciones de accesibilidad deficientes, la superficie llega a 116 km² conformando el área urbanizada actual del Municipio de Rosario. Además, el proceso de extensión incontrolado registra un nuevo y fuerte impulso *iniciándose la conurbación* de la ciudad. La población asciende a 671.852 habitantes y la densidad urbana es de 5.791 hab/km² (*Ibídem*, 2010).

Hacia fines de la década del sesenta y durante la del setenta, la sustitución edilicia alentada por normativas urbanas, incentivos económicos, créditos de la banca oficial y el incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios (derivación del capital de un rubro a otro) acentúan notoriamente la *densificación del área central*. La superficie no varía pero si la población llegando a 697.257 habitantes (*Ibídem*, 2010). La densidad urbana es de 6.017 hab/km². Por otro lado, surge el fenómeno de los asentamientos irregulares ligados a tierras ferroviarias desafectadas de su uso original, dentro del Municipio. El sistema de espacios colectivos se renueva y planifica, conformándose varios de los grandes parques sobre el río (Alem, Norte, de la Bandera y Urquiza) y muchas de las avenidas adquieren su carácter actual.

Hacia mediados de la década del setenta y principios del ochenta, se produce una etapa de crisis económica coincidente con la dictadura militar. La ciudad central va perdiendo el perfil productivo tradicional originando un retraimiento de la actividad industrial y del comercio textil. A pesar del aumento de la actividad portuaria, comienza a vislumbrarse una mayor competencia entre los servicios públicos tradicionales y los privados en surgimiento. Se inicia la conformación de una franja portuaria privada a todo lo largo de la costa sobre el Paraná, hacia el norte y hacia el sur de Rosario.

Conjuntamente, se desacelera el ritmo de densificación de las áreas centrales al tiempo que aumenta el desarrollo de expansiones en torno a la mayoría de las localidades vecinas de la región. La densidad urbana es de 6.873 hab/km², con una población de 797.377 habitantes (*Ibídem*, 2010). Se produce la relocalización de distintos sectores sociales: por un lado, la construcción de edificios en altura en zonas privilegiadas con vista al río, para una clase económica media o alta y por otro, la radicación de las villas miserias en la periferia.

La profundización de la crisis económica a comienzos de la década del ochenta y el advenimiento de la democracia significaron una profunda transformación en la organización

territorial, en el inicio de un proceso modernizador del accionar de sus instituciones y en el modo de entender un plan urbano. En este período, se continúan los procesos de crecimiento y paralelamente, se produce un sostenido proceso de transformación de la organización del área y de *recualificación del espacio urbano*; materializándose en sitios existentes de la ciudad a través de la constitución de la costa recreativa, ampliación de la traza vial primaria, construcción de nuevas instalaciones industriales, rehabilitación y refuncionalización de espacios obsoletos (Fig. N° 1).

Fig N° 1. Evolución espacial de la estructura de la ciudad de Rosario



Fuente: elaboración propia sobre la base de los planos presentados en Martínez de San Vicente, I. (1985), 2010.

Instrumentos y políticas de ordenamiento urbano

Durante el período de conformación urbana de la ciudad, entre los años 1750 y 1990, distintas ordenanzas reglamentan la construcción. Sin embargo, no son suficientes para orientar el crecimiento. Esto es debido a que a pesar de la elaboración de los distintos planes urbanos, ninguno de ellos fue tomado en cuenta para el ordenamiento del territorio, tanto de los sectores públicos como privados.

En el año 1875, el Municipio elabora el Plan de la ciudad de Rosario. Este delimita: Norte inmediato (ferroviario e industrial), Centro (entre los bulevares), Extramuros (entre estos y las 9 cuadras siguientes), Bajo (zona del puerto), Suburbios (áreas de quintas) y posteriormente el Sur (áreas de servicios contaminantes) y el Oeste (zona de ciertos servicios urbanos). Posteriormente, aparece un nuevo plan, el Plan de Ensanche y Puerto (1880), en el cual se reafirman los mismos criterios organizativos, alterándose la regularidad de la cuadrícula con una red de diagonales que se sobrepone al trazado de damero (Bragos y Kingsland, 1999).

