

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES

SERVICIO DE PUBLICACIONES

ASOCIACION ARQ. VICTOR J. DELLAROLE
FACULTAD DE ARQUITECTURA.
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

HALL CENTRAL - PLANTA BAJA
RIOBAMBA 220 BIS
TE. 4853122
asoarq@fapyd.unr.edu.ar
2000 - ROSARIO

CUADERNO Nº 38

"La formación de la periferia en un
conglomerado urbano. El caso de la comuna
de Roldán" (Conglomerado del Gran Rosario)

CUADERNOS DEL
CURDIUR

Arq. Oscar BRAGOS.
Rosario, 1991.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

INDICE

I. INTRODUCCION	02
1. EL MODO DE CRECIMIENTO	03
. la ubicación relativa de los loteos	03
. la incorporación al mercado de la tierra urbana "producida"	05
. el grado de concentración de la propiedad	05
. la magnitud de los loteos	06
2. SUBMERCADOS Y AGENTES	06
. submercados de tierra urbana y suburbana	06
. la oferta (empresas loteadoras)	08
. la oferta (los propietarios)	09
3. LA PRESTACION DE SERVICIOS	09
4. LA LEGISLACION URBANISTICA	11
BIBLIOGRAFIA	14

I. INTRODUCCION

El tratamiento del problema del crecimiento de una gran ciudad, como puede ser el caso de Rosario y su conglomerado urbano, remite lógicamente a la consideración de una cuestión central que se convierte en eje de tal problemática: el **suelo** o la **tierra urbana**. Comprender los mecanismos de "producción" del suelo urbano, entender el comportamiento de los operadores inmobiliarios que intervienen en ese proceso de "producción", aparecen de esta manera como objetos de análisis que no pueden ser eludidos en el intento de explicitar el proceso de construcción de la ciudad. De este modo, el suelo, y junto con él el régimen de propiedad, va a ser un elemento indiscutible para explicar las modalidades de la construcción y crecimiento de la ciudad. Es en este sentido que se afirma que el suelo "constituye un punto de partida indiscutible para comprender la lógica de la estructuración del espacio urbano en el capitalismo" (SCHTEINGART, 1986: 168).

La conformación de los distintos sectores que dentro de la ciudad pueden ser individualizados morfológica y funcionalmente, la distribución de los distintos grupos o estratos de la población en esos sectores de la ciudad, las diferentes "calidades" de suelo urbano (y por lo tanto diferentes calidades de vida urbana) que resultan ser fácilmente distinguibles entre estos sectores a partir de la existencia de distintos niveles de infraestructuración y de equipamiento, las distintas densidades y tipos de ocupación del territorio, etc., son todas cuestiones que, con el propósito de su estudio, remitirán al problema "suelo". Teniendo en cuenta entonces estas cuestiones, parece conveniente iniciar el análisis de la expansión de la ciudad a partir de considerar dos aspectos vinculados con la utilización del suelo urbano:

. la propiedad del suelo y sus posibilidades de utilización; y,

. el rol del estado en la definición de las modalidades de su uso.

. **la propiedad del suelo:** la distribución diferencial de la población en la ciudad según los distintos sectores sociales a los que

pertenecen, y dentro de esta cuestión los tipos de segregación social, será mejor comprendida en la medida en que el problema del suelo esté puesto en relación con el carácter de la propiedad del mismo. Al respecto, N. Clichevsky afirma que "la propiedad de la tierra no es tan sólo relación entre un individuo -el propietario- y una cosa -la porción de tierra que le pertenece-, sino que representa una relación social" (CLICHEVSKY, 1990: 271). Entender de este modo el problema suelo - propiedad, y las relaciones que de él se desprenden, pone en consideración una cuestión de primer orden: el suelo, soporte físico de todas las actividades urbanas, puede ser interpretado como una mercadería. En la medida en que el suelo sea entendido como mercadería se considerará, lógica y necesariamente, que este bien tanto tiene valor de uso como valor de cambio, valores que incidirán activamente en la dinámica y las modalidades que se registren en su proceso de "producción".

. **el rol del estado:** el estado, en sus distintos niveles (nacional, regional, local) interviene directa e indirectamente en el proceso de crecimiento y construcción de la ciudad (legislación urbanística, políticas de vivienda pública, políticas de incentivo a la industria de la construcción, etc.). Por lo tanto, se trata de analizar en qué medida interviene en dos aspectos referidos a la dinámica de la tierra urbana en el mercado, en tanto esta es entendida como mercadería: la "esfera de la producción" y la "esfera de la comercialización y ocupación". ¹

La propiedad del suelo y el rol del estado se presentan entonces como los dos aspectos nodales sobre los cuales se orientará el presente análisis. Estudios anteriores indican -y fundamentan- acerca de la conveniencia de tener en cuenta estas dos cuestiones, ya sea para el estudio específico del "mercado de tierras" o para el "mercado de la vivienda" (HARVEY, 1979; YUJNOVSKY, 1984; CLICHEVSKY, 1986).

1 Los conceptos de "producción" y "comercialización" por parte del estado son definidos por N. Clichevsky de la siguiente manera: la "esfera de la producción" se refiere al área de la intervención del estado a partir de la normativa urbanística y de inversiones directas en obras; mientras que la "esfera de la comercialización y ocupación" alude a la intervención del estado, por medio de distintos mecanismos, en el mercado de tierras. Ver: CLICHEVSKY, 1986.

En este artículo, se analizarán los mecanismos o las leyes de transformación por medio de los cuales se va reestructurando la ciudad (por qué y cómo se va manifestando su proceso de crecimiento). Para ello, el estudio tendrá en cuenta específicamente la situación observada en la jurisdicción de la comuna de Roldán, localidad que forma parte del conglomerado del Gran Rosario en su extremo oeste, y en la cual, en los últimos treinta años, se ha verificado una notable expansión de su área urbanizada. (Tabla Nº 1)

Además de las particularidades de la propiedad de la tierra, el análisis se orientará también hacia el rol del estado en la "esfera de producción", considerando para ello a la legislación urbanística provincial vigente. En este trabajo se intentará demostrar, por un lado, los motivos por los cuales el crecimiento de la ciudad -específicamente el crecimiento en expansión- no responde en su totalidad a una verdadera demanda del "factor tierra", ya que la oferta aparece dimensionada en exceso respecto de las necesidades reales de crecimiento, y por lo tanto de la misma demanda; y, por el otro, el modo en que la legislación urbanística ha contribuido a la confirmación de esa modalidad de crecimiento, y a la formación de áreas periféricas carentes de condiciones mínimas para el desarrollo de la vida urbana. Teniendo en cuenta los aspectos indicados en esta introducción, se recurrirá al análisis de:

1. el modo de crecimiento de la planta urbana de la localidad;
2. los submercados y agentes (demanda y oferta de la tierra) intervinientes;
3. la prestación de servicios comunales; y,
4. la legislación urbanística provincial.

1. EL MODO DE CRECIMIENTO.

El análisis del modo de crecimiento -de expansión de las áreas urbanas y suburbanas- pone en evidencia que el mismo estuvo en parte

sujeto a mecanismos de tipo especulativo. Este criterio especulativo que orientó la multiplicación de los loteos puede verificarse tanto en aspectos relacionados con el momento de su realización, como en otros referidos a su localización. Es posible concluir en tal aseveración teniendo en cuenta el estudio de las cuatro cuestiones referidas a la expansión de una planta urbana que a continuación son indicadas:

- . la ubicación relativa de los loteos dentro de la jurisdicción comunal;
- . la incorporación del suelo urbano y suburbano "producidos" al mercado de tierras;
- . el grado de concentración de la propiedad, de acuerdo con la ubicación relativa de los loteos; y,
- . la magnitud relativa de los loteos, también en consideración de su ubicación.

. la ubicación relativa de los loteos

La expansión del área urbana de Roldán, y muy en particular la de su área suburbana, se produce a partir del fraccionamiento y parcelación del área rural del distrito que se incorpora al mercado para su posterior venta, ya no como tierra rural sino como tierra urbana y/o suburbana. Los primeros predios rurales que se subdividen y se convierten en área suburbana son aquellos que se localizan a lo largo de la ruta Nº 9, a continuación de los loteos suburbanos de Funes -la localidad intermedia entre Rosario y Roldán- y hacia el interior de esta vía de circulación regional, tanto en dirección norte como en dirección sur. No se registra, en cuanto a la secuencia de su localización, una contigüidad de loteos sino que, por el contrario, se verifica un modo de ocupar el territorio "a saltos". Con el posterior trazado y pavimentación de la ruta Nº 16, que cruza transversalmente a la ruta Nº 9, se presenta una nueva alternativa en la orientación locacional para los nuevos loteos, en especial en el borde este de la planta urbana de Roldán. De este modo, a lo largo de la segunda ruta en aparecer y junto a la planta urbana original de la localidad aparecen nuevas urbanizaciones, también ubicadas de modo discontinuo. Esta secuencia en la aparición -primero a lo largo de la ruta Nº 9, luego hacia el interior de la misma,

posteriormente a lo largo de la ruta N° 16- no constituye un proceso lineal tal como se lo describe, sino que cada etapa se combina con el completamiento de las áreas intersticiales en los distintos sectores que resultan de esta modalidad de ocupación del territorio. De este modo, se termina por ocupar todo el tramo que se extiende desde el límite jurisdiccional con Funes hasta la planta urbana de Roldán, mientras tanto se registra la aparición de nuevos loteos a lo largo de la ruta N° 16, que se van ubicando en las zonas intersticiales entre loteos más antiguos, pero que no alcanzan un nivel de ocupación y consolidación tal como el que se registra a ambos lados de la ruta N° 9. (Planos N° 1 a N° 6)

La descripción realizada de la expansión del área urbanizada permite aseverar que Roldán, si bien es una pequeña localidad, por el hecho de estar contenida en un conglomerado urbano mayor, registra un modo de crecimiento caracterizable como "expansión a saltos" o "leap frog". Esta modalidad de crecimiento, que en general es observada en las grandes ciudades, se entiende genéricamente como el modo propio en que se expande un área urbanizada cuando predominan exclusivamente factores especulativos referidos a la valorización de las tierras en la periferia de las ciudades. De este modo, se urbanizan (en el caso analizado, en rigor sólo se lotean) áreas no contiguas al área ya urbanizada, situación que teóricamente determina un incremento en el valor de las áreas intersticiales entre ambas zonas. Posteriormente, estas también son loteadas, mientras se da otro "salto" hacia el área rural por sobre un área que permanece vacante de uso, y así sucesivamente. Este modo de crecimiento desmitifica la tradicional descripción del crecimiento de las grandes ciudades como una "mancha de aceite", producto del carácter desordenado de ese crecimiento. Por un lado, la "mancha de aceite" es la configuración final que van adquiriendo las ciudades y no el modo de crecimiento de las mismas, mientras que por el otro, resulta evidente que la lógica que subyace en las operaciones de expansión de la ciudad no es precisamente la de una expansión desordenada y caótica, sino que es la de obtener beneficios de tipo rentístico a partir de la conversión de la tierra rural a tierra urbana. En todo caso correspondería decir que el desorden y el caos que aparentemente se manifiestan en el crecimiento de una ciudad, también obedecen a

una lógica tal como es posible encontrar en pequeñas localidades como Roldán. 2

De todos modos, si bien estas aseveraciones resultan correctas al ser elaboradas teóricamente, y además tienen constatación empírica tal como se ha visto, es conveniente relativizarlas en el análisis de un hecho particular. En el caso específico de la comuna de Roldán, debe tenerse en cuenta que existe un grado de atomización y fragmentación de la propiedad de la tierra del área rural muy elevado; por lo tanto, ese crecimiento "a saltos" puede tanto obedecer a un comportamiento especulativo como el que se hace mención más arriba, como ser la consecuencia natural del modo de accionar de múltiples operadores que actúan sin coordinación alguna entre ellos, o bien a una combinación de estas dos situaciones posibles. 3

