

# Recuperar la metrópolis desde abajo.

El papel proyectual y estratégico de los planes especiales urbanísticos\*

Fecha de recepción: 24 de marzo de 2020 | Fecha de aprobación: 3 de septiembre de 2020 | Fecha de publicación: 2 de septiembre de 2021

Pablo Elinbaum

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (Conicet), Argentina

ORCID: 0000-0001-6037-7502

pabloelinbaum@conicet.gov.ar

**Resumen** El objetivo de este artículo es indagar en el papel proyectual y estratégico de los planes especiales, concebidos como intervenciones *ad hoc* en un área menor que un municipio, a la luz los procesos de urbanización extendida de las áreas metropolitanas. La investigación se enfoca en la experiencia de la ordenación territorial del Gran Rosario (Argentina), un caso excepcional a nivel nacional y latinoamericano, con el fin de ofrecer claves metodológicas y conceptuales que sirvan de referencia tanto para la investigación como para la práctica profesional del planeamiento metropolitano. El análisis se desarrolla en tres escalas —la local, la de los subsistemas urbanos y la metropolitana— 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

\* Artículo de investigación científica y tecnológica

Artículo de investigación científica y tecnológica realizado en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 0904, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

Cómo citar este artículo: Elinbaum, P. (2021). Recuperar la metrópolis desde abajo. El papel proyectual y estratégico de los planes especiales urbanísticos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 14. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.rmda>



# Recovering the Metropolis from the Bottom Up.

The Projective and Strategic Role of Urbanistic Special Plans

**Abstract** This article aims to inquire into the projective and strategic role of the special plans, conceived as *ad hoc* interventions for an area smaller than a village, in light of the extended urban development processes in the metropolitan areas. This research focuses on the land zoning experience in the Gran Rosario (Argentina), a unique case both at a national and Latin-American extent, in order to provide conceptual and methodological clues as references for the research and professional practice of the metropolitan planning. This analysis consists of three stages —local, urban subsystems and metropolitan— and focuses on considering three interrelated dimensions: instrumental, institutional and procedural.

**Keywords** special plan, urban development process, metropolitan planning, territorial project

## Recuperar a metrópole desde abaixo.

O papel projetual e estratégico dos planos especiais urbanísticos

**Resumo** O objetivo deste artigo é indagar no papel projetual e estratégico dos planos especiais, concebidos como intervenções *ad hoc* em uma área menor que um município, à luz dos processos de urbanização estendida das áreas metropolitanas. A pesquisa foca-se na experiência da ordenação territorial da Grande Rosário (Argentina), um caso excepcional no nível nacional e latino-americano, a fim de oferecer chaves metodológicas e conceituais que sirvam de referência para a pesquisa e a prática profissional do planejamento metropolitano. A análise é realizada em três escalas —a local, a dos subsistemas urbanos e a metropolitana— e foca-se na consideração de três dimensões inter-relacionadas: a instrumental, a institucional e a processual.

**Palavras chave** **Palavras-chave:** plano especial, processo de urbanização, planejamento metropolitano, projeto territorial

## 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 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, se ha indagado en su diseño e implementación (Allmendinger, 2002; Masboungi, 2002; Esteban, 2004), en su impacto en los procesos de revalorización del suelo (Smolka y Amborski, 2000; 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 y Luberoff, 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 las contradicciones entre los niveles de planeamiento, la tendencia a la urbanización dispersa y monofuncional y la sobreoferta 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 y Schmid, 2014).

Siguiendo esta línea, cabe mencionar algunos esfuerzos de conceptualización notables, como el de la “ciudad-territorio” (Di Carlo y Quaroni, 1962) o el de la “metrópolis horizontal” (Viganò, 2013), 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, si bien, hay que señalar, incidiendo muy poco en los procesos de urbanización. ¿Por qué fallaron

estos instrumentos? Esta pregunta obvia no tiene una respuesta inmediata. Aunque, más que en los problemas tecnológicos, las dificultades en la implementación de los planes especiales habría que rastrearlas en al menos tres limitaciones epistemológicas: 1) la interpretación de los marcos de la planificación a partir de la imagen formalista de los niveles de planeamiento como si estos 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 socioambiental. Pero ¿qué sucedería si las acciones fragmentadas del Estado, pensadas “a medida” de las inversiones del sector privado, se consideraran todas juntas como parte de un mismo proyecto que, más allá de los distintos niveles administrativos, se planeara como una estrategia horizontal concurrente con las dinámicas de urbanización metropolitana?

El objetivo de este artículo es 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 urbano, más allá de la consideración de sus ámbitos de actuación 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 del Gran Rosario (Argentina), desarrollada en el marco del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), como un caso único 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 regional— 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 de documentos y en entrevistas informales realizadas con el fin de conocer lo que Patsy Healey (2006) denomina “comunidad de planeamiento”. El acercamiento a esta particular “comunidad” de técnicos, funcionarios, políticos y miembros de la sociedad civil en cada localidad se dio, sobre todo, en el marco de los talleres participativos organizados por el ECOM, en los que fue posible, no solo contactar y entrevistar a los diversos actores protagonistas, sino también entender la especificidad de las relaciones y las prácticas establecidas que los vinculan a través de un marco de referencia común, aunque no necesariamente institucionalizado. De este modo, la asistencia sistemática a una veintena de talleres realizados entre 2017 y 2019 puso en evidencia el particular nexo entre aquellos que impulsan las estrategias, y aquellos que las implementan en los planes y proyectos.

