

**Situación del hábitat de los municipios  
del área metropolitana de Rosario en  
materia de suelo y vivienda**

Hilda Herzer



Este documento fue elaborado por Hilda Herzer, consultora, en el marco del proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe" desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W39

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

I.	Introducción: .....	
1.	La definición del área metropolitana .....	
2.	Hacia una construcción metropolitana .....	
II.	Algunos elementos para la ubicación en el contexto del área metropolitana de Rosario.....	
1.	Ubicación del área metropolitana de Rosario .....	
2.	Algunos rasgos dominantes del AM Rosario .....	
2.1	Población .....	
2.2	Evolución reciente del mercado de trabajo (1998–2004).....	
2.3	El empleo .....	
2.4	Los ingresos laborales .....	
2.5	Pobreza e indigencia .....	
2.6	La segregación .....	
2.7	Los asentamientos irregulares.....	
III.	Políticas de vivienda en el AMR .....	
1.	Los actores de la producción pública, sus políticas y programas.....	
2.	Cuerpo de leyes y normativas urbanas. ....	
3.	Algunas consideraciones sobre el rol de los gobiernos locales en la política habitacional y las posibilidades de actuación coordinada en el AMR. ....	
4.	Algunas conclusiones .....	
IV.	Transformaciones en el área metropolitana .....	
1.	El área metropolitana de Rosario: caracterización territorial .....	
2.	El surgimiento de nuevas formas de urbanización y los procesos de suburbanización .....	
3.	La organización territorial metropolitana.....	
4.	Deterioros progresivos de la calidad ambiental .....	
4.1	La contaminación ambiental .....	
4.2	Transporte e infraestructura .....	
V.	Institucionalidad supra–municipal y desarrollo local.....	
VI.	Algunas reflexiones finales .....	
	Anexos .....	
	Bibliografía.....	

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Población por localidad del área metropolitana de Rosario .....
Cuadro 2	Población del área metropolitana de Rosario. Año 2004 .....
Cuadro 3	Gran Rosario– hogares y población: total y con necesidades básicas insatisfechas (NBI) por localidades año 2001 .....
Cuadro 4	Ciudad de Rosario, Gran Rosario y Provincia de Santa Fe, Hogares según hacinamiento del hogar. Año 2001 .....
Cuadro 5	Ciudad de Rosario, Gran Rosario y Provincia de Santa Fe. Hogares por calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT). Año 2001 .....
Cuadro 6	Resumen de viviendas FONAVI terminadas anualmente entre 1990 y 2001. Departamento de Rosario, Provincia de Santa Fe y República Argentina .....
Cuadro 7	Síntesis de la oferta formativa .....

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Empleo, evolución de la tasa de desempleo Santa Fe y Santo Tomé y Gran Rosario, región Pampeana y total aglomerados, mayo 1998 – 2002.....
Gráfico 2	Empleo, evolución de la proporción de asalariados precarios (sin beneficios jubilatorios), Santa Fe y Santo Tomé y Gran Rosario, región Pampeada y total aglomerados, mayo 1998 – 2002.....
Gráfico 3	Desigualdad del ingreso, evolución de la brecha entre el ingreso familiar del decil 10 y del decil 1. Santa Fe y Santo Tomé y Gran Rosario, mayo 1998 – 2002 .....

## Índice de Planos

Plano 1	Uso de suelo del Área Metropolitana de Rosario .....
Plano 2	Proyecto de Circunvalar Ferroviaria de Cargas.....

## Resumen

El presente informe aborda un análisis del significado del concepto “Área Metropolitana de Rosario”, la descripción de su desarrollo histórico y su reciente importancia en el contexto de la planificación urbana. El trabajo presenta una caracterización del área metropolitana del Gran Rosario y la necesidad de la generación de una instancia metropolitana, para lograr un avance en la generación de políticas públicas de suelo y vivienda. En la actualidad, la concepción del territorio implícita en las decisiones de política pública en el área, está vinculada al territorio y los compromisos de gestión municipal o comunal. Son las administraciones locales tradicionales, las que ejercen dentro de los límites de su distrito.

El AM de Rosario actualmente se presenta como un mosaico de fragmentos en lo político y administrativo, algunos de ellos de muy reducida capacidad económica y técnica para administrar su propio área y, por ende, para llevar a cabo una política de desarrollo local. Otro aspecto clave es el desborde jurisdiccional existente, porque el fenómeno metropolitano se despliega en un territorio sobre los confines político – administrativos que surcan el territorio microregional.

El área metropolitana presenta una estructura productiva diversificada. Este es el ámbito económico y productivo más importante de la provincia de Santa Fe, donde se localiza la principal área industrial de la provincia. Por otro lado, el cuadro laboral del Gran Rosario muestra un proceso de deterioro que se expresa en crecientes niveles de desempleo, precarización del mismo y un empeoramiento de las condiciones laborales en los últimos años. Aproximadamente un tercio de la población se encuentra en situación de pobreza y/o indigencia. Dentro de este contexto, también se encuentran los hogares que presentan situaciones de hacinamiento y los asentamientos irregulares. Otro desafío, que debe enfrentar la región, son los problemas ambientales, producto del impacto de las actividades productivas, y la necesidad de una renovación del sistema de transporte e infraestructura.

Varios de los desafíos que surgen de la evolución del área metropolitana de Rosario no están contenidos en el espacio institucional normalmente considerado “local” en la tradición administrativa argentina, es decir el espacio municipal o comunal. Por el contrario, tales desafíos se manifiestan en un nivel desprovisto de institucionalidad; no existe un espacio político metropolitano. De allí la necesidad de crear una instancia metropolitana para enfrentar estos desafíos en conjunto por los municipios, instituciones y gobiernos regionales.

De entre todas las experiencias y propuestas, la más relevante hasta ahora sigue siendo la del Plan Estratégico Metropolitano (PEM). A partir de un enfoque moderno, el PEM propone para su ‘eje metropolitano’ y su aspiración de la ‘ciudad de la integración’ dos proyectos; el ‘Ente de Coordinación Metropolitana y la ‘Agencia Regional de Desarrollo’. Con estos pretende crear instancias que a través de sus funciones puedan abordar los desafíos planteados de manera consensuada y que permitan avanzar sustantivamente en la generación de políticas de producción de suelo, recalificación y rehabilitación a escala metropolitana.

# I. Introducción

## 1. La definición del área metropolitana

El fenómeno metropolitano –en el mundo y en el país– ofrece una paradoja notable: por un lado, posee una enorme trascendencia e importancia y por el otro, se encuentran múltiples dificultades a la hora de su conceptualización.

En la segunda mitad del siglo XX se generalizó la visión de que la ciudad metropolitana era “el artefacto más grande y complejo que la humanidad haya jamás producido”<sup>1</sup> y al fin del milenio se la revalorizó más, por considerársela “el motor económico del crecimiento en la era de la globalización”.

Sin embargo, los sucesivos ensayos de definición (desde la etimología de “madre de ciudades”,<sup>2</sup> el sentido de “centro principal de actividades típicas de las ciudades”, “un lugar central para la gente, los procesos y las ideas” y “un centro de influencia política e intelectual en las áreas circundantes”,<sup>3</sup> el posterior de “ciudad más sus suburbios”, el simplificador de “área metropolitana (en adelante AM)” equivalente a “gran ciudad”<sup>4</sup> y bien el de una “realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto–contenida y con una estructura fija”,<sup>5</sup> fracasaron.

Cada uno registró excepciones notables (AMs que no cumplían los sucesivos criterios) y el rigor estuvo ausente.<sup>6</sup> La discusión se tornó tan compleja (a lo que contribuyó decisivamente,

---

<sup>1</sup> Esta es la opinión mayoritaria de urbanistas, sociólogos, geógrafos, antropólogos, etc. entre los que pueden citarse, entre muchísimos otros, Dogan y Kasarda, Hall, Peter, Mumford, 1973 además de J. Gottman, a quien pertenece la frase entrecomillada.

<sup>2</sup> Sentido que se origina en las ciudades estado–griegas y la relación de dependencia de sus colonias.

<sup>3</sup> El viejo y el nuevo sentido se acordaron en el primer gran intento colectivo de estudiar la cuestión: cf. Instituto de Estudios de Administración Local– 1973.

<sup>4</sup> Simmel, G 1983.

<sup>5</sup> Magnusson 1996: 123.

<sup>6</sup> Una notable excepción, de gran influencia en el mundo, fue la Oficina del Censo de los Estados Unidos –que además cambió hace muy poco la conceptualización de décadas– pero cuyos estándares resultarían inaplicables para la gran mayoría de las AM’s latinoamericanas (incluyendo el caso de Rosario).

en lo que nos interesa especialmente, el deslizamiento entre el plano normativo y las otras dimensiones de las AM –económicas, sociales, urbanas, etc.) y confusa que, o bien se está tentado de dejarla por completo de lado –lo que para la gestión resulta inadecuado–, o para los conscientes del problema se ensayan saltos por arriba del laberinto (como un destacado administrativista español<sup>7</sup> que reconoce la dificultad pero que la minimiza pues las AM ‘son fáciles de intuir’), o bien se emplea un criterio práctico elemental para salir del “atolladero”.

Las discusiones semánticas importan pero no deben ser sobrevaloradas. En función de ello, se definirá AM aunque resulte algo esquemático: un área metropolitana es un gran asentamiento urbano que generalmente cruza límites jurisdiccionales locales y que tiene una población de al menos un millón de habitantes. En términos operacionales, un arreglo metropolitano es aquél en el cual una ciudad altamente urbanizada y las unidades contiguas de gobierno local acuerdan un emprendimiento cooperativo para planificar e implementar actividades de desarrollo urbano.<sup>8</sup>

Otras definiciones plantean que un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas por sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial. Los flujos de población, bienes e información resultan de relaciones complementarias entre las actividades o funciones que, según la lógica de cada una, están asentadas en diferentes lugares. La población no va hacia los lugares cercanos a su residencia sino a donde se encuentran las fuentes de trabajo o los centros de consumo, hacia donde “corresponde” por sus condiciones socioeconómicas.

A su vez, si se recurre a las experiencias internacionales<sup>9</sup> y a la literatura existente, se aprecia que los problemas metropolitanos son aquellos que comprometen al conjunto de la aglomeración y cuyo soporte es algún tipo de red, como el de transporte, servicios básicos (agua alcantarillado, cloacas, electricidad y residuos) y frente a los cuales sería importante acordar algún tipo de emprendimiento colectivo para el desarrollo de la aglomeración, que bien puede denominarse un plan estratégico de desarrollo metropolitano.<sup>10</sup>

Rosario, una ciudad intermedia latinoamericana al estilo de Montevideo y Porto Alegre,<sup>11</sup> satisface esos criterios. Tiene, según el último censo nacional del año 2001, 1.161.188 habitantes (317.122 hogares en 305.487 viviendas) y, sumando los municipios y comunas más o menos contiguos con los que ha intentado o intenta cooperar, se llega a un total de población de 1.396.852 habitantes, (ver cuadro uno).

En el caso rosarino, afortunadamente, casi no se registra el uso de “zona metropolitana”,<sup>12</sup> pero sí los de ‘área metropolitana y región metropolitana’, con cierta ambigüedad equívoca. En la práctica argentina, durante bastante tiempo fue frecuente, por argumentos técnicos y costumbres idiomáticas, dar a ‘área’ una extensión geográfica y de significado más amplia que a ‘región’, pero la práctica más próxima en el tiempo de urbanistas y gobiernos militares<sup>13</sup> terminó por consagrar el uso universal inverso: región es más y más amplio

---

<sup>7</sup> Mateo, R.M, 1987.

<sup>8</sup> Angotti T., págs 18 y sigs., 1993. De todas las nociones básicas propuestas ésta es quizás la más aceptada y, en nuestro caso, la más operacionalizable.

<sup>9</sup> Red URBAL VII Documento base sobre organización de las áreas metropolitanas e instrumentos de gestión en América Latina.

<sup>10</sup> Rodríguez A y Oviedo E., 2001.

<sup>11</sup> Ubicada en lugar tercero según el rango tamaño de la jerarquía de ciudades en la Argentina.

<sup>12</sup> Categoría de origen mexicano que en la Argentina se intentó introducir con escasa aceptación. Al ser aproximadamente equivalente a ‘mancha urbana’ sus repercusiones sobre la gestión son, en todo caso, menores.

<sup>13</sup> Especialmente la denominada ley (nacional) 16.964 y el decreto 1.907/67, ambos de un gobierno de facto y que localmente nutre la creación de la Prefectura del Gran Rosario.



que área. En la práctica santafesina y rosarina, ambos términos se usan indistintamente y es habitual<sup>14</sup> definir uno por el otro: en el acápite o título se emplea ‘región’ y en el texto se comienza por ‘área’. Sin embargo hay una cierta diferenciación implícita no expresada con claridad en ninguna parte: área metropolitana parece predominar al hablar de la continuidad urbana y región al referirse a la interdependencia funcional. El Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario,<sup>15</sup> diferencia claramente área de región definiendo a esta última como un ámbito urbano rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro. Incluye municipalidades alejadas de la de Rosario. Es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas.<sup>16</sup> En efecto, actualmente comprende 54 municipios y comunas.<sup>17</sup>

Al área metropolitana de Rosario se la delimita siguiendo criterios distintos.<sup>18</sup> Continuidad urbana: Desde este punto de vista, el área comprende las diez ciudades de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Puerto General San Martín, Funes, Roldán, Pérez, Soldini, Rosario y Villa Gobernador Gálvez, con una población que asciende a 1.161.188 habitantes<sup>19</sup> y que se corresponde con el Gran Rosario.

Ámbito territorial integrado por centros conurbados que funciona como unidad de mercado de trabajo con flujos cotidianos que entran y salen predominantemente de la ciudad. Incluye al aglomerado Gran Rosario y su extensión metropolitana constituida por las localidades de Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y Arroyo Seco. Esta es la definición adoptada por el Plan Estratégico Metropolitano Rosario (PEM).

Integración geográfica y funcional: Siguiendo este criterio, incorpora todos los municipios y territorios que se encuentran en interacción desde el punto de vista económico, social o cultural. En este caso, la delimitación es más compleja ya que la propia dinámica del desarrollo regional puede ir variando los límites geográficos del conglomerado. Pero así como faltan las definiciones por comprensión, tampoco son precisas las definiciones por extensión. Lo anterior, porque el consenso no es demasiado eficaz al momento de operacionalizarlo.

En una primera aproximación, el área quedaría delimitada por 47 localidades existentes en un arco de aproximadamente 50 a 60 kilómetros alrededor de la ciudad de Rosario. Parte de la ciudad de Villa Constitución, pasa por las localidades de Acebal, Casilda, Carcarañá y finaliza en

---

<sup>14</sup> Tanto en leyes provinciales (por ejemplo la ley 2499 de transporte colectivo de pasajeros) como en documentos técnicos de la Municipalidad de Rosario (diferentes versiones del Plan Estratégico presentadas en reuniones internacionales).

<sup>15</sup> El PEM se crea en diciembre del 2003.

<sup>16</sup> Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario, 2004.

<sup>17</sup> La demarcación de la región metropolitana incluye los siguientes municipios y comunas: Acebal, Albarelos, Aldao, Alvarez, Alvear, Armstrong, Arteaga, Arroyo Seco, Cañada de Gomez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Carmen del Sauce, Casila, Correa, Coronel Arnold, Coronel Bogado, Coronel Domínguez, Chabás, Figuiera, Empalme Villa Constitución, Fray Luis Beltrán, Fuentes, Funes, Gral. Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, 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, Villa Amelia, Villa Constitución, Villa Eloisa, Villa Gobernador Gálvez, Villa Mugueta y Zavalla.

<sup>18</sup> Existe un consenso bastante extendido entre organismos públicos, ámbitos académicos e instituciones técnico-políticas respecto a los dos primeros criterios.

<sup>19</sup> Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda de 2001. Estas mismas localidades son las que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) utiliza para la Encuesta Permanente de Hogares que nos permite conocer las características socioeconómicas de la población.

Puerto San Martín, limitando al este con el río Paraná. Con una población de 1.400.852 habitantes, aproximadamente.

Hay aún otras opciones en uso: para ONG ambientales el área metropolitana comprende 16 gobiernos locales.<sup>20</sup> Existe una difundida lista –no fundamentada, pero reiteradamente empleada– de un área metropolitana de 35 localidades<sup>21</sup> y, sobre todo –aunque por lo general se la omite, es la única con valor legal–, la definición hecha por la Provincia de Santa Fe recientemente actualizada,<sup>22</sup> que incluye en el Gran Rosario 20 gobiernos locales.<sup>23</sup>

Asimismo existe el acta de compromiso metropolitana<sup>24</sup> suscrito el 29 de noviembre de 2001 por Intendentes y Presidentes Comunales de la Región de Rosario, en el marco del Plan Estratégico Rosario y por el Gobernador de la Provincia de Santa Fe.

Fue firmada por los intendentes de los municipios de Rosario, de Villa Constitución, de Pérez, de Villa Gobernador Gálvez, de Cañada de Gómez, de San Lorenzo, de Granadero Baigorria y los presidentes de las comunas de Timbues, de Uranga, de Ibarlucea, de Alvear, de Fuentes, y de Pueblo Muñoz, es decir ocho gobiernos municipales y seis comunales.

A través del acta se comprometen a apuntalar el desarrollo de las iniciativas institucionales de carácter metropolitano que ya están en funcionamiento; conformar comisiones de trabajo conjuntas por problemáticas específicas y soluciones comunes; convocar a los sectores de la sociedad civil del área metropolitana a participar activamente de este proceso y por último concretar las nuevas reglas e instancias institucionales que permitan conseguir los objetivos planteados. Como puede apreciarse en esta iniciativa están ausentes algunos municipios linderos a la ciudad de Rosario como son Funes, y Roldán hacia el oeste y hacia el norte los municipios de Capitán Bermúdez y Fray Luis Beltrán y hacia el suroeste la comuna de Soldini, todos ellos presentes en el primer criterio de continuidad urbana.

