

Land management is a key factor to carry out a large scale urban transformation process successfully, especially to guarantee the use of this land to crystallise the planned actions.

Land management in a port

In the case of the relocation of a port, the issue becomes more complex because it is necessary to fulfil two important requirements: a) to have land in another place that is conveniently located and in good condition to accommodate port facilities, and b) to reach consensus with the actors involved, to relocate the existing facilities, to dissociate the area of its use as a port and to repurpose the original piece of land.

The successful development of this highly complex process, involves the articulation of interests and aspirations of different public and private actors, who participate in the operations of the port as well as in the conversion of the deactivated sector.

After the railways were privatised in the 90's, the railway facilities, which were originally owned by the national government, were administered by different public organisms which became interlocutors in the process of land management [1]. Another interlocutor is 'Prefectura Naval' the security police force that operates in matters related to possible alterations in the water courses. The provincial government is in charge of the land which remains between the limits of private plots and the river ("Línea de Ribera") [2]; it also administers the facilities of the new port. The local government, however, is the body which defines the uses of the land and the urban indicators of all urban actions. All these multiple interferences from different state layers over the same territory, generate tense situations that are considered a weakness when negotiating with private actors (holders of concessions for the use of land, cereal companies and port operators).

Every municipality aiming at making interventions of different types must necessarily go through all the stages of proceedings. This requires a special management ability, which, in many cases is not properly developed. It is also

necessary to put forward legal arguments (exposed in plans, rules and all types of regulations) which justify their actions [3].

In that context the municipality of Rosario, one of the most important railway centres in the country [4], conducts steady and continuous negotiations with official institutions to organise the railway and port infrastructure and to get land for the implementation of new public spaces, roads, and buildings for community use [5].

The land obtained through the deactivation of railway branch lines and the dismantling of many facilities linked to port and railway use, represents an opportunity to trigger an unprecedented urban transformation process in the city that rekindles an old wish expressed in different plans: to relocate the port from the north to the south of the city, situating it in a new area with better access and farther from the residential tissue. Rosario has differentiated from other cities in the country because of its effective policy of land management and also because of making use of its important track record in planning and urban regulations, expressed in the successive plans and programmes [6].

Opening of the waterfront

The waterfront, whose access was banned to the public for many years, starts to change little by little. The construction of Parque de España (España Park) with the opening of the symbolic building designed by the well-known architect Oriol Bohigas, is one of the milestones that triggers the transformation process. Although different stretches of the coast are successively opened for public use with a very precarious infrastructure, people from Rosario get to know new areas which they start to consider as a very valuable resource to stimulate urban development.

Successive government actions on a large or small scale, throughout more than three decades give shape to the new waterfront. This steady and continuous work turns the initiative of the opening of the waterfront into a State policy [7].

Finally, in the period 2003-2012 [8], the process of the opening of the waterfront is boosted with the creation of a new balcony overlooking the river (constructions of the MACRO Museum in the Davis Silo, a bar and the corresponding access); new

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

works are carried out to consolidate important parks: Scalabrini Ortiz, Parque de España Norte, Parque a la Bandera (Flag Memorial Park), Franja Joven (Area for cultural activities for the young) and the remodelling of Estación Fluvial (Waterway Station); important buildings are refurbished for public use: Centro Municipal Distrito Centro and Complejo Casa del Tango (Municipal Centre of Central District and the House of Tango) and a group of attractive bars and restaurants overlooking the river are opened. In addition, a great part of the most significant urban operation, the conversion of Puerto Norte (North Port) is planned and developed. This undertaking, which is an example of the articulation of the public and private sectors, definitely replaces the former port.



Central Coast 1960. (Document Archive Monumento Nacional a la Bandera, Flag

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

Memorial)

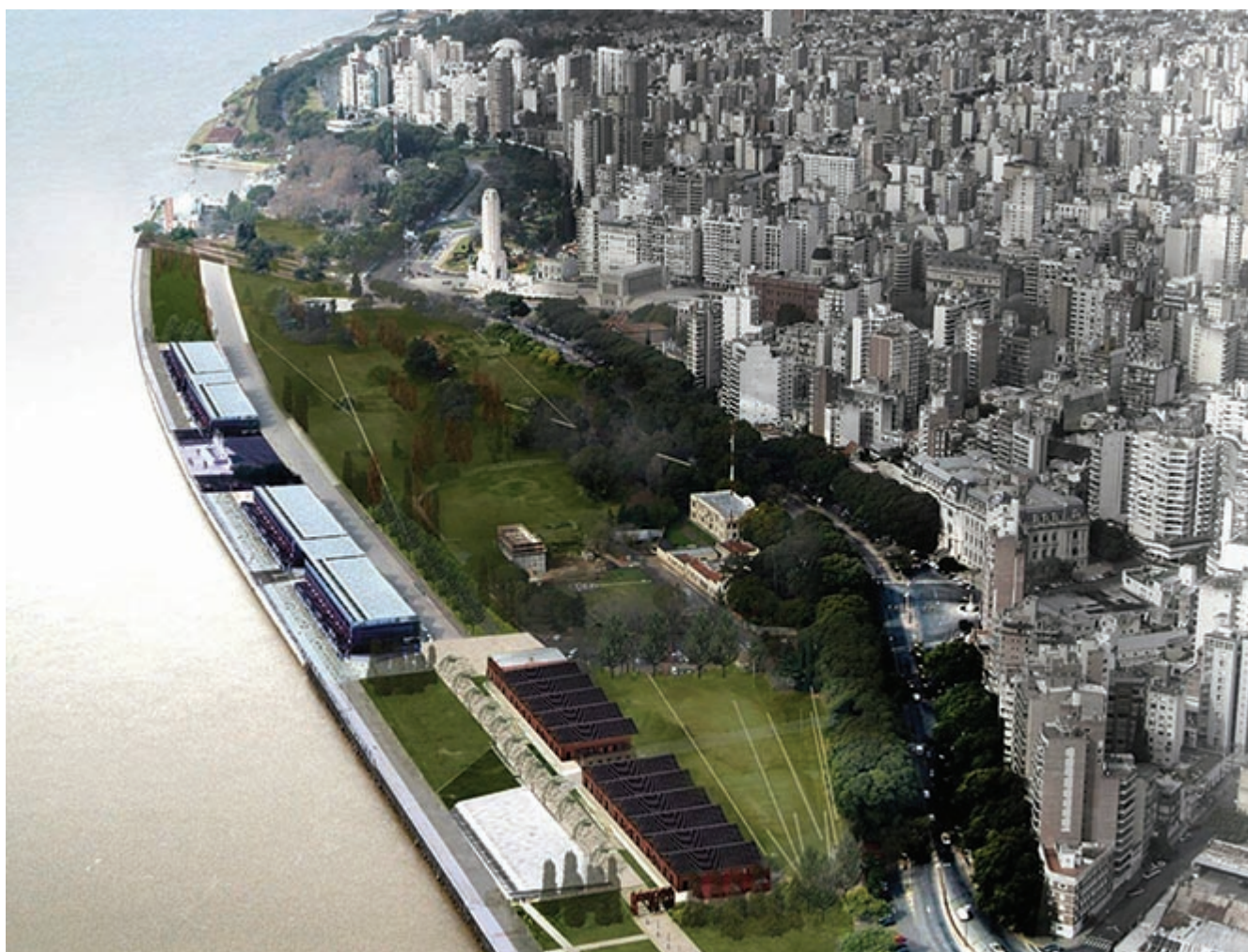


Photo montage Special Plan 'Parque a la Bandera'. 'Franja Joven' Sector. Executed. (Source: Planning Department of the Municipality of Rosario)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina



*Central Coast 1960. Monumento Nacional a la Bandera (Flag Memorial) Sector.
(Source: Document Archive Monumento Nacional a la Bandera, Flag Memorial).*

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

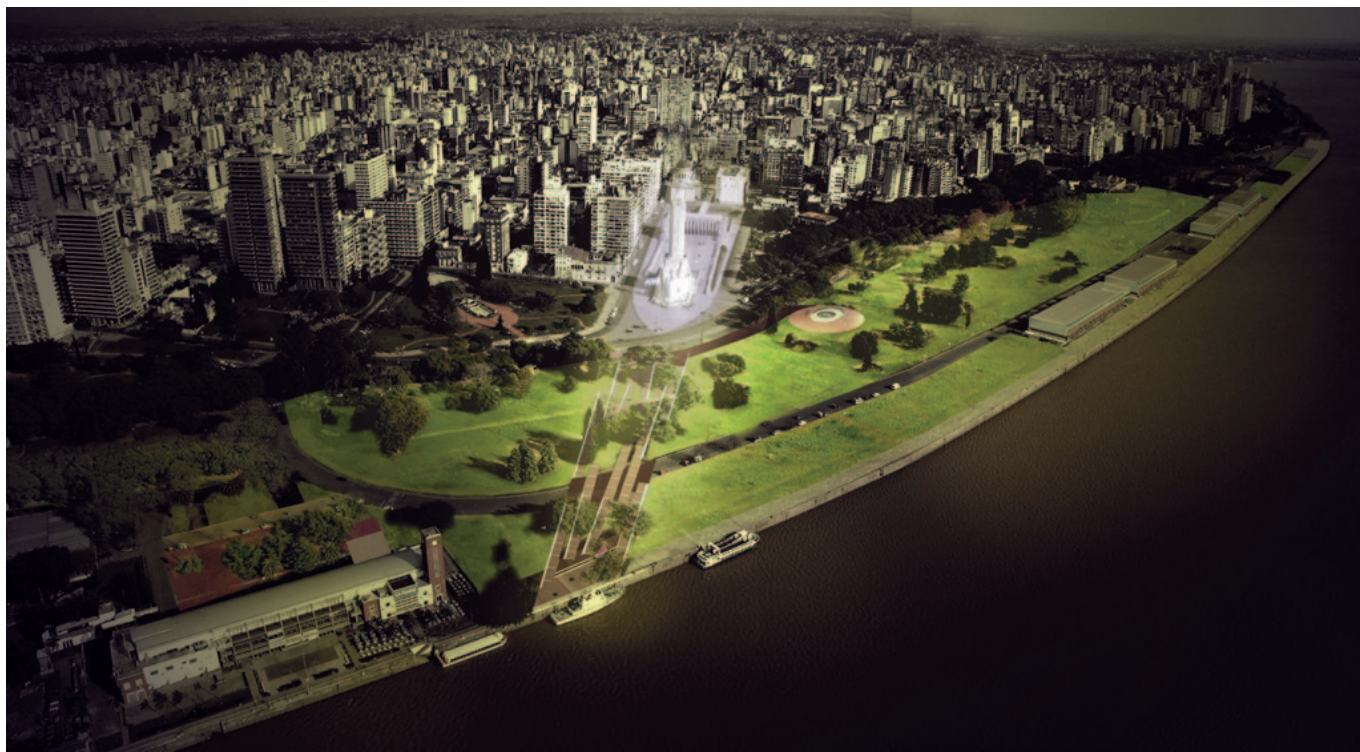


Photo Montage Special Plan 'Parque Nacional a la Bandera' (Flag Memorial) Sector. Executed. (Source: Planning Department Municipality of Rosario)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina



Current photo 'Parque a la Bandera'. Monumento (Flag Memorial) Sector. (Source: Photographic Archive Planning Department. Municipality of Rosario)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina



Rail Yard 'Puerto Norte'. Davis Silo Sector. Photo 1960. (Source: Document Archive 'Monumento Nacional a la Bandera', Flag Memorial)



Sector Silo Davis. Current aerial photo executed sector. (Source: Photographic Archive Planning Department. Municipality of Rosario)



Davis Silo Sector. Current photo. (Source: Photographic Archive. Planning Department, Municipality of Rosario)

Planning and management tools

Planning the development of the port in a new location and reconverting the original sector are very large urban operations which have a strong impact on the whole urban structure; they modify the economic framework of the city since the new areas to be developed arise as alternative sources of private and public investment, different from the existing ones; they generate changes and require a repositioning of each urban area to reach a balance which avoids the deterioration caused by the abandonment or underutilization of the most consolidated areas as a result of the shift of investment. When taking such important decisions the State plays a vital role to define the strategy of urban transformation, to restore balance

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

and to articulate the multiple interests of the actors involved.



'Parque Nacional a la Bandera', Warehouses. Sector renovated by the Special Projects Unit of the Public Works Ministry of Santa Fe Province. (Source: Photographic Archive of the Unit)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina



Parque Nacional a la Bandera', Warehouses. Sector renovated by the Special Projects Unit of the Public Works Ministry of Santa Fe Province. (Source: Photographic Archive of the Unit)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