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 reconceptualizarlos, donde surgen 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.

## 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 y 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 y Thornley, 1996; Commission of the European Communities, 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”, los planes urbanos se caracterizan por su alcance —o efecto—, que puede ser obligatorio o indicativo, cuando sus prescripciones no son vinculantes. Otro instrumento para

destacar son los modelos espaciales como, por ejemplo, los monocéntricos o policéntricos, los conurbanados o discontinuos, que se corresponden con modelos de desarrollo económico distintivos (Green, 2007; Meijers et al., 2003; Neuman y Hull, 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 de los planes urbanos se explica a través de la tercera dimensión clave, referida al proceso de planeamiento. Destacamos, en este sentido, 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, 2000). Además, el proceso de planeamiento depende, en buena medida, de los papeles que adoptan los planificadores y de cómo estos 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 proyectual y la estratégica—, haciendo la salvedad de que nunca son puras, sino que, en la práctica, tienden a combinarse.

Tabla 1. Dimensiones, variables y parámetros claves del planeamiento metropolitano

Dimensión	Variable	Parámetro
Contexto Institucional	Marco legal	Conformativo vs. Movilizador
	Instituciones involucradas	Monolítico vs. Coalición
Contenido Instrumental	Contenido temático	General vs. Selectivo
	Formalefecto	Vinculante vs. Indicativo
Proceso de planeamiento	Escenarios	Incremental (fases) vs. Opcional
	Papel de los técnicos	Tecocrático vs. Estratégico

Fuente: elaboración propia a partir de las categorías propuestas por Faludi y Van der Valk (1994), Esteban (1998) y Elinbaum (2019)

## 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 de su sistema urbano metropolitano. Hoy, el peso relativo de los “pueblos” en el conjunto del AMR se incrementa con el 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 claramente las políticas urbanas locales. Asimismo, cabe remarcar que, si bien hubo una notable actividad urbanizadora, la inversión realizada por los desarrolladores inmobiliarios no fue sistematizada ni aprovechada por el sector público, ya sea para resolver el déficit de servicios y viviendas, o bien para mejorar y consolidar los tejidos urbanos existentes.

Además de la postura “facilitadora” de gran parte 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, tal como se evidencia en las más de 5000 hectáreas de campo

recientemente convertidas en suelo urbano. La contradicción entre los objetivos de los diferentes niveles de planeamiento, la tendencia a la urbanización monofuncional y dispersa, la aprobación indiscriminada de loteos, junto con la sobreoferta de suelo (que, en algunos casos, duplica el área urbana de los núcleos existentes), y los requerimientos urbanísticos laxos para mantener un precio “competitivo” del suelo son solo algunos de los problemas que permanecen al margen del radar de las políticas públicas y que hoy caracterizan el paisaje resultante de la urbanización metropolitana de los últimos veinte años (Elinbaum, 2019).

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 (Ghilardi y Báscolo, 2015), 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 frente al ferroviario.

### La institucionalización del planeamiento metropolitano en el AMR

Los problemas mencionados más arriba 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. 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), que hoy articula, de forma voluntaria, a 26 localidades organizadas en un consejo de gobierno formado por todos los intendentes. En 2016, la Ley de Áreas Metropolitanas (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016) 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 el conjunto de las localidades del AMR, homologando las regulaciones urbanísticas generales para toda el área metropolitana; y, por otro lado, 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 socioeconómicas, 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 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, de modo que incorporen el ADN metropolitano.

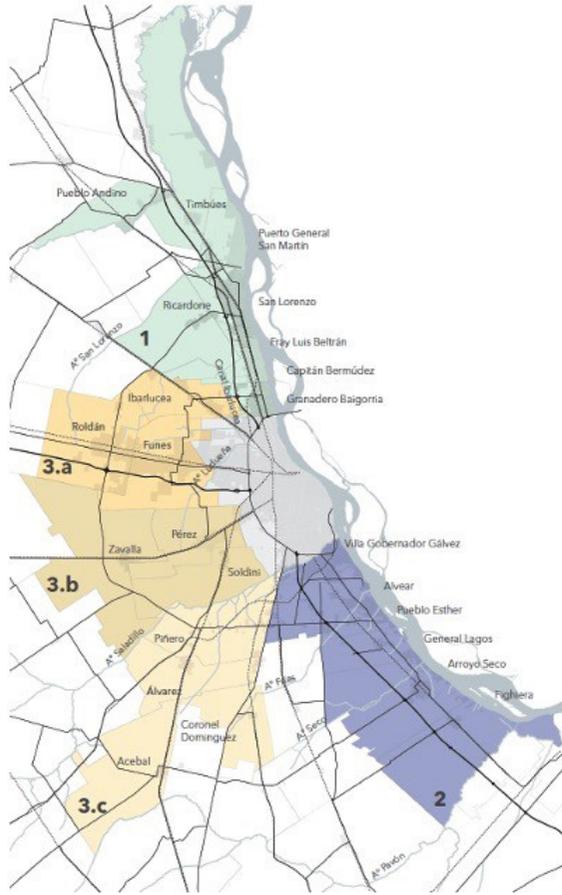


Figura 1. Subsistemas urbanos del AMR: 1) Corredor Norte, 2) Corredor Sur, 3a) Corredor Noroeste, 3b) Cuadrante Oeste y 3c) Cuadrante Sur  
Fuente: Elinbaum (2019)