2 Dos descripciones acerca del crecimiento de grandes ciudades ilustran en particular esta modalidad de "expansión a saltos". Una se refiere a San Pablo: "La especulación inmobiliaria ... adoptó un método propio, para parcelar la tierra de la ciudad. Tal método consiste en lo siguiente: el nuevo loteo nunca era hecho en continuidad inmediata al anterior, ya provisto de servicios públicos. al contrario, entre el nuevo loteo y el último ya equipado, se dejaba un área de tierra vacía, sin lotear. Completando el nuevo loteo, la línea de ómnibus que lo servía sería, necesariamente una prolongación a partir del último centro equipado. Una vez dada la extensión, la línea de ómnibus pasaba por el área no loteada, trayéndole inmediata valorización. Lo mismo ocurriría con los demás servicios públicos: para servir el punto extremo loteado, pasarían por áreas vacías, beneficiarias inmediatas del mejoramiento público. De esta forma, se transferiría para el valor de la tierra, de modo directo y generalmente anticipado, el bienestar público." (CARDOSO, 1973: 10). La otra se refiere a Madrid, y presenta las mismas características: "El crecimiento de Madrid ... se ha producido "a saltos" en donde el alojamiento de las capas populares ha ido, en las distintas etapas del desarrollo urbano, colonizando terrenos cada vez más alejados, dejando áreas sin ocupar entre la ciudad central ya consolidada y los nuevos enclaves, que quedaban revalorizados y en mejores condiciones para su edificación" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1982: 48).

3 Al respecto, M. Clawson explica el crecimiento "a saltos" del área urbanizada de una ciudad sólo como el resultado de proyectos y/o iniciativas individuales, y de la situación particular de cada uno de los propietarios de terrenos en la periferia de la ciudad. Tesis que, en definitiva, resulta ser tan reductiva como adjudicar tal tipo de crecimiento exclusivamente a factores de carácter especulativo. Ver: CLAWSON, 1986.

. la incorporación al mercado de la tierra urbana "producida"

Del análisis realizado, ha sido posible detectar una particularidad en el proceder de los propietarios originales de las áreas loteadas en el posterior proceso de subdivisión y venta que resulta llamativa. En algunos casos, se ha observado que los propietarios originales del área loteada mantienen, aún varios años después de iniciadas las operaciones de venta, un elevado número de parcelas. Esta situación, si bien no es generalizable a todos los sectores en los que se procedió a lotear el área rural, resulta ser significativa cuando se procede a analizar la localización y el grado de consolidación alcanzados en los loteos en que tal situación se ha manifestado. Se trata del área que se extiende a lo largo de la ruta N° 9 y del sector ubicado junto al área urbanizada de la localidad. **4** Los loteos que se encuentran en estas zonas son, precisamente, los que mayor grado de ocupación y consolidación presentan respecto a la totalidad de los loteos realizados en el distrito Roldán. En realidad, debe decirse que son los únicos loteos que se encuentran consolidados, independientemente de sus bajos valores al respecto. **5** Esta situación demuestra que para estos loteos existía una demanda que se manifestó inmediatamente una vez que fueron colocados en el mercado; hecho que podría haber inducido a sus propietarios originales a retener parcelas para ser incorporadas posteriormente al mercado una vez valorizados aún más los terrenos de este sector suburbano, esta vez debido a que este es el único sector que presenta cierto nivel de consolidación.

4 A modo de ejemplo, puede mencionarse el caso de los propietarios originales de los loteos "Alto Verde", "Maíz" y "Villa Lourdes 1", ubicados en el sector de la ruta No. 9, que poseían, en 1987, el 66 % y el 34 % respectivamente del total de parcelas en esas nuevas "urbanizaciones".

5 Según información indicada en el Plan Regulador de Roldán, hacia 1986, los loteos ubicados al norte de la ruta No. 9 y en proximidad con el límite de la comuna de Funes tenían edificados el 55 % de sus parcelas; los ubicados al sur el 25 %; mientras que los ubicados sobre la misma ruta hacia el oeste y en la intersección con la ruta No. 16 tenían, al norte, el 30 % de los lotes edificados, y al sur el 11 %. Sin considerar los loteos en el extremo norte sobre la ruta No. 16, en los que no se registraba ninguna construcción, sólo el 21 % del total de las parcelas de los distintos loteos contaban con algún tipo de edificación.

. el grado de concentración de la propiedad

En el punto anterior se hace referencia a la concentración de la propiedad de parcelas, pero sólo cuando se refieren a los propietarios originales de los predios rurales que posteriormente fueran subdivididos. En relación a los nuevos propietarios, también ha sido posible verificar casos de concentración de un número significativo de parcelas en manos de un único propietario. Del mismo modo que en el caso anterior, esta situación no se manifiesta indistintamente en cualquier sector del distrito, sino que es verificable particularmente en el área ubicada a lo largo de la ruta N° 16 al norte de la zona de vías del FCGBM y en la intersección de aquella con la ruta N° 9. **6** Estos casos pueden estar indicando que, a diferencia de los casos anteriores, las expectativas de valorización de los terrenos no tenían como horizonte el corto plazo. Por esta razón puede hipotizarse que no hubo interés en los propietarios originales de retener para sí parcelas del loteo, sino todo lo contrario, se decidió incorporarlas en su totalidad al mercado, mientras que, por otro lado, los compradores realizaron inversiones apostando a una valorización en el mediano o largo plazo. La situación actual de estos loteos, en su mayoría sin registrar construcciones mientras que algunos aún no se ha procedido a la demarcación de calles y plazas **7**, indica en primer lugar, que en estos sitios no debía preverse necesariamente una valorización de los terrenos del mismo modo que la que tuvieron los terrenos ubicados sobre la ruta No. 9, y, en segundo lugar, que no existía una demanda de lotes para destinarlos a la construcción como en los casos anteriores, sino que se trató de una demanda para invertir especulativamente bajo presupuestos de valorización que posteriormente no se verificaron.

8

6 En el loteo "El Condado", un único propietario reunía el 33 % de los lotes (sobre un total de 1.159 parcelas); en "Villa Eduardito", una sola persona era propietaria del 34 % de los lotes (sobre 887 en total). Estos dos loteos están ubicados sobre la ruta No. 16, al norte del distrito.

7 Tal es el caso, por ejemplo, del loteo "Villa Eduardito" que contaba con más de diez años de existencia en el momento de realizar este estudio.

8 Esta demanda "especulativa", en oposición a una demanda "inmobiliaria", es explicada por F. Sabattini como la demanda propia de una economía con escasas alternativas de inversión de capital

. la magnitud de los loteos

Con la consideración de la magnitud de los emprendimientos de subdivisión y "urbanización", se ha verificado la existencia de una relación entre la localización de los predios y sus respectivas dimensiones. Así, se tiene que los loteos ubicados sobre la ruta No. 9, aquellos ubicados hacia el interior en dirección norte y aquellos ubicados hacia su interior en dirección sur, tienen una superficie que oscila alrededor de las 10, 2 y 16 has. respectivamente; mientras que, la superficie promedio de todos los loteos ubicados sobre la ruta No. 16 es de 26 has. En los primeros casos, las dimensiones más reducidas se entienden a partir de que en ese sector la tierra se encontraba, en el momento de ser loteada, en un proceso de subdivisión y fragmentación mayor que el mencionado en último lugar. En este último caso, la pavimentación de la ruta No. 16 otorga una ventaja locacional a estos terrenos, al mejorar sus condiciones de accesibilidad, lo cual provoca su valorización y expectativas de mayor valorización aún por el potencial cambio de su actual uso agropecuario por el uso residencial suburbano, vinculándose al eje de la ruta No. 9, donde se localizaban las viviendas de "fin de semana". La reacción a estas expectativas es opuesta a la que se verifica en el sector de la ruta No. 9: predios rurales íntegros son loteados, mientras que en algunos casos se unifican terrenos para ofrecer a la venta urbanizaciones de mayores dimensiones, y por lo tanto de mayor número de parcelas.

2. SUBMERCADOS Y AGENTES

Del análisis de los agentes y los submercados reales y/o potenciales de acuerdo a

en actividades prouctivas, y que es estimulada por elevados índices de inflación y por el hecho de no estar los precios de los bienes inmuebles sujetos a las oscilaciones de precios internacionales, tal como ocurre con los precios de otras mercaderías. Ver: SABATTINI, 1981. Debe recordarse además, que esta tendencia a la inversión en terrenos suburbanos en la localidad de Roldán, es parte de una tendencia general a la inversión de capital en bienes inmuebles, que en la ciudad de Rosario se manifiesta contemporáneamente en inversión para la construcción de vivienda colectiva en su área central.

los cuales se idearon y programaron las operaciones de urbanización, se deduce también que la concreción de dichas acciones de transformación de tierra rural en tierra suburbana fue animada por el interés de realizar un buen negocio inmobiliario sin tener en cuenta preocupación alguna por las condiciones futuras de la urbanización. Puede demostrarse esta evidencia a la que se hace alusión si se tienen en cuenta en el estudio las cuestiones indicadas a continuación:

. submercados de tierra urbana y suburbana, que se identifican a partir de los distintos tipos de loteos;

. la oferta, referida a las operaciones de promoción y ventas a cargo de empresas loteadoras; y,

. la oferta, referida en este caso al comportamiento de los propietarios originales de los loteos.

. submercados de tierra urbana y suburbana

A los efectos del análisis, los loteos fueron clasificados en cuatro tipos distintos. Para ello, se tuvieron en cuenta variables que, en principio, indican acerca de sus posibles destinatarios: la ubicación, extensión y tipo de parcelamiento de las urbanizaciones. De este modo, fue posible definir los siguientes tipos:

. loteos interiores a la planta urbana;

. loteos de expansión de la planta urbana;

. loteos sin vinculación con la planta urbana ubicados en el área rural; y,

. loteos sin vinculación con la planta urbana ubicados sobre las vías de circulación regionales.

