



## **Mesa 2: Políticas públicas y su impacto en la configuración de municipios y organizaciones sociales. (Siglos XX-XXI)**

Schiavo, Ester

Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). REDES- Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior

Docente investigador, Profesora Titular Ordinaria, Investigadora SPU Categoría I

Vicente López 1895 8°A, CABA (C1425BDP), [eschiavo@gmail.com](mailto:eschiavo@gmail.com)

Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires, (B1876BXD), [eschiavo@unq.edu.ar](mailto:eschiavo@unq.edu.ar)

Gelfuso, Alejandro

REDES- Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Departamento de Ciencias Sociales, UNQ.

Becario CONICET

Alsina 436, Rosario (2000), [alegelfuso@gmail.com](mailto:alegelfuso@gmail.com)

Mansilla 2698, piso 2, CABA. (C1425BDP), [centroredes@centroredes.org.ar](mailto:centroredes@centroredes.org.ar)

### **Políticas urbanas, disputas y sujetos emergentes en los territorios metropolitanos periféricos. El caso Rosario, Argentina**

#### **Resumen**

Las ciudades metropolitanas de América Latina han transitado importantes transformaciones físicas en sus tejidos urbanos en las últimas décadas, siendo blancos geográficos y laboratorios institucionales para experimentar, entre otras políticas, el impulso masivo de diversas formas de asociación público-privada. Un conjunto de procesos que acondiciona espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico como para el hiper-consumo. En



este contexto, los municipios también se configuran como actores relevantes por sus importantes competencias en materia urbanística. La mayoría de los gobiernos locales (independientemente de su orientación política) se ajustaron a visiones cortoplacistas propias de la competitividad, el marketing territorial y las desregulaciones para atraer inversiones y empleos, bajo la consigna del fortalecimiento de las ciudades como protagonistas dentro de un esquema global que atrae flujos y materializaciones.

Luego de la crisis del año 2001, la ciudad de Rosario apareció como uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico. A partir del 2003, los excedentes del sector agropecuario se vuelcan en el sector de la construcción, dando origen a un boom inmobiliario. La política urbana de Rosario se sintetizó en el Plan Urbano 2007-2017, estableciendo como principal instrumento de urbanización a los llamados Convenios Público-Privados, desencadenando entre otros procesos, la gentrificación y los desalojos silenciosos en la periferia rural de la ciudad.

Hubo adaptaciones y resistencias y se implementaron políticas públicas que atravesaron a la sociedad, la gestión municipal, tensionando identidades, prácticas y perfiles de las organizaciones sociales. El presente trabajo se propone analizar las políticas públicas urbanas elaboradas por el municipio y la emergencia de sujetos colectivos que construyen prácticas alternativas en los territorios de la periferia metropolitana como forma de resistencia a dichas políticas, a partir del caso de la zona rural del Barrio Nuevo Alberdi, donde surge la experiencia del Movimiento Giros y su instrumento político, Ciudad Futura.

### **Introducción: Las ciudades latinoamericanas, entre las políticas urbanas, la competencia global y los sujetos emergentes**

Antes de abordar la temática específica de este trabajo, la política urbana de Rosario y sus sujetos emergentes, se dará cuenta de un recorrido sobre las principales transformaciones urbanas en Latinoamérica, con la debida aclaración de que la “ciudad latinoamericana”



aparece como una combinación compleja y contradictoria de formas desigualmente desarrolladas. Por ende, es posible hacer generalizaciones sobre sus lógicas teóricas y procesos o situaciones que se expresen en la mayoría de los casos.

Uno de dichos procesos generales es la eliminación del patrón de acumulación capitalista con intervención estatal, que permitió la industrialización y urbanización entre otras cosas, para reemplazarlo por el patrón neoliberal de acumulación, que trajo consigo tres décadas signadas por fuertes recesiones, empleo informal creciente, pobreza y desigualdad. Características todas ellas materializadas y concentradas en las ciudades, creando un modelo mundializado que, a pesar de no cumplir sus promesas originales, ha generado cambios sustanciales en la estructura, la gestión y el funcionamiento urbano, y que no solo no ha resuelto los problemas heredados, sino que ha generado otros nuevos y muy graves (Pradilla, 2013)

En las ciudades latinoamericanas, el programa concreto de materialización y reestructuración neoliberal combina, por un lado, el desmantelamiento de formas institucionales estatales que le son ajenas (como los sistemas redistribucionistas y colectivos) desregulando la economía al servicio de intereses corporativos; y por otro, el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal. Lo que Theodore, Brenner, Peck (2009) denominan *neoliberalización o neoliberalismo realmente existente*.

Es este contexto, la desindustrialización, proceso estructural que priva a las ciudades del sector más dinámico de la economía con efectos multiplicadores, cedió paso al surgimiento del sector terciario, de servicios especializados, que carece de gran parte de las virtudes de la industria. En este devenir, la tercerización es acompañada por un actor que aparece como sustituto de la industria en el espacio urbano: el sector inmobiliario, orgánicamente articulado al sector financiero, que se posiciona como un generador de valor y plusvalías mediante la renta del suelo. Es así que la expansión de la ciudad queda fuertemente condicionada por intereses privados, transformando a los territorios de las periferias metropolitanas, antes



desvalorizados, en enormes reservas de tierra para grandes proyectos urbanos de diversos tipos.

Sin embargo, para que esa voluntad se materializara, se necesitó de una transformación en el rol de los gobiernos locales y en su potestad para decidir sobre variables económicas importantes en la urbanización. En ese sentido, las gestiones municipales encontraron en la actividad inmobiliaria, casi siempre muy visible, una legitimidad ligada a ideologías en boga tales como la modernización urbana, la ciudad global, competitiva e insertada en un mercado local-internacional. Los gobiernos locales se configuran como actores relevantes por sus importantes competencias en materia urbanística (Borja, 2012). A través de acciones u omisiones, impulsan legislaciones urbanísticas permisivas, favorecen urbanizaciones discontinuas, promueven “grandes desarrollos urbanos” y centralidades excluyentes, realizan recalificaciones de suelo en la periferia rural para favorecer a inversores privados estimulando el boom inmobiliario y las operaciones especulativas, entre otras prácticas.

La globalización justifica y promueve la importación de políticas urbanas originales en los países hegemónicos o los organismos multilaterales, impuestas mediante acuerdos comerciales, créditos y normas ajenas que muchos asumen como efectos positivos del “nuevo orden”.

La decisión de insertarse en ese nuevo orden global, compitiendo para posicionar a la ciudad como receptora de inversiones, conlleva dos transformaciones. Por un lado, la tercerización de la estructura económica urbana en su versión formal, que ha dado lugar a lo que Adrián Gorelik (2013) denomina “artefactos” del neoliberalismo, tales como grandes y pequeños centros comerciales, hotelería, oficinas, comercios, implantados en distintos fragmentos territoriales. Y en su versión informal, en los intersticios físicos del formal, con sus corredores y concentraciones por fuera de las centralidades y de las grandes oficinas gubernamentales, por lo general concentrada en la periferia.



Por otro lado, se asiste a un proceso tendiente a la privatización de la infraestructura, espacios y servicios públicos. Esto es, la transferencia parcial o total de vialidades, sistema de transporte, servicios de agua potable, recolección de residuos, medios de comunicación, espacios deportivos-recreativos, y la reducción significativa del gasto público que deja un vacío ocupado por el capital privado, beneficiario casi exclusivo de este cambio de patrón que supone construcción de obra pública y desarrollos privados.