## 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 o “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 propusieron una serie de criterios, categorías e instrumentos urbanísticos transversales, como guía para la urbanización metropolitana, dotando de operatividad a

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 que responden a una tipología de intervenciones (de expansión, completamiento y consolidación residencial e industrial) y a una serie de requerimientos urbanísticos. Por un lado, fijan criterios generales, como la superficie del espacio público, los niveles de servicio y de equipamientos; y, por otro, establecen requerimientos específicos como la articulación de los nuevos barrios con las áreas de centralidad, los accesos, el trazado de calles existentes, los grandes espacios públicos, entre otros elementos urbanos, tal como se evidencia, a modo de ejemplo, en la propuesta de urbanización para la localidad de Empalme Villa Constitución (figura 2).

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 dieron prueba de su funcionamiento sostenible en la región, incentiven la mixtura de las actividades residenciales junto con las nuevas actividades productivas y los puestos de trabajo (figura 3). 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.

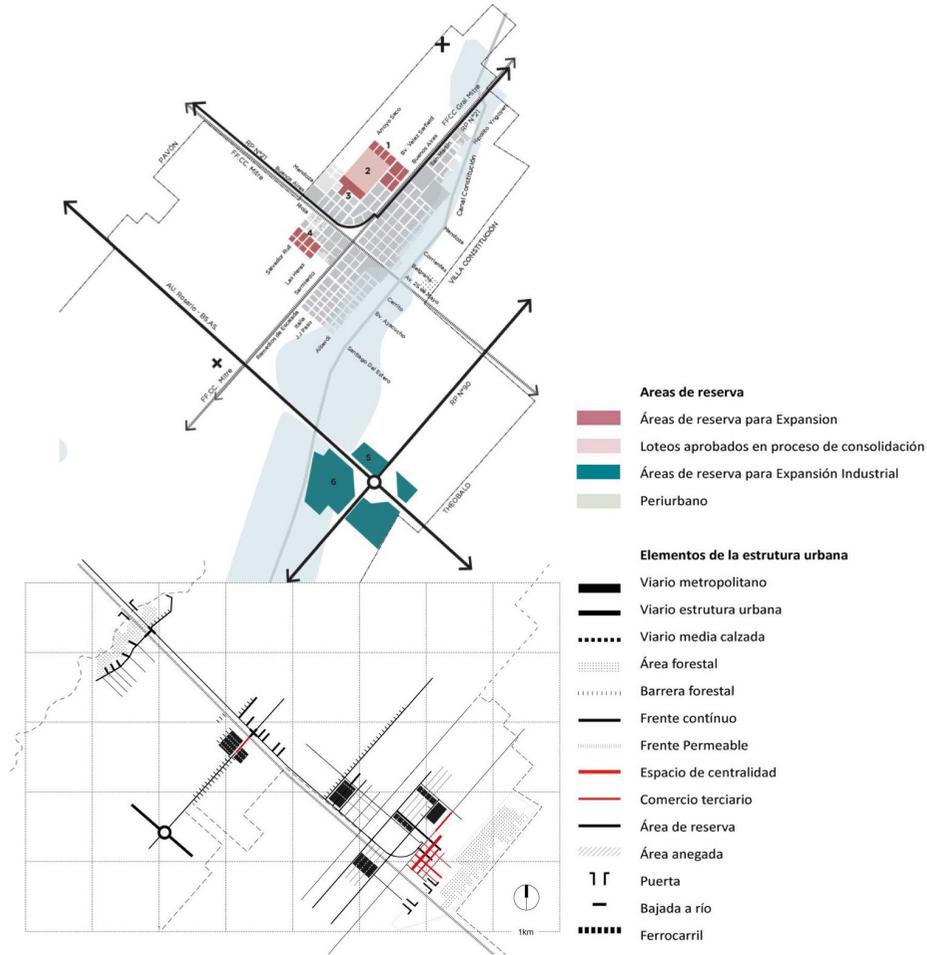


Figura 2. Planes especiales previstos para la localidad de Empalme Villa Constitución

Fuente: Elinbaum (2019)

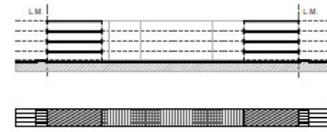
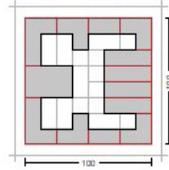
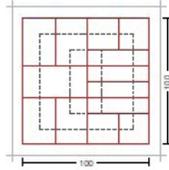
A partir del conocimiento territorial producido durante la redacción de los planes locales y especiales, se delimitaron los subsistemas urbanos como una serie de unidades funcionales, morfológicas y paisajísticas. La escala intermedia de estos territorios, entre lo local y lo regional, es la que mejor evidencia la urbanidad metropolitana y la que permite perfilar el programa de los planes especiales para inducir el reequilibrio territorial, superando los criterios genéricos de los indicadores estandarizados. Con este fin, por un lado, los técnicos del ECOM propusieron una serie de 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 de los subsistemas 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 ocupadas, 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 (figura 4).