. loteos interiores a la planta urbana: son loteos de reducida extensión que se realizan en terrenos propiedad de una empresa comercial, con sede en la misma localidad, quedando la operación de comercialización a cargo de una empresa inmobiliaria. En uno de ellos se produce una fuerte concentración de la propiedad (entre dos propietarios se reparten los quince lotes de una manzana). El hecho de estar ubicados dentro

del área urbana, y además dentro de una zona con un elevado nivel de consolidación permite suponer que estarían destinados a un submercado existente en la misma localidad de Roldán. Este supuesto no fue corroborado, ya que se verifica que la mayoría de los nuevos propietarios tiene domicilio en Rosario, situación que, y teniendo en cuenta el grado de concentración de la propiedad, indica que, en principio, no estarían destinados a la construcción de vivienda propia para residencia de carácter permanente, sino que podrían haber sido adquiridos como inversión, o bien para la construcción de viviendas de "fin de semana". A los efectos del estudio realizado, este tipo de loteos resulta poco significativo, ya que no alcanza a representar el 1 % de la superficie loteada en todo el distrito durante el período analizado. (Tabla Nº 2)

. loteos de expansión de la planta urbana: se trata, en algunos casos, de subdivisiones de una antigüedad aproximada de veinticinco años, de localización contigua al área más consolidada de la localidad, y en las que no se registra concentración de la propiedad. Considerando estas dos últimas características, también se supone que estarían destinados a un submercado que demandaría lotes urbanos para la construcción de viviendas con la finalidad de residencia permanente. A pesar de este supuesto, el destino de los mismos no ha sido la construcción de vivienda de carácter permanente ya que, la mayoría de los propietarios -aproximadamente el 90%- tiene su domicilio en la ciudad de Rosario. (Tabla Nº 3)

. loteos en el área rural: se trata de loteos ubicados en general en el "interior" del área rural, en zonas sin acceso directo (pavimentado) desde las vías de circulación regionales, cuyo destino es la explotación agrícola u hortícola. Estas áreas, quedan incorporadas dentro de la llamada "área suburbana" independientemente de su asignación de uso, como así también de las dimensiones de sus parcelas, que son mayores a las de los lotes tipo de las áreas suburbanas residenciales. De los cuatro loteos, uno de ellos (el de mayor extensión) nunca llega a concretarse, registrándose posteriormente una distribución de las tierras entre los herederos del propietario.

Algunas características comunes que se identifican en este tipo de loteos permiten suponer que, a pesar de estar destinados a otro tipo de "uso", también existe una motivación de realizar una operación que rápidamente arroje beneficios, aprovechando el "boom" de los loteos finsemanales:

. la subdivisión de la tierra se produce simultáneamente, tres loteos en 1968 y uno en 1969;

. los propietarios de dos loteos son a su vez propietarios de otros predios rurales que se convierten en loteos destinados a viviendas de "fin de semana";

. uno de los loteos, el que no llega a concretarse, combina parcelas para uso residencial con parcelas para uso agrícola.

Estos terrenos, al abandonar su condición de área rural y al ser incorporados al área suburbana evidentemente aumentan su valor. Esta valorización produjo dos efectos: uno, de carácter positivo, para los propietarios originales, ya que ellos son quienes se apropian de los beneficios de dicha valorización a través de la operación de venta de los lotes, y otro, de carácter negativo, para los nuevos propietarios que, como consecuencia de la valorización de las tierras al ser incorporadas al "área suburbana" y a pesar que su uso es característico de un "área rural", deben pagar tasas e impuestos más elevados que los que habitualmente pagaban en su anterior condición, razón por la cual se ven impulsados a solicitar su desafectación, es decir su reconversión a tierra rural. ⁹

. loteos sobre las vías de circulación regionales: son loteos destinados a la construcción de viviendas "de fin de semana", cuyo mercado se encuentra en la ciudad de Rosario (más del 96% de los propietarios de las parcelas de estos

9 De los tres loteos destinados a explotación de tipo rural, los propietarios de dos de ellos -"Delle Vedove" y "Los Fresnos"- solicitan la desafectación, esto es perder la condición de área suburbana, aduciendo para ello los altos impuestos que deben pagar por su condición de "suburbanos" cuando el uso del suelo en realidad es agropecuario y no urbano. Estos pedidos de desafectación aún no habían sido resueltos en el momento de la realización del estudio, debido a que son de compleja resolución, ya que previamente debe efectuarse un reparcelamiento para volver a la situación anterior de área rural.

loteos tiene domicilio en esa ciudad). Este tipo de loteos es el más significativo en el distrito, ya que representa el 74 % de la superficie loteada total. (Tabla Nº 2) Dicha finalidad -la construcción de viviendas- se concreta en muy pocos loteos, prácticamente sólo en aquellos ubicados sobre la ruta Nº 9. Por el contrario, el grado de consolidación en el resto de los loteos es bajo o nulo, particularmente en los ubicados sobre la ruta Nº 16 y en el cruce de ambas rutas. En este último caso, en los dos loteos más próximos al área urbanizada de Roldán, las construcciones realizadas corresponden a viviendas de población estable, mientras el resto de las parcelas -de propietarios rosarinos- permanece sin construir.

En la explicitación del modo de expansión de la planta urbana se hace mención al grado de concentración de propiedad de lotes por parte de los nuevos adquirentes, hecho que se hace evidente en particular en loteos sobre la ruta Nº 16, y no sobre la ruta Nº 9 -los primeros en aparecer-. El bajísimo grado de consolidación, por un lado, y el grado de concentración de la propiedad en las áreas no consolidadas, por el otro, argumentan por sí solas, que el submercado al cual estaban destinados estos loteos era principalmente el de los inversionistas que tratan de anticiparse a la valorización de los terrenos, y no el de los sectores medios para la construcción de una segunda vivienda.

. la oferta (empresas loteadoras)

Las operaciones de promoción y venta del 50% de la superficie loteada queda a cargo de tres empresas inmobiliarias, dato que ilustra acerca del grado de concentración del capital en este tipo de operaciones de "urbanización". (Plano Nº 7; Tabla Nº 4) Del análisis de los distintos sectores del distrito que fueron loteados, se verifica que estos datos referidos a los valores relativos de la superficie loteada y al número de operadores intervinientes, se modifican según la ubicación relativa de los loteos: en las tres zonas más consolidadas y más valorizadas -sobre ruta Nº 9 entre Funes y la ruta Nº 16, y hacia el interior del eje de la ruta Nº 9 en ambas direcciones norte y sur-, que además se corresponden con el área donde aparecen los primeros loteos, se verifica que una sola empresa de las tres arriba mencionadas tuvo a su cargo la

venta del 58,33% de la superficie loteada, cubriendo en uno de dichos sectores, aproximadamente el 100% de la misma. En ninguno de los otros sectores loteados dentro de la jurisdicción de Roldán, se detecta un grado de concentración de la actividad inmobiliaria tal como el que se verifica en el área indicada.

La actividad de promoción y comercialización a cargo de las empresas se reduce solamente a ofrecer como producto un lote para la construcción de viviendas "de fin de semana" que se caracteriza por el hecho de estar ubicado en un área que tiende a valorizarse con el transcurso del tiempo. Es decir que se trataba de dar respuesta a una demanda concreta de lotes para la construcción, ofreciendo al mismo tiempo al nuevo propietario la posibilidad de una inversión rentable. En este sentido son recurrentes las advertencias de todos los folletos de promoción acerca de la imposibilidad de construir viviendas "precarias" o "inadecuadas", como tampoco la instalación de moteles o "similares". De este modo, se trata de garantizar para el comprador la realización de un buen negocio inmobiliario con una serie de indicaciones que ilustran acerca del carácter futuro del sitio, tipo de uso y tipo de edificaciones y materiales a ser empleados en la construcción. Estas indicaciones están destinadas a ofrecer seguridad de que el sector no se verá sometido a procesos de degradación que lo desvaloricen, sino todo lo contrario. En este sentido, las empresas "urbanizadoras" ignoran u omiten decir que la decisión acerca de la asignación de usos y del tipo de construcción es un poder del municipio y no de los agentes inmobiliarios.

Si bien las empresas urbanizadoras señalan taxativamente los usos tolerados y los tipos de construcción más apropiados, nada indican acerca de los servicios infraestructurales con los que contará la nueva área "urbanizada", salvo los más elementales como energía eléctrica y acceso pavimentado. En algunos casos, la empresa loteadora advierte que el sector sólo dispondrá de los servicios infraestructurales mínimos una vez que se haya alcanzado un determinado porcentaje de lotes vendidos. **10**

10 Al respecto, puede citarse como ejemplo a la empresa urbanizadora del loteo "La Estancia 1", que se compromete sólo al zanjeo y construcción de alcantarillas en todas las calles y a la instalación de las redes de suministro de energía eléctrica sólo

Los loteos tipo consisten en un proyecto de trazado en cuadrícula y subdivisión de la tierra en lotes, en general de iguales dimensiones, con indicación de las superficies que serán donadas a la comuna según las disposiciones de la normativa vigente, y que pasarán a ser los espacios libres de uso colectivo del sector. El único emprendimiento alternativo a este tipo de loteos lo constituye una urbanización organizada de acuerdo con las características de un "country", similar a otro existente sobre la ruta Nº 9 en jurisdicción de la comuna de Funes. Esta propuesta, que consistía en la construcción de una serie de instalaciones deportivas en un predio de gran extensión rodeado por los lotes destinados a la construcción de viviendas de fin de semana fracasa totalmente, ya que sólo se llega a concretar la venta de algunos lotes, mas no así la construcción del área de equipamiento común. ¹¹

Todos estos datos ponen de manifiesto que la actividad urbanizadora se lleva adelante sin que se verifique inversión de riesgo alguna por parte de las empresas loteadoras, ya que, en general, estas no ofrecen nada y prometen demasiado poco. De todos modos, estas muy limitadas responsabilidades que asume la oferta se corresponden con las escasas exigencias de la demanda, ya que no se exige otra cosa que la oportunidad de poder contar con un lote para la construcción de una vivienda "de fin de semana", y la posibilidad de invertir parte de los ahorros en una operación que para el comprador - inversor tampoco implica riesgos, ya que la venta se efectúa en mensualidades de acuerdo a planes de financiación de mediano plazo, en un momento en que si bien existía inflación, la economía no estaba aún indexada.

cuando se venda el 80 % de los lotes. Dichas advertencias del urbanizador, por supuesto, no se corresponden con las disposiciones legales vigentes, y no obstante ello, se expresan públicamente.

¹¹ Para llevar adelante este emprendimiento, el presidente del "country club" (loteo "Nadine"), que a su vez es el propietario del 36 % de las parcelas, no sólo pretende obtener beneficios a través de la venta de las parcelas, sino también a partir de la eximición del pago de las tasas municipales correspondientes, que solicita a la comuna aduciendo la magnitud del emprendimiento y su correlativa importancia para la localidad. En ese sentido, presenta un plan de obras que consistía en la programación de la construcción de instalaciones deportivas durante el período 1976 - 1983 que nunca llegó a concretarse.

