

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL GRAN ROSARIO

Nuevas claves metodológicas y conceptuales de planeamiento metropolitano

PLANNING THE GREAT ROSARIO

New methodological and conceptual keys for metropolitan planning

A. Pablo Elinbaum

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.
pabloelinbaum@conicet.gov.ar

RESUMEN

El objetivo de esta comunicación apunta a reconceptualizar la definición de “plan especial”, a partir de su implementación articulada y sistemática en el marco de la reciente experiencia de planificación metropolitana del Gran Rosario (Argentina). Se trata de informar y discutir una serie de claves metodológicas y conceptuales para el planeamiento metropolitano, concebidas como una oportunidad para influir en los procesos de metropolización y disminuir los desequilibrios territoriales. La investigación parte de un enfoque cualitativo que se apoya en cuatro dimensiones analíticas interrelacionadas (la instrumental, la institucional y la procesal) y se enfoca en la consideración de tres dimensiones interrelacionadas: la instrumental, la institucional y la procesal.

Palabras clave: plan especial, proceso de urbanización, planificación metropolitana, proyecto territorial.

Línea de investigación: 2: Ciudad y proyecto.

Tema: Estudios metropolitanos y territoriales.

ABSTRACT

The objective of this paper aims to re-conceptualize the definition of “sector plans”, based on its articulated and systematic implementation within the framework of the recent experience of metropolitan planning in the Great Rosario (Argentina). This article aims to inform and discuss a series of methodological and conceptual key of spatial planning, designed as an opportunity to influence processes metropolization and reduce regional imbalances. The research starts from a qualitative approach that is based on four interrelated analytical dimensions (instrumental, institutional and procedural) and focuses on the consideration of three interrelated dimensions: instrumental, institutional and procedural.

Keywords: sector plans, urbanization process, metropolitan planning, spatial project

Research line: 2: City and project.

Topic: Metropolitan and territorial studies.

1. Introducción

Entre todos los instrumentos urbanísticos modernos, por su difusión y permanencia, podemos destacar dos: los planes generales y los planes especiales. Los primeros guían el proceso de urbanización de un municipio y regulan los usos del suelo en toda su superficie, lote a lote. Mientras que los planes especiales se emplean en sectores parciales que demandan proyectos sofisticados, específicos y minuciosos. Pese a la diversidad de neologismos para denominarlos (plan de detalle, plan de sector, plan parcial, área de renovación, área de reserva, proyecto urbano, etc.), en esencia todos los planes especiales responden a dos condiciones tipológicas: (1) la delimitación ad hoc de un sector de intervención parcial dentro de un municipio y (2) la relación de subordinación instrumental con el plan general. Hoy esta relación ha cambiado: si bien legalmente aún es posible revisar los planes generales en uso o redactar otros nuevos, es prácticamente inviable conseguir el consenso político necesario para aprobarlos. Así, su lenta extinción restringe la operatividad del urbanismo a las intervenciones fragmentadas, es decir, a la implementación de los planes especiales y, obviamente, a las sucesivas modificaciones puntuales de los planes generales vigentes.

La definición, la casuística y los impactos de los planes especiales han sido estudiados desde diferentes temáticas y disciplinas. Por un lado, desde un enfoque tecnológico, cabe mencionar las indagaciones en su diseño e implementación (Allmendinger, 2002; Masboungi, 2002; Esteban, 2004), en su impacto en los procesos de revalorización del suelo (Smolka, 2002; Cuenya, 2012), en la innovación instrumental (Novais, 2010), y en las tradiciones proyectuales (Corominas, et al, 2007; De Solà Morales, 1987). Por otro lado, cabe destacar las investigaciones que abordan las implicancias políticas de los planes especiales, particularmente de los denominados grandes proyectos urbanos [*megaurban projects*, en su acepción anglosajona] (Vainer, 2000; Altshuler, 2004). En particular, a través de esta última mirada se ha focalizado en los enmarañados procesos institucionales, aunque, en general, prevalecen los enfoques especializados y acotados a la “cuestión de la vivienda”. Este enfoque también tiene su correlato en la práctica, donde la concepción de los planes especiales suele soslayar cuestiones tales como las contradicciones entre los niveles de planeamiento, la tendencia a la urbanización dispersa y monofuncional, y la sobre-oferta de suelo. Estas cuestiones ya no se refieren al crecimiento de las grandes ciudades decimonónicas, como han dejado en evidencia los recientes giros en la teoría del espacio, sino a la intensificación y extensión de lo urbano “en” y “a través” de todas las escalas y en toda la superficie del planeta (Lefebvre, 1976; Brenner & Schmid, 2013).

Siguiendo esta línea, cabe mencionar algunos esfuerzos notables de conceptualización, como el de la “ciudad-territorio” (Di Carlo & Quaroni, 1968) y el de la “metrópolis horizontal” (Viganò, 2012), a través de los cuales se ha intentado atar las dinámicas regionales con la tradición urbanística, innovando en el diseño de los planes especiales supralocales de finales del siglo XX, aunque incidiendo muy poco en los procesos de urbanización. ¿Por qué fallaron estos instrumentos? En realidad, más que a un problema tecnológico, las dificultades en la implementación de los planes especiales se deben, al menos, a tres limitaciones epistemológicas: (1) la interpretación de los marcos de la planificación a partir de la imagen formalista de los niveles como si fuesen muñecas rusas, (2) el abordaje localista de los planes especiales, considerados a menudo como “enclaves” estancos en el espacio, y (3) la fuerza de los discursos neoliberales (de ajuste económico, precarización laboral, descrédito de la acción estatal, etc.) que neutralizan de antemano cualquier agencia de cambio socio-ambiental. Pero, ¿qué sucedería si las intervenciones “fragmentadas”, pensadas “a medida” de las inversiones privadas, se consideran, en su conjunto, como acciones estatales proyectuales y estratégicas planteadas en un sentido más horizontal?