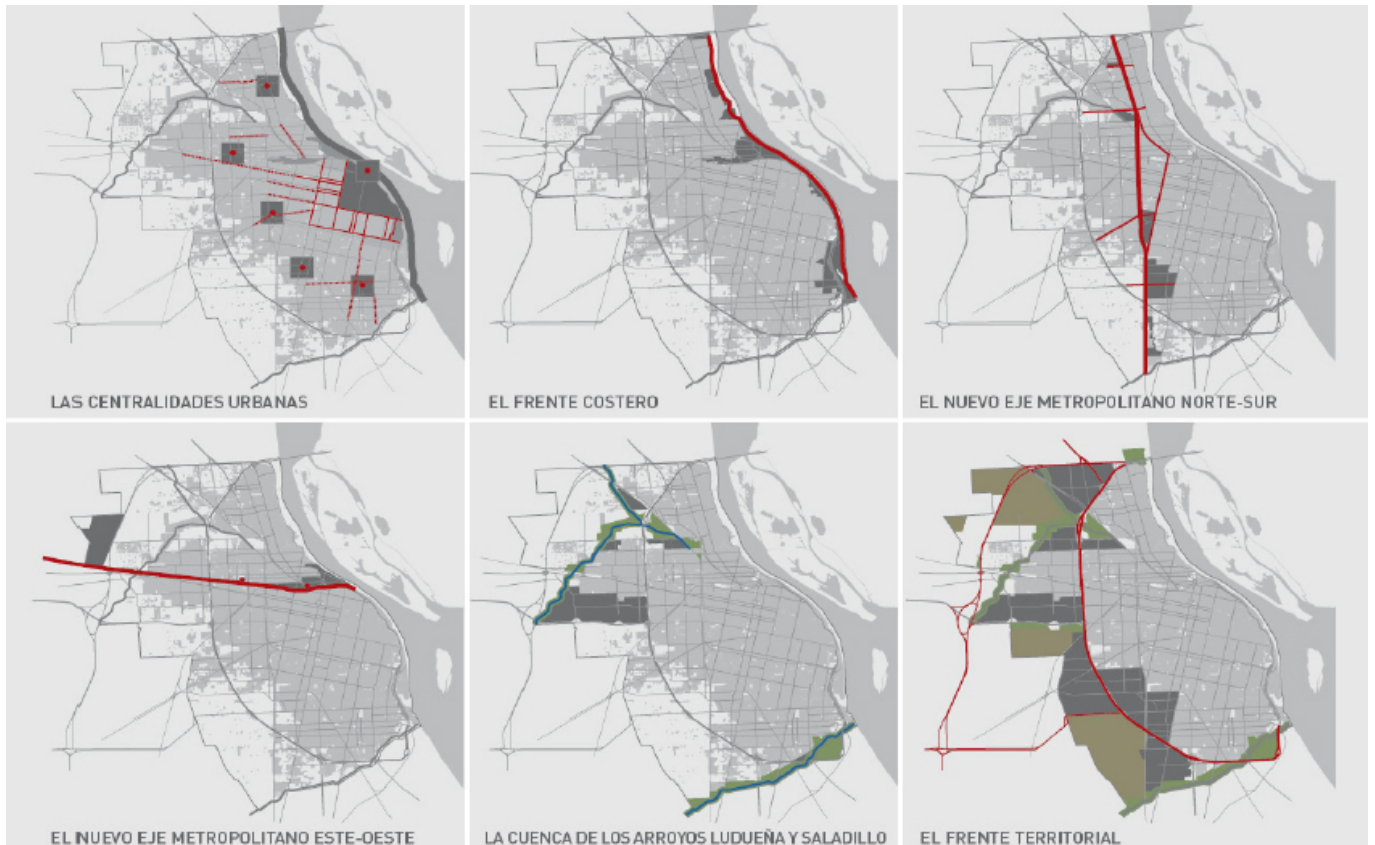


Parque Nacional a la Bandera, Warehouses interior. Sector renovated by the Special Projects Unit of the Public Works Ministry of Santa Fe Province. (Source: Photographic Archive of the Unit)

The reconsideration of the city plan is inevitable, to revise the definitions related to the riverside system and the local centrality scheme. There must be a deep commitment between the city plan and project to accomplish an adequate reinsertion of the new port facilities, a satisfactory integration of the former port and the development of the intermediate released areas.

The Urban Plan Rosario (PUR), which started to be conceived in 2004, develops a wide range of regulatory and management tools, to initiate joint actions between the public and private sector. The use of these tools together with a leading role of the State, makes it possible to get private funding for the construction of large public parks on the released land, incorporating the necessary services and

infrastructure [9].



The 6 Structural axes of the Urban Plan. Developed by the Planning Department of the Municipality of Rosario (2005).

Concurrently with the modification of the regulations, corresponding to the areas of the city already consolidated, (Urban Code reform) [10], the plan establishes new courses of action to tackle urban intervention in sectors to be developed or to reconvert sites of strategic value, according to the use of “Special Plans” “Detailed Plans”, and “Areas of Historical Preservation”; these are small scale tools, within the frame of large scale tools- the Master Plans. The Master Plans determine the actions to follow for the six major structural operations for the development of the city: The Urban centralities, the Waterfront, the New Metropolitan Axis North-South, the New Metropolitan Axis East-West, the edges of the streams and the New Territorial Front

[11].

Special Plan for the Conversion of Puerto Norte (North Port)

The take-over of the land situated in a central area to form a system of connected urban parks, completely separated the facilities of Puerto Norte (North Port) from those of Puerto Sur (South Port), when the latter place had already reached an important level of development.

The new scenario created in 2004, together with the citizens' recognition of the results achieved, makes it possible to launch the initiative of the complete relocation of the port facilities, definitely consolidating the urban conversion process of the coast of Rosario.



Puerto Norte sector before the intervention. (Source: Photographic Archive Planning Department. Municipality of Rosario)

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina



Special Plan Puerto Norte. Developed by the Planning Department of the Municipality of Rosario (2005).

In approximately 4 years the municipality plans and starts up the operation of Puerto Norte, developed in almost 100 hectares, by means of a complex framework of public and private management, which permits the solution of each of the legal conflicts that delayed the development of the area during 40 years, because of the resistance put up by port operators. Based on the results obtained from an International Contest for Ideas, a Special Plan is prepared to organise and promote the transformation of the area, dividing it into 7 Management Units. For each of these units a Detailed Plan is drawn up, stating construction and use indicators, as well as a program of public works and public charges assigned to the different developers, to guarantee its execution with private funding.



Public spaces of Puerto Norte. Executed.

Forty two hectares, out of an area of 100 hectares which was privately owned, is recovered for public use, forming a continuous route of 1,900 metres, in a highly public place where there is free circulation and use of the open spaces overlooking the river, such as big parks, promenades, important riverside walks, new streets (2,500 linear metres) and avenues. Ten new parks and squares over an area of approximately 420,000m², are incorporated into the city, all of them built with private funds [12].

The undertaking in Puerto Norte (North Port) provides the investment in the area as well as another important investment aimed at the acquisition of land and /or the construction of infrastructure for social housing in other sites of the city [13].

[one_half]



[/one_half]

[one_half_last]



[/one_half_last]

Public spaces of Puerto Norte. Executed.

Mechanism of articulation between private and public actors

When dealing with major urban projects, for example, Puerto Norte (North Port), to be developed on private plots of land or on public plots of land belonging to other layers of the State, Urban Agreements are signed [14]. These agreements greatly exceed the requirements imposed by the generic regulations to the urban

developers, because of the benefits derived from the authorization of a Special Plan in the area where the developer is going to make the intervention. An economic verification of the operation is made, to analyse if 'mayor aprovechamiento urbanístico' (further urban benefits) have been awarded to the developers and according to this evaluation the payment of a compensatory price is established, which is allocated directly or indirectly to the realization of public works and/or the purchase of lands [15].

These resources make it possible to maximise the impact of the execution of this special undertaking, by covering a wider environment or by making other interventions which show the State attempts to redistribute the benefits generated by the planned urban developments [16]. The agreements signed have guaranteed the development of a great number of public works which the local government would not have been able to finance and they have also allowed for the possibility of responding to some demands related to the construction of social housing and buildings for community use [17].