1.1 Vivienda colectiva entre medianeras



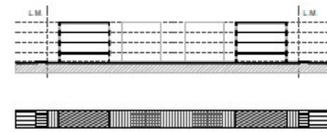
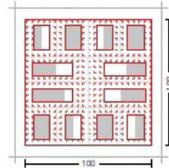
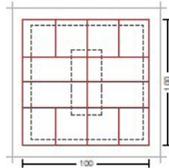
- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 100 viv/ha
- Densidad neta 275 viv/ha
- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%



2.1 Vivienda colectiva aislada



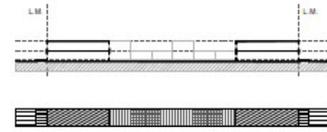
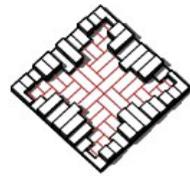
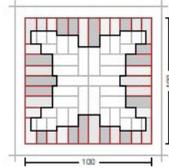
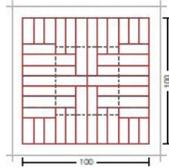
- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 70 viv/ha
- Densidad neta 100 viv/ha
- Espacio privado 25%
- Espacio público 75%



3.1 Vivienda individual entre medianeras



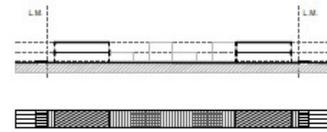
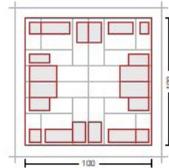
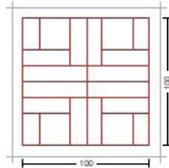
- Altura máxima PB + 2
- Densidad bruta 40 viv/ha
- Densidad neta 110 viv/ha
- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%



4.1 Vivienda individual suburbana



- Altura máxima PB + 1
- Densidad bruta 20 viv/ha
- Densidad neta 55 viv/ha
- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%



5.1 Vivienda individual aislada



- Altura máxima PB + 3
- Densidad bruta 10 viv/ha
- Densidad neta 30 viv/ha
- Espacio privado 75%
- Espacio público 25%

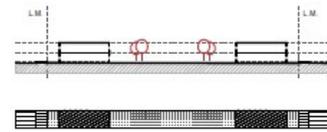
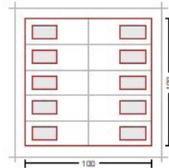
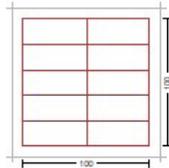


Figura 3. Morfología de manzanas pampeanas

Fuente: Elinbaum (2019)

Si bien las estrategias de desarrollo urbano tienen un carácter diferido e indicativo, siendo competencia de cada gobierno local, estas contemplan necesariamente una serie de criterios de ordenación territorial que permiten 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 poco a poco a reducir la macrocefalia de la ciudad capital. Esta propuesta de