El objetivo de esta comunicación apunta a indagar en el papel de los planes especiales a la luz de un entendimiento más general de los procesos de urbanización en la escala metropolitana. Se pretende, por un lado, ofrecer claves metodológicas y conceptuales que sirvan de referencia para las investigaciones que problematizan el papel del planeamiento, más allá de su consideración como espacios herméticos y congelados en el tiempo. Por otro lado, se procura contribuir con criterios para el diseño e implementación de las futuras políticas de urbanización de modo que incorporen en su ADN la especificidad de los procesos de urbanización metropolitana. A modo de hipótesis, argumentaremos que, pese al carácter comprensivo y detallado de los planes especiales, su consideración horizontal –desde el plano de las estrategias específicas y la gestión concreta– es una acción clave para disminuir los desequilibrios metropolitanos.

Considerando los planes especiales como objeto de estudio, el artículo informa y discute la experiencia de la ordenación territorial para el Gran Rosario (Argentina), desarrollada en el marco del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), como un caso excepcional a nivel nacional y un paradigma institucional a nivel latinoamericano. El análisis se desarrollará en tres escalas –la local, la de los subsistemas urbanos y la metropolitana– y a partir de la consideración de tres dimensiones interrelacionadas: la instrumental, la institucional y la procesal. Se trata de un enfoque cualitativo que se apoya en el análisis documental y en entrevistas semi-estructuradas realizadas a diversos actores dentro de la “comunidad de planeamiento” que nuclea, a través del caso, a técnicos, funcionarios, comunicadores, miembros de la sociedad civil y asistentes a los talleres participativos.

Luego de la introducción, en el artículo se discuten las implicancias estratégicas y proyectuales de los planes especiales metropolitanos, para concluir con una serie de proposiciones que permitan re conceptualizarlos, sugiriendo posibles caminos para las futuras investigaciones. Pero, antes de pasar a la parte empírica, parece prudente explicar el marco conceptual y metodológico utilizado para abordar el análisis del planeamiento metropolitano.

2. Tres dimensiones del planeamiento metropolitano

A partir de los objetivos planteados, en este apartado se sugiere una serie de variables para analizar el diseño y la implementación de los planes especiales. De entrada, se consideran dos tipos básicos de planes, los tecnocráticos y los sociocráticos, asociados respectivamente con formas de intervención proyectuales y estratégicas (Faludi y Van der Valk, 1994). Sobre la base de esta distinción se proponen, además, tres dimensiones analíticas, referidas al contexto institucional, el contenido instrumental y el proceso de planificación (Elinbaum & Galland 2016).

Desde el punto de vista institucional, los planes especiales se caracterizan por el entramado de los organismos que participan en su diseño e implementación, y por los marcos legales de cada país (Newman & Thornley, 1996; CEC, 1997). Dicho de otro modo, el planeamiento –sus políticas y modelos– reproduce en esencia las estructuras institucionales y los sistemas normativos a través de los cuales se desarrolla (Janin Rivolin, 2008). Estos marcos pueden ser de dos tipos: “conformativos” o “movilizadores”. Los primeros se caracterizan por un enfoque tradicional y amplio, que aspira a “conformar” proyectos unitarios en una estrategia integral, en la cual los actores están obligados a participar. Los marcos movilizadores, en cambio, están menos institucionalizados; impulsan aquellos proyectos capaces de “movilizar” una estrategia desestructurada, donde los actores son invitados y motivados a participar.

Las instituciones del planeamiento urbano, asimismo, están dotadas con diferentes tipos de instrumentos. Además de la distinción entre “generales” y “especiales”, explicada en la introducción, los planes urbanos se caracterizan por su alcance –o efecto– que puede ser obligatorio o indicativo, cuando sus prescripciones no

son vinculantes. Otro instrumento a destacar son los modelos espaciales como, por ejemplo, los monocéntricos o policéntricos, los conurbanados o discontinuos que impulsan modelos de desarrollo económico distintivos (Green, 2007; Meijers, Romein y Hoppenbrouwer, 2003; Neuman, 2009). Las representaciones espaciales de estos modelos y los discursos que los acompañan también cumplen un papel instrumental clave (Van Duinen, 2004). Por su carácter estratégico —entre la coordinación y la cooperación— son fundamentales no solo para explicar las políticas durante el proceso de elaboración de los planes urbanos, sino también para argumentar la territorialidad de los nuevos espacios estatales como el de las áreas metropolitanas en vías de institucionalización (Faludi, 1996; Neuman, 1998).

La elaboración del planeamiento se explica a través de la tercera dimensión clave, la procesal. Dentro del proceso de planeamiento, destacamos el papel de la programación de los objetivos y la definición de los escenarios de desarrollo, conceptualizados por Faludi (2000) como “elementos temporales”. Es a través de estos elementos que los planes pueden concebirse de forma incremental (como pasos encadenados para alcanzar los resultados en el horizonte previsto) o de forma opcional, cuando se prevén caminos alternativos de implementación (Faludi, op. cit.). Además, el proceso de planeamiento depende en buena medida de los papeles que adoptan los planificadores y de cómo éstos caracterizan los estilos profesionales. Para simplificar su definición, tal como las describen Faludi y Van der Valk (1994), los clasificaremos a partir de dos actitudes genéricas —la tecnocrática y la estratégica—, haciendo la salvedad de que nunca son puras, sino que tienden a combinarse en la práctica.

3. Estrategias locales y directrices metropolitanas: el planeamiento en el Gran Rosario

En el Área Metropolitana de Rosario (en adelante, AMR) se concentra la mayor parte de la población urbana santafecina, situándola como un potente nodo territorial de servicios a escala provincial y nacional. Sin embargo, la macrocefalia de la ciudad capital y el alto déficit de viviendas dificulta el desarrollo equilibrado del sistema urbano metropolitano. Hoy, el peso relativo de los “pueblos” en el conjunto del AMR se incrementa con éxodo de los rosarinos, mientras que la ciudad capital pierde protagonismo por su falta de capacidad para atraer nuevas actividades productivas y de servicios. Estos procesos de reestructuración territorial desbordan las políticas urbanas locales, aunque aparecen también como la oportunidad para consolidar una ciudad metropolitana más equilibrada, justa y eficiente, y con mejores condiciones para la residencia, para el desarrollo de las actividades económicas y el incremento de los puestos de trabajo.