Cultural and service corridor of the central coast

Following the undertaking of Puerto Norte (North Port), a planning process which comprehends the coastal area between the former port and the new port is carried out. This involves the development of a system of public parks [18].



Current situation of the central coast 'Parque de las Colectividades' sector, Puerto España and Parque de España Norte. Works executed. (Source: Planning

Department of the Municipality of Rosario)

In this case the challenge consists in organizing and developing public land, financing the necessary works with private funds. Cultural, gastronomic and service facilities are built; existing bars are renovated and new gastronomic facilities are incorporated; the fishing clubs and cultural complexes are integrated.

The demarcation of a virtual plot in the central coastal area, facilitates the development of different projects run by different operators, using three mechanisms of public works execution:

- In a straightforward way, by the Municipal State [19].
- Through the system of granting concessions, with private investment [20].
- Through agreements with the fishing clubs, situated at the foot of the gully [21].

The bars and facilities are developed through a system of granting concessions, with a public draft. The franchisees build the facilities and release the outer space and guarantee its care and maintenance. The area for exclusive use of the concession is restricted to the inner part of the construction. There is free circulation in the outer space [22].

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina





Parque de las Colectividades' sector and 'Parque Sunchales' (top). Access to the area of Puerto Norte (bottom).

Final reflections

In every city there is a limited economic capacity, composed of the availability of resources from public investment as well as private investment. Therefore to guarantee the success of the transformation, it is vital to have a global view of the

process. The leadership assumed by the State is also crucial.

It is the State which can clearly set the rules of the game, the objectives of the transformation and the necessary mechanisms to ensure the success of the operation.

If all these requirements are met, the private sector will be willing to participate in this process and to provide the necessary resources to fund the undertakings. For there will be sound benefits for the former as well as for the community. The resources provided and the coordination of the process will ensure better results for everybody.

The relocation of the port in the city of Rosario was an important decision featured in the different urban plans which triggered a complex process and which involved overcoming different legal disputes initiated by the port operators. It was also a big opportunity to radically modify the urban structure and city features, turning a productive port centre into an important touristic, commercial and service centre, which is able to host international events.

References

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Gestión Urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El Caso de la Recuperación del Frente Costero del Río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*, pp.1-77. Revista Urbana APP.

Levin Mirta (2012), "Los grandes proyectos urbanos, en la experiencia de la ciudad de Rosario". *En Café de las Ciudades. Revista Digital*. https://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm.

Levin Mirta,(2013) "La transformación urbanística en la ciudad de Rosario". *En Proyecto Revitalización socio urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas degradadas*. Experiencias de Montevideo, Florida y Rosario, pp. 99-111. Publicación Programa Ur-Bal, de la Comunidad Europea. Artes Gráficas S.A, Montevideo.

The relocation of the port: A problem or an opportunity? Reflections about the experience in the city of Rosario, Argentina

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2008). "Reordenamiento Urbanístico Área Central". *En Normas Urbanísticas por área. Capítulo 1. Ordenanza N° 8.243/08* <https://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/reordenamiento-urbanistico-del-area-central/ordenanza-no-8.243>.

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2008). "Reordenamiento Urbanístico 1° Anillo Perimetral Área Central". *En Normas Urbanísticas por área. Capítulo 2. Ordenanza N° 8.244/08*. <https://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/reordenamiento-urbanistico-del-primer-anillo-perimetral-al-area-central>.

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2011). "De los grandes proyectos estructurales para la transformación de la ciudad". *En Plan Urbano Rosario 2007-2017, Versión Digital, Título Tercero, Capítulo Tercero*, pp.13-17. https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur_07.pdf.

Sobrino, Raúl (1987). "Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios, Antecedentes. *En Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios de la Ciudad de Rosario*. Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, pp.8-23.

Notes

[1] As a consequence of the State Reform Process initiated in 1989, Ferrocarriles Argentinos (Argentine Railways) is liquidated and stops working. (Decree 1039-95). In 1996, the administration of the national railway infrastructure is carried out by ENABIEF (National Agency of Administration of Railway Property). In 2000, ENABIEF merges with the National Directorate of State Property and ONABE (National Organism of Property Administration) starts working to administer and protect the property which would not be used directly by the State. The National Law 26352/2008 reorganises the railway activity creating two State Societies: the Administration of Railway Infrastructure and the Railway Operator. Later the decree 752/2008 and the Ruling 1413/2008 complement the Law, by which ADIF is in charge of the railway property transferred by ONABE.

[2] Demarcation which sets the limit to private property.

[3] In 1951 the National Ministry of Transport publishes the studies developed within the framework of a National Committee composed of its representatives, those of the National Railway Directorate and those of

The relocation of the port: A problem or an opportunity? Reflections about the experience in the city of Rosario, Argentina

the National Directorate of Port Works and Inland Waterways, as well as one representative of Santa Fe province and another representative from the municipality of Rosario. These studies -"Transformation Works of Rosario"- become the basis of Montes Plan. They allow the withdrawal of 65 km of railroads in a short time, the elimination of 34 level crossings and the opening of more than 100 streets (Sobrino, Raúl, 1987).

[4] "In 1948 there were 7 different railway companies in the city which converged at the port, like a real cobweb, which allowed the configuration of totally isolated zones. Rosario had 13 passenger stations, 15 classification yards, and 400 dead-end streets.".... The coast was divided by the railway infrastructure (Sobrino, Raúl, 1987).

[5] In 1993 the transfer of fiscal land to the municipality and Public Welfare Organisations is requested. Fiscal land is divided into two categories: a) land taken by the municipality before 30/06/1992, whose transfer was made free of charge; this involved 941,896.47 m², and b) land that had not been taken, but declared of public interest by the Ordinance Nº 5449/92; this involved approximately 1,414,354.30 m². Later, the National Executive Power passes the National Law nº 24.768 establishing the possibility to apply for the ownership of the buildings that were granted in concession. Consequently on 27/12/2000, the Municipality of Rosario claims the remaining fiscal land adding to the area already requested, a further area of 4,092,974.81 m².

[6] Regulatory Plan Guido-Farengo-Della Paolera (1935), Montes Plan (Ordinance 1030/52), Regulatory Plan Rosario (1967), Planning Project of Rosario Port (1970), Master Plan of Rosario Port (1994), Strategic Plan Rosario -PER- (1998), Master Plan City-River (1996-1999), Waterfront Recovery and Port Conversion Program (1997), Coast Development Program (2004), Rosario Urban Plan 2007-2017 and Rosario Metropolitana Strategic Plan -PER+10- (2008).

[7] - 1983-1989, Horacio Usandizaga's term of office. The Railway Tunnel is rehabilitated for the use of vehicles (1987), the Parque de España Cultural Complex is built (1986) and Estomba Avenue is opened to link the Riverside Park with the northernmost part of the city.

- 1989-1995, Héctor Cavallero's term of office: the beach resorts Rambla Catalunya 1 and 2 are opened and 900 metres of land reclaimed from the river are incorporated. The works of the Cultural Complex Parque de España are finished and Parque de España is built, expanding to San Martín St. This area is defined as Parque de España Sur (España Park Southern Part) (1995).