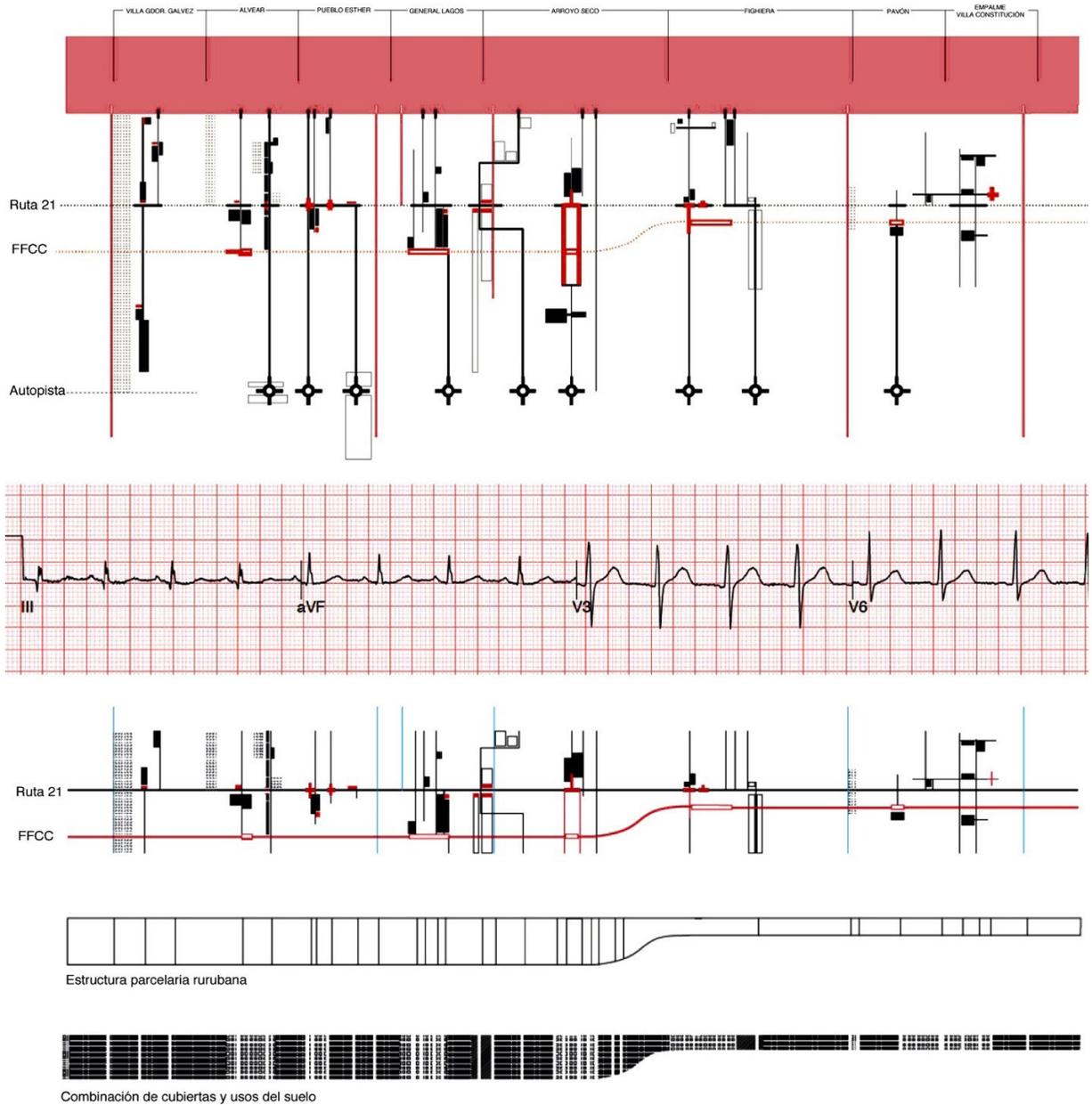


Figura 4. Modelo territorial del Corredor Sur  
Fuente: Elinbaum (2019)

“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 Figheria, al sur (figura 5).

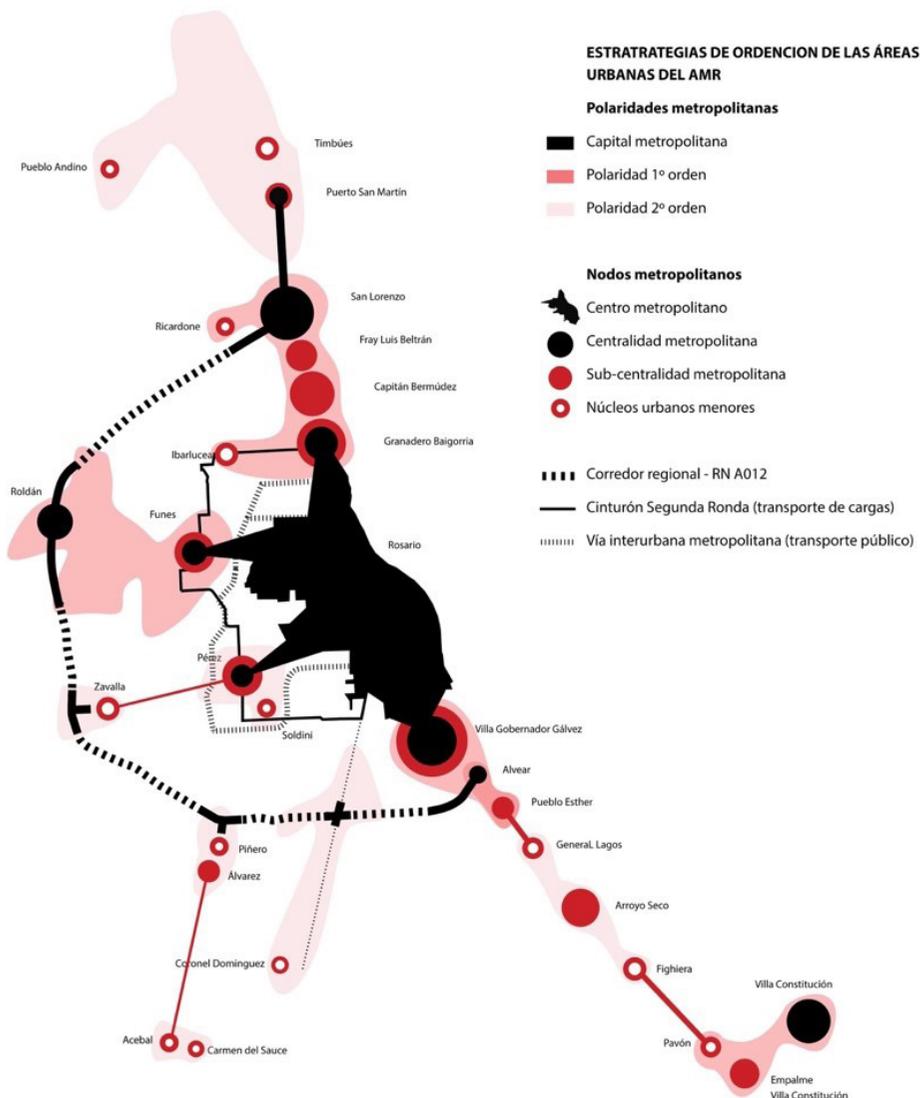


Figura 5. Estructura nodal del AMR  
Fuente: Einbaum (2019)

### 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 (con base en 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 6 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.