Cabe remarcar que, si bien hubo una notable actividad urbanizadora, la inversión realizada por el sector privado no fue sistematizada ni aprovechada ya sea para resolver el déficit de servicios y viviendas, sobre todo el de los sectores de la sociedad con más carencias, o bien para mejorar y consolidar los tejidos urbanos existentes. Además de la postura facilitadora de los gobiernos locales, los recientes procesos de urbanización sacan a la luz la debilidad de sus cuerpos técnicos y la liviandad de los marcos de regulación de las áreas residenciales.

Tampoco ha existido una política clara de localización de las actividades industriales y de servicio. El problema no solo incumbe a la concentración de las actividades terciarias (Rosario acumula el 80% de la actividad comercial del AMR) y a la dispersión de los polos industriales y portuarios de gran porte, sino también a las actividades primarias, por la contaminación producida debido al uso de agroquímicos y por la saturación de las rutas tras el triunfo de lobby del transporte rodado de mercancías frente al ferroviario.

3.1. La institucionalización del planeamiento metropolitano en el AMR

Todos estos problemas no son desconocidos, si bien hoy se ven exacerbados. Tampoco son nuevos los intentos por encauzar los procesos de reestructuración urbana mediante la institucionalización del AMR.¹ Sin contar la breve experiencia de la Prefectura del Gran Rosario (1969-1976), clausurada durante la última dictadura militar, la institucionalidad metropolitana se consolida en la primera década del siglo XXI a partir del proceso de planeamiento estratégico sostenido gracias a la continuidad del Partido Socialista en Rosario y luego en la Provincia de Santa Fe. Experiencias como el Plan Estratégico Provincial (PET-2030) y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10), dieron pie en 2012 a la creación del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM). El ECOM nuclea de forma voluntaria a 26 localidades organizadas en un consejo de gobierno formado por todos los intendentes. En 2016, la Ley de Áreas Metropolitanas confirmó este organigrama, reforzando aún más la autarquía del ECOM.

Pese a su consolidación institucional, en la práctica, el ente funciona como una coalición de actores cuya cohesión nunca está garantizada. Para sostener semejante coyuntura política fue necesario apelar a otras dos estrategias institucionales. La primera se basa en enfocar la cooperación intermunicipal exclusivamente a través de cuestiones técnicas y, sobre todo, de proyectos concretos de alcance supralocal como, por ejemplo, la reconversión de la Ruta 21 en la avenida interurbana del Corredor Sur, actualmente en obra. La segunda estrategia radica en garantizar la horizontalidad puntillosa de los intendentes en el marco del consejo de gobierno del ECOM. Horizontalidad que, durante los primeros cinco años de gestión, obligó a amputar el municipio de Rosario del mapa metropolitano, liberando el peso de su macrocefalia urbana, administrativa y política (ver figura 1).

Esta estructura se apoya, a su vez, en la identificación de unidades funcionales superpuestas e institucionalizadas como potenciales ámbitos para desarrollar diferentes políticas de planificación. A escala regional, la jurisdicción del "área metropolitana" coincide en gran parte con la "Micro-región C" previamente definida en el marco del Plan Estratégico Provincial. En un segundo nivel, intermedio, se delimitaron tres subsistemas urbanos concebidos como las "partes" o los "barrios" del AMR. Estos son los Corredores Norte y Sur, y el Cuadrante Oeste. Por último, a escala local, se fijaron otros dos espacios de planeamiento. Por un lado, el ECOM reforzó las jurisdicciones municipales a partir de la redacción de los planes urbanos para todas las localidades, homologando las regulaciones urbanísticas generales para toda el área metropolitana. Por otro, avanzó en la definición de las normas particulares, delimitando una serie "áreas de reserva" concebidas para ser desarrolladas de forma parcial mediante planes especiales.

La delimitación anticipada del conjunto de ámbitos de planeamiento y su articulación en múltiples escalas no solo atiende a la forma particular de las coyunturas socio-económicas, identidades y vocaciones territoriales, sino que también funciona como una referencia espacial para distribuir de forma equilibrada las actividades residenciales e industriales del AMR. Esto permite no solo evaluar la cantidad de suelo necesario para

¹ A modo de referencia para el lector, cabe señalar que si bien Argentina no cuenta con un sistema de planificación integrado, actualmente se implementan planes en todos los niveles administrativos. A nivel nacional, en 2008 se implementó el Plan Estratégico Territorial como un proceso de construcción federal de consensos, coordinado por el gobierno nacional y apoyado por la participación de los gobiernos provinciales y sus equipos técnicos. En cuanto a la legislación de planeamiento en las escalas intermedias, en Argentina las provincias pueden dictar su propia constitución y redactar sus propios planes ordenación territorial. Sin embargo, hasta el momento, solo dos provincias lo han hecho, Buenos Aires y Mendoza. Las principales competencias legislativas sobre urbanismo se ubican a nivel local, siendo los municipios los que regulan el uso del suelo y la ejecución de los edificios, a través de los centenarios planes generales, que afectan toda la superficie municipal, y los planes especiales que se implementan para intervenir en sectores parciales delimitados de forma ad hoc.

acoger la nueva residencia y las áreas de actividad económica, sino, sobre todo, pasar de un modelo de demanda de suelo a un modelo de oferta, impulsando diferentes tipos de instrumentos, locales y supralocales, que incorporen el ADN metropolitano.