---

<sup>20</sup> Rosario, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto General San Martín, Ibarlucea, Funes, Roldán, Zavalla, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Lagos, y Pueblo Esther El mismo criterio es sustentado por Floriani, Martínez de San Vicente et al (2002) y por la propuesta de “extensión metropolitana” planteada en Caballero y otros. (1991).

<sup>21</sup> Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Roldán, Carcaraña, Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Funes, Pérez, Arroyo Seco, Villa Constitución, Casilda, Alvarez, Fighiera, Piñero, Acebal, Albarellos, Coronel Bogado, Coronel Domínguez, Uranga, Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, Gral. Lagos, Ricardone, San Jerónimo, Pavón, Empalme Villa Constitución, Villa Amelia, Pueblo Muñoz, Carmen del Sauce, Pujato, Zavalla.

<sup>22</sup> Ley provincial 12.211 de 2003 modificatoria de la ley provincial 10.975.

<sup>23</sup> Rosario, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Funes, Roldán, San Jerónimo, Carcaraña, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Pérez, Zavalla, Soldini, Ibarlucea y Piñero.

<sup>24</sup> El caso de la provincia de Santa Fe presenta las siguientes particularidades: todo el territorio provincial está dividido en unidades político-territoriales llamadas "comunas". Cada comuna cuenta con zonas urbanas (llamadas localidades) y zonas rurales. Las comunas de más de 10.000 habitantes pasan a tener rango de "municipios". En este momento Santa Fe cuenta con 363 comunas, de las cuales 48 son municipios. Los municipios de más de 200.000 habitantes son considerados municipios de "primera categoría" (en esta clasificación sólo entran Rosario y Santa Fe), mientras que los municipios que tienen entre 10.000 y 200.000 habitantes son municipios de "segunda categoría". Según datos del INDEC, de los 2.798.422 habitantes de la provincia, el 78,89% (2.207.542) reside en municipios y sólo el 21,11% (590.880) en comunas. Los municipios de la Provincia de Santa Fe no son autónomos; esto limita considerablemente la capacidad de acción de los mismos fundamentalmente por una cuestión de incapacidad para generar recursos tributarios propios y poder contraer deuda externa.

Las reuniones de intendentes y presidentes de comunas de la Región Metropolitana, lideradas por la vicegobernadora de la Provincia de Santa Fe, y que integran más de 50 municipios y comunas que han comenzado a trabajar juntos a partir de febrero de 2004. Las reuniones se realizan cada 15 días en una pequeña comuna diferente y cada 6 meses se vuelve a realizar en la misma comuna.<sup>25</sup>

La delimitación es importante (y más en las AM) por varias razones: “tiene una prominente significación no sólo en términos políticos y legales, sino también desde el punto de vista socioeconómico y cultural”.<sup>26</sup> Los límites político-administrativos desempeñan diversas funciones geográficas, políticas y cognitivas (entre otras, sirven de base para pensar en los lugares de forma diferenciada y constituyen el primer paso para obtener información sobre esos lugares y a partir de allí tomar un conjunto de decisiones), que suelen olvidarse con mucha frecuencia en esta materia.

Muchas veces, debido a la persistencia en considerar a las regiones como entidades ‘reales’ (por razones medioambientales, socio-históricas o estrictamente naturales) e independientes de la acción intelectual de regionalización de un recorte geográfico previamente dado por las entidades político administrativas ‘resultantes de una delimitación arbitraria’, se llegaba con frecuencia a la conclusión de que “tales entidades y sus límites solo existirán en los mapas, y no produciría ninguna manifestación objetiva en la geografía material de las áreas consideradas”.<sup>27</sup>

Hay una cuestión más de fondo y es que parecería que muchas veces se ha diluido la distinción entre un fenómeno urbano y una jurisdicción, “de ejecución, contralor, fiscalización, gestión, administración, gobierno, representación o coacción”,<sup>28</sup> con la que no necesariamente coincide.

El olvido de que los límites municipales de la provincia de Buenos Aires definían espacios individualizados de acumulación política explica gran parte de los fracasos reiterados de los sucesivos intentos de organización del AM de Buenos Aires.

Delimitar es una tarea compleja, y si bien la integración política atrae más polémica que la integración funcional, cuando se buscan homogeneidades físicas o identidades comunitarias, casi nunca se logra el fin propuesto. Pasó, entre muchos ejemplos internacionales y en particular argentinos, en la provincia de Santa Fe con los arduos estudios para redefinir las regiones sanitarias y educativas mediante una Comisión Interministerial.<sup>29</sup> También ocurrió en la Municipalidad de Rosario al intentar delimitar los distritos a los fines de la descentralización donde, finalmente, se recaló en límites tradicionales (de las seccionales policiales y luego electorales, que también conforman los distritos censales) a pesar que a partir de ellos se agregó una interpretación dinámica que incorporó otros factores. Es que la postura anti-límites administrativos se fractura de inmediato al intentar límites técnicos aún para un solo servicio, pues deben compatibilizarse varios criterios generales: que logren eliminarse las externalidades significativas, que se tienda al mínimo del costo unitario de la producción, que se provea

---

<sup>25</sup> Comunicación verbal del secretario de obras públicas del municipio de Granadero Baigorria.

<sup>26</sup> Kowalczyk A., 1999.

<sup>27</sup> Quintero Palacios V. S, Esto no significa en absoluto compartir la tradición ecológica urbana de Park, Burgess, etc. y cierto determinismo geográfico. De lo que se trata es de no olvidar que los límites existen no sólo en el papel y que producen efectos de porte.

<sup>28</sup> Esta distinción, poco frecuente pero ciertamente atinada, la formula Escolar M. en Territorios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política en M. Santos et al., O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização, 1993.

<sup>29</sup> Alguno de cuyos miembros terminó formulando propuestas alternativas por separado.

accesibilidad política para servicios donde ella sea importante y que se facilite el planeamiento, lo cual supone la existencia de estadísticas, y la coordinación de toda el área a la vez.

El ejemplo de la difícil convivencia entre estas pautas aún para un solo servicio que dio Heilbrun<sup>30</sup> hace más de un cuarto de siglo fue precisamente el de la vivienda: en su opinión, la accesibilidad política es importante en el caso de viviendas públicas, indicando la conveniencia de pequeñas jurisdicciones, pero las políticas de la vivienda deberían planearse con base regional, lo que indica la necesidad de una sola jurisdicción metropolitana.<sup>31</sup>

En este trabajo y por razones netamente operativas, utilizaremos el primer criterio planteado de continuidad urbana, integrado por diez municipios colindantes al municipio de Rosario. Las razones prácticas se fundan en la existencia de datos estadísticos de origen censal para lo que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos denomina el Gran Rosario, fundamentales para intentar un acercamiento a la caracterización del área metropolitana, su diagnóstico y la posibilidad de tomar decisiones.

En la medida que en este trabajo también se tratará de evidenciar las modalidades particulares en que el proceso de reestructuración productiva ha afectado la estructura urbana, parece significativo contar con datos que ilustren el devenir del AM de Rosario en tanto centro industrial, comercial y financiero de la región productiva agrícola–ganadera más importante del país, y que, sin embargo, ha padecido un fuerte proceso de desindustrialización en los últimos catorce años, generando una elevada desocupación.

## 2. Hacia una construcción metropolitana

En la tradición argentina sobre AM la tendencia monocéntrica tuvo peculiaridades específicas. De las cuatro dimensiones ‘clásicas’ del problema metropolitano (externalidades, no–responsabilidad política, falta de coordinación e inequidades fiscales y de servicios)<sup>32</sup> sólo la tercera se encontró en el centro de las preocupaciones<sup>33</sup> y muy tenuemente la cuarta.

Convergiéron aquí dos tradiciones: la del planeamiento clásico y la de los valores militares. El planeamiento trabajó sobre la base de los supuestos urbanísticos de J. Giraudox,<sup>34</sup> que bordeaban el determinismo físico<sup>35</sup> y que al pasar a las AM justificaban la dura observación de Jacobs.<sup>36</sup> “entre muchos expertos urbanos está hoy muy extendida la creencia de que sus problemas –que ya están fuera del alcance de la comprensión y control de urbanistas y otros administradores– pueden resolverse mejor ensanchando aún más los territorios y los problemas en cuestión, es decir, abordándolos de una manera aún más ‘amplia’. Esto no es más que una forma de escapar a un desamparo intelectual total. Una región –ha dicho alguien obtusamente– es un área seguramente más grande que la última a cuyos problemas no encontramos solución”.

Atribuyendo a la ausencia de planificación todos los fracasos urbanos, la lucha por imponer un cierto tipo de racionalidad a la realidad formó parte de una contienda general entre ‘el

---

<sup>30</sup> Heilbrun J., 1977.

<sup>31</sup> Hoy, a casi treinta años, los criterios siguen vigentes.

<sup>32</sup> Lineberry, R. 1990.

<sup>33</sup> Pero más como fragmentación o ‘balcanización’.

<sup>34</sup> Discurso liminar sobre el nuevo urbanismo (a partir de la Carta de Atenas) publicado con gran eco en Buenos Aires en 1950.

<sup>35</sup> Entre ellos: ‘la arquitectura preside los destinos de la ciudad’, ‘el azar cederá ante la previsión, el programa sucederá a la improvisación’ y ‘cada caso será inscripto en un plan regional’.

<sup>36</sup> Jacobs, J. 1973.

orden' y 'el caos'; en palabras de una de sus exponentes:<sup>37</sup> “en lo que va de este siglo, abogar en favor de una visión unificada de la ‘ciudad madre’ con el conurbano que se ha generado en torno de ella ha sido una larga prédica del urbanismo, y ello encontró su instrumentación en algunas de las metrópolis mundiales que se consideran conducidas con eficacia”.

Esta tradición se potenció con la segunda: la de los valores y técnicas militares, durante cuyos gobiernos se hicieron los ensayos más ambiciosos. Esta matriz tradicional tiene consecuencias metodológicas y prácticas: se realizan afirmaciones dogmáticas, sin mayor elaboración ni fundamentación empírica y con una notoria ausencia de actores sociales tanto en el diagnóstico como en la definición de rumbos futuros. En el caso de las AM, los límites funcionales, móviles e imprecisos y poco aptos para ser tomados como referencia a la hora de delimitar política y administrativamente, tienen además una tendencia a desplazarse indefinida– y exponencialmente, en una especie de ‘fuga hacia adelante’ que en este caso se concreta en una fuga de gran onda expansiva ‘hacia arriba y hacia fuera’.<sup>38</sup>

Los efectos prácticos fueron que de los más de 250 planes territoriales y 400 planes urbanos formulados en el país hasta 1982, la abrumadora mayoría terminó guardada en un cajón sin ninguna otra consecuencia.<sup>39</sup>

Rosario no escapó a estos rasgos nacionales generales. Así, el Plan Bouvard de 1911 y el Plan de Guido, Farengo y Della Paolera de 1935 ni se aplicaron ni generaron consenso en la sociedad rosarina. Debe esperarse hasta el Plan Rosario de 1954 para encontrar un principio de ejecución parcial con la Ordenanza 1030 que impone obras al trazado urbano pero que fue derogado al poco tiempo por ley de 1958.<sup>40</sup> El Plan de la Prefectura del Gran Rosario de 1972 es considerado hoy un ‘antecedente insoslayable’ del actual debate sobre el AM.

Fue sin duda el esquema más avanzado de una visión metropolitana con un sistema inédito en el país; pero vinculado al planteo militar planificador de 1967. Antecedentes como el convenio intercomunal de ese año y el funcionamiento posterior de la asamblea de intendentes, que tomó resoluciones, deben analizarse en ese contexto, debido a que se trataba básicamente de acuerdos entre funcionarios de hecho designados a dedo por la misma autoridad y sin control ni participación popular de ningún tipo. El arreglo duró hasta 1976 (es decir, tuvo legitimación democrática en sus últimos tres años).

Con el fracaso del sistema nacional de planeamiento impuesto desde arriba, el esquema quedó sin apoyo y se fue diluyendo. Pero esta tradición de la planificación, eminentemente física, rígida, centralizada y hermética, que descansaba sobre grandes inversiones estatales en obras y servicios y que terminó en la más completa inoperancia, se rompe por completo en el actual debate rosarino sobre su AM<sup>41</sup> que presenta aspectos que lo diferencian notablemente:

- a) Se incluyen como sujetos propuestos a los municipios y comunas del AM, y, a partir de sus nuevos roles: “el municipio prestador, hacedor, controlador y

---

<sup>37</sup> Suárez, O (que fuera una participante activa de casi todos los proyectos sucesivos de planificación.), 1986.

<sup>38</sup> Un caso límite ocurrió con el Sistema Nacional de Planeamiento en 1967, donde la región metropolitana de Buenos Aires se extendió de 19 a 57 partidos y, a través del denominado ‘eje metropolitano’, terminaba incluyendo a la propia Rosario. Quedaba sin respuesta la pregunta sobre qué se suponía debía hacerse al respecto desde la perspectiva del gobierno y la administración.

<sup>39</sup> El cálculo fue hecho por un destacado urbanista y puede encontrarse en Cassagne J. C y otros., 1983.

<sup>40</sup> La corta vida de la experiencia se debió más que a las limitaciones del Plan –que las tenía– a las duras divisiones políticas de la época. Con el Plan Regulador de 1967 –gestión de facto– la ordenanza 1.030 recobra vigencia.

<sup>41</sup> Venecia JC, Madoery O, Floriani H, Martínez de San Vicente, Rosario Metrópolis y Región. Ciclo de estudios y reflexión de la Bolsa de Comercio y de la Fundación Instituto de Desarrollo Regional, 1999.

recaudador es insuficiente, hoy debe coordinar, promover, facilitar y sobre todo conducir; es un estado municipal con nuevas responsabilidades, imaginativo, propiciador de oportunidades, debe buscar la concertación y participación; por su parte la sociedad debe dejar su rol pasivo y de reclamos y pasar a un efectivo protagonismo”.<sup>42</sup>

- b) Partiendo de una autocrítica sobre que las regiones en Argentina han sido pensadas desde ‘arriba’ con fines estadísticos–administrativos o bien como cuestiones técnico–disciplinarias, el Plan Estratégico Rosario (PER) de 1998,<sup>43</sup> se aleja de esas visiones al considerar a la ciudad de Rosario como una ‘región *pivotal*’ que participa de una ‘región virtual’ (Merco ciudades, red de ciudades de la Región Centro, etc.).
- c) La superación completa del paradigma del desarrollo polarizado, tomando numerosos elementos de la visión del desarrollo endógeno (incluyendo el desarrollo difuso y el desarrollo *desde abajo*).
- d) Lo que es más importante desde el punto de la gestión, el debate sobre el tipo de organización a buscar para el AM, se plantea de manera simplificada agrupando todas las opciones posibles en dos: vertical, *top–down* o supramunicipal; o bien horizontal, *bottom–up* o intermunicipal, existiendo consenso generalizado, oficial y privado, a favor de esta última alternativa. Este punto es decisivo. Los otros ejes de discusión se refieren a los cometidos de la nueva instancia y a su forma institucional concreta.

Con respecto a los cometidos el actual *Plan Estratégico Metropolitano* (PEM) se propone trabajar con lo que define como región metropolitana<sup>44</sup> y en tres aspectos:

- Identificar los temas críticos para la construcción del futuro del territorio.
- Generar orientaciones estratégicas de actuación estableciendo los ejes de actuación prioritaria.
- Formular acciones.

Para ello ha definido ejes de actuación:

- El territorio metropolitano: su base física y ambiental, cómo se estructura, se conduce y cómo se proyecta en otros espacios.

<sup>42</sup> Barbosa M.C. y Salinas, M.E., 2000. Se cita esta fuente por su economía de texto.

<sup>43</sup> Vigente y fundamento de todos los debates actuales y del Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario.

<sup>44</sup> La región metropolitana del Gran Rosario no posee una demarcación territorial preestablecida, a través de fronteras jurídico–administrativas, sino que responde a dinámicas metropolitanas que se desarrollan en el territorio y se extienden por varios departamentos: Rosario, Constitución, San Lorenzo, Caseros Iriondo, Belgrano y el área sur del departamento de San Jerónimo. Sus principales características son:

- Tiene una pluralidad de centros urbanos, si bien la preponderancia del municipio central es muy fuerte (alrededor del 80% de la población metropolitana reside en la ciudad de Rosario).
- Existe una complejidad morfológica y funcional, y cuenta con recursos naturales comunes.
- Existen semejanzas en las demandas sociales y culturales de sus habitantes.
- Existe una vinculación de sus actividades productivas, que afrontan los mismos desafíos competitivos.
- Sufre un desborde jurisdiccional, porque el fenómeno metropolitano se despliega en un territorio sobre los confines político–administrativos que surcan el territorio microregional. Luciano Durand, María Eugenia Schmuck (s/f).

- El sistema productivo regional: sus perfiles, sus dinámicas, sus dificultades y sus potencialidades.
- La sociedad metropolitana: su composición, sus características, sus actores y sus lógicas de interacción.
- Las instituciones para el desarrollo: sus características, sus roles, sus alcances y limitaciones.

Los objetivos que orientan este proceso de planificación son:

- Integrar las diversas realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes temas metropolitanos.
- Fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna de la región; y lograr la coordinación interinstitucional para la gestión metropolitana de políticas públicas.
- Construir un sistema de gestión para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas.
- Promover un proyecto político regional que contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo, competitivo y sustentable.