Esto explica por qué, si bien la región ha experimentado durante la última década un verdadero crecimiento en términos de inversión pública destinada a proyectos de infraestructura, en cuanto a la producción del espacio se refiere, la desigualdad social sigue siendo la marca recurrente que acompaña a los procesos de expansión urbana. Se incluye en esta afirmación a las experiencias políticas populares latinoamericanas que llegaron al poder a comienzos del siglo XXI, y que dieron lugar a lo que Emir Sader (2008) y Alvaro García Linera (2012) denominan *Estados pos-neoliberales*, en tanto poseen algunos rasgos comunes como el rechazo a la aplicación a ultranza de políticas de tinte neoliberal, autonomía entre política y mercado, nacionalización de algunos recursos estratégicos, cuestionamiento a las formas institucionales tradicionales de la democracia liberal, y fomento de consumo interno, entre otros. También han mostrado preocupación por los avances de una urbanización excluyente, la precarización del hábitat y la desigualdad en el acceso a infraestructuras básicas. No obstante, y salvo pocas excepciones, no han adoptado políticas respecto a los territorios urbanos y al espacio residencial como parte de los mismos, considerando al suelo y la vivienda regidos por sus respectivos mercados y reglamentándolas sólo muy parcial y débilmente. Siguiendo la metafórica mirada de José Natanson (2014) el crecimiento en Latinoamérica se presenta como un fenómeno de “puertas adentro”, pero no “puertas afuera”.

El proceso de neoliberalización de las ciudades (Theodore, Brenner, Peck, 2009), o sea la inserción contextual realmente existente del neoliberalismo, se mostró inmutable a los



cambios macro-políticos. La discusión sobre la nacionalización o estatización de los bienes comunes, en general de gran consenso a favor de la recuperación de lo público, no solo no modificó la estructura ni la hoja de ruta del sector financiero-inmobiliario de las grandes ciudades, sino que, paradójicamente, le dio más protagonismo gracias al crecimiento económico, abriendo una brecha entre quienes producen valor en la ciudad y quienes se apropian de los beneficios.

Es así que se puede plantear, a modo de hipótesis, que los “modelos de ciudad”, arquetipos aceptados por actores estratégicos del sector privado y los Estados locales, se posicionaron como articuladores de intereses público-privados excluyentes, cuyo poder de decisión en torno a la planificación urbana fue central para fomentar un tipo de crecimiento determinado, que se describirá a continuación.

Pero dichos modelos de ciudad evidencian claras anomalías y, en consecuencia, formas de acción colectiva y movilización que, por provenir de nuevos conflictos urbanos o de la profundización de los viejos, se presentan públicamente cuestionando el relato hegemónico de los modelos oficiales. Conflictos urbanos y demandas provenientes de sectores heterogéneos cuya característica común es que, ante el retroceso cuantitativo (fuerzas) y cualitativo (recursos) del Estado, deben resolver por sus propios medios sus necesidades básicas (desde alimentación y vivienda hasta el acceso a determinadas plataformas materiales como transporte y movilidad, situación ambiental, salud, educación, servicios, espacios públicos, seguridad). En general, teniendo frente a ellos al Estado solo como garante del *statu quo* de la propiedad urbana.

Es insoslayable el aporte de nuevas formas de organización, visibilización y acción que conforman los sujetos emergentes, desde los movimientos sociales, algunos de ellos más abocados que otros a la cuestión urbana, hasta las redes sociales y otras redes materiales heterogéneas, insertas en territorios acotados, pero no menos activos en sus reclamos. La crisis de representación política que atraviesa el continente latinoamericano también produjo



el paso de luchas colectivas, movimientos sociales urbanos, a agrupamientos y reclamos pluriclasiistas (lo que no significa que no existan determinaciones de clase) donde los sujetos sociales actúan en principio como individuos, como “ciudadanos” que buscan nuevas formas de representación y resolución de sus conflictos cotidianos. Entre otras cosas, visibilizan la falta de participación ciudadana en la elaboración de políticas urbanas y de gestión de las ciudades, que sigue siendo muy precaria y, por ende, con agendas sesgadas que no contemplan los problemas realmente existentes.

Actualmente, hay adaptaciones y resistencias a los modelos de ciudad propuestos por los Estados locales, demostrando como las políticas públicas que atraviesan a la sociedad tensionan identidades, prácticas y perfiles de los sujetos emergentes.

El presente trabajo se propone analizar las políticas públicas urbanas elaboradas por el municipio y la emergencia de sujetos colectivos que construyen prácticas alternativas en los territorios, urbanos y rurales, de la periferia metropolitana como forma de resistencia a dichas políticas. A partir del caso de la zona rural del Barrio Nuevo Alberdi, donde surge las experiencias del Movimiento Giros y el Movimiento 26 de Junio, como también su instrumento político, Ciudad Futura, el cual pretende abordar las problemáticas de las ciudades fomentando no solo la participación en las decisiones sobre los bienes comunes urbanos, sino también la conducción de los destinos de dichos recursos, mixturando prácticas alternativas en los territorios con inserción institucional en los órganos legislativos y ejecutivos locales.

### **Rosario: un caso latinoamericano**

Si las políticas públicas representan medios simbólicos que consolidan el poder político, a la vez que expresan intencionalidad y materializan orientaciones político-programáticas (Aguilar Villanueva, 1992) entonces es posible afirmar que la política urbana desarrollada por



el municipio de Rosario en las últimas dos décadas es un paradigma de dicha definición, como también sus anomalías y conflictos emergentes.

Ciudad de escala metropolitana, constituye el tercer núcleo urbano más poblado del país, después de Buenos Aires y Córdoba. Se ubica en la zona sur de la provincia de Santa fe y tiene una posición estratégica en la región MERCOSUR.

En la actualidad posee 948.312 habitantes (INDEC, 2010). La totalidad del municipio ocupa una superficie de 178,69 km<sup>2</sup>, de la cual el 54% corresponde al centro y macro-centro, caracterizado por una estructura urbana de tipo tradicional fuertemente planificada (con altos niveles de consolidación, servicios, comunicaciones, recuperación y puesta en valor de patrimonio y espacios públicos); mientras que el 46% restante corresponde a la “periferia”. Esta última se caracteriza por ser un mosaico de situaciones heterogéneas y aisladas (Barenboim; 2012) donde conviven situaciones diversas como: conjuntos de vivienda pública o viviendas sociales, asentamientos irregulares, nuevas urbanizaciones (barrios cerrados y abiertos), establecimientos productivos, actividades industriales de diverso tipo, centros comerciales y de recreación y, finalmente, zonas rurales como espacios futuros de expansión urbana.

Un poco más lejos, pero profundamente interconectada con la ciudad, la situación del área metropolitana de Rosario es aún más compleja. Formada por una conurbación territorial que involucra aproximadamente 23 localidades, concentra más de 1.400.000 ciudadanos. Este espacio metropolitano urbano–rural se ha caracterizado históricamente por sus núcleos urbanos con cualidad de ciudad, zonas de urbanización dispersa y grandes espacios agrícolas o vacíos rurales.

Desde principios de la década del 90 con la recuperación de la tradición planificadora y el rol activo del gobierno local, hasta la ventana de oportunidades que significó el escenario macro económico luego de la crisis de 2001, las iniciativas municipales experimentaron un cambio significativo en la percepción de propios y ajenos sobre el espíritu y la esencia de la ciudad.





Un proceso que va de la estigmatización por sus altos niveles de pobreza en plena década del 90, a la ciudad premiada por organismos internacionales gracias a la integralidad de sus políticas urbanas con alto contenido público<sup>1</sup>. En línea con los planteos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acerca de los cambios institucionales y las políticas de desarrollo local, cuyo supuesto principal es la activa integración entre el sector público y un abanico de intereses privados, muchos de ellos consolidados como grupos inversores con capacidad de tracción.

El crecimiento de la construcción fue tan contundente que recibió el nombre de “boom inmobiliario”, conducido principalmente por la fuerte iniciativa privada articulada en la Fundación Ciudad de Rosario, la Fundación Libertad y el Foro Regional Rosario, organismos de coordinación que reúnen a las principales empresas locales, muchas de ellas con proyección nacional e internacional.

La síntesis de esta sinergia publico privada fue la elaboración del PLAN URBANO 2007-2017. A partir de este Plan, Rosario se constituyó como un *modelo*, un arquetipo aceptado por una comunidad específica, conformada por el Estado local y los desarrolladores urbanos, que lo motorizó y extendió como horizonte a seguir. El Plan Urbano fue máxima expresión de mixtura entre la propuesta del ordenamiento urbano planificada por el municipio con el objetivo de extraer las inversiones necesarias para el desarrollo de infraestructura, y la creación de numerosos instrumentos técnico-políticos para promover la participación privada en dichas inversiones, como es el caso de los convenios urbanísticos.

Una década después de implementada, parece importante elaborar algunos interrogantes críticos sobre los resultados de esta política: ¿Por qué luego de un proceso de urbanización que significó la construcción de más de 7 millones de m<sup>2</sup>, la población de la ciudad de Rosario solo creció un magro 4,3% en 10 años, mientras que otras zonas residenciales del Gran Rosario, como Funes y Roldan, crecieron poblacionalmente en un 162% y un 52%

<sup>1</sup> En 2003, el Proyecto Feria de Gobernabilidad Local del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) distinguió a Rosario por sus logros en materia de salud, niñez y hábitat.



respectivamente? (Gobierno de Santa Fe, 2013). Si existe un consenso generalizado que no pone en duda el crecimiento exponencial de la ciudad ¿De qué manera lo hizo? ¿A qué sectores concretos benefició y a quienes perjudicó?

El modelo de concertación y articulación virtuosa entre el Estado municipal, el sector privado y la sociedad civil mostró, en la experiencia concreta, desfases en cada uno de esos eslabones.

Primero, entre el sector privado y los territorios periféricos rurales, por las numerosas denuncias de desalojos silenciosos y estafas jurídicas a los habitantes de comunidades que poseen dichas tierras, hoy revalorizadas por el mercado inmobiliario. Segundo, entre el sector privado y la sociedad civil, ya que los desarrolladores se anticipan a la acción estatal ubicándose en las localizaciones que se beneficiarán con las obras públicas financiadas por impuestos que tributan los ciudadanos. Finalmente, entre el sector privado y el Estado Municipal, porque este último promueve más de lo que controla, renunciando a la apropiación de la valorización de la tierra; y dejando en manos privadas obras prioritarias que, a la luz de los datos, no se materializan con la misma rapidez que los proyectos comerciales. Los números son concluyentes al probar que no existe obra alguna que compense la ganancia del sector privado.

Como consecuencia, la hegemonía del modelo presentó tempranos problemas ante los cuales no pudo responder sin que temblaran sus cimientos. Es así que se pueden identificar numerosos casos que ofician de contra-ejemplo a los principales postulados que guiaron el desarrollo urbano en Rosario durante la última década.

El objetivo es describir el itinerario de la política urbana en torno a tres momentos. En primer lugar el inicio de un proceso de mutación de las políticas municipales desde mediados de los años 90, que constituye la emergencia de una cosmovisión que sintetiza nuevas ideas en torno a la gestión local y sus atribuciones principales, sentando las bases para la constitución de un modelo propio. En segundo lugar, la transformación de esta cosmovisión en modelo, aceptado



y hegemonizado por el binomio público-privado y expresado en el Plan Urbano 2007-2017. Por último, la crisis del paradigma a partir de casos concretos que representan las anomalías empíricas principales y sus emergentes inmediatos: por un lado, fragmentación, desigualdad y violencia, por el otro, la emergencia de sujetos colectivos que cuestionan el modelo vigente a la vez que transitan experiencias territoriales e institucionales. Principalmente Ciudad Futura, un partido de movimiento surgido desde la periferia urbana y rural, enfrentando el avance de la especulación inmobiliaria y el crecimiento del narcotráfico en los territorios.

### **La cosmovisión. De los obstáculos a la ventana de oportunidades**

Algunos analistas de políticas públicas sostienen que es menos importante el contenido de estas que la calidad del proceso (Scartacini y otros, 2011). Ciertamente, no se entendería el caso al que se hace referencia sin concebirlo como un proceso. Más aun, Rosario puede ser considerada como una contra-corriente de los procesos a nivel nacional, dado que es gobernada por el mismo partido político hace 25 años, el Partido Socialista, a través de una alianza con sectores de otros partidos políticos; a diferencia del gobierno nacional que estuvo durante los últimos dos décadas en manos del Partido Peronista y actualmente bajo la alianza Cambiemos, liderada por el partido de derecha llamado PRO.

En términos de gobierno, el accidentado final de la etapa neoliberal (1995-2003) coincidió con la Intendencia de Hermes Binner, quien dio los primeros pasos hacia la elaboración del Plan Estratégico. Rosario era una de las ciudades con mayores niveles de indigencia y desocupación del país, motivo por el cual comenzó a referenciarse con la expresión “comegatos”<sup>2</sup>, estigmatización de algunos medios de comunicación nacionales.

<sup>2</sup>En mayo de 1996, el periodista Julio Bazán denunció que en la villa de Ayolas y Acceso Sur había familias que cazaban gatos para alimentar a sus hijos. De inmediato acaparó la atención de diversos periodistas de medios nacionales, aunque pronto fue duramente cuestionada por haber montado un escenario ficticio, más el pago de \$100 a los habitantes del barrio que prestaron sus voces en el informe. Recuperado de [http://archivo.lacapital.com.ar/2006/05/21/seniales/noticia\\_294532.shtml](http://archivo.lacapital.com.ar/2006/05/21/seniales/noticia_294532.shtml)



En ese contexto, se realizan diversos intentos por configurar nuevas lógicas de gestión estatal. El municipio decidió elaborar un plan propio donde lo distintivo residió en la recuperación de la tradición planificadora, en cuyas manos se puso el desafío de re-equilibrar la ciudad mediante la combinación de políticas urbanas con promoción socio-comunitaria. La pretensión del gobierno municipal era que una serie de aspectos relevantes de la ciudad - transporte, salud, urbanismo, cultura, turismo, vivienda- entraran en su órbita bajo modalidades de articulación que involucraran actores estatales, privados y públicos en vistas de direccionar el desarrollo de Rosario.

Orientada bajo la concepción de que “política” y “políticas” podían conciliarse, la administración municipal se compuso por la descentralización administrativa en 6 distritos y un acento fuerte en discursos y proyectos socioculturales valorizando símbolos antes olvidados, como el río Paraná. Un desplazamiento estratégico, de profundas consecuencias a futuro.

Retomando las diferentes gestiones municipales, la sucesión de Binner por Miguel Lifschitz (2003-2011) se yuxtapuso a un escenario de crecimiento del excedente como ventana de oportunidades para profundizar y consolidar el camino, que presentaba un obstáculo claro: la parálisis privada.

Con los efectos comerciales de la devaluación de 2002 y la consolidación del modelo exportador de bienes agrícolas se generó un escenario donde la inversión privada y los negocios inmobiliarios tuvieron claros incentivos. Después de la fuerte crisis del año 2001 Rosario apareció como uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico. La base de sustento de la economía de la ciudad y su región radica en el modelo de agro negocios y productos exportables, actividad que posicionó a este territorio como una de las mayores concentraciones de exportación de granos del mundo. A partir del 2003, los excedentes del sector agropecuario se volcaron en el sector de la construcción, dando origen a un “boom inmobiliario” (Barenboim; 2010).



En este nuevo escenario, la gestión municipal decidió organizar el desarrollo y construcción de bienes inmuebles, y convertidos en el eje de la generación de valor en la ciudad.

Entre el 2004 y el 2008 se produjo un aumento tanto de la compra-venta de inmuebles como de la superficie construida, sumando la concreción de importantes obras como el Puerto Rosario-Victoria, el nuevo Aeropuerto Internacional, y la autopista Rosario-Córdoba. También los habitantes de Rosario comenzaron a ser testigos de grandes proyectos urbanos, shoppings, casinos, hoteles 5 estrellas, concesionarias de autos de alta gama, emprendimientos comerciales de marcas internacionales, y hasta el Congreso Internacional de la Lengua, incluyendo la visita del Rey Juan Carlos.

Así comenzó a gestarse el paradigma que orientaría las políticas urbanas durante toda la gestión de Miguel Lifschitz.

¿Desde qué posición el municipio enmarcó su intervención? Desde la incorporación a la competencia global entre metrópolis, relacionada con los cambios producidos por la tercerización de la estructura urbana (Pradilla, 2013) reflejada en sectores como servicios, turismo y grandes eventos. Se hace referencia a este aspecto, ya que el modelo de gestión asumido no es una casualidad geográfica, como tener un puerto propio que genera riqueza, sino una decisión política, tomada por actores concretos en un lapso determinado. Un conjunto de procesos que acondiciona espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico como para el híper-consumo.

Esto explica, en parte, porqué la mayoría de los gobiernos locales (independientemente de su orientación política) se ajustaron a visiones cortoplacistas propias de la competitividad, el marketing territorial y las desregulaciones para atraer inversiones y empleos, aun a pesar de que este fortalecimiento de las ciudades como protagonistas dentro de un esquema global que atrae flujos y riquezas, tiene viabilidad en un número relativamente reducido de las mismas.



## El modelo de ciudad. Plan urbano 2007-2017

¿Quiénes son los actores que llevaron adelante la concreción material del modelo Rosario?

Si se considera actor a un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica (Acuña, 2013) con intereses identificados, traducidos en objetivos claros y con relativa autonomía de recursos para implementarlo, solo quedan el Estado municipal y los desarrolladores urbanos. Lo público y lo privado, expresados en sus principales estandartes.

La capacidad de presión del capital privado en combinación con una estrategia de gestión estatal que le concedió, en el discurso y en la práctica, roles y funciones protagónicos en el desarrollo de la ciudad, marcó un giro especulativo-inmobiliario en el periodo del intendente Lifschitz, fuertemente acentuado en la atracción de capitales e inversores privados. No es el único caso, ya que las propias modalidades de acumulación urbana y las cíclicas crisis fiscales, llevaron a gobiernos municipales y provinciales a habilitar, y en muchos casos a propiciar, la diseminación de una serie de intervenciones urbanas como tipologías exclusivas, (barrios cerrados o forzosamente abiertos) que lejos de contrarrestar procesos de injusticia espacial, tendieron a multiplicarlos y acentuarlos.

Sin embargo, en Rosario esa alianza contó con un fuerte intento de formalización y organización. Un Plan cuya materialización tiene un actor central: los grupos empresariales locales que, ante la ventana abierta, crearon la Fundación Ciudad de Rosario con el objetivo de:

*Posicionar a Rosario a nivel local, nacional e internacional como ciudad con espíritu metropolitano, que resulte atractiva para empresas e instituciones que quieran instalarse, visitar o hacer negocios en nuestra región. Generar una articulación sinérgica entre los sectores público y privado para fortalecer los rasgos de identidad de la ciudad de Rosario y*



*potenciar su desarrollo, promoviendo y acompañando el acontecer destacable de la región en el propio ámbito urbano, en el país y en el mundo*<sup>3</sup>.

La sinergia se consolidó a punto tal de ser el Intendente quien presidió la Fundación, entre la que se destacan sus socios más activos: Rosental, la Fundación Libertad (organizadora del evento “Urbanismo y negocios”), la constructora Fundar (dueña de la cadena de supermercados mayoristas Micro-Pack y la marca de ropa NASA), los grupos de medios La Capital y Televisión Litoral, la Bolsa de Comercio; también distintas personalidades reconocidas del ámbito periodístico y cultural, hasta la empresa de seguros La segunda, Paladini, y las principales inmobiliarias.

El Plan Urbano 2007-2017 se hizo público en el 40º aniversario del Plan Regulador que desde 1967 orientaba el desarrollo y el crecimiento, y fue la máxima expresión de los instrumentos diseñados por el Estado local; ¿Qué implicancias tuvo el Plan Urbano? Fundamentalmente dos. Definió el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio. Y, segundo, indicó las directrices generales, los proyectos de carácter estructural y los procedimientos para orientar la gestión municipal del territorio. Estos instrumentos son la forma de aplicación de las directrices políticas del plan, detallando las modalidades de actuación tanto del sector público como del sector privado. En definitiva, se proyectó la preparación del territorio para incorporar la inversión privada a una estrategia integral de desarrollo urbano y para pensar la ciudad por proyectos, muchos de ellos de alto impacto.

El principal instrumento del Plan fueron los convenios urbanísticos: la formalización legal del acuerdo entre la municipalidad y los actores privados en torno a proyectos de gran escala en el centro y la periferia. El encuentro entre privados y municipio se denominó, técnicamente, *Convenio Público-Privado*.

Los convenios entre el municipio y los empresarios inmobiliarios se sustentaron sobre algunos supuestos. Son innovadores, porque modifican el rol tradicional de control e

<sup>3</sup> [www.fundacionrosario.org.ar](http://www.fundacionrosario.org.ar)



intervención por parte del Estado, para convertirlo en promotor y articulador; son eficientes porque generan interés en el sector privado facilitando un plusvalor al emprendedor y concretando obras para toda la ciudad; por último, son transparentes ya que surgen de una ordenanza (de urbanización y subdivisión de suelo N° 6592/97) y se aprueban con otra ordenanza (primero se realiza el convenio y los planes de detalle, para luego pasar al Concejo Municipal en su aprobación (Levin, 2010) .

¿Cuál fue el aporte del estado municipal al convenio? Aquí radica una de las cuestiones centrales respecto a un aspecto del tema que nos ocupa, el de los territorios rurales en las jurisdicciones municipales. En efecto, el aporte municipal radica en su potestad para transformar los usos de suelo, mediante la desregulación que tiende a facilitar la inversión. Al transformarlos, por ordenanza, resolución o decreto, y convertirlos de “no urbanizables” a “urbanizables”, el municipio abre la posibilidad de una nueva urbanización multiplicando por mil el precio de la tierra. A cambio, puede establecer mecanismos de compensación económica cuando, como resultado de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales (usos del suelo, altura, edificabilidad o cualquier otra normativa modificada) se verificarán mayores beneficios para particulares. Es decir, el privado debería destinar recursos para las obras que el ejecutivo municipal dispusiera. Esta decisión traería numerosos conflictos en las periferias, sobre todo en Nuevo Alberdi, la última zona rural de Rosario, a la que se hará referencia posteriormente.

Otro supuesto fundamental es el concepto de *concertación*. El espíritu del Plan disminuyó la posibilidad de conflictos y, por el contrario, se apoyó en la posibilidad de acuerdos entre diferentes actores, fueran de la naturaleza que fueran. Cada proyecto que se iniciaba debía asumir el compromiso de generar vivienda social y, así, reubicar a cientos de familias, y el gasto debía correr por cuenta del inversor privado (Revista Sociedad y la gente, 2010). El Municipio confió en el sector privado hasta en tareas tan sensibles como las relocalizaciones de ciudadanos, por lo general de bajos ingresos. También se incluyó el beneficio de la





inversión en espacios públicos abiertos, considerados espacios de convivencia e integración, y equipamientos colectivos destinados a satisfacer necesidades comunitarias relativas a educación, salud, cultura y recreación, vinculado al sistema de centralidades urbanas (distritos municipales).

El Estado apeló a la *plusvalía urbana* como mecanismo por el cual una parte del incremento en el valor del suelo urbano, producto de la inversión social, es recuperado por el sector público para ser colectivizado. No se trata de un impuesto ni tampoco una contribución o tarifa, sino el derecho de la comunidad a “participar” en los beneficios resultantes de las orientaciones de la política urbana.

Estas premisas se cristalizaron en los cinco ejes descriptos en el documento base del Plan Urbano. En este trabajo interesa resaltar uno en particular: los bordes de los arroyos, el capítulo que proyecta sobre la periferia urbana y rural. La puesta en marcha de tres Parques Habitacionales en el noroeste (Ludueña, Ibarlucea, Newbery), consolidando la expansión residencial, que se desarrolló bajo el paradigma imperante, en forma concertada con actores privados, pero en territorios más amplios. Enclaves urbanos específicos agrupados para lograr la articulación y ordenamiento de las intervenciones particulares que afectarían a sectores de composición social heterogénea y profundas carencias de infraestructura y servicios.

La idea original de los Parques Habitacionales es que la expansión privada en las revalorizadas tierras de la periferia urbana y rural reditúe al resto de la comunidad a través de obras de infraestructura, en forma de compensación, que nunca llegarían a ser satisfechas por los magros presupuestos municipales.

El caso más representativo fue el Parque Habitacional Ludueña (que en su página web se denomina country “Los pasos del jockey”): 200 hectáreas de nueva urbanización, proyectado por el municipio como un ejemplo de intervención sustentable mediante la inversión de 40 millones de dólares, centro comercial, cancha de hockey mundialista, y como compensación comunitaria, una escuela y un centro de atención primaria de salud.



Todos los parques habitacionales están atravesados por una obra pública fundamental para los cambios de usos de suelo: la canalización de los arroyos y las obras del canal Aliviador respectivo (con una inversión de 500 millones de pesos, deducida de los impuestos ciudadanos) que reduce significativamente la mancha inundable en la zona, permitiendo nuevas áreas posibles para la urbanización creciente.

Sin embargo, como se describe a continuación, los supuestos que sostienen el modelo de ciudad (concertación, compensación, plusvalía) se complejizan ante su puesta en práctica durante el boom inmobiliario. Producto del choque de lo planificado con la realidad del accionar de los actores principales de la política pública urbana, surgen una serie de anomalías que interpelan a la ciudad concebida en el Plan Urbano.

### **Las anomalías del modelo de ciudad**

La primera anomalía del modelo Rosario es política. ¿Quiénes conducen un proceso de urbanización creciente que transformará una porción importante de la ciudad? ¿Y cómo lo hacen?

La conciliación entre los intereses particulares de determinados grupos de desarrolladores urbanos (muchos de los miembros de la Fundación Ciudad de Rosario) con los intereses y valores de los decisores políticos (el gobierno municipal y parte del arco opositor), produjo una articulación inédita en la historia de la ciudad, cerrando la posibilidad de incorporar otros actores, cuyo objetivo no es el rédito económico sino la igualación de derechos básicos como infraestructura y servicios

Mientras públicamente los actores políticos y empresariales se posicionaron dentro del modelo de la sinergia que fortalece la gobernanza y el contacto con la sociedad civil (Evans, 1996), en cuanto a la planificación y las definiciones sobre los grandes emprendimientos urbanos, la gestión política se mostró más cercana al modelo de la elite estatal-privada que



emprende sus acciones sin negociaciones rutinarias ni institucionales con grupos de la sociedad civil (Mann, 2006). No se registraron discusiones profundas en instancias legislativas del Concejo Municipal, que intentaran presentar alternativas a las propuestas realizadas por el Departamento Ejecutivo y los desarrolladores. Más aun, solo hubo una audiencia pública relacionada al Plan Urbano, convocada por el legislativo local en el mes de marzo de 2010.

Este tipo de conducción y ejecución de la política pública dio como resultado una agenda sesgada, que se tradujo en la orientación de la inversión pública direccionada solo hacia las áreas centrales, los barrios consolidados cercanos, y las “áreas de nuevo proyecto” como el caso del noroeste en la periferia urbano-rural. En cuanto a los sitios para la construcción de viviendas, la primacía la tuvieron las áreas de expansión de barrios consolidados (como Fisherton) y las de expansión de localidades menores del área metropolitana (principalmente Funes y Roldan). Dicha expansión se completó con barrios cerrados, abiertos, centros comerciales y centros recreativos, también con iniciativas de los agentes inmobiliarios. La inversión se orientó hacia los lugares que el interés privado dictaminara. El resultado es una ciudad extendida, escasamente sostenible en el tiempo, replicado en una gran porción de ciudades latinoamericanas mediante la extensión de la urbanización por fuera del área central. Sus características (negativas) principales son: elevado consumo de suelo, baja densidad ocupacional, escasa conectividad mitigada por el uso masivo de automóvil, falencia de infraestructuras y servicios públicos, alto costo de funcionamiento y, finalmente, monofuncionalidad.

Además de los horizontes acotados a determinadas áreas beneficiadas, existen tres críticas principales que atraviesan enteramente el aparato conceptual y práctico del modelo urbano de Rosario, y las relaciones entre los motores de la política pública: sector privado, territorios periféricos, Estado y sociedad civil.



*1-Entre el sector privado y los territorios: el accionar de los operadores territoriales de las empresas urbanizadoras evidencia el nivel de ilegalidad sobre la que transitan los procesos reales de la construcción.*

La concreción de las políticas proyectadas en “Los bordes de los arroyos” trajo la primera crisis del modelo de ciudad. Fue lo que ocurrió cuando desde la zona rural del barrio Nuevo Alberdi, el Movimiento Giros (que nuclea a vecinos, emprendimientos productivos y educativos en este territorio) denunció la existencia de desalojos silenciosos por parte de desarrolladores privados del grupo Aldea S.A, que previendo las obras de canalización financiadas por el Estado, comenzó a operar en las últimas 250 hectáreas de zona rural del noroeste recorriendo el territorio casa por casa, y ofreciendo escasas sumas de dinero, 5 pesos por m<sup>2</sup> a cambio de que sus habitantes dejen los terrenos (González, 2007). La denuncia arrojó, como resultado, que este solo grupo económico concentraba 1444 hectáreas de zona inundable en el noroeste, el 9% del total del territorio rosarino, esperando los indicadores del municipio para seguir construyendo barrios cerrados. Los bordes de los arroyos ya eran privados, lo cual marcaba una coincidencia entre la letra del Plan Urbano y los futuros receptores de los beneficios (Movimiento Giros, 2009).

A los habitantes se los abordó de dos maneras distintas y complementarias. Por un lado, atentando contra los derechos sobre las tierras en las que vivieron y produjeron por décadas; por otro mediante herramientas jurídicas para que los vecinos cedan sus derechos posesorios y hereditarios, reconocidos por el Código Civil, para luego iniciar juicios de prescripción adquisitiva (conocida por el nombre de “Usucapión”) y obtener la propiedad sin pagar por los terrenos. También se apeló al engaño mediante firmas de comodatos con el fin de obtener prueba suficiente para un juicio de desalojo. El caso testigo es el Tambo La Resistencia, ubicado la zona rural de Nuevo Alberdi, cuyo encargado fue engañado, por ignorancia de los



derechos legales adquiridos sobre su terreno. El conflicto continúa hasta la actualidad, enfrentando más de 5 causas civiles, embargos judiciales y dos sentencias de desalojo<sup>4</sup>.

*2-Entre el sector privado y el Estado local: el municipio promueve más de lo que controla, renunciando a la apropiación de la valorización de la tierra; y dejando en manos privadas obras prioritarias que, a la luz de los datos, no se materializan con la misma rapidez que los proyectos comerciales.*

Entre ambos actores, público y privado, confeccionaron el mega proyecto del Parque Habitacional Ludueña, presentado públicamente como uno de los ejemplos materiales de los beneficios de los convenios urbanísticos. A cambio de los indicadores para edificar 4 barrios privados unidos por puentes con el Jockey Club (de ahí el popular nombre “Los pasos del jockey”), la empresa se comprometió a una importante compensación, que incluía obras trascendentales como el saneamiento del canal Ludueña, escuelas y centros de salud, una vecinal, apertura de calles, forestación, alumbrado y veredas, entre otras. Sin embargo, la construcción (dentro de country) del estadio mundialista de hockey fue acompañada por la modificación del artículo 8 de la ordenanza aprobada en 2005, que suprime los plazos en los que el urbanizador debería haber cumplido con las obras. De esa manera, los trabajos que deberían haber estado listos en 2007 se aplazaron hasta fines de 2014, casi diez años más tarde de haberse firmado la primera acta acuerdo, y eximiendo al privado de sus principales compromisos para con la comunidad barrial en la que se insertó<sup>5</sup>.

Mientras tanto, los habitantes del flamante emprendimiento pasaron años sin escrituras ni infraestructura básica, además de sufrir anegamientos ante fuertes lluvias. Las obras de

<sup>4</sup> El 8 de abril de 2016, un día después de que la justicia suspendiera, por segunda vez, el desalojo contra la unidad productiva, tres hombres armados entraron al predio, ataron de pies y manos a un joven de 25 años, encargado del lugar, le taparon la cabeza con una sábana, y lo amenazaron para que la cooperativa que gestiona el tambo abandone la producción en 1 semana. <http://ciudadfutura.com.ar/violencia-e-impunidad/>

<sup>5</sup>En 2011, Gustavo Shanahan (ideólogo del proyecto y principal socio de la firma Rosental) fue expulsado de la administración del fideicomiso por el desvío masivo de fondos para pagar deudas millonarias en su gestión del puerto (Punto Biz, 2013). En 2013, declaró al diario español El Mundo su sociedad con Jordi Pujol Ferrusola, para el lavado de 9 millones de euros en dos terminales del puerto de Rosario (Urreiztieta. E, 2015)



compensación económica incluidas en el proyecto original quedaron pendientes y el fideicomiso fue retomado bajo la conducción de la Fundación Libertad, que pidió un salvataje económico en el Concejo Municipal por tratarse de “vecinos estafados”. La solicitud fue por nuevos indicadores para construir en zonas inundables, y salvar económicamente al proyecto.

*3-Entre el sector privado y la sociedad civil: un grupo minoritario monopoliza las últimas tierras vacantes, impidiendo cualquier política habitacional exitosa que funcione por fuera del mercado de alquiler y compra. Luego, se apropian de la valorización de esas tierras por las obras públicas que los ciudadanos pagan con sus impuestos.*

El sector privado se anticipa a ubicarse en las localizaciones que se beneficiaran con las obras del Estado para poder apropiarse de la valorización de esas tierras. Como se dijo, los 500 millones de dólares para los canales aliviadores respectivos y otras obras como el Plan Circunvalar.

A valores actuales, y tomando como referencia el caso de la periferia rural, Nuevo Alberdi, un terreno “no urbanizable” se compra a 1 dólar el m<sup>2</sup>. Cuando se produce el paso a “urbanizable” el precio asciende a 80 dólares. En las 250 has de Nuevo Alberdi los privados se llevarían tan sólo por la localización anticipada, la suma de 110 millones de dólares. La anomalía es que un grupo de empresarios se apropian de la inversión estatal que pagan los contribuyentes y los sectores medios que, según el Plan Urbano, son beneficiados por los convenios urbanísticos.

Las anomalías descritas anteriormente traspasan el ámbito del debate sobre lo urbano como conjunto de instrumentos técnicos, y muestran profundas consecuencias sociales.

Mientras el crecimiento se concentró en el frente costero y los bordes de los arroyos del noroeste mediante la concentración monopólica de la tierra y los desalojos, un estudio realizado por el urbanista Oscar Bragos (2012) da cuenta de la construcción de enclaves de pobreza en un sector de la ciudad alejado de los intereses inmobiliarios: el distrito oeste y



parte del sudoeste. Allí se sintetizan los mayores índices de mortalidad infantil, necesidades básicas insatisfechas, analfabetismo, hacinamiento y vivienda precaria.

El producto de este desacople es la actual fragmentación urbana: un amplio abanico de espacios y situaciones heterogéneas (asentamientos irregulares, barrios privados, zonas residenciales, centros comerciales, etc.) que proliferan sin articulación unitaria y sin más lógica que el beneficio económico. Por otro lado, las políticas sin actuación integral, sumada a los efectos negativos de la concentración de vivienda pública en territorios acotados y el deterioro progresivo de la situación ambiental, aparecen como preludeo de un núcleo organizado de economías informales entre las cuales sobresale el narcotráfico.

Lo cierto es que estos caminos separados entre la política urbana planificada y las políticas públicas orientadas a sectores de bajos ingresos cuestiona un núcleo duro del convenio urbanístico: el beneficio de las compensaciones económicas del privado hacia el resto de la ciudad. En contraposición, se destacan los altos niveles de segregación social y espacial, el empobrecimiento de los espacios públicos, el déficit de los servicios y los problemas intra-territoriales que conforman un fenómeno creciente en los últimos 4 años: la violencia urbana.

En relación a esto último, se puede afirmar que el punto más alto de la crisis del modelo de ciudad fue el triple crimen del barrio Villa Moreno, ocurrido el 1 de enero de 2012<sup>6</sup>. Durante 35 meses sucesivos (hasta el comienzo del juicio oral y público a los responsables materiales), cada 1º de mes tuvo a los militantes del Movimiento 26 de Junio en la puerta de los tribunales provinciales, esperando los avances de las causas contra bandas armadas que dirimían su control territorial cobrándose tantas víctimas fatales que Rosario se convirtió en la ciudad con mayor índice de homicidios en el país (SNIC, 2015). El triple crimen dio paso al debate público sobre el lavado de dinero producto de las economías delictivas, direccionando la

---

<sup>6</sup> Un grupo de narcotraficantes conocidos en el submundo criminal como “Los Quemados” interceptan a tres jóvenes militantes del Movimiento 26 de Junio, confundiéndolos con miembros de otra banda y los fusilan sin mediar palabras. Una crisis por la pertenencia de los jóvenes a un movimiento social, y por la complicidad policial con uno de los involucrados. Informe completo Triple Crimen de Villa Moreno (2014), Portal Infojus Noticias: <http://rosario.infojusnoticias.gov.ar/>



mirada hacia las reservadas sociedades anónimas que financian los grandes proyectos urbanos.

Así, la imposibilidad de una efectiva seguridad pública y la ausencia de políticas inclusivas, sea por la ineficiencia de los cuerpos encargados o por los conflictos territoriales imperante en barrios periféricos, se convirtieron en poderosos contra-ejemplos facticos del modelo público-privado. La “ciudad premiada” comenzó a convivir con atmósferas de temor creciente, certeza de impunidad, presión sobre los sectores más pobres (que paradójicamente son los mayores receptores de los hechos de inseguridad) deshumanización de las víctimas, crímenes policiales (conocidos como “gatillo fácil”) resentimiento social, representaciones excesivamente mediatizadas y, finalmente, linchamientos en la vía pública.

### Los sujetos emergentes del modelo de ciudad

*El urbanismo está de moda (...) sin embargo, las cuestiones relativas a la ciudad y a la realidad urbana no son del todo conocidas. No han tomado todavía, en el nivel político, la importancia y el sentido que tienen en el nivel del pensamiento y en el de la práctica”*

*Henri Lefebvre, (El derecho a la ciudad, 1968)*

En el año 2013 nace un instrumento político, Ciudad Futura, producto de la unión de dos movimientos sociales autónomos, el Movimiento Giros y el Movimiento 26 de Junio, y de 10 años de movilización, construcción territorial y un proceso de disputa en la periferia urbana y rural. El primero, Movimiento Giros, proveniente de la organización de vecinos en la zona rural de Nuevo Alberdi, noroeste de Rosario, contra los desalojos silenciosos motorizados por desarrolladores privados que concentran la propiedad de la tierra donde habitan 1500 familias. El segundo, radicado en la zona sudoeste y sur, cuyo accionar se remite al trabajo territorial y





el reclamo por justicia frente a la creciente violencia en territorios periféricos ante la emergencia del narcotráfico<sup>7</sup>.

Por ende, se puede afirmar que Ciudad Futura es, en primer lugar, un producto de dos de las consecuencias negativas del modelo de ciudad: la especulación inmobiliaria y la violencia urbana.

En segundo lugar, Ciudad Futura puede entenderse como un “partido de movimiento”, que anticipa en el presente nuevas (futuras) formas de politización de los problemas urbanos y que incluyen tanto la construcción territorial efectiva de propuestas de gestión alternativa de los recursos urbanos, como la disputa electoral e institucional en la ciudad. Se conjugan la necesidad de abordar las consecuencias del modelo de ciudad de Rosario, la volatilidad del electorado ante la disolución de las identidades políticas tradicionales y la escasa participación de la ciudadanía en las decisiones sobre sus problemáticas más cercanas, presentes en la ciudad donde habitan, y que necesita de la reinención de las instancias que garanticen la democratización del espacio urbano.

La premisa principal que guía la construcción de Ciudad Futura es pasar del reclamo de determinados derechos a la conducción de los mismos por parte de la comunidad (García Linera, 2012), lo que significa también el avance hacia nuevas formas de participación ciudadana en la gestión de los bienes comunes urbanos. Los múltiples significados que pueden asumir los *bienes comunes*, han llevado a que la aplicabilidad de esta noción exceda su ámbito original, asociado al agua, la tierra, el aire, hasta la cultura, la relación entre los componentes residenciales y productivos. También abarca lo que se refiere a la re-utilización de lugares abandonados, o el uso de plazas y espacios públicos, y a la misma actividad económica de producción y distribución de bienes y servicios. Afirmar la existencia y el derecho al uso de estos bienes significa que hay un contexto común en la ciudad que no se

<sup>7</sup>Un proceso inédito en la ciudad, que culminó, parcialmente, en diciembre de 2014 con las primeras condenas a una organización criminal, producto del trabajo organizativo, jurídico y político de numerosos actores del barrio Villa Moreno, bajo la forma de un movimiento social.



agota en los regímenes de propiedad que afecta, sino que se extiende como un recurso compartido. Indudablemente, una idea contenida en el concepto de *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1968; Borja, 2013)

Sin embargo, para entender la particularidad del caso al que se hace referencia, es interesante la noción de *partido de movimiento* (Kitschelt, 1999; De Sousa Santos, 2014; Iturriza, 2010; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014), que intenta aplicar las estrategias organizativas y las prácticas de los movimientos a los partidos políticos, como una red extensiva de organización que supera su visión como instrumento meramente electoral. Su punto de partida no es la ocupación estatal, sino las experiencias de transformación social cotidiana que desarrollan los movimientos, dando cuenta de la heterogeneidad que compone la acción colectiva de ciudadanos organizados espontáneamente a partir de reclamos específicos.

Es así que Ciudad Futura desarrolla políticas públicas prefigurativas y territoriales, como una forma de materialización de nuevas institucionalidades, cuestionando la ineficiencia de las políticas desarrolladas por los partidos políticos tradicionales y la gestión municipal, a la vez que mostrando otras formas posibles de gestión global de las problemáticas urbanas en el plano productivo, educativo y cultural.

Entre estas formas de gestión se pueden citar las siguientes experiencias: la Cadena Láctea La Resistencia (ubicada en el corazón de la zona rural de Nuevo Alberdi, compuesta por un Tambo y una fábrica de dulce de leche y queso que industrializa la totalidad de la producción lechera, 80 vacas, un sistema de ordeño en altura, tecnología acorde a las necesidades del proyecto, cámara de frío, sala de elaboración de productos lácteos y molinera propia); dos escuelas secundarias de gestión social (ETICA y Bachillerato Popular de Tablada, ubicadas en Nuevo Alberdi y barrio La Tablada, con títulos legalizados por el Ministerio de Educación provincial, más de 150 jóvenes estudiantes y 40 docentes); el Distrito 7, espacio cultural y bar, ubicado en el área céntrica de Rosario, cuyo objetivo principal es la promoción de la cultura (producciones musicales, teatrales, muestras, presentaciones, talleres, seminarios)



expresada en un modelo alternativo al negocio de la noche, otra problemática central en la agenda de la ciudad; Misión Anti Inflación, sistema de consumo colaborativo que abarca a más de 600 hogares de Rosario, permitiendo la compra de la totalidad de la canasta básica con un ahorro del 40% gracias a la compra directa a productores y fabricas recuperadas. Una política territorial que permite discutir sobre el rol de las cadenas de distribución y la monopolización de los precios, y también demostrar que desde espacios locales se pueden generar alternativas a problemáticas identificadas solo con variables macroeconómicas y acciones nacionales.

La experiencia descrita plantea una nueva hipótesis aún abierta y en experimentación permanente: la transformación de las ciudades depende de procesos colectivos enraizados en la construcción de poder y el ejercicio de un mayor control y participación democráticos en la gestión de los distintos territorios, entendidos como todo fragmento de la vida social susceptible de auto-organización (un barrio, un lugar de trabajo, una escuela, una universidad, un medio de comunicación, un espacio cultural, etc.). La apuesta pasa, entonces, por re-politizar los procesos urbanos, pensando en nuevas modalidades de organización y producción del espacio.

### **Reflexiones finales**

Las ciudades metropolitanas de América Latina han transitado importantes transformaciones en las últimas décadas, siendo blancos geográficos y laboratorios institucionales para experimentar, entre otras políticas, el impulso masivo de diversas formas de asociación público-privada, tendientes a la generación de mayor plusvalía para los grupos hegemónicos, tanto como a exacerbar el consumo en sus distintas formas.

La presencia de anomalías, es decir la manifestación de efectos no deseados, es el inicio de un periodo de crisis del modelo de ciudad propuesto. Así, al no encontrar estas dificultades una respuesta satisfactoria por parte del modelo hegemónico imperante, las soluciones se ven



postergadas indefinidamente, hasta la emergencia de nuevos paradigmas que los integren como insumo de políticas públicas futuras.

El problema del modelo de ciudad no es el bien común en sí, sino la relación entre quienes lo valorizan y quienes se aprovechan de sus beneficios. La respuesta que dio el Estado municipal en Rosario puede sintetizarse en la sumatoria de tres factores concretos: *especulación + inversión pública + beneficio privado*. El plan urbano 2007-2017 fue una apuesta y la concreción de la articulación entre municipio y sector privado ¿De qué manera apostó? Desregulando la única variable macroeconómica que conduce el municipio, los usos del suelo, a cambio de beneficios en obras públicas cuyos supuestos beneficiarios serían el conjunto de los ciudadanos.

En tal sentido, es posible reconocer ciertas anomalías de la relación que se establece entre los actores protagónicos del tablero político: el Estado Municipal, el sector privado y la sociedad civil, y los territorios periféricos. Es decir, los engranajes de la política pública. El producto de este desacople es la actual fragmentación urbana: un amplio abanico de espacios y situaciones heterogéneas (asentamientos irregulares, barrios privados, zonas residenciales, centros comerciales, etc.) que proliferan sin articulación unitaria y sin más lógica que el beneficio económico.

En ese contexto emergen sujetos colectivos que visibilizan las problemáticas citadas y la falta de participación ciudadana en la elaboración de políticas urbanas y gestión de las ciudades. Es el caso de Ciudad Futura, el cual pretende abordar las problemáticas de las ciudades fomentando no solo la participación en las decisiones sobre los bienes comunes urbanos, sino también la conducción de los destinos de dichos recursos, mixturando prácticas alternativas en los territorios con inserción institucional en los espacios legislativos y ejecutivos locales. Se trata de una formación que compete en la arena electoral, sin que ello impida seguir recurriendo a formas de acción colectiva propia de los movimientos sociales, como la ocupación del espacio público y la construcción territorial.



Ahora bien, en el caso de Rosario, es interesante observar que uno de los territorios donde comienzan a manifestarse los efectos no deseados del Plan Urbano es precisamente la zona rural del barrio Nuevo Alberdi, comprendida en la jurisdicción municipal de la ciudad. Esta constatación pone en valor, o llama la atención, si se prefiere, sobre la necesidad de estudiar las zonas rurales municipales, dado que las mismas están sometidas a una doble presión, por una parte, a los problemas de producción que atañen al espacio rural, y por otra, a los problemas inherentes a las periferias urbanas, dada la necesidad de las ciudades, más aún cuando se trata de ciudades metropolitanas, de expandir sus fronteras.

Restaría agregar que el caso analizado es asimismo ilustrativo en relación con las organizaciones sociales, en particular con los sujetos emergentes, o de nuevo tipo. En efecto, es el movimiento social GIROS el que comienza a trabajar con los habitantes de la zona rural del barrio Nuevo Alberdi para asesorarlos, acompañarlos, ante la embestida de desalojo.

En suma, ante el fracaso de las políticas públicas municipales cuyo propósito era imponer un modelo de ciudad en la zona rural de Nuevo Alberdi, mediante el supuesto saneamiento del área inundable y la construcción de un mega-emprendimiento con múltiples usos orientados a sectores de alta renta, lo interesante es que el barrio no se repliega, por el contrario, ello da pie para el surgimiento de un nuevo instrumento político: el partido de movimiento "Ciudad Futura".

### Referencias bibliográficas

- Acuña, H. (comp). (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa Grupo Editorial.
- Baremboin, C. (2010) "Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998-2009)". En Revista Proyección N° 8. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación



para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras – UNCuyo, Págs. 1 – 25.

-Borja, J., (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Buenos Aires, Ediciones Café de las ciudades.

-Bragos, O. (2012). *Procesos de fragmentación social y políticas públicas en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario*. San Miguel de Tucumán: IX Coloquio de Transformaciones Territoriales (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)

-Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales, N° 140.

-García Linera, A., (2012). *Propiedad privada, propiedad pública y comunidad*. En: Vi Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2012, Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Económicos y Monitores de las Políticas Públicas, Universidad de las Madres de Plaza de Mayo.

-Gorelik, A., (2004). *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires, SIGLO XXI

-Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

-Kitschelt, H. (1999). *Panoramas de intermediación de intereses políticos: Movimientos sociales, grupos de intereses y partidos a comienzos del siglo XXI*. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 1, núm. 2, pp. 7-25, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

-Lefebvre, H., (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península

-Mann, M. (2015). *El poder infraestructural revisitado*, en Capacidades estatales: 10 textos fundamentales. Banco de Desarrollo de América Latina

-Natanson, J. (2014). *Nuestro ogro filantrópico*, Le Monde Diplomatique, N° 179, Buenos Aires.



- Pradilla Cobos, E. *Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad*, en Ana Clara Torres Ribeiro y Otros. *Politicagubernamental e acao social no espaco*, ANPUR, Río de Janeiro, Brasil
- Sader, E., (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones CTA - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
- Scartascini, C. Spiller, P. Steiny, E. Tommasi, M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia: BID.
- Theodore, N. Brenner, N. Peck, J. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, Santiago, Temas Sociales N°66. Pp1-11.

### Artículos y archivos digitales

- Ciudad Futura (2016). *“Violencia e impunidad: atacan el Tambo La Resistencia en Nuevo Alberdi”*. Recuperado de: <http://ciudadfutura.com.ar/violencia-e-impunidad/>
- De Sousa Santos, B. (2014). *La ola Podemos*, Publico.es. Recuperado de <http://blogs.publico.es/espejos-extranos/2014/12/08/la-ola-podemos/>
- Gobierno de Santa Fe. 2013. *Informe Crecimiento del Gran Rosario en los últimos 30 años*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/179264/876067/file/Gran%20Rosario.pdf>
- González, C. (2007) *“Vecinos de Nuevo Alberdi temen un desalojo silencioso”*. Diario La Capital. Recuperado de: [http://archivo.lacapital.com.ar/2007/09/06/ciudad/noticia\\_415001.shtml](http://archivo.lacapital.com.ar/2007/09/06/ciudad/noticia_415001.shtml)
- ¿Hacia dónde va la ciudad?* (7 de marzo de 2010). Revista Sociedad y la gente, El Ciudadano y la gente. N° 89 (8), 18-24.
- Iturriza, R. (2010). *Del partido-maquinaria al partido-movimiento*, lahaine.org, recuperado de <http://www.lahaine.org/mundo.php/del-partido-maquinaria-al-partido-movimi>.



-*La leyenda de los come-gatos* (21 de mayo de 2006). La Capital. Recuperado de:

[http://archivo.lacapital.com.ar/2006/05/21/seniales/noticia\\_294532.shtml](http://archivo.lacapital.com.ar/2006/05/21/seniales/noticia_294532.shtml)

-Levin, M. (2010). *Ladran Sancho, señal que cabalgamos*. La Capital. Recuperado de:

[http://www.lacapital.com.ar/ed\\_impresa/2010/3/edicion\\_516/contenidos/noticia\\_5000.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2010/3/edicion_516/contenidos/noticia_5000.html)

-*Los Pasos del Jockey le pide la quiebra a Shanahan* (25 de septiembre de 2013). Punto Biz.

Recuperado de:

[http://puntobiz.com.ar/noticia/articulo/85596/Los\\_Pasos\\_del\\_Jockey\\_le\\_pide\\_la\\_quiebra\\_a\\_Shanahan.html](http://puntobiz.com.ar/noticia/articulo/85596/Los_Pasos_del_Jockey_le_pide_la_quiebra_a_Shanahan.html)

-Movimiento Giros (2009). *Rosario: el próximo conurbano*. Recuperado de:

<http://www.ciudadfragmentada.com.ar/?p=297>

-Municipalidad de Rosario. (2008). *Plan Urbano 2007-2017*. Recuperado de:

[http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur\\_07.pdf](http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur_07.pdf)

-*Sistema Nacional de Información Criminal* (SNIC). (2015). Ministerio de Seguridad de la

Nación. Recuperado de: [https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/files/snic\\_2015.pdf](https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/files/snic_2015.pdf)