- 1995-2003, Hermes Binner's term of office: The Avenida de la Costa E. López (Coastal Avenue) is built as far as the access to Puerto Norte (North Port) (1997) and Avenida Tres Vías (1998) is partially constructed, from Puerto Norte facilities onwards. The land corresponding to Parque Sunchales (Sunchales Park), Mercosur Plaza (Mercosur Square) (1997) Parque de las Colectividades (Ethnic Communities Park) (1998), Parque Scalabrini Ortiz (Scalabrini Ortiz Park) (1997-2004) is released for public use. Puerto España (España

The relocation of the port: A problem or an opportunity? Reflections about the experience in the city of Rosario, Argentina

Port) is also developed under the system of granting concessions for the operation of different areas in exchange for the funding of the construction of public works (2005).

[8] During Miguel Lifschitz's term of office.

[9] Levin Mirta (2012).

[10] Planning Department of the Municipality of Rosario (2008).

[11] Urban Plan Rosario 2007-2017. Planning Department of the Municipality of Rosario.

[12] Levin Mirta (2013).

[13] The total amount of private investment in this Project estimated at the moment of carrying out these business ventures, equated, on that date, to two and a half complete annual budgets from the Municipal Department of Public Works. The Annual Budget of the Department of Public Works in 2009 was \$81,929,271. This amount did not take into account the significant investment of the reconstruction of the high gully (30 m. de high).

[14] These agreements are allowed by Ordinance of Urbanization and Land Subdivision N° 6.492/97, which is the legislation that regulates the urbanization processes in the municipality and sets the requirements and obligations the developers must fulfil to carry out the undertakings. "It is a legal tool which formalises an agreement between the municipal administration and other agent, to execute specific projects which make the development of urban activity more effective. Its implementation involves determining mainly the required payment the parties are obliged to make and the mechanisms of control'.

[15] When it is direct, the deadline set for the fulfilment of each obligation is explicitly stated in the regulation. When it is indirect, the amounts regulated are deposited in four specifically allocated funds: the Land Fund, the Social Housing Fund, the Historic Heritage Preservation Fund, and the Public Works Fund.

[16] The income contributes to pursue a policy of heritage preservation, subsidising interventions, compensating and providing technical assistance to the proprietors of catalogued buildings which are affected by the restrictions imposed by the regulation. Since its implementation the Preservation Fund has been increased progressively from \$250.000 to \$9.000.000, in four years.

The relocation of the port: A problem or an opportunity? Reflections about the experience in the city of Rosario, Argentina

[17] It is the case of Itatí neighbourhood, for example, a social undertaking built in a plot of land acquired by the development company Inversiones y Mandatos.

[18] Parque Sunchales (Sunchales Park) from Francia Avenue to Oroño Boulevard; Parque de las Colectividades (Ethnic Communities Park) from Oroño Boulevard to España Street; Parque España Norte (España Park North Part) from España Street to Entre Ríos Street; Parque España (España Park) from Entre Ríos Street to Sarmiento Street; Parque España Sur (España Park South Part) from Sarmiento Street to San Martín Street; and Parque a la Bandera (Flag Memorial Park) from San Martín Street to Bolivian Free Zone.

[19] Museo de Arte Contemporáneo -Macro- (Museum of Contemporary Art) situated in the Davis Silo, Municipal Centre of the Central District, Isla de los Inventos y Experimentos (an entertainment centre for children), Centro Cultural Parque de España (Cultural Centre España Park), Franja Joven (Area for cultural activities for the Young) and Parque a la Bandera (Flag Memorial Park) with the Waterway Station and its dock.

[20] Complejo Puerto España, (España Port Complex) Davis Silo, Río Mío, (a restaurant) Icecream shop in Oroño Boulevard and Av. De la Costa, Thematic Complex House of Tango, Focaccia Bar, Quillagua bar, and Doc bar, Siempre Bar, Vip Bar, and gastronomic Complex Waterway Station.

[21] Mitre Club, Bajada España Club and Guillermo Tell Club and Rosario Fishermen's Club, clubs situated at the foot of the gully, protected by National Law Nº 24,146 and the Regulatory Decree Nº 776/1993, which stated a priority in the process of transfer because these institutions are occupants of the land.

Head image: The coast of Rosario. (Photographic Archive of the Planning Department of the Municipality of Rosario)

El traslado del puerto: ¿Un problema o una oportunidad? Reflexiones sobre la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina

La gestión de suelo, para desarrollar un proceso de transformación urbanística de gran escala, pasa a ser un factor clave a la hora de garantizar su uso para concretar las acciones planificadas.

La gestión de suelo en un puerto

Cuando se trata del traslado de un puerto el tema de la gestión de suelo se complejiza aún más, ya que se deben cumplir dos requisitos importantes: a) disponer de suelo en otro lugar lo suficientemente bien localizado y en condiciones de poder alojar instalaciones portuarias, y b) alcanzar consenso con los actores involucrados para trasladar las instalaciones existentes, desafectar el uso portuario y definir un nuevo destino para el predio original.

Desarrollar satisfactoriamente este proceso, altamente complejo, implica articular intereses y aspiraciones de diferentes actores, públicos y privados, involucrados en la operatoria portuaria y, también, seguramente, en la reconversión del sector desafectado.

Las instalaciones ferroviarias que en su origen eran propiedad del gobierno nacional, a partir de los 90', con la privatización de los ferrocarriles, pasan a ser administradas por diferentes estructuras públicas que se transforman en interlocutores en el proceso de gestión de suelo [1]. Otro interlocutor es la Prefectura Nacional, que interviene en todo lo que afecte a posibles alteraciones en cursos de agua. El gobierno provincial, tiene injerencia en el suelo que queda definido a partir de la "Línea de Ribera" [2]; también administra las instalaciones del nuevo puerto. El gobierno local, sin embargo, es quien define los usos del suelo y los indicadores urbanísticos de toda actuación urbana. Estas múltiples injerencias, de distintos estamentos estatales sobre un mismo territorio, generan situaciones de fuerte tensión que se manifiestan como debilidad en el momento de desarrollar gestiones frente a los actores privados (concesionarios, empresas cerealeras y operadores portuarios).

Todo municipio que pretende desarrollar intervenciones de diversa índole debe necesariamente sortear todas esas instancias, lo cual le exige contar con una capacidad de gestión de la que muchas veces carece. Necesita, además, esgrimir argumentos legales (volcados en planes, normas y todo tipo de regulaciones), que den sustento a sus actuaciones [3].

En ese contexto, el municipio de Rosario, uno de los centros ferroviarios más importantes del país [4] despliega una gestión continua y sostenida ante organismos oficiales, a los efectos de ordenar la infraestructura ferroviaria y portuaria y obtener suelo para la implementación de nuevos espacios públicos, trazados viales y equipamientos comunitarios [5].