En la primera década del siglo XX, aparecen los primeros proyectos de ensanche y embellecimiento concretándose obras substanciales como el Nuevo Puerto, el Primer Monumento a la Bandera, Parque de la Independencia, los Baños del Saladillo, así como el Plan Bouvard. Este último, propone “un esquema policéntrico sustentado en redes jerarquizadas de calles, plazas y espacios verdes. Repensó la costa a partir de una secuencia de parques vinculados por avenidas al pie y en lo alto de la barranca para garantizar vistas panorámicas sobre el río Paraná” (Rigotti y Pampinela, 2008, p. 13).

Posteriormente, Guido, Farengo y Della Paolera realizan el Plan Regulador y de Extensión (1935), haciendo emerger en un instrumento urbanístico local, los problemas funcionales de la ciudad, bajo tres aspectos: “la reestructuración ferroviaria, que constituye la estructura central y primordial del Plan Regulador, la zonificación por áreas y la reformulación del trazado de manzanas” (Martínez de San Vicente, 1985, p. 8).

El Plan Rosario (1952), aborda por primera vez la planificación del territorio ampliado de la ciudad, proponiendo una reestructuración ferroviaria y vial, como correlato de la nacionalización de los ferrocarriles y el puerto.

En 1968, época de un gobierno militar, se aprueba el Plan Regulador Rosario y el Código Urbano. Rigotti y Pampinela (2008, p. 17) mencionan que “... los instrumentos recurren al zonificación como reflejo de los intereses económicos, contribuyendo a acentuar la segregación natural y consagrando la actividad privada como motor de la renovación edilicia y la expansión”. Las inversiones se concentraron en el desarrollo de transporte e

infraestructura, reforzando la centralidad y favoreciendo aún más la colonización de áreas periféricas con la construcción, sin servicios (Mongsfeld, 1968).

Recién a mediados de la década del '80, con el retorno del gobierno democrático, se empieza a trabajar con otra concepción de Plan. El documento deja de ser únicamente el fatal "corset" de las intervenciones privadas, fatigosamente descripto en los interminables artículos del Código Urbano, para incorporar la figura del Plan Director, instrumento ordenador de las intervenciones públicas en la escala urbana" (Martínez de San Vicente, 1998, p. 111).

Los lineamientos se formulan a partir de 1985, con la formación de la oficina del Plan Director, que pública su primer documento en 1991, y continúa hasta hoy actualizándose. Dicho organismo reivindica la manera de "proceder por proyectos y no por normativas", dado que son los valores de cada lugar lo que permiten que cada intervención sea un aporte valioso para la construcción de la ciudad (Plan Director, 1991). Sumado a lo anterior, Bragos y Kingsland (1999) mencionan que si bien define formas de ordenar el crecimiento de la ciudad, carece de una perspectiva que vincule a Rosario con su área metropolitana.

Desarrollo urbanístico reciente

Los cambios estructurales ocurridos en el país, a partir de la Ley de convertibilidad y la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados, impactan en las economías regionales y locales, conduciendo a una transformación de la realidad de los territorios en los '90. Estos procesos caracterizados por la falta de participación e información, ante la ausencia del Estado, son acompañados por una "planificación por omisión", donde las transformaciones quedan libradas a las fuerzas del mercado. Aparece un nuevo eje de interés, la generación de "ciudades competitivas". Por otro lado, la estabilidad relativa, característica de esta década, facilita la realización de grandes inversiones privadas y públicas.

Transformación del espacio urbano

En ese contexto, la organización territorial de la provincia de Santa Fe, también atraviesa una profunda etapa de transformación. En la ciudad de Rosario y otras localidades que forman su área metropolitana (Gran Rosario) es donde más se evidencia el cambio². En el

² A pesar de que el trabajo se enfoca en los procesos de cambio territoriales en la ciudad, cabe mencionar al criterio de continuidad que se estructura en torno a Rosario establecido en el Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (2004) comprendiendo: el *Aglomerado Gran Rosario* las localidades de Capitán Bermúdez, Fray

año 1991, Rosario cuenta con una población es de 908.875 habitantes sobre una superficie urbanizada de 116 km² dando como resultado una densidad urbana de 7.835 hab/km² (*Ibídem*, 2010). La metrópoli es la clave dentro de un esquema interregional que supone un punto de cruce entre la Hidrovía a través de los ríos Paraguay-Paraná, con un corredor de exportación que une el Océano Atlántico con el Pacífico conectando a Argentina, Brasil y Chile.