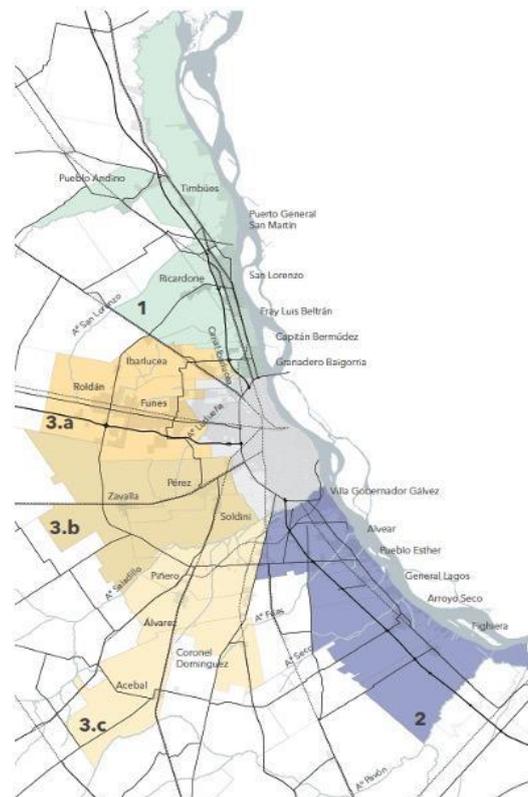


Fig. 1. Subsistemas urbanos. 1. Corredor Norte; 2. Corredor Sur; 3. Cuadrante Oeste. Fuente: ECOM, 2019.

3.2. La orquestación de las herramientas de planeamiento en el AMR

A diferencia de las metodologías de planeamiento más convencionales, donde la interrelación de las escalas se considera de forma lineal –“en cascada”–, los técnicos del ECOM pensaron que sería más estratégico y realista concebirlas de forma más flexible como un proceso de ida y vuelta. Con este fin, se propuso una serie de criterios, categorías e instrumentos urbanísticos transversales, como guía para la urbanización metropolitana, dotando de operatividad cada uno de los tres ámbitos de planeamiento descritos más arriba.

A partir del reconocimiento de las capacidades técnicas e institucionales de cada municipio, la definición de las políticas metropolitanas se inició “desde abajo”, de forma horizontal, a través de la redacción simultánea de todos los planes urbanos locales y sus respectivos planes especiales. Tal como están concebidos, los planes especiales son proyectos comprensivos. Por un lado, anticipan una tipología de intervenciones (de expansión, completamiento y consolidación), ligada a una serie de requerimientos urbanísticos generales, tales como la superficie del espacio público, los niveles de servicio y de equipamientos; y requerimientos específicos que contemplan la incorporación dotaciones supralocales. Por otro lado, los planes especiales fijan la morfología residencial, a partir de un elenco de “tejidos pampeanos” que, aprovechando las lecciones

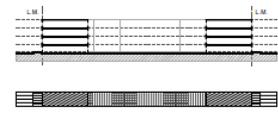
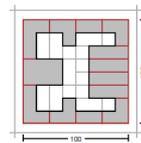
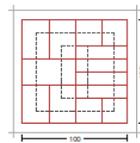
de las áreas urbanas maduras que “funcionan” en la región, incentiven la mixtura de las actividades residenciales junto con las nuevas actividades productivas y los puestos de trabajo (Fig. 2). El carácter comprensivo y sistematizado de los planes especiales, pretende ir más allá del muestrario morfológico, cruzando las condiciones cualitativas con el cómputo del suelo y de las unidades de vivienda que virtualmente se podrían desarrollar para cada localidad, para cada subsistema urbano y para todo el AMR.

1.1 Vivienda colectiva entre medianeras



- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 100 v/m²
- Densidad neta 275 v/m²

- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%

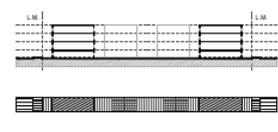
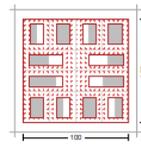
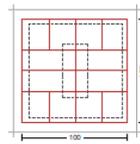


2.1 Vivienda colectiva aislada



- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 70 v/m²
- Densidad neta 100 v/m²

- Espacio privado 25%
- Espacio público 75%

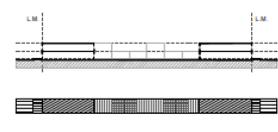
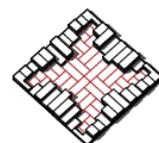
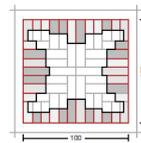
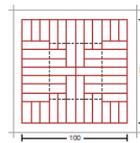


3.1 Vivienda individual entre medianeras



- Altura máxima PB + 2
- Densidad bruta 40 v/m²
- Densidad neta 110 v/m²

- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%

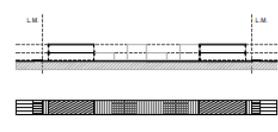
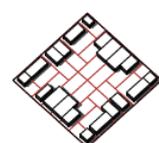
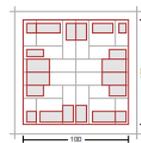
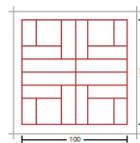


4.1 Vivienda individual suburbana



- Altura máxima PB + 1
- Densidad bruta 20 v/m²
- Densidad neta 55 v/m²

- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%



5.1 Vivienda individual aislada



- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 10 v/m²
- Densidad neta 30 v/m²

- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%

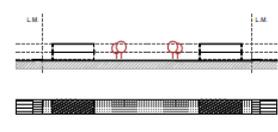
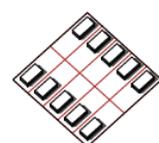
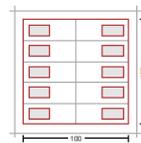
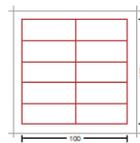


Fig. 2. Morfología de manzanas pampeanas. Fuente: ECOM, 2019.