En la práctica, por ejemplo, si bien la Municipalidad de Rosario y el PEM en particular articulan la visión metropolitana con respecto a las grandes obras de infraestructura, no hay aún, análisis técnico–académicos en el debate desde la gestión sobre los mecanismos de integración vertical ni sobre los arreglos innovadores que las hacen funcionar.

Para ello no hay nada más claro que un ejemplo muy reciente que es el del Plan Circunvalar que tiene una Unidad de Gestión Nacional (en el Ministerio de Planificación Federal – Resolución 203/2004), y que se ha constituido en junio del 2004, a partir de una reunión en la Región con el Gobernador de la Provincia y los intendentes y presidentes comunales de la región metropolitana. Se trata de la generación de un anillo de transferencia de cargas que limite el acceso de los convoyes ferroviarios hasta la actual traza de la Ruta Nacional AO 12 que circunvala la ciudad de Rosario y propone la construcción de una traza ferroviaria de 70 kilómetros, de doble trocha, que une la localidad de Pueblo Esther (al sur de Rosario) con la ciudad de San Lorenzo (al norte), paralela a la Ruta Nacional AO 12, que será transformada en autovía. Lo interesante de este caso es que si bien se trata de un proyecto regional que debiera ser manejado localmente, la unidad de gestión es de nivel nacional lo cual demuestra que si bien se pueden generar proyectos de infraestructura metropolitana, los mecanismos de gestión no siguen los mismos destinos.

Los municipios de la región Rosario se han reunido recientemente en Cañada de Gómez, presididos por la vicegobernadora, para fijar, junto a la provincia, las prioridades de infraestructura. Una idea de la importancia del actor provincial en la materia la da el hecho de que a mayo de 2004 el Ministerio Provincial de Obras y Servicios Públicos focalizaba aproximadamente el 60% de su inversión sólo en Rosario.





## **II. Algunos elementos para la ubicación en el contexto del área metropolitana de Rosario**

### **1. Ubicación del área metropolitana de Rosario**

Rosario se encuentra ubicada estratégicamente sobre la margen derecha del río Paraná, en el extremo sudeste de la provincia de Santa Fe, a 300 Km. de la ciudad de Buenos Aires (capital de la Nación) a 400 Km. de la ciudad de Córdoba, a 210 Km. de la ciudad de Paraná y a 180 Km. al sur de la ciudad de Santa Fe (la capital de la provincia), en el corazón de la Pampa Húmeda, la región más fértil y densamente ocupada de Argentina.

Además queda claro que el AM de Rosario se integra de manera diversa en otro agrupamiento de dimensiones geográficas distintas, que es la Región MERCOSUR como una de las experiencias de integración económica regional más interesantes y dinámicas. Constituye de esta manera una extraordinaria posibilidad de mejorar la posición relativa de los países del Sur de América Latina, con relación a los bloques económicos del Norte. Es también un mercado emergente expandido, donde las oportunidades de negocios se multiplican a partir de una política comercial externa común y políticas internas crecientemente convergentes.

- Como punto focal de desarrollo, el AM de Rosario está a la vanguardia en el proceso de integración regional.
- Desde el punto de vista económico apunta a constituirse en centro de comunicaciones y logística del tráfico bioceánico.

### **2. Algunos rasgos dominantes del AM Rosario**

#### **2.1 Población**

La provincia de Santa Fe tiene 2.998.422 habitantes (Censo 2001), lo cual representa el 8,3% de la población del país. El ritmo de crecimiento poblacional de Santa Fe ha sido inferior (0,69% anual) al del conjunto del país (1,05%), mostrando una tasa descendente que se viene dando entre los años 1980–1991 cuando la tasa de crecimiento era de 1,10%. Este resultado puede relacionarse

con el nivel de la tasa de natalidad provincial, que se ha mantenido por debajo de la tasa promedio nacional, y con saldos migratorios negativos durante la última década. La provincia se caracteriza por un índice de urbanización alto (88.2%), sólo levemente inferior al del total del país (89,3%).

El aglomerado del Gran Rosario representa el 39% de la población provincial y es el principal centro urbano de la provincia; la ciudad de Santa Fe es la capital de la provincia.

**CUADRO 1**  
**POBLACIÓN POR LOCALIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO**

Localidad	Población			Porcentaje crecimiento intercensal	
	1980	1991	2001	1980–1991	1991–2001
Funes	6 963	8 270	14 552	30	76
Granadero Baigorria	15 724	22 128	32 249	40	47
Pérez	16 741	20 604	23 578	23	17
Rosario	797 340	907 575	908 163	13	0,05
Villa Gdor Galvez	50 589	63 273	74 658	25	18
Roldán	7 901	9 013	11 252	19	25
Capitán Bermúdez	23 114	25 944	26 914	14	3,7
Fray Luis Beltrán	9 100	11 957	14 293	31	21
Pto.Gral San Martín	7 412	8 906	10 500	18	26
San Lorenzo	34 531	41 332		19	6
Soldini		1 583	1 990		26
Gran Rosario		1 118 905	1 161 188		3,77

Fuente: Censos Nacional de Población 1991 y 2001.

En términos generales el crecimiento en la última década del AM Rosario no es muy elevado; se observa una desaceleración que debe asociarse a la desindustrialización (cierre de empresas), pérdida del atractivo migratorio del conglomerado urbano por la inexistencia de puestos de trabajo, el alto nivel de desempleo y una menor fertilidad propia de los centros urbanos más importantes de la jerarquía urbana.

Los altos crecimientos que expresan algunas de las localidades que integran el AM, en particular Funes y Granadero Baigorria cuyo uso primordial es residencial de fin de semana, aunque en este último bastante menos que en el primero, pareciera deberse a la presencia masiva de las familias durante el operativo censal del año 2001.<sup>45</sup>

A estos datos hay que agregarle que la mayor concentración de personas se produce entre los del grupo de 20 y 24 años, y que se observa una fuerte declinación de la base de la pirámide de población.

<sup>45</sup> Explicación sugerida por la Arq. Martínez de San Vicente.

## 2.2 Evolución reciente del mercado de trabajo (1998–2004)

El producto bruto geográfico (PBG) del área metropolitana de Rosario, participa con, aproximadamente, el 45 por ciento de la producción total de la Provincia de Santa Fe, y del 5% del producto bruto interno nacional.

El AM de Rosario presenta una estructura productiva diversificada. El área es el ámbito económico y productivo más importante de la provincia de Santa Fe, donde se localiza la principal área industrial de la provincia. El área industrial de Rosario–Villa Gobernador Gálvez tiene una producción diversificada que concentra, entre otras, actividades relacionadas con la industria metalmeccánica y alimenticia. La industria alimenticia representa el 21% de la actividad industrial, vinculada con la producción agropecuaria. Le siguen en orden de importancia la industria metalmeccánica (18%) y la de maquinaria y equipos (10%) que experimentaron un crecimiento con el desarrollo del comercio con el MERCOSUR, durante al década de los años noventa. También se localizan en la ciudad y su zona de influencia empresas petroquímicas, siderúrgicas, papeleras, madereras, textiles, plásticas y farmacéuticas, mientras en los últimos tiempos está cobrando gran importancia el sector de desarrollo de software y servicios informáticos. Este perfil productivo le ha conferido a la industria un peso significativo en la estructura sectorial del empleo, en tanto que la menor gravitación del empleo público contribuyó para que el sector terciario (en el que se destacaban servicios tan diversos como los financieros y los domésticos) tuviera un peso relativamente menor.

El AM de Rosario cuenta con el complejo aceitero más importante del país. Este complejo representa el 50% de la capacidad de molienda, el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país, el 85% de los embarques de subproductos y el 47% de los embarques de granos. Las exportaciones de granos, aceites y subproductos oleaginosos del sistema portuario del Area Metropolitana de Rosario totalizaron 37.490.065 toneladas en el año 2001.

También tienen gran importancia las industrias frigorífica y láctea. El área metropolitana de Rosario posee el segundo mercado concentrador de hacienda vacuna del país y formador de precios, mientras que la provincia concentra el 50 por ciento de las exportaciones de carne bovina. En tanto, la cuenca lechera santafesina constituye la región productora más importante de América Latina y el área de asentamiento de las principales industrias procesadoras de lácteos. La producción anual en el año 1996 fue de 2.600 millones de litros, representando el 30,5% del total nacional.

En lo que respecta a la industria metalmeccánica, es una de las regiones del país con mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola (11% del total de empresas de la provincia). En la provincia se producen más del 50% del total de máquinas agrícolas del país. La producción de máquinas y herramientas agrícolas cubre todas las necesidades del sector primario y de la industria procesadora de alimentos instalada en la zona. Se destacan, además, importantes fábricas de tractores y cosechadoras que abastecen el mercado nacional e internacional.

El AM de Rosario genera el 53% del empleo de la provincia, concentrando el 62% de los establecimientos industriales santafesinos, unos 3.670, que dan empleo a aproximadamente 63.000 personas y generan unos 1.000 millones de pesos de valor agregado.

En el año 2001 el 46% de las empresas de la zona son pequeñas y medianas y el 53% son microempresarios a diferencia del año 1997 en el que los porcentajes eran del 63% y para las micros del 36%. También cabe destacar la importante presencia de empresas grandes (General Motors, Dupont, Cargill, ICI, Celulosa, Bunge, John Deere, Agrinar, entre otros), muchas de ellas

multinacionales, que se sitúan en el área metropolitana y que generan sólo el 15% del empleo. El 46% de estas empresas mantienen relaciones con el área metropolitana de Rosario.<sup>46</sup>

### 2.3 El empleo

El cuadro laboral del Gran Rosario muestra un proceso de deterioro que, de manera sintética, se expresa en crecientes niveles de desempleo, precarización del empleo y en un empeoramiento de las condiciones laborales hasta principios del año 2003, año en que la tendencia comienza a revertirse muy lentamente.

En el año 2002, la tasa de empleo del Gran Rosario era del 31,4%. En aquel contexto de crisis, la destrucción de puestos de trabajo asalariados motorizó la caída del empleo formal y el sector informal se mostró incapaz de apuntalar el empleo con ocupaciones de baja productividad.

El empleo del sector informal tuvo una evolución de signo negativo, aunque la caída fue más moderada que en el sector formal. La reducción del empleo informal fue liderado por las microfirmas y el personal doméstico, en tanto que el número de trabajadores por cuenta propia informales creció en forma muy moderada. Este comportamiento del empleo fortaleció el peso del sector informal que, en mayo de 2002, concentraba al 51% de la fuerza de trabajo ocupada en el Gran Rosario.

**CUADRO 2**  
**POBLACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO. AÑO 2004**

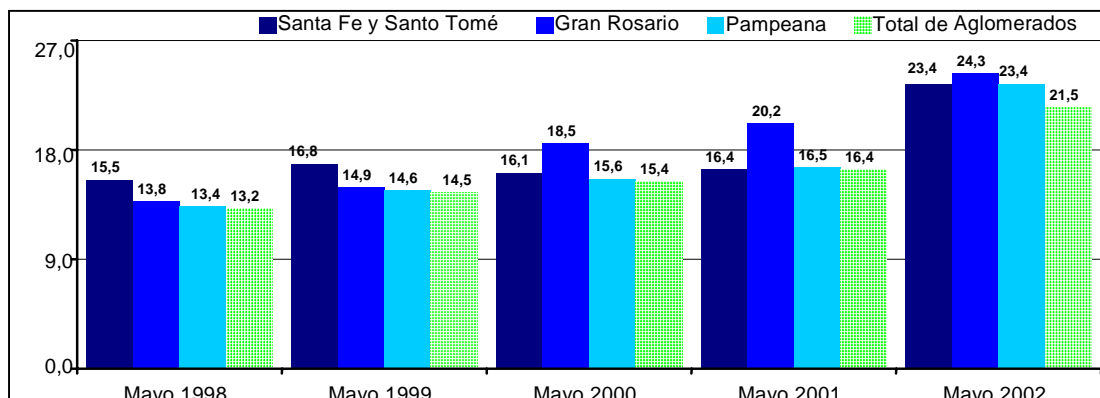
Económicamente activa	Ocupada	Desocupada	Subocupada
44,3%	36,7%	17,2%	10,6%

Fuente: INDEC, EPH 2004.

En relación con este desempeño del mercado laboral se observa una leve declinación de la tasa de asalarización, una reducción del empleo pleno y un aumento de la precariedad laboral en el AM de Rosario. En 2002 el 34% de los asalariados de este aglomerado no tenía la cobertura de la seguridad social.

<sup>46</sup> Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario en convenio con la Municipalidad de Rosario, 2002, Diagnostico de la industria manufacturera Rosarina. Relevamiento Productivo 2001.

**GRÁFICO 1**  
**EMPLEO, EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO SANTA FE, SANTO TOMÉ Y**  
**GRAN ROSARIO, REGIÓN PAMPEANA Y TOTAL AGLOMERADOS, MAYO 1998 – 2002**

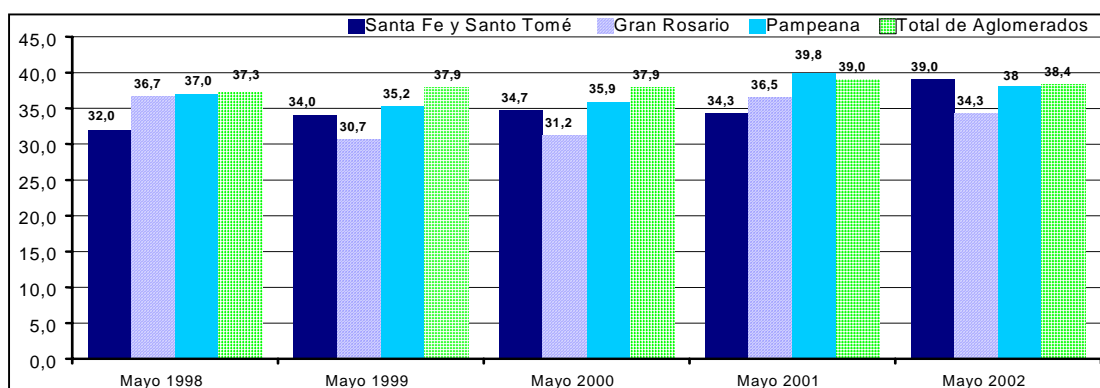


Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.

En 2002 Gran Rosario, con una población desocupada de alrededor de 132.000 personas alcanzó la tasa de desempleo (24,3%) más alta de las hasta ahora conocidas,<sup>47</sup> incluso superando al total de aglomerados del país. (ver gráfico adjunto) El aumento de los trabajadores desocupados fue el resultado de la destrucción neta de puestos de trabajo.

Este proceso comienza a revertirse muy lentamente a lo largo del 2003: la tasa de empleo pasa de 34,2% (primer trimestre del año 2003) al 36,7% en el mismo trimestre del año 2004. La subocupación decrece algo más del 16,2% (2003) al 10,6% (2004): y en estos cambios se observa fundamentalmente la incidencia de los planes jefes y jefas. De este modo la tasa de desocupación del Gran Rosario que ya había comenzado a descender en el año 2003 al 22,4%, baja en el año 2004 a un 17,2%.<sup>48</sup>

**GRÁFICO 2**  
**EMPLEO EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ASALARIADOS PRECARIOS (SIN**  
**BENEFICIOS JUBILATORIOS), SANTA FE Y SANTO TOMÉ Y GRAN ROSARIO, REGIÓN**  
**PAMPEANA Y TOTAL AGLOMERADOS, MAYO 1998 – 2002**



Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.

<sup>47</sup> Nueve años antes, en mayo de 1993 la tasa de desocupación alcanzaba el 10,9% que representaba unas 50.000 personas.

<sup>48</sup> Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, 2004.

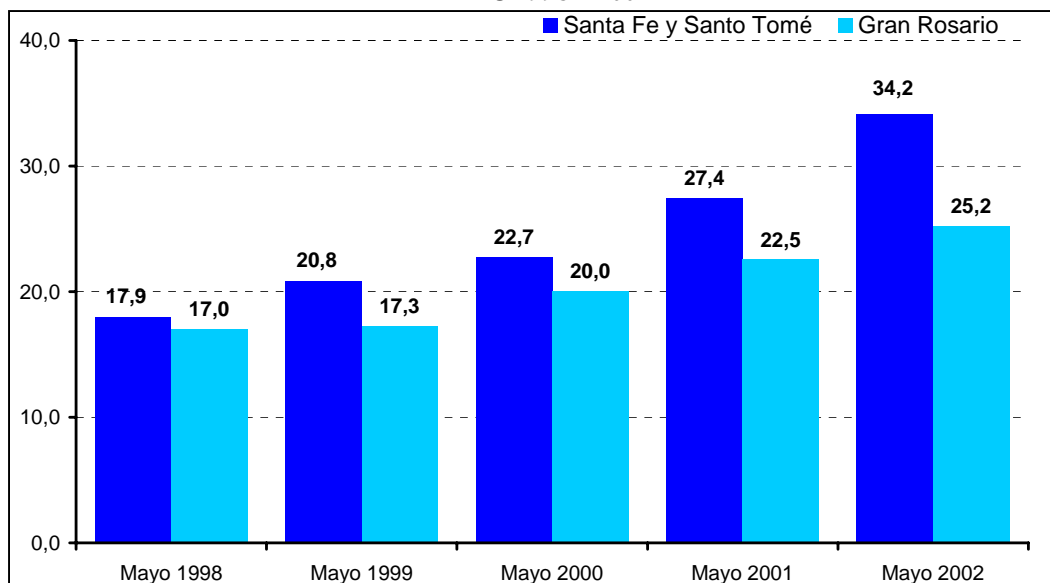
La precariedad en el AM Rosario viene desde principios de los años noventa, documentada en numerosas fuentes y alcanzando a un gran sector de mujeres trabajadoras. Como se observa en el gráfico adjunto, el empleo informal continua creciendo entre los años 1998 y 2002 y en el AMR alcanza la más alta proporción. La cuestión de los ingresos pasa a ser un tema altamente preocupante.