. la oferta (los propietarios)

La zona loteada se caracteriza por haber sido un área de predios rurales de reducidas dimensiones, en particular aquella ubicada a lo largo de la ruta No. 9, que progresivamente se van subdividiendo. Esta situación determina una fragmentación y atomización elevadas de la propiedad fundiaria, sin que se verifique, por otro lado, ningún indicio de tendencia a la concentración de la propiedad en un reducido número de propietarios.

La valorización de los terrenos como consecuencia del "avance" de las áreas loteadas en la localidad de Funes determina que estos pequeños propietarios perciban para el destino de sus tierras la necesidad de un cambio en el uso que tradicionalmente tenía y den comienzo de este modo a las operaciones de subdivisión. En algunas de estas operaciones de urbanización se constata la asociación de propietarios con empresas (comerciales e inmobiliarias) para llevar adelante el emprendimiento, como así también la existencia de propietarios de más de un loteo. De todas maneras, estos datos no resultan ser lo suficientemente significativos como para afirmar que se esté frente a una tendencia a la concentración de la propiedad.

La presencia de empresas -sociedades comerciales e inmobiliarias- propietarias de terrenos que posteriormente son loteados se verifica en un mismo lugar y tiempo: sobre la ruta Nº 9 en los primeros años de expansión del área suburbana. Un dato más que contribuye a confirmar que la demanda cierta y efectiva de lotes destinados a la construcción tenía un límite o un "techo", motivo por el cual las empresas "arriesgaron" invertir en emprendimientos ubicados sólo en ese lugar.

3. LA PRESTACION DE SERVICIOS

Los nuevos loteos que se incorporan al "área suburbana" gozan de casi todos los servicios que la comuna presta dentro de la planta urbana, ¹² si bien con algunas

limitaciones: varios loteos no tienen alumbrado público y en otros no se mantiene el abovedamiento de las calles, situación observable en los loteos más alejados de la planta urbana, en particular sobre la ruta N° 16. La dispersión de los loteos dentro del ejido comunal es el motivo principal que impide a la comuna ofrecer una eficiente prestación de servicios. La escasa ocupación efectiva en algunos de ellos significa brindar un servicio que no es retribuido, ya que la mayoría de los propietarios de los lotes vacantes de construcción y uso no pagan las tasas correspondientes. Las autoridades comunales han calculado que la evasión del pago de tasas por servicios llega en algunos casos a conformar deudas cuyos importes representan cuatro veces el valor de los lotes correspondientes. No obstante, en general, no existen reclamos por la falta de prestación de servicios, dado que en algunos loteos no existe ninguna construcción quedando pendiente aún la demarcación de calles, hecho que da lugar a situaciones insólitas tal como la continuidad de su explotación agrícola cuando ya se había producido la subdivisión de la propiedad y la adjudicación a los nuevos adquirentes. **13**

La prestación deficiente de los servicios llega a constituirse en problema sólo en aquellos

12 Está a cargo de la comuna la prestación de todos los servicios, con excepción del alumbrado común, cuyo suministro y mantenimiento es responsabilidad de la Dirección Provincial de Energía. En concepto de retribución por los servicios que presta, la comuna cobra una tasa a los propietarios de terrenos, tanto en el área urbana como en la rural. En el año 1973, el criterio para la determinación del valor de las tasas es modificado: la unidad de medida es la superficie del terreno y no los metros lineales de frente, estableciéndose distintas categorías de áreas según el tipo de tratamiento de la calle y el tipo de alumbrado público. En función del tipo de servicios con que cuentan, se establecen valores diferenciales para cada área, como así también el incremento correspondiente a los terrenos sin ocupar o baldíos.

13 Se llegó a constatar la presencia de un agricultor intruso en el loteo "Villa Eduardito", ubicado al noreste del distrito sobre la ruta No. 16, en la zona de loteos más alejada de la planta urbana. Este loteo se caracteriza por una gran concentración de la propiedad (entre tres propietarios se distribuyen 763 lotes en partes iguales, que representan el 94 % del total) y por la inexistencia de construcciones. Esta situación determinó que nunca se procediera a la demarcación de calles ni de espacios verdes, razón por la cual, en 1982, fue aprovechado para sembrar furtivamente rastrojo de soja. Una vez solucionado el pleito entre los propietarios, la comuna y el agricultor intruso acerca del destino de la cosecha y del pago de las tasas comunales correspondientes, la comuna se comprometió a abrir definitivamente las calles, tarea que al momento de la realización del estudio aún no había sido llevada a cabo.

loteos que con el transcurso del tiempo comienzan a contar con población estable. Responsables de tal situación fueron las empresas loteadoras al llevar adelante emprendimientos de urbanización sin cumplir con las disposiciones de la legislación provincial al respecto. Esto ha sido posible en la medida en que para la aprobación del expediente de urbanización sólo basta presentar los planos del trazado y división de la tierra, de las superficies a donar a la autoridad local y de las obras de infraestructura a realizar, sin que exista un control posterior para verificar el cumplimiento de dichas disposiciones legales, como tampoco una penalización por su no observancia. **14**

14 Varios son los casos de conflictos entre propietarios y autoridad local por la no prestación de servicios. En el loteo "El Cruce" ubicado en el ángulo sureste de la intersección de las rutas No. 9 y No. 16, la comuna detecta en 1982 que no existe alumbrado público, forestación, alcantarillado, salida a la ruta ni calle colectora; obras todas que tendrían que haber sido ejecutadas por la empresa loteadora. En ese sentido, la comuna pide asesoramiento a la Dirección de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Acción Comunal del gobierno provincial para resolver el problema. La inspección efectuada por dicha Dirección constata la existencia de sólo diez construcciones y que, además, la mayoría de los lotes están ya vendidos a pesar del loteo no contar aún con la aprobación definitiva. En su función de mediadora en el conflicto planteado entre los pobladores, que exigen la prestación de los servicios, y la comuna, que debe responder por el incumplimiento de la empresa loteadora, la Dirección propone "llegar a un acuerdo con los propietarios mediante transacciones de cada una de las partes, que perjudiquen lo menos posible a ambas" (D.P.U.-S.A.C. Expte. N° 43107 - LeTra C - Folio 6). Es decir, la situación creada por la empresa inmobiliaria deberá ser resuelta por los propietarios y la comuna de manera de no perjudicar a ninguno, siendo que ambos son los únicos perjudicados de la situación y no los responsables de la misma. Finalmente la comuna llega a un acuerdo con la empresa loteadora que se compromete sólo a la apertura de la calle colectora y a realizar el alcantarillado.

Otro caso es el del loteo "Los Olmos", donde en 1978 los vecinos solicitan que el servicio de energía eléctrica lo brinde la empresa "Agua y Energía" y no la empresa loteadora como lo venía haciendo hasta el momento mediante el cobro de tarifas comerciales. Los loteadores proponen dar a "Agua y Energía" todas las instalaciones existentes en el lugar para el suministro de energía eléctrica, pero la propuesta es rechazada por la misma "Agua y Energía" que aduce el mal estado de conservación de los mismos y el "reducido número de viviendas existentes en relación al total de lotes que hacían que estos suministros no resultaran retributivos y por ende, económicamente no convenientes" (nota de "Agua y Energía", sede Carcarañá del 22.11.78).

Estos dos casos demuestran, por un lado, la total ausencia de mecanismos de control que facilita la concreción de este tipo de operaciones irregulares por parte de las empresas loteadoras, actividad en la que siempre resultan perjudicados los compradores y la comuna, ya que otros organismos no asumen la responsabilidad que les corresponde, y, por el otro, que una baja densidad de ocupación atenta contra la prestación eficiente de los

Las tasas por servicios que corresponden a las nuevas áreas "urbanizadas" de Roldán no son elevadas, al contrario de lo que ocurre en Funes, la localidad vecina, donde existe una política de recaudación diferente y que consiste precisamente en disponer tasas más elevadas para la zona de urbanizaciones de "fin de semana". Estas diferentes políticas respecto del cobro de los servicios comunales que se observa en estas dos localidades puede explicarse a partir de considerar sus respectivas bases productivas. Funes es una localidad que no cuenta con establecimientos industriales ni comerciales que demanden un número significativo de mano de obra, razón por la cual gran parte de su población económicamente activa trabaja en Rosario. Por otro lado, esta localidad tiene un número de contribuyentes tres veces superior al número de habitantes. Este dato demuestra la magnitud que tiene la vivienda "de fin de semana" en dicha localidad, y que por esa razón es entendida como una fuente de recursos importante para la comuna. En cambio en Roldán, que sustenta su actividad productiva tanto en el agro como en la industria, la relación número de habitantes - número de contribuyentes es sólo de 1 a 1,5. Resulta evidente que la vivienda "de fin de semana" no desempeña el mismo rol que en la comuna de Funes, motivo por el cual, para garantizar el ingreso de nuevos recursos, no resulta necesario multiplicar los loteos. Por esta razón, si bien en Roldán existen tasas diferenciales, no existe una política especial que determine que sean elevadas por el sólo hecho de corresponder a áreas de población no permanente.

La aparición de nuevas urbanizaciones, la prestación deficiente de servicios, el no pago de las tasas comunales, son datos que indican por sí solos que, la presencia de nuevos loteos y el modo en que se ubicaron en el área jurisdicción de la comuna, constituyen para esta más un problema que un beneficio. Un problema que no pudo ser evitado, en parte porque la legislación urbanística vigente posibilita, y en cierta medida alienta, los procesos expansivos de las áreas urbanizadas, por encima, o independientemente de los intereses del poder local.

servicios, independientemente de las disposiciones legales que obliguen al respecto.

4. LA LEGISLACION URBANISTICA

Los instrumentos legales y urbanísticos con que contó la comuna para el control de la aparición y localización de los loteos fueron escasos y muy limitados. En varias oportunidades los loteos aparecían sin autorización previa de la oficina técnica de la comuna. La legislación nada dice al respecto, por lo tanto la comuna no puede ejercer efectiva autoridad acerca del destino del suelo dentro de su propia jurisdicción. Ya se ha alertado en este sentido: "la normativa vigente en la Provincia de Santa Fe se presenta como excesivamente permisiva respecto de las extensiones del área urbanizada. Esta permisividad se evidencia tanto en la escasez de condiciones que, según esa normativa, definen la naturaleza urbana de un área, como en los pocos requisitos con los que debe cumplir es en este sentido el urbanizador y en la ausencia de límites precisos a las expansiones urbanizadoras. En otras palabras, cumplir los requisitos para urbanizar -los que según el "Reglamento Tipo de Loteos y Urbanizaciones para Comunas y Municipios de la Provincia de Santa Fe", son el abovedamiento de calles, el alumbrado público y la red de baja tensión domiciliaria, la red de distribución de agua corriente, la nivelación para desagües y el arbolado- es posible extender las zonas urbanizadas hasta los límites mismos de los respectivos municipios o comunas, no existiendo no ya una limitación taxativa a estas fuerzas expansivas sobredimensionadas, sino ni siquiera una ponderación de las verdaderas necesidades y posibilidades de los centros urbanos que permita orientar aquellas fuerzas según criterios de prioridad locacional." (AA VV, 1986)

Además de las carencias específicas del cuerpo de la ley, tampoco se ha garantizado, tal como ha sido demostrado, el efectivo cumplimiento de sus disposiciones. Esta no es una situación desconocida por las autoridades provinciales, ya que en la misma presentación del proyecto de "Ley de Urbanizaciones y Loteos" que elabora la Dirección de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Acción Comunal del gobierno provincial, se reconoce que las normas generales sobre el tema "...actualmente vigentes rigen por decreto del Poder ejecutivo provincial, no siendo

cumplidas en su totalidad". (GOBIERNO DE SANTA FE, 1983 a)

Entre los objetivos de este proyecto de ley al que se hace referencia, se encuentra el de "implementar los mecanismos legales - administrativos para evitar excesos en la especulación de las tierras y asegurar un desarrollo urbano más armónico". El proyecto de ley reitera en términos generales todas las observaciones anotadas en el párrafo anterior, si bien incorpora algún tipo de restricción en relación a las condiciones de localización de los loteos al indicar que "sólo se permitirán en áreas destinadas a 'expansión urbana'". (GOBIERNO DE SANTA FE, 1983 b, Cap. III, art.8). Por otro lado, continua centralizando en el gobierno provincial el poder de decisión en el tema, al indicar que "...las municipalidades y comunas, no darán aprobación a ningún fraccionamiento ... sin la previa intervención y autorización de la Secretaría de Acción Comunal...". (GOBIERNO DE SANTA FE, 1983 b)

El "Reglamento de División y Urbanización de Tierras" que acompaña al nuevo Plan Regulador de Roldán mantiene la misma concepción de los dos casos anteriores. **15** Se dispone, para el agente loteador, un incremento en el número de exigencias al loteador en lo que a prestación de servicios de infraestructura se refiere. **16** Si bien el Plan Regulador se propone "eliminar la proliferación de lotes para viviendas no permanentes, ubicados en la zona residencial extraurbana, hasta tanto no se haya densificado por lo menos el 70% de los lotes existentes...", no aparece luego en el "Reglamento de División y Urbanización de Tierras" ninguna disposición que

15 En el momento en que se realizó la búsqueda de la información necesaria para la redacción de este artículo, no estaba en vigencia el nuevo Plan Regulador al que se hace mención.

16 Se exige a los loteadores la ejecución de una serie de obras, con las que la población estable de la localidad no cuenta en su totalidad: pavimento o mejorado, servicio de desagües pluviales, red de distribución de agua corriente, alumbrado público y red de baja tensión, redes telefónicas y arbolado. Se insiste en la cesión de tierras para "espacios verdes" en un área suburbana que no necesita de ellos y, como en el "Reglamento Tipo", no existe ninguna indicación acerca de la ubicación de dichos "espacios verdes". Por lo tanto los propietarios, en general, donan para tal fin los terrenos peor ubicados y más baratos, es decir aquellos que se encuentran en sus bordes con el área rural. (Plano Nº 8)

permita que tal restricción se pueda efectivizar.
17

Dos cuestiones fundamentales relacionadas con la "esfera de la producción" de tierra urbana indican acerca de la necesidad de afrontar el problema de un modo distinto, prestando especial atención a:

. los mecanismos reales del modo de crecimiento de la ciudad; y,

. el poder decisional de la comuna.

. el modo de crecimiento de la ciudad: se considera a la expansión como único modo de crecimiento de la ciudad, por ello el énfasis de la legislación y de la normativa está orientado a definir taxativamente las condiciones a tener en cuenta para la "urbanización" de nuevas áreas. No obstante ser el único modo de crecimiento reconocido, en realidad se lo desconoce en cuanto a su lógica interna, es decir cómo se produce el proceso de expansión. La visión estática que se tiene de la ciudad, y que subyace en las disposiciones de la normativa, no registran las particularidades de la expansión, como ser el caso del crecimiento "a saltos", que sí es tenido en cuenta en la ley 8912 de la provincia de Buenos Aires, que intenta poner obstáculos a este tipo de crecimiento, como ya se ha mencionado en la nota Nº 18. De todos modos, en el caso particular de localidades pertenecientes a un gran conglomerado urbano, hay que tener en cuenta que la excesiva fragmentación de las áreas rurales en el borde de las ciudades puede impedir en la práctica la puesta en marcha de disposiciones tales como no autorizar nueva urbanización hasta tanto no se haya cumplido con un determinado porcentaje de ocupación y edificación en las áreas de borde. Esto indica que sería conveniente pensar de otro modo el problema de la expansión y no exclusivamente a partir de la restricción absoluta a la urbanización hasta no producir el completamiento de áreas ya urbanizadas. Una alternativa podría ser la definición de ejes de desarrollo (contemplada en la ley 8912) sobre el cual se irán colocando las nuevas

17 La no autorización a urbanizar hasta tanto el área urbana contigua no haya alcanzado un 70 % de lotes construidos también ha sido contemplada por la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, ver: GOBIERNO DE BUENOS AIRES (1977).

urbanizaciones. La especificación de los requisitos que debe contemplar la nueva área loteada en cuanto a servicios y equipamientos, estaría de acuerdo entonces con el nivel de vinculación existente entre el área a urbanizar y el eje de desarrollo definido por la autoridad local. En relación a esa colocación también deberían ser indicadas las medidas mínimas de los lotes, contemplando la posibilidad de la existencia de lotes urbanos menores a los que la legislación genéricamente establece con un frente mínimo de 10.00 m.; como así también los requerimientos de "espacios verdes" y superficie libre para la dotación del equipamiento comunitario.

Otros aspectos a considerar en cuanto a la expansión y los requerimientos que se exigen al urbanizador se refieren al control de la ejecución de las obras necesarias para la aprobación de la urbanización:

- contemplar la posibilidad de autorizar la comercialización de la urbanización sólo al final de la ejecución de las obras de infraestructuración necesarias, o junto con el inicio de las obras, previo depósito en garantía del urbanizador.

- contemplar la posibilidad de recibir tierras, de acuerdo con la superficie que el agente urbanizador debe dejar a la autoridad local, en otras áreas de la ciudad y no únicamente en el área a ser loteada.

- establecer penalidades que contemplen el no cumplimiento de las obras.

. el poder decisorial de la comuna: tanto la legislación vigente como la que se encuentra en estado de proyecto subordinan la decisión de la comuna a la del gobierno provincial. Así como con la legislación actual la comuna no interviene en la aprobación de los planos de loteos, con la legislación propuesta interviene, pero sólo con posterioridad a la aprobación de los organismos provinciales. Es decir que la legislación provincial, del mismo modo que la de la provincia de Buenos Aires, continúan manteniendo el poder decisión en la esfera del ejecutivo provincial y no en la del gobierno local. Se entiende que la legislación debería orientarse a reconocer el rol del municipio o la comuna en la

definición del destino del suelo, tanto rural como urbano, de su jurisdicción y a presentar un elenco de instrumentos jurídicos y urbanísticos que el poder local podría utilizar según las situaciones que se vayan presentado en el desarrollo de la localidad.

BIBLIOGRAFIA

AA VV (1986): Legislación sobre usos del suelo. Necesidad de un instrumento alternativo. Rosario, Cuadernos del CURDIUR No. 26.

AYUNTAMIENTO DE MADRID - OFICINA DEL PLAN DIRECTOR (1982): Recuperar Madrid. Madrid.

CARDOSO, F.H. et al. (1973): "Considerações sobre o desenvolvimento de Sao Paulo: cultura e participação" In: Cadernos Cebrap, No. 14.

CLAWSON, M. (1986): "Urban sprawl and speculation in suburban land". In: Land Economics, vol. No. 38.

CLICHEVSKY, N. (1986): "El acceso de los sectores populares a la tierra urbana" In: CLICHEVSKY, N.; CUENYA, B.; PEÑALVA, S. (editoras) Habitat popular. Experiencias y alternativas en países de América Latina. Buenos Aires, Cuadernos del CEUR No. 16.

CLICHEVSKY, N. (1990): Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano SRL.

GOBIERNO DE BUENOS AIRES (1977): Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. La Plata.

GOBIERNO DE SANTA FE - SECRETARIA DE ACCION COMUNAL (1983 a): Mensaje No. 2189 del 26.10.83. Santa Fe.

GOBIERNO DE SANTA FE - SECRETARIA DE ACCION COMUNAL - DIRECCION DE PLANEAMIENTO URBANO (1983 b): Proyecto de Ley de Urbanizaciones y Loteos. Santa Fe.

HARVEY, D. (1979): Urbanismo y desigualdad social. Madrid, Siglo XXI de España Editores SA.

SABATTINI, F. (1981): "El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda". In:

Revista Interamericana de Planificación, Vol XV, No. 60.

SCHTEINGART, M. (1981): "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la ciudad de México". In: Revista Interamericana de Planificación, Vol XV, No. 60.

YUJNOVSKY, O. (1984): Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955 - 1981. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano SRL.

TABLA Nº 1**CRECIMIENTO DEL AREA URBANIZADA EN EL DISTRITO ROLDAN**

Expansión del área urbana y suburbana por períodos según número de loteos y superficie

PERIODOS	LOTEOS	
	CANT.	SUP. (HA)
1955 - 1959	1	2,49
1960 - 1964	6	36,33
1965 - 1969	21	533,28
1970 - 1974	18	166,45
1975 - 1979	14	191,77
1980 - 1984	1	3,86
	-1	-4,44
totales	60	929,73

Fuente: elaboración propia con datos relevados del Archivo de la Secretaría de Obras Públicas de la Comuna de Roldán.

TABLA Nº 2**EXPANSION DEL AREA URBANIZADA**

Superficie urbana y suburbana loteada según tipo de parcelas

TIPOS DE LOTEOS	LOTEOS		
	CANT.	SUP. (HA)	%
Urbanos	3	2,44	0
Anexos Area urbanizada	4	18,42	2
Area rural	4	225,15	24
Vías regionales	50	688,16	74
totales	61	934,17	100

Fuente: elaboración propia con datos relevados del Archivo de la Secretaría de Obras Públicas de la Comuna de Roldán.

TABLA Nº 3**LOCALIZACION DE LA DEMANDA****Domicilio de compradores de lotes según localidades**

LOCALIDADES	LOTES CANT.	%
Rosario	3.316	96,2
Roldán	65	1,9
Gran Rosario (1)	17	0,5
Ruta Nº 9 (2)	16	0,4
Prov. Santa Fe (3)	13	0,4
Buenos Aires	9	0,3
Resto R. Argentina	10	0,3
Exterior	1	0,0
totales	3.447	100,0

Fuente: elaboración propia con datos relevados del Archivo de la Secretaría de Obras Públicas de la Comuna de Roldán.