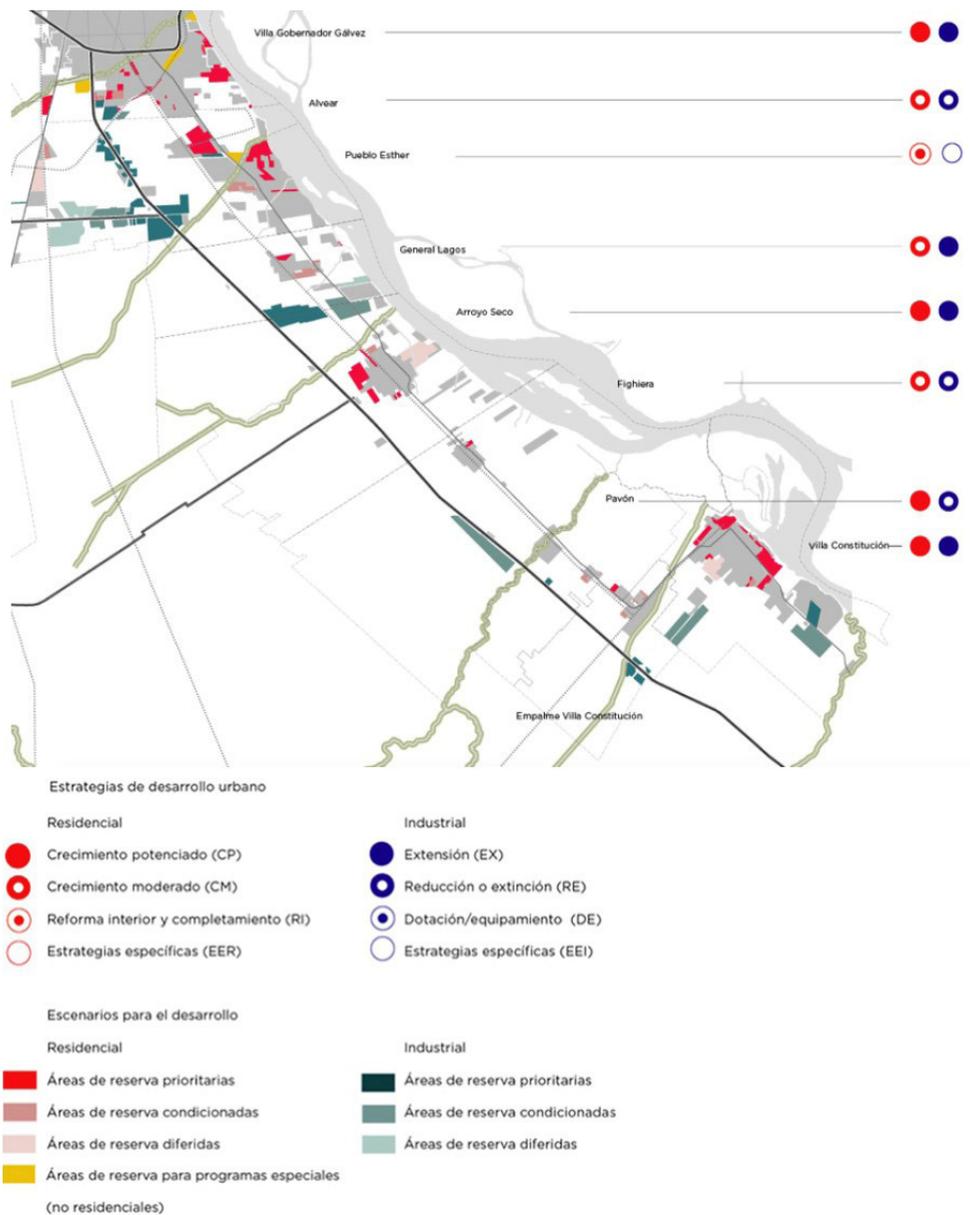


Figura 6. Escenarios y estrategias de desarrollo de la urbanización para el Corredor Sur  
Fuente: Elinbaum (2019)

## Discusión

Hasta este punto hemos evidenciado cómo, desde el ECOM, se articulan diferentes categorías, criterios e instrumentos de ordenación territorial en múltiples escalas 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 mencionamos al principio, la aproximación proyectual del planeamiento urbano suele limitarse a la escala local, o bien tiende a 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, desde el ECOM, el proyecto metropolitano se plantea como una práctica operativa que contempla simultáneamente las tres escalas mencionadas, sin superponerse con las competencias propias de cada nivel administrativo. Por eso, al mismo tiempo, es 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 (figura 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 metropolitana 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 cómo 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 los planificadores. Frente al mito del Estado ausente y a la eficiencia 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.