Los empresarios, según encuestas publicadas en los diarios nacionales en abril del año 2004, no alientan expectativas de mayor empleo, a diferencia de la gran mayoría de los de las otras AM's argentinas. Los cambios empresariales pueden seguirse en los datos de la propia Municipalidad de Rosario. En general, se han estancado, reducido o virtualmente extinguido los textiles, la madera, las carrocías, en tanto otros sectores se sostienen y hasta se expanden, como los alimentos, la petroquímica y la elaboración de artículos eléctricos y equipos. El primer gran ciclo agrícola fue completado con el de la soja, y la primera expansión industrial con la Refinería de YPF ha sido sustituida en parte con la radicación de General Motors, en ambos casos como 'locomotoras de punta'. La recepción general de estos fenómenos en el ámbito académico se enlaza con la visión de la ciudad posfordista y el tránsito de la industrialización hacia la terciarización.

## 2.4 Los ingresos laborales

La caída de los salarios nominales ha sido un rasgo recurrente del mercado de trabajo en estos últimos años. En el AM de Rosario la declinación de las remuneraciones nominales fue del (-19,5%). En mayo de 2002, el ingreso laboral medio real era de \$381 en el Gran Rosario.<sup>49</sup> La evolución de los ingresos en términos reales da cuenta de un mayor deterioro del poder adquisitivo: sólo en Rosario la pérdida fue del orden del 27%.

**GRÁFICO 3**  
**DESIGUALDAD DEL INGRESO, EVOLUCIÓN DE LA BRECHA ENTRE EL INGRESO FAMILIAR DEL DECIL 10 Y DEL DECIL 1. SANTA FE Y SANTO TOMÉ Y GRAN ROSARIO**  
**MAYO 1998 – 2002**



Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.

<sup>49</sup> No alcanzaba los 100 dólares.

## 2.5 Pobreza<sup>50</sup> e indigencia

En mayo del año 2002, el 45,7% de los hogares (420 mil) y el 56,4% de las personas (1,7 millones) de la provincia de Santa Fe se ubicaban por debajo de la línea de la pobreza. En tanto, el 20,7% de los hogares y el 28,3% de la población no alcanzaban a cubrir con sus ingresos el nivel mínimo de subsistencia, ubicándose en la indigencia. La evolución entre 1998 y el 2002 da cuenta de una agudización del problema de la pobreza en la provincia, muy especialmente si se atiende al período comprendido entre mayo del año 2001 y mayo del año 2002, lapso en el que se incorporan 160 mil hogares a la pobreza, es decir, casi un tercio de la cantidad total registrada para esta última medición. En la provincia de Santa Fe la proporción de población pobre e indigente se ubica por encima de la media regional y es levemente superior a la del total nacional.

En el área metropolitana de Rosario, de acuerdo a datos del 2003 durante el primer trimestre el 20,7% de los hogares y el 29,3% de las personas eran pobres; el 42,4% de los hogares y el 54,6% de las personas estaba en situación de indigencia. Esta situación tiende a mejorar durante el 2do trimestre de ese año, cuando el porcentaje de hogares indigentes asciende a 16% y de las personas al 23,9%

**CUADRO 3**  
**GRAN ROSARIO – HOGARES Y POBLACIÓN: TOTAL Y CON NECESIDADES BÁSICAS**  
**INSATISFECHAS (NBI) POR LOCALIDADES AÑO 2001**

Localidades	Hogares	Con NBI		Población total	Con NBI	
	Total	Nº	Porcentaje		Nº	Porcentaje
Funes	4 279	326	7,6	14 639	1 360	9,3
Granadero Baigorria	8 542	1 345	15,7	32 163	5 967	18,6
Rosario	275 662	29 622	10,7	900 182	121 570	13,5
Va.Gdor.Gálvez	18 577	4 245	22,9	74 550	19 672	26,4
Capitan Bermúdez	7 738	959	12,4	26 898	3 711	13,8
Fray Luis Beltran	3 855	557	14,4	14 366	2 474	17,2
Pto Gral San Martín	2 773	450	16,2	10 798	1 987	18,4
San Lorenzo	12 518	1 298	10,4	43 199	5 322	12,3
Pérez	6 367	1 199	18,8	24 327	5 568	22,9

Fuente: INDEC, 2004.

Nota: Entre este cuadro y el presentado más arriba sobre población total por localidades del Gran Rosario hay una pequeña discrepancia en las cifras, (aproximadamente 1%) que se encuentra presente en la publicación del censo de población del 2001.

Las NBI del año 2001 han bajado respecto a 1991 por la extensión de las redes de servicio. En este sentido las NBI como indicador de nivel de pobreza, debe ser complementado con la pobreza por ingresos. En efecto, en el caso de la ciudad de Rosario por ejemplo, en el año 1991 el 13,8% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, mientras que 10 años después, había disminuido al 10,7%. El déficit de cloacas tuvo una reducción significativa del 22%, y se sustrajeron a la afectación 33.000 hogares; pero en el caso del agua es solo del 3,9 %. La población en hogares con servicio de agua con conexión domiciliaria creció entre ambos censos el 10%, lo que permitió incorporar al servicio a 100.000 personas.

<sup>50</sup> Este punto se basa en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de información de esta fuente y la del Censo 2001, se han estimado valores provinciales.

La conexión a la red cloacal, sigue siendo en la ciudad y el conurbano<sup>51</sup> uno de los principales déficit y en menor medida la conexión a la red de agua. Cotejando los datos de este cuadro con las informaciones provistas por los funcionarios informantes algunas cifras parecen subregistradas a la fecha de hoy. Por ejemplo en Granadero Baigorria, la población NBI asciende aproximadamente a 8.000 (año 2003) y se distribuyen 2.100 planes sociales (jefas y jefes).

**CUADRO 4**  
**CIUDAD DE ROSARIO, GRAN ROSARIO Y PROVINCIA DE SANTA FE, HOGARES SEGÚN HACINAMIENTO DEL HOGAR AÑO 2001**

Localidad	Hogares (1)	Hasta 1,99 personas por cuarto	2,00 – 3,00 personas por cuarto	Más de 3,00 personas por cuarto
Santa Fe	872 132 (100%)	730 015 (83%)	106 015 (12%)	36 102 (5%)
Gran Rosario	343 102 (100%)	286 746 (84%)	43 806 (13%)	12 550 (3%)
Rosario	275 334 (100%)	234 103 (85%)	32 372 (12%)	8 859 (3%)

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001.

De acuerdo a los datos del cuadro 4, el 75% del hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto) se concentra en la ciudad de Rosario y el 25% en el resto de las localidades del área metropolitana. Excluyendo aquellas localidades que son fundamentalmente residenciales, pareciera que este 25% se concentra en Gdor. Gálvez, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán y Granadero Baigorria.

## 2.6 La segregación

El AM de Rosario es una ciudad muy segregada en términos socioeconómicos: Si bien las condiciones de vida de los pobres han mejorado un poco comparadas con las de hace un par de años, la distribución de la pobreza no ha cambiado demasiado en los últimos años. En las áreas urbanas donde la pobreza subsiste, se encuentran bajos niveles educacionales, subempleo, débiles redes que abran acceso a nuevas oportunidades y una población estigmatizada por la violencia. La pobreza no es sólo un rasgo que distingue a un municipio del otro sino que también es un factor de diferenciación dentro de los municipios, donde coexisten sectores de extrema pobreza por un lado y extrema riqueza por el otro.

Existen áreas muy consolidadas de la ciudad con buena infraestructura y equipamiento pero con una población altamente empobrecida. En este sentido Peter Marcuse (1996) propone un concepto interesante a partir de sus estudios sobre Nueva York que es el de la ciudad fragmentada “*quartered city*” que resulta de útil aplicación en el caso del AMR. Es obvio que estas afirmaciones remiten a la persistencia de una inequidad que tiende a aumentar la brecha y distancia entre los grupos sociales, tal como puede observarse en el gráfico sobre concentración de los ingresos

## 2.7 Los asentamientos irregulares

Un indicador de niveles de precariedad lo constituye el índice de “Calidad de los materiales de la vivienda” (CALMAT), diseñado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Para el año 2001, en términos de la calidad de materiales de las viviendas, la ciudad de Rosario presenta una situación comparativamente superior al conjunto del aglomerado y la provincia, con

<sup>51</sup> La localidad de Ibarlucea, por ejemplo no posee cloacas y el 70% tiene agua potable.



un 12% de los hogares habitando en viviendas donde se presentan las situaciones de mayor precariedad (correspondientes a los valores III y IV del índice CALMAT).

El 14% (46.973) de los hogares del AM de Rosario habita en viviendas ‘pobres’, en tanto el índice Calmat III y IV a su vez refleja carencias. Existe una diferencia de un 2% respecto a la ciudad de Rosario; es decir que sólo un 2% de esos hogares se encuentran en las localidades del área metropolitana por fuera de Rosario.

**CUADRO 5**  
**CIUDAD DE ROSARIO, GRAN ROSARIO Y PROVINCIA DE SANTA FE. HOGARES POR CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT), AÑO 2001**

Localidad	Hogares <sup>(1)</sup>	Calidad de los materiales de la vivienda			
		CALMAT I <sup>(2)</sup>	CALMAT II <sup>(3)</sup>	CALMAT III <sup>(4)</sup>	CALMAT IV <sup>(5)</sup>
Santa Fe	872 132 (100%)	509 399 (58%)	221 310 (26%)	114 685 (13%)	26 738 (3%)
Gran Rosario	343 102 (100%)	196 942 (57%)	99 187 (29%)	40 568 (12%)	6 405 (2%)
Rosario	275 334 (100%)	169 256 (62%)	72 616 (26%)	28 880 (10%)	4 582 (2%)

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

<sup>(1)</sup> Se excluyen los hogares censados en la calle.

<sup>(2)</sup> CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) E incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

<sup>(3)</sup> CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de éstos.

<sup>(4)</sup> CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos éstos, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento

<sup>(5)</sup> CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos.

El 12% de los hogares del AM de Rosario representa unas 116.000 personas que preponderantemente, el 90%, se hallan asentadas precariamente dentro del perímetro del municipio de Rosario, incentivados por la existencia de una mayor oferta laboral en Rosario que en el resto del conurbano<sup>52</sup> y una disponibilidad central de tierras producto de la concentración de las instalaciones ferroviarias, bienes de propiedad pública y las dinámicas complejas para manejar este tipo de situaciones.

De acuerdo a datos proporcionados por el Servicio Público de la Vivienda, existen en Rosario noventa y un asentamientos precarios con 19.246 familias que totalizan 96.196 habitantes (ver plano de asentamientos precarios al final de este punto).

La localización espacial de los estos barrios responde a dos situaciones generales: o están inmersos en la trama urbana consolidada ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, entre otros) o se desarrollan en la periferia urbana. Uno de los sectores de mayor concentración de población residente en asentamientos irregulares es la denominada troncal ferroviaria. En los terrenos ferroviarios de este sector, y en los alrededores a ellos se ubica aproximadamente un cuarto del total de población que habita en asentamientos irregulares; mientras que, en el año 1992, esa población representaba sólo un quinto del total.

<sup>52</sup> En Granadero Baigorria existen asentamientos irregulares desde hace tiempo atrás. Se trata de Remanso Valerio sobre la ribera y El Espinillo. Es una población predominantemente de pescadores asentados a la vera del río.

Estos datos están indicando que el corredor de la troncal ferroviaria se ha convertido en el lugar de concentración del incremento poblacional de los asentamientos irregulares de la ciudad. En áreas ferroviarias de la ciudad de Rosario, se ubican 20 asentamientos irregulares que representan en términos poblacionales 6.857 familias, aproximadamente 30.000 habitantes, sobre un total estimado de 96.196 personas que viven en estas condiciones. Solamente en el tramo central de la troncal ferroviaria (vías del ex-F.C. Belgrano y áreas de villa Banana) se asientan 3.478 familias.

A la vez, en otras localidades del área metropolitana la desigualdad creciente entre distintos sectores de la población se expresa en la existencia de «bolsones» dentro de la ciudad, donde distintos indicadores confluyen para dar una pauta de la estrecha relación que existe entre la condición social de la población<sup>53</sup> y la calidad de vida urbana. Es posible identificar áreas donde una presencia expresiva, no sólo de asentamientos irregulares, sino de hogares con necesidades básicas insatisfechas se conjugan de modo dramático con carencias en la dotación de infraestructuras asociadas a las dificultades de vinculación y/o accesibilidad

Los servicios con que cuentan por lo general los asentamientos, son irregulares. Casi todos poseen energía eléctrica en las viviendas pero solo en un porcentaje pequeño son instalaciones legales, con medidores. El resto son instalaciones clandestinas en situación precaria y peligrosa para la mayoría de la población. Con el tema del agua es similar; casi todas las conexiones son irregulares.

La vulnerabilidad y los riesgos ambientales que presentan el AM de Rosario son propios de la pobreza urbana de las áreas metropolitanas: algunos asentamientos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión y peligros de derrumbes; otros están al borde de arroyos altamente contaminados y con problemas de inundación por drenajes insuficientes<sup>54</sup> y otros en el Gran Rosario se encuentran asentados en áreas rurales carentes de servicios de red. Casi todos carecen de sistema de desagües pluviales y la insuficiencia de las redes hace que se encuentren aguas muy contaminadas en la superficie. Una constante es la presencia de residuos sólidos, sea porque parte de la población se dedica al ‘cirujeo’ y está directamente asentada sobre basurales a cielo abierto o bien porque los residuos no se disponen correctamente y están desperdigados.

Estos asentamientos no han crecido significativamente en los últimos años:<sup>55</sup> no hay evidencia de nuevas migraciones hacia los asentamientos irregulares de Rosario, a excepción de la migración toba de la Provincia del Chaco pero se trata de un proceso acotado. El desplazamiento interno producido por el empobrecimiento en la última década de sectores de clase media parece haberse detenido. No obstante pueden identificarse diferentes segmentos sociales dentro de los asentamientos; que están perpetuados en esas condiciones porque no han podido salir a lo largo de los años.

Además se encuentran aquellos que han llegado más recientemente que a su vez tienen orígenes diferentes: están, los trabajadores con oficio que se ven obligados a optar por residir allí

---

<sup>53</sup> El secretario de Obras Públicas del municipio de Gdor. Gálvez afirma que el 70% de la población del municipio se encuentra bajo la línea de pobreza y que la mayor parte del presupuesto municipal se dedica a contención social. Calculan unas 1500 familias viviendo en asentamientos, de los cuales más de 4000 personas están asentadas sobre la costa del río; y unas 500 sobre los bordes ferroviarios.

<sup>54</sup> El municipio de Rosario cuenta con un cuerpo legal que cubren una parte de estos problemas ambientales; por ejemplo, la Ordenanza 4557/88 de regularización de uso del suelo en zonas de inundación arroyo Ludueña y de Arroyo Saladillo y la complementaria n° 6288/96 que define una franja de 80 metros a cada margen de los cursos citados con destino entre otros a espacios verdes y definiendo a esos sectores como zonas destinadas al libre escurrimiento.

<sup>55</sup> Información brindada por funcionarios del SPV.

y quienes huyen de la pobreza extrema. Si se toma en cuenta una encuesta realizada por el Servicio Público de la Vivienda durante el año 2003 en una muestra representativa de hogares que habitan en asentamientos precarios en la ciudad, el 64% de las familias compuestas por 4,27 miembros promedio, poseen ingresos menores a los 350 pesos mensuales.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Equivalente a 120 dólares americanos por mes. Fuente: Relevamiento de asentamientos irregulares realizado por el Servicio Público de la Vivienda –Programa Rosario Hábitat–, a partir de fines del año 2000.



### III. Políticas de vivienda en el AMR

#### 1. Los actores de la producción pública, sus políticas y programas

La producción habitacional del sector público concentra históricamente una proporción altísima de su oferta en la ciudad de Rosario. Son escasas las operatorias orientadas hacia residentes de otras localidades del AMR. Esta actuación involucra organismos de distintos niveles, que llevan adelante varios programas, no siempre de manera coordinada o articulada.

A **nivel nacional**, el principal recurso ha sido desde la década de los años setenta el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)<sup>57</sup> financiando a la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio Federal de Infraestructura<sup>58</sup> como organismo responsable de la administración central.

---

<sup>57</sup> El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado por la llamada Ley 19.929 de 1970 con el objetivo expreso y general de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de *menores ingresos* de la población. En 1972, con la denominada Ley 21.581, se precisan y se enmarcan sus actividades del ente, determinándose que sus recursos debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas predeterminados por las operatorias vigentes en cada momento. La Ley 24.464 de 1995 incorpora el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo y establece que, del total de recursos que recibe, cada jurisdicción no podrá destinar más del 20% a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, en la cuenta global anual. A lo largo de su historia el FONAVI ha mantenido sus objetivos, pero ha variado la forma de financiamiento y de funcionamiento. La Ley 21.581 de 1972 establecía un financiamiento basado en aportes sobre los salarios (5%), mantenido por la Ley 24.130 de 1992, ratificatoria del Pacto Federal suscrito entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (12/VIII/92). En 1995 (Ley 24.464), se introdujeron modificaciones sustantivas: otorgar más facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda<sup>1</sup>, mientras que en cuanto al financiamiento, se suspende la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones y se reemplaza por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto sobre los combustibles, estableciéndose, a su vez, un mínimo mensual equivalente a \$75 millones.

<sup>58</sup> Que ha cambiado durante la última década varias veces de denominación y de dependencia funcional. Actualmente, otro Ministerio (el de Desarrollo Social) tiene también competencias en la materia.