A partir del conocimiento territorial producido durante la redacción de los planes locales y especiales, se delimitaron los subsistemas urbanos como una serie de unidades funcionales, morfológicas y paisajísticas. La escala intermedia de los subsistemas urbanos, entre lo local y lo regional, es la que mejor evidencia la urbanidad metropolitana y la que permite perfilar el programa de los planes especiales para inducir el reequilibrio territorial, superando el criterio genérico de los indicadores estandarizados. Con este fin, por un lado, los técnicos del ECOM propusieron una serie estrategias de desarrollo residencial y productivo para potenciar, moderar o fijar el peso urbano de cada localidad, a partir de aspectos cuantificables, tales como la

accesibilidad, la centralidad y la idoneidad del suelo disponible. Por otro lado, la escala intermedia, permitió indagar en la especificidad cualitativa de los patrones territoriales para calibrar la intensidad de las actividades urbanas. Se trata de abordar la ordenación territorial a partir de modelos discontinuos, con áreas vacías y áreas llenas, pero que evidencian claros niveles de urbanidad, tal como se expresa en el carácter rururbano del Corredor Sur, estructurado sobre la Ruta 21 que funciona de hecho como una vía cívica (Fig. 3).

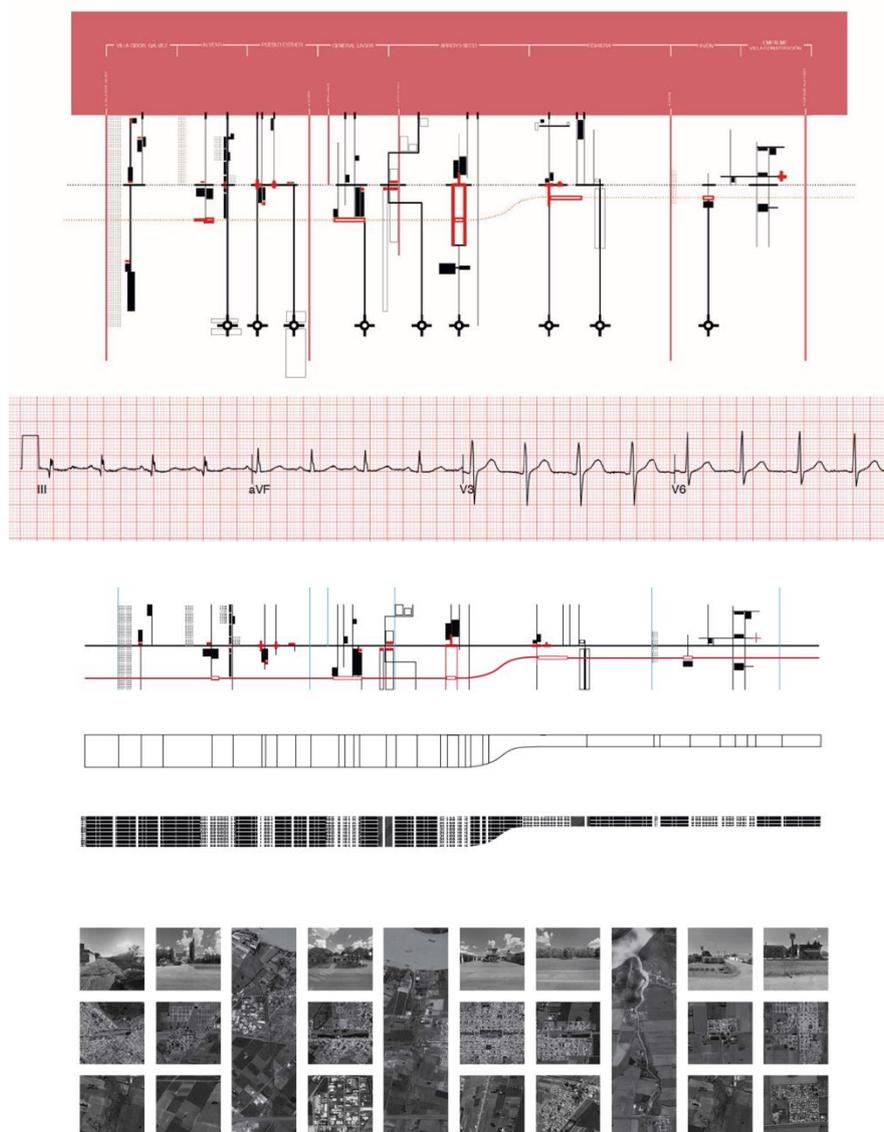


Fig. 3. Modelo territorial del Corredor Sur. Fuente: ECOM, 2019

Si bien las estrategias de desarrollo urbano tienen un carácter diferido e indicativo, siendo competencia de cada gobierno local, no obstante, éstas contemplan necesariamente una serie de criterios de ordenación

territorial que permite articular los subsistemas urbanos, las actividades económicas y, nuevamente, resignificar el papel de los planes especiales en la escala local. En el nivel regional, se propone una tipología de núcleos urbanos que vincula los nuevos procesos de urbanización con la dinámica metropolitana de las actividades productivas, comerciales y de servicios. Se trata promover el policentrismo, favoreciendo la horizontalidad de las dinámicas territoriales, de modo que tiendan a reducir la macrocefalia de la ciudad capital. Esta propuesta de “nodalidad” territorial se expresa en dos niveles, el de los nodos independientes (centros metropolitanos, subcentros y núcleos urbanos menores) y el de los nodos polinucleares. Estos últimos quedan definidos por las “polaridades metropolitanas de primer orden” como, por ejemplo, la conurbación industrial que va de Granadero Baigorria a San Lorenzo, y las “polaridades de segundo orden” como la que conforman los pueblos rurales entre General Lagos y Figuera (Fig. 4).