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

En la misma etapa, se verifica un proceso de consolidación de las relaciones metropolitanas con la recuperación del histórico cordón industrial. A partir del traspaso del Estado Nacional a las provincias y municipios (privatización y concesión de servicios, cesión de tierras, transferencia del puerto de Rosario, etc.) se inicia la rehabilitación de predios e instalaciones ferroviarias y portuarias para desarrollo urbanístico (complejos poli-funcionales, parques, centros culturales, etc.), y se consolida la franja portuaria en las localidades metropolitanas. Al mismo tiempo, se configura la costa recreativa en Rosario, permitiendo superar la tradicional relación “ciudad de espaldas al río” y surgen pequeños espacios alternativos en muchos de los centros urbanos vecinos (Barenboim, 2008).

Paralelamente, se generan nuevas formas de urbanización (barrios cerrados, shoppings, hipermercados y/o complejos poli-funcionales, etc.). Estas se deben, principalmente, a la

Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez; la *Extensión Metropolitana* incorpora las localidades de Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, Gral. Lagos y Arroyo Seco y por último, la *Región Rosario* añade los municipios y comunas de Acebal, Albarelos, Aldao, Alvarez, Armstrong, Arminda, Arteaga, Bigand, Cañada de Gómez, Cacaraña, Carmen del Sauce, Casilda, Correa, Coronel Arnold, Coronel Bogado, Coronel Domínguez, Chabás, Fighiera, Empalme Villa Constitución, Firmat, Fuentes, Las Parejas, Lucio V. López, Luis Palacios, Maciel, Oliveros, Pavón, Pavón Arriba, Piñero, Andino, Muñoz, Ricardone, Roldán, Salto Grande, San Jerónimo Sud, Santa Teresita, Sargento Cabral, Serodino, Timbúes, Theobald, Totoras, Uranga, Venado Tuerto, Villa Amelia, Villa Constitución, Villa Eloisa, Villa Mugueta y Zavalla.

intensa diferenciación de los valores económicos del suelo en áreas periféricas o semi-urbanas con respecto a las urbanas y al aumento en los niveles de accesibilidad de los territorios a través del modo automotor privado. Las zonas centrales van perdiendo su jerarquía y las estructuraciones metropolitanas resultan signadas por la existencia de tejidos discontinuos, densidades medias y centralidades dispersas de distintas condiciones y funcionalidad. Los *procesos de difusión territorial* significan una transformación cualitativa de los sostenidos procesos históricos de suburbanización, resultando en regiones urbanas dispersas o mejor cuasi-urbanizadas. Al mismo tiempo, se profundizan los desequilibrios socioeconómicos, la marginación y la exclusión entre amplios sectores sociales, incrementándose la población en asentamientos irregulares en diversas zonas de la ciudad. Todo lo mencionado evidencia la significativa fragmentación socio-territorial que posee la ciudad de Rosario.

En el 2001 la crisis económica motiva la caída del gobierno nacional. Sus principales consecuencias son el cierre de industrias y comercios, el aumento del desempleo, la emigración de una parte importante de la población y el incremento de la pobreza. Entre las medidas adoptadas se destaca el llamado “corralito financiero” que impide la libre disposición de los ahorros en el sistema bancario. Para ese momento, la población de la ciudad prácticamente no había variado (según datos del INDEC es de 908.399 habitantes) dando como resultado una densidad urbana similar a la anterior (7.831 hab./km²).

La situación de la urbe mejora a partir de la recuperación de la economía (desde 2003). Con la devaluación, las exportaciones agrícolas generan un aumento del consumo y nuevas inversiones (principalmente en el sector de la construcción). De tal modo, se pasa de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la inmobiliaria. Así, la ciudad recibe los excedentes de capital del sector agropecuario y comienza un *proceso de densificación vertical* intensivo (modificando el patrimonio arquitectónico y urbanístico local) en los sectores privilegiados del radio céntrico y macro-céntrico dirigido a niveles medios altos y altos de la población. Además, se implementan normativas que orientan y potencian un *proceso de resignificación de segmentos*, generalmente ligadas con el patrimonio histórico-cultural, materializados a través de intervenciones de renovación, recuperación y rehabilitación³.