## Reflexiones finales

En resumen, en este artículo hemos podido 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

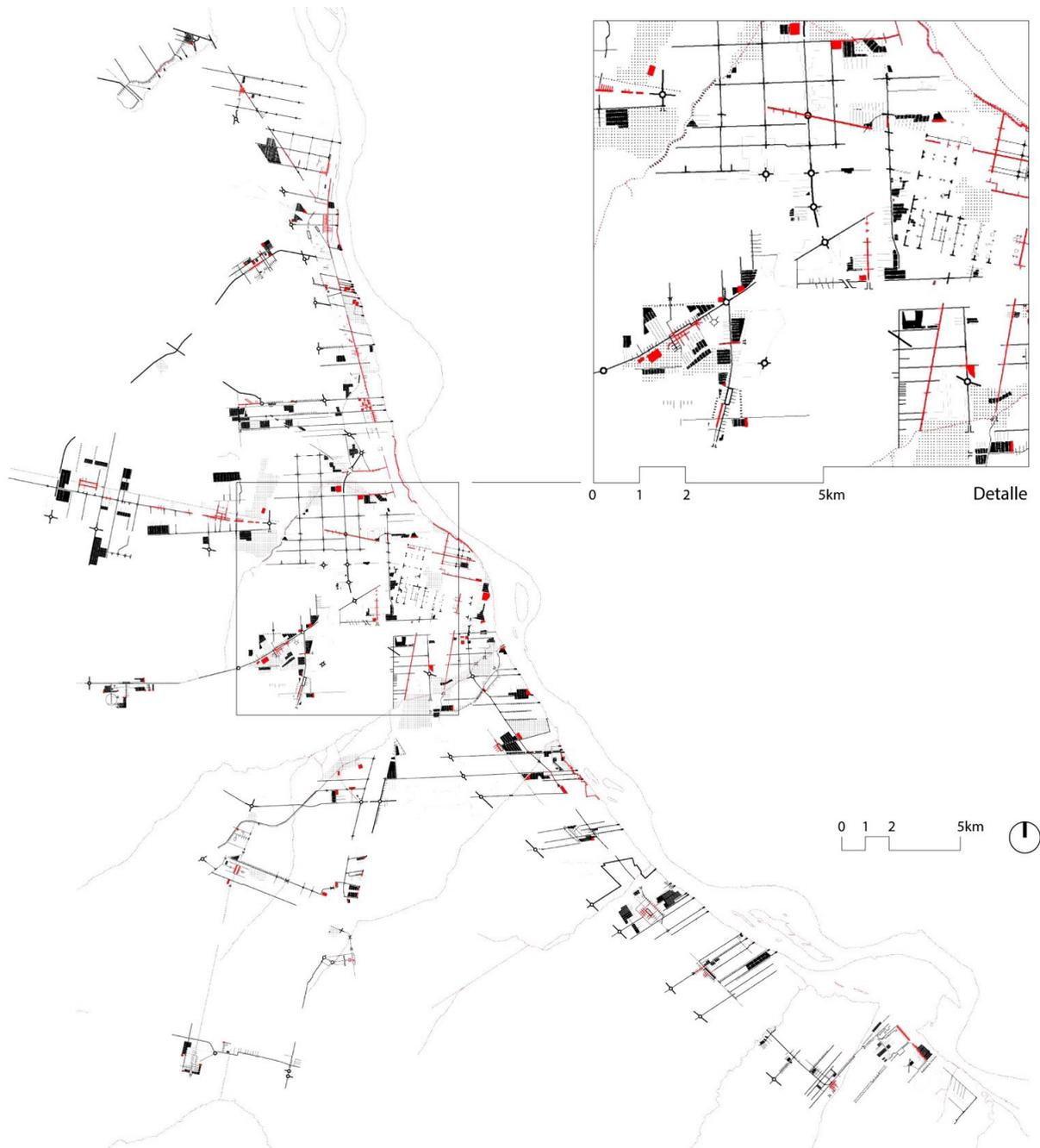


Figura 7. Proyecto de proyectos. Articulación horizontal de todos los planes especiales del AMR

Fuente: Elinbaum (2019)

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 reconceptualizar 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, que van de las reservas residenciales al área

metropolitana, en la medida que se antepone 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 la 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, por un lado,

que la cooperación y la coordinación interurbana, respaldadas por el ECOM, incrementen la capacidad de los municipios para negociar con los desarrolladores inmobiliarios. Por otro lado, se trata de desalentar las acciones individualistas de algunos gobiernos municipales que tienden a crear localidades “liberadas” a la especulación del suelo, tanto como localidades “blindadas” a cualquier cambio físico y social, para iniciar un proceso sistemático y articulado de reequilibrio territorial. Por último, esta 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, reivindique las identidades territoriales. Así, la nueva camada de planes especiales permite crear tejidos y 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 de los gobiernos locales, persiste aún el problema del acceso al suelo y a la vivienda ¿cómo se lograr que los miles de lotes con servicios que resultan de los planes especiales sean asequibles para la población, sobre todo para las familias con menores 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 —y financieros— que logren superar el formalismo de los niveles estáticos de los sistemas de planeamiento, acuñando nuevos conceptos que trasciendan la epistemología modernista del urbanismo del siglo XIX.