Este sistema público de provisión demostró desde sus orígenes que constituía una respuesta costosa e insuficiente frente al volumen del problema. El desembolso promedio mensual, con un piso de 75 millones de pesos (equivalentes a la misma cifra en dólares) mensuales establecido, determinaba un presupuesto anual mínimo de 900 millones de dólares, condición que en la práctica no fue cumplida. A partir de 1995 se descentralizan totalmente los fondos FONAVI en los Institutos Provinciales de Vivienda. Ello resintió aún más el funcionamiento de las estructuras técnicas de la entonces Secretaría de Vivienda, impidiéndole actuar en el futuro en la coordinación y monitoreo de las obras y desembolsos en ejecución.<sup>59</sup> En el corto plazo, se verificaron fuertes desvíos de los presuntos fondos específicos por parte de los gobiernos provinciales a gastos corrientes. Sincerando esta situación el 17 de noviembre de 2000, ratificado por la Ley 25400, se legaliza esa nueva práctica al autorizarse a las provincias a disponer libremente del 50% del total de los aportes recibidos. En febrero del año 2001 se amplía esta dispensa al 100% de los fondos percibidos, eliminándose paralelamente el piso anual acordado de 900 millones destinado a vivienda social y descendiendo el presupuesto 2002 a 594 millones. En el presupuesto del año 2003 se redujo nuevamente a 400 millones con libre disponibilidad de los fondos.

Puede consignarse la propia evaluación del actor nacional sobre sus políticas de vivienda:<sup>60</sup> “las acciones públicas en materia de política habitacional en la Argentina se han caracterizado por ser poco estables, parciales y, en muchos casos, inconsistentes con otras políticas del gobierno. Han sido también fragmentadas institucionalmente, incapaces de abordar el problema habitacional de los grupos de menores ingresos en toda su magnitud, fomentando la construcción de viviendas de costos incompatibles con la capacidad de pago de la población–meta, o beneficiando a familias de niveles de ingresos superiores”, por citar algunos de los principales problemas detectados.

El organismo central tiene hoy en su planta 15 personas y la percepción general de que el FONAVI es un programa de subsidios a los sectores medios<sup>61</sup> resulta particularmente chocante, pues fue diseñado en su origen como un programa emblemático de gasto focalizado, y que el Programa registra varias operatorias la mayoría mixtas,<sup>62</sup> puede concluirse que el actor nacional ha desaparecido virtualmente de la escena salvo en un rol de apoyo y financiación.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Objetivamente esas tareas no fueron cumplidas, y menos aún con la descentralización.

<sup>60</sup> Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía de la Nación, Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), diciembre de 2000.

<sup>61</sup> Opinión generalizada y reforzada por el Diálogo Argentino en 2002 para discutir la crisis argentina.

<sup>62</sup> a) Demanda Libre: las destinadas a cubrir las necesidades de la población objetivo en general, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por cada jurisdicción.

b) Cofinanciadas: Son las operatorias que se financian y/o ejecutan conjuntamente entre el FONAVI y organizaciones comunales o no gubernamentales. En este caso, los postulantes pertenecientes a la demanda libre no pueden resultar adjudicatarios, ya que la entidad cofinanciante selecciona a los beneficiarios entre sus asociados exclusivamente.

c) Descentralizadas: Son los planes de viviendas realizados en conjunto con los Municipios, donde estos aportan el terreno y seleccionan a los beneficiarios.

d) Créditos Individuales: Por medio de estas operatorias, los interesados reciben préstamos que invierten en la refacción o ampliación de sus viviendas.

e) Titularización: Las provincias que han decidido titularizar sus carteras hipotecarias son todavía escasas. Esta operatoria se realiza en conjunto con el Banco Hipotecario Nacional y resultan las más onerosas del sistema FONAVI.

<sup>63</sup> El Gobierno ha lanzado actualmente un plan para construir 120 mil viviendas que se calcula empleará a unas 360 mil personas, y que se anuncia culminará en 2006.

En la década de los años noventa, si bien hubo un activo mercado inmobiliario,<sup>64</sup> la provisión privada siguió baja respecto a veinte años antes<sup>65</sup> y el propio balance oficial de la década es magro.<sup>66</sup>

En el ámbito nacional, a los esquemas tradicionales de producción “llave en mano” se sumaron progresivamente en la década de los años noventa, otros esquemas de regularización dominial y provisión de ‘lotes con servicios’ donde el rol público deviene en ‘habilitador’ o ‘facilitador’. El “Programa Arraigo”, de regularización de tierras nacionales, mejoramiento habitacional e infraestructura básica, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, promueve la construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua.

Esta labor la realiza con asistencia técnica de ONG y mano de obra de los propios, ha tenido intervención sobre tierras de propiedad nacional,<sup>67</sup> a través de la tramitación y entrega de escrituras a sus habitantes así como de la ejecución de convenios de transferencia de tierras al Programa Rosario Hábitat y La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU).

En el año 2002, el Plan Arraigo realizó las siguientes acciones en Rosario:

- Completó el Programa de Escrituración individual. Se entregaron aproximadamente 300 escrituras.
- Se firmaron dos convenios de transferencia al Programa Rosario Hábitat del Servicio Público de la Vivienda (SPV) en Empalme Graneros y Villa Corrientes, con cargo y quedaron en evaluación uno en Molino Blanco y otro en las Flores. Los ‘cargos’ incluyen: (1) pagar la tierra, (2) realizar relevamientos fiscales y sociales, mensuras, proyectos urbanos; (3) construir vivienda y infraestructura; (4) venta a los pobladores.
- Se encontraban en evaluación; i) la transferencia al DPUyV de los inmuebles con obras ejecutadas con cofinanciamiento (Ludueña y Parque Casado); ii) la firma del convenio con el colegio de escribanos de Rosario para la tramitación de 400 escrituras individuales, iii) Convenio con la Defensoría del Pueblo con respecto a Cordón Ayacucho.

En la actualidad sólo continuarían las operaciones coordinadas con el programa Rosario Hábitat. En el ámbito provincial, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) delegación Rosario, es el órgano responsable de la política provincial. Cuenta, como fue señalado, con los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), descentralizados en los institutos de vivienda provinciales. Cabe consignar que a partir de la descentralización, la Provincia de Santa Fe, con uno de los más altos niveles de recuperos, pasa a estar entre las de recuperos más bajos (entre 30 y 40%), con un descenso brusco en los montos para el período 1997–2002.<sup>68</sup> En Rosario, el 79% por ciento de los adjudicatarios de planes FONAVI tiene una

---

<sup>64</sup> El mercado del crédito para la vivienda creció a un ritmo anual de 12% real. Los saldos de créditos treparon de un promedio de US\$ 2.000 millones en los años 80 a US\$ 8.000 millones en los 90 y pasaron de 1% a 3% del PIB.

<sup>65</sup> En el período 1971 / 75 se alcanzó la mayor producción histórica con 178.540 viviendas anuales, en total (sectores público, privado y social). En los años 1990/2000 la producción total era del orden de las 120.000 viviendas

<sup>66</sup> En efecto, las condiciones de tenencia irregular pasan del 17,6% en 1991 al 16,7% y si bien se ha verificado un avance entre 1990 y 1998 ya que la producción anual de viviendas financiadas con el FONAVI experimentó un marcado incremento pasando de un promedio de 27.000 unidades a 53.000 viviendas anuales, la mejoría de la situación habitacional en relación con el déficit histórico ha sido insignificante.

<sup>67</sup> Actuando como organismo ejecutor de la Ley 23.967, la cual abarca todas aquellas familias asentadas en forma pacífica e ininterrumpida en tierras fiscales nacionales.

<sup>68</sup> Datos oficiales de la Subsecretaría de Vivienda, 2004.

deuda de más de tres meses con el organismo.<sup>69</sup> En segundo lugar, Santa Fe (con el 43,81%), estuvo en el nivel máximo de afectación a otros fines de los fondos disponibles, según la habilitación legal previamente señalada.

La institución posee un registro único de inscripción permanente –sólo sistematizado para la ciudad de Rosario por el SPV– y estructurado en dos carteras de demanda: la “social”, cuya oferta incluye las operatorias convencionales de las viviendas “llave en mano” (en el año 2001 la demanda alcanzó a 18.973 familias)<sup>70</sup> y la “comercial” donde la oferta es la “Operatoria Lotes Propios” para construcción o completamiento de viviendas en lotes regularizados dominialmente.<sup>71</sup>

Los registros FONAVI de vivienda terminada muestran que a partir de 1995 se da un aumento constante de viviendas terminadas (pasa de 178 para 1994 a 774 para 1995) que alcanza su punto más alto en 1999 con 2.487 viviendas terminadas para descender en el año 2000 a 664 y a 582 en el 2001. Esto probablemente se vincula con la crisis económica declarada por la provincia en el año 1999/2000, puesto que al comparar la proporción de viviendas terminadas en Rosario con la totalidad de la provincia, se observa, que la proporción en Rosario aumenta anualmente para alcanzar en el año 2000 al 65,7% de la totalidad de viviendas terminadas en la provincia y desciende, aunque continua siendo significativa, al 44% en el año 2001. Ahora bien, aún para los sectores medios empobrecidos, el FONAVI está desfasado formalmente en sus requisitos de nivel de ingresos.<sup>72</sup>

Con respecto a la construcción de viviendas “llave en mano”, el siguiente Cuadro N° 6. presenta las cantidades de viviendas terminadas por año para el período 1990 – 2001 a nivel del departamento de Rosario, provincia de Santa Fe y nivel nacional.

---

<sup>69</sup> El no recupero es un problema general. Actualmente se estaría lanzando un nuevo programa destinado a elevar los niveles del mismo, a iniciativa nacional.

<sup>70</sup> Involucra la construcción de viviendas evolutivas con una financiación blanda a 30 años con el 1,5 por ciento anual para personas que tienen un sueldo de entre 400 y 900 pesos. También el programa “Autoconstrucción” destinado a personas sin ingresos, con pago a 25 años sin intereses, donde el gobierno ofrece la financiación en materiales y conducción técnica a comunas y municipios.

<sup>71</sup> Se construye una vivienda con un costo de 30.000 pesos para personas que tienen un sueldo superior a 1.200 pesos, existiendo también un Subprograma de Otorgamiento de Créditos Reintegrables Abarcativos de Materiales y Conducción Técnica para la Ejecución de Viviendas Individuales, Administrados por Municipios y Comunas. En este segundo esquema no son financiables: a) Costo del terreno; b) Infraestructura de servicios; c) Seguro contra Incendio o destrucción; d) Mano de obra; y e) Planos de mensura. Para la Operatoria de Ejecución de Viviendas en terrenos propiedad del Municipio o Comuna, la garantía serán los Fondos de la Coparticipación de Impuestos Provinciales y Nacionales. Se establece, para la devolución del préstamo, un servicio financiero a 25 años sin intereses, siendo su modalidad la retención automática de las cuotas mensuales de la Coparticipación de Impuestos Provinciales y Nacionales, que eventualmente le correspondieren a la Comuna o Municipio.

<sup>72</sup> Para el 2001 los ingresos mínimos familiares requeridos por el FONAVI eran para una vivienda individual de \$795, aunque el nivel de ingresos varía según la operatoria, siendo entre \$301 y \$399 para las operatorias descentralizadas en municipios o entidades sin fines de lucro y para las operatorias cofinanciadas entre \$401 y \$699. FONAVI: “Características socioeconómicas de los beneficiarios”, 2001.



**CUADRO 6**  
**RESUMEN DE VIVIENDAS FONAVI TERMINADAS ANUALMENTE ENTRE 1990 Y 2001.**  
**DEPARTAMENTO DE ROSARIO,<sup>73</sup> PROVINCIA DE SANTA FE Y REPÚBLICA ARGENTINA**

Año	Depto de Rosario <sup>(1)</sup>	Provincia de Santa Fe <sup>(1)</sup>	República Argentina <sup>(2)</sup>
1990			27 424
1991			32 988
1992	264	1 891	38 654
1993	160	976	31 136
1994	178	1 755	42 685
1995	774	3 576	45 039
1996	973	3 264	50 778
1997	844	2 742	52 515
1998	1 151	2 846	57 009
1999	2 487	4 341	53 070
2000	664	1 010	36581
2001	582	1 323	37255
1990–2001	8 077	23 724	444 722

Fuente (1): Auditorías Presidencia de la Nación –SOP– SSDUV – DCGFONAVI.

Fuente (2): SSDUV Dirección de Control de Gestión FONAVI.

Entre 2001 y 2003 la producción de la DPVyU experimenta un descenso pronunciado, con un flujo muy bajo y diferido en el tiempo. En este período en la AMR, la DPVyU sólo inició la ejecución de 223 unidades de vivienda, de las cuales 163 se localizan en la ciudad de Rosario, involucrando un monto total de \$2.700.000. En los demás municipios del área metropolitana,<sup>74</sup> las acciones son muy puntuales: 13 viviendas en Pérez, seis en Baigorria y las restantes en localidades de San Lorenzo (pero por fuera de la AMR). Para abril del año 2004, los niveles de ejecución física de estas intervenciones se encontraban por encima del 95% en Rosario (donde no se registran obras iniciadas con posterioridad al año 2001) y el resto oscilan entre el 55 y 85%.<sup>75</sup>

En julio de 2004 se concluyeron 40 unidades habitacionales de este grupo en la ciudad de Rosario, en complejos de viviendas individuales ubicados en la zona sudoeste de la ciudad, que demandaron una inversión cercana a 1,7 millones de pesos. Fueron construidas por las empresas privadas a las que se adjudicaron las obras tras una licitación, mientras que la financiación para los complejos llegó desde el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Los adjudicatarios de las unidades tendrán un plazo de financiamiento de 25 años, con un interés anual del cuatro por ciento sobre el saldo total.<sup>76</sup>

Sobre la ejecución de FONAVI en los municipios del AMR, se registran algunas experiencias de las décadas de los años ochenta y noventa, en su mayor parte del localización periférica, (no puede decirse lo mismo de la producción de la ciudad de Rosario, en su mayor parte hoy plenamente integrada a la traza urbana). Por ejemplo, en el municipio de San Lorenzo, se destaca un conjunto de aproximadamente 300 unidades, construido a comienzos de los años noventa que presenta visibles niveles de deterioro edilicio (rajaduras y humedades exteriores), ambientales (abundante presencia de residuos desparramados) y severos déficits de transporte (durante una hora y media, sobre el horario del mediodía, no pasó la única línea de transporte que los vincula al centro de San Lorenzo y de allí al resto del AMR).

<sup>73</sup> El Departamento de Rosario incluye sólo una parte de las localidades que integran el AMR.

<sup>74</sup> Existe una cantidad de datos sobre planes o acciones puntuales de vivienda, a nivel micro –pero que ni aún sumados–, posibilitarían un cálculo de tendencia; de allí que se ejemplifique con datos puntuales para las localidades del AMR.

<sup>75</sup> Fuente: DPVyU–Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Obras realizadas–abril del año 2004.

<sup>76</sup> Fuente: La Capital. 28 de julio de 2004.

En Gobernador Gálvez –el más pobre del AMR–, durante los años noventa se habrían construido unas 1.100 unidades de vivienda con la DPVyU (FONAVI). Actualmente, señalan<sup>77</sup> que se encuentran en trámite otras 300. A estas familias, se suman unas 1500 que requerirían el desarrollo de programas de regularización dominial, por encontrarse asentadas irregularmente, en su mayor parte en tierras fiscales.

En Granadero Baigorria, construyeron hacia el año 2001, 212 viviendas con recursos FONAVI junto con la Fundación Buena Nueva, y otro pequeño conjunto de 60 unidades en Camino Muerto (ambos localizaciones bien periféricas). Visualizan como un tema significativo la regularización de Remanso Valerio, un asentamiento de varios cientos de familias sobre la margen del Paraná, en una zona en proceso de valorización, generada por su adyacencia al Puente Rosario Victoria. Las tierras son provinciales, para avanzar en el objetivo están tramitando el apoyo de PROMEBA.<sup>78</sup> En Roldán y Pueblo Esther, se iniciaron, en marzo y abril del año 2004, pequeñas obras puntuales por administración comunal (15 viviendas en el primer caso y 32 en el segundo).

Lo cierto es que la mayor parte de los municipios visualiza la cuestión del déficit habitacional circunscrito a la problemática que existe en la propia localidad (o que no existe y se procura evitar, como en el caso de Funes, donde se pone particular empeño evitar siquiera el tránsito ocasional de ‘cirujas’ provenientes del límite con Rosario). No hay una visión metropolitana del tema. Es más, se tiene una visión negativa. En este sentido, ante un mero ensayo desde la ciudad de Rosario –una propuesta de la provincia de construir 500 viviendas FONAVI en los municipios del AMR– produjo una violenta ola de “nymbismo”:<sup>79</sup> “los jefes comunales de Funes, Roldán, Granadero Baigorria y Arroyo Seco rechazaron a coro la propuesta sosteniendo que “los rosarinos se quieren sacar de encima este problema”, “pretenden trasladar gente con escasos recursos fuera de Rosario” y “esta idea no sintoniza con el perfil de nuestras localidades” entre las expresiones más suaves.<sup>80</sup>

A nivel municipal, en ciudad de Rosario, el Servicio Público de la Vivienda (SPV)<sup>81</sup> organismo municipal autárquico, concentra la ejecución y el financiamiento de programas que

---

<sup>77</sup> Entrevista al Secretario de obras públicas

<sup>78</sup> El Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con financiamiento BID, que se crea en 1996, y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

<sup>79</sup> De uso corriente en inglés y creciente en francés, no creemos que este neologismo haga carrera en español, a pesar de la economía verbal. NIMBY son las siglas de *Not In My Backyard Syndrome* (o aproximadamente el síndrome de ‘Puede ser, pero nunca en mi patio trasero’). Los detalles pueden verse en el diario *La Capital* del 12/V/04.