La obtención de suelo lograda, por la desafectación de ramales ferroviarios y el desmantelamiento de muchas instalaciones vinculadas al uso ferroviario y portuario, constituye una oportunidad para desencadenar en la ciudad un proceso inédito de transformación urbana que revive una vieja aspiración plasmada en distintos planes: trasladar el puerto del norte al sur de la ciudad situándolo en una nueva implantación que cuente con mejor accesibilidad y esté menos comprometida con el tejido residencial. Rosario se distinguió de otras ciudades del país por la capacidad y celeridad demostrada a lo largo de esas gestiones y por hacer valer su importante trayectoria en materia de planificación y regulación urbanística, plasmada en los sucesivos planes y programas [6].

Apertura del frente ribereño

El frente costero vedado por muchos años al acceso público comienza poco a poco a transformarse. La construcción del Parque de España, con la habilitación del simbólico edificio proyectado por el reconocido arquitecto Oriol Bohigas, es uno de los principales hitos en el desenlace de ese proceso, aunque diversos tramos de la costa sucesivamente se abren al uso público con una infraestructura aún muy precaria, pero mostrando un paisaje que los rosarinos desconocían y que empiezan a capitalizar como un recurso muy valioso para estimular el desarrollo urbano.

Sucesivas gestiones de gobierno desarrollan acciones, de mayor y menor escala, a lo largo de más de tres décadas, las cuales dan forma a la construcción del frente ribereño. Este accionar continuo y sostenido en el tiempo transforma la iniciativa de apertura al río en una política de Estado [7].

Finalmente, en el período 2003-2012 [8], se da un gran impulso al proceso iniciado con la apertura de un nuevo balcón al río (construcción del Museo MACRO en el Silo Davis, el bar y los accesos), se desarrollan obras para consolidar importantes parques (Scalabrini Ortiz, Parque de España Norte, Parque a la Bandera, Franja Joven y remodelación de la Estación Fluvial), se ejecutan significativos equipamientos (Centro Municipal Distrito Centro y Complejo Casa del Tango) y una sucesión de bares y restaurantes de gran atractivo frente al río. También se planifica y desarrolla gran parte de la operación urbanística de mayor impacto, la reconversión de Puerto Norte, un emprendimiento emblemático de articulación público-privada que reemplaza definitivamente al antiguo puerto.

Costa Central 1960. (Fuente: Archivo Documental Monumento Nacional a la Bandera)

Montaje Plan Especial Parque a la Bandera. Sector franja Joven. Ejecutado. (Fuente: Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario)

Costa Central 1960. Sector Monumento Nacional a la Bandera. (Fuente: Archivo Documental Monumento Nacional a la Bandera)

Montaje Plan Especial Parque a la Bandera. Sector Monumento. Ejecutado. (Fuente: Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario)

Foto actual Parque a la Bandera. Sector Monumento. (Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario)

Patio Parada Puerto Norte. Entorno Sector Silo Davis. Foto 1960. (Fuente: Archivo Documental Monumento Nacional a la Bandera)

Sector Silo Davis. Foto aérea actual sector ejecutado. (Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario)

Sector Silo Davis. Foto actual. (Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario)

Instrumentos de planificación y gestión

Planificar el desarrollo portuario, en una nueva localización, y reconvertir el sector

de origen constituyen operaciones urbanísticas de tal magnitud que repercuten en toda la estructura urbana; modifican el entramado económico de una ciudad en tanto las nuevas áreas a desarrollar surgen como sitios alternativos de inversión, pública y privada, diferentes a los existentes; generan tensiones que mueven el tablero de juego y exigen un reposicionamiento de cada porción urbana para encontrar un nuevo equilibrio que evite, al desplazarse la inversión, el deterioro por abandono o subutilización de las áreas más consolidadas. Frente a una decisión de semejante envergadura es vital la presencia del Estado definiendo una estrategia de transformación urbana, para restablecer el equilibrio perdido y articular los múltiples intereses del conjunto de actores involucrados.

Parque Nacional a la Bandera, Galpones. Sector intervenido por la Unidad de proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe. (Fuente: Archivo Fotográfico de la Unidad)

Parque Nacional a la Bandera, Galpones. Sector intervenido por la Unidad de proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe. (Fuente: Archivo Fotográfico de la Unidad)

Parque Nacional a la Bandera, interior Galpones. Sector ejecutado por la Unidad de proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe. (Fuente: Archivo Fotográfico de la Unidad)

Se hace inevitable el replanteo del plan de ciudad, para revisar las definiciones referidas al sistema ribereño y al esquema de centralidad local. La relación entre plan y proyecto queda íntimamente comprometida, si se pretende reinsertar adecuadamente las nuevas instalaciones portuarias, integrar satisfactoriamente al sector del antiguo puerto y desarrollar las áreas intermedias liberadas.

El Plan Urbano Rosario (PUR), que comienza a gestarse en el 2004, desarrolla un importante abanico de instrumentos, normativos y de gestión, para movilizar acciones conjuntas entre el sector público y el sector privado. Mediante su utilización y un desempeño protagónico del Estado, se construyen con financiamiento privado grandes parques públicos en los terrenos liberados, incorporando la infraestructura y los servicios necesarios [9].

Los 6 Ejes Estructurales del Plan Urbano. Desarrollado por la Secretaría de

Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2005).

Paralelamente a la modificación de las normas, correspondientes a las áreas ya consolidadas de la ciudad (reforma del Código Urbano)[10], se establece en el plan una nueva modalidad de actuación, para abordar una intervención urbanística en sectores de nuevo desarrollo o para reconvertir sitios considerados de valor estratégico, basada en el uso de los “Planes Especiales”, los “Planes de Detalle” y las “Áreas de Preservación Histórica”; instrumentos de menor escala enmarcados, a su vez, en otros de escala superior -los Planes Maestros-, que precisan las seis grandes operaciones estructurales de mayor importancia para el desarrollo de la ciudad: las Centralidades Urbanas, el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte-Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste, los Bordes de los Arroyos y el Nuevo Frente Territorial [11].

Plan especial de reconversión de Puerto Norte

La toma de posesión de tierras ubicadas en una posición central formando un sistema concatenado de parques urbanos, desvinculaba totalmente a las instalaciones de Puerto Norte de las del Puerto Sur, localización que ya había alcanzado un nivel importante de desarrollo.

El nuevo escenario que se planteaba en el 2004, con el reconocimiento por parte de la ciudadanía de los logros alcanzados, brinda la posibilidad de reimpulsar la decisión de traslado completo de las instalaciones portuarias consolidando definitivamente el proceso de reconversión urbana de la costa rosarina.

Sector Puerto Norte antes de la intervención. (Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario)

Plan Especial Puerto Norte. Desarrollado por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2005).

En aproximadamente cuatro años el municipio planifica y pone en marcha la operación de Puerto Norte, desarrollada en casi 100 has., mediante un complejo andamiaje de gestión público-privada, que permite resolver cada uno de los conflictos legales que detuvieron durante 40 años su desarrollo, ante la resistencia esgrimida por los operadores portuarios.

Con los resultados obtenidos de un llamado a Concurso Internacional de Ideas se elabora un Plan Especial, para ordenar e impulsar la transformación del área, dividiéndola en 7 Unidades de Gestión. Se confecciona para cada una de ellas un Plan de Detalle fijando indicadores de construcción y uso, además de un programa de obras y cargas públicas asignadas a los distintos desarrolladores, que aseguran su realización con financiamiento privado.