³ La resignificación de segmentos urbanos suele ser a través de tres tipos: *renovación* de áreas deterioradas a partir de la reconstrucción parcial o total de partes del tejido urbano; *recuperación* del patrimonio en la totalidad de su forma y función de los edificios siendo una modalidad factible en los centros históricos y por último,

Rosario, dentro del país sin considerar Buenos Aires, 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). El área central es el sector donde se concentran los mayores valores de superficie construida. Sin embargo, actualmente su cuantía se encuentra en disminución. Por el contrario, en el primer anillo perimetral se ha incrementado significativamente el volumen construido en los últimos años, mejorando su posición relativa en ese sentido. Bragos afirma que “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, en el primer anillo perimetral, el sector sur pasa del 5% al 8% (...) y el Oeste del 6% al 12%” (Bragos, 2008: p. 7).

Esto muestra una clara tendencia de localización de la nueva construcción hacia el oeste del área central y, en menor medida, pero aumentando aceleradamente, más allá del primer anillo perimetral. Hacia el sur, la construcción encuentra su límite, debido a la presencia cercana de asentamientos irregulares.

Por último, como se menciona en el artículo Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Barenboim, 2008), en marzo del 2008, una resolución del Poder Ejecutivo Nacional impuso el incremento de las retenciones a las exportaciones de granos. La reacción de los sectores damnificados por la medida genera un estado de paralización de la actividad económica. A esta situación se suma una crisis mundial, de consecuencias aún inciertas, derivada del quiebre de grandes bancos en los EEUU vinculados a los préstamos hipotecarios. Ambos factores contribuyen a una reducción de la tasa de crecimiento y al estancamiento del desarrollo inmobiliario. Sin embargo, la situación mejora, hacia fines del 2009, con la reactivación de la construcción. La crisis internacional no ha sido de gran impacto en nuestro país. Asimismo, el lanzamiento del gobierno de créditos hipotecarios tanto nacionales y provinciales, a mediados ese mismo año, incrementó una nueva demanda de los sectores asalariados (Fig. N° 2).

rehabilitación mejorando las condiciones físico - espaciales aceptando eventuales modificaciones de las actividades (Barenboim, 2010).

Fig N° 2. Conformación actual de la ciudad de Rosario y su región



Fuente: Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario, 2004.

Instrumentos y políticas de ordenamiento urbano

En la década del '90, la administración pública nacional atraviesa un *proceso de descentralización*, como respuesta a la crisis del modelo tradicional de planificación urbanística y de la gestión municipal centralizada. El desarrollo de nuevas técnicas y programas urbanísticos de profundo carácter participativo y local, configuran en conjunto una

suerte de tecnología institucional que puede definirse como “un sistema de planificación expresado en distintos tipos de instrumentos y en las modalidades de interacción y relación entre ellos” (Bragos y Kingsland, 1999, p. 7).

Este sistema de planificación, capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales y proyectos urbanos de actuación física, se convierte en una plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad. Tiene, como puntos fijos, al:

- *Programa de Descentralización y Modernización Municipal* (1996), reorganiza la administración y los servicios municipales y delimita los distritos con sus correspondientes centros.
- *Plan Estratégico Rosario* (1998), contempla la definición de objetivos y líneas de acción en el marco de un esfuerzo de concertación como un instrumento de carácter multiactoral y multisectorial.
- *Nuevo Plan Director* (1999) asume no solo las transformaciones físicas y funcionales de la ciudad sino que identifica el conjunto de expectativas que tiene la sociedad sobre el fortalecimiento de Rosario y su área metropolitana. Se sustenta en cuatro proyectos estructurales: el Sistema Ciudad- Río, el Nuevo Frente Territorial, el Sistema Ciudad- Aeropuerto y el Nuevo Corredor Metropolitano.

El intenso desarrollo de la actividad económica, particularmente de la construcción en los últimos años, trajo aparejado problemas en la ciudad como: un acelerado proceso de sustitución edilicia en el área central y su entorno inmediato, destrucción de gran parte del patrimonio arquitectónico e histórico, incremento del uso del automóvil, crecimiento demográfico, mayores niveles de contaminación atmosférica, visual y sonora, colapso de los servicios urbanos. Todo esto produjo numerosas quejas de los vecinos y el enfrentamiento de distintos actores involucrados (propietarios, inversores, constructoras, municipalidad, etc.).