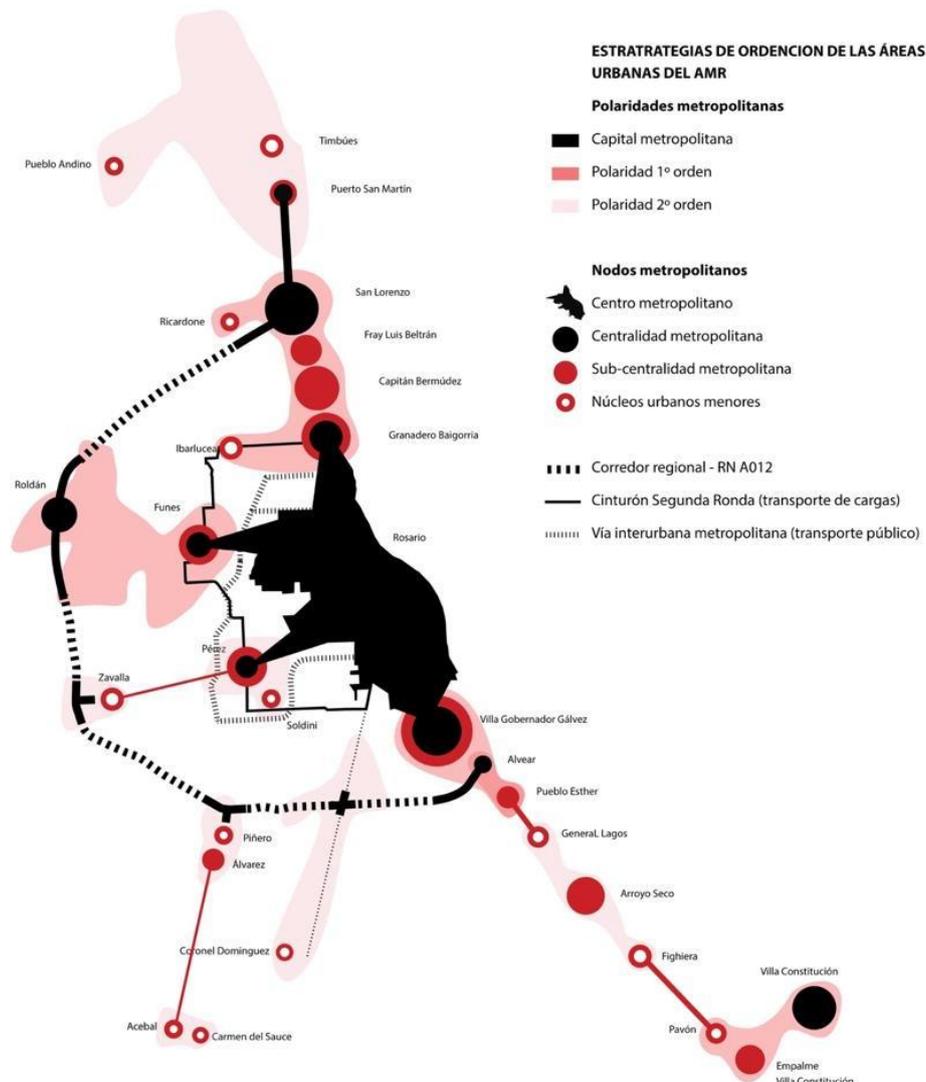


Fig. 4. Estructura nodal del AMR. Fuente: ECOM, 2018.

3.3. La gestión del planeamiento urbanístico del AMR

El enfoque claramente propositivo de esta política de ordenación territorial no implica, sin embargo, que todos los planes especiales se tengan que desarrollar al mismo tiempo o de manera desordenada. Con este fin, los técnicos del ECOM definieron dos criterios para guiar el proceso de urbanización metropolitana: los indicadores de urbanización y los escenarios de desarrollo. Los primeros determinan parámetros de urbanización ajustados, por un lado, a la morfología de los tejidos pampeanos (en base a una densidad bruta que promedia las 40 viv/ha), y, por otro, a los procesos de urbanización para los cuales se evalúa la “performance” de los gobiernos locales, midiendo el déficit de viviendas, la consolidación de los servicios urbanos y la oferta de suelo urbanizable. Por su parte, los escenarios de desarrollo, más que etapas rígidas a corto, mediano y largo plazo, se plantean como condiciones dinámicas atadas al monitoreo continuo de los indicadores locales, pero también a la oferta global del suelo urbano y urbanizable en toda el AMR.

De este modo, los escenarios establecen una nueva tipología de planes especiales (prioritarios, condicionados y diferidos) que, transitoriamente, los convierte en áreas de protección del suelo. Volviendo al ejemplo del Corredor Sur, en la figura 5 puede verse cómo las estrategias y los escenarios de desarrollo residencial y productivo se complementan para preservar los espacios vacíos intersticiales, los arroyos, las cañadas y las áreas hortícolas que caracterizan su histórico paisaje rururbano.