<sup>80</sup> V. el diario citado en la nota anterior para un repertorio muy amplio de excusas (blandas, duras, de apariencia blanda, y muy duras) en un amplio abanico para desalentar la idea por completo.

<sup>81</sup> Entre la documentación tenida en cuenta, están: M.I. Garzia y otros, *Servicio Público de la Vivienda*. Ente Autárquico de la Municipalidad de Rosario, publicación oficial; *Asentamientos Irregulares en la ciudad de Rosario*, realizado por la Fundación Banco Municipal de Rosario en 1992 y 1996, Documento de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, 1997; Definición del modelo teórico en su faz socio-organizativa, documento interno SPV, 1999; Definición del modelo teórico en su faz socio-organizativa, documento interno SPV, 1999.

atienden al problema de la vivienda para la población de menores recursos.<sup>82</sup> El resto de los municipios no cuentan con recursos para llevar adelante planes propios. Las actuaciones con la DPVyU suelen gestionarse a través de sus Secretarías de Obras Públicas.

Volviendo al SPV–Rosario, éste desarrolla tres tipos de programas:

### *El Programa Rosario Hábitat*<sup>83</sup>

Financia y ejecuta proyectos integrales de mejoramiento del hábitat en asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, promoviendo la equidad social y la reducción de pobreza. Además, el programa incluye componentes de generación de trabajo e ingresos y estimulación temprana para niños de familias en situación de pobreza que viven en estos asentamientos.

Los productos procurados por el programa son los siguientes:

- Ordenamiento reestructuración el tejido y trazado urbano: Para lo cual son necesarias las siguientes acciones: efectuar el relevamiento de las familias asentadas, diseñar el proyecto y rectificación de los trazados, consenso de la propuesta con los vecinos, relocalización de familias asentadas sobre las trazas de las calles, relocalización del interior de las manzanas para disminuir su densidad, efectuar corrimientos para ajustar la delimitación de los lotes, y ejecutar la apertura de calles.
- Mejoramiento habitacional: para llegar a este resultado se programaron las siguientes acciones: evaluación de las viviendas recuperables, limpieza y acondicionamiento del terreno, ejecutar bases de las viviendas, proveer módulos de materiales según la necesidad y asistir técnicamente al proceso de autoconstrucción de las mejoras.
- Regularización dominial: las acciones previstas son: realizar transferencias de dominio de terrenos fiscales al SPV; efectuar la compra de los terrenos privados ocupados; efectivizar las operaciones de subdivisión y efectivizar las operaciones de transferencia del dominio a los beneficiarios.
- Provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario: Se necesitara: ejecutar infraestructura básica –provisión de agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales, red eléctrica, alumbrado público– cordón cuneta, capa asfáltica, estabilizado y mejorado de calles y arbolados; prever espacios necesarios para áreas verdes y equipamiento comunitario
- Construcción de viviendas nuevas para relocalización de familias: Las acciones serian efectuar la compra y urbanización de terrenos; construcción de las soluciones habitacionales nuevas y adjudicación a las familias.

Entre sus características originales pueden mencionarse:

1. Una estrategia explícita de articulación con otros programas como “Crecer”, “Oportunidad” e “Incubadora de Empresas Sociales”;
2. El método de planificación, que consiste en una adaptación del método “ZOPP”;

---

<sup>82</sup> Ya en 1992 se había incluido en lugar destacado de las mejores prácticas en Dubai el proyecto Estrategias de manejo urbano sustentable. Vivienda y reordenamiento urbanístico, que involucraba instituciones de los tres niveles de gobierno y del mundo académico/social–Presidencia de la República, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Rosario y Fundación Universidad de Rosario –y que incluía recursos propios invertidos del orden de 12.400.000 dólares, con 22.500 personas participando directamente en la experiencia.

<sup>83</sup> Creado por Decreto Municipal 1837/01 y homologado por Ordenanza del H. Concejo Deliberante N° 7283/01.

3. La incorporación de nuevas disciplinas en la ejecución de políticas de hábitat realizadas desde el Estado; entre ellas la animación socio cultural, la negociación, la comunicación social. Por otra parte se ha fortalecido el rol de los responsables de proyecto en su calidad de gerente priorizando su capacidad de conducción de equipos y su visión estratégica por sobre los saberes específicos.<sup>84</sup> Se han llevado adelante además, experiencias de tercerización de equipos y de actividades con buenos resultados;
4. La pertenencia de los programas de hábitat a las políticas sociales,<sup>85</sup> enfatizando en teoría y práctica
5. Pensar el hábitat:<sup>86</sup> uno de sus componentes es para incentivar el intercambio de experiencias y la producción de proyectos entre la comunidad universitaria y los actores y beneficiarios comprometidos en la ejecución del programa Rosario hábitat, a la vez que aportar a la concreción de los objetivos del mismo; descansa sobre una vasta red de convenios con consejos de formación y entes de capacitación para asistir al empleo de los jóvenes.

Las Flores, Villa Corrientes, Empalme Graneros, La Lagunita y Molino Blanco son los eslabones que componen hasta el momento el Programa y que presentan diferentes estados de avance, habiéndose sumado últimamente La Cerámica y Alvear–Matheu con alrededor de 1800 beneficiarios.

La actuación del SPV, en particular a través de “Rosario Hábitat” presenta otros puntos fuertes propios, contextuales y concomitantes que deben señalarse:

- Los aciertos técnicos pioneros, como el Registro Único de Postulantes cuando la provincia aun no tenía sistema alguno.<sup>87</sup>
- La integración vertical sistemática y fluida, que es uno de los problemas más engorrosos en el mundo.<sup>88</sup>
- El prestigio internacional creciente de la experiencia.<sup>89</sup>
- El desarrollo de las ONG en el sector.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> Todos estos rasgos, de por sí notables, alcanzan mayor relieve si se los compara con los de la mayoría de los programas/proyectos de vivienda en desarrollo, aun en esta época de nuevos esquemas y combinaciones.

<sup>85</sup> La demanda de que las políticas de vivienda no se disocien de las del hábitat es formulada hoy en el continente por voces provenientes de todo el arc o ideológico.

<sup>86</sup> Producto de los convenios de cooperación que ha realizado el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad del Rosario con la Universidad Nacional de Rosario y con la Universidad Tecnológica Nacional.

<sup>87</sup> Ahora puesto en marcha y en la etapa de soporte informático para todas las localidades.

<sup>88</sup> Desde países unitarios como Francia, donde el financiamiento cruzado en materia de vivienda de los cuatro niveles intervinientes es fuente permanente de problemas, hasta países federales como México cuya ley federal de vivienda dedica un capítulo entero (el VIII) a la coordinación y los mecanismos para lograrla. El problema ha pasado a ser un supuesto a resolver por la política pública en Estados Unidos, Colombia, Uruguay, Perú, Brasil, Canadá, el Reino Unido, Alemania, etc.

<sup>89</sup> Que van desde los proyectos presentados al Premio de Ciencia y Tecnología de la Red Mercociudades en 1997 al hecho de ser la única ciudad argentina de la Alianza de NN.UU. contra la pobreza hasta la poco frecuente distinción del PNUD al Intendente saliente en diciembre de 2003.

<sup>90</sup> Para citar sólo unos pocos casos, por su envergadura y tratarse de organizaciones de 2º y 3er. Grado: Unidad de las Bases Sociales (Ubaso) y Grupo Laboral Cooperativo,. Debe señalarse que durante la Consulta del Programa DE Gestión Urbana PGU–ALC (UNCHS/PNUD), se convocaron en Rosario más de 200 organizaciones de base involucradas en el Programa de agricultura urbana.

Por una situación *fortuita pero afortunada*,<sup>91</sup> la actuación urbanística municipal reviste una singular continuidad de 1983 a la fecha, a pesar de la variación de signos políticos.<sup>92</sup>

Una de sus desafíos más significativos es una preocupación universal: cómo transformar experiencias pequeñas e innovaciones exitosas en soluciones a gran escala, una preocupación que el propio BID explicitó claramente al co-financiar Rosario Hábitat.<sup>93</sup>

Los otros programas ejecutados por el SPV son:

- El Programa Escriturar, tendiente a regularizar la situación del parque habitacional construido por el SPV con anterioridad al año 2001 (conjuntos con tramitaciones incompletas –sin finales de obra, sin consorcios–; existencia de compras y permutas irregulares, alquileres, ocupaciones, fallecimiento de titulares, adjudicatarios menores de edad, entre otros).
- El Programa de emergencia, en coordinación con promoción social, para atender situaciones puntuales de emergencia (provisión de casillas).

## 2. Cuerpo de leyes y normativas urbanas

Una política de gestión del hábitat requiere considerar todos los componentes básicos: suelo, vivienda, servicios y medio ambiente. A continuación se presenta el cuadro que resume la oferta normativa relevante que regula las acciones dirigidas al hábitat en la ciudad de Rosario.

---

<sup>91</sup> En términos de un ex – responsable del área.

<sup>92</sup> Dentro de una concepción innovadora del concepto de Plan, éste deja de ser únicamente el fatídico corsé de las intervenciones privadas, fatigosamente descrito en los interminables artículos del código urbano, para incorporar la figura del Plan Director, instrumento ordenador de las intervenciones públicas en la escala urbana: los primeros lineamientos se formulan a partir de 1985, con la formación de la oficina del Plan Director, la cual da a luz su primer documento orgánico en 1991, y continúa hasta hoy actualizando y reformulando las bases de la intervención pública en la ciudad.

<sup>93</sup> “Como en todo proyecto integrado, la coordinación entre los agentes ejecutores y su capacidad para ejecutar componentes innovadores, constituye una preocupación. Además, la dependencia de la respuesta de la comunidad o de ejecutores no gubernamentales... representan riesgos para asentamientos específicos del programa... Aún cuando la metodología y la capacidad operativa del SPV han sido probadas con éxito sólo en intervenciones parciales, se estima que esta experiencia previa es suficiente para minimizar los riesgos institucionales” y con relaciones a las organizaciones sociales comunitarias: “la dependencia de estos organismos por recursos donados, representa un riesgo para la sostenibilidad de algunas de las actividades financiadas por el programa. Para minimizarlo, se inducirá prácticas orientadas a la búsqueda del autofinanciamiento, como la explotación de fuentes propias de ingresos y la captación de recursos junto al sector empresario y filántropos”.

**CUADRO 7**  
**SÍNTESIS DE LA OFERTA NORMATIVA**

	<b>Nacional</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>
<b>Suelo y tierras fiscales</b>	<p>L-23967. Programa Arraigo, las tierras de propiedad del estado Nacional no necesarias serán transferidas a los Estados provinciales. Prevé legalización de la situación de quienes están ocupando tierras fiscales</p> <p>L-23697y 24146 Emergencia Económica declara innecesarios ciertos inmuebles fiscales estableciendo un régimen gratuito de transferencia a favor de provincias, municipios y comunas</p> <p>Código Civil art. 2342, Tierras carentes de otro dueño, pueden incorporarse al dominio municipal.</p>	<p>L-7534 de Expropiación (75) Regula jurídicamente un mecanismo alternativo para adquirir inmuebles destinados a la concreción de un interés público, delega en municipios y comunas</p> <p>L-9982 declara de interés predios de interés y sujetos a expropiación</p> <p>L-11248 y 11251 expropiación de predios faculta al poder Ejecutivo a promover acciones de expropiación y a la registración dominial a favor de la Provincia de una serie de inmuebles.</p>	<p>L. Orgánica de las municipalidades (2756). Corresponde en propiedad a las municipalidades, todos los terrenos fiscales baldíos o sin propietario, con excepción de los reservados por el Gob. Provincial</p> <p>Ordenanza 6493 Fondo Municipal de tierras. No ha sido reglamentada</p>
<b>Vivienda</b>	<p>L.24464 Norma comprensiva del sistema FONAVI, fija un coeficiente de distribución por provincia, a Santa Fe 5,65% del fondo . Sistema Federal de la Vivienda (20% inf. y 80% viv.)</p> <p>L.24347( 1995 L. Pierri) implementa un tramite administrativo para obtener la titularidad dominial por prescripción reducida, acreditando posesión pública, pacífica y continua con anterioridad a 1992.</p> <p>Código Civil art 3999 posesión 10 años proceso usucapión.</p>	<p>L.11102 (94) Adjudicación de Vivienda bajo régimen Fonavi, L 6690 y .11347 aplicación FONAVI a DPYVU. Crea el Fondo Provincial de la Vivienda</p> <p>Resolución 2198/01 Reglamenta la relación entre administración y los beneficiarios crea un Nuevo Reglamento de adjudicación, ocupación y uso</p> <p>Decreto 3818/ y modificatoria 647/01, reglamenta la Ley Pierri en la provincia</p>	<p>Ordenanza 2740 Crea el SPV como ente autárquico</p> <p>Or. 7283 crea Rosario Hábitat (01)</p> <p>Or. 7217 planes recuperación de inversiones</p> <p>Or. 6492/97 modifica. Código Urbano crea distritos</p> <p>Ord. 7275 interés social Plan Lote</p>
<b>Infraestructura</b>		<p>L.10413 Programa Global de Desarrollo Faculta al Poder Ejecutivo y a la Dirección Provincial de Obras Sanitarias para contraer créditos por US S 40 millones. Asimismo, autoriza la afectación de los fondos de coparticipación federal como garantía de la efectivización de las sumas.</p>	
<b>Protección ambiental</b>		<p>Ley 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo</p> <p>Sus objetivos son: establecer principios rectores para preservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida, asegurar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente saludable y garantizar la participación ciudadana</p> <p>Dto. 592/02. de Medios Ambiente Residuos Peligrosos</p> <p>Ley 11730 Bienes en zonas inundables</p> <p>Establece el régimen de uso de bienes situados en áreas inundables.</p>	<p>Ordenanza N° 6288/96 Normas complementarias para la regulación del uso del suelo de las planicies de inundación del Arroyo Ludueña y Canales Ibarlucea y Salvat</p> <p>Ordenanza N° 7336/97 Normas complementarias para la regulación del uso del suelo de las planicies de inundación del Arroyo Saladillo.</p>

(continúa)

**CUADRO 7 (conclusión)**

	<b>Nacional</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>
<b>Acceso a fondos</b>	L.24441 Financiamiento. Promueve el Plan Nacional de Desregulación y Reactivación de la Industria de la Construcción, constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo, una reducción sustancial en el costo de la construcción a nivel nacional, directo e indirecto L.24855 F. Desarrollo Regional y generación de empleo . Fondo Fiduciario Implementa la reestructuración del Banco Hipotecario que se transforma primero en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima .	Ley 10406/90 Créditos para la vivienda Habilita a otorgar créditos a simples asociaciones.	Ley Orgánica Municipal 2756 Establece las facultades del Ejecutivo y del Concejo Deliberante para obrar en materia de vivienda, en especial en lo que refiere al endeudamiento del municipio.
<b>Tributario</b>	L. 23349 IVA Fija una alícuota del 27% para las ventas de gas, energía eléctrica, y agua reguladas por medidor y otras prestaciones, cuando la venta o la prestación se efectúe en terrenos baldíos L. 20628 Impuesto a las Ganancias No será deducible sin distinción de categoría, el impuesto a esta ley sobre terrenos baldíos y campos que no se exploten.	L. 8173 Código Tributario Municipal Autoriza al municipio a aplicar impuesto al baldío con exec. Propietarios que ofrecen su uso) L 11649/99 De exención impositiva a escrituras, programas DPV, mensura y división.  Impuesto inmobiliario a DPVYU e Inst. Municipales e Viv.	Or.4084, Tasa general de inmuebles.  Or. 5869 autoriza al Ejecutivo a aumentar .45% la tasa al baldío.
<b>Planificación y gestión urbana</b>			Plan Estratégico de Rosario, PER., no posee orden legal. Su enfoque es generalista y no analiza articulaciones El Plan Director no posee orden legal se asume como un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define las formas de actuación para su transformación física y funcional Código Urbano:Constituye el más importante instrumento regulador vigente con pertinencia técnica en materia urbanística. Ordenanza N° 6.492/97 Ordenanza de Urbanización, modificatoria del Código Urbano

(cada una de las leyes y ordenanzas se presenta con mayor detalle en el Anexo I).

En términos de las oportunidades y principales barreras que presenta la normativa vigente, pueden inferirse preliminarmente las siguientes consideraciones:

Con respecto a las oportunidades que las normas vigentes dispensan, es posible (1) la incorporación de inmuebles al patrimonio municipal, (2) la regularización de títulos precarios para sujetos que ya ocupan viviendas sin un título jurídico que sustente dicha situación irregular y c) la captación de fondos mediante vías alternativas. Las herramientas legislativas previstas en todos los ámbitos contemplan diversas alternativas de acceso al hábitat, según lo estipulado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Aunque puede señalarse que se trata de una diversidad dentro de unos pocos formatos básicos por sector social o franja de la demanda, por ejemplo, los programas de mejoramiento

barrial concluyen siempre en la obtención del título individual de propiedad, asimilando propiedad individual a seguridad de la tenencia, que son conceptos y procesos diferenciados.

No existen definiciones de políticas hacia situaciones particulares y problemas que se han generado como consecuencia de imprevisiones en la propia política habitacional de períodos precedentes, por ejemplo, en relación con el deterioro de los conjuntos habitacionales. La producción habitacional reciente no visualiza alternativas posibles a la localización periférica; tampoco habría un aprovechamiento suficiente de ciertas capacidades instaladas, como las cooperativas y mutuales.<sup>94</sup>

La normativa es profusa y confusa, carece de toda sistematización y adecuada técnica legislativa. A modo de mención puede destacarse la desprolija regulación que existe en materia de urbanización (concretamente el Código Urbano).