El escenario expuesto plantea la necesidad de un Código Urbano que se adapte a los nuevos desafíos. Con ese objetivo, la Secretaría de Planeamiento Municipal celebró un convenio de cooperación técnica con la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario, destinado al desarrollo de las distintas temáticas que actualicen la normativa. La iniciativa establece límites para la construcción en altura en el micro y macro centro de la ciudad, define un nuevo catálogo de preservación y protección de

inmuebles y avala mayores niveles de preservación ambiental y calidad de vida, para que el espacio urbano se consolide con aceptables niveles de asoleamiento y aireación. Una vez concluido, el documento fue presentado en audiencia pública y finalmente sancionado en el 2008.

Además, se ha presentado un Plan en el Consejo Municipal, que retoma los proyectos del Nuevo Plan Director y propone otros cambios preanunciando un escenario diferente para los próximos años. El Plan Urbano Rosario 2007-2017, se sustenta en cinco proyectos claves que promueven un equilibrio territorial: el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte-Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste, la Cuenca de los Arroyos Ludueña y Saladillo y el Frente Territorial. Se busca un equilibrio entre la evolución de la ciudad, sus diversas partes, la calidad de vida urbana y la restauración de un perfil de representación simbólica constituido por las nuevas arquitecturas públicas y la recuperación de la costa.

Por último, se exteriorizan en Rosario sucesivos Planes Estratégicos (Plan Estratégico Rosario, Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario y, actualmente el Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10). Los instrumentos proponen acciones integradas, en el largo plazo, cuyo objetivo se centra en la ejecución de grandes proyectos que contienen objetivos de crecimiento económico y desarrollo urbano. El último, PER Metropolitana + 10, tiene como fin el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la adopción y el desarrollo de energías alternativas, la promoción del conocimiento y la industria biotecnológica, la movilidad urbana y la conectividad regional y la articulación de la planificación pública con la inversión privada como herramienta para la inclusión social y el desarrollo urbano.

Reflexiones finales

Hasta 1990, la historia urbanística de Rosario está delineada por sucesivos planes urbanos que fueron aportando más en el nivel teórico que en proyectos concretos, promoviendo intensos estudios y debates sostenidos a lo largo del tiempo acerca de la cuestión urbana. Sin embargo, en las dos últimas décadas, la administración local planteó políticas e instrumentos de actuación que se están desarrollando: descentralización municipal, planificación estratégica y planificación urbana. Si bien está última ya existía, se continuó actualizando en las distintas versiones del Plan Urbano Rosario (desde 1991 hasta la actualidad). Sumado a eso, la continuidad en los equipos técnicos, directores y gestión gubernamental han podido orientar, en gran medida, la transformación urbana.

En otras palabras, se podría decir que la rica experiencia planificadora que registra Rosario ha venido creciendo hasta el presente, recreando el proceso y tratando de salvar nuevos problemas a través de instancias superadoras en la práctica. Desde los primeros esquemas academicistas sustentados en parámetros formales que no respondían a la realidad que les dieron origen, hasta los últimos planteos estratégicos que incorporan esquemas público-privados, acuerdos programáticos, consenso de los actores involucrados, proyectos concretos y otros mecanismos que han comenzado a ser utilizados con periodicidad en el plano local.

Rosario presenta hoy, una situación que resulta muy distinta a la de las pautas históricas de estructuración urbana. Desarrolla transformaciones cualitativas de las organizaciones de la sociedad civil, de las estructuras económicas y de las instituciones gubernamentales y las políticas, planes e instrumentos a través de las cuales las mismas despliegan su accionar. Dichas situaciones que caracterizan el cambio se refieren específicamente a la modernización de las condiciones económicas, el desarrollo de las infraestructuras de soporte, la reconversión industrial y de los servicios, el surgimiento de nuevas formas de urbanización como así también la resignificación de segmentos urbanos y junto con todos ellos, el incremento de los desequilibrios sociales y la fragmentación socio-territorial.

A pesar de las políticas locales que se presentan en Rosario para orientar los cambios que afectan la conformación física actual, la ciudad contemporánea es “por naturaleza propia, inestable, en constante cambio, dando continuamente lugar a la formación de situaciones críticas y a soluciones transitorias de sus propios problemas (...) Es difícil que encuentre una estabilidad formal análoga a la de la ciudad antigua y moderna (...) Tal vez, tendremos que acostumbrarnos a considerar las características de la ciudad contemporánea no como la representación de un futuro deseable, sino como una ocasión para construirlo” (Secchi, 1999, p. 154).

En suma es desde esta perspectiva, a partir de donde se está ocupando el planeamiento del Municipio en los últimos años. Una ciudad que se distancia de los procedimientos y se interesa por los procesos en un contexto de desafíos territoriales, sociales y económicos cada vez más complejos; donde la tradición rosarina en planificación responde rápidamente a los diversos y constantes procesos de cambio territoriales. Cabe señalar que lo antedicho, no ha permanecido ajeno a muchos observadores tanto en el orden nacional como

internacional, tomándose en muchos casos a Rosario como un modelo a seguir en cuanto a control y ordenación del espacio urbano.

Bibliografía

- Aymonino, C. (1981). *El significado de las ciudades*. Madrid: Editorial Blume.
- Álvarez, J. (1943). *Historia de Rosario: (1689-1939)*. Buenos Aires: Editorial Imprenta López.
- Barenboim, C. (2008). *Proceso de transformación de Área Metropolitana a Región Urbana Difusa: "El caso de la Ciudad de Rosario, Argentina"*. VII Colóquio de Transformações Territoriais en la Universidad Federal del Paraná, pp. 1-18. Curitiba: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Barenboim, C. (2010). *Transformaciones Urbanas en las Ciudades Latinoamericanas Contemporáneas*. VIII Colóquio de Transformações Territoriais en la Universidad Nacional de Buenos Aires, pp.1-18. Buenos Aires: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Barenboim, C. (2010). *Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998-2009)*. Revista Proyección. I, 8, 1-25. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.
- Bragos, O. (2008). *Crecimiento económico, disputas territoriales y ordenamiento urbanístico. La reforma del Código Urbano en la ciudad de Rosario*. VII Colóquio de Transformações Territoriais en la Universidad Federal del Paraná, pp.1-19. Curitiba: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Bragos, O. y Kinsglang, R. (1999). *Transformaciones territoriales y Nuevo Plan Urbano*. The City and Its Regions Congreso, pp. 1-11. Montreal: Instituto Canadiense de Planificadores.
- Martínez de San Vicente, I. (1985). *La formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario*. Cuadernos del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, I, 7, 1-50. Rosario: Editorial Universidad Nacional de Rosario.
- Martínez de San Vicente, I. (1985). *La formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario*. Cuadernos del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, II, 7, 1-64. Rosario: Editorial Universidad Nacional de Rosario.

- Martínez de San Vicente, I. (1998). *La sutil belleza de la ciudad aluvional. Quince años de arquitectura pública*. Revista Summa, 1, 33, 110-116. Buenos Aires: Editorial Summa.
- Rigotti, A. M. y Pampinela, S. (2008). *Historia Urbana: De Poblado Espontáneo a Ciudad de Contrastes* en Gonzalez Montaner, B. (coord.). "Guías de Arquitectura Latinoamericana: Rosario", pp. 6-18. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial.
- Rossi, A. (1971). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Editorial GG.
- Secchi, B. (1999). *Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros* en Ramos, Á. M. (coord.) "Lo urbano en veinte autores contemporáneos", pp.145-158. Barcelona: Ediciones UPC

Planes de Ordenamiento Urbano

- Guido, A. y otros (1935). *Plan Regulador y de Extensión Rosario*. Rosario: Edición Oficial.
- Montes, A. (1952). *Plan Rosario*. Rosario: Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales.
- Mongsfeld, O. (1968). *Plan Regulador Rosario*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Plan Estratégico Rosario (1998). *Plan Estratégico Rosario, Diagnóstico y Formulación*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (2004). *Acuerdos Estratégicos metropolitanos 2004*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Secretaria de Planeamiento (1991). *Plan Director Rosario. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano*. Rosario: Dirección General del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento.
- Secretaria de Planeamiento (1999). *Nuevo Plan Director Rosario. Bases para el Acuerdo*. Rosario: Dirección General del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento.
- Secretaria de Planeamiento (2008). *Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza*. Rosario: Dirección General del Plan Director de la Secretaria de Planeamiento.
- Secretaria General (1996). *Programa de Descentralización y Modernización Municipal*. Rosario: Secretaria General.

Fuentes estadísticas

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Indicadores Demográficos de Rosario Censos: 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010*. Recuperado el 10 de septiembre de 2010, de: http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores_evolucion.jsp?nivel=Ciudad&ult=Ci_3