Espacios públicos de Puerto Norte. Ejecutados.

Se recuperan de manos privadas para el uso público 42 de las 100 ha que integran el área, conformando un recorrido continuo de 1.900 metros, en un lugar de fluida y masiva concurrencia pública garantizada por la libre circulación y uso de los espacios abiertos frentistas al río, con grandes parques, generosas ramblas, importantes paseos y nuevas calles (2.500 metros lineales) y avenidas. Constituyen 10 nuevos parques y plazas, desarrollados en una superficie aproximada de 420.000 m², que se incorporan a la ciudad ejecutados en su totalidad con inversión privada [12].

La actuación en Puerto Norte aporta además de la inversión en el lugar, otra inversión importante orientada a la adquisición de tierra y/o concreción de infraestructura para vivienda social en otros sitios de la ciudad [13].

Espacios públicos de Puerto Norte. Ejecutados.

Mecanismos de articulación publico-privada

Cuando se trata de grandes proyectos urbanos, por ejemplo Puerto Norte, a desarrollar en terrenos privados o en terrenos públicos pertenecientes a otros estamentos del Estado, se firman Convenios Urbanísticos [14], es decir acuerdos en los cuales se superan ampliamente las exigencias fijadas al urbanizador en forma genérica por la norma, por los beneficios que le reporta la habilitación de un Plan Especial en el área donde va a desarrollar su intervención. Se efectúa una verificación económica de la operación para analizar si se ha otorgado un '*mayor aprovechamiento urbanístico*' y en función de dicha evaluación se establece el pago de un '*precio compensatorio*' el que se destina en forma directa o indirecta a la realización de obras y/o compra de tierras [15].

Estos recursos permiten ampliar la repercusión que tiene la realización de un

emprendimiento especial abarcando un entorno más amplio, o ejecutar otras intervenciones, a través de las cuales se verifica la intención del Estado de redistribuir los beneficios que generan los desarrollos urbanos planificados [16]. Los acuerdos firmados han garantizado el desarrollo de una gran cantidad de obras públicas que no hubiera podido financiar el municipio, y asumir algunas demandas vinculadas a la construcción de vivienda y equipamiento social [17].

Corredor cultural y de servicios de la costa central

En continuidad con el emprendimiento de Puerto Norte se lleva adelante un proceso de planificación, que abarca el recorrido costero que se desarrolla entre el antiguo y el nuevo puerto, conformado por un sistema de parques públicos [18].

La costa Central transformada. Sector Parque de las Colectividades, Puerto España y Parque de España Norte. (Fuente: Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario)

En este caso el desafío consiste en ordenar y desarrollar suelo público, financiando las obras necesarias con aportes del sector privado. Se construyen instalaciones culturales, gastronómicas y de servicio; se rehabilitan bares existentes y se incorporan nuevas instalaciones gastronómicas; se integran los clubes de pesca y complejos culturales.

La demarcación de un parcelamiento virtual en la franja costera central, facilita el desarrollo de diversos proyectos en manos de distintos operadores, utilizando tres mecanismos de ejecución de obra pública:

- En forma directa, por parte del Estado Municipal [19].
- A través del régimen de concesión, con inversión privada [20].
- A través de convenios con los clubes de pesca, localizados en la barranca baja [21].

Los bares o instalaciones desarrollados a través de un régimen de concesión, con anteproyecto público, construyen y liberan el espacio exterior y garantizan su cuidado y mantenimiento. El área de uso exclusivo de la concesión queda restringida al interior de las construcciones manteniendo la circulación irrestricta en el espacio exterior [22].

Sector Parque de las Colectividades y Parque Sunchales (encima), ingreso al área de Puerto Norte (debajo).

Reflexiones finales

Cada ciudad tiene un determinado capital dispuesto a invertir por parte del conjunto de actores que conviven en ella, dispone de una acotada capacidad económica que se pone en juego con estos grandes cambios, por lo cual es vital contar con una visión integral del proceso y un liderazgo que sólo puede asumir el Estado, para garantizar un desarrollo satisfactorio del proceso encauzado.

Es el Estado quien puede fijar con claridad las reglas de juego, los objetivos de la transformación y establecer los mecanismos y acciones necesarias para garantizar el éxito de la operación.

Si estas condiciones están dadas seguramente el sector privado se integrará a la convocatoria y comprometerá los recursos necesarios para financiar los emprendimientos, con la seguridad de obtener sus propios beneficios, pero también, contribuir al beneficio común con la seguridad de que con los recursos aportados y una coordinación del proceso se garantizarán mejores resultados para todos.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Gestión Urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El Caso de la Recuperación del Frente Costero del Río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*, pp.1-77. Revista Urbana APP.

Levin Mirta (2012), "Los grandes proyectos urbanos, en la experiencia de la ciudad de Rosario". *En Café de las Ciudades. Revista Digital*.
https://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm.

Levin Mirta,(2013) "La transformación urbanística en la ciudad de Rosario". *En Proyecto Revitalización socio urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas degradadas*. Experiencias de Montevideo, Florida y Rosario, pp. 99-111. Publicación Programa Ur-Bal, de la Comunidad Europea. Artes Gráficas S.A, Montevideo.

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2008).

“Reordenamiento Urbanístico Área Central”. *En Normas Urbanísticas por área. Capítulo 1. Ordenanza N° 8.243/08*

<https://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/reordenamiento-urbanistico-del-area-central/ordenanza-no-8.243>.

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2008).

“Reordenamiento Urbanístico 1° Anillo Perimetral Área Central”. *En Normas Urbanísticas por área. Capítulo 2. Ordenanza N° 8.244/08.*

<https://www.rosario.gov.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/reordenamiento-urbanistico-del-primer-anillo-perimetral-al-area-central>.

Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2011). “De los grandes proyectos estructurales para la transformación de la ciudad”. *En Plan Urbano Rosario 2007-2017, Versión Digital, Título Tercero, Capítulo Tercero, pp.13-17.*

https://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur_07.pdf.

Sobrino, Raúl (1987). “Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios, Antecedentes. *En Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios de la Ciudad de Rosario.* Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, pp.8-23.

Notas

[1] Como consecuencia del proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989, Ferrocarriles Argentinos se declara en “Estado de Liquidación”, (Decreto 1039-95), cesando todas sus funciones. La administración de la infraestructura ferroviaria nacional queda en manos, en 1996, del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF). En el 2000, el ENABIEF se fusiona con la Dirección Nacional de Bienes del Estado y comienza a funcionar el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes) para administrar y resguardar los bienes que no utilizaría en forma directa el Estado. La Ley Nacional 26352/2008 reorganiza la actividad ferroviaria creando dos Sociedades del Estado: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Operadora Ferroviaria. Posteriormente el Decreto 752/2008 y la Resolución 1413/2008 complementan la Ley, por lo que la ADIF se hace cargo de los bienes ferroviarios que le fueran transferidos por el ONABE.