## Referencias

- Allmendinger, P. (2002). *Planning theory*. Palgrave Macmillan.
- Altshuler, A. A., y Luberoff, D. E. (2004). *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*. Brookings Institution Press.
- Brenner, N., y Schmid, C. (2014). The 'Urban Age' in Question. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(3), 731-755. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12115>
- Commission of the European Communities. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Corominas, M., Sabaté, J., y Sotoca, A. (2007). *Planes muy especiales*. Colegio de Arquitectos Cataluña.
- Cuenya, B. (2012). *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Editorial Café de las Ciudades.
- De Solà-Morales, M. (1987). La segunda historia del proyecto urbano. *Urbanismo Revista*, 5, 21-27.
- Di Carlo, G., y Quaroni, L. (1962). *La Nuova Dimensione della Città* [memorias de seminario]. Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali.
- Elinbaum, P. (2014). Plan y proyecto territorial en las Comarcas Centrales de Cataluña. Herramientas de ordenación para una nueva escala de ciudad. *EURE*, 40(121), 225-245.
- Elinbaum, P. (2019). *Diagnóstico sobre los procesos de urbanización y vivienda en el Área Metropolitana de Rosario. Informe Sectorial, Eje 1*. Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario.
- Elinbaum, P., y Galland, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, 24(1), 181-206. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843>
- Esteban, J. (1998). *Elementos de ordenación urbana*. Ediciones UPC.
- Esteban, J. (2004). *Criteris de Planejament Territorial*. Generalitat de Catalunya; Departament de Política Territorial i Obres Públiques; Secretaria per a la Planificació Territorial.
- Faludi, A. (1996). Rationality, critical rationalism, and planning doctrine. En S. Mandelbaum, L. Mazza y R. Bulrchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 65-82). Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299-318.
- Faludi, A., y Van der Valk, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer Academic Publishers.
- Ghilardi, M., y Báscolo, P. (2015). *Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial*. Ente de Coordinación Metropolitana.

Green, N. (2007). Functional Polycentricity: A Formal Definition in Terms of Social Network Analysis. *Urban Studies*, 4, 2077-2103.

Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2.<sup>a</sup> ed.). Palgrave Macmillan.

Janin Rivolin, U. (2008). Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation. *Planning, Practice & Research*, 23(2), 167-186. <https://doi.org/10.1080/02697450802327081>

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Península.

Legislatura de la Provincia de Santa Fe. (2016). *Ley Provincial N° 13532 de creación de Áreas Metropolitanas*.

Masbounie, A. (2002). *French Urban Strategies. Projets Urbains en France*. Editions du Moniteur.

Meijers, E., Romein, A., y Hoppenbrouwer, E. (2003). *Planning polycentric urban regions in North West Europe: value, feasibility and design*. DUP Science.

Neuman, M. (1998). Does Planning Need the Plan? *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 208-220.

Neuman, M., y Hull, A. (2009). The Futures of the City Region. *Regional Studies*, 43(6), 777-787.

Newman, P., y Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: international competition, national systems, and planning projects*. Routledge.

Novais, P. (2010). Uma estratégia chamada “Planejamento estratégico”. Deslocamentos espaciais ea atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano. *Estudos Urbanos e Regionais*, 12(2). <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2010v12n2p124>

Smolka, M. O., y Amborski, D. (2000). *Value capture for urban development: An inter-American comparison*. Lincoln Institute of Land Policy.

Soja, E. (2014). Regional urbanization and the end of the metropolis era. En N. Brenner (Ed.), *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization* (pp. 276-287). Jovis.

Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. En O. Arantes, C. Vainer, y E. Maricato (Eds.), *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano* (pp. 75-103). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

Van Duinen, L. (2004). *Planning imagery: the emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*. Amsterdam Institute for Social Science Research.

Vecslir, L. (2007). Paisajes de la nueva centralidad. *Urban*, 12, 34-55. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/460>

Viganò, P. (2013). The Horizontal Metropolis and Gloeden's Diagrams. *Oase*, 89(1), 94-111. <https://www.oasejournal.nl/en/Issues/89/TheHorizontalMetropolisAndGloedensDiagrams>

- 1 A modo de referencia para los lectores, 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 aprobó 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 y códigos urbanos.
- 2 En la imagen, arriba, puede verse la delimitación y el tipo de las áreas de reserva residencial e industrial. En particular, se evidencia cómo estos sectores se conciben para responder simultáneamente a criterios de ordenación general (como el completamiento de la planta urbana) y de ordenación local (como el diseño de los trazados interiores en continuidad con la trama de calles existentes). Asimismo, puede verse cómo los planes especiales se diseñan para articular las formas de la regulación con las formas de la urbanización, garantizando el funcionamiento estructural sin tener que avanzar en cuestiones propias de la "composición urbana".
- 3 Los esquemas representan la urbanidad intermitente de este subsistema metropolitano a lo largo de la Ruta 21, la incipiente avenida cívica, que combina actividades de servicio, comerciales y productivas. El diseño desde la escala intermedia permite definir el patrón territorial de esta verdadera Broadacre City pampeana, argumentando y apostando por un modelo policéntrico y lineal, frente a la tendencia espontánea a la conurbación. La escala intermedia también permite calibrar la intensidad de las actividades urbanas —su pulso— más allá del mecanicismo de los estándares de los reglamentos y los usos del suelo. Así se concibió no solo la red de espacios públicos metropolitanos, como los parques intersticiales entre núcleos, sino también la forma de la centralidad urbana (líneas rojas) como uno de los principales elementos de cohesión metropolitana, cuya lógica esta guiada por aspectos cualitativos, más que cuantitativos.