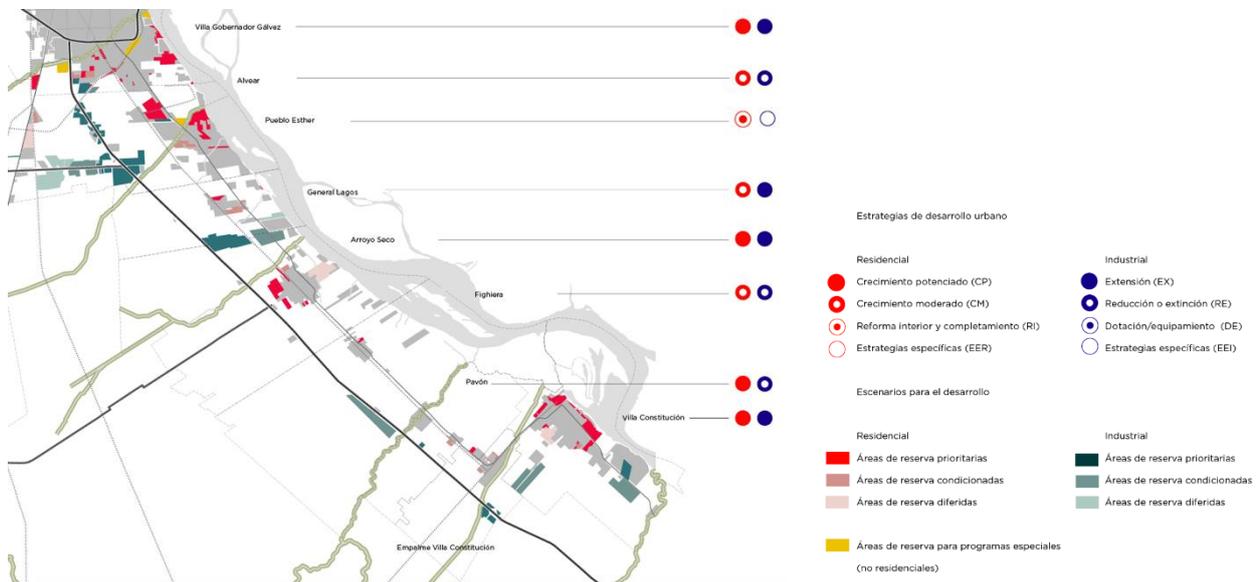


Fig. 5. Escenarios y estrategias de desarrollo de la urbanización para el Corredor Sur. Fuente: ECOM, 2019.

4. Discusión

Hasta este punto se ha evidenciado cómo desde el ECOM se articulan diferentes categorías e instrumentos de ordenación territorial en múltiples escalas y criterios para guiar los actuales procesos de metropolización, recuperando no solo el sentido de los espacios estatales, sino también renovando el papel proyectual de los

planes especiales. Como se mencionó al principio, la aproximación proyectual del planeamiento urbano suele a limitarse a la escala local, o bien tiende fragmentarse a partir de la división sectorial y, a veces, gremial entre los niveles de incumbencia de los arquitectos, los urbanistas y los geógrafos. En cambio, el proyecto metropolitano se plantea desde el ECOM como una práctica operativa que contempla simultáneamente las tres escalas mencionadas, sin superponerse con las competencias propias de cada nivel administrativo. Por eso es, al mismo tiempo, específico y esquemático, detallado y estratégico.

Además, la aproximación multiescalar de los planes especiales, razonada en términos proyectuales, ofrece un nuevo enfoque sobre los procesos de urbanización, al permitir la combinación oportunista de herramientas propias del urbanismo y de la ordenación territorial (Elinbaum, 2014; Elinbaum y Galland, 2016). Más relevante aún es que el papel estratégico de los planes especiales, al estar diseñados en conjunto, puede considerarse como un proyecto en sí mismo, un “proyecto de proyectos”, y como una demostración concreta de la forma en que las intervenciones locales y ad-hoc pueden ser parte de una constelación de intervenciones mucho más amplia (Fig. 6).

Frente a la histórica dicotomía campo-ciudad y centro-periferia, se trata de explicitar que las áreas metropolitanas carecen de zonas neutras y que todo el territorio está sometido a un juego de dinámicas y expectativas, donde el planeamiento debe ser el marco que las ate, pero difícilmente pueda prefigurar los resultados. Así, los planes especiales formulados por el ECOM se apoyan simultáneamente en la tradición morfológica del proyecto urbano, y en el enfoque estratégico de la ordenación territorial, a través del reconocimiento de los procesos –las dinámicas de metropolización– que evidencian los problemas y las oportunidades específicas de la urbanización regional (Soja, 2014; Vecslir, 2007).

Por último, cabe señalar que la escala regional no es un hecho estático o una delimitación estanca, sino una construcción social, política y dinámica. En este sentido, “supramunicipal” deja de ser una noción abstracta para mostrar como los planes especiales son capaces de operar conscientemente en un campo de tensiones e incertidumbres, y ayudar a clarificar las contingencias en los procesos de metropolización, la capacidad disciplinar del urbanismo y el papel de la planificación. Frente al mito del Estado ausente y a la retórica del mercado, la administración pública puede tener un papel protagonista en la gran escala, donde la aproximación estratégica y proyectual del planeamiento urbanístico vuelve a tener sentido.



Fig. 7. Proyecto de proyectos del AMR. Fuente: ECOM. 2019

6. Reflexiones finales

En resumen, se puede constatar cómo los planes especiales, pese a su carácter comprensivo y detallado, su enfoque urbanístico y arquitectónico, su concepción articulada y sistematizada, pero, sobre todo, horizontal y desde abajo (desde el plano inmanente de las estrategias específicas y la gestión concreta), se convierten en una oportunidad para influir en los procesos de metropolización y disminuir los desequilibrios territoriales. Se trata de un nuevo posicionamiento que pretende superar los anhelos trascendentales del planeamiento moderno centralizado, la interpretación formalista de la articulación de los niveles “en cascada”, el abordaje localista de los planes especiales considerados como “enclaves” urbanos, y los imperativos neoliberales que desalientan cualquier tipo de acción de cambio, hundiendo el planeamiento en el mar profundo del realismo capitalista.

En este sentido, el estudio de caso de la ordenación territorial del Gran Rosario, desarrollada en el marco del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), permitió re conceptualizar el papel de los planes especiales a partir de tres dimensiones analíticas interrelacionadas: la institucional, la instrumental y la procesal. En términos institucionales, el caso analizado confirma la potencialidad de los nuevos espacios estatales (de las reservas residenciales al área metropolitana), en la medida que se anteponen a la lógica de la demanda especulativa del suelo, ofreciendo un modelo de oferta basado en las oportunidades locales específicas para el desarrollo regional. Este modelo necesita instrumentos flexibles y articulados entre escalas, aunque sin abandonar el enfoque comprensivo y vinculante en algunos temas claves y estratégicos, tales como los requerimientos generales y específicos de urbanización recogidos de la experiencia de las áreas urbanas maduras de la región; las estrategias cuantitativas para el completamiento o extensión de los núcleos, junto con los criterios más sensibles para intervenir en las estructuras urbanas difusas o débiles. Todo esto se enmarca en unidades funcionales y nodos con vocaciones territoriales específicas que permiten cohesionar los subsistemas metropolitanos y ajustar el perfil de los planes especiales, en un ciclo de mutua conformación y ajuste. Esta articulación entre instrumentos y escalas, sin embargo, no es espontánea, sino que está guiada por una serie de indicadores y escenarios que, lejos de la programación rígida del planeamiento modernista, se basa en las condiciones y capacidades regionales específicas, y en el monitoreo de la oferta global de todo el suelo urbanizable metropolitano, como si fuese un componente unitario; un proyecto de proyectos.