La desarticulación de acciones entre las distintas esferas gubernamentales, y muy especialmente, entre los diversos organismos que integran cada órbita, adiciona dificultades para generar una política de impacto general.

### **3. Algunas consideraciones sobre el rol de los gobiernos locales en la política habitacional y las posibilidades de actuación coordinada en el AMR**

La presencia de los actores locales en el sector vivienda reconoce antecedentes internacionales entre los cuales puede señalarse la Reunión Mundial de Ciudades en Estambul: “Hacia una política urbana nacional”.<sup>95</sup> Allí se plantea una competencia marco general para los gobiernos nacionales orientada hacia la supervisión regulatoria, el establecimiento de estándares, la resolución de conflictos y en general, funciones de formulación de políticas. El documento recomienda una devolución amplia de competencias a los gobiernos locales en la provisión de servicios, la asunción de nuevas tareas y la facilitación hacia las autoridades locales para cumplir un cúmulo de cometidos que incluye la vivienda.

Hoy en día, las AMs del mundo, aún en su formato de poderes regionales máximos, consideran la vivienda como ‘una asociación conexas’ que requiere partenariados diversos. Pero el proceso no está exento de ambigüedades: “la vivienda constituye una de las nuevas tareas que, aparentemente, deben asumir los municipios, sin que aún estén nada claros los límites de

---

<sup>94</sup> Las cooperativas de vivienda han formado parte de una estrategia extendida dentro de los sectores bajos rosarinos. Hay en la actualidad 22 cooperativas registradas en la Dirección de Cooperativas de la municipalidad, en buena medida surgidas en los años noventa a instancias de programas nacionales, para llevar adelante programas de autoconstrucción hoy fuera de vigencia. También hay casos de sectores con cierta capacidad de ahorro, por ejemplo una cooperativa que canaliza la demanda de sectores de perfil medio con más de 4600 miembros y su modalidad de financiación proviene exclusivamente del aporte de las cuotas de sus miembros. También existen en Rosario cooperativas de construcción, que se formaron a instancias del estado, en este caso a nivel municipal alrededor del año 1995, que utiliza sus servicios particularmente el área de Servicios Públicos y/o el SPV. De 48 cooperativas de construcción por lo menos 34 se encuentran en actividad, juntan alrededor de 1200 personas y han trabajado y/o trabajan para el municipio. Sin embargo, a decir de los dirigentes, en los últimos cinco años la contratación municipal ha disminuido notablemente –cerca del 60%–. Asimismo, es importante señalar que en los últimos tiempos han comenzado a recibir demandas individuales/privadas para refacciones de casas particulares y de otras cooperativas como Tecipro (cooperativa de arquitectos).

<sup>95</sup> Fue la última Conferencia de UNCHS/Hábitat en 2002.



responsabilidad entre el nivel central y el local, ni entre el gobierno local, las ONG's y el sector privado.

Los modelos que se han estado intentando en varios países, demuestran que la clarificación del rol actual de los municipios es un tema clave en este asunto: ¿deben ser proveedores de vivienda?, ¿actuar sólo como facilitadores?, ¿reguladores?, ¿proveedores de tierras?, ¿de servicios básicos de infraestructura?, ¿otorgar créditos para la vivienda?, entre otros".<sup>96</sup> La búsqueda de los límites claros es inútil y muchas de las preguntas se responden por sí mismas. Sin embargo, hay un dejo de duda legítima que sólo la práctica concreta despejará.

Algunos de los problemas más serios como desafíos a enfrentar se vinculan con las tres 'R' de la doctrina norteamericana, que han frustrado muchas buenas intenciones:

- *Las regulaciones* que deben ser 'sólidas pero livianas' so pena de distorsionar los mercados<sup>97</sup> y producir el efecto inverso al deseado.<sup>98</sup>
- *Los recursos*, que siempre escasean. Rosario dispone de un presupuesto anual promedio de alrededor de 280–290 millones de pesos (cerca de un 40% por coparticipación y 60% de ingresos propios, por tasas y servicios) de los cuales más del 50 por ciento se destinan a planes sociales, que abarcan fundamentalmente salud, vivienda, promoción social y cultura. Pero, lo que es más importante, todos los proyectos concretados, en marcha o previstos,<sup>99</sup> han sido siempre con integración vertical de los tres niveles en materia de financiación, además de los aportes de organismos multilaterales de crédito y los recursos de usuarios/beneficiarios/participantes, dinerarios o en especie;
- *Las resistencias*. Bien es sabido que la cooperación horizontal plantea fuertes problemas de externalidades y de bienes públicos. Menos difundido está el hecho que la mayoría de las AMs del mundo consideran a la vivienda pública como externalidad negativa, el ejemplo ya mencionado del efecto 'nimby' ante la propuesta provincial para construir 500 viviendas FONAVI fuera de Rosario, constituye un cabal ejemplo de los obstáculos a superar.

## 4. Algunas conclusiones

No ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática la problemática de provisión de tierras urbanas. No hay iniciativas que tengan como objetivo permitir el

<sup>96</sup> E. Herrera Zúñiga, 1999. Descentralización, Municipalidades y Vivienda.

<sup>97</sup> Cuando no lo hacen es porque se trata de consuelos simbólicos, normas con 'dientes de hule' o bien porque la estructura de control y cumplimiento forzado es muy débil. En la actualidad el mercado inmobiliario de Rosario está en pleno auge y todas las estimaciones públicas y privadas suponen que 2004 tendrá el récord histórico de permisos para construir del último cuarto de siglo. Es un caso más de lo que los canadienses llaman la 'salud insolente' de ese mercado cuando todo lo demás no va tan bien o directamente va mal.

<sup>98</sup> Rosario cuenta con un abanico completo de técnicas y niveles de intervención –quizás falten las herramientas más novedosas, como la zonificación inclusiva y el *shopsteading*, que podrían resultar útiles a la hora de una proyección metropolitana para acuerdos horizontales– pero, lo que es más importante, ha demostrado en general hacer un uso criterioso de ellas.

<sup>99</sup> Como el proyecto discutido en mayo de este año por la Provincia y la Municipalidad, donde además de estimar el déficit habitacional en aproximadamente 40.000 viviendas, analizaron encarar paulatinamente la terminación de infraestructura y el mejorado de algunos barrios FONAVI, en especial aquellos existentes con muchos años desde su habilitación, y consideraron la posibilidad de gestionar planes especiales instrumentados en el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) con aportes de la Nación y la Provincia de Santa Fe.

resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos, reimpulsando la histórica estrategia familiar de comprar un lote en cuotas para luego auto construir su vivienda.

No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial, en pos de movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales, ni ha habido acciones que permitan la recuperación de la plusvalía que generan las obras públicas.<sup>100</sup>

Así como se debiera tener una política explícita de tierras, también se debiera mirar con atención las áreas intermediarias (adyacentes a las centrales) de Rosario como otro lugar de intervención en materia de políticas de suelo y vivienda. Respecto a la regularización dominial de inmuebles, no se ha aprovechado la Ley Nacional 24.374, dirigida a otorgar títulos provisorios, a todos aquellos que hayan demostrado ser poseedores con causa lícita y en forma pacífica y continua de una vivienda. Si bien se ha reglamentado en el ámbito provincial la Ley Nacional señalada y se ha reglamentado el funcionamiento de una unidad ejecutora provincial que depende de la Escribanía General de Gobierno, su aplicación ha dependido solo del pedido de unos pocos interesados informados, pues no se han difundido sus alcances ni se ha masificado la prestación de este servicio tan importante para la población.

El Gobierno Provincial es uno de los mayores generadores de irregularidad dominial, al 31/12/2001 se habían adjudicado un total de 54.961 soluciones habitacionales, de las cuales solo un 17,9%, es decir 9.832 se habían escriturado.<sup>101</sup>

No existe respuesta oficial extendida, para aquellas familias que no pueden enfrentar los costos de escrituración de sus soluciones habitacionales ya sea por las altísimas comisiones de escribanos y/o colegios de profesionales o por la aplicación de impuestos provinciales y/o municipales.

---

<sup>100</sup> El SPV en Rosario como parte del Programa Rosario Hábitat ha encargado un estudio que analice la posibilidad del recupero de plusvalías, en particular las generadas a través de obra pública.

<sup>101</sup> Ídem anterior.

## **IV. Transformaciones en el área metropolitana**

### **1. El área metropolitana de Rosario: caracterización territorial**

Según observación directa, se puede inferir que el AM Rosario es producto de diferentes configuraciones urbanas que acompañan el papel que juega Rosario en el escenario productivo nacional e internacional. Primero crece y se desarrolla en torno a la infraestructura ferroviaria y portuaria que hasta los años cincuenta es uno de los dos puertos de granos de un país que se define agro-exportador. La ciudad crece y se define de ese modo; la red ferroviaria es una fuerte malla en el territorio urbano, principalmente de cargas, que converge al litoral a través del uso portuario. Esta característica marca y genera una impronta en buena parte de la estructuración urbana de las localidades que integran el área metropolitana, creando grandes playas de maniobras ferroviarias, actualmente desafectadas.

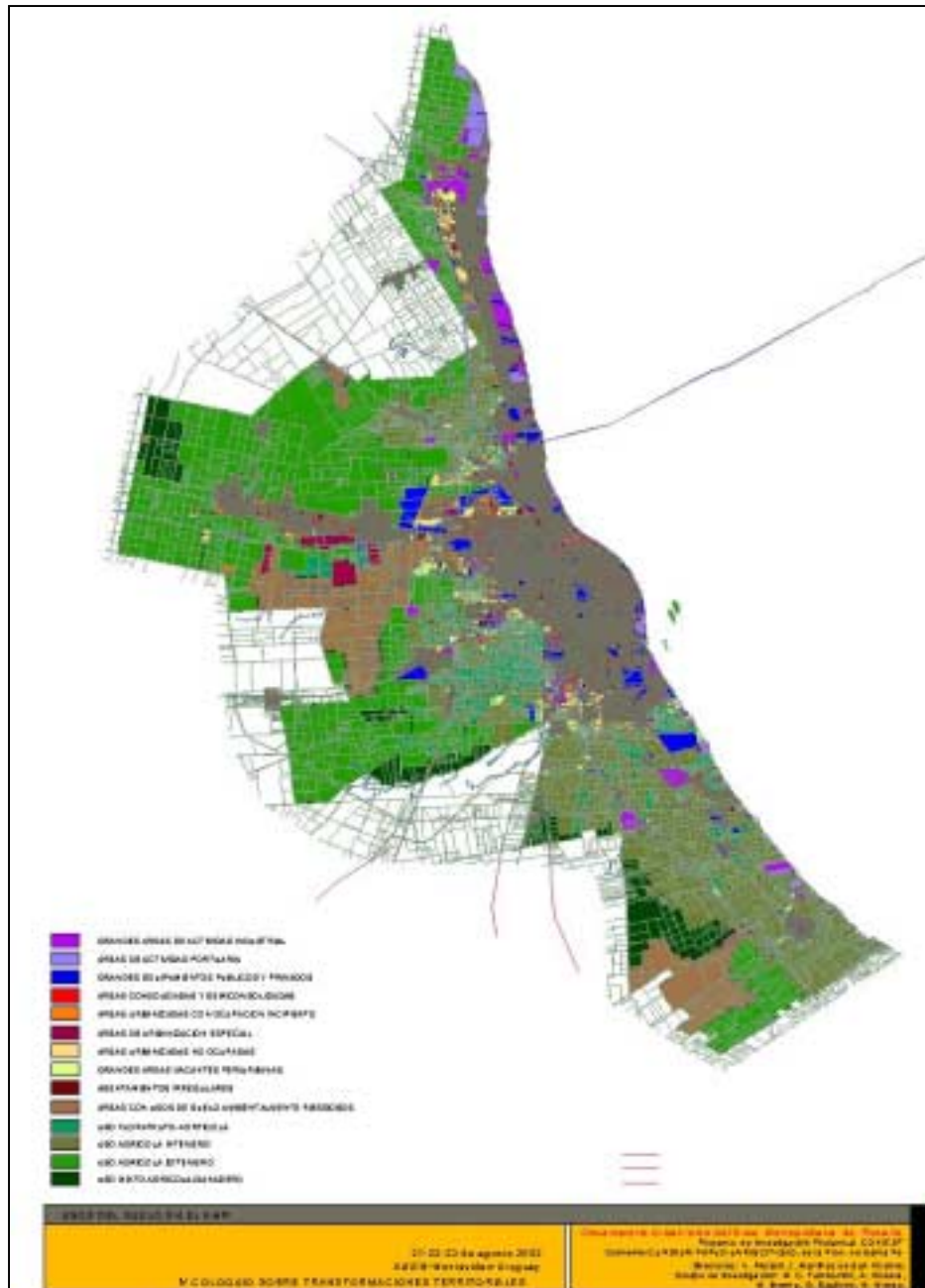
Posteriormente a los años cincuenta se produce en el ámbito nacional el proceso de sustitución de importaciones, constituyendo a Rosario y su entorno en un ámbito atractivo para la radicación de industrias básicas y manufactureras. Este desarrollo se dará en torno al automotor y la generación de rutas más apropiadas en el oeste de la ciudad que coincidirá luego con el desarrollo de las localidades de Funes y Roldán, como ámbito residencial para los fines de semana.

A partir de la década de los años noventa, con el proceso de desindustrialización que se inicia en la década de los años setenta, la privatización de los servicios y de la infraestructura pública –portuaria y ferroviaria– el área pasa a convertirse en un centro de servicios y logística de transporte, aprovechando su localización preferencial en términos del Mercosur.

El AM de Rosario es el área que ha tenido el mayor crecimiento en la última década con respecto al movimiento de cargas terrestres, y concentra el 30% del movimiento nacional. Este último desarrollo produce un proceso de crecimiento urbano marcado básicamente por la existencia de tierras públicas y por un desarrollo de infraestructuras básicas que inciden en el territorio hacia donde se va orientar desarrollo del área metropolitana. Es decir, su ubicación estratégica, apoyada por el desarrollo de una infraestructura de soporte establece una importante red de comunicaciones acuáticas, vial y ferroviaria, que hacen prever expectativas sobre su fortalecimiento como centro productivo, de servicios y de comunicaciones (ver acápite sobre transporte).

Desde el punto de vista físico, el área metropolitana de Rosario muestra aún singulares discontinuidades, incluso de equipamiento físico, entre lo urbano y lo rural dentro de un mismo municipio y en torno al área como totalidad; es decir lo rural atraviesa lo urbano y lo urbano se va entretejiendo en el área rural e interactuando de manera compleja. Las áreas urbanizadas consolidadas y en tendencia hacia la consolidación están presentes en toda el área metropolitana.

**PLANO 1  
USO DE SUELO DEL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO**



Fuente: Observatorio Urbanístico Área Metropolitana de Rosario.

En el plano 2 se observa, que en el sector Norte Sur sobre la franja costera existen dos franjas: una paralela a la costa donde se encuentran radicadas las industrias (en particular, hoy en día, las agro-industrias) de modo de poder aprovechar la costa del Río Paraná para sus puertos privados, con tecnología avanzada y que procesan productos provenientes de la pampa húmeda. Todo el proceso de establecimiento y formación de un área industrial en el AMR fue acompañado por un crecimiento importante de la infraestructura pública, especialmente vial; una segunda franja se trata del tejido urbano y una tercera paralela a éstas hacia el oeste, y separada por grandes áreas vacantes, se encuentra en torno a la ruta Rosario– Santa Fe.

Hacia el Sur de Rosario, por el contrario, aún se encuentra tierra vacante en su área costera y con algunos usos residenciales; es el caso de Pueblo Esther<sup>102</sup> al sur de Gobernador Gálvez y que forma parte de la región metropolitana. Sin embargo en el área sur inmediata a Rosario se encuentran conjuntos de vivienda pública, áreas destinadas a la disposición final de residuos, así como áreas inundables de la cuenca del Arroyo Saladillo.

## **2. El surgimiento de nuevas formas de urbanización y los procesos de suburbanización**

La periferia urbana de la ciudad de Rosario registra en los últimos años la existencia de ciertos procesos de ocupación del territorio que son de carácter novedoso. Vinculados con nuevas modalidades de la residencia y de las actividades comerciales, estos procesos resultan significativos en tanto están dando cuenta de un cambio consistente en las tendencias que, aún hasta el presente, han convertido a la periferia sólo en receptáculo de las tradicionales operaciones de loteo y de grandes emprendimientos de vivienda pública. Los viejos modos de construcción de la periferia no han desaparecido y continúan coexistiendo con las nuevas formas.

Los cambios en el estilo de vida de sectores de la población de ingresos medios y altos (con demandas específicas de seguridad y de nuevos modelos de núcleos residenciales), los recientes desarrollos de las comunicaciones en todos los niveles, así como las nuevas estrategias de los operadores inmobiliarios, se traducen en nuevas tendencias en el submercado de la vivienda permanente. Así se tiene, por un lado, el caso de habitantes de Rosario que eligen como lugar de residencia permanente a localidades vecinas, tales como Funes, Roldán y, en menor medida, Granadero Baigorria e Ibarlucea.

La habilitación del tramo de la autopista Rosario–Córdoba comprendido entre la Avenida de Circunvalación y la ruta A 012 alentó el incremento de los precios de la tierra en las localidades de Funes y Roldán, en particular aquellas que se encuentran ubicadas al sur de la ruta 9. Las mejoras en las condiciones de la circulación entre Rosario y estas localidades posibilita que habitantes de la ciudad de Rosario seleccionen estas localidades como lugar de residencia, en búsqueda de mejores condiciones de calidad de vida, incrementando consiguientemente la demanda de vivienda permanente y de terrenos con dotación de infraestructuras. De esta forma se tiende a la conformación de núcleos residenciales cerrados y semi-cerrados lo cual plantea nuevas situaciones a enfrentar y resolver.