(1) Localidades del Conglomerado del Gran Rosario, excepto Rosario, Funes y Roldán.

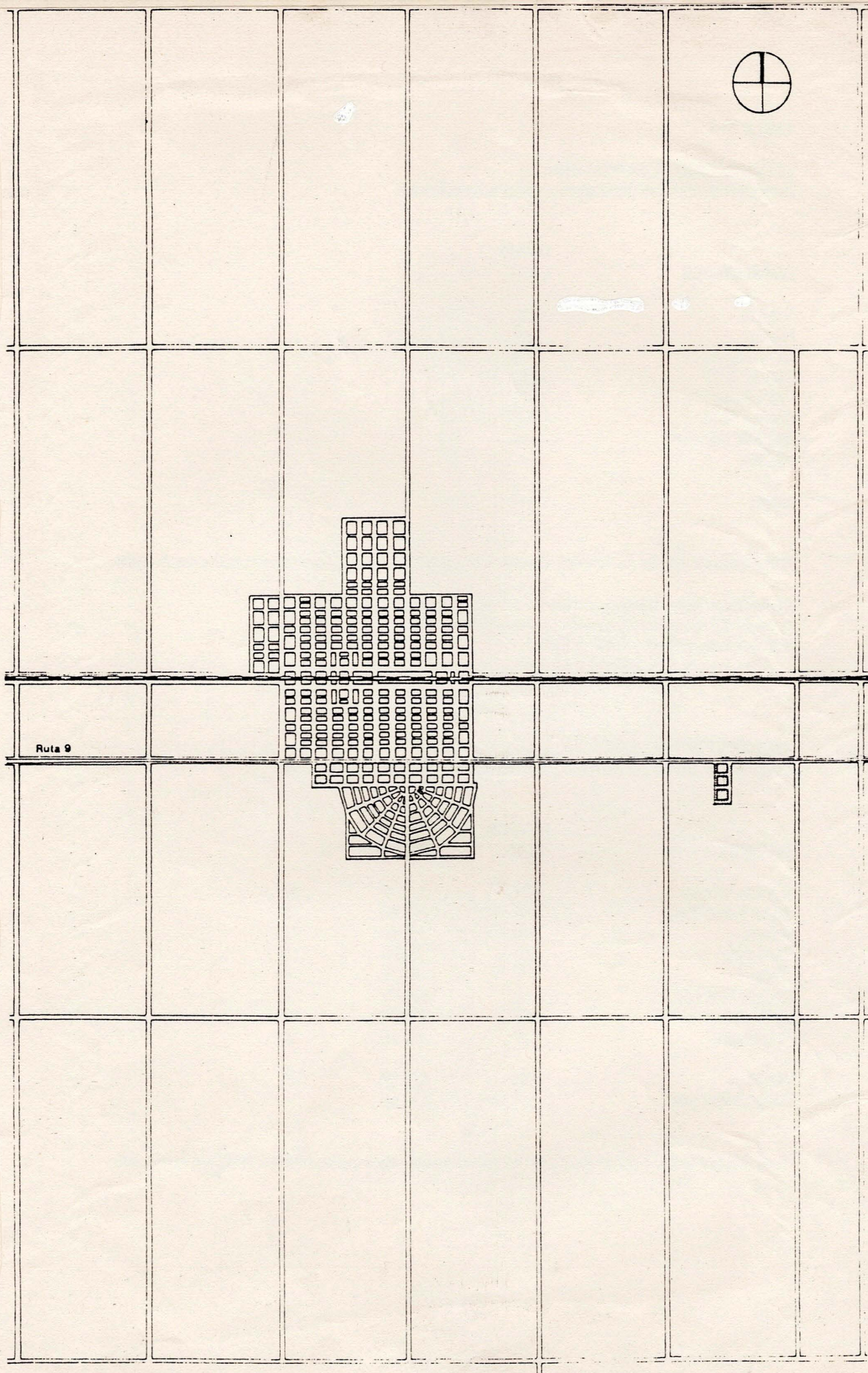
(2) Localidades ubicadas sobre la ruta Nº 9, excepto Roldán.

(3) Otras localidades de la provincia de Santa Fe.

AGENTES INMOBILIARIOS**Cantidad de loteos y superficie loteada según empresas inmobiliarias**

AGENTES	LOTEOS CANT.	SUP. (Ha)	%
Fraiman Vanzini	21	200,02	24
Gama Inmobiliaria	4	107,24	13
Rolante	4	102,63	13
Comi Pini	5	64,69	8
Oikos	2	35,44	4
Rosario Inmobiliaria	2	30,71	4
Empresas varias	13	193,69	24
Propietarios	9	82,16	10
totales	60	816,58	100
Loteo no ejecutado	1	117,59	

Fuente: elaboración propia con datos relevados del Archivo de la Secretaría de Obras Públicas de la Comuna de Roldán.

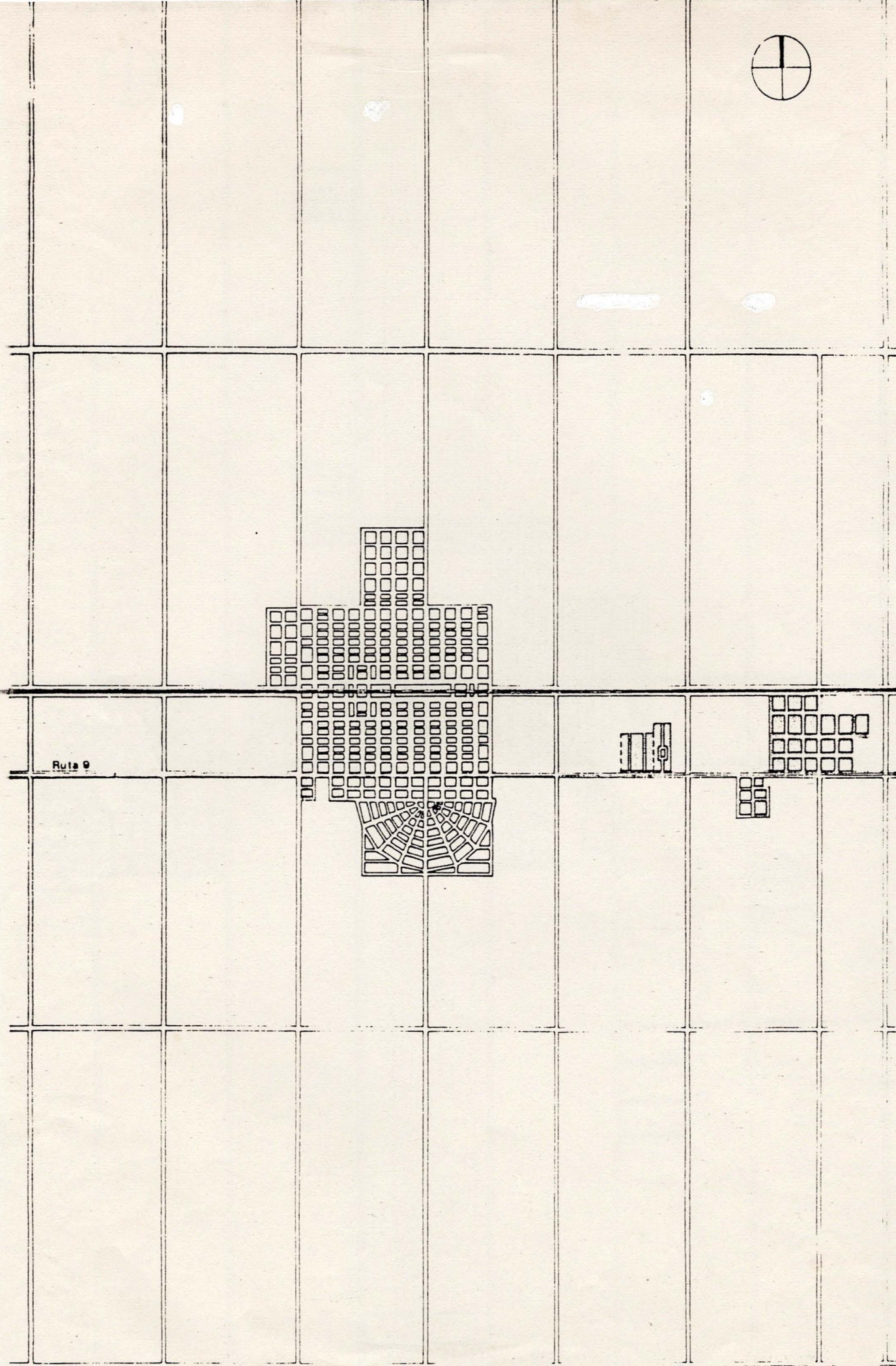


EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

1958 - 1960

0 100 500m
ESCALA

17-



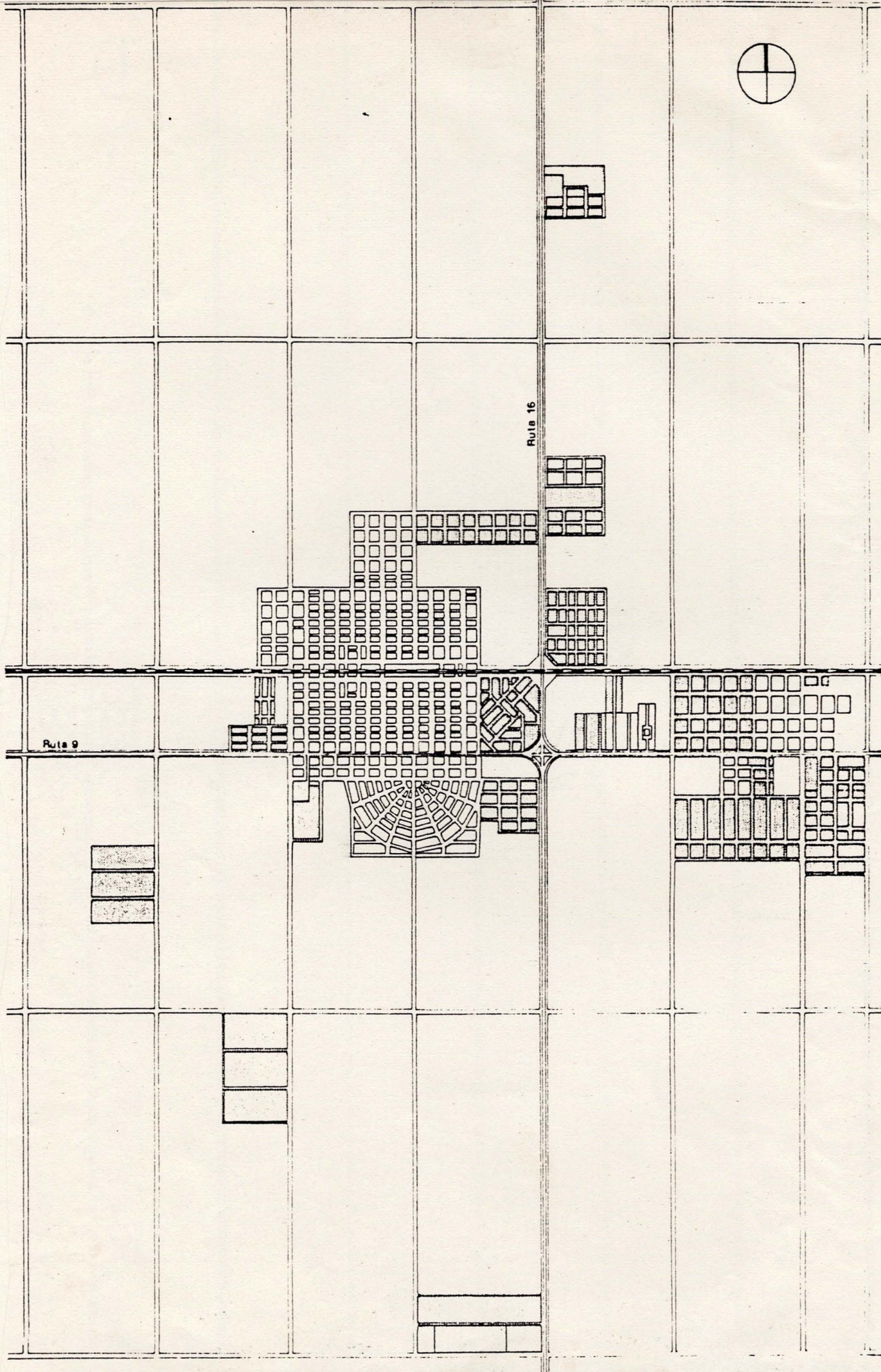
Ruta 9

EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

1961 - 1965

0 100 200 m
ESCALA

18-

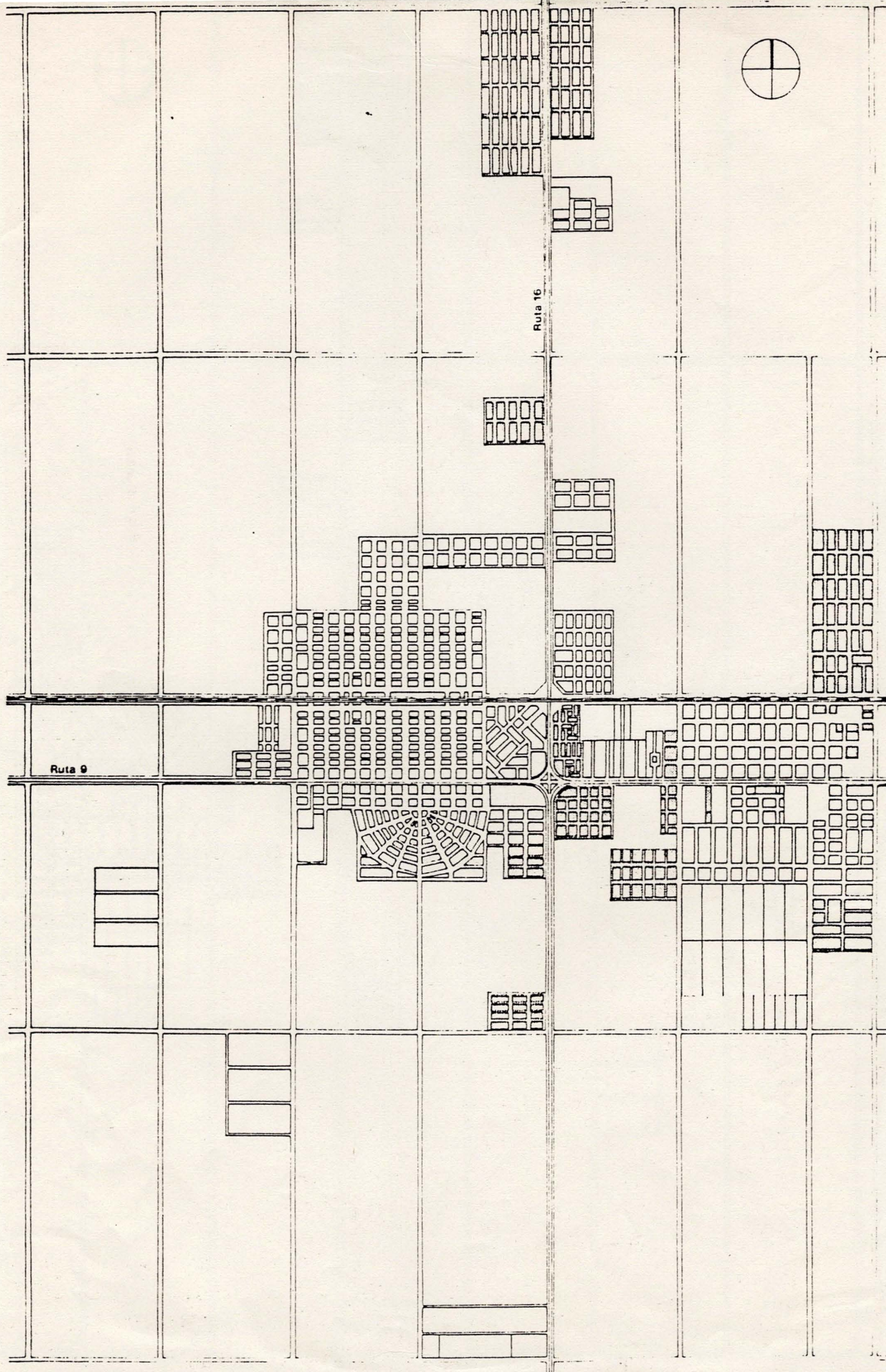


EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

1966 - 1970

0 100 500 m
ESCALA

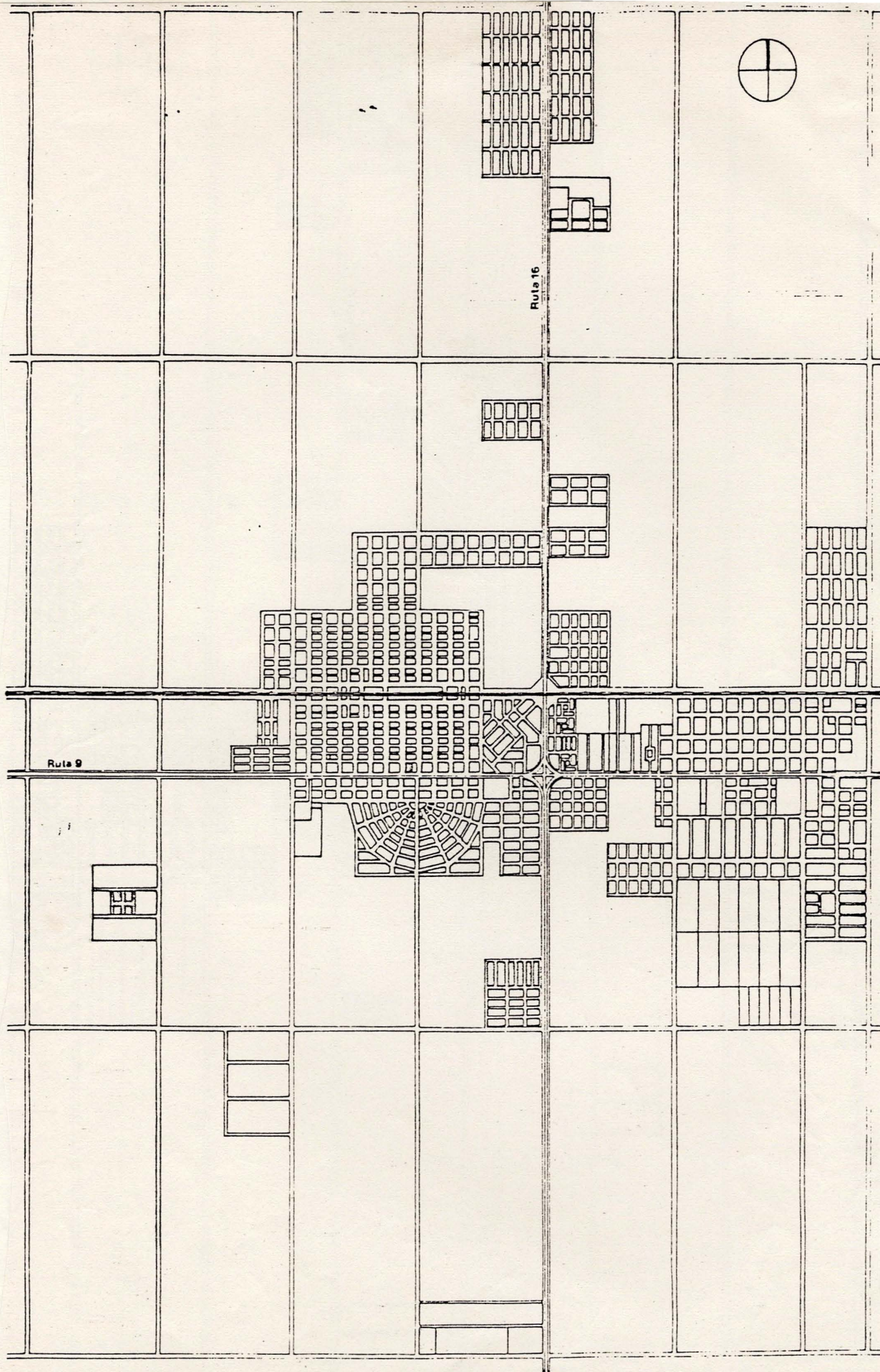
19-



EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

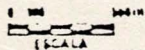
1971-1975

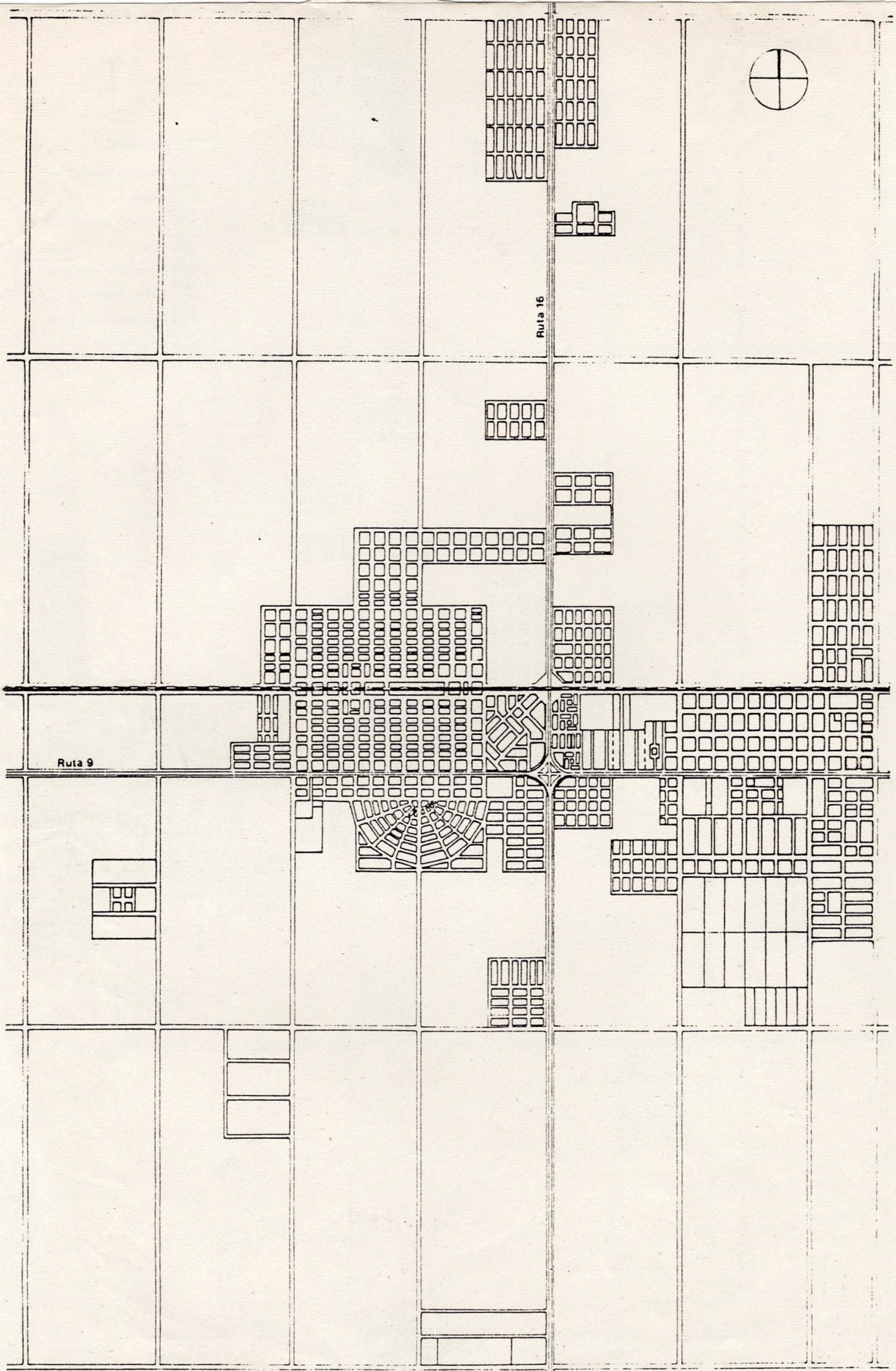
0 100 200 m
ESCALA



EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

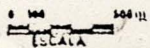
1976-1980

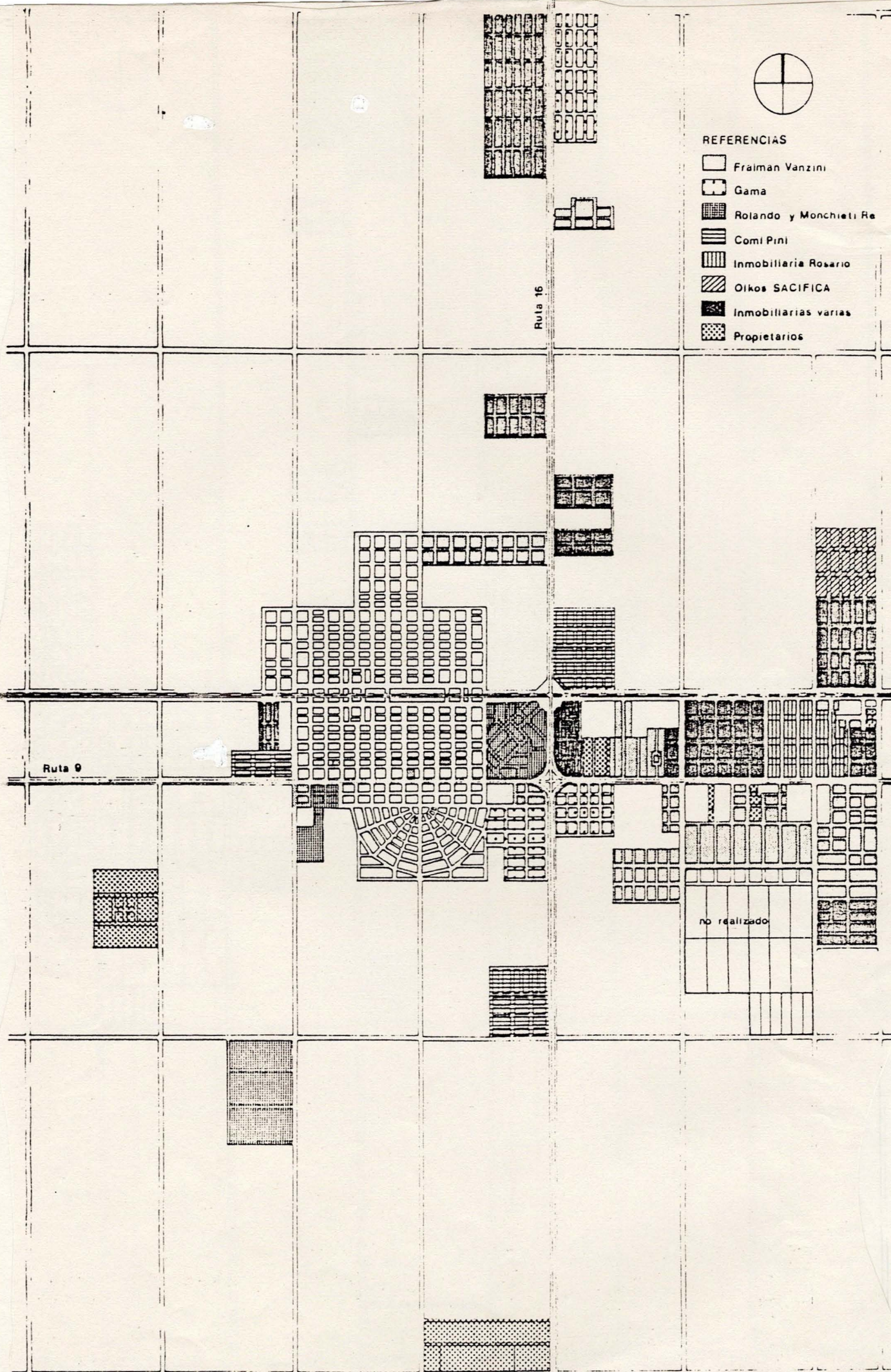




EXPANSION DE LA PLANTA URBANA DE ROLDAN

1981 - 1985





REFERENCIAS

- Fraiman Vanzini
- Gama
- Rolando y Monchietti Re
- Comi Pini
- Inmobiliaria Rosario
- Oikos SACIFICA
- Inmobiliarias varias
- Proprietarios

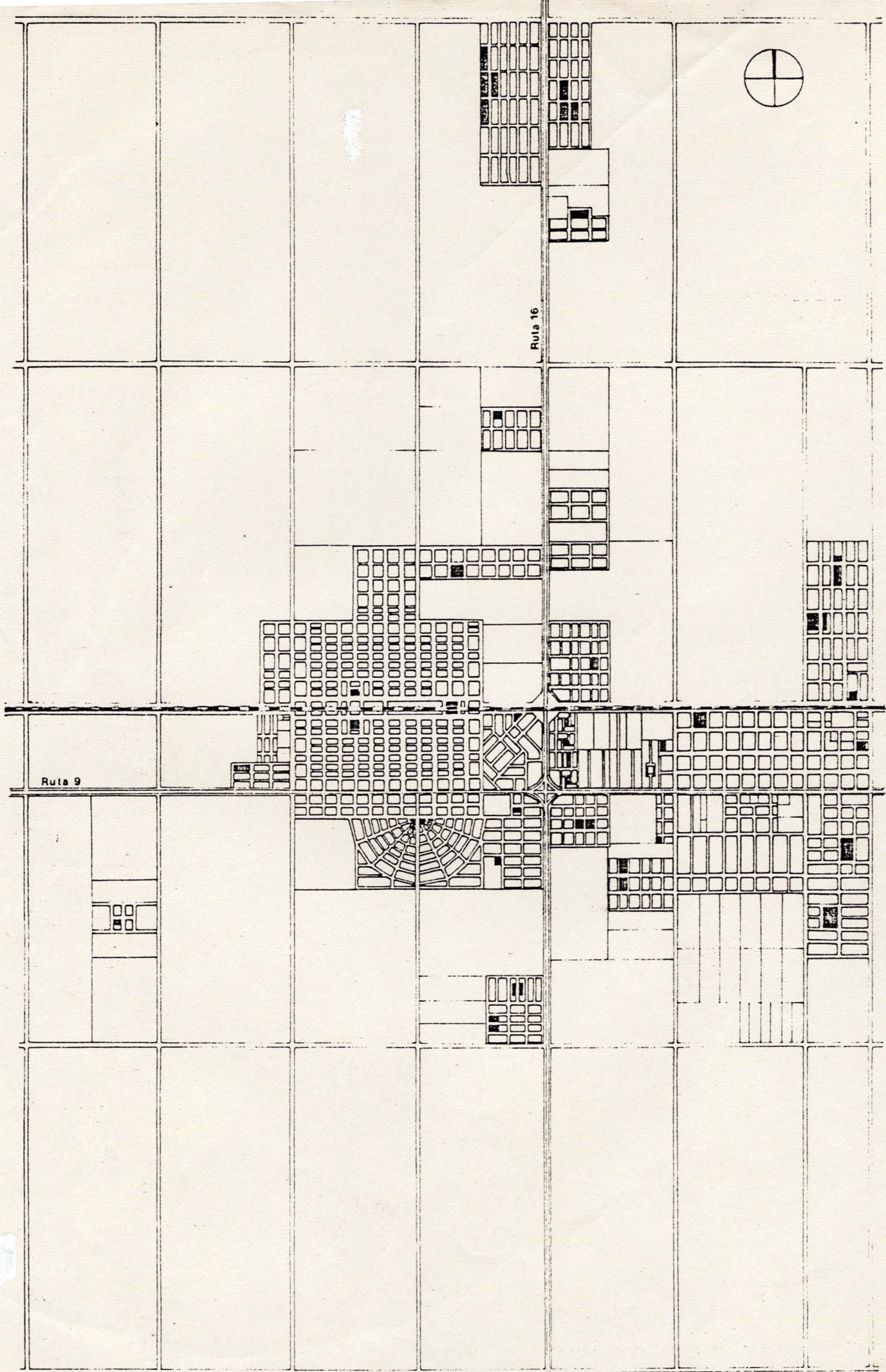
Ruta 9

Ruta 16

no realizado

CONCENTRACION DE LA OFERTA

0 100 500 m.



UBICACION ESPACIOS VERDES

0 100 200

24-