Además, la anticipación proyectual del planeamiento metropolitano evidencia una serie de implicancias más sutiles, pero no por eso menos potenciales. En primer lugar, la delimitación de todos los planes especiales del área metropolitana, lejos del determinismo, ofrece flexibilidad a los desarrolladores a la hora de localizar sus inversiones, equilibrando la oferta (en lugar de inducir competencia entre localidades) y, en todos los casos, ofreciendo suelos correctamente delimitados y sujetos a estrictos requerimientos de accesibilidad, servicios, equipamientos y dotaciones. Abierto este proceso, se espera que la cooperación y la coordinación interurbana, respaldadas por el ECOM, incrementen la capacidad de los municipios para negociar con los desarrolladores inmobiliarios. Al mismo tiempo, se trata de desalentar las acciones individualistas de algunos gobiernos locales que tienden a crear localidades “liberadas” a la especulación del suelo, tanto como localidades “blindadas” cualquier cambio físico y social, para iniciar un proceso sistemático y articulado de re-equilibrio territorial. Por último, la política metropolitana apunta a que la homologación de las reglas del juego, en los requerimientos y oportunidades asociadas al desarrollo urbano, lejos de homogeneizar la región, reivindiquen las identidades territoriales. Así, la nueva camada de planes especiales permite crear espacios públicos supralocales, útiles y significativos, evitando su carácter residual (“lo que queda”) tanto como su

carácter normativo (“lo mínimo”), superando las recetas de planificación, los indicadores universales y los loteos genéricos.

Ahora bien, suponiendo que todo el andamiaje de instituciones, instrumentos y procesos de los entes de coordinación metropolitana incidan en las prácticas de los desarrolladores y los gobiernos locales, persiste aún el problema del acceso al suelo y a la vivienda ¿cómo se logra que los miles de lotes con servicios que resultan de los planes especiales sean asequibles para la población, sobre todo para las familias con bajos ingresos? Es en este punto donde el alcance del planeamiento metropolitano parecería tocar su propio techo, en la medida que los recursos para promover las formas de financiamiento y crediticias permanecen atadas a las competencias del Estado nacional, al menos en Argentina. En este sentido, futuras prácticas (e investigaciones) deberían indagar en la experiencia y factibilidad de los mecanismos de perecuación, partiendo del examen del carácter político y coyuntural de las escalas de intervención, y del papel del Estado en los desequilibrios territoriales, ofreciendo criterios técnicos que logren superar el formalismo de los niveles estáticos de los sistemas de planeamiento, y acuñando nuevos conceptos que trasciendan la epistemología modernista del planeamiento.

7. Bibliografía

- ALLMENDINGER, P. (2002). *Planning theory*. Houndmills Basingstoke Hampshire; New York: Palgrave.
- ALTSHULER, A. A., & LUBEROFF, D. E. (2004). *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*. Brookings Institution Press.
- BRENNER, N., & SCHMID, C. (2013). The ‘Urban Age’ in Question. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1–25.
- COROMINAS, M., SABATÉ, J., & SOTOCA, A. (2007). *Planes muy especiales*. Papers Sert. Escola Sert. Colegio de Arquitectos Cataluña.
- CUENYA, B. (2012). *Grandes proyectos urbanos : miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- DE SOLÀ-MORALES, M. (1987). La segunda historia del proyecto urbano = The second story of the urban project. *Urbanismo Revista*, 1987, No.5, 21–27.
- DE CARLO, G., & QUARONI, L. (1962). Relazioni del seminario “La Nuova Dimensione della Città”, Stresa, 19-21 Jan. 1962. In G. De Carlo (Ed.) (p. 198). Stresa: Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali.
- ELINBAUM, P., & GALLAND, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, 24(1).
- ESTEBAN, J. (2004). *Criteris de Planejament Territorial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Secretaria per a la Planificació Territorial, Programa de Planejament Territorial.
- FALUDI, A., & VAN DER VALK, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers.
- FALUDI, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318.

- JANIN RIVOLIN, U. (2008). Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation. *Planning, Practice & Research*, 23(2), 167–186.
- LEFEBVRE, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- MASBOUNGIE, A. (2002). *French Urban Strategies. Projets Urbains en France*. Paris: Editions du Moniteur.
- MEIJERS, E., ROMEIN, A., & HOPPENBROUWER, E. (2003). *Planning polycentric urban regions in North West Europe : value, feasibility and design*. Delft: DUP Science.
- NEWMAN, P., & THORNLEY, A. (1996). *Urban planning in Europe : international competition, national systems, and planning projects*. London; New York: Routledge.
- NOVAIS, P. (2010). Uma estratégia chamada “Planejamento estratégico”. *Deslocamentos espaciais ea atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro, 7.
- SMOLKA, M. O., & AMBORSKI, D. (2000). Value capture for urban development: An inter-American comparison (pp. 1-28). Lincoln Institute of Land Policy.
- SOJA, E. (2014). Regional urbanization and the end of the metropolis era. In N. Brenner (Ed.), *Implosions / explosions: towards a study of planetary urbanization* (pp. 276–287). Berlin: Jovis.
- VAINER, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 3, 75-103.
- VAN DUINEN, L. (2004). Planning imagery: the emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy.
- VECSLIR, L. (2007). Paisajes de la nueva centralidad. *Urban*, (12), 34-55.
- VIGANÒ, P. (2012). The Horizontal Metropolis and Gloeden’s Diagrams. *Oase*, 89(1), 94–111.