Las comunas vecinas a la ciudad de Rosario deben responder a crecientes demandas de servicios a partir del incremento progresivo de la población residente (la conversión de la vivienda finsemanal en vivienda permanente).

Las nuevas modalidades de comercialización aparecidas en la última década se desarrollan a partir de demandas específicas de accesibilidad y localización dentro de la ciudad y,

---

<sup>102</sup> La comuna de Pueblo Esther crece de 2.756 en 1991 a 5.186 habitantes en el año 2001, con base en asentamientos residenciales y en particular barrios privados.

además, requieren de nuevas instalaciones edilicias. Pocos son los lugares donde encontrar terrenos que cumplan con estas condiciones. Uno de ellos es la Avenida de Circunvalación, en particular el tramo comprendido en torno al enlace con la autopista Rosario – Santa Fe.

Un nuevo eje de servicios comerciales se ha comenzado a formar en ese lugar a partir del establecimiento de grandes supermercados y centros mayoristas de distribución de mercaderías. Este lugar, es uno de los de mayor dinámica de transformación de la ciudad y del área metropolitana.

El área metropolitana de Rosario, debido a las nuevas formas de urbanización, registra, como hemos planteado, procesos de suburbanización y desplazamiento de la ocupación hacia las periferias urbanas. La ciudad central (Rosario) entre los Censos 1991 y 2001 se mantuvo casi estable (crece 0,49%) pero se dan situaciones de alto crecimiento en algunas poblaciones del área metropolitana, en algunos casos debido al traslado de población hacia los barrios privados. En el área metropolitana Rosario existen alrededor de 25 ‘countries’: en el caso del municipio Funes hacia el oeste, a partir de una ordenanza del año 2000 ha permitido la construcción de ‘countries’ y clubes de campo; situación similar ocurre en el vecino municipio de Roldán.

Ambos han crecido significativamente en población en la última década (Funes: 76%) Funes y Roldan son las localidades que más atraen para el asentamiento de casas de fin de semana y en menor medida, pero significativo, de vivienda permanente para población que tiene su trabajo en Rosario. La primera tiene una larga tradición como tal y ambas cuentan con stock de tierras para hacerlo.

En Granadero Baigorria también existen casas de fin de semana transformadas en vivienda permanente–barrios Los Pinos, Los Paraísos con excelente vista al río Paraná, y posibilitadas por el mejoramiento de las vías de comunicación que la unen con Rosario y por su cercanía a esta última que justifica su crecimiento (46,6%) durante la última década.

Más al norte y dentro de la región ha habido procesos de crecimiento por situaciones de asentamientos industriales que generan empleo, es el caso de una pequeña población del área metropolitana, Ricardone,<sup>103</sup> que debido al crecimiento de una empresa de procesamiento de oleaginosas que ha generado oferta de empleo, presenta una tasa de crecimiento del 96,67%.

El análisis de las transformaciones en los asentamientos ribereños de la región originadas en el comportamiento del sistema productivo muestran el despliegue de las actividades económicas –producción y comercialización de manufacturas de origen agropecuario, y en particular de la soja y sus derivados –que colocan a Rosario en un punto neurálgico.

---

<sup>103</sup> La empresa industrial está localizada muy cerca de la autopista que une las ciudades de Santa Fe con Rosario, que posibilita un cómodo ingreso de las materias primas para su posterior molienda. Dispone de moderna infraestructura que permite operar con semillas de soja, algodón y girasol. El aceite vegetal se transporta hasta la terminal de embarque, sobre el río Paraná; a través de un oleoducto de 4.500 metros de longitud, con una capacidad de transferencia de 160 toneladas por hora. La terminal de embarque se encuentra ubicada a orillas del río Paraná, en la ciudad de San Lorenzo. Desde ese puerto, la empresa canaliza sus exportaciones de granos, aceites y subproductos. La empresa tiene una planta permanente de 160 personas.

### 3. La organización territorial metropolitana

Se presenta con forma tentacular siguiendo los principales ejes infraestructurales de movilidad que llegan a la ciudad central Rosario.<sup>104</sup> Se trata de una estructura circulatoria radio céntrica como puede observarse en el apartado sobre transporte.

Sin embargo, y a pesar de la ausencia de recorridos integradores del transporte de pasajeros en particular en la dirección norte–sur, existe un claro predominio de la extensión norte–sur, paralela a la costa, que es expresión del rol productivo de la aglomeración, estructural e históricamente vinculada a la actividad portuaria.

El río ha condicionado una mayor densidad de asentamientos en su borde –tanto referidos a usos residenciales, como a usos industriales y a usos portuarios– por que ha facilitado la provisión de agua y la concreción de desagües,<sup>105</sup> así como la disponibilidad de embarcaderos para actividades portuarias.



Ciudad de San Lorenzo, costa del río Paraná. Desagües directos al río –en primer plano– y al fondo una empresa industrial.

Este último rasgo se ha visto potenciado y extendido espacialmente como consecuencia de la paulatina desregulación de la actividad portuaria, de manera que hoy existe un “sistema portuario” integrado por un gran número de terminales distribuidas en la totalidad de un frente

<sup>104</sup> “Si la población de Rosario/Gran Rosario es de tres a uno, en la relación de transporte es de ocho a uno lo que indica un fuerte desequilibrio en la prestación a favor del área central”. Caballero A., 1998.

<sup>105</sup> En los municipios del norte del área metropolitana existe una gran cantidad de desagües directos al río sin ningún tipo de tratamiento previo, como se observa en la foto.

fluvial metropolitano de 60 Km. de extensión. La Ley N° 24.093/92 de actividades portuarias. y la Ley N° 24.146/94 de Cesión de Tierras contribuyeron a que la ribera sobre el Paraná se modifique profundamente en todo el litoral sur de Santa Fe.

Se realizó la conformación de un sistema de puertos a lo largo del río Paraná desde Puerto San Martín, al norte, hasta Campana, al sur en la provincia de Buenos Aires. Dentro de ese sistema aparecen como hechos destacados la constitución del Ente Administrador del Puerto Rosario y la instalación de la Zona Franca Santafesina en la ciudad de Villa Constitución.

Este sistema portuario en el cual se inserta Rosario presenta una gran diversidad en cuanto a modalidades de operaciones: cuenta con diez terminales para la exportación de graneles sólidos (que han desplazado a un lugar secundario la actividad desarrollada por las Unidades VI y VII del Puerto Rosario), tres muelles para la exportación de minerales que, a su vez, se encuentran asociados a grandes establecimientos industriales (Villa Constitución, San Nicolás, Campana), dos terminales de combustibles (ESSO y Destilería San Lorenzo) y tres terminales de productos químicos (PASA, Duperial y Sulfacid).

Esta sucesión de instalaciones portuarias (desde el norte al sur) ha convertido al área metropolitana en una “ciudad puerto” que requiere establecer una política coherente e integrada de accesos y playas, en lugar de producir soluciones puntuales y fragmentarias ante cada nueva instalación.

A su vez, la tradicional vinculación entre la ciudad y el río, sintetizada en la idea de ciudad puerto se modifica sustancialmente a partir del desmantelamiento de las viejas instalaciones portuarias y ferroviarias en la ribera y su reemplazo en la ciudad de Rosario por un sistema de parques equipados (o parques multifuncionales). Aparece así un nuevo espacio que define el nuevo carácter de esa vinculación: el “*waterfront*”, es decir, el frente de la ciudad sobre el agua.

Para dar una idea de la importancia que tienen los puertos privados y públicos, se presenta un listado de las terminales portuarias del AM Rosario.

- Terminal VI, en el Km. 456 (integrado por tres grupos accionarios de la industria aceiteras santafesina y cordobesa. Dentro de este ámbito portuario, en el Km. 457 se habilitó recientemente la terminal mineralera “Alumbreira” de la firma minera Alumbreira Argentina.
- Resinfor (Dreyfus), en el Km. 454,5 productora de metanol, cuenta con un muelle específico para el movimiento de productos químicos.
- Quebracho, terminal de la firma Cargill SACI (producción de alimentos balanceados y semillas híbridas).
- PASA Petroquímica SA en el Km. 451,5 “desde donde se efectúan movimientos de hidrocarburos para abastecer la planta ubicada hacia el interior de la costa”.
- Nidera SA (IMSA) en el Km. 450,8 exportación de granos y elaboración de aceites.
- Terminal Tránsito, exBunge y Born SA (actualmente Toepfer Int.) utilizado por lo general para descarga de barcasas.
- La Plata Cereales SA, (firma suiza, grupo André) en el Km. 448,6 y 448,2 con dos muelles.
- Puerto de San Lorenzo, donde se ubican diversos muelles. En el Km. 447,9 se localizan las instalaciones de gas líquido (propano y butano) denominado Puerto Chacabuco (ex Gas del Estado) operado por YPF SA. En el Km. 447,3 se encuentra el muelle para



- combustibles líquidos de ESSO con sus tanques de almacenamiento; en el Km. 446,6 están las instalaciones de REFISAN, refinería San Lorenzo (ex-YPF) con tres muelles destinados a los combustibles líquidos relacionados con la destilería inmediata.
- La Terminal ACA (Asociación de Cooperativas Argentinas) ex-Unidad VIII de la JNG de 33,2 Ha “grupo de instalaciones adecuadas para operar con barcas fluviales, con tecnología avanzada y conectadas al sistema ferroviario por un desvío de trocha ancha y angosta.
  - Muelle ex-Duperial hoy adquirido por ICI (capitales británicos) “donde se manejan hidrocarburos livianos.
  - En otro sector del Puerto de San Lorenzo, en el Km. 442, opera la terminal Vicentin empresa aceitera santafesina. Desde estas instalaciones se embarcan cargas de la empresa Pecom Agra y se realizan transferencias de barcaza a buque.
  - Otros dos muelles se ubican aguas abajo, ambos pertenecientes a plantas industriales como en el caso del Km. 440 con la empresa Sulfacid (FL Beltrán) y Celulosa Argentina en el Km. 436 (Capitán Bermúdez).
  - El sector denominado Puerto Norte de la ciudad de Rosario, entre los Km. 422–424 de paulatina desafección por encontrarse en el interior del centro urbano.
  - El Puerto Público de la ciudad de Rosario, entre el Km. 419 y 414, pertenece operativamente al ENAPRO y se extiende hasta el límite sur del distrito municipal de Rosario. Consta de tres partes: el sector central “que comprende áreas e instalaciones del viejo Puerto, desafectadas o en vías de desafección para usos urbanos, la Estación Fluvial de pasajeros y el dársena de cabotaje; las zonas francas de Bolivia y Paraguay; y el sector Sur parcialmente concesionado.
  - En el Km. 406 funciona Punta Alvear integrada entre otras por las empresas productos Sudamericanos y Emiliana de Exportación.
  - En la localidad de Pueblo Esther “la empresa ACBL Hidrovías, filial del grupo norteamericano CSX construyó su base de operaciones para las reparaciones, el mantenimiento y el centro de entrenamiento para la Hidrovía Paraná–Paraguay.
  - En el Km. 396, Terminal Dreyfuss opera en granos, subproductos y aceite.
  - En el Km. 395 está el muelle de SHELL–Capsa, que opera con hidrocarburos.<sup>106</sup>

El crecimiento industrial del área comienza a darse posteriormente por fuera del municipio cabecera. Se trata en general de empresas de cierto tamaño –fundamentalmente de las ramas química y petroquímica– con tecnología intensiva en capital y muy ligadas a la inversión extranjera, que privilegian para su radicación el eje metropolitano norte, por su dotación de infraestructura y por su potencialidad portuaria. La localización del complejo de YPF en los años 20, posibilita la posterior formación de un polo industrial de gran envergadura, especialmente en los rubros petroquímico y aceitero.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Floriani, Martínez de San Vicente y otros, 2002.

<sup>107</sup> En 1933 se inaugura la Fábrica Militar de Municiones y Cartuchos San Lorenzo y la Fábrica Militar en Fray Luis Beltrán; en 1950, la planta de Sulfacid; en 1951, las plantas de Electroclor S.A., Cerámica San Lorenzo y Argentál; en 1952, la fábrica de porcelanas Verbano; en 1964, la empresa PASA Petroquímica; en 1967, Metcon; en 1969, Dow Chemical; en 1990, Resinfol Metanol (sólo para mencionar los establecimientos más importantes vinculadas al polo petroquímico).

En la década de los años noventa, se produce la desactivación y la posterior concesión de los ferrocarriles, a la vez que la venta de la destilería San Lorenzo. La reapertura de la planta en manos de la empresa Pérez Companc, significa un profundo proceso de reorganización de la Destilería en la que se refina el 6% del crudo que se procesa en el país, pero el empleo disminuyó fenomenalmente.

La reestructuración económica general que se planteó sucesivamente y como consecuencia de todo ello, planteó a Rosario y su región unos desafíos de reacomodamiento con las oportunidades vinculadas con el marcado proceso de expansión e intensificación de la actividad portuaria y agro-industrial. En algunos municipios y comunas del área metropolitana el suelo vinculado a esos usos supera al predominio de la demanda de suelo residencial. En Puerto Gral. San Martín, por ejemplo, el 54% del total del área urbanizada está ocupado por emprendimientos industriales y/o portuarios; en San Lorenzo, el 30%; y en Fray Luis Beltrán y Capitán Bermúdez, el 27% y 26% respectivamente.

La situación actual de usos del suelo, el avance de los usos residenciales sobre áreas de localización industrial de vieja data, y la inversa genera conflictos entre vecinos y empresas por sus localizaciones que exigen una previsión rigurosa de servicios complementarias –playas de camiones, adecuados accesos, entre otros–, la regulación del tránsito pesado en las localidades. Todas estas cuestiones son centrales en el marco de un desarrollo del área.

En esas localidades, el desarrollo de actividades y servicios vinculados al transporte de carga se manifiesta disminuyendo la calidad de vida de sus habitantes y generando conflictos por los deterioros ambientales que se producen.

Aparecen algunos interesantes indicios de modificación del rol de los municipios en la gestión de su propio territorio. En primer lugar, se nota una disposición a plantear mayores exigencias a las empresas asentadas en el respectivo municipio respecto del pago de tributos locales. Las empresas privadas tendían a localizarse mayoritariamente sobre áreas calificadas como “zonas rurales” y, por lo tanto, estaban sometidas a una valuación inmobiliaria desproporcionadamente baja en relación con las inversiones realizadas. Las autoridades de los municipios más afectados, como Puerto Gral. San Martín y San Lorenzo, han hecho significativos avances en la regularización de esa situación, y han logrado incrementar un poquito sus ingresos.

No sucede lo mismo, en cambio, con la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial. La mayor parte de las localidades continúa anclada a una generación de Planes Reguladores de las décadas de los setenta y ochenta: la expansión de la planta urbanizada, el control del agregado edificatorio y la zonificación del área urbanizada–, carecen de una visión actualizada de los nuevos procesos y las nuevas responsabilidades que el área metropolitana debe enfrentar.

#### **4. Deterioros progresivos de la calidad ambiental<sup>108</sup>**

La metrópolis rosarina se encuentra en una posición peculiar desde el punto de vista de las condiciones naturales de partida. Se trata de la zona de interfaz entre dos sistemas ambientales claramente reconocibles y diferenciados: la llanura pampeana y el valle aluvional del Paraná. Esta doble pertenencia caracteriza al espacio metropolitano rosarino. Por un lado, la pertenencia a la

---

<sup>108</sup> La reforma de la Constitución nacional acaecida en 1994 consagró la defensa de los intereses de incidencia colectiva en materia medioambiental.” Los santafesinos nos encontramos ahora ante la oportunidad histórica de hacer lo propio mediante la anunciada reforma de la Constitución provincial, dotando de la mayor jerarquía a los derechos medioambientales”, declaración del defensor adjunto, abril 2004.

llanura pampeana actualmente vincula el sistema portuario metropolitano de Rosario y sus canales de comercialización con el exterior, con la mayor área agrícola dedicada a la producción de soja en el país. Por otro lado, el valle aluvional del delta ha comenzado a usarse recreativa y turísticamente. Cada vez son más los habitantes que recurren a las islas para la realización de actividades deportivas y/ o para la recreación de fin de semana.

La llanura pampeana, donde se asienta el área metropolitana de Rosario, se caracteriza por ser particularmente plana, con ondulaciones casi imperceptibles. Esta planicie está surcada por lechos de arroyos y cañadas perpendiculares al Río Paraná, en el cual desaguan. Más precisamente, en el área están comprendidas partes de las cuencas del Río Carcarañá y de los arroyos San Lorenzo, Ludueña, Saladillo, Frías, Seco, Pavón y del Medio. El cauce secundario de mayor importancia –el Carcarañá– describe un pronunciado arco hacia el norte, desembocando fuera del área metropolitana. Los restantes cursos de agua poseen cauces de corto recorrido y desplazamiento torrencial en los períodos más lluviosos del año. Algunos de ellos se encuentran canalizados. El terreno, por la inexistencia de pendiente, es de escurrimiento lento. En estos territorios se producen inundaciones como consecuencia de relaciones distantes de causa—efecto, en las que las cuencas (con sus áreas rurales y núcleos urbanos) actúan como expulsoras de aguas que luego terminan impactando en una jurisdicción determinada (Rosario en la cuenca del Ludueña y Va. Gdor. Gálvez en la cuenca del Saladillo). La recurrencia de procesos de inundación pone de manifiesto la vulnerabilidad del área para asentamientos humanos.

El problema de las inundaciones y del saneamiento de las cuencas de ambos arroyos resulta altamente demostrativo de la necesidad de contar con un ente de coordinación metropolitano, tanto por la limitