

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política

**GOBERNABILIDAD
METROPOLITANA EN EL AMR
EL ACCESO AL SUELO EN EL
CORREDOR FUNES-ROLDAN
1991-2022**

Autor: Blas Tirabassi
Directora: Dra. Gisela Signorelli
Correo electrónico: blastirabassi@gmail.com
Rosario, 05/07/2024



INDICE

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	4
Marco metodológico	7
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	9
Área Metropolitana	9
Gobernabilidad Metropolitana	12
Proceso	12
Producto	14
Cuestión metropolitana	15
Actores agentes	17
CAPÍTULO 2: ÁREA METROPOLITANA ROSARIO	20
Caracterización	20
Composición	20
Elementos Estructurantes	22
Antecedentes de gobernabilidad metropolitana	25
El AMR entre 1990 y la actualidad	26
CAPÍTULO 3: NUEVAS URBANIZACIONES	31
Los usos del suelo	31
Legislaciones y Estados	35
Desarrollos Privados	38
Corredor Funes-Roldán	40
CAPÍTULO 4: TENSIONES	48
Funes - Conflictos	48
Funes - Debates	55
Roldan – Conflictos	64
Roldan - Debate	71
Funes y Roldán - Análisis	78
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	88
FUENTE DOCUMENTAL	90
INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	91

RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto estudiar la gobernabilidad metropolitana en el Área Metropolitana de Rosario (AMR) a partir del análisis de la conversión de tierra rústica en tierra urbana en el corredor Funes-Roldán del cuadrante Oeste, en el período 1991-2022. Para ello se realiza una descripción de la evolución del perfil metropolitano globalizado, que comenzó a delinearse en la última década del siglo XX. Referimos las respuestas institucionales con pretensión metropolitana que se ensayaron para corresponder la transformación. Analizamos uno de los aspectos más relevantes protagonizado por las nuevas urbanizaciones y el gran crecimiento demográfico de Funes y Roldán. Caracterizamos los actores principales del proceso como así también la naturaleza de las nuevas urbanizaciones.

Identificamos a la cuestión metropolitana como el fenómeno de agregación de unidades soberanas (municipios o comunas) vinculadas en términos sociales, ambientales, culturales, económicos y funcionales, en un marco de transformaciones que exceden la escala de respuesta posible. Lo reconocemos como el principal desafío de la gobernabilidad metropolitana, tanto por la insuficiente capacidad de respuesta local a procesos macro, como también por la necesidad de coordinar acciones a nivel supramunicipal. El equilibrio de competencias de los distintos niveles estatales no se corresponde con la escala metropolitana, y es allí donde radica el desafío: los acuerdos metropolitanos pueden significar cesiones de soberanía local en favor de una nueva escala mayor. Damos cuenta de los principales conflictos producto de las externalidades negativas del proceso y como fueron procesados por las localidades y el emergente nuevo actor con pretensiones de conducción metropolitana, el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM). Sostenemos que la resultante son ciudades muy poco sustentables en términos físicos, sociales, ambientales, funcionales y culturales.

Para ello, recurrimos a una estrategia metodológica cualitativa. Realizamos una revisión de fuentes secundarias y de documentos oficiales, como también de legislación local y provincial. También hicimos una revisión de

artículos periodísticos. Se complementaron con entrevistas semiestructuradas a actores clave.

Conceptos clave: Área Metropolitana de Rosario – gobernabilidad metropolitana – ciudad dispersa – nuevas urbanizaciones – cuadrante oeste.

INTRODUCCIÓN

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) ha experimentado en las últimas décadas un acelerado proceso de transformación explicado por las renovadas exigencias del contexto internacional globalizador desde los años '90 y las respuestas y adaptaciones internas que intentaron reducir las externalidades negativas y aprovechar las oportunidades. Un área metropolitana es una unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, las cuales están integradas por estrechos vínculos de orden físico, funcional, social, ambiental, económico y cultural. A pesar de estos estrechos vínculos, hay un elemento que oficia de divisor: el político. Los límites jurisdiccionales protegen soberanías municipales o comunales sobre temáticas que pudieran exigir niveles de coordinación, consulta o iniciativa común. El delicado equilibrio entre soberanías defendidas y comunión metropolitana de intereses no siempre se logra.

La metropolización y la profundización de los vínculos es inevitable por el natural crecimiento urbano. Es un proceso del que emergen múltiples intereses no necesariamente complementarios, con sus consecuentes tensiones. Se inscribe en un proceso macro que supone novedosos desafíos: i) la reconversión productiva en un escenario global liberalizado en sus flujos comerciales y financieros (Klink, 2005); ii) la consolidación de los “espacios duales” compuestos por barrios privados y asentamientos irregulares (Galimberti, 2021); iii) Estados subnacionales con renovadas agendas y ampliadas competencias (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbara, 1997).

En este escenario destacamos la importancia de los actores capaces de conducir el proceso. Si examinamos el AMR, vemos instituciones creadas con este propósito, proyectadas sobre los importantes antecedentes del siglo pasado. Son experiencias con alcances inéditos que se han vuelto referencia en el país, e incluso en la región. Nos referimos al Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) y a la Ley Provincial 13.532, que instruye la creación de organismos de coordinación y gestión metropolitana. El propósito es facilitar la gestión conjunta con miradas estratégicas y sustentables. Reseñamos la sucesión de estos intentos durante el período 1991-2022.

Dichos intentos trataron de reducir las externalidades negativas. Dentro de ellas, se destacan los procesos expansivos difusos territorialmente. Según los datos públicos del período, Funes creció demográficamente 340,9% y Roldán 170,1%, mientras que Rosario como ciudad cabecera creció sólo 10,8%. La naturaleza de esta transformación ejemplifica y explica, en parte, la profundización de los desequilibrios económicos, la marginación y la exclusión entre sectores sociales del conjunto del AMR, ya que si bien analizamos las dos localidades objeto de la mayor inversión privada inmobiliaria (Bragós et al., 2015), es un fenómeno que se extiende por todo el AMR.

Esa inversión privada dio lugar a nuevas formas de urbanización que se destacan por su baja densidad territorial. La iniciativa privada adolece de falta de planificación sostenible y de largo plazo, tanto en la prestación de servicios y de transporte, como en el acceso a la salud o a la educación, por mencionar algunos ejemplos. Son temáticas susceptibles de ser abordadas desde una perspectiva metropolitana. Examinamos este fenómeno en el corredor Funes-Roldán del cuadrante Oeste del AMR, donde se consolida un “modelo de ciudad dispersa” (Bragós et al., 2015:10) con nuevos núcleos urbanos de escasa conexión entre sí y una fuerte conexión con la ciudad central.

Se da cuenta de cómo se desarrolló este proceso, qué características tuvo, quiénes fueron los actores principales y qué participación tuvieron las instituciones de alcance metropolitano y local. Por lo tanto, el **objetivo general** de esta investigación es analizar el alcance de la gobernabilidad metropolitana con énfasis en el acceso al suelo en el corredor Funes-Roldán del AMR entre los años 1991-2022.

De lo expuesto se desprenden los siguientes **objetivos específicos**:

- Caracterizar el proceso de metropolización del AMR en el período 1991-2022.
- Problematizar el desarrollo de las nuevas urbanizaciones en el corredor Funes-Roldán en el período 1991-2022.
- Analizar la gobernabilidad metropolitana a partir del rol de los actores y las instituciones político-gubernamentales con competencia en la cuestión en el período 1991-2022.

El supuesto principal que acompaña esta investigación es que el alcance de la gobernabilidad metropolitana en el acceso al suelo en el corredor Funes-Roldán del AMR, entre 1991-2022, fue insuficiente para modificar los patrones establecidos de ocupación dominados por la iniciativa privada.

Se estructura la tesina para dar cuenta de ello. En el primer capítulo se describen las lentes conceptuales de la presente investigación. En primer lugar, cómo se compone y constituye un área metropolitana. Seguido por las dos nociones de gobernabilidad metropolitana, donde recuperamos elementos procesuales y políticas de la práctica. En tercer lugar, desarrollamos la cuestión metropolitana que versa sobre las soberanías locales y el difícil equilibrio de conjunto. Cierra el capítulo con consideraciones teóricas de los actores que animan los procesos.

En el segundo capítulo se presentan las localidades y el criterio de demarcación que se utiliza para el AMR. Se repasan brevemente sus elementos estructurantes como los accidentes geográficos, vías de transporte y actividad económica. Se continúa con un breve recuento de intentos de gobernabilidad metropolitana del siglo XX, para finalizar en las herramientas de gobernabilidad de la etapa actual, marcada por la inserción del AMR en el contexto de la globalización.

En el tercer capítulo se profundiza en uno de los principales emergentes de la actual etapa metropolitana: las nuevas urbanizaciones. Se caracterizan sus actores y el impacto que supuso el proceso en la transformación del conjunto y, particularmente, en las dos localidades casos de estudio: Funes y Roldán.

En el cuarto capítulo, se exponen los principales conflictos y la reacción de los actores. Para ello se reconstruyen y analizan los posicionamientos de los protagonistas frente a los debates públicos, a la luz de los conceptos de gobernabilidad metropolitana asumidos.

Finalmente, se presenta el capítulo de las conclusiones donde damos cuenta de la influencia de la gobernabilidad metropolitana en el desarrollo y los usos del suelo en el cuadrante oeste del AMR.

Marco metodológico

La estrategia metodológica adoptada para el presente trabajo es de naturaleza cualitativa. Recurrimos a una revisión de fuentes secundarias y documentos oficiales, y complementamos con entrevistas semiestructuradas a actores claves. En cuanto a la revisión de fuentes secundarias apelamos a informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), a los sucesivos planes estratégicos, Plan Estratégico Rosario (PER), Plan Estratégico Metropolitano (PEM) y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM). Hubo revisión de legislación tanto provincial como local. Se realizó además un análisis documental a partir de la revisión de artículos periodísticos.

Por otro lado, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a actores claves del proceso con responsabilidades dentro del ECOM, a los fines de complementar con información el proceso de diálogo entre las unidades municipales y el Ente durante los años de conformación y consolidación del mismo, contribuyendo a la reconstrucción de ese proceso. Los entrevistados fueron Mirta Levin el 22/04/2024 y Daniel Sartorio el 12/04/2024. La primera cumplió funciones como directora general del ECOM en el período 2017-2020, mientras que el restante fue el responsable del Sistema de Información Geográfica por el mismo período.

El recorte temporal responde a la transformación del AMR en el marco de la globalización, iniciado en la década de 1990. Tanto por los procesos internacionales como por las respuestas locales ensayadas, siendo el PER en 1998 el primer intento de dotar de herramientas de gobernabilidad metropolitana en esta etapa. También se relaciona con las fuentes de datos, particularmente con los censos nacionales por parte del INDEC¹. Sin embargo, al momento de producción de la investigación no contamos con los datos por localidad del censo de 2022. Se subsana esta falta con una proyección realizada por el IPEC.

¹ Los censos nacionales se realizaron en los años 1991, 2001, 2010 y 2022.

Además, el ECOM nace en 2010, por lo que resulta pertinente incorporar al análisis el último tramo intercensal, único que convivió con el Ente.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Área Metropolitana

Un *área metropolitana* (AM) es “una unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (Ley Provincial N° 13.532). Esta unidad geográfica responde a construcciones sociales y a estrategias organizativas e instituciones que los propios actores se dan. **No hay poder público con capacidad de decisión sobre el conjunto.** Ni las jurisdicciones municipales o comunales, ya que no tienen las herramientas ni el alcance legal, así como tampoco los niveles estatales superiores pueden intervenir sin afectar el equilibrio de competencias soberanas establecido. Es decir, un AM no existe por razones naturales ni por razones legales, sólo de hecho. Es por ello que creemos acertada la expresión hecho urbano, porque el conjunto de partes que lo conforman da lugar a un área metropolitana, sin estructura legal que lo contenga y ordene.

Los múltiples vínculos que se establecen entre las partes que forman un AM encuentran en el ámbito político un límite, un elemento divisor que atenta contra la optimización de recursos y la prestación de servicios. Las jurisdicciones municipales y comunales tienen plena soberanía sobre un amplio abanico de temáticas de interés metropolitano.

Las urbes y sus desarrollos tienen múltiples y complejas explicaciones. Una de las líneas argumentativas, de corte economicista, entiende que el fenómeno se da como consecuencia de la *economía de aglomeración*. Se asume a la ciudad como un “conglomerado de actividades capaces de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos, que aumentan acumulativamente la dimensión absoluta de la aglomeración” (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005a: 66). Es decir, la proximidad se explota como ventaja por la concentración de bienes públicos y del capital social, por la diversificación de actividades y especialización de unidades económicas, por la alta densidad de contactos y por la reducción de costos de transacción. Todo ello, en principio, redundaría en una gran cantidad de externalidades positivas. El comercio, los servicios y la

innovación tecnológica serían las principales actividades beneficiarias de esa proximidad.

En el último cuarto del siglo XX se dio inicio a la última etapa de modelo urbano. La estructura espacial tradicional respondía a un centro único con un damero compacto que se extendía a su alrededor. La última gran transformación conlleva el desplazamiento del centro a las periferias, generando nuevos centros económicos y sociales, alcanzando territorios allende los límites de la ciudad central. Surgieron nuevos artefactos urbanos tales como grandes centros comerciales, parques tecnológicos o logísticos, barrios cerrados o semi cerrados con funciones residenciales o de recreo. Todo ello vinculado por grandes autovías rápidas, ajenas al modelo compacto y continuo espacial. Son novedades que se inscriben en lo que el antropólogo Marc Augé (1992) llamó “*no lugares*”. Son espacios constituidos en función de fines preestablecidos pero que a su vez también perfilan relaciones con los individuos bajo la figura de *contractualidad solitaria*, propia del momento de modernidad². La mediación se produce entre la información despersonalizada del espacio y el individuo, es decir, entre los carteles de las autopistas, los precios de las góndolas de los hipermercados o los códigos urbanísticos de los barrios cerrados. Marco de un

“silencioso diálogo que mantiene con el pasaje-texto que se dirige a él como a los demás, el único rostro que se dibuja, la única voz que toma cuerpo, son los suyos: rostro y voz de una soledad tanto más desconcertante en la medida que evoca a millones de otros” (Augé, 1992:106).

No hay apropiación histórica, religiosa o cultural. Sólo actualidad y urgencia de un presente perpetuo, con ecos de representaciones e invitaciones a identificaciones y reconocimiento. Tierra, nación, cultura y religión son variables que no participan en la constitución de un *no lugar*, donde el individuo es un consumidor en tránsito constante (Augé, 1992). Vale aclarar que el autor hace las pertinentes aclaraciones de tipos ideales para dar cuenta del binomio.

Estos cambios internos encuentran parte de la explicación en factores externos. Comienzan su transformación con los reordenamientos en la economía global de la década de 1970. Momento donde comienza a cuestionarse y revisarse la estrategia dominante de explotar mercados relativamente protegidos

² El autor se refiere a esta etapa como “sobremodernidad” (Augém, 1992:97).

para avanzar en favor de una nueva dinámica global. Se caracteriza por una gran movilidad de los flujos financieros, progresivamente desregulados, donde la deslocalización de las actividades es uno de los elementos centrales. Esto permitió aumentos en la productividad pero con impactos negativos en la ocupación industrial. Las urbes de variadas regiones fueron reconvirtiéndose. La alternativa que encontraron las AM fue potenciar un desarrollo endógeno explotando los activos locales disponibles, e intentar evitar así ser una “víctima pasiva” (Klink, 2005:131). La última década del siglo aceleró las transformaciones globales con impactos directos en la organización territorial. Se dio una particular dinámica que articulaba las exigencias internacionales de mercado con los ritmos y demandas locales, generando rasgos propios en cada caso. Las metrópolis latinoamericanas registraron una “explosión de la ciudad” (Galimberti, 2017:92).

El marco es un proceso de “neoliberalización en curso” (Theodore et al., 2009:3), que siguió un patrón prevaleciente de reestructuración regulatoria, desarrollado sobre un escenario institucional irregular y en contextos político-económicos disímiles que evolucionan de manera conjunta. Este proceso no responde a un conjunto coherente y ordenado doctrinariamente, sino a una renovada fe en la autorregulación que pudiera darse en mercados con amplios márgenes de discrecionalidad privada. Siguiendo a Theodore, Brenner y Peck es necesario hablar de “neoliberalismo realmente existente” (2009:5), ya que sus patrones se insertan en contextos particulares y son mediados políticamente, por lo que suelen confundirse y relacionarse con otras formas y propuestas (como autoritarismo o social-democracia, entre otras); además de su coexistencia con instituciones no-neoliberales o pre-neoliberales. De esta manera, se lograron auténticas formaciones coyunturales con hibridaciones particulares, que exigen análisis situados.

Las transformaciones buscaban mejorar la competitividad de las AM en un escenario de competencia internacional. Como primer elemento se destaca que estos conjuntos municipales debían asumir y ejercer funciones de elevada complejidad, habilitando el ingreso de nuevos y globales actores en la discusión local. Este proceso de supranacionalización se complementó con un segundo

elemento, un proceso de fortalecimiento a través de la descentralización administrativa. Éste, agregó áreas de competencia municipal referidas a políticas sociales y desarrollo económico, a las ya tradicionales áreas asociadas a la prestación de servicios públicos. Siguiendo a Diaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1997), agregamos un tercer elemento que consideramos fundamental: la transformación de las relaciones entre los actores públicos y privados. Los tres ejes convergen multiplicando actores involucrados en las decisiones e implementación, exigiendo grandes esfuerzos de coordinación y negociación, dejando obsoleto el modelo tradicional de coordinación jerárquica y burocrática.

La mencionada proximidad que supone la ventaja de la economía de aglomeración encontró en la fragmentación administrativa un límite. Los fortalecidos estados municipales con mayor necesidad de negociación a niveles globales, alejaban las posibilidades de comunión metropolitana. De esta manera encontramos repetidas problemáticas en las AM latinoamericanas: superposición de competencias, problemas de coordinación (transporte de pasajeros urbanos, transporte logístico, recolección de residuos, etc.) deficientes instancias de accountability (debido a la superposición de competencias y la falta de claridad en cuanto al nivel estadual responsable de la prestación de los servicios), desaprovechamiento de las ventajas comparativas de la aglomeración (mercado laboral fragmentado, demanda de obras públicas a escalas que superan la capacidad de respuesta municipal, segregación y fragmentación social, acentuación de la dependencia del transporte privado generando colapsos en las grandes y nuevas vías rápidas) (Rodríguez y Oviedo, 2001).

Gobernabilidad Metropolitana

Proceso

Subirats sostiene que en la década del '90 se asistió a una “revolución metropolitana” (2018:12), donde los mecanismos de representación y decisión quedaron obsoletos ante el contexto globalizador. Las áreas metropolitanas se volvieron espacios donde se

“concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor, aunque también una notable desigualdad espacial y una gran desafección y desconfianza hacia los sistemas de toma de decisiones y de representación democrática de la que esos espacios adolecen” (Subirats, 2018:13).

La revolución metropolitana que cambió los modelos urbanos, también afectó gravemente a las instituciones gubernamentales.

Ahora bien, ¿que implica el concepto gobernabilidad metropolitana? Christian Lefevre (2005:95) nos dice que la gobernabilidad es “el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio”. Anuda en su propuesta la capacidad de actuar, los problemas (demandas insatisfechas) y el desarrollo, agregando una dimensión de futuro. Todo proyectado sobre un territorio delimitado.

Jeroen Klink (2005) añade que no existe un modelo único de gobierno metropolitano. La búsqueda de una saludable gobernabilidad metropolitana admite varias respuestas favorables que estarán indisolublemente atadas a los gobiernos locales, a los grupos de presión y al propio compromiso de la comunidad para desandar el camino. Sostiene que un modelo de gobernabilidad deseado debe apalancarse en los nuevos modelos de gestión urbana. La gobernabilidad es entendida como un *proceso* donde los actores interesados intercambian posiciones, formulan políticas y distribuyen los bienes públicos. La exclusividad en la toma de decisiones ya no pasa por el poder central, sino por una mesa que reúna actores de distinta naturaleza, tales como asociaciones empresarias y gremiales, instituciones religiosas, ONGs, movimientos sociales y el propio Estado en sus distintos niveles y poderes. Es un cambio de paradigma que supone que ya no haya planes maestros sino planes estratégicos focalizados, donde el vínculo entre la planificación y la ejecución se vuelva más pragmático, eficiente y con continuidad en el tiempo. Nos dice que

“quizá esto pueda definirse como la lección principal de la construcción de gobernabilidad metropolitana [...] que el producto (reducción de externalidades y creación de bienes colectivos, economías de escala, suministro de servicios metropolitanos específicos, etc.) y el proceso (voces de distintos actores protagonistas, transparencia y rendición de cuentas) del programa metropolitano no pueden separarse como si fueran dos cuestiones diferentes” (Klink, 2005:178).

Lefevre, por su parte, sostiene y amplía que un buen gobierno metropolitano debe contener tres elementos indispensables: en primer lugar, un procedimiento que integre a todos los actores políticos, civiles y sociales, con reglas claras y amplios márgenes de participación. En segundo lugar, un liderazgo claro que conduzca el proceso, represente y dirima las situaciones

conflictivas, que pudiera ser ejercido por una persona, un grupo o un agente colectivo. En tercer lugar, destaca el rol del Estado promoviendo y acompañando con legislación e iniciativa para facilitar el proceso conjunto de consolidación (Lefevre, 2005). Estos elementos necesitan de un insumo principal para desenvolverse: *legitimidad metropolitana*.

En este importante punto nos interesa destacar que la legitimidad metropolitana no puede “darse”, sino producirse. La producción opera en tres dimensiones: política, funcional y social. La primera tiene por horizonte la consolidación de instituciones públicas o algún tipo de autoridad metropolitana. La funcional y social son los soportes sobre los que se asienta la primera. La legitimidad funcional se produce cuando los pactos metropolitanos que se den entre las partes han logrado llevar a cabo políticas y medidas exitosas. Sin embargo, esta asignación de responsabilidades metropolitanas no es una “cuestión técnica, sino política, ya que cuestiona el poder de las unidades gubernamentales existentes [...] la asignación de responsabilidades a acuerdos metropolitanos es el resultado de concesiones mutuas entre las fuerzas políticas que operan en las instituciones” (Lefevre, 2005:231).

Producto

Pedro Pérez (2014) nos propone un complemento necesario para los pensamientos expuestos. Dice que el modelo de la gobernanza pone especial acento en los encuentros de actores de diferente extracción, políticos o civiles, donde el diálogo y el consenso en las resoluciones son los elementos protagónicos. Sostiene el autor que esto es importante pero insuficiente, dado que su excesivo celo en cuanto a las formas y a la colaboración como insumo principal, oculta las relaciones de poder que se presentan entre las partes. El diálogo entre actores es asimétrico en tanto estos ocupan posiciones relativas de peso diferente conforme el tema tratado. Nos dice que la sociedad está constituida por una desigual distribución del poder. Cree el autor, que la gobernanza propone objetivos naturalizados, dado que sólo restaría resolver la forma, el “cómo” llevarlo a cabo. El “qué” queda desdibujado (Pérez, 2014). Sostiene que este modelo comparte elementos con el concepto de hegemonía, en tanto naturaliza los resultados de las relaciones de poder. Se disimula un

conflicto de intereses: el interés privado es legítimo, pero distinto del interés público, por lo que pueden presentarse relaciones de conflicto.

Es por ello que nos propone un nuevo concepto, que complemente el anterior, al que llama *orientación*. Con él se refiere a las relaciones de poder que se establecen entre los actores de la sociedad civil y el Estado, que luego se traducen en decisiones político-institucionales, pudiendo ser leyes, decretos, resoluciones, etc. Este resultado es el opuesto a la autorregulación del mercado, dado que se encuentra estructuralmente tensionado por las relaciones de poder. La orientación es una orientación social consciente que interviene en el sentido de los procesos de producción y reproducción de la ciudad. La exclusión en el análisis de las posibles disputas de sentido dificulta reconocer heterogeneidades, fortaleciendo la percepción dominante ordenada por la reproducción mercantilizada de la ciudad, presentada como un proceso no jerárquico de toma de decisiones. Esta óptica para acercarse al fenómeno nos permite, por un lado, visibilizar demandas y metas urbanas, y por el otro, desnaturalizar las demandas y metas de la autorregulación del mercado, entendiéndola como una orientación particular que intenta prevalecer entre las tensiones políticas.

Es allí donde Pérez (2007) nos ofrece una definición de gestión urbana como un proceso técnico-político-social. Esto sucede entre dos polos que son el aprovechamiento público entendido como bienestar general, conceptualizado como *ciudad como bien de uso* y el aprovechamiento privado entendido como beneficio particular, conceptualizado como *ciudad como bien de cambio*. Administrar esta tensión es la tarea de la gestión urbana, configuración, producción y reproducción del funcionamiento urbano. Hay más de un sentido, pero en lo fundamental y último, ese clivaje es el que tensiona. La orientación es entendida como “una existencia particular de la relación entre Estado y sociedad civil” (Pérez, 2014:532).

Cuestión metropolitana

Pérez (2014) denomina *sociedad política* a la arena donde se encuentran e interactúan los actores de la sociedad civil y el Estado, donde se pone en juego la gobernanza y la orientación, donde se define esa existencia particular. Es un

espacio público participativo en el que colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores e intereses públicos y privados. Es el ámbito de la movilización, la participación y la representación política. Se articula por medio de dos procesos: el electoral, recursos cuantitativos; y el corporativo, recursos cualitativos tales como capacidad de organización, reputación, acceso a información o posición relativa en la trama de relaciones de poder.

La sociedad política se manifiesta en torno de un centro gubernamental que materialice en decisiones la orientación, ya sean resoluciones, decretos, ordenanzas, leyes, etc, es un momento en donde el Estado evidencia su particular relación con la sociedad civil. Y es aquí donde encontramos la complejidad que suponen las AM: la fragmentación. Aparece así otro concepto clave, la *cuestión metropolitana* (Pírez, 2007:2) como **el hecho de la expansión física de la población y de las actividades sobrepasando la organización estatal del territorio**. Se extiende físicamente, en un proceso urbano-territorial, generando áreas diferentes y desiguales, interdependientes y funcionalmente interconectadas, desplegadas en un espacio donde la ciudad metropolitana se compone por varias y diversas unidades político-territoriales.

Sostiene Pírez (2008) que la cuestión metropolitana se complejiza también por la debilidad de los gobiernos municipales. Por un lado, dependen financieramente de las constituciones provinciales y, por otro, no dictan leyes sino ordenanzas. Más allá de la autonomía formal, los gobiernos locales dependen de las provincias para llevar adelante sus objetivos más ambiciosos. En la medida en que las AM son un archipiélago de localidades, su participación política se ciñe a la lógica de acumulación provincial. Es decir, el gobierno provincial funciona como el principal proveedor de recursos para que los municipios o comunas lleven adelante sus gestiones. Pero los municipios, por su parte, contraprestan con apoyo en campañas e internas, con votantes para elecciones de gobernadores o legisladores provinciales, etc. Entonces, se establecen vínculos *vis-a-vis* entre municipios o comunas con el gobierno provincial, apuntalando el vínculo de competencia entre las unidades del AM. Esta variable de acumulación política suele tener fuerza suficiente para imponerse sobre vínculos de cooperación o coordinación (Pírez, 2008).

Entonces el Estado como punto de referencia alrededor del cual se nuclean los entramados, presenta circuitos de poder entre sus distintos niveles donde los intereses partidario y electoral juegan un rol central en la negociación por recursos y reconocimiento público. Circuitos que presentan relaciones conflictivas y de competencias entre pares, entre nivel municipal y provincial, y entre nivel municipal y nacional. Lo que destaca el autor es el hecho de que los procesos políticos “cortan” la realidad metropolitana e impiden o dificultan percibir su unidad “real”. Es una estructura de relaciones que invisibiliza la realidad metropolitana, que presenta a la cooperación como un riesgo para la acumulación política, por lo que fomenta la competencia por los recursos, indistinto sea el nivel estatal considerado (Pírez, 2007).

La fragmentación y la descentralización sin centro, sugieren una inmediata respuesta: reconstruir algún tipo de centro. Ante esa idea, volvemos a coincidir con Pírez (2007) en no asumir lo político como “contexto”. El desafío, nos dice el autor, está en que la gobernabilidad metropolitana exige la administración de tensiones e intereses comunes en un territorio jurisdiccionalmente fragmentado, complejizando el “sentido más inmediato” de gobernabilidad (Pírez, 2007:3): estado de un territorio donde es posible ejecutar políticas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su territorio. ¿Los problemas a qué territorio responden? ¿las políticas en qué territorio se ejecutan? ¿Qué posibilidades hay de ejecutar qué políticas en cuáles territorios? De esta manera, ese sentido más inmediato coincide con la definición que adoptamos de Lefevre, con sus tres elementos mencionados. Agregamos a esta definición el conflicto que suponen los intereses en disputa y la complejidad de la fragmentación política del territorio, atentando contra los tres elementos de la gobernabilidad.

Actores agentes

Los que compiten por la asignación de recursos y el reconocimiento público, por conducir el proceso orientado de producción y reproducción de la ciudad son actores, que cuentan con medios y fines diferenciados y contribuyen a conservar o transformar la estructura. Madoery nos dice que son participantes activos que procesan información y formulan estrategias. Los conceptualiza

como “actores agentes” (2007:98). La acción de éstos está situada, no son sujetos preconstituidos, es decir, no están previamente conformados ni conscientes. “Los actores se constituyen en el curso de la acción” (2007:99).
¿Cómo articularlos en un proyecto de ciudad?

Madoery sostiene que

“la visión endógena entiende que el proceso de desarrollo de esa sociedad, se expresa en un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, tomas de posición y de intereses, no necesariamente armónicos, aunque si factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por lo tanto, el desafío político del desarrollo es interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo generar instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo” (2007:103).

Esta perspectiva está sostenida por una visión agonal de la política, de manera que el dinamismo en los actores y sus posiciones es un indicador de salud de la actividad política y social. Pero ese dinamismo no necesariamente se traduce en progreso. Para ello es necesario que la acción esté encuadrada en una estrategia y tenga un liderazgo claro que la conduzca.

El desarrollo endógeno responde a un proceso de articulación de actores locales y las variadas formas de capital intangible en el marco de un proyecto político colectivo. El desarrollo es local, porque rechaza perspectivas que asumen recetas globales adaptables a marcos diferentes bajo la creencia de que los resultados serán los mismos. Un AM está inserta en una estructura que la supera, pero la singularidad del caso no es explicada por ella. El desarrollo también es endógeno porque es el resultado de la maduración de las relaciones entre actores, complejizándose y resignificándose conforme se reproduzcan. El desarrollo es territorial, porque la disputa gira en torno a un mayor provecho de externalidades y un mayor control del proceso interno. Finalmente, el desarrollo es un desafío político que invita a intereses no complementarios a tomar decisiones para el conjunto (Madoery, 2007).

Entonces vemos que el gran desafío al que se enfrentan los gobiernos locales está asociado a la capacidad que tengan para canalizar, expresar, regular y gobernar los conflictos.

Las tensiones generadas por los actores son el objeto de administración de la gobernabilidad metropolitana. Pérez (2007) nos propone una categorización de actores e intereses que participan en el contexto metropolitano. Actores

gubernamentales, Estado a nivel federal, intermedio y local, con sus competencias asignadas. Los partidos políticos, orientados a la consecución de legitimidad electoral, estructurando los vínculos interjurisdiccionales. Los actores económicos, que pueden ser individuales tanto como empresas o grupos y también entidades corporativas. Los actores populares, que no pueden “consumir” en el sentido de la ciudad como objeto de cambio y dependen de políticas públicas y esfuerzos propios para hacer valer sus demandas. Y finalmente, un último tipo de actor, son los residentes socio-económicamente diferenciados, producto de altas capacidades económicas y la segregación social en constante avance.

CAPÍTULO 2: ÁREA METROPOLITANA ROSARIO

Caracterización

Composición

El Área Metropolitana de Rosario tiene su centro en la ciudad de Rosario como cabecera. Este hecho urbano está ubicado a la vera del río Paraná, en la provincia de Santa Fe, Argentina. Los estrechos vínculos de esta unidad geográfica tienen diferentes alcances variando el criterio desde el que se considere. En 1998, el documento del Plan Estratégico Rosario (PER) desarrolla los matices en dos criterios. El primero y más inmediato hace referencia a la continuidad urbana ininterrumpida entre los municipios y comunas lindantes. El segundo es más complejo ya que introduce las variables funcional, económica y geográfica que admite espacios rurales que intermedian las ciudades. Su alcance varía conforme varíen las actividades y los vínculos (PER, 1998).

El Plan Estratégico Metropolitano (PEM) de 2004 define que el AMR comprende municipios y comunas de cinco departamentos: Rosario, Caseros, Constitución, Iriondo y San Lorenzo (2004:18)³. También reconoce proyecciones hacia la provincia de Entre Ríos (Victoria) y a la de Buenos Aires (San Nicolás).

El Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), que data de 2010, retoma el debate sobre los límites del AMR. Utiliza tres criterios, donde los dos primeros son los considerados por el PER, la continuidad urbana y la interdependencia funcional. Pero agrega un tercer y novedoso criterio: la integración institucional. En éste, consideran aquellas comunas y municipios que voluntariamente son parte del ECOM. Para considerar aquellas localidades que queden por fuera de la integración institucional pero dentro de los otros criterios, utiliza el concepto región metropolitana (ECOM, 2019). El ECOM hace expresa la intención de incorporarlos dentro del entramado institucional para eficientizar la puesta en común de iniciativas. Como vemos, la delimitación del AMR es dinámica por los distintos vínculos, además de las gestiones mancomunadas. Los municipios y

³ Detalle de municipios y comunas: Acebal; Albarellos; Aldao; Álvarez; Alvear; Arminda; Arteaga; Arroyo Seco; Cañada de Gómez; Capitán Bermúdez; Carcarañá; Carmen del Sauce; Casilda; Correa; Coronel Arnold; Coronel Bogado; Coronel Dominguez; Chabás; Fighiera; Empalme Villa Constitución; Firmat; Fray Luis Beltrán; Fuentes; Funes; Gral. Lagos; Granadero Baigorria; Ibarlucea; Las Parejas; Lucio V. López; Luis Palacios; Oliveros; Pavón; Pavón Arriba; Pérez; Piñero; Pueblo Andino; Pueblo Esther; Pueblo Muñoz; Puerto Gral. San Martín; Pujato; Ricardone; Roldán; Salto Grande; San Jerónimo Sud; San Lorenzo; Santa Teresa; Serodino; Soldini; Timbúes; Totoras; Uranga; Venado Tuerto; Villa Amelia; Villa Constitución; Villa Eloisa; Villa Gobernador Gálvez; Villa Mugueta y Zavalla.

comunas miembro fueron incrementándose progresivamente desde 2010 a la fecha. A los efectos de este trabajo, compartiremos el criterio del ECOM y consideraremos al AMR compuesta por todos los municipios y comunas que formen parte del ente. El detalle puede verse en el cuadro 1 y en la ilustración 1.

CUADRO 1. Población de las localidades parte del AMR

Área Metropolitana de Rosario			
Municipio	Población	Comuna	Población
Arroyo Seco	21.710	Albarellos	324
Capitán Bermúdez	29.425	Acebal	5.377
Fray Luis Beltrán	15.389	Alvarez	6.175
Funes	23.520	Alvear	4.451
Granadero Baigorria	37.333	Carmen del Sauce	889
Pérez	27.439	Coronel Dominguez	1.091
Pueblo Esther	7.195	Empalme Villa Constitución	6.410
Roldán	14.299	Figliera	5.028
Rosario	948.312	General Lagos	4.112
San Lorenzo	46.239	Ibarlucea	4.402
Villa Constitución	47.903	Luis Palacios	1.035
Villa Gobernador Gálvez	80.769	Pavón	1.880
		Piñero	1.816
		Pueblo Andino	2.226
		Ricardone	2.703
		Soldini	3.212
		Theobald	529
		Villa Amelia	1.342
		Zavalla	5.166
POBLACIÓN TOTAL AMR			1.357.701

FUENTE: Todos los datos son provistos por el INDEC en base al Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

Según el censo de 2010, el AMR contaba con una población de 1.357.701 habitantes en aproximadamente 1770 km². Esta población representa el 40,9% de la totalidad de la población de la provincia de Santa Fe en tan sólo el 1,3% de la superficie. La densidad poblacional del AMR (739,7 hab./km²) es 30 veces superior a la densidad poblacional de la provincia (24,1 hab./km²). También es superior en población urbana, siendo la del AMR 98,9% y la de la provincia 90,9%. Finalmente, el 43% de la población económicamente activa de la provincia se encuentra en el AMR.

El ECOM subdividió al AMR en tres conjuntos, además de la ciudad central: corredor norte, corredor sur y cuadrante oeste. El corredor norte está integrado por Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto Gral. San Martín, Ricardone y Pueblo Andino. El corredor sur lo componen Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos,

Arroyo Seco, Figuera, Pavón, Empalme Villa Constitución, Villa Constitución y Theobald. Finalmente, en el cuadrante Oeste encontramos a Funes, Roldán, Ibarlucea, Luis Palacios, Pérez, Zavalla, Soldini, Piñero, Álvarez, Acebal, Coronel Dominguez, Villa Amelia y Albarellos. En la ilustración 2 vemos geográficamente la subdivisión.



FUENTE: ECOM 2014:174

Elementos Estructurantes

La unidad geográfica, funcional, cultural, ambiental y económica del AMR se explica por los siguientes elementos estructurantes:

Cursos de agua. El río Paraná, el río Carcarañá, los arroyos San Lorenzo, Ludueña, Saladillo, Frías, Seco y Pavón, así como los canales y bajos son vitales para la configuración geográfica del área. Conforman un sistema hídrico que condiciona la ocupación del territorio y permite el desarrollo de muchas actividades económicas. En este punto, es importante destacar la Hidrovía Paraná – Paraguay. Es un corredor natural de transporte fluvial que permite la navegación continua en los ríos Paraná y Paraguay, comunicando puertos de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay.

Complejo portuario. Permitió el surgimiento y crecimiento de Rosario como poblado hasta su actualidad metropolitana. Desde Timbues hasta Villa Constitución se extienden más de 60 km de frente costero con múltiples terminales portuarias (Galimberti, 2014:56). En el Corredor Norte especialmente, y algo menos en el Corredor Sur, se encuentran puertos vinculados a instalaciones productivas de gran porte, que redefinieron la accesibilidad y el contacto con el río. Estas existencias han condicionado el desarrollo, la morfología y usos del sistema ribereño. El AMR cuenta con veintisiete terminales privadas y dos públicas citas en Rosario y Villa Constitución.

Red Ferroviaria. El transporte de cargas y personas articuló y consolidó los vínculos de la actual AMR. Actualmente cumple un importante rol en su función de transporte de cargas, sirviendo a las implantaciones portuarias y productivas. También estos trazados condicionan los trazados viales, y en ocasiones, funcionan como barreras que fragmentan el territorio.

Red vial. es un elemento que data desde los inicios, desde cuando era una posta atravesada por múltiples caminos reales. Esos trazados luego fueron la referencia para las posteriores rutas asfaltadas y los tendidos ferroviarios. Desde mediados del siglo XX se fueron construyendo las últimas versiones de la red vial: autopistas que vinculan grandes centros urbanos.

Actividades productivas. Desde la década de 1980 comienza a perfilarse el modelo de ciudad inserta en el nuevo mundo globalizado. El AMR es protagonista de una profunda reorganización y modernización de sus infraestructuras de transporte y comunicación. La Hidrovía Paraná-Paraguay y el puente Rosario-Victoria, conjuntamente con el trazado vial y el trazado ferroviario, consolidan el carácter multimodal de transporte internacional. De esta manera, alcanza un importante posicionamiento en el MERCOSUR y en el comercio internacional. El tránsito de productos está dominado por la soja y derivados, seguido por hierros y combustibles (IPEC, 2011:11). En la Hidrovía, el tráfico de bajada (exportación) es ampliamente mayor al de subida (importación), siendo cercano a cuatro veces más (IPEC, 2011:11).

A su vez, la producción agropecuaria también es de primer orden⁴. El AMR está ubicado en la zona núcleo de la Pampa Húmeda. Las mayores extensiones se encuentran en el cuadrante Oeste, rodeando zonas residenciales. Se ha generado un nivel empresarial rural de alta especialización que interactúa con agentes internacionales, bolsas, bancos, agencias marítimas, entre otros. Desde la primera década del siglo XXI, Rosario ha redefinido su perfil económico centrándose en el sector terciario, convirtiéndose en un “núcleo comercial, financiero y de prestaciones para la población y las empresas” (Levin, 2016:30).

Este gran avance también implicó cambios en el entramado industrial. Las diversas instalaciones productivas muestran comportamientos disímiles entre sí. En términos generales, durante la década de 1990 se registró un crecimiento en los índices económicos regionales simultáneos a un aumento de la tasa de desocupación, caída del número de empresas y aumento de la pobreza (Galimberti, 2014: 55). Esto se explica por el cierre de empresas, algunas de ellas icónicas como Verbano, y por la actualización de procesos productivos menos demandantes de mano de obra como es el caso de Swift.

Pero, por otro lado, se incorporaron nuevas industrias a través de inversión de capitales internacionales. Es el caso del procesamiento de granos y oleaginosas, donde el AMR es reconocida internacionalmente por la producción primaria y sus derivados, tales como aceites o biodiesel⁵.

De esta manera, en las actividades industriales se destaca en primer lugar la alimenticia. Es seguida por la metalmecánica, donde el abanico de producción abarca desde la fabricación de metales comunes a la industria automotriz con la planta de General Motors⁶. En tercer lugar, encontramos la industria petroquímica, con pocas pero significativas plantas en el Corredor Norte. Es necesario mencionar también la gran cantidad de pymes de variados rubros, que no tienen impacto sustantivo en el PBI del AMR, pero sí a nivel social, de

⁴ El Producto Bruto Geográfico (PBG) del sector comercio es mayor al del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Siguiendo los datos oficiales del IPEC, vemos que en la provincia de Santa Fe desde el año 2007 el porcentaje del sector productivo comercio supera el 20%, mientras que el sector productivo agricultura, ganadería, caza y silvicultura no superó el 16,8% pico de 2008 (IPEC, 2022:164- 166)

⁵ Con sus veinte plantas produce el 78% de las manufacturas oleaginosas del país (IPEC, 2019:28). En el país existen nueve plantas de producción de biodiesel, siete de ellas están ubicadas en San Lorenzo y Puerto General San Martín, dando cuenta de su importancia relativa nacional (ECOM, 2015:21).

⁶ Es la cuarta planta de GM en el extranjero. Las tres restantes están en Polonia, China y Tailandia (Galimberti, 2014:56).

ocupación e incluso cultural (Levin, 2016:30). El sector de calzado de Acebal y Arroyo Seco o los embutidos de Fighiera y Pueblo Esther son ejemplos⁷.

De esta manera, los tres rubros más dinámicos provinciales con gran protagonismo del AMR son *industria manufacturera; comercio, y; agricultura, ganadería, caza y silvicultura*.

Antecedentes de gobernabilidad metropolitana

El AMR cuenta con una rica historia de intentos y debates sobre la gobernabilidad metropolitana que funcionó de plafón para las instituciones actuales. El primer antecedente data del año 1935 fue presentado el “Plan Regulador y de Extensión”, el cual brindaba un diseño de ciudad que excedía los límites jurisdiccionales, ya que proyectó la ocupación del territorio en un radio de 20 km. con epicentro en la Plaza 25 de Mayo, centro cívico local. Se priorizó el trazado vial y la accesibilidad a parques públicos. También se propuso la construcción de vías férreas subterráneas. Aquí se encuentra el primer antecedente de planificación urbana con criterio metropolitano.

En el año 1952, Alberto Montes (agrimensor, urbanista e historiador) presentó un documento titulado “Plan Rosario”, basado en su convicción de la figura de *prefectura regional de planificación* con clara delimitación geográfica y plena competencia para actuar sobre los temas de desarrollo regional, formulando planes e implementándolos (Galimberti, 2023). Luego de intermitencias por el agitado clima político de la época, en 1969, el gobierno provincial promulga la ley N° 6.551 que instruyó la creación del Organismo de Prefectura del Gran Rosario, ente responsable de la planificación del AMR. De esta manera, quedaba constituido un organismo inédito en el país y referencia obligada para la planificación metropolitana latinoamericana. Esta rica experiencia que tuvo por objetivo jerarquizar al AMR como nodo logístico de comercio internacional con profundo desarrollo industrial y del agro⁸, encontró su

⁷ Según los datos del IPEC, desde 2004 hasta 2022, la participación porcentual en PBG provincial de la *industria manufacturera* siempre fue el ítem de mayor peso relativo. El pico más alto fue 29,5% en 2007 y el pico más bajo fue 26,2% en 2010, 2013 y 2020 (IPEC, 2022:164- 166). Ahora bien, el 50% del Valor Agregado Industrial de la provincia, se genera en el AMR (ECOM, 2015:27).

⁸ Los temas trabajados por la Prefectura fueron: evolución histórica y conformación de la estructura territorial; aspectos demográficos y sociales; saneamiento ambiental; parques regionales; movilidad, transporte y comunicación regional; desarrollo económico y aspectos financieros, y; planeamiento.

final con el gobierno de facto de 1976. La política económica de la última dictadura cívico militar avanzó en diversos ajustes con el objetivo de reducir el déficit fiscal y buscar la eficiencia de las empresas públicas y del propio Estado. Para las áreas metropolitanas, ésto se tradujo en una estrategia “centralizada en lo político y sectorializada en lo operativo” (Abba, 2007:10), disolviendo tanto la Prefectura como el Esquema Director Buenos Aires 2020⁹.

El AMR entre 1990 y la actualidad

La década de 1990 significó el retorno definitivo de la agenda metropolitana en el AMR. En 1998 la municipalidad de Rosario publicó el Plan Estratégico Rosario (PER). Elaboró un diagnóstico asociado al avance de la globalización y la transformación de la matriz económica del AMR. El documento sostiene que ese proceso dejó al área “envuelta en un perfil de actividad industrial dominado por las ramas menos dinámicas dentro del modelo vigente” (PER, 1998:10). Piensa a Rosario bajo la nueva cosmovisión contemporánea por lo que reconoce como oportunidades de desarrollo el ingreso al Mercosur y la privilegiada localización geográfica del AMR. Dio inicio a un nuevo modelo de intento de gobernabilidad metropolitana.

Contemporáneas a este primer momento son dos instituciones con activa participación del sector privado en coordinación con el público. En primer lugar, mencionaremos a la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario (ADERR), como uno de los objetivos del PER. Es una agencia mixta compuesta por entidades asociadas pertenecientes al mundo académico, empresaria y estatal. Desde 2001 conforma su comisión directiva con destacados miembros del sector público y del privado. Ofrecen capacitaciones, asesoramientos de distinta índole y viabilizan créditos, entre otras actividades.

En segundo lugar, mencionamos a la Fundación IDR (Instituto de Desarrollo Regional de Rosario). Fundada en 1996 se asume como una organización que pretende colaborar con “la formación, capacitación y creación de liderazgos para el desarrollo local y regional”¹⁰. Estructura su tarea en tres

⁹ El Esquema Director fue un intento de ordenamiento metropolitano para el AMBA de la década de 1960, menos integrador que la Prefectura, pero no por ello dejó de correr la misma suerte.

¹⁰ <https://fidr.org.ar/institucional>

ejes principales: Infraestructura pública, transporte fluvial y políticas públicas y desarrollo institucional. Tienen un destacado perfil en consultoría y asesoría técnica.

En el año 2004, la municipalidad de Rosario impulsa el Plan Estratégico Metropolitano (PEM), una actualización del PER. Cuenta con la participación de algunas de las localidades del área, lo cual es importante ya que tiene la intención de profundizar los proyectos del PER integrando a los municipios vecinos. La intención de esta nueva propuesta de ordenamiento metropolitano tiene algunas diferencias con respecto a su antecesor. Según Miano y Presman (2008), el contexto económico favorable en que se produce es un contraste grande con el contexto desfavorable del PER. En ese sentido, la planificación económica y técnica toma un peso específico mayor, dejando relegada otras áreas, como la social. De hecho, también se privilegia la posición de los actores económicos “mejor posicionados en la puja distributiva” (2008:126). Independientemente de ello, el propio documento del PEM (2004:58) manifiesta que:

[...] las áreas metropolitanas se constituyen en torno a problemas comunes y a proyectos que permitan mejorar las condiciones de vida en núcleos urbanos involucrados. Cada vez es más insuficiente la planificación y ejecución de políticas desde las ciudades, ya que la interdependencia vuelve difusos los límites entre ellas. Esto evidencia la necesidad de estructurar ámbitos de participación, planificación y gestión a escala metropolitana, como espacios de ampliación de las capacidades de gestión intermunicipal. En este contexto, existen temáticas que deben tratarse desde una perspectiva metropolitana: transporte y movilidad; conexión vial; gestión de residuos; régimen de cuencas; aguas y saneamiento, ordenamiento territorial, salud, medio ambiente, educación y seguridad”.

En el año 2008, se actualiza el enfoque metropolitano con la publicación del PERM (Plan Estratégico Rosario Metropolitana) o PER+10 (haciendo referencia a los diez años del primer plan metropolitano). El documento destaca la necesidad de ahondar en la integración geográfica del AMR. También se pone un renovado énfasis en el hecho de que la construcción metropolitana es un proceso social animado por los actores, “cuyos factores principales son las estrategias organizativas de sus actores y el tipo de instituciones que lo conforman” (PERM, 2008:16). Dice Martorell (2020) que se reconoce un cambio de escala de la planificación, donde se involucró a las principales instituciones de la región a participar y asumir roles protagónicos. Estos nuevos horizontes de planificación, pusieron de manifiesto el hecho de que faltaba un encuadre legal

en donde los municipios pudieran encontrarse, asociarse y diseñar estrategias. La búsqueda estuvo orientada a reducir la notoria diferencia de escalas entre la ciudad central y otros municipios y comunas, o entre las mismas unidades conurbanas, y también a lograr posiciones comunes ante la manifiesta dificultad de negociación de los estados con actores económicos de la sociedad civil. Las áreas a intervenir se ordenaron en cinco ejes: equidad social y ciudadanía; territorio y medio ambiente; producción, empleo y competitividad; ciencia, educación y cultura; y, posicionamiento nacional e internacional.

De esta manera, se desarrollaron diez años con las preocupaciones metropolitanas expresadas en los tres planes citados. Notamos que las temáticas son muy similares y que el contexto económico influyó en los aspectos acentuados. Desde los planes podemos ver como la definición de área metropolitana que adoptamos se materializa en políticas públicas, es decir, los estrechos vínculos funcionales, ambientales, culturales, sociales y económicos fueron trabajándose desde los municipios y comunas, bajo la conducción de la ciudad central, ampliando sus márgenes de intervención.

En el 2010, se asiste a un quiebre en el modelo de gobernabilidad metropolitana con la constitución del ECOM Rosario. A partir de aquí reconocemos una nueva etapa dentro de la institucionalidad de la gobernabilidad metropolitana. Se suceden tres momentos de gran importancia: en primer lugar, el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) surgió en el año 2010 como una asociación voluntaria de las partes, donde siete municipios y nueve comunas acordaron fortalecer el área mediante la creación de este nuevo Ente. Los Concejos Deliberantes y las Comisiones Comunales de cada uno de ellos refrendaron el acuerdo, buscando así trascender a los mandatos ejecutivos. Se abrió la oportunidad a una futura participación del gobierno provincial. De esta manera, lograba alcanzarse doce años después uno de los objetivos más ambiciosos establecidos por el PER.

En segundo lugar, en el 2014 se creó Metropolitana, una estructura técnica que tiene la función de acompañar, asesorar y guiar en la creación de proyectos al Consejo de Gobierno del ECOM. Fue a partir de una decisión política de la Municipalidad de Rosario. Su propósito fue dotar al ECOM con un

organismo de carácter técnico profesional, con la capacidad de establecer canales de diálogo con los actores civiles y políticos¹¹.

En el 2016, esta etapa encuentra su tercer momento de importancia. Se sanciona la Ley Provincial N° 13.532 que regula la creación, organización y atribuciones de los Entes de Coordinación Metropolitana en la Provincia de Santa Fe. Dota a los entes del carácter de persona pública no estatal con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera y administrativa. Reconoce la preexistencia del ECOM Rosario.

El ECOM se constituyó con la intención de apuntalar un desarrollo territorial equilibrado e integrado del AMR, como un ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana, partiendo de las necesidades y entendimientos de los gobiernos locales para abordar de manera conjunta y coordinada las problemáticas (Carnovale y Berreta, 2019). El carácter participativo voluntario por parte de municipios y comunas responde a este espíritu de concertación. Desde ese primer momento se estableció la apertura para incorporar al resto de las localidades del AMR y al gobierno provincial. Actualmente el ECOM está conformado por 31 localidades municipales y comunales, además del gobierno provincial.

El Ente se propuso cumplir con los siguientes objetivos (ECOM, 2014: 41):

- Elaborar, coordinar y gestionar planes, programas y proyectos a escala metropolitana.
- Asistir a municipios y comunas en la implementación de procesos de planificación local.
- Desarrollar una agenda común por temas, priorizados por los intendentes y presidentes comunales, proponiendo soluciones consensuadas en respuesta a las innumerables problemáticas metropolitanas.
 - Establecer un nexo entre los gobiernos locales y las instancias gubernamentales de orden superior, nacional y provincial.
 - Gestionar recursos para la realización de proyectos.
 - Implementar sistemas de información compartidos entre las partes que conforman el AMR.
 - Impulsar iniciativas que tienden a compatibilizar la normativa vigente entre los distintos municipios y comunas que lo integran.

¹¹ Metropolitana devino en la Dirección General, orgánicamente integrada al ECOM. Además, el Ente cuenta con una Presidencia (siempre en manos de Rosario), un Concejo de Gobierno, una Secretaría Ejecutiva, un Directorio. Todos compuestos por intendentes y presidentes comunales, salvo la permanente Secretaría Ejecutiva. El Concejo de Gobierno guarda una banca para un representante del gobierno provincial.

El modo en que el ECOM trabaja por sus objetivos está articulado en la planificación en distintos niveles: metropolitano, sectorializado y local. Para ello desarrollaron distintas herramientas. La de mayor nivel de abstracción que se corresponde con el nivel metropolitano se llama Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT). Son los “principios ordenadores” (Levin, 2020:2), pretenden ser la guía que anima a todos los planes, programas y proyectos llevados adelante en el AMR por las localidades parte. Son siete:

- DOT N° 1: Definición de patrones de urbanización y uso del suelo sostenible.
- DOT N° 2: Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales.
- DOT N° 3: Estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente.
- DOT N° 4: Promoción de un desarrollo integral productivo y de servicios.
- DOT N° 5: Mejora en las condiciones de saneamiento ambiental e infraestructura.
- DOT N° 6: Coordinación estratégica y asociativa de actores.
- DOT N° 7: Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios.

Por otro lado, encontramos los Planes Urbanos Locales (PUL). Son las herramientas locales para impulsar los cambios y modificaciones a nivel municipal o comunal, buscando ordenar el accionar público y la promoción de la inversión privada. El ECOM sostiene que cada Plan Urbano Local es una transferencia a escala local de las DOT. El programa “26 Estrategias Locales” tenía el propósito de armonizar los objetivos locales con los metropolitanos, fortaleciendo los gobiernos municipales y comunales vía capacitación de cuadros técnicos y fortalecimiento institucional para sostener los procesos de planificación urbana y gestión territorial¹².

Finalmente caben mencionarse a los Planes Interjurisdiccionales, estrategias focalizadas geográficamente para intervenir en espacios lindantes. Se desarrollaron cinco, respondiendo a los nodos sur, sudoeste, oeste, noroeste y norte. El propósito es profundizar en las problemáticas propias de cada región.

¹² La primera fase del Programa involucró a trece comunas y municipios ECOM: Álvarez, Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fighiera, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Pueblo Esther, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez. La segunda etapa sumó a trece más: Acebal, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Funes, Fray Luis Beltrán, Pavón, Piñero, Pueblo Andino, Ricardone, Villa Constitución y Zavalla. Rosario se suma en esta etapa con una propuesta diferenciada. Para la ciudad cabecera también se produjeron cinco proyectos estratégicos que la vinculan con localidades vecinas del AMR.

CAPÍTULO 3: NUEVAS URBANIZACIONES

La gobernabilidad metropolitana encuentra su principal desafío en la cuestión metropolitana, donde el conflicto de intereses no complementarios animados por el clivaje último *ciudad como bien de cambio-ciudad como bien de uso*, se complejiza por la fragmentación político-administrativa de las partes que componen el espacio metropolitano. En el presente capítulo analizamos una de las principales problemáticas de las AM en general y del AMR en particular: los usos del suelo. Se aborda desde la perspectiva metropolitana, donde se da cuenta de la novedad que suponen las nuevas urbanizaciones, sus marcos legales y los desarrolladores inmobiliarios como actor principal que dinamiza el proceso. El caso bajo análisis es el del corredor Funes-Roldán, localidades donde este fenómeno de alcance metropolitano tuvo su mayor expresión.

Los usos del suelo

El espacio urbano del AMR comenzó su transformación hacia la forma actual en la década de 1990. Las grandes transformaciones macro mencionadas impactaron en el uso del suelo. La descentralización administrativa y las privatizaciones permitieron renovar las funciones de espacios ferroviarios, portuarios o productivos con nuevos fines. También se aceleró la ocupación de áreas no residenciales, de usos rurales o simplemente rústicas. Esto permitió el surgimiento de nuevas formas de urbanización o nuevos artefactos urbanos: barrios cerrados, shoppings, hipermercados, complejos polifuncionales, entre otros. Es un escenario que tiene valoraciones diversas. Por un lado, pudiera considerarse símbolo de pujanza y desarrollo, pero, por otro, es necesario considerar la situación de sostenibilidad del conjunto.

La problemática radica en que esto se tradujo en una intensa diferenciación de los valores del suelo en zonas periféricas o semi periféricas con respecto al área central. Las zonas centrales cedieron en su jerarquía y comenzaron a conformarse tejidos discontinuos, densidades medias y centralidades dispersas con distintas condiciones y funcionalidades. Siguiendo a Barenboim (2011:134), asistimos a un “proceso de difusión territorial” que significa una transformación cualitativa de los procesos históricos de suburbanización, volviéndose nuevas áreas en urbanas o semi urbanas.

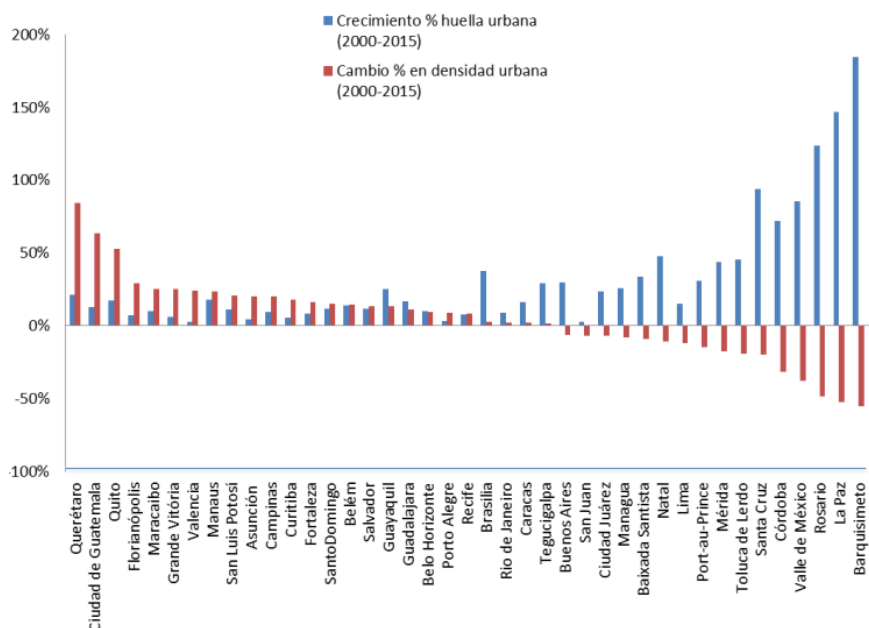
Las nuevas urbanizaciones de carácter residencial se clasifican en barrios abiertos, barrios cerrados, clubes de campo y estancia y condominios (Barenboim, 2023). Los *barrios abiertos* son desarrollos que continúan el trazado original, cuentan con seguridad privada y, usualmente, mejores condiciones paisajísticas que el trazado tradicional. Es la tipología más accesible para segmentos de ingresos medios. Los *barrios cerrados* son urbanizaciones emplazadas en las periferias, donde se proyecta un trazado y parcelamiento interno y propio, que suele incluir edificios comunes y espacios recreativos. Cuentan con un cerco, estrictos controles de vigilancia y controles de ingreso. Suelen contar con reglamentos internos de edificación. Los *clubes de campo y estancias* son una tipología de urbanización que responde a la práctica de deportes al aire libre, tales como golf, polo, hockey o fútbol sobre césped, por nombrar algunos. Tienen un complejo residencial que comparte el espacio con el equipamiento deportivo. También cuentan con cercos, vigilancia y control de ingresos como los barrios privados. También suelen contar con reglamentos internos de edificación y con reglamentos y equipamiento para la cría deportiva de animales, tales como caballos. Los *condominios* son la última tipología que responde a los nuevos modos de urbanización. Son intervenciones privadas residenciales bajo la figura de propiedad horizontal. Cuentan con espacios comunes de tránsito, espacios comunes de recreación y expensas comunes.

Dentro de las principales alteraciones que suponen se destaca el amanzanamiento, entendido como “grandes piezas que fragmentan la ciudad” (Barenboim 2023:61). Esto es un problema porque favorece una dinámica de fragmentación no sólo física, dónde se consolidan espacios de asimétrico acceso según el estrato social perteneciente, debilitando los lazos comunitarios que pudieran construirse. Bragós lo explica como “fragmentación social del espacio urbano entendida como aislamiento, exclusión, separación y archipiélizaci3n” (Brag3s 2012:2). Es un fen3meno que tiene su contraparte con los barrios populares o asentamientos irregulares que quedan marginados por barreras, a veces infranqueables tambi3n, que reproducen este fen3meno de fragmentaci3n, primero espacial y luego social.

Las nuevas urbanizaciones también favorecen la difusión territorial, y esto es un problema en tanto **se dilapida el recurso suelo**. Ricardo Kingsland, director general del ECOM durante el período 2021-2024, sostuvo que la densidad óptima de habitantes por hectárea (hab/has) debe ser de 75. De esta manera, sería factible económicamente el tendido de servicios, la construcción de equipamientos urbanos e infraestructurales en zonas recientemente urbanizadas, además de la inversión en conectividad y transporte. El promedio de densidad que se registra en el AMR varía entre 7 y 15 hab/has. Entonces, continúa Kingsland, ocupar de modo óptimo toda la zona actualmente loteada y urbanizada llevaría alrededor de 190 años¹³.

Lafranchi y Bidart (2016:28) en un documento de trabajo que produjeron para el CIPPEC, dan cuenta de esta situación en el período 2000-2015. Trabajaron sobre las áreas metropolitanas latinoamericanas y compararon sus trayectorias. En el gráfico 1 podemos ver la relación porcentual del crecimiento demográfico contrastado con el crecimiento de la mancha urbana en AM latinoamericanas¹⁴.

GRÁFICO 1. Relación entre las variaciones de la huella urbana y la densidad en las AM de América Latina



FUENTE: Lafranchi y Bidart, 2016:28

¹³ Galíndez, M. (10/10/2021). "Llevar 192 años ocupar todas las tierras que hoy se están urbanizando en el Gran Rosario". Rosario 3. <https://www.rosario3.com/-economia-negocios-agro-/Llevar-192-anos-ocupar-todas-las-tierras-que-hoy-se-est-an-urbanizando-en-el-Gran-Rosario-20211009-0015.html>

¹⁴ El CIPPEC, en su documento de trabajo, considera el alcance geográfico de cada AM según lo establecen sus propias legislaciones u organismos. Para el caso local toma como referencia lo definido por el ECOM.

Complementamos estos datos con los provistos por Bragós y otros (2015:5) presentados en el cuadro 2. Se muestran valores absolutos sobre la urbanización en el AMR medida en hectáreas, en el mismo período de tiempo¹⁵.

CUADRO 2. Variación de superficie del AMR

LOCALIZACIÓN	EXPANSIÓN URBANA 2000 – 2015 hectáreas	PORCENTAJE
CORDÓN NORTE	341	13 %
CORDÓN OESTE	2.060	77 %
CORDÓN SUROESTE	40	1 %
CORDÓN SUR	235	9 %
TOTAL	2.676	100 %

FUENTE: Bragós et al, 2015:5

También nos gustaría recuperar el cuadro de crecimiento demográfico confeccionado por Galimberti con base a los datos de los censos nacionales. El cuadro 3 refleja el crecimiento poblacional del AMR donde podemos ver que el crecimiento porcentual de la ciudad cabecera es muy menor respecto de las otras localidades. Además, vemos que el cuadrante Oeste es el conjunto que tuvo el mayor crecimiento intercensal 1991-2010, alcanzando una variación de 75,59%. Mientras que de manera agregada el corredor Norte creció 31,23% y el Sur 33,52% (Galimberti, 2021:62)¹⁶. El crecimiento demográfico del total del AMR en el período alcanzó tan sólo el 13,30%.

CUADRO 3. Variación poblacional del AMR

	hab 1991	hab 2001	hab 2010	variación 91-01	variación 01-10	variación 91-10	variación 91-01	variación 01-10	variación 91-10
Rosario	907.718	908.163	948.163	0,05%	4,40%	4,46%	445	40.000	40.445
Corredor Sur	136.747	157.966	179.458	15,51%	13,60%	31,23%	21.219	21.492	42.711
Corredor Norte	113.102	132.715	151.018	17,34%	13,79%	33,52%	19.613	18.303	37.916
Cuadrante Oeste	52.815	67.873	92.736	28,51%	36,63%	75,59%	15.058	24.863	39.921
TOTAL AMR	1.210.382	1.266.717	1.371.375	4,65%	8,26%	13,30%	56.335	104.658	160.993

FUENTE: Galimberti, 2021:62

Entonces, recuperando los datos del gráfico 1, entendemos que la huella urbana haya crecido por más del 100% mientras que la densidad urbana

¹⁵ Por Cordón Oeste se refieren sólo a Funes, Roldán e Ibarlucea.

¹⁶ Galimberti reproduce la clasificación hecha por el ECOM. El ítem cuadrante oeste contiene las localidades expresadas en el apartado anterior.

decreció por debajo de 50% en el conjunto metropolitano de Rosario. Este desbalance profundo se explica por dos fenómenos principales: la migración interna metropolitana (la cual es ampliamente dominada por la dirección Rosario Corredor Funes-Roldán) y por la especulación inmobiliaria.

Legislaciones y Estados

Siguiendo a Bragós Y Ochoa (2014) encontramos una de las líneas explicativas principales de la urbanización metropolitana en la escasa disponibilidad de tierras para urbanizar dentro de la ciudad central. El municipio desarrolló la figura de Parque Habitacional (PH) para ocupar grandes extensiones disponibles para convertirse en residenciales¹⁷. Por Parque Habitacional se entienden las

“actuaciones a gran escala, planificadas por el municipio y realizadas por el sector privado o por otras reparticiones públicas [...] que tienen por objeto: controlar el crecimiento urbano con intervenciones estratégicas que incrementen la densidad en la periferia [...] planificar en forma integrada la construcción de vivienda, el espacio público, los equipamientos comunitarios y las infraestructuras de comunicación y de servicio; e incluir programas habitacionales diversificados orientados a satisfacer la demanda de distintos sectores sociales, con la incorporación inclusive, en cada emprendimiento de un porcentaje de unidades de vivienda de carácter social” (Plan Urbano Rosario 2007-2017, Parte III, Cap. 3 “Las grandes transformaciones”, citado en Bragós et al, 2014:913)

Se instrumentaron cuatro parques habitacionales, todos ellos en la zona oeste de la ciudad de Rosario: PH Ludueña, PH Ibarlucea, PH Wilde y Newbery y PH Bouchard. Exceptuando el caso del PH Ibarlucea, los demás contaban con múltiples propietarios, por lo que las figuras del fideicomiso y el desarrollador inmobiliario se volvieron centrales. Bragós y Ochoa (2014) entienden que es una manera de modernizar la gestión y ocupación del suelo. La periferia rosarina está desarrollándose bajo el concepto de “capital incorporado”, vínculos entre la propiedad fundiaria y el capital a invertir. Esta concentración de la iniciativa apunta a construir viviendas residenciales para sectores medio altos y altos, dado que un gran porcentaje de los PH se ocupan con barrios cerrados o abiertos de alto costo. Es importante también destacar el hecho de que una porción menor de los terrenos es destinada a viviendas sociales. También se exigen

¹⁷ El PH es una figura de gestión de escala intermedia que se complementa con otros instrumentos tales como área de reserva, plan especial, plan de detalle, entre otros. Todas figuras que corresponden al Plan Urbano Rosario 2007-2017 aprobado por el Concejo Municipal en 2008.

contraprestaciones en equipamiento comunitario, como en el caso del PH Ludueña, donde se construyó el barrio cerrado “Los Pasos del Jockey” pero también una escuela, un centro de salud y el estadio mundialista de hockey “Luciana Aymar”. Todos los PH fueron complementados con planes especiales o planes de detalles aprobados por ordenanzas municipales. Al 2024 tienen avances significativos.

Lo que importa destacar de esta breve reseña es el hecho de que el espacio disponible en la zona de mayor demanda dentro de la ciudad central, está planificado y proyectado para ser ocupado. Hay espacios no urbanizados, pero continuarán con esa condición porque están destinados a usos no residenciales, guardándose para usos productivos o de saneamiento. La oferta para satisfacer la demanda de suelo es escasa, **la demanda por el suelo para la construcción de viviendas residenciales termina por satisfacerse por fuera de los límites de la ciudad central**, explicando así, en parte, los crecimientos demográficos expuestos anteriormente¹⁸.

Las nuevas urbanizaciones comenzaron a diseminarse por muchas localidades del AMR, y algo más lejos también, como pudiera ser el caso de Victoria, Entre Ríos. Los desarrollos inmobiliarios llegaron prácticamente a todas las localidades del Oeste y Sur metropolitano. Esta condición alcanza segmentos de ingresos varios, privilegiando a los sectores de ingresos medio-altos y altos.

Los nuevos espacios ocupados responden, en parte, a viejos proyectos de urbanización nunca implementados, donde el trazado y el diseño estaba avanzado. Pero también comenzó a convertirse tierra rústica en urbana. Uno de los motivos que animaron esta alternativa tiene que ver con el llamado “límite agronómico” que, mediante la ley provincial N° 11.273, se prohíbe el uso de productos fitosanitarios tóxicos en un radio menor a 3.000 metros de las plantas urbanas. De esta manera, algunos propietarios de tierras que no pueden explotar la potencialidad de los cultivos transgénicos se decidieron por urbanizar sus propiedades (Bragós y Ochoa, 2014).

¹⁸ Barenboim (2023) reconoce como principal explicación esta inmigración. También reconoce, en niveles muy menores, una inmigración desde el noroeste argentino en búsqueda de trabajo, tanto en el agro como en las nuevas urbanizaciones. ECOM (2023), Galimberti (2017), Levin (2020), entre otros autores consultados, coinciden en que la inmigración intrametropolitana es la principal explicación de los crecimientos demográficos.

Los emprendimientos inmobiliarios en las localidades del AMR se llevan adelante por desarrolladores privados. Hay dos momentos principales en donde intervienen los poderes públicos. En primer lugar, a través de la vigente ley provincial N° 11.717 que exige a los impulsores de proyectos urbanísticos a presentar ante autoridades locales informes de impacto ambiental y factibilidad hídrica, donde se incorporen necesariamente las proyecciones de obras para desagües cloacales y suministro de agua potable, luz y gas. Dichos informes tienen que ser aprobados por la Secretaría de Medioambiente de la Provincia. Instancia que definirá la categoría del proyecto tratado, lo que implicaría distintas responsabilidades para la unidad ejecutora de la obra, fundamentalmente asociadas a la provisión de infraestructuras de servicios.

Por otro lado, los desarrolladores urbanos acuerdan con las autoridades locales *plusvalías ad hoc* (Bragós y Ochoa, 2014), es decir, capitalizaciones que pudiera percibir las localidades. Estas negociaciones suelen incluir donación de maquinaria para la comuna o municipio, donación de terrenos para equipamiento urbano, preferentemente escuelas, tendidos eléctricos, plantas de tratamientos cloacales, entre otros. Las negociaciones pueden desarrollarse de manera directa entre el emprendedor y la autoridad local, pero también en algunos casos cuentan con ordenanzas específicas con exigencias previas.

A pesar de todo ello, **lo que se registra es desorden en el avance urbano en tierras rústicas metropolitanas**. Los momentos de intervención pública en el orden del uso del suelo se revelan a todas luces insuficientes, considerando el diagnóstico de Kingsland (2021), refrendado en las entrevistas a actores clave. Las localidades con normativa para el orden de la ocupación del espacio son las menos, y los desarrolladores inmobiliarios se muestran con alta capacidad de influencia sobre las autoridades locales. Bragós y Ochoa (2014) describen una situación repetida que consta en que los desarrolladores venden los predios a los usuarios finales previo a presentar los informes a la Secretaría de Medioambiente, generando conflictos entre los compradores de lotes con créditos y la falta de autorización por parte del Estado.

Los entrevistados coinciden con el diagnóstico. Levin (entrevista 22/04/2024) nos dijo que no sólo hubo un gran avance de la urbanización, sino

que fue de mala calidad también. La ocupación de terrenos no aptos y la falta de infraestructura fueron las problemáticas más destacadas. Asigna a los municipios un rol central en ello, ya que el poder de fiscalización pasa por el nivel local. La legislación provincial puede aprobar algunos estudios y exigir a través de ciertas leyes, pero no cuenta con el poder de policía ni el de fiscalización. Sartorio (entrevista 12/04/2024), por su parte, nos manifestó que la ocupación del suelo fue la cuestión principal que motivó tanto a la provincia como a la ciudad de Rosario a desarrollar políticas públicas de orden metropolitano.

Las comunas y municipios que no cuentan con legislación suficiente para ordenar el avance urbano tienen un respaldo provincial en las leyes N° 11.525, que instruye la habilitación de parques industriales y en la citada N° 11.717; en la resolución N° 292/13 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia para la categorización ambiental a las subdivisiones de inmuebles y loteos para urbanización; en la ley N° 11.730 de definición de áreas inundables; en el decreto N° 0048/09 sobre la primer etapa de ordenamiento territorial de bosques nativos, y; en la ley N° 12.175 que detalla el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.

La escasa oferta de tierras en Rosario, la débil legislación local del resto del AMR y su insuficiente complemento provincial explican en parte las nuevas urbanizaciones. Pero los desarrolladores inmobiliarios privados como actor central del proceso explican otra gran parte del fenómeno.

Desarrollos Privados

¿Desde cuándo los desarrolladores inmobiliarios privados comenzaron a ser un actor clave en la urbanización del AMR? Desde mediados de la década de 1990, cuando el proceso de adquisición de segunda vivienda con fines recreativos de fin de semana se volvió una demanda de sectores de ingresos medio-altos y altos (Bragós et al, 2015). Desde los años '60, la segunda vivienda era una demanda de sectores de varios segmentos, pero reducida en volumen. Los loteos eran simples inscripciones en catastro y no se contaba con ningún equipamiento urbano ni se proyectaba tampoco. A mediados de los '90, el mercado de segunda vivienda evolucionó en prestaciones y se concentró en los segmentos de mayores ingresos. Se incorporó la novedad de enclaves cerrados,

tales como barrios privados o clubes de campo con sus equipamientos recreativos y deportivos. Esta oferta comenzó a incorporar la propuesta residencial, aunque manteniéndose por debajo de la demanda dominante recreativa.

La naturaleza de este proceso no se mantuvo homogénea durante su desarrollo. La crisis económica de 2001 tuvo un impacto directo sobre la ocupación del territorio. En la recuperación posterior, que incluyó devaluación y aumento de los precios de las commodities, la especulación financiera perdió terreno ante la especulación inmobiliaria. La propiedad inmobiliaria (terreno y vivienda) incrementó su valor volviéndose un atractivo activo financiero, desplazando a los mercados financieros tradicionales como grandes protagonistas de la especulación (Bragós et al, 2015).

Por otro lado, los ahorros familiares también optaron en gran volumen por inversiones en el mercado inmobiliario para resguardo de valor, evitando el sistema bancario tradicional y su reciente antecedente coloquialmente llamado “corralito”. La recuperación económica también incorporó a segmentos medios a planificar el objetivo de la casa propia. En el año 2012 se encuentra un salto en la demanda en este sentido, dado que se inicia el programa PROCREAR Bicentenario¹⁹ (Bragós et al, 2015). Según el propio ECOM, Funes y Roldán concentraron el 44% de los créditos del programa asignados al total del AMR. Ese 44% corresponde a un total de 2.948 créditos (ECOM, 2023).

Estos elementos potenciaron fuertemente la especulación inmobiliaria, práctica mercantil que consiste en la búsqueda la ganancia entre dos momentos de precios de mercado, mediante la compra venta de bienes inmuebles, basada en la creencia del incremento del valor del bien. Hay tres tipos de especulación (Barenboim, 2013). En primer lugar, la *protoespeculación*, situación de usuarios de viviendas que invierten en el mercado inmobiliario con dos lógicas que se superponen. La propiedad es un bien de uso, pero también un bien de inversión. En segundo lugar, la *especulación pasiva*, que se destaca porque los agentes

¹⁹ El PROCREAR, cuyo nombre completo era Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, fue una iniciativa de Presidencia de la Nación del año 2012 que tenía por objetivo viabilizar créditos para la compra, construcción y/o refacción de viviendas. Los créditos eran a pagar a 20 o 30 años con tasas desde 2% al 14%, promediando cerca de 20 puntos porcentuales debajo de la inflación. En el período 2012-2015 se otorgaron más de 23.000 créditos.

especializados que la llevan adelante cuentan con información privilegiada, siendo ejemplo, la futura construcción de algún trazado vial o las intenciones de urbanizar en un futuro, impulsadas por privados o el Estado. También es característico en este tipo de especulación no mediar ningún proceso productivo ni contar con la lógica del bien de uso. Finalmente, el tercer tipo es la *especulación inductiva*. Los agentes especuladores intervienen en el territorio, urbanizándolo, aumentando su valor patrimonial, para luego apropiarse de la variación del precio del suelo y de la plusvalía de la construcción. Es un modo de especulación que exige mucho capital, además de la experiencia y el acceso a información privilegiada. Es el caso típico de los desarrolladores inmobiliarios que ofrecen lotes en los enclaves urbanísticos.

Corredor Funes-Roldán

Como identificamos anteriormente, dentro del cuadrante Oeste del AMR, las localidades de Funes y Roldán son las que protagonizaron el proceso. Desde 1991 hasta el 2022, Funes creció 340,9% y Roldán 107,1%. En el cuadro 4 vemos el detalle por período.

CUADRO 4. Variación poblacional en el corredor Funes-Roldán

Territorio	Población				Variación (%)		
	1991	2001	2010	2022	1991-2001	2001-2010	2010-2022
Funes	8.952	14.750	23.520	39.472	64,7%	59,5%	67,9%
Roldán	9.382	11.468	14.299	19.429	22,2%	24,7%	35,9%
Corredor F-R	18.334	26.218	37.819	58.901	43,0%	44,2%	55,7%
Rosario	908.875	909.397	948.163	1.006.900	0,06%	4,3%	6,2%

Territorio	Variación (abs)			Variación puntas	
	1991-2001	2001-2010	2010-2022	1991-2022 (%)	1991-2022 (abs)
Funes	5.798	8.770	15.952	340,9%	30.520
Roldán	2.086	2.831	5.130	107,1%	10.047
Corredor F-R	7.884	11.601	21.082	221,3%	40.567
Rosario	522	38.766	58.737	10,8%	98.025

FUENTE: Producción propia en base a datos del INDEC y del IPEC.

Ese crecimiento poblacional tiene la siguiente correspondencia con el crecimiento de la superficie de hectáreas urbanizadas, que podemos verla en el cuadro 5.

CUADRO 5. Variación de la superficie urbanizada en el corredor Funes-Roldán

Territorio	Superficie Total (has)	Superficie urbanizada (has)			Variación (%)		Variación (abs)	
		2001	2010	2022	2001-2010	2010-2022	2001-2010	2010-2022
Funes	10.000	1.871	2.186	4.022	16,8%	83,9%	315	1.836
Roldán	11.400	952	1.422	2.250	49,3%	58,2%	470	828
Corredor F-R	21.400	2.823	3.608	6.272	27,8%	78,3%	785	2.664

FUENTE: Barenboim, 2023:59.

Ahora bien, si cruzamos los datos de ambos cuadros podremos obtener la densidad poblacional, entendida como habitante por hectárea (hab/has) de cada localidad. Podemos verlo en el cuadro 6. La relación de hab/has tanto en cada localidad como en el análisis agregado tuvo un comportamiento similar, donde luego de una sutil mejora en el primer período se registra un retroceso.

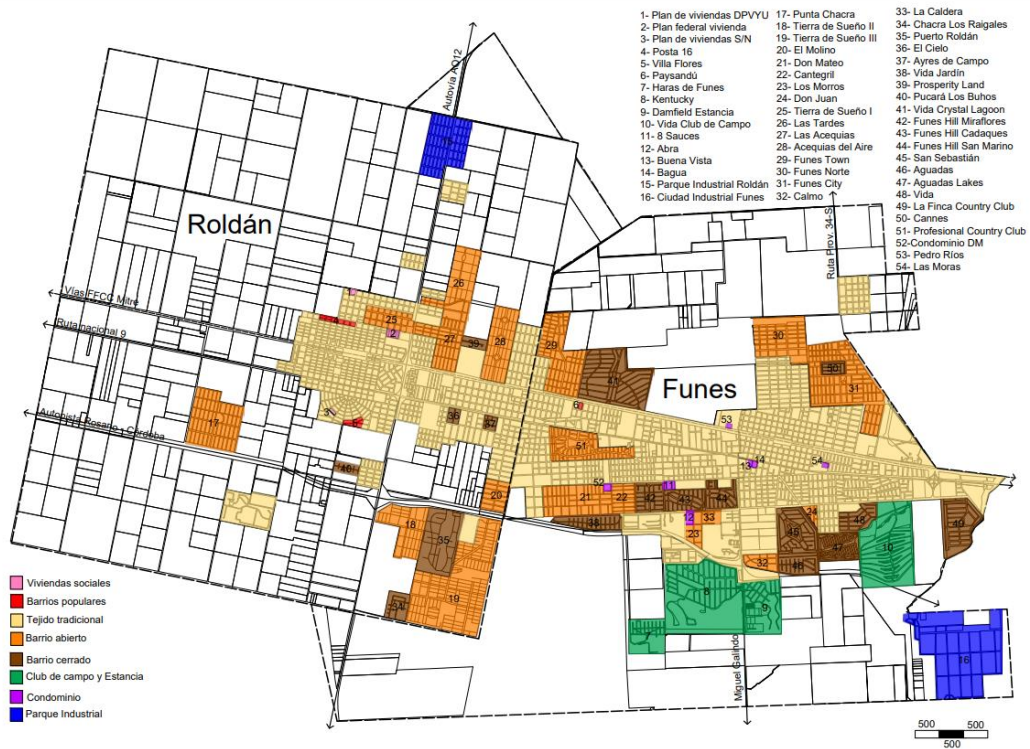
CUADRO 6. Densidad poblacional en el corredor Funes-Roldán

Territorio	Población			Superficie Urbanizada (ha)			Densidad (hab/ha)		
	2001	2010	2022	2001	2010	2022	2001	2010	2022
Funes	14.750	23.520	39.472	1.871	2.186	4.022	7,8	10,7	9,8
Roldán	11.468	14.299	19.429	952	1.422	2.250	12	10,1	8,6
Corredor F-R	26.218	37.819	58.901	2.823	3.608	6.272	9,3	10,5	9,4

FUENTE: Barenboim, 2023:59.

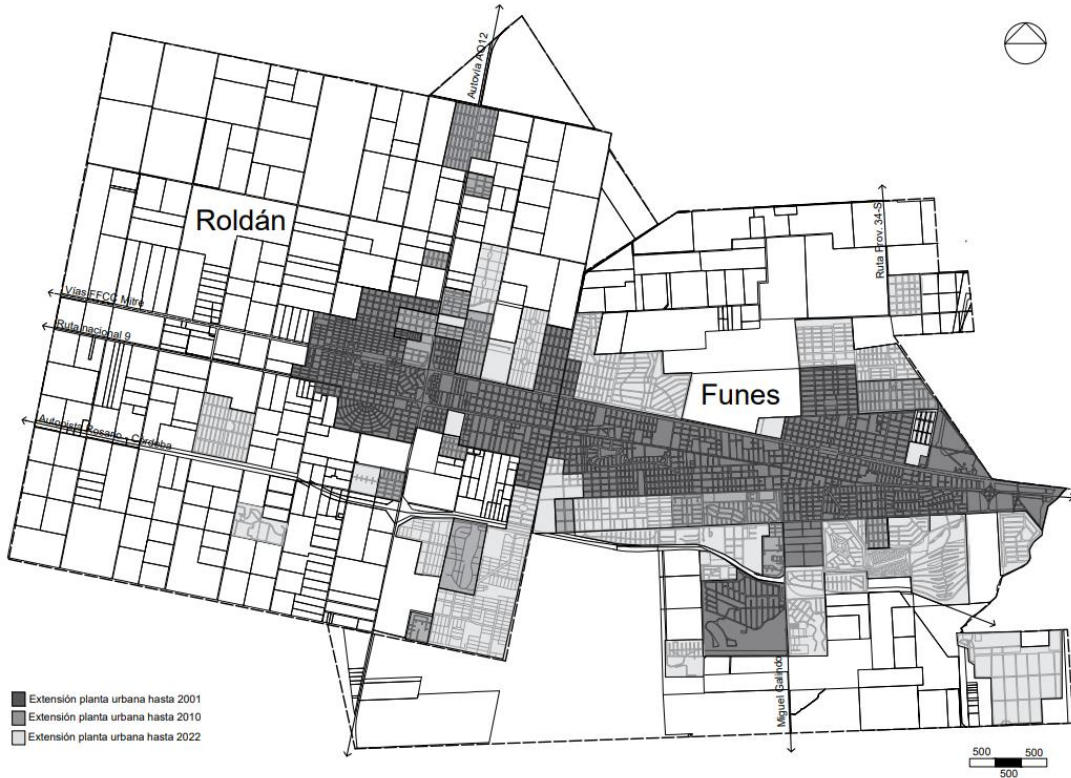
Es importante también desagregar de qué manera están urbanizadas las hectáreas consideradas. En Funes el 66,91% es de uso residencial, pero el 14,2% es residencial en construcción. Por lo que contamos con un total de 81,11% del total urbanizado destinado a uso residencial. El resto se reparte en uso administrativo, áreas verdes, uso industrial, comercial, entre otros. En Roldán contamos con valores similares, donde el 86,73% está destinado al uso residencial. En la ilustración 2 puede verse la distribución y en la ilustración 3 la extensión de la planta urbana en los años bajo análisis.

ILUSTRACIÓN 2. Distribución de los modos de ocupación de la planta urbana en el corredor Funes-Roldán



FUENTE: Barenboim, 2023:60

ILUSTRACIÓN 3. Extensión de la planta urbana según etapas en el corredor Funes-Roldán



FUENTE: Barenboim 2023:59.

Es importante desagregar la composición de la planta urbanizada. Si nos detenemos en el cuadro 7, veremos que las nuevas urbanizaciones en el corredor Funes-Roldán ya ascienden al 42,11%. Es un porcentaje que se acerca al 51,8% que compone el tejido tradicional, alterando notablemente el perfil de la ciudad.

En Funes hay 10 barrios abiertos que ocupan el 15,91% de la planta urbana, mientras que en Roldán la relación se invierte. Tiene 8 barrios abiertos en el 33,73% de la planta urbana.

Los 11 barrios cerrados de Funes representan el 13,63% de la planta urbana. En Roldán, sus 6 barrios cerrados ocupan el 7,2% del suelo urbanizado.

Los clubes de campo y estancias sólo se encuentran en Funes y ocupan el 13,1% de la planta urbana, en un porcentaje similar al de los barrios privados. Esto nos dice que la discontinuidad y fragmentación de la ciudad es profunda, ya que supera levemente el 25% del trazado urbano de la ciudad.

Los condominios son la última tipología que responde a los nuevos modos de urbanización. Al momento sólo se encuentran en Funes alcanzando tan sólo el 0,17% de la planta urbana.

CUADRO 7. Composición de la planta urbanizada en el corredor Funes-Roldán

Localidad	Tipos de Zonas	Superficies (h)	% Sup. en territorio	Sup. total (h)
Funes	Tejido tradicional	2039	50,70	4022
	Barrio abierto	640	15,91	
	Barrio cerrado	548	13,63	
	Club de campo y estancia	527	13,10	
	Condominios	7	0,17	
	Barrios populares	1	0,02	
	Vivienda social	0	0,00	
	Parque industrial	260	6,46	
Roldán	Tejido tradicional	1210	53,78	2250
	Barrio abierto	759	33,73	
	Barrio cerrado	162	7,20	
	Club de campo y estancia	0	0,00	
	Condominios	0	0,00	
	Barrios populares	14	0,62	
	Vivienda social	7	0,31	
	Parque industrial	98	4,36	
Corredor F-R	Tejido tradicional	3249	51,80	6272
	Barrio abierto	1399	22,31	
	Barrio cerrado	710	11,32	
	Club de campo y estancia	527	8,40	
	Condominios	7	0,11	
	Barrios populares	15	0,24	
	Vivienda social	7	0,11	
	Parque industrial	358	5,71	

FUENTE: Barenboim 2023:60.

Nos interesa destacar de estas tipologías **el ineficiente uso del suelo** que suponen desde la etapa de proyección del emprendimiento. Por ejemplo, los 11 barrios cerrados de Funes que ocupan el 13,63% del territorio urbano cuentan con lotes para viviendas unifamiliares que varían entre los 600 m² y los 1.200 m², siendo los de 800 m² los más usuales, como podemos ver en el cuadro 8. Es decir, la especulación inductiva se propone desde la planificación el uso ineficiente del suelo. Estas nuevas urbanizaciones regidas por el interés privado no contemplan la sostenibilidad de la ocupación del espacio. Recuperamos el diagnóstico de Ricardo Kingsland (2021): la relación conveniente y sustentable para las prestaciones públicas urbanas es de 75 hab/has. Lotes de 800 m² para viviendas unifamiliares suponen alrededor de 5 hab/has, como podemos ver en el cuadro 8.

Es importante caracterizar estas tipologías urbanísticas que encontramos en el corredor Funes-Roldán, porque si bien aquí las encontramos de manera concentrada, no son privativas del corredor, sino que se extienden por todo el AMR. Podemos ver ejemplos de avances en este sentido en varias localidades. Por ejemplo, la marca Tierra de Sueños comercializada por la empresa Aldic Emprendimientos Inmobiliarios, cuenta con sus tres primeras intervenciones en Roldán, llamadas Tierra de Sueños I, II y III. Luego se expandió a otras localidades como Alvear, Puerto General San Martín, Arroyo Seco y, por fuera del AMR, Casilda. Uno de los más ambiciosos de estos proyectos es el de Arroyo Seco donde se construirá infraestructura asociada a actividades náuticas. El patrón de urbanización es el mismo, en el cuadro 9 podemos verlo.

CUADRO 8. Características de los barrios cerrados de Funes

Localidad	Nombre	Sup. total (h)	Cant. lotes	Sup. lote (m ²)	Amenities/equipamientos	Infraestructuras	Desarrolladora
Funes	Funes Hill San Marino	34	274	800 a 1600	Club house, pileta, canchas de tenis y canchas de fútbol.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Funes Hill Cadaqués	35	300	800	Cancha de fútbol, cancha de tenis, club house con restaurante, quincho con parrilleros y pileta.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Funes Hill Miraflores	35	208	800	Gimnasio, solarium, pileta, SUM, canchas de fútbol y tenis.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	San Sebastian	68	587	800 a 1200	Club house, quinchos, 6 canchas de tenis, 2 canchas de fútbol 7, pileta climatizada, piletas para niños y para mayores, juegos para niños, dos bosques y una plaza central.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable por ósmosis inversa, pavimento, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	Aguadas	30	284	800	Gimnasio, lounge, kinder, área de juegos infantiles, quincho, bar, restaurante, pileta climatizada, solarium, microcine, spa y canchas de tenis y fútbol.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable (planta potabilizadora), pavimento, telecomunicación y seguridad.	MOR
	Aguadas Lake	50	500	500 a 600	Club house, piletas, playas de arena, gimnasio, canchas de fútbol y tenis, circuito de running/ciclismo, espacio coworking y canales para actividades náuticas.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable (planta potabilizadora), pavimento, telecomunicación y seguridad.	Ayres del Paraná
	Vida	35	294	800 a 1300	Club house, quinchos, 2 piletas descubiertas, solarium, juegos infantiles con arenero, 2 canchas de tenis, cancha de fútbol 5 y de paddle.	Electricidad, gas natural, cloaca, agua potable por ósmosis inversa, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Vida Crystal Lagoon	150	1042	600 a 1200	Laguna cristalina de 23 300m ² , un muelle, juegos inflables, playas de arena, servicios de playa y puesto de comida. Club house, centro de eventos, cancha de voleibol, restaurante, parque natural y juegos infantiles. Península con mirador y estacionamientos.	Electricidad, gas natural, red interna de cloaca, agua por ósmosis inversa, pavimento, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	Vida Jardín	34	más 200	800 a 1100	Canchas de fútbol, tenis y pádel, piscina.	Electricidad, agua por ósmosis inversa, gas natural, pavimento, cloacas, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	La Finca	64	443	800	5 canchas de tenis, 1 cancha de fútbol 9, 1 cancha de pádel, lago con circuito, gimnasio, restaurante, club de vinos, pileta, quincho abierto y proyección de paseo comercial.	Electricidad, agua potable, gas natural, cloacas, pavimento, telecomunicaciones y seguridad.	Araya-Escalante
	Cannes	13	194	457 a 660	2 SUM, sala de recreación, estacionamiento, gimnasio, piscina, vestuarios y plaza de juegos.	Electricidad, agua potable, gas natural, cloacas, pavimento, telecomunicación y seguridad.	MA Desarrollos

FUENTE: Barenboim 2023:64.

CUADRO 9. Características de los desarrollos de la marca Tierra de Sueños

Nombre de las urbanizaciones	Superficie (has)	Cantidad de lotes	Superficie lotes (m ²)
Tierra de Sueños 1	40	480	400 / 900
Tierra de Sueños 2	80	1.100	360 / 1.100
Tierra de Sueños 3	265	4.000	360 / 1.000
Tierra de Sueños Casilda	48	800	300 / 650
Tierra de Sueños Alvear	26	440	300 / 600
Tierra de Sueños PGSM ⁽¹⁾	122	2.300	300 / 650
Tierra de Sueños Ciudad Náutica ⁽²⁾	100	1.300	300 / 1.100
Total	681	10.420	

FUENTE: Bragós y Ochoa 2014:918.

El avance de este tipo de ocupación del suelo no es un problema por las características particulares que ofrece. Sino por el ineficiente uso del recurso suelo. La urbanización disgregada de los centros tradicionales urbanos tiene múltiples efectos e impactos tanto en el ambiente como en la sociedad. En primer lugar, genera un grave problema de movilidad ya que los servicios públicos de transporte tienen alcances definidos y en el AMR los que funcionan de modo regular suelen ser los interurbanos que solo ocupan los corredores centrales o las líneas de la ciudad de Rosario que pudieran extenderse ocasionalmente vía negociaciones. Las localidades no suelen contar con servicios de transporte público propio. Esto acentúa la dependencia del transporte automotor privado. En ese sentido se yuxtaponen los usos de la infraestructura, comprometiendo la sostenibilidad. Ejemplo de ello es la congestión habitual en horarios pico de la autopista Rosario-Córdoba, dado que su uso original contemplaba la conexión rápida de las dos grandes ciudades, pero no la conexión diaria y cotidiana de la periferia rosarina. Además de que la agravada dependencia del uso del automóvil particular es una emisión de contaminantes evitable.

En cuanto a infraestructura, la provisión de servicios esenciales tales como electricidad, gas o agua se vuelven sumamente costosas, independientemente de quien costee las obras. Levin (entrevista 22/04/2024) sintetizó la cuestión en que “una ciudad extendida es una ciudad cara”, refiriéndose tanto a la prestación de servicios de gas o luz, como también a la conectividad y a la recolección de residuos, por nombrar algunos ejemplos.

Otro de los problemas que surgen bajo estas urbanizaciones comprende el límite de usos de agrotóxicos. Es una frontera que necesita redefinirse ante nuevos avances, agudizando la problemática entre privados y los usos del suelo.

La fragmentación urbana conlleva también un problema social en tanto falta la construcción simbólica de espacios comunes y apropiación colectiva. Responden a imaginarios y deseos autónomos satisfechos por una lógica mercantil que se traduce en la composición de un mosaico de espacios lindantes pero sin contacto. Si contamos que dentro de los nuevos artefactos urbanos encontramos a las grandes autopistas rápidas o los centros comerciales, podemos inferir que los espacios públicos de encuentros sociales acentúan su

fragmentación. No sólo entre estratos sociales que progresivamente profundizan su distancia, sino también bajo la perspectiva de acentuar la individualización y la soledad que proponen los *no lugares* (Augé, 1992)., tanto en su modalidad mas limitada como profunda, es una experiencia que se vuelve un “componente esencial de toda existencia social”, como detallamos en el apartado anterior.

Las aprobaciones locales al margen de las habilitaciones provinciales de la Secretaría de Medioambiente, atentan contra la sostenibilidad ambiental del espacio. Una de las consecuencias más visibles se da por las anegaciones ante desbordes de cauces naturales ante precipitaciones por encima del promedio. El agua no puede seguir el natural desagote ya que se encuentra con terrenos nivelados o construcciones que obstruyen el curso del agua excedente.

Dijimos que la migración intrametropolitana se explica por la escasez de oferta de terrenos para la construcción en la ciudad central complementada por una rentable actitud especulativa de desarrolladores privados. Esto se traduce en un ineficiente uso del recurso suelo. El problema no radica en ninguna de las tipologías de las nuevas urbanizaciones *per se*, sino en la falta de conducción estratégica del proceso clasificando terrenos y habilitando obras sin perspectiva sustentable a largo plazo. El ECOM y las distintas iniciativas de planificación trataron de ocupar ese lugar. ¿En Funes y Roldán lo lograron?

CAPÍTULO 4: TENSIONES

Barenboim (2011:132) caracteriza al proceso descrito como “planificación por omisión”, donde el Estado deja libradas las transformaciones a las fuerzas del mercado. Mirta Levin nos manifestó la misma idea sosteniendo que el incumplimiento tiene que ver con cuánto fiscaliza el Estado, agregando de que el privado va a cruzar la línea en tanto el Estado lo deje (entrevista 22/04/2024). Es una lectura que nos sugiere una explicación de por qué tanto Funes como Roldán mantuvieron distancia del ECOM y de la invitación a la construcción de este espacio metropolitano.

Funes y Roldán son dos de las localidades que más inversiones inmobiliarias han recibido, tal como vimos en el apartado precedente. A continuación, daremos cuenta de las principales tensiones derivadas de las nuevas urbanizaciones que tomaron estado público y fueron parte de la agenda de los actores involucrados: desarrolladores, funcionarios, damnificados. Veremos cómo se desarrolló la discusión en el marco de urbanizaciones incompletas, proyectos con aprobaciones parciales, manifestaciones y demandas. Caracterizaremos a los actores involucrados y sus posicionamientos relativos.

Funes - Conflictos

Durante la gestión de la intendenta Mónica Tomei (2011-2015), dirigente radical perteneciente al Frente Progresista Cívico y Social, comenzaron a manifestarse de manera pública posiciones asociadas a las problemáticas derivadas del proceso de urbanización. Durante su gestión no hubo aprobaciones de nuevos emprendimientos de magnitud, pero la discusión ganó lugar en la agenda pública.

En el año 2012, la ciudad de Funes sufrió gravemente por dos inundaciones que afectaron vastas zonas. En virtud de ello se conformó la Comisión de Seguimiento de Obras. Su propósito era exigir y fiscalizar las obras necesarias para evitar futuras anegaciones y su composición era netamente vecinal. Ante el primer evento sucedido a raíz del temporal de los días 21 y 22 de octubre, la Comisión rápidamente conformada logró una reunión el 3 de

noviembre con funcionarios locales para exigir “respuestas urgentes”²⁰. La Comisión estaba compuesta por vecinos de casi todas las zonas catastrales de Funes²¹. Ante más de cien personas, dos funcionarios del gobierno de Tomei, el secretario de gobierno Gonzalo Miranda Aguiar y el titular de Obras Públicas José Luis Páramo, dieron a conocer dos proyectos para aliviar la situación: ensanchamiento y limpieza de canales y una expropiación de terrenos al Oeste para que oficien de reservorio para un normal escurrimiento de aguas.

El encuentro tuvo un segundo momento, donde la Comisión definió delegados para el Comité de Cuenca del Ludueña, a reunirse en los próximos días en la ciudad de Pérez. La conformación del Comité respondía a una ley provincial de 1986 que disponía su creación y llevaba veinticinco años postergada. Días previos a la mencionada cita, el 30 de octubre, en el Museo Ferroviario Juan Murray de Funes quedó conformado con la presencia de delegados y autoridades de Rosario, Soldini, Zavalla, Roldán, Funes, Luis Palacios, Ibarlucea, Fray Luis Beltrán, Ricardone, Pérez, Coronel Arnold y Pujato, además de autoridades provinciales. Al encuentro asistieron cerca de 200 vecinos de Funes afectados por los anegamientos recientes²². La nutrida participación de los vecinos locales fue importante para la concreción de ambas organizaciones. Para la reunión siguiente del 8 de noviembre, el Comité contó con cuatro representantes de la Comisión de Seguimiento de Obras.

Transcurrido un mes de ese inicial encuentro y sin mayores respuestas por parte de las autoridades, los vecinos de las zonas 8 y 9 de Funes cortaron la ruta 9 a la altura de la garita 16 exigiendo las obras hídricas al municipio. El incidente contó con una gigantesca bandera, quema de cubiertas, reparto de folletos y consignas vociferadas desde un megáfono. El hecho tuvo una significación especial porque se realizó el día 2 de diciembre y el 19 de diciembre sucedió el segundo temporal que tuvo alcances mayores que su predecesor de

²⁰ Info Funes (05/11/2012). “Inundaciones: Los vecinos controlarán las obras del Municipio”. <https://infofunes.com.ar/noticias/2467-inundaciones--vecinos-controlar--n-las-obras-del-municipio>

²¹ Representantes de las zonas 2, 3, 4, 5, 8 y 9. Éstas últimas dos fueron las más afectadas por anegaciones y quienes retuvieron la representación para el Comité de Cuenca del Ludueña.

²² La Capital (31/10/2012). “Quedó conformado el Comité de Cuenca del Ludueña”. <https://www.lacapital.com.ar/quedo-conformado-el-comite-cuenca-del-ludueña-n366597.html#fbk-comments-link>

octubre. Los principales damnificados fueron los vecinos de las zonas 8 y 9, y en menor medida los de la 4 y 5²³.

La respuesta de fondo ante esta problemática finalmente llegó desde el gobierno provincial con la construcción del Aliviador III. Demandó una inversión de 300 millones de pesos²⁴, fue inaugurado en 2016 y consta de un tubo subterráneo de cinco metros de diámetro y 2.300 de largo que funciona como un *by pass* ante crecidas del Ludueña o fuertes precipitaciones²⁵. Para lo inmediato hubo un desembolso no reintegrable en enero de 2013 de 300 mil pesos.

En las explicaciones a las anegaciones se encuentran diferentes elementos. La intendenta Tomei sostuvo que con 250 milímetros de lluvia es muy difícil evitar los desbordes aún con los mejores sistemas hídricos²⁶. También manifestó que las capacidades de los municipios se revelan insuficientes ante hechos de esta magnitud, solicitando asistencia al gobierno nacional vía Twitter²⁷. No faltaron los posicionamientos que sostenían que la construcción del Aliviador III había sido tardía, tales como los diputados provinciales Alejandra Vucasovich y Federico Angelini quienes elevaron pedidos de informes al gobernador Bonfatti para conocer la situación de la obra licitada y adjudicada aunque no empezada en aquel 2012²⁸. En ese sentido se expresó el edil funense Horacio Rímini respecto del senador departamental Miguel Lifschitz, quien adjudicó responsabilidades compartidas a los gobiernos locales y provincial por el desarrollo de la urbanización. Rímini replicó que

“Funes tiene en todas sus ordenanzas la aprobación de la Provincia, que es la mayor responsable por falta de obras de infraestructura. El Aliviador 3 se suspendió en dos oportunidades. Que la Provincia se ponga las pilas, que gaste plata en obras”²⁹.

Pero, como citamos anteriormente, la literatura especializada, los informes técnicos del ECOM y los entrevistados coinciden en que la anárquica

²³ Info Funes (20/12/2012). “Tomei: ‘Con más de 250 milímetros no hay sistema hídrico que aguante’”. <https://infofunes.com.ar/noticias/2717-tomei----con-m--s-de-250-mil--metros-no-hay-sistema-h--drico-que-aguante-->

²⁴ El tipo de cambio en 2012 promedió los \$4,50, por lo que la obra demandó una inversión de poco más de 65 millones de dólares.

²⁵ [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209427/\(subtema\)/206664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209427/(subtema)/206664)

²⁶ Info Funes (20/12/2012). “Tomei: ‘Con más de 250 milímetros no hay sistema hídrico que aguante’”. <https://infofunes.com.ar/noticias/2717-tomei----con-m--s-de-250-mil--metros-no-hay-sistema-h--drico-que-aguante-->

²⁷ Punto Biz (19/04/2013). “Tomei y un mensaje a Cristina por Twitter: ‘Funes también se inundó’”. <https://puntobiz.com.ar/chismes/2013-4-19-7-0-0-tomei-y-un-mensaje-a-cristina-por-twitter-funes-tambien-se-inundando>

²⁸ Info Funes (24/10/2012). “No culpes a la lluvia: advierten la falta de obras clave para evitar inundaciones”. <https://infofunes.com.ar/noticias/2401-no-culpes-a-la-lluvia--advierten-la-falta-de-obras-clave-para-evitar-inundaciones-->

²⁹ Info Funes (20/11/2012). “Preocupación en Funes por obras encaradas en Roldán tras la inundación”. <https://infofunes.com.ar/noticias/2560-preocupaci--n-en-funes-por-obras-encaradas-en-rold--n-tras-la-inundaci--n-->

ocupación de suelo rústico colaboró con la impermeabilización de la tierra, alterando el natural curso del agua de precipitaciones, convirtiéndose en el principal elemento explicativo.

Otro episodio conflictivo de la administración Tomei (y las sucesivas) se desarrolló en torno a los barrios abiertos Funes City y Funes Town. Son barrios abiertos localizados en la zona noreste y noroeste, respectivamente, de la ciudad. Ambos proyectos son responsabilidad de la desarrolladora inmobiliaria Grupo Lands y Gilli Inmobiliarias. En el año 2009, bajo administración del intendente Juvenal Rímimi (2007-2011), radical por el Frente Progresista Cívico y Social, se dictaron las primeras ordenanzas que autorizaban a la constitución de los fideicomisos para avanzar con los proyectos. En ese momento se detecta una primera negligencia por parte de la intendencia, dado que sólo exigía a los desarrolladores la instalación de una planta de ósmosis inversa, el revestimiento de un tramo del canal Salvat y la construcción de una acequia revestida. En lo que respecta al resto de los servicios no había mención de responsabilidades.

Durante el 2011 comenzaron los primeros inconvenientes dado que los fiduciarios no podían escriturar, ya que la Secretaría de Medioambiente de la Provincia no aprobaba el estudio de impacto ambiental (exigido por la ley N° 11.717) por la falta de obras, entre ellas la planta de ósmosis acordada con el desarrollador, pero también las que aseguren la provisión de los demás servicios. Al año siguiente, con el agravante de ser beneficiarios del programa PROCREAR que exigía escritura para su asignación, los vecinos comenzaron a marchar demandando poder escriturar sus propiedades. En el año 2013 escaló el conflicto y se instaló una carpa de vecinos autoconvocados frente a la municipalidad de Funes.

La administración de Tomei decidió celebrar convenios con los desarrolladores encuadrados en el “Compromiso Ambiental y de Desarrollo Sustentable”. En él se acordaban planes para avanzar con las obras, reservas fiscales y se agregaba la construcción de una escuela. Hubo desencuentros entre el ejecutivo y el Concejo local, con normativas que cambiaban la naturaleza

de los acuerdos, situación que sumó zozobra a un ya incómodo clima³⁰. Independientemente de ello, el convenio agregó una novedad para los futuros desarrollos. En su cláusula XI crea la “Etiqueta de Emprendimiento Responsable”, distinción que otorgará la ciudad a los desarrollos que hayan logrado la habilitación de la Secretaría de Medioambiente conforme a la ley provincial N° 11.717³¹. No es un certificado de habilitación, sino de carácter informativo.

En ese marco, los desarrolladores inmobiliarios responsables de City y Town declararon que el municipio sólo agregaba trabas y alejaba la posibilidad de los compradores de escriturar³². Es una situación que podría encuadrarse en la citada maniobra descrita por Bragós, donde se avanza en el proceso comercial sin los debidos permisos y luego la ciudadanía damnificada reclama ante el Estado.

Hacia noviembre de ese año finalmente se aprobaron los loteos y comenzaron a escriturar priorizando a los beneficiarios del PROCREAR. Sin embargo, el conflicto no se detuvo aquí. Las obras de infraestructura continuaban sin hacerse y lo que el gobierno de Tomei logró fue la cesión en garantía de 54 lotes vía fideicomiso garantizado por el Banco Municipal de Rosario. A pesar de ello, muchos de esos lotes fueron vendidos por Lands, tanto en la administración de Tomei como en la que la sucedió, de Diego Barreto.

En 2018 la justicia dictó la quiebra de Federico Carlos Gilli, empresario rosarino, director del Grupo Lands y socio de Gilli Inmobiliarias por estos casos y un tercero en Villa Constitución. En 2021, el municipio, ya bajo la administración de Rolvider Santacroce, denunció a ambas firmas ante el Ministerio Público de la Acusación diciendo que

“[...] para sortear las obligaciones impuestas se desplegaron diferentes maniobras defraudatorias y esto provoca que a la fecha se deban realizar con dinero público. Millonarias obras para llevar agua y gas que tendría que haber sido financiadas por los empresarios inmobiliarios”³³.

³⁰ Info Funes (22/03/2013). “Tomei: Actuamos en defensa de los vecinos”. <https://infofunes.com.ar/noticias/3065-tomei---actuamos-en-defensa-de-los-vecinos->

³¹ Convenio de compromiso ambiental y de desarrollo sustentable “emprendimiento urbanístico responsable”. Municipalidad de Funes, 2012.

³² La Capital (02/08/2013). “Las autoridades funenses refutaron emprendedores”. <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/las-autoridades-funenses-refutaron-emprendedores-n577621.html>

³³ Abogados Rosario (08/11/2021). “Denuncian por estafa a un importante desarrollador inmobiliario en Funes”. <https://www.abogadosrosario.com/noticias/leer/12793-denuncian-por-estafa-importante-desarrollador-inmobiliario-funes.html>

Al 2023 no se registraba la prestación de servicios en los barrios abiertos Funes City y Funes Town.

Un tercer evento que reseñaremos tuvo su climáx durante diciembre de 2015. En diciembre de ese año se renovaron las autoridades, tanto del ejecutivo con la asunción de Diego León Barreto por el PRO; como del cuerpo legislativo donde se renovó la mitad del cuerpo, tres bancas, que fueron ocupadas una por el Frente Para la Victoria (PJ), otra por Cambiemos (PRO) y la última por el Frente Progresista Cívico y Social (UCR). La composición del Concejo quedó dividida en tercios, dos bancas para cada frente, alcanzando así el total de seis bancas.

En la última sesión del año, con el intendente Diego León Barreto recientemente asumido y con un Concejo renovado, se votó a libro cerrado la autorización de tres nuevas urbanizaciones: un parque industrial y dos proyectos residenciales, un barrio privado y un complejo de condominios. Dos de los proyectos fueron ingresados ocho horas antes de su tratamiento. Además de que para la aprobación de los condominios fue necesario modificar la legislación vigente que prohibía la edificación en altura en la zona asignada. La sesión se desarrolló de manera rápida, concluyendo en menos de dos horas los debates en comisión y en el pleno. Juan Rímini del Frente Progresista fue la única abstención.

Esto generó una fuerte respuesta que incluyó movilizaciones y asambleas públicas frente a la municipalidad. Los medios de comunicación estiman doscientos ciudadanos movilizadas³⁴. El proceso habilitó la conformación de la Multisectorial por el Plan Estratégico Funes, compuesta por partidos políticos, vecinales, sindicatos, agrupaciones y vecinos. También se conformó la Junta de Vecinales. Son dos organizaciones que se mantendrían activas durante la gestión de Barreto, celebrando encuentros con el ECOM, funcionarios provinciales, legisladores provinciales y nacionales, además de varias movilizaciones. La consigna de los espacios era “Ni un metro de urbanización sin Plan Estratégico”.

³⁴ Info Funes 28/12/2015. “Si quieren modificar la ciudad que consulten a la gente”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6340-si-quieren-modificar-a-la-ciudad-que-consulten-a-la-gente->

A pesar de esa respuesta, en febrero de 2016 el intendente promulgó las ordenanzas anunciando que los inversores se comprometieron a realizar una rotonda en Galindo, la avenida Fuerza Aérea y cincuenta cuadras de pavimento³⁵. Respecto de las movilizaciones sostuvo que

“hay dirigentes que malinformaron a los ciudadanos. En varias oportunidades utilizaron temas de la ciudad como una herramienta política para intentar desprestigiarnos. Es mentira que no hubo debate y que se aprobó a libro cerrado. El Concejo aprobó todos los proyectos conforme a los mecanismos formales que establece la normativa y este no es un dato menor. La ordenanza está correctamente aprobada por los concejales que representan a la mayoría de las fuerzas políticas de la ciudad”³⁶.

Sin embargo, en ese mismo mes declaró que no habrá nuevos proyectos aprobados hasta tanto no se cuente con un nuevo plan urbano estratégico. Dijo que

“Son los últimos mientras no haya un plan estratégico. Nosotros enviamos un decreto la semana pasada al Concejo esperando la apertura de sesiones para que no se apruebe ninguna urbanización más hasta tanto no esté el plan estratégico. Nuestros secretarios tienen la obligación de empezar a trabajar en esto y convocar a todas las fuerzas vivas que quieran formar parte de este plan. Van a ser convocadas las vecinales, los clubes, la iglesia, la iglesia cristiana, los privados, nosotros como Estado. Van a estar todos incluidos, las asociaciones, AEF, ACIF. [...] Todos tenemos que trabajar de manera comprometida, dejando de lado los intereses personales. Eso va a ser fundamental, sin ese foro o concejo no se va a llegar a ningún lado, van a ser discusiones estériles. A partir del 1º de marzo vamos a convocar”³⁷.

La convocatoria a conformar un Concejo Económico y Social para discutir un plan estratégico se realizó, pero su escasa actividad lo diluyó en el tiempo. Hubo momentos donde las declaraciones sumaron tensión al debate público, donde tal vez el punto saliente esté en el intendente denunciando un intento de desestabilización³⁸ a causa de la exitosa convocatoria de 250 vecinos frente al Concejo el 1º de marzo en ocasión de apertura del año legislativo. La ruidosa multitud gritaba “Funes sí, negocios no”³⁹.

Las respuestas a las movilizaciones que se transformaron en propuestas de regulación no llegaron a buen destino. La confección del plan estratégico no sucedió y la aprobación de proyectos de nuevas urbanizaciones, sí. Vale aclarar

³⁵ La Capital (04/02/2016). “Aprobaron dos barrios privados y un parque industrial en Funes”. <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/aprobaron-dos-barrios-privados-y-un-parque-industrial-funes-n664465.html>

³⁶ Ibid.

³⁷ Info Funes (18/02/2016). León Barreto: “Necesitamos dos meses más para ponernos al día”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6507-le-n-barreto---necesitamos-dos-meses-m-s-para-ponernos-al-d-a->

³⁸ Info Funes (07/03/2016). “Multisectorial a Barreto: Prefiere aislarse o dividir al pueblo”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6563-multisectorial-a-barreto---prefiere-aislarse-o-dividir-al-pueblo->

³⁹ Info Funes (02/03/2016). “‘Funes sí, negocios no’, el grito para el ejecutivo y el concejo”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6542--funes-s----negocios-no---el-grito-para-ejecutivo-y-concejo>

que estas aprobaciones fueron sobre el final del mandato de Barreto, ya celebrados los comicios y previo a la renovación de autoridades. Se aprobaron el complejo de condominios llamado “Distrito Funes” y el club de campo “Vida II”.

Funes - Debates

La agenda pública funense se vio protagonizada por estos incidentes destacados asociados a las nuevas urbanizaciones. Pero no sólo fueron estos que brevemente referenciamos. También hubo otros conflictos, tales como la falta de escuelas secundarias públicas o el hecho de que sólo el 40% de la ciudad gozara del acceso a agua de red, por nombrar algunos. De esta manera, comenzó a ponerse en cuestión el plan urbano vigente expresado en la Ordenanza 288/85 y algunas de sus complementarias, la Ordenanza 144/98 que autoriza y regula la creación de clubes de campo y las Ordenanzas 181/00 y 190/00 que autorizan y regulan la creación de barrios privados. La Ordenanza 288/85 es la norma específica y vigente que ordena y regula el uso del suelo, la subdivisión de la tierra y la edificación. Reconoce tres áreas, central, norte y residencial, las cuales tienen establecidas dimensiones mínimas de lotes, FOS (Factor de Ocupación del Suelo), FOT (Factor de Ocupación Total), entre otras regulaciones. Este encuadre legal es el que permitió el desarrollo inmobiliario de la ciudad.

En ese marco, en julio del año 2015, el concejal Mauro Míguez, perteneciente al espacio distrital Unidad Popular, presentó un proyecto de ordenanza que pretendía prohibir nuevas aprobaciones para enclaves cerrados residenciales. Se propuso como primer paso para luego derogar la ordenanza 288/85 y sus modificatorias, en favor de un nuevo plan urbano. Los apoyos iniciales de Rolvider Santacroce del Frente Para la Victoria y Adrián Sánchez del Frente Progresista insinuaban buenas perspectivas, ya que el Concejo está compuesto por un total de 6 ediles. Sin embargo, la presunta fortaleza se diluyó porque tanto Míguez como Sánchez cumplirían su mandato a fin de ese año, y ya habían sucedido las elecciones en las que no pudieron renovar su banca⁴⁰.

⁴⁰ Las elecciones generales se realizaron el 14/06/2015. Los nuevos cargos electos asumieron el 8/12/2015.

A pesar de ello, esta demanda ganó protagonismo en la agenda pública y muchos actores se manifestaron respecto de estas cuestiones. Posiciones que se expresan tanto por la propia reforma propuesta, pero por lo que sugiere también: una impugnación al modelo de crecimiento y urbanización vigente.

En primer lugar, recuperaremos la posición del intendente electo en 2015 Diego León Barreto. En julio, ya electo, pero antes de asumir el cargo declaraba que “como gobierno, no podemos permitir que la planificación de la ciudad nos la dirija el interés del privado”. Sin embargo, no dudaba en optar por un barrio cerrado en lugar de uno abierto ya que “un barrio cerrado no insume servicios a la ciudad, nosotros como Municipio no le brindamos en contraprestación ningún tipo de servicios, y esos propietarios que vienen a vivir a un barrio cerrado pagan la tasa igual que los que vivimos afuera. Ese dinero es utilizado para poder darle servicio a los que viven en el barrio abierto”⁴¹. Si bien se pronuncia a favor de alguna regulación para el uso del suelo, dentro de sus prioridades, la sostenibilidad fiscal ocupa los primeros lugares, sin menciones a los impactos ambientales o a la prestación de servicios.

Por otro lado, mencionaremos la postura de Juan Míguez, edil al momento de las aprobaciones de diciembre de 2015. Cuestionado por referentes vecinalistas sobre aquella sesión, su respuesta fue tajante. Dijo que “el uso de la tierra es facultad del Concejo”, agregando que “los representantes del pueblo somos nosotros”⁴². Esta posición, que obtura el intercambio de posiciones y el diálogo social, no deja de ser certera. Es el espacio de soberanía local expresado institucionalmente donde, ni las agrupaciones ciudadanas ni instancias públicas superiores, pueden intervenir sin vulnerar las competencias de los poderes locales.

También destacaremos la opinión de Juan Félix Rossetti, uno de los principales socios de Rossetti Desarrollos Inmobiliarios y responsable de siete enclaves privados de Funes. Su posición frente a este tema de debate fue de oposición, reivindicando el proceso desarrollado al momento, tanto por la

⁴¹ Info Funes (03/07/2015). “Barrios cerrados, debate abierto”. <https://infofunes.com.ar/noticias/5862-barrios-cerrados--debate-abierto>

⁴² Info Funes (23/12/2015). “En la última sesión del año, aprobaron dos barrios privados y un parque industrial”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6332-en-la---ltima-sesi--n-del-a--o--aprobaron-dos-barrios-cerrados-y-un-parque-industrial>

inversión que suponen los barrios privados como por las inversiones consecuentes a ellos:

“Hoy en Funes los barrios privados están consolidados, y los beneficios están manifiestos: han traído una inversión impresionante, fueron los caldos de cultivo para que la gente se motive a invertir en casas en los barrios, todas esas casas demandan servicios que se van creando en Funes, y todo esto ha derramado [...] el derrame es que cuando vos motivas a la gente a invertir invierte en Funes, esas familias que se instalaron consumen aquí y motivan a otra gente a crear emprendimientos como heladerías, servicios de remis, y demás. Y motiva también a invertir, porque muchas de esas familias han puesto locales comerciales en Funes que generan empleo; el derrame viene por ahí. Los barrios cerrados y los otros también han aportado un montón de esto”⁴³.

También manifestó que las tasas municipales que aportan a las arcas de la ciudad son mucho mayores a las prestaciones que reciben, ya que las administraciones de los barrios privados son quienes se encargan de esos servicios. “Sólo en por la Tasa General de Inmueble se paga alrededor de un millón de pesos mensuales, y lo que la Municipalidad gasta como contraprestación llega al 30% en concepto de alumbrado público externo y recolección de residuos”⁴⁴. Su posición denota que la deuda es del Estado para con los barrios privados.

Por otro lado, Germán Nocera de la Asociación Empresaria de Funes (AEF) también se posicionó en contra de manera contundente. AEF es la organización que nuclea a los grandes capitales e inversores con participación en Funes. Su titular aseguró que no es válido “responsabilizar a los inversores por lo que no hace el Estado”⁴⁵, en referencia a la falta de infraestructura para responder ante la extensión de suelo urbanizado. Respecto del modelo de ciudad fragmentada sostuvo que “Funes no está interrumpida por un barrio privado, la ciudad está interrumpida por malas gestiones de gobierno”⁴⁶. Destacó que las inversiones inmobiliarias se traducen en puestos de trabajo y en un crecimiento de locales comerciales y emprendimientos que buscan satisfacer las demandas de éstos nuevos habitantes.

La prohibición la encuentra muy nociva porque la considera una afrenta contra la inversión. Dice “hoy se me ocurre prohibir los barrios cerrados, mañana

⁴³ Ibid.

⁴⁴ On 24 (30/08/2015). “Freno a la inversión y al trabajo en Funes”. <https://www.on24.com.ar/politica-secciones/freno-a-la-inversin-y-al-trabajo-en-funes/>

⁴⁵ On 24 (01/09/2015). “Funes no está interrumpida por un barrio privado”. <https://www.on24.com.ar/negocios/funes-no-est-interrumpida-por-un-barrio-privado/>

⁴⁶ Ibid.

los barrios abiertos, pasado otra inversión [...] Procediendo así nos encerramos y nos quedamos sin actividad de todo tipo”⁴⁷.

Rolvider Santacroce se desempeñó como concejal opositor tanto de la gestión de Mónica Tomei como de la de Diego Barreto. Tuvo un desarrollo no lineal de sus posiciones. En un primer momento acompañó el proyecto de Mauro Míguez, siendo uno de los tres ediles a favor. Sin embargo, en ese diciembre sólo él renovó la banca y, dentro de la nueva composición del Concejo, votó de manera favorable las tres polémicas nuevas urbanizaciones. Fue recriminado por los manifestantes en las distintas movilizaciones, incluyendo la del 1° de marzo de 2016 donde reconoció en diálogo con los vecinos que “puede ser que nos hayamos equivocado”⁴⁸, generando aplausos y rechazos entre los presentes. Sin embargo, tres días después del hecho, publicó una carta abierta donde se manifestó a favor de los tres emprendimientos con la convicción de que serán los generadores de recursos que Funes necesita para realizar las obras de infraestructura adeudadas, en especial las hídricas⁴⁹. En esa misma carta se posicionó en contra de los “reclamos infundados” que sólo buscan erosionar la figura del intendente. Posiciones similares y contemporáneas a las expresadas por el propio Barreto ante el presunto intento de desestabilización. Avanzado el 2016, Santacroce presentó un proyecto de ordenanza que desarrollaba un plan urbano. Fue rechazado por los vecinos movilizadas por insuficiente. Su suerte en el Concejo no superó la instancia de proyecto.

Por su parte, Mauro Míguez, concejal hasta diciembre de 2015 y luego devenido en referente de la Multisectorial Por Un Plan Estratégico Funes, manifestó su desacuerdo con estas posiciones. Sostuvo que

“Es errónea la lectura porque plantear que la ciudad se ahorra la prestación de servicios en estos barrios es generar la idea de que el que vive en los barrios cerrados no transita por la infraestructura de la ciudad, no lleva a sus hijos a los efectores públicos de salud, no circula por la ciudad siendo asistido por su servicio de seguridad, no va a la biblioteca pública, a los talleres de la casa de la cultura. Creo que el intendente electo tiene una idea de servicios muy PRO, que es la de alumbrado, barrido y limpieza, y se olvida de los otros servicios básicos esenciales, que son la salud, la educación, recordemos que Funes es el único municipio de pequeña escala en Santa Fe que presta servicios de salud con cuatros efectores, tiene un servicio de vigilancia y

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Info Funes (02/03/2016). “Puede ser que nos hayamos equivocado”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6544---puede-ser-que-nos-hayamos-equivocado--->

⁴⁹ Info Funes (03/03/2016). Santacroce renovó su convicción y apoyo a las urbanizaciones. <https://infofunes.com.ar/noticias/6545-santacroce-renov---su-convicci--n--y--apoyo--a-las-urbanizaciones->

patrullaje desde hace más de 15 años y tiene una enorme traza de infraestructura que tiene que mantener también y que los residentes de los barrios privados también utilizan. Por lo tanto, esa visión es recortada”⁵⁰.

Respecto de cómo se desarrolló el proceso de ocupación del suelo vía nuevas urbanizaciones sostuvo que

“La urbanización mediante barrios privados es propia del neoliberalismo, durante más de 15 años el neoliberalismo impuso en Argentina esa estrategia de urbanización que más allá de que pudo haber tenido consecuencias positivas en términos de lo que es generación de empleo local o movilización de inversiones, tuvo consecuencias críticas para la estructura urbana de la ciudad, porque la realidad es que 15 años después nos encontramos con un proceso de urbanización de Funes con una fuerte segmentación, con una ruptura del tejido social y urbano”⁵¹.

El desarrollo de estos debates dio lugar a masivas e inéditas movilizaciones que se tradujeron en la conformación de la Multisectorial. La posición de la organización estaba resumida en su consigna ya citada, “ni un metro de urbanización sin plan estratégico”. Reiteradas veces sostuvieron que

“la asamblea pretende un plan estratégico y quiere que, para ello, no se avance en urbanizaciones que ponen en riesgo la viabilidad futura de la ciudad, porque claramente está en juego el derecho a la tierra. No nos oponemos al crecimiento, si al usufructo de la tierra de manera irracional”⁵².

En otra oportunidad, un Míguez aún concejal, expuso en el marco de un encuentro con referentes de Ciudad Futura en Funes. Allí convocó a

“construir un movimiento político para garantizar el derecho a la ciudad, un derecho que no es abstracto, que no es de técnicos o de burócratas, sino el derecho de la gente común, en su vida cotidiana, a construir la ciudad en la que vive, a participar en la definición de los beneficios que produce ser ciudadano de determinado suelo. [...] Tenemos que trabajar fuerte, para desmontar este modelo de ciudad privatizada y cada vez más desigual, articulando y participando, haciendo política”⁵³.

Por su parte, los vecinalistas Mario Moreno de Zona 5 y Gabriela Nieczaj de Villa Elvira se manifestaron en consonancia con lo expuesto por Míguez. Moreno sostuvo que necesitan “agua potable y cloacas para todo Funes, y solucionar el tema hídrico. El pavimento es también importante, así como la conectividad de las calles y más accesos”. Por su parte, Nieczaj dijo que “calles, zanjeo, iluminación y seguridad son indispensables para la calidad de vida, en

⁵⁰ Info Funes (03/07/2015). “Barrios cerrados, debate abierto”. <https://infofunes.com.ar/noticias/5862-barrios-cerrados--debate-abierto>

⁵¹ Ibid.

⁵² Info Funes (29/12/2015). “No nos oponemos al crecimiento”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6343--no-nos-oponemos-al-crecimiento->

⁵³ Info Funes (21/09/2015). “Esta lucha no es contra la gente de barrios privados”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6084---esta-lucha-no-es-contra-la-gente-de-los-barrios-privados--->

cuanto a infraestructura, Funes necesita un Hospital y más escuelas. Necesitamos una proyección a futuro organizada con seriedad”⁵⁴.

Pablo Formaggini, vicepresidente de la Junta de Vecinales, sostenía que "la situación urbana de Funes es casi de emergencia. Las calles están colapsadas, la enorme demanda de servicios genera que no se de a basto para manejar aspectos clave como la pavimentación o la recolección de residuos"⁵⁵. Estas apreciaciones las realizó luego de una entrevista con funcionarios y concejales en abril de 2017 buscando suspender por dos años aprobaciones de nuevas urbanizaciones. En esa misma reunión, el secretario de Planeamiento Andrés Giménez coincidió con Formaggini en presencia de Barreto. Todas las partes acordaron avanzar con una ordenanza que consolide este acuerdo. Esto finalmente no sucedió.

Román Llopard en representación de la ONG Acciones Solidarias Funenses con activa participación en las movilizaciones y en la Multisectorial, fue otro actor público de relevancia en el contexto. Desde su organización, participó de reuniones con el intendente y en las convocatorias a las movilizaciones. Posterior a un encuentro con Barreto, sostuvo que

“Los políticos están acostumbrados a hacer emprendimientos sin encontrar resistencia de los vecinos, han hecho aprobaciones indiscriminadas y ya la gente no lo tolera más. Del sector urbanizado, aún falta que se muden 4 mil familias a barrios abiertos, lo que está previsto que pase dentro de tres o cuatro años. El 90 por ciento de la ciudad no tiene cloacas, el 60 por ciento no tiene agua potable, no hay escuelas, no hay bancos y el tránsito en ruta 9 y Fuerza Aérea colapsa. Por eso no queremos seguir agrandando el casco urbano si no hay planificación de la ciudad. No estamos en contra del progreso, pero queremos que éste sea ordenado y planificado y que no tengamos que restringir calidad de vida de la gente que ya vive en Funes. Sin planificación, se está armando un estilo de ciudad a merced de los emprendedores”⁵⁶.

Otro actor de participación en el debate fue la Asociación de Comerciantes e Industriales de Funes (ACIF). Es la cámara que reúne a los comerciantes de proximidad y titulares de las pymes locales. Cuenta con una larga historia que data de 1957. A diferencia de AEF, representan al sector de capital de menor

⁵⁴ Info Funes (19/08/2016). "Las 9 ideas para llegar a los 150". <https://infofunes.com.ar/noticias/7054-las-9-ideas-para-llegar-a-los-150>

⁵⁵ Punto Biz (12/04/2017). "Cómo será el cepo que aplicarán en Funes para aprobar nuevos desarrollos". <https://puntobiz.com.ar/actualidad/2017-4-12-6-0-0-como-sera-el-cepo-que-aplicaran-en-funes-para-aprobar-nuevos-desarrollos>

⁵⁶ El Ciudadano (23/01/2016). "Funes: vecinales y ONG locales piden por plan de urbanización". <https://www.elciudadanoweb.com/funes-vecinales-y-ong-locales-piden-por-plan-de-urbanizacion/>

volumen. También se diferencia en su posicionamiento ante la cuestión. Pablo Villanueva, su titular, manifestó que

“el proyecto de Ya Basta me parece saludable, los barrios cerrados son barrios atrofiados, son ciudades inconclusas, no incluyen, sino que excluyen. La prohibición de crear nuevos barrios cerrados no va a repercutir negativamente en la economía de la ciudad. Por el contrario, va a hacer que la gente fluya más dinámicamente dentro de la ciudad y que no se produzcan guetos”⁵⁷.

Desde los sectores académicos también hubo posicionamientos, como es el caso del urbanista Oscar Bragos. Consultado por medios locales dio respuestas vinculadas al debate público. Fue consultado por la diferencia entre un plan estratégico y plan urbano, en virtud del proyecto de ordenanza presentado por Santacroce. Un plan estratégico excede lo estrictamente físico, que es la preocupación de un plan regulador. Un plan estratégico tiene una perspectiva más integral, miradas de tipo ambiental, social, económica, entre otras, que exigen la participación de todos los sectores involucrados. Es la exigencia de la Multisectorial y la inconclusa propuesta del gobierno de Barreto.

Ante la pregunta de la situación actual en términos regulatorios de Funes, el urbanista dijo que

“Funes lo que tiene es un plan de ordenamiento urbano, la famosa ordenanza 288/85. Después no tiene otro documento de plan, tiene lo que podemos llamar hoy como un plan urbano y que está sintetizado en esa ordenanza, que tiene sus años y que gran parte de las urbanizaciones que se han aprobado, como Funes Town, Funes City, Funes Norte, no estaban contempladas en este plan”.

Luego, ahondando en las consecuencias de la falta de esa actualización regulatoria dijo que

“El crecimiento de las áreas urbanizadas de las localidades de la región metropolitana, fue iniciativa de los emprendedores inmobiliarios. Muchas veces, esos procesos de urbanización se hicieron sin una política clara acerca de la extensión de la infraestructura, alentando un único tipo de vivienda: la individual de muy baja densidad y el uso del automóvil particular como medio de movilidad prácticamente excluyente. El crecimiento urbano expansivo, como el que se registra en la región metropolitana, conlleva una serie de problemas y demandas a resolver por los municipios: mantenimiento de calles, recolección de residuos, alumbrado público, etc. Sumado a las demandas de establecimientos educativos y sanitarios de calidad. Funes prácticamente duplicó la extensión de su área urbanizada en los últimos años, de ese modo también lo hicieron las demandas de los nuevos habitantes. La pregunta que surge ¿cómo se adecúa el funcionamiento del municipio a la hora de dar respuestas a estas demandas?”⁵⁸.

⁵⁷ Info Funes (11/11/2015). “El ‘Ya Basta’ bajo la lupa”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6055-el-ya-basta-bajo-la-lupa>

⁵⁸ Info Funes (22/02/2016). “Un plan urbano debe hacerse de manera consultiva con la sociedad”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6513---un-plan-urbano-debe-hacerse-en-forma-consultiva-con-la-sociedad--->

Finalmente, recuperaremos un último actor que tuvo dos momentos de exposición en el debate. En un primer momento, el ECOM se manifestó en contra de aquellas tres aprobaciones de proyectos, puntualizando en contra del Parque Industrial. Entrevistas con informantes clave dieron cuenta de esta situación, que en 2016 llevó a la ruptura de la comunicación institucional entre el municipio y el Ente. El ECOM tuvo participaciones varias en el proceso, celebró reuniones con la Junta de Vecinales, con la Multisectorial, con AEF y con Santacroce, que pidió públicamente al intendente por el restablecimiento del dialogo institucional⁵⁹.

Tiempo adelante, en 2018 comenzó el programa “26 Estrategias Locales, Un Plan Metropolitano”, donde se producirían los planes urbanos locales en perspectiva con las Directrices de Ordenamiento Territorial. La participación de la ciudadanía inorgánica y organizada era un prerequisite para la culminación de todos los pasos que exige el financiamiento internacional. Era una vía de financiamiento del BID, logrado en un esfuerzo conjunto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación con su Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) y el Ministerio de Economía con su Programa Municipal de Inversiones (PROMUDI). El gobierno provincial también financió parte del programa. Se desarrolló en dos etapas, donde Funes sería parte de la segunda a completarse en 2019. Distintos miembros del gabinete y el propio Barreto se manifestaron públicamente entusiasmados con la oportunidad. Vale agregar que la producción de un documento de esta naturaleza supone esfuerzos y erogaciones que en muchos casos los municipios no están en condiciones de afrontar.

Independientemente de ello, la iniciativa propuesta por el ECOM se insertaba en una sociedad que había discutido la necesidad de nuevos instrumentos legales tanto desde la demanda de la Multisectorial por un nuevo plan estratégico, como por la convocatoria al Consejo Económico y Social por parte de Barreto y por la presentación de un proyecto de ordenanza de un plan regulador de Santacroce. La propuesta del ECOM parecía ser la propuesta superadora en este sentido, ya que proponía un plan estratégico con un

⁵⁹ Info Funes (22/08/2016). “Le pido al intendente que Funes se siente a la mesa del ECOM”. <https://infofunes.com.ar/noticias/7062--le-pido-al-intendente-que-funes-se-siente-a-la-mesa-del-ecom->

horizonte a 2030, armonizado con los planes estratégicos del resto de las localidades metropolitanas.

A pesar de las diferencias semánticas expuestas entre planes urbanos y estratégicos, los propuestos por el ECOM eran planes estratégicos. Los veinticinco planes urbanos completados y publicados nos permiten ver la amplitud de la propuesta. Se planifican las nuevas políticas de urbanización y vivienda, la optimización de los recursos naturales, patrimoniales y la creación de espacios verdes, la reorganización de la accesibilidad y conectividad, el ordenamiento de las actividades productivas y de servicios y la dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios. La integralidad de este abordaje define con precisión los usos del suelo de toda naturaleza.

El conflicto mayor entre la propuesta del Ente y las aspiraciones del ejecutivo local, lo encontramos en el parque industrial “Ciudad Industria” aprobado en diciembre de 2015. En esa sesión se aprobó la prefactibilidad de un área total de 92,8 has y la autorización de construcciones de 18 metros de alto. Este proyecto fue impulsado por las firmas Rosental Inversiones y Fundar de la ciudad de Rosario. Esa aprobación generó el rechazo del ECOM en su momento, amén del diagnóstico técnico general que desapruaba la urbanización por iniciativa privada. En septiembre de 2017, el concejo trata nuevamente el tema del parque industrial para aprobar por unanimidad una ampliación del mismo que alcanza 329 has, más del triple del proyecto original. Se suman los desarrolladores Ivanar y el local Rossetti Desarrolladores Inmobiliarios. Tanto Sartorio (entrevista 12/04/2024) como Levin (entrevista 22/04/2024) afirmaron que éste fue el punto de desacuerdo insalvable que llevó al naufragio a la propuesta del PUL Funes del ECOM.

La instancia de discusión ciudadana abierta no fue posible de concretarse, y como exigencia explícita por parte del BID, el PUL quedó trunco. Levin entiende que desde la intendencia de Funes no se hicieron los esfuerzos necesarios para completar las etapas del proceso. Fue el único de los PUL proyectados que no se completó.

Roldan – Conflictos

La ciudad de Roldán fue gobernada durante 20 años por el dirigente justicialista José María Pedretti (2001-2021), quien completó cinco gestiones consecutivas. Fue sucedido por Daniel Escalante (2021-2025), de extracción radical perteneciente a Juntos por el Cambio. Éste fue el principal referente de la oposición local a Pedretti, ocupando una banca en el Concejo entre los años 2011 y 2019.

La ciudad sufrió las intensas precipitaciones de octubre y diciembre de 2012, tal como Funes. La gravedad fue incluso mayor a la de su vecina localidad, ya que en Roldán hubo más de 250 evacuados mientras que en Funes sólo 25⁶⁰. Hay una gran diferencia en valores absolutos, pero considerando los resultados del censo del 2010 vemos que la población de Funes es aproximadamente un 40% mayor, por lo que el impacto proporcional en Roldán fue aún más importante. Las zonas anegadas fueron muchas, tanto en el casco histórico (barrios América, Beaudrix, entre otros) como en las nuevas urbanizaciones (Tierra de Sueños, Las Acequias, Las Tardes, entre otros). Hubo tramos de la autopista Rosario-Córdoba con un metro de agua.

Desde el municipio se ensayaron respuestas similares a las de Funes. Se elevaron pedidos a Nación pidiendo fondos para un proyecto de alcantarillado muy ambicioso. Se le exigió a la provincia el Aliviador III, además de necesitar la reconstrucción del terraplén en el canal La Legua, que quedó destruido. También se ensancharon los canales San Sebastián y el mencionado La Legua. Por otro lado, reconocieron como problema el traslado de agua de lluvia de dos orígenes: la que baja de Pujato (localidad al sureste, 20 metros más alta) y la que cae sobre la propia ciudad. Pedretti sostuvo que “Roldán es un plato y los niveles de escurrimiento son más bajos que los que vienen de los campos”⁶¹. En este caso también se verifica la confusión al momento de asignar responsabilidades políticas, tal como lo mencionamos anteriormente, la metropolización atenta

⁶⁰ Datos con respecto a las anegaciones de diciembre de 2012. Rosario 3 (20/12/2012). “La tormenta pegó fuerte en las localidades cercanas a Rosario”. <https://www.rosario3.com/noticias/La-tormenta-pegó-fuerte-en-las-localidades-cercanas-a-Rosario-20121220-0016.html>

⁶¹ La Capital (21/12/2012). “Funes y Roldán, sitiadas por el agua y los piquetes de vecinos damnificados por la tormenta”. <https://www.lacapital.com.ar/funes-y-roldan-sitiadas-el-agua-y-los-piquetes-vecinos-damnificados-la-tormenta-n375479.html>

contra una correcta *accountability*. Nuevamente volvemos a referenciar en la literatura especializada y los informes técnicos de dependencias públicas donde les asignan un protagónico lugar explicativo a las nuevas urbanizaciones.

El proyecto Tierra de Sueños (TDS), de 2009, es uno de los que mayor visibilidad tuvo. En principio por lo ambicioso del proyecto, cuenta con tres barrios en Roldán, donde sólo TDS III tendría la capacidad de albergar a 15.000 residentes (Bragos y Ochoa, 2014:919). Recordamos que el número de habitantes de Roldán hacia el 2010 es de 14.299 habitantes (ver cuadro 5). Es decir, se aprobó un proyecto que duplicaría la población de la localidad. Pero también alcanzó alta visibilidad por el gran abanico de problemas que generó y sigue generando, ya que muchos de ellos se sostienen al 2024.

Las primeras transacciones de lotes sucedieron en 2009, para 2012 ya había varios centenares de habitantes estables. La prestación de servicios fue uno de los primeros elementos que generó controversias, ya que la energía eléctrica se abastecía vía medidor de obra, que supone limitaciones y riesgos para el uso domiciliario. Por otro lado, no existía infraestructura de gas natural, de agua o de cloacas.

En segundo lugar, en ese año 2012, el proyecto estaba intentando lograr una ya demorada aprobación del estudio de impacto ambiental exigido por la ley provincial N° 11.717, en un contexto de necesidad por parte de compradores para escriturar, y en muchos casos, acceder así al PROCREAR, en similar situación a Funes. Era un escenario que se había dilatado por varios meses e iba generando malestar en los compradores. A principios de octubre aseguraban que se avanzaba tanto desde la secretaría de Medio Ambiente como desde los desarrolladores⁶². Sin embargo, luego de las inundaciones el conflicto tomó otro cariz, profundizándose. En primer lugar, se postergó la aprobación del estudio de impacto ambiental porque se descubrieron cinco canales ilegales dentro de TDS III, que desagotaban en el canal de Media Legua afectando también a

⁶² Info Funes (16/10/2012). "El mayor loteo de Roldán encaminó su estudio ambiental y habrá fumata blanca" <https://infofunes.com.ar/noticias/2359-el-mayor-loteo-de-rol-d-n-encamin-su-estudio-ambiental-y-habr-fumata-blanca-->

Funes⁶³. Vale aclarar que este barrio cuenta con un lago artificial que desagotaba por allí.

Fue así como los compradores del barrio agregaron una preocupación más a la falta de escrituras y la falta de servicios: las inundaciones y la falta de obras preventivas. En noviembre tuvieron una cita con el titular de Aldic, empresa responsable del desarrollo, tras varias manifestaciones públicas en las puertas de la oficina. Lo que urgía en primer lugar era la posibilidad de escriturar, sin olvidar los otros dos importantes tópicos. Los vecinos autoconvocados lograron una reunión con Cesar Mackler, secretario de Medio Ambiente, cartera que evalúa los estudios de impacto ambiental. El funcionario intervino directamente en este caso y en el del barrio las Acequias del Aire, otro desarrollo inmobiliario roldanense con incumplimientos de obra, imposibilidad de escriturar y dudosos accesos al PROCREAR⁶⁴.

Para la aprobación del plan ambiental fue prerequisite que se celebrase un acuerdo para terminar las obras adeudadas. En marzo de 2013 se firmó una adenda entre Aldic y la municipalidad con fecha de octubre de 2012, donde la empresa se compromete a terminar las obras para diciembre de 2013⁶⁵. Es un caso encuadrado en las *plusvalías ad hoc* mencionadas anteriormente. El detalle:

- Red de gas natural: por un total de \$ 1.011.042.
- Red eléctrica.
- Red de agua potable.
- Movimiento de suelo y compactación de calles.
- Forestación de espacios públicos.
- Galpón para maestranza, sobre terreno a donar por la empresa a tal fin, de 150 m2.
- Dispensario, sobre terreno a donar por la empresa a tal fin de 60 m2.
- Destacamento Policial de 100 m2, sobre terreno a donar por la empresa a tal fin.
- Distrito Municipal de 100 m2, sobre terreno a donar por la empresa a tal fin.
- Escuela primaria de 14 aulas y galería.

Aldic no cumplió con este acuerdo. Manifestaciones, presentaciones judiciales, pedidos de intervención, nuevas inundaciones se sucedieron (y suceden) por más de diez años. Hacia 2016, las obras adeudadas alcanzaban

⁶³ Info Funes (06/11/2012). "Descubrieron cinco canales clandestinos dentro de Tierra de Sueños 3". <https://infofunes.com.ar/noticias/2472-descubrieron-cinco-canales-clandestinos-dentro-de-tierra-de-sue-os-3-->

⁶⁴ Info Funes (05/03/2013). "El loteo más grande de Roldán hizo los deberes con medio ambiente". <https://infofunes.com.ar/noticias/2970-el-loteo-m-s-grande-de-roid-n-hizo-los-deberes-con-medio-ambiente-->

⁶⁵ Info Funes (11/03/2013). "Con el estudio ambiental aprobado ¿qué obras debe hacer Tierra de Sueños 3?". <https://infofunes.com.ar/noticias/2993-con-estudio-ambiental-aprobado---qu---obras-debe-hacer-tierra-de-sue-os-3-->

el monto de \$62.000.000⁶⁶. El conflicto con la empresa convocó a vecinos de los desarrollos de Roldán, pero también a los de Alvear y Puerto General San Martín, donde la empresa también tuvo sus desarrollos inmobiliarios. Vale agregar que Aldic también afrontó un litigio judicial importante por la construcción de la torre del Hotel Mercure en Juan B. Justo y Rondeau, Rosario, violando las alturas máximas permitidas e incumpliendo con los miembros del fideicomiso inversor.

Dos últimas consideraciones sobre el caso Tierra de Sueños. En primer lugar, mencionaremos el episodio asociado a los accesos a Tierra de Sueños II y III. En 2016, Vialidad Nacional quería clausurar el acceso ubicado en la RN A012 porque “presenta condiciones precarias y no cumple con ninguna norma de diseño y seguridad de esta repartición”⁶⁷. De hecho, ese acceso no estaba habilitado legalmente a pesar de contar con cinco años de uso cotidiano. Es por ello que Vialidad Nacional indicó la inmediata clausura y que “la permanencia de este acceso no autorizado es responsabilidad de quienes lo han ejecutado, deslindando esta Dirección Nacional de Vialidad toda responsabilidad que pueda surgir por daños a personas o cosas y/o a la infraestructura vial de la RN N°A012 con motivo de su permanencia”. Por otro lado, el acceso por la Autopista Rosario-Córdoba contaba con habilitación a pesar de que la vecinal manifestara que “no tiene tramos de aceleración o desaceleración, ni iluminación de ninguna índole y señalización apropiada, lo cual torna absurdo el deslinde de la responsabilidad sobre el otro acceso”⁶⁸. Los accesos no fueron clausurados, pero tampoco intervenidos. La vecinal presentó proyectos varios (dársenas, puentes), incluso con apoyo de la Municipalidad para lograr financiamiento de Nación. No se logró. Fabio Sánchez, jefe de distrito 7° de Vialidad Nacional recorrió los accesos en 2022 considerando un proyecto de puente de ingreso por la Autopista y asegurando “desde mi punto de vista algo hay que hacer, es muy peligroso, el tránsito no permite hacer esos cruces que se hacen desde tanto tiempo”⁶⁹. No prosperó.

⁶⁶ En el año 2016 la divisa norteamericana cerró el año cotizando \$16,12. Por lo que el monto de obras adeudadas alcanzaba los u\$s 3.846.153.

⁶⁷ El Roldanense (20/04/2016). “Vialidad Nacional quiere clausurar el ingreso a Tierra de Sueños 2 y 3 por A012”. <https://elroldanense.com/vialidad-nacional-quiere-clausurar-el-ingreso-a-tierra-de-suenos-2-y-3-por-a012-5150>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Entrevista televisiva. Disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=1698500620509622>

En segundo lugar, la empresa Aldic fue objeto de numerosas presentaciones judiciales. En el 2016, el juez Iván Daniel Kvasina del Juzgado Civil y Comercial N° 5, falló a favor de una demanda de vecinos que exigían las obras adeudadas por siete años. El juez dio lugar a la demanda articulada en torno a “obras imprescindibles para prevenir el agravamiento y/o la producción de daños”⁷⁰. El fallo ordenó a Aldic a cumplimentar en el plazo de 90 días, así como también conminó a la Dirección de Vialidad Nacional y al Municipio a relevar e intervenir en los accesos.

En el año 2017, la propia Municipalidad de Roldán inició acciones legales contra el desarrollador. En agosto presentó una demanda ante el Juzgado Civil y Comercial N° 11 por un monto aproximado de \$100.000.000 por incumplimiento de obras en el barrio TDS III. El motivo principal radica en que el abandono de obras no permite al Estado local prestar los servicios de recolección de residuos, limpieza y demás, imposibilitando el cobro de la Tasa General de Inmueble (TGI) a los dueños de más de 3.500 lotes. Al momento de la presentación, Aldic era responsable por el alumbrado público, limpieza y recolección de residuos. Esta prestación privada presentaba deficiencias, pero el municipio no podía asumir la responsabilidad por motivos judiciales, entre los que destacaban una tácita aceptación del estado de obras del barrio, eximiendo en parte a los desarrolladores. La demanda continuó con nuevas presentaciones de vecinos pidiendo una autorización excepcional para que el Estado local pueda intervenir. Carlos Sánchez Locke, miembro y primer presidente de la Vecinal Barrio Tierra de Sueños II y III, sostuvo que

“Un 60 por ciento ya está sin alumbrado, no hay mantenimiento de zanjas, hay pozos en las calles, el pasto de los espacios públicos llega a la cintura, lo que junto a la basura que se acumula por la deficiente recolección atrae ratas. Tenemos riesgo de enfermedades, aquí hay una escuela, un barrio no puede quedar tanto tiempo a la deriva”⁷¹.

Por su parte, Alberto Di Carlo, titular de Aldic (cuyas iniciales dan el nombre a la empresa), responsabilizó al municipio por los problemas ocasionados. Sostuvo que

⁷⁰ La Capital (30/12/2016). “La Justicia ordenó al desarrollador de Tierra de Sueños 2 y 3 a realizar obras”. <https://www.lacapital.com.ar/la-region/la-justicia-ordeno-al-desarrollador-tierra-suenos-2-y-3-realizar-obras-n1311877.html>

⁷¹ La Capital (30/09/2017). “Vecinos del barrio Tierra de Sueños 3 advierten sobre riesgo sanitario”. <https://www.lacapital.com.ar/la-region/vecinos-del-barrio-tierra-suenos-3-advierten-riesgo-sanitario-n1479254.html>

"Nos sorprende que el intendente diga que no puede entrar al barrio cuando en el año 2012 la Municipalidad aceptó por ordenanza y decreto municipal al barrio, en ese momento donamos las calles, veredas y espacios verdes. De hecho, la misma Municipalidad tiene inspectores en el barrio controlando las obras de nuevas casas"⁷².

También agregó que el intendente intentaba posicionar a Aldic como chivo expiatorio, acusando de incumplimiento del deber público al no cobrar las tasas, siendo ésta una obligación legal. También denunció un tratamiento diferencial respecto de otros barrios⁷³.

En Tierra de Sueños II y III se realizó un relevamiento en el año 2021 y se constató que viven 6.320 personas. Había 575 edificaciones en construcción y proyectaban 430 familias más para el 2022. La población de Roldán para 2022, según estimaciones del IPEC (ver cuadro 5), es de 19.429, por lo que en esos barrios vivía poco más del 30% de la ciudadanía roldanense.

En diciembre de 2023, el concejo local aprobó un acuerdo celebrado entre el ejecutivo y Aldic en el marco de la demanda iniciada en 2017, donde la empresa nuevamente asumió la responsabilidad de afrontar las obras adeudadas, además de los honorarios de los letrados de ambas partes. En principio permitiría la escrituración de más de 400 lotes que aún no contaban con el documento. Sería un acuerdo para cerrar un proceso conflictivo de más de 15 años.

Para finalizar este apartado de conflictos que protagonizaron la discusión pública con raíz en las nuevas urbanizaciones, referiremos brevemente algunos que no tienen a Tierra de Sueños (al menos exclusivamente) por protagonistas. En primer lugar, el gran crecimiento poblacional que tuvo Roldán generó conflictos con las vacantes educativas en primaria y secundaria. En 2013, desde la secretaría de Cultura del intendente Pedretti dijeron que "la población de Roldán crece constantemente; pero nuestras instituciones educativas conservan los mismos espacios físicos para cubrir la demanda de nuestros niños y jóvenes", agregando que "la Municipalidad advirtió a tiempo que esto ocurriría. Por ello, decidió donar a la provincia un excelente terreno de amplias dimensiones en el

⁷² Punto Biz (25/08/2017). "Tierra de Sueños: los desarrolladores aseguran que terminaron las obras". <https://puntobiz.com.ar/lo-nuevo/2017-8-25-15-36-0-tierra-de-suenos-los-desarrolladores-aseguran-que-terminaron-las-obras>

⁷³ La Capital (02/06/2018). "Tierra de Sueños 3: el desarrollador acusó al municipio de Roldán". <https://www.lacapital.com.ar/la-region/tierra-suenos-3-el-desarrollador-acuso-al-municipio-roldan-n1617251.html>

barrio Posta 16 destinado a la construcción de una nueva escuela"⁷⁴. Diez años más tarde, el intendente Escalante manifestó que “La falta de planificación trajo como consecuencia carencias en los edificios educativos. Esas son las cuestiones sobre las que tenemos que trabajar y que conoce el ministro”⁷⁵. Vemos coincidencia en los diagnósticos en gestiones municipales con colores políticos disímiles, además de la perdurabilidad del problema.

En segundo lugar, durante los años 2012 y 2013 asistimos a un caso mencionado anteriormente, el barrio abierto Acequias del Aire, desarrollo inmobiliario con el estudio de impacto ambiental sin aprobar, con propietarios de lotes calificados para acceder al PROCREAR, pero sin escritura, por lo que se obstruía el trámite. Hubo movilizaciones de más de un centenar de personas, complementadas por una presentación formal ante la Dirección General de Comercio Interior y Servicios dependiente del Ministerio de Producción. Se argumentaba publicidad engañosa ante las trabas en la escrituración y demoras en la entrega y posesión de lotes. Melisa Ciancio, abogada y compradora damnificada, llevaba adelante las acciones⁷⁶. Intervinieron las autoridades provinciales, César Mackler (secretario de Medio Ambiente) y Edgardo Seguro (subsecretario de Gestión Ambiental) en coordinación con el edil Daniel Escalante, quienes tras varias reuniones con vecinos y desarrolladores llegaron a acuerdos para que la Secretaría se comunique con Catastro explicando la excepcionalidad y permitir el acceso a la escrituración, previa firma de notas de consentimiento ante probables problemas sanitarios o viales, hasta tanto no esté el estudio de impacto ambiental aprobado. Los inversores quedaron comprometidos a completar las obras y presentar un nuevo estudio de impacto ambiental para su evaluación. Fue un acuerdo exclusivo para 70 compradores de este desarrollo inmobiliario⁷⁷.

⁷⁴ La Capital (14/04/2013). “El incremento de la población ya saturó las escuelas de Roldán”. <https://www.lacapital.com.ar/edicion-imprensa/el-incremento-la-poblacion-ya-saturo-las-escuelas-roldan-n572627.html>

⁷⁵ El Roldanense (23/12/2023). “El ministro de Educación visitó Roldán: ‘Vamos a trabajar en lo edilicio, pero también en mejorar aprendizajes’”. <https://elroldanense.com/el-ministro-de-educacion-visito-roldan-estamos-abogados-a-trabajar-en-lo-edilicio-pero-tambien-en-mejorar-aprendizajes-87640>

⁷⁶ Info Funes (24/05/2012). “La Provincia intenta conciliar en otro barrio abierto bajo conflicto”. <https://infofunes.com.ar/noticias/1601-la-provincia-intenta-conciliar-en-otro-barrio-abierto-bajo-conflicto->

⁷⁷ Punto Biz (01/03/2013). “Loteos: la Provincia destrabó escrituras y hubo fumata blanca con vecinos” <https://puntobiz.com.ar/economia/2013-3-1-7-0-0-loteos-la-provincia-destrabo-escrituras-y-hubo-fumata-blanca-con-vecinos>

Roldan - Debate

Roldán es una localidad que ingresó tardíamente al ECOM. Finalizando el año 2020 comenzó a tomar estado público la decisión de incorporarse, y al año siguiente, Pedretti anunció formalmente la incorporación del municipio al ECOM, en lo que sería su última apertura de sesiones legislativas.

La no incorporación al ECOM por parte de Roldán la encontramos en la negativa del propio intendente. El proceso habitual consta de que el intendente envíe un proyecto al cuerpo legislativo para que lo apruebe, por lo que sin la voluntad del ejecutivo es muy difícil completar el proceso de inclusión. Mirta Levin (entrevista 22/04/2024) nos dijo que el intendente no estaba interesado en participar del Ente, dado que su propuesta de ordenar el espacio urbano no coincidían con las intenciones del mandatario local. También lo mencionó en declaraciones públicas en 2014 de la siguiente manera: "son decisiones políticas de los gobiernos de las localidades. Pero la falta de Roldán nos traba un poco en el cuadrante oeste"⁷⁸.

Con la asunción de Lifschitz como gobernador, se renovaron las chances para que Roldán ingrese al ECOM. En 2016, el mandatario participó de un importante acto que incluyó un desfile militar inédito, con motivo de los 150 años de la ciudad. Cuando se dirigió al público presente renovó la invitación a Roldán a sumarse al ECOM, y mencionó la reciente Ley de Áreas Metropolitanas que permitiría al Ente viabilizar inversiones, además de sus habituales tareas de diagnóstico y planificación. Pedretti también anunció una invitación formal por parte de la intendenta de Rosario, Mónica Fein.

Algunos meses después, Pedretti declararí que

"Roldán viene pasando por un proceso de crecimiento y si bien no tiene un hermanamiento de derecho tiene un hermanamiento de hecho con Rosario y otras ciudades vecinas, lo cual le exige que esté a la altura de las circunstancias [...] Es el momento de tener una mirada amplia, que abarque cada una de las políticas de Estado que debe emprender el Municipio y el Estado provincial, por eso vemos con mucho agrado el ser parte del ECOM"⁷⁹.

⁷⁸ Info Funes (16/05/2014). "Una agenda para Funes y la región". <https://infofunes.com.ar/noticias/4626-una-agenda-para-funes-y-la-regi-n>

⁷⁹ El Roldanense (25/08/2016). "Roldán quiere sumarse al Ente de Coordinación Metropolitana que hoy integran 21 localidades". <https://elroldanense.com/roldan-quiere-sumarse-al-ente-de-coordinacion-metropolitana-que-hoy-integran-otras-21-ciudades-7517>

Nada de esto sucedería hasta 2021. En una actividad organizada por IDR que contó con la presencia de varios jefes comunales e intendentes del AMR, Pedretti sostuvo que las intenciones del ECOM dirigido por Levin eran consolidar el perfil de “ciudad dormitorio”, aprovechando el verde de Roldán para esparcimiento de ciudadanos rosarinos. Entendía que era una estrategia insuficiente para el crecimiento poblacional ya sucedido, además de que no contemplaban importantes erogaciones respecto del problema hídrico⁸⁰.

En otra oportunidad, consultado porqué en 2021 decidió ingresar al ECOM argumentó que Binner excluyó a Roldán de un programa para financiar la construcción de una escuela, entendiendo discriminación de recursos según colores políticos. Agregó “no me parecía interesante si las políticas públicas se manejaban desde ese punto de vista”⁸¹. También valoró positivamente el cambio de conducciones a nivel provincia con Omar Perotti, en Rosario con Pablo Javkin y en el ECOM con Ricardo Kingsland. Este último fue propuesto por Javkin con acuerdo de Perotti⁸².

Naturalmente, la localidad nunca estuvo considerada dentro del programa 26 Estrategias Locales, dado que no formaba parte del Ente en esos años 2018-2019, por lo que la oportunidad de elaborar un plan urbano como se realizó en el resto de las localidades, exceptuando a Funes, no tuvo lugar. A pesar de ello, y a diferencia de Funes también, en 2014 la ciudad inició un proceso de discusión y elaboración de un plan urbano con la intención de regular el acceso al suelo en el distrito. La agenda pública así lo exigía, las inundaciones eran más agresivas en Roldán que en Funes. Los problemas derivados a causa de algunos desarrolladores inescrupulosos, también fueron de una magnitud mayor que la de su vecina localidad. La propuesta de avanzar en la elaboración de un plan urbano fue iniciativa del propio Ejecutivo y recibida con acuerdo por sectores opositores.

⁸⁰ Galíndez, M. (06/02/2021). “Intendentes del Gran Rosario piden cambios en las políticas de infraestructura metropolitana”. Rosario 3. <https://www.rosario3.com/-economia-negocios-agro-/Intendentes-del-Gran-Rosario-piden-cambios-en-las-politicas-de-infraestructura-metropolitana-20210206-0002.html>

⁸¹ El Roldanense (17/03/2021). “Roldán se unió al Ente de Coordinación Metropolitana: porqué ahora y qué se busca”. <https://elroldanense.com/roldan-se-unio-al-ente-de-coordinacion-metropolitana-por-que-ahora-y-que-se-busca-52829>

⁸² El Roldanense (08/02/2021). “Pedretti llamó a fortalecer el lobby para mejorar el transporte entre Roldán, Funes y Rosario”. <https://elroldanense.com/pedretti-llamo-a-fortalecer-el-lobby-para-mejorar-el-transporte-entre-roldan-funes-y-rosario-51705>

La intención primera era actualizar el Plan Regulador vigente que databa de 1986. Con sus excepcionalidades, fue la plataforma que permitió el desarrollo bajo los parámetros mencionados. El objetivo primario era el de evitar el modelo de “ciudad dormitorio”⁸³, potenciar áreas comerciales para atraer inversiones y completar las zonas urbanas vacantes entre las nuevas urbanizaciones y el casco histórico. De esta manera, se pretendía lograr una tendencia hacia un modelo más integrado, compacto y diverso de ciudad.

El intendente buscó financiamiento externo para la iniciativa y lo consiguió en Nación, a través de la Dirección Nacional de Preinversión Municipal (DINAPREM), dependiente del Ministerio de Interior y Transporte. En abril de 2015 el acuerdo estaba firmado y contemplaba la contratación de diez profesionales de distintas áreas: urbanismo, arquitectura, ecología, cultura, derecho, desarrollo social, topografía, gráfica y comunicación social⁸⁴. El coordinador del equipo interdisciplinario fue el urbanista Ricardo Kingsland, quien sucedió años después a Mirta Levin en el ECOM. Así expresaba las intenciones del plan:

“El Plan Estratégico desarrolla una visión articuladora, es un instrumento técnico, pero se transforma también en un instrumento de gobierno que permite a los municipios pasar de una mera administración a pensar en una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. [...] la pérdida de centralidad urbana, el impacto de las grandes infraestructuras, la transformación de la Ruta 9 en una Avenida Metropolitana, el impacto regional de la Autopista, la necesidad urgente del bypass para derivar el tránsito de carga, vivienda y suelo, servicios cada vez más cerca de los habitantes. El desafío es ver cómo los loteos se transforman en parte de la ciudad”⁸⁵.

Los ediles opositores del bloque del Frente Progresista, encabezados por Daniel Escalante, acompañaron la propuesta, pero decidieron dar un paso más. Escalante manifestó necesario “ordenar territorialmente el municipio [...] mediante normativas la localización de las actividades, en contraposición a la distribución espontánea imperante, motorizada por las leyes del mercado”⁸⁶. En virtud de ello presentó un proyecto de ordenanza que prohibiera aprobaciones de nuevas urbanizaciones hasta tanto no esté vigente el nuevo Plan Estratégico.

⁸³ Punto Biz (09/12/2014). “Roldán define donde se ubicarán los futuros centros de compras”. <https://puntobiz.com.ar/actualidad/2014-12-9-6-0-0-roldan-define-donde-se-ubicaran-los-futuros-centros-de-compras>

⁸⁴ El Roldanense (14/04/2015). “El nuevo Plan estratégico de Roldán tiene financiamiento asegurado”. <https://elroldanense.com/el-nuevo-plan-estrategico-de-roldan-tiene-financiamiento-asegurado-2069>

⁸⁵ El Roldanense (12/11/2015). “Es un desafío ver como los loteos se transforman en parte de la ciudad”. <https://elroldanense.com/es-un-desafio-ver-como-los-loteos-se-transforman-en-parte-de-la-ciudad-311>

⁸⁶ Mirador Provincial (14/10/2015). “En Roldán quieren frenar el desarrollo de nuevos barrios”. https://www.miradorprovincial.com/accesorios/imprimir.php?id_um=120847&sitio=turismo

Esta prohibición tomó cuerpo en la Ordenanza N° 877/15 aprobada en octubre de 2015 con cuatro votos de espacios opositores, los tres del bloque del FPCyS y el cuarto del monobloque de Pedro de Iparraguirre por el Movimiento de Recuperación y Reafirmación Radical (M3R). Desde el Ejecutivo se vetó, pero el Concejo insistió con los cuatro votos sobre seis totales, cantidad necesaria para rechazar el veto. Pedretti sostuvo que esta ordenanza es altamente perjudicial para los intereses de Roldán, ya que se veía afectado en la competencia por inversiones. Dijo:

“es una **batalla por la inversión**, pues todo lo que se invierte en las zonas aledañas a Rosario no se invierte en Rosario. Todos los sectores relacionados a la Provincia de Santa Fe en cuestiones de planificación, tienden, notoriamente a beneficiar a Rosario en detrimento de los municipios cercanos. Y esta ordenanza 877/15 disminuye la oferta de tierras en nuestro distrito, lo que claramente favorece a Rosario y a otros distritos que sí mantienen su oferta”⁸⁷.

Los argumentos esgrimidos por intendencia articulaban la necesidad de ordenar el suelo urbano vía planificación estratégica con la oportunidad de atraer inversiones y urbanizar tierras rústicas. Así lo expresó Pedretti:

“eso debe hacerse en función urbanística y económica, equilibrando ambas, para proveer el suelo necesario en condiciones de habitabilidad acordes al sitio y tiempo que vive nuestro distrito. Esta ordenanza cercena las posibilidades de nuevas tierras urbanas, y provocará el encarecimiento de la tierra existente”⁸⁸.

El texto de la Ordenanza N° 877/15 impedía la realización de “nuevos desarrollos urbanísticos, entendiendo por los mismos a barrios residenciales abiertos o cerrados y propiedad horizontal (salvo las edificaciones y viviendas destinadas al albergue familiar)”⁸⁹. Por otro lado, se reservaba para el cuerpo legislativo la exclusiva competencia de aprobar excepciones de proyectos urbanos en base a tres condiciones: estudio de impacto ambiental aprobado, visado de la Municipalidad y voto unánime del Concejo. Vale destacar que Escalante logró incorporar un artículo donde pretendía que el plan urbano por hacerse respete los “siete grandes desafíos del ECOM”⁹⁰.

En tanto, el Plan Estratégico avanzaba en su confección con dos partes: el plan urbano, para regular la ocupación de tierras disponibles; y el plan hídrico,

⁸⁷ El Roldanense (19/11/2015). “El Ejecutivo vetó la ordenanza que frena nuevos loteos”. <https://elroldanense.com/el-ejecutivo-veto-la-ordenanza-que-frena-nuevos-loteos-239>

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ El Roldanense (23/10/2015). “Es ordenanza el freno a las nuevas urbanizaciones en la ciudad”. <https://elroldanense.com/es-ordenanza-el-freno-a-nuevas-urbanizaciones-en-la-ciudad-513>

⁹⁰ Mirador Provincial (14/10/2015). “En Roldán quieren frenar el desarrollo de nuevos barrios”. https://www.miradorprovincial.com/accesorios/imprimir.php?id_um=120847&sitio=turismo

para regular áreas inundables y para el tratamiento del agua de precipitaciones y la proveniente de Pujato. El DINAPREM monitoreaba el desarrollo de las actividades, donde exigía la participación de la ciudadanía, tanto de modo individual como a través de organizaciones, ya sean comerciales, empresarias, gremiales, vecinales, ONG, etc. Hacia fines de 2016, el plan urbano estaba listo, pero no así el hídrico. De esta manera se retrasó su aprobación y reglamentación. Modificaciones en la traza de la A012 también fueron excusas para su demora. En 2018 tuvo que repetirse el proceso de participación ciudadana porque esa modificación afectaba sensiblemente el ya terminado plan urbano, al menos en términos del intendente. Pedretti declaró que “todo lo que se hizo queda sin efecto. Hay que readecuar y readaptar lo que ya está escrito”⁹¹. De esta manera, el escenario se dilataba y retrasaba inversiones serias. Hubo tres inversiones de magnitud que se vieron obstaculizadas tanto por la Ordenanza N° 877/15 como por el demorado Plan Estratégico.

Mauricio de Yuliis, desarrollador inmobiliario y urbanista roldanense pretendía llevar adelante “La Siesta” y dijo al respecto:

“Estamos avanzando con la planificación, pero hasta que no salga el Plan estamos limitados. Nosotros defendemos el Plan, queremos urbanizar, pero necesitamos que nos digan cuáles son los lineamientos a seguir. El tema es que el tiempo sigue pasando y no tenemos novedades”⁹².

Este proyecto estaba listo para iniciar los trámites de aprobación en 2015, el último intento de aprobación registrado data de 2020. Al 2024 el terreno continúa en estado rústico.

Por otro lado, la Cooperativa de Vivienda de Rosario contaba con un proyecto para construir el barrio abierto “El Tombo”, por lo que realizó en 2017 una presentación en el Concejo para autorizar la iniciativa como excepcionalidad a la Ordenanza 877/15. En principio, se esperaba la aprobación del Plan Estratégico para ese año, por lo que el tratamiento se postergó. Miguel Ángel Soto, presidente de la cooperativa sostuvo:

⁹¹ El Roldanense (28/09/2018). “Plan Urbano: revisan lo redactado y estará listo en ‘tres o cuatro meses’”. <https://elroldanense.com/plan-urbano-revision-redactado-calculan-terminarlo-en-cuatro-meses-25798>

⁹² El Roldanense (29/06/2016). “Desarrolladores piden por el nuevo Plan Estratégico para poder invertir en la ciudad”. <https://elroldanense.com/desarrolladores-piden-por-el-nuevo-plan-estrategico-para-poder-seguir-invirtiendoen-la-ciudad-6313>

“Nosotros consideramos que el proyecto no se enmarca como un loteo tradicional, puesto que la idea es construir las casas a nuestros asociados, de manera progresiva en un terreno que está pegado a la traza urbana. Nosotros no vendemos lotes como lo puede hacer un urbanizador”⁹³.

A pesar de estas consideraciones, el trazado de un barrio nuevo entraba dentro de la tipología especificada por la Ordenanza. Al 2024 se registra en el predio proyectado un complejo llamado “Haras Viejo Tombo”, aunque en 2022 la Cooperativa admite haber comprado el predio y tener proyectado el barrio para un futuro, una vez que se avance en todos los pasos burocráticos necesarios.

Para finalizar mencionaremos el caso del barrio privado “La Ilusión”, barrio donde la Municipalidad autorizó una preventa de lotes en 2018 con aprobación del Concejo. El único edil que se opuso fue Daniel Escalante, mientras que los oficialistas y Roberto Amsler por Cambiemos acompañaron la iniciativa. No fue necesaria la unanimidad porque se trata de un emprendimiento de 2014, previo a la Ordenanza 877/15. Sin embargo, la preventa de lotes previa finalización de las obras supuso una excepción al Plan Regulador vigente, el de 1986, en una práctica repetida con Tierra de Sueños III, Punta Chacra, El Molino y Las Tardes. En el marco de la discusión del plan estratégico, Escalante lo denunció gravemente dado que el Plan Urbano y el Hídrico aún no fueron presentados.

El Plan Estratégico comenzó a tratarse en la última sesión del año 2019 y fue aprobado en diciembre del 2020, bajo la figura de la Ordenanza N° 1097/20. Logró su aprobación con los votos de los tres ediles oficialistas (Abo Hamed, Mateo y Graizzaro) más la banca de Juntos por el Cambio (Amsler). Las dos bancas restantes pertenecientes al Frente Roldanense se opusieron. Ésta es una fuerza que contiene lo que era el Frente Progresista.

Desde el espacio de Pedretti, que condujo un proceso que demoró cinco años, se mostraron satisfechos con el resultado. La arquitecta María Vincenti, secretaria de Planeamiento de la gestión Pedretti en 2021, expresó que lo principal es que permite la planificación de inversiones a diez años porque establece una categorización de suelos, priorizando aquellos que tiendan al “completamiento de áreas vacantes”, como así también la definición de corredores comerciales, ya que las nuevas urbanizaciones generaban muchos

⁹³ Punto Biz (11/04/2017). “La cooperativa que busca terreno pero no la dejan construir”. <https://puntobiz.com.ar/lo-nuevo/2017-4-11-10-36-0-la-cooperativa-que-busca-terreno-pero-no-le-dejan-construir>

pedidos de excepción para instalar locales en zonas no permitidas. Así lo expresó:

“Se daban fenómenos urbanos que la normativa no acompañaba; y quedaban muchas zonas dentro del ejido urbano que actualmente no podían construir ni tampoco usar como suelo rural por la franja fitosanitaria. Pudimos identificar las zonas para ir completándolas, que cada punto tenga su área comercial para que el vecino tenga la facilidad de acceder y para que el inversor tenga también un lugar donde asentarse. La intención es que Roldán sea una ciudad compacta porque eso la hace más sustentable”⁹⁴.

Por su parte, Jorgelina Alfonso del Frente Roldanense, explicó su oposición por considerarlo inadecuado a las demandas de la ciudad, por carecer del suficiente debate con las organizaciones de la sociedad civil, además de que fue aprobado conjuntamente con la aprobación de una nueva urbanización, el barrio Punta Chacras, que no se corresponde con la intención de completar áreas vacantes. Así lo manifestó:

“Estamos ante un plan de expansión urbana, sin identidad, ajeno a nuestra cultura, a nuestras ideas, y a nuestras necesidades, pero que va a ser determinante para nuestras vidas y para el entramado institucional de Roldán. Que fue violado antes de entrar en vigencia al aprobarse un nuevo barrio de 40 has, al sur de la autopista Rosario-Córdoba, frente a Punta Chacra, al oeste de la ruta A012. [...] Por lo tanto, lo que hace falta, es un plan que consolide, y fortalezca, lo que ya se encuentra urbanizado para llevar respuestas a las problemáticas que afectan a diario a los roldanenses. Para eso, el único remedio es la participación de nuestra comunidad a través de audiencias públicas, porque la ciudad es un bien común que no tiene por qué estar a la merced de los intereses inmobiliarios”⁹⁵.

En 2021, Daniel Escalante logra la victoria en los comicios por la intendencia. Las declaraciones de Alfonso, dirigente de su espacio, se tradujeron en la posición oficial del Municipio: acompañar la idea general de contar con un plan urbano, pero criticar ese plan urbano en particular. Graciela Garate, secretaria de planeamiento de la gestión de Escalante sostuvo

“El plan urbano se aprobó a fines de 2020 y muchas cosas se están empezando a ver ahora que, tras la pandemia, empezó a rodar la actividad. Entonces descubrimos inconsistencias entre el texto y los anexos, no son cosas graves, pero sí que hacen a la aplicación de algunas cuestiones”⁹⁶.

En ese sentido, Garate remitió al Concejo un proyecto que reformule el plan urbano en dos directrices principales: el Plan Urbano para lo macro y un

⁹⁴ On 24 (04/01/2021). “Roldán tiene nuevo Plan Urbano y se prepara para seguir creciendo de manera ‘más ordenada’”. <https://www.on24.com.ar/negocios/disenio-construccion/roldan-tiene-nuevo-plan-urbano-y-se-prepara-para-seguir-creciendo-de-manera-mas-ordenada/>

⁹⁵ El Roldanense (24/12/2020). “Esquirlas tras la aprobación del nuevo Código Urbano: ‘Fue violado antes de entrar en vigencia’”. <https://elroldanense.com/esquirlas-tras-la-aprobacion-del-nuevo-codigo-urbano-fue-violado-antes-de-entrar-en-vigencia-50538>

⁹⁶ Sciarratta, N. (02/07/2022). “Roldán: piden revisar el plan urbano y que la ciudad tenga su reglamento de edificación”. El Litoral. https://www.ellitoral.com/regionales/roldan-plan-urbano-reglamento-edificacion-ordenamiento-san-lorenzo_0_SLz1AEUyFj.html

Reglamento de Edificación para lo micro. "Estas dos normas deberían actuar de forma conjunta para que hagan más fácil la interpretación tanto del profesional como del propietario de una casa o un lote"⁹⁷, dijo Garate. Por su parte, la presidenta del bloque justicialista del Concejo, Susana Abo Hamed, reivindicó la norma aprobada en la gestión anterior y profundizó el aspecto de que quedaba abierta a futuras revisiones. "Lo importante es que permite las diferentes miradas y la incorporación de los aportes de diferentes espacios que lo puedan enriquecer. De hecho, ya hemos tenido reuniones muy productivas con el ejecutivo actual para introducir modificaciones"⁹⁸, expresó.

Funes y Roldán - Análisis

Nos interesa recuperar estos eventos y sus discusiones porque cristalizaron de manera pública el debate por el uso del suelo. En todas las posiciones encontramos como coincidencia el punto en que el crecimiento de la ciudad no va a detenerse. Las diferencias comienzan en los debates sobre cómo administrar ese crecimiento.

Deteniéndonos en Funes, pudimos ver como se configuró un desigual diálogo entre los actores sociales, cómo se fueron perfilando las relaciones de poder que se tradujeron en decisiones político-institucionales, en el marco de la *orientación*, tal como la asumimos desde Pírez. Los diferentes eventos que contaron con expresiones y posicionamientos públicos de distintos actores pusieron de manifiesto que la orientación es una orientación social consciente que interviene en los procesos de producción y reproducción de la ciudad. Las demandas insatisfechas y las metas urbanas disímiles pusieron en entredicho el vigente modelo de ocupación del suelo, presentado como natural y explicado desde la iniciativa privada. La orientación particular que prevaleció mantuvo los patrones vigentes al momento. Hubo cuestionamientos importantes en los años 2015 y 2016, con participaciones amplias de organizaciones de la sociedad civil que no pudieron traducirse en una nueva orientación dominante, sino que suspendió momentáneamente el avance de la orientación establecida.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

Cuando hablamos de posiciones nos referimos a las que se articularon en el clivaje último que las anima: *ciudad como bien de uso* y *ciudad como bien de cambio*. Algunos actores funenses como la Junta de Vecinales, la Multisectorial por un Plan Estratégico, el partido local Unidad Popular y su referente Mauro Míguez, representantes de ACIF, sostuvieron posiciones que reconocemos en el espacio caracterizado *ciudad como bien de uso*, ya que su horizonte se corresponde con el bienestar general como interés último. Mauro Míguez sintetiza en una carta abierta, contemporánea al debate, diciendo que

“Treinta años después, el Plan Regulador está en su encrucijada. Posiblemente, la ciudad que concibió, no sea completamente la que definió en sus disposiciones. [...] No basta ya con decir que somos una localidad residencial y de servicios, porque esa enunciación, desnuda que los referentes que lo repiten están ignorando cambios sociales y culturales profundos: nuevos sujetos, nuevos intereses y una profunda disputa por ampliar los derechos a la ciudad en la que se eligió vivir”⁹⁹.

Es una posición que contrasta sobremanera con los referentes del espacio que podemos caracterizar como *ciudad como bien de cambio*, donde Pérez reconoce que su móvil último es el lucro privado. Las citadas posiciones de los referentes empresarios locales dan a entender sus posicionamientos afines a postulados del *laissez-faire*, donde el Estado funciona como un obstáculo al momento de regular. Es importante recuperar las nociones de *neoliberalismo realmente existente* referenciado en el capítulo primero, donde se destaca la renovada fe en los mercados autorregulados, aunque sin doctrina sólida que lo respalde. Encontramos dentro de estos posicionamientos una noción de Estado mínimo que se ocupe de la gestión diaria de limpieza, alumbrado y seguridad, por un lado, y por otro, una noción de Estado que debiera funcionar como soporte del avance privado, encargándose de las obras infraestructurales para prestar los servicios que demande la ciudadanía. Obras admitidas desde el equilibrio fiscal como prerequisite insalvable de eficiencia.

Los citados Rossetti y Nocera articulan sus opiniones sobre estos parámetros, privilegiando el uso del suelo como una oportunidad de inversión, acompañada por efectos de derrame. Pero también desde el arco político encontramos estos posicionamientos. Los frentes partidarios mayoritarios,

⁹⁹ Míguez, M. (14/11/2015). “Plan Regulador: 30 años de un proyecto ideológico y político”. Info Funes. <https://infofunes.com.ar/noticias/6063-plan-regulador--30-a--os-de-un-proyecto-ideol--gico-y-pol--tico>

Cambiamos, el Frente Progresista y el Frente para la Victoria acompañaron con las aprobaciones en el Concejo. Tanto Barreto como Santacroce justificaron esos emprendimientos entendiendo el beneficio fiscal que suponen, tanto por la Tasa General de Inmueble que se recauda en los proyectos residenciales como por el Derecho de Registro e Inspección (DReI) a cobrar a las empresas que se instalen en el parque industrial.

Ya citamos a Barreto manifestando la necesidad de un Plan Estratégico y sus dos oportunidades de avanzar que se diluyeron sin resultados. Pero también lo citamos en declaraciones donde no dudaba en que haya un barrio cerrado nuevo antes que uno abierto, ya que el municipio se ahorra la prestación de servicios y cobraba la tasa igualmente. Argumento que se articula con opiniones de los actores privados, que insinúan que la deuda es del Estado para con los barrios privados.

En el 2019, un Santacroce ya intendente, sostuvo que su gestión va a

“[...] ayudar a los empresarios a que desarrollen inversiones en nuestra ciudad. Los argentinos tenemos 350.000 millones de dólares en el exterior en cajas de seguridad, y fuimos a pedirle 38.000 millones al FMI. ¿Qué significa eso? Que no hay confianza. Ahora van a tener un intendente que alienta los emprendimientos. Los empresarios tienen que ganar plata y también tienen que dejar algo a la Municipalidad. Y con esos fondos nosotros vamos a desarrollar servicios y obras para la ciudad”¹⁰⁰.

Estos posicionamientos donde priman los principios fiscalistas son complementarios con el proceso de urbanización conducido por los privados, dado que otros aspectos de los proyectos tales como ambientales o sociales, quedan relegados ante balances económicos presuntamente favorables.

A pesar del importante proceso de manifestaciones y discusión pública sucedido en Funes donde los actores pusieron en juego sus propios recursos, el objetivo de ordenar el suelo vía plan estratégico no se logró. De hecho, finalizando la intendencia de Barreto en 2019, con autoridades renovadas, pero sin asumir aún, se votaron dos importantes nuevas urbanizaciones: en primer lugar, Distrito Funes, un complejo de cinco hectáreas con residencia para adultos mayores, un hospital del Grupo Gamma, departamentos, oficinas y una sucursal de la Universidad Privada del Siglo XXI. En segundo lugar, el club de campo Vida

¹⁰⁰ Info Funes (11/11/2019). “La inversión privada será fundamental para el crecimiento”. <https://infofunes.com.ar/noticias/la-inversion-privada-sera-fundamental-para-el-crecimiento>

II, con 159 hectáreas al sur de la ciudad en manos de Rossetti Desarrollos Inmobiliarios.

De este hecho nos interesa destacar que sucedió sin manifestaciones ni movilizaciones por parte de los actores que sí lo hicieron cuatro años antes. Es importante destacar que se aprobaron sin un nuevo plan estratégico, tal como se habían comprometido los funcionarios y ediles en 2015. El desgaste de estas prácticas es importante y los fallidos intentos de regulación pudieron haber colaborado con la desmovilización. Lo que podemos afirmar es que la orientación como una orientación consciente para la producción y reproducción de la ciudad en Funes reafirmó esa existencia particular de la relación entre la sociedad civil y el Estado, donde los privados llevan el ritmo de la ocupación del suelo.

Roldán, por su parte llegó rápidamente al consenso de la necesidad de un plan urbano. Las principales fuerzas políticas de la ciudad manifestaron la necesidad de que suceda. Sin embargo, los posicionamientos de los actores privados no se destacaron por su participación pública como si sucedió en Funes. Las posiciones de los dirigentes y funcionarios se corresponden con posicionamientos afines a la *ciudad como bien de uso*, luego de un profundo proceso de transformación de suelo rústico en urbano privilegiando de manera casi exclusiva, los patrones de *ciudad como bien de cambio*. Como pudimos observar en la Ilustración 2, el proceso de “archipelización” de Roldán es mucho más profundo que el de su vecina ciudad. Hay grandes extensiones que se transformaron en nuevas urbanizaciones, mayormente barrios abiertos, que no tienen continuidad espacial con el casco histórico u otras urbanizaciones. Son islas rodeadas de suelo rústico, no sólo enclaves lindantes a otros enclaves o barrios tradicionales. Ejemplos son el conjunto que conforman los barrios abiertos TDS II, TDS III y los barrios cerrados Chacra los Raigales y Puerto Roldán. Kilómetros adelante por la RN 9, el barrio abierto Punta Chacra también es ejemplo.

Los conflictos sucedidos en Roldán que tomaron estado público dejaron escaso margen para la exposición pública de los desarrolladores inmobiliarios manifestándose en contra de las regulaciones, dado que el conflicto dominó la agenda de las nuevas urbanizaciones. Ejemplos son el comentado caso de TDS

que se extendió (y extiende) por más de 15 años, donde se incumplieron acuerdos municipales y hubo fallos judiciales en contra de los desarrolladores. Ejemplo es también el comentado caso de Acequias del Aire. También hubo conflictos con Punta Chacra, barrio que inició sus obras en 2009 y tras sucesivos incumplimientos, el gobierno municipal decidió en 2021 ejecutar una hipoteca contra Jumito SRL (desarrollador responsable) por u\$s 700.000 para completar las obras adeudadas.

Este conflicto extendido en el tiempo tuvo patrones similares a los reseñados, demoras en las obras, estudio de impacto ambiental adeudado, conflictos con escrituras, prestaciones deficientes, marchas de vecinos, denuncias penales. Asimismo, se sucedieron varios episodios de inundaciones que acentuaron la pública opinión de desidia en la urbanización. Éstos no fueron los únicos, pero el debate público de las nuevas urbanizaciones giraba en torno a estos conflictos, a los responsables públicos y/o privados, a los damnificados, a los fallos judiciales, a los acuerdos de prórrogas.

A pesar de la coincidencia de las fuerzas políticas locales para ordenar el uso del suelo, se encontraron diferencias en el modo de avanzar. Si bien en el clivaje último los posicionamientos públicos se corresponden con *ciudad como bien de uso*, su práctica presentó matices. El hecho que destaca es la Ordenanza 877/15, sobre la cual Escalante declaró que

“Esto es importante porque se le va a poder poner freno a estas cuestiones hasta tener algo reglamentado y un plan con el que se pueda, a ciencia cierta, hacer las cosas adecuadamente y con criterio urbanista, no con las reglas que impone el mercado”¹⁰¹.

Por su parte, el intendente decidió vetar la norma, entendida *a priori* como un freno necesario para un proceso caracterizado por la falta de planificación. Pedretti replicó que

“Esta ordenanza hace perder credibilidad a Roldán como mercado inmobiliario, cercena las posibilidades de nuevas tierras urbanas y provocará el encarecimiento de la tierra existente, algo que puede observarse en ciudades cercanas”¹⁰².

¹⁰¹ El Roldanense (23/10/2015). “Es ordenanza el freno a las nuevas urbanizaciones en la ciudad”. <https://elroldanense.com/es-ordenanza-el-freno-a-nuevas-urbanizaciones-en-la-ciudad-513>

¹⁰² El Roldanense (19/11/2015). “El Ejecutivo vetó la ordenanza que frena nuevos loteos”. <https://elroldanense.com/el-ejecutivo-veto-la-ordenanza-que-frena-nuevos-loteos-239>

Es decir, ante este hecho decidió en base a criterios afines a la *ciudad como bien de cambio*, priorizando argumentos de orden económico antes que urbanísticos, sociales o medioambientales.

A pesar de estos matices que se repitieron en más de una ocasión, en términos de *orientación* logró modificarse el patrón establecido entre los desarrolladores y el Estado. El expreso consentimiento de la necesidad de un plan urbano de todas las partes políticas de Roldán es una plataforma en donde se proyecta un cambio en el modo del acceso al suelo. Como matices reconocemos que su sanción no fue acompañada por la oposición, como tampoco por algunas vecinales, como es el caso de la importante Vecinal TDS II y III, que emitió un comunicado inmediatamente después de su aprobación, entendiendo que el Plan Urbano aprobado es insuficiente por no tener la participación ciudadana esperada. En un comunicado expresaron que

“Desde nuestra institución vecinal, y como vecinas y vecinos de desarrollos urbanísticos que fueron autorizados sin una previa planificación, sufrimos y padecemos en la actualidad el déficit en los servicios básicos públicos, y consideramos que podría haberse evitado con un plan integral de normas urbanísticas que garantice primero los servicios y luego las ganancias del sector privado. Creemos que es muy importante también la opinión de los prestadores de servicios públicos y su compromiso de inversión de acuerdo a un plan urbanístico proyectado”¹⁰³.

Por otro lado, al renovar las autoridades municipales, el nuevo oficialismo intentó modificar la norma en un contexto de diálogo y entendimiento con la oposición, como vimos anteriormente con la edil justicialista Susana Abo Hamed.

Asumiendo el marco de la *neoliberalización realmente existente*, destacamos el hecho de que las fuerzas políticas acuerden sobre la necesidad de una regulación sin mayores impedimentos por parte del sector privado, ya que no lograron cristalizar su presumible oposición en instancias públicas. Siguiendo a Pérez, insistimos en que la orientación se materializa en decisiones de Estado. La regulación, amén de su perfectibilidad, es un avance que supera una suerte de dogma o barrera, ya que la *neoliberalización en curso* supone a todo intento de intervención como un elemento de un pasado preglobalizador, es decir, negativamente considerado.

¹⁰³ El Roldanense (26/12/2020). “Plan urbano: una vecinal pide que se hagan audiencias públicas”. <https://elroldanense.com/plan-urbano-una-vecinal-pide-que-se-hagan-audiencias-publicas-50555>

Para finalizar destacaremos distintos elementos que coexisten en estos casos particulares. Son formaciones coyunturales muy disímiles en su desarrollo a pesar de la gran cantidad de similitudes que presentan. Ambas localidades funcionaron como “ciudad dormitorio” de Rosario desde la década de los '70 para un reducido grupo de rosarinos. El contexto globalizador, las nuevas oportunidades, los nuevos ganadores y las nuevas formaciones urbanas potenciaron aquel perfil modificando sensiblemente los perfiles históricos de ambas localidades. La explosión demográfica se correspondió con una explosión de ocupación de suelo rústico bajo criterios poco sustentables. Sin embargo, el desarrollo de estos lineamientos generales dio lugar a distintas dinámicas impresas por los propios actores intervinientes. La comparación en espejo destaca la temprana incorporación al ECOM de Funes con la tardía incorporación de Roldán. Este contraste sugería que la confección de un plan urbano sucediera primero en Funes, pero sucedió en Roldán. Las ciudades objeto de mayor inversión en *nuevas urbanizaciones*, donde se consolida el perfil de *ciudad dispersa*, vía *planificación por omisión*, son las que necesitan de mayores herramientas para conducir un proceso profundo de transformación urbana. Sin embargo, es donde se presentan los mayores obstáculos para avanzar en ese sentido y modificar la *orientación* establecida.

CONCLUSIONES

El presente trabajo se articuló en torno de la perspectiva metropolitana de acceso al suelo en el AMR en el período 1991-2022. Sostenemos que la explosión demográfica que sucedió en Funes y Roldán se explica por procesos macro de escala global, pero con formaciones coyunturales particulares impresas por los actores intervinientes. La resultante son ciudades muy poco sustentables en términos físicos, sociales, ambientales, funcionales y culturales. El proceso (aún en marcha) no alteró su rumbo, dado que el indicador principal al que nos remitimos es la densidad poblacional, el cual no mejoró en el período considerado. Al examinar la composición interna de las nuevas tierras urbanizadas, vemos que fueron ocupadas ampliamente por las nuevas urbanizaciones motorizadas por la iniciativa privada, consolidando un modelo de ciudad dispersa.

La gobernabilidad metropolitana se articula sobre tres elementos: capacidad de actuar, demandas insatisfechas, y perspectiva de desarrollo. Desde ya que los sectores más postergados presentan graves déficits en sus condiciones habitacionales, pero también encontramos situaciones conflictivas en segmentos con importantes capacidades de consumo. Entonces la gobernabilidad metropolitana se expuso insuficiente en su capacidad de actuar (problemas para definir los criterios de urbanización intramunicipio, ergo problemas para participar en los espacios para la definición de patrones de urbanización metropolitanos), en su abordaje de demandas insatisfechas (siendo vivienda e inversión las demandas destacadas, fueron respondidas con la orientación establecida, autorizando nuevas urbanizaciones en un contexto conflictivo) y en su perspectiva de desarrollo (el ya injusto modelo urbano no se conmueve en su perspectiva futura, de hecho, insinúa lo contrario).

El ECOM es una institución con pretensiones de ocupar la conducción metropolitana. En los casos analizados ofició como un actor más tratando de influir en la orientación establecida. La legitimidad que ostenta por ser un ente público, mas no estatal, dio lugar para que sea referencia de actores locales interesados en modificar el particular modo en que la sociedad civil y el estado se vinculan. La importancia de la institución radica en que se proyecta como

plataforma para coordinar las acciones metropolitanas que exigen ese nivel de diálogo, pero carece de poder de policía para intervenir en unidades municipales que desacuerden con el mismo. No es menor recordar que el espacio local de decisión al que nos referimos es la soberanía municipal o comunal.

Ahora bien, esa soberanía se muestra insuficiente para responder ante estos procesos de escala global con impacto local. Es allí donde Subirats dice que la **“revolución metropolitana que cambió los modelos urbanos, también afectó gravemente a las instituciones gubernamentales”** (2018:13). La expansión y transformación física con su consecuente profundización de la interdependencia funcional, se vuelve un desafío para los estados locales. Tanto por la respuesta fuera de escala que pueden ofrecer, como por los esfuerzos de coordinación interjurisdiccional exigidos. La cuestión metropolitana desbordó las capacidades de respuesta de los municipios. Los importantes avances institucionales que suponen tanto el ECOM como la ley N° 13.532, no lograron conmovir las estructuras de poder vigentes, ni alterar el equilibrio de competencias establecido, es decir, no lograron modificar la *orientación* establecida entre los actores cristalizada en decisiones de políticas públicas.

La legitimidad metropolitana como insumo principal y soporte necesario de las transformaciones todavía se muestra insuficiente, pero reconocemos importantes primeros pasos. Siguiendo a Lefevre, la legitimidad la vimos compuesta por tres aspectos: social, funcional y política. Las dos primeras ofician de soporte para la tercera. La social es la que más avances presentó, si entendemos por ello a los debates públicos ampliamente difundidos a raíz de las externalidades negativas registradas y, en casos, padecidas. Por otro lado, la legitimidad funcional no tiene grandes avances, dado que se produce como consecuencia de exitosos acuerdos, medidas y decisiones de actores y estados. Sin embargo, la participación de las localidades en el ECOM, el plan urbano de Roldán, la activa participación de vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil pudieran significar una oportunidad para buscar alguno de esos acuerdos exitosos que permitan comenzar a producir la legitimidad funcional. Estas dos incipientes formas de legitimidades tienen un privilegiado espacio para desarrollarse como lo es el ECOM. La *orientación* como modo particular de

vínculo entre la sociedad civil y el Estado, manifiesta en estas ciudades un rumbo más afín a un modelo de *ciudad como bien de cambio*. Modificar este equilibrio interno se presenta como prerequisite para reducir las externalidades negativas y aprovechar las oportunidades que presente el contexto macro.

BIBLIOGRAFÍA

- Abba, Artemio Pedro (2007). *Mitos y leyendas sobre la condición metropolitana*. Publicado en Revista Ambiente Digital, N° 99. Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepa/rev/99.pdf>
- Augé, Marc (1992). *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Editorial Gedisa, Barcelona. Disponible en: <https://designblog.uniandes.edu.co/blogs/dise2609/files/2009/03/marc-auge-los-no-lugares.pdf>
- Barenboim, Cintia Ariana (2011). *Estructura, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario*. Revista Proyección N° 10, "Planificación territorial, presencias y ausencias". UnCuyo. Disponible en: <https://bdigital.uncu.edu.ar/13589>
- Barenboim, Cintia Ariana (2013). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial. Rosario y su periferia*. 1° Ed., UNR Editora, Rosario.
- Barenboim, Cintia Ariana (2023). *Nuevas tipologías residenciales en el corredor noroeste, Área Metropolitana Rosario*. ARQUISUR Revista, Año 13, N° 24, Ediciones UNL. Santa Fe. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Arquisur/article/view/13063>
- Bragós, Oscar (2012). *Procesos de fragmentación socio-espacial y políticas públicas en el distrito Oeste de la ciudad de Rosario*. IX Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e Incertidumbres en los Procesos de Desarrollo Territorial, UNT, Tucumán. Disponible en: <http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/9na-bienal/mesas/MESA%201/Subtema%20A/43%20b.%20Oscar%20Bragos.pdf>
- Bragós, Oscar; Ochoa, Alberto (2014). *Desarrollos residenciales recientes en el Área Metropolitana de Rosario*. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, UNLP, La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55468>
- Bragós, Oscar; Ochoa, Alberto; Latour, Mauro; Mazzaro, Pablo; Hein, Germán; Sileo, Federico (2015). *Creación de suelo urbano y expansión de las áreas urbanizadas en el Área Metropolitana de Rosario*. XXXIV Encuentro Arquisur. XIX Congreso "Ciudades vulnerables. Proyectos o incertidumbre". UNLP, La Plata.
- Carnovale, Natalia; Beretta, Diego (2019). *Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario*. Revista Temas y Debates, N° 38.
- Cuadrado Roura, Juan R.; Fernández Güell José M. (2005a). *La difícil gestión de las áreas metropolitanas. Oportunidades y desafíos*. Publicado en *Gobernar las metrópolis* de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Cuadrado Roura, Juan R.; Fernández Güell José M. (2005b). *El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano*. Publicado en *Gobernar las metrópolis* de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Díaz de Landa, Martha; Parmigiani de Barbará, M. Consuelo (1997). *Redes de influencia política, poder y desarrollo local*. Oficina de Publicaciones CBC, UBA, Buenos Aires.
- Galimberti, Cecilia (2014). *Mirando el río. Procesos de transformación territorial en la ribera del Área Metropolitana de Rosario, Santa Fe, Argentina*. Revista Labor & Engenho, vol. 8, N° 1.
- Galimberti, Cecilia (2015). *Planificar el territorio metropolitano. Historia de la planificación regional de Rosario (1935-1976)*. Revista de Historia Americana y Argentina, Vol. 51, N° 1, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

- Galimberti, Cecilia (2017). *Transformaciones históricas y nuevos desafíos del planeamiento territorial en el Área Metropolitana de Rosario*. Revista Iberoamericana de Urbanismo, N° 13.
- Galimberti, Cecilia (2021). *Nuevos procesos de expansión metropolitana: incremento acelerado de suelo urbano en el Área Metropolitana de Rosario (1990-2010)*. Revista Eure, vol. 47, N° 140.
- Galimberti, Cecilia (2023). *La Prefectura del Gran Rosario y sus Cuadernos de divulgación*. Rubrica Contemporánea, vol. XII, N° 24. Disponible en: <https://revistes.uab.cat/rubrica/article/view/v12-n24-galimberti>
- Klink, Jeroen (2005). *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*. Publicado en *Gobernar las metrópolis* de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Lafranchi, Gabriel; Bidart, Mercedes (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Programa de Ciudades, Área de Instituciones y Gestión Pública. Documento de trabajo N° 151. CIPPEC, Buenos Aires.
- Lefevre, Christian (2005). *Principios de un buen gobierno metropolitano*. Publicado en *Gobernar las metrópolis* de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Levin, Mirta (2016). *Caracterización actual del Área Metropolitana de Rosario*. Revista Institucional BCR, N° 1527. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/revista-institucional/portada-revista-institucional/revista-institucional-ndeg-1527>
- Levin, Mirta (2019). *Diez lecciones aprendidas en la construcción y consolidación de un plan metropolitano. La experiencia de Rosario*. Revista Café de las Ciudades, N° 179. Disponible en: <https://cafelasciudades.com.ar/articulos/diez-lecciones-aprendidas-en-la-construccion-y-consolidacion-de-un-plan-metropolitano/>
- Levin, Mirta (2020). *La reconstrucción de los vínculos entre campo y ciudad. La definición de suelo periurbano en el Área Metropolitana de Rosario*. Revista Café de las Ciudades, N° 190. Disponible en: <https://cafelasciudades.com.ar/articulos/la-reconstruccion-de-los-vinculos-entre-el-campo-y-la-ciudad/>
- Madoery, Oscar (1997). *La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario*. Oficina de Publicaciones CBC, UBA, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM edita, Universidad Nacional de General San Martín, San Martín.
- Madoery, Oscar (2011). *Política y territorio en Argentina*. Revista DRd Desarrollo Regional em Debate, año 1, N° 1, Universidad de Contestado, Santa Catarina, Brasil.
- Martorell, Gonzalo (2020). *La planificación estratégica urbana: continuidades e innovaciones de la trayectoria de la ciudad de Rosario*. Maestría en desarrollo y gestión territorial, UNR, Rosario.
- Miano, Amalia y Presmsan, Betina (2008). *La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación*. Publicado en *Trabajo, desarrollo, diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*. Comp. Ana Inés Heras y David Burin. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (2007). *Para (re) pensar la gestión metropolitana (con sesgo político)*. Revista Territorios Metropolitanos, año 1, N° 1, Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F.
- Pérez, Pedro (2008). *Gobernabilidad metropolitana en Argentina*. La gestión local en Argentina: situación y perspectivas. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

- Pérez, Pedro (2014). *El gobierno metropolitano como gobernabilidad: Entre la autorregulación y la orientación política*. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol XIV, N° 45. El Colegio Mexiquense, Toluca.
- Pérez, Pedro (2016). *Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina*. Revista Territorios, N° 34. Bogotá. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4686/3314>.
- Rojas, Eduardo (2005). *Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo*. Publicado en *Gobernar las metrópolis* de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Subirats, Joan (2018). *¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno*. Publicado en Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Vol., 2 N° 2, INAP, Buenos Aires. Disponible en: https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/11/EA_VOL2_NUM2
- Theodore, Nik; Peck, Jamie; Brenner, Neil (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Revista Temas Sociales, N° 66. Santiago de Chile.

FUENTE DOCUMENTAL

- DAMI (2015). Políticas e Instituciones Metropolitanas
- ECOM (2014). El Área Metropolitana de Rosario. Estructura institucional y caracterización territorial.
- ECOM (2015). Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial.
- ECOM (2019). La construcción y consolidación de un plan metropolitano. Disponible en: https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/biblioteca/46/ECOM_Un%20Plan%20Metropolitano.pdf?1564406864
- IPEC (2019). Santa Fe en cifras. Disponible en: <https://twww.santafe.gob.ar/ms/ipec/wp-content/uploads/sites/24/2019/11/santa-fe-en-cifras-v2.pdf>
- IPEC (2020). Anuario Estadístico Provincial 2020.
- IPEC (2022). Anuario Estadístico Provincial 2021 - 2022.
- Ley Provincial N° 13.532, 2016. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- PEM (2004). Documento base Plan Estratégico Metropolitano.
- PER (1998). Documento base Plan Estratégico Rosario.
- PERM (2008). Documento base Plan Estratégico Rosario Metropolitana PERM+10.

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

CUADRO 1. Población de las localidades parte del AMR.....	21
CUADRO 2. Variación de superficie del AMR.....	34
CUADRO 3. Variación poblacional del AMR.....	34
CUADRO 4. Variación poblacional en el corredor Funes-Roldán.....	40
CUADRO 5. Variación de la superficie urbanizada en el corredor Funes-Roldán.....	41
CUADRO 6. Densidad poblacional en el corredor Funes-Roldán.....	41
CUADRO 7. Composición de la planta urbanizada en el corredor Funes-Roldán.....	43
CUADRO 8. Características de los barrios cerrados de Funes.....	45
CUADRO 9. Características de los desarrollos de la marca Tierra de Sueños.....	45

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Relación entre las variaciones de la huella urbana y la densidad en las AM de América Latina.....	33
--	----

ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. Subdivisión del AMR según el ECOM	22
ILUSTRACIÓN 2. Distribución de los modos de ocupación de la planta urbana en el corredor Funes-Roldán.....	42
ILUSTRACIÓN 3. Extensión de la planta urbana según etapas en el corredor Funes-Roldán.....	42