[2] Demarcación que establece el límite de la propiedad privada.

[3] En 1951 el Ministerio de Transporte de la Nación publica los estudios desarrollados en el marco de una Comisión Nacional conformada por sus representantes, los de la Dirección Nacional Ferroviaria y de la Dirección Nacional de Obras Portuarias y Vías Navegables; además de un representante de la provincia de Santa Fe y uno del municipio de Rosario. Esos estudios - "Las obras de transformación de Rosario" - se transforman en base de sustento del Plan Montes. Permiten en poco tiempo retirar 65 km de vías, suprimir 34 pasos a nivel y abrir más de 100 calles (Sobrino, Raúl, 1987).

[4] "En 1948 funcionaban en la ciudad 7 empresas ferroviarias distintas que convergían en el puerto, como una verdadera telaraña que había posibilitado la conformación de zonas totalmente aisladas. Rosario tenía 13 estaciones de pasajeros, 15 playas de clasificación y 400 calles cerradas." La costa estaba seccionada por la infraestructura ferroviaria (Sobrino, Raúl, 1987).

[5] En 1993 solicita la transferencia de tierras fiscales a favor del municipio y de Entidades de Bien Público, clasificadas según dos categorías: a) tierras ocupadas por el municipio con anterioridad al 30/06/1992, cuya transferencia se efectuó a título gratuito; involucraban 941.896,47 m², y b) tierras no ocupadas, declaradas de interés público por la Ordenanza N° 5449/92; involucraban aproximadamente 1.414.354,30 m². Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona la Ley Nacional N° 24.768 estableciendo la posibilidad de solicitar los inmuebles que estaban concesionados. En consecuencia, con fecha 27/12/2000 la Municipalidad de Rosario reclama el resto de la tierra fiscal sumando a la superficie ya solicitada, 4.092.974,81 m² más.

[6] Plan Regulador Guido-Farengo-Dela Paolera (1935), Plan Montes (Ordenanza 1030/52), Plan Regulador Rosario (1967), Proyecto de Planificación del Puerto Rosario (1970), Plan Maestro del Puerto Rosario (1994), Plan Estratégico Rosario-PER (1998), Plan Director-Proyecto Ciudad-Río (1996-1999), Programa de Recuperación del Frente Costero y Reconversión Portuaria (1997), Programa para el Desarrollo de la Costa (2004), Plan Urbano Rosario 2007-2017 y Plan Estratégico Rosario Metropolitana-PER (2008).

[7] - Período 1983-1989, intendencia de Horacio Usandizaga: se rehabilita para uso

vehicular el Túnel Ferroviario (1987), se construye el Complejo Cultural Parque de España (1986) y se habilita la Av. Estomba, para conectar el Paseo Ribereño con el extremo norte de la ciudad.

- Período 1989-1995, gestión de Héctor Cavallero: se habilitan los Balnearios Rambla Catalunya 1 y 2 incorporando 900 metros de playas ganadas al río, se culmina la obra del Complejo Cultural y se ejecuta el Parque de España, prolongado hacia calle San Martín definiendo el denominado Parque España Sur (1995).

- Período 1995-2003, intendencia de Hermes Binner: se construyen la Av. de la Costa E. López (1997) hasta el ingreso a Puerto Norte y, parcialmente, la Av. Tres Vías (1998), a partir de la interrupción que provocan esas instalaciones. Se liberan al uso público las tierras correspondientes al Parque Sunchales y la Plaza del Mercosur (1997), al Parque de las Colectividades (1998) y al Parque Scalabrini Ortiz (1997-2004). Se desarrolla también Puerto España, bajo el régimen de concesión con obra pública (2005).

[8] Durante la intendencia de Miguel Lifschitz.

[9] Levin Mirta (2012).

[10] Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario (2008).

[11] Plan Urbano Rosario 2007-2017. Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

[12] Levin Mirta (2013).

[13] El monto total de aporte privado en este proyecto estimado en el momento de concretar los emprendimientos, equivalía en esa fecha a dos presupuestos y medio anuales completos de la Secretaría de Obras Públicas del municipio. El presupuesto Anual de la Secretaría de Obras Públicas del año 2009 fue de \$81.929.271. En este monto no estuvo considerada la significativa inversión en la reconstrucción de la barranca alta (30 m. de altura).

[14] Habilitados por la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo N° 6.492/97, que es la legislación que regula los procesos de urbanización en el municipio y establece las exigencias y obligaciones de los urbanizadores para llevar

adelante los emprendimientos. “Es un instrumento jurídico que formaliza un acuerdo entre la administración municipal y otro agente, a fin de ejecutar proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística. Su instrumentación implica determinar fundamentalmente las contraprestaciones a que se obligan las partes y sus formas de control”.

[15] Cuando es en forma directa, queda explicitado en la misma norma el plazo otorgado para la ejecución de cada una de las obligaciones. Cuando es en forma indirecta, se efectúa el depósito de los montos regulados en cuatro fondos con afectación específica: el Fondo de Tierras, el Fondo de Vivienda Social, el Fondo de Preservación y el Fondo de Obras Públicas.

[16] Los ingresos contribuyen a sostener una política de preservación del patrimonio, subsidiando intervenciones, compensando y asistiendo técnicamente a aquellos propietarios de inmuebles catalogados que se ven afectados por las restricciones que impone la norma. A partir de su aplicación se incrementa progresivamente el Fondo de Preservación, de \$250.000 a \$9.000.000, en cuatro años.

[17] Es el caso, por ejemplo, del B° Itatí un emprendimiento social que se construye en un terreno adquirido por la firma desarrolladora Inversiones y Mandatos.

[18] Parque Sunchales (de Av. Francia a Bv. Oroño), Parque de las Colectividades (de Bv. Oroño a España), Parque España Norte (de España a Entre Ríos), Parque España (Entre Ríos a Sarmiento), Parque España Sur (de Sarmiento a San Martín) y Parque a la Bandera (de San Martín a la Zona Franca de Bolivia).

[19] Museo de Arte Contemporáneo -Macro- radicado en el Silo Davis, Centro Municipal de Distrito Centro, Isla de los Inventos y Experimentos, Centro Cultural Parque de España, Franja Joven y Parque a la Bandera con el entorno de la Estación Fluvial y su dársena.

[20] Complejo Puerto España, Silo Davis, Río Mío, Heladería Bv. Oroño y Av. De la Costa, Complejo Temático Casa del Tango, Bar Focaccia, Quillagua y Doc, Bar Siempre, Bar Vip, Complejo gastronómico Estación Fluvial.

[21] Club Mitre, Bajada España y Guillermo Tell y Club Pescadores Rosario, clubes localizados en la barranca baja, que están amparados por la Ley Nacional Nº 24.146

The relocation of the port: A problem or an opportunity?
Reflections about the experience in the city of Rosario,
Argentina

y su Decreto Reglamentario N° 776/1993, la cual les fija una prioridad en el proceso de transferencia por ser los ocupantes de las tierras.

Head image: La costa de Rosario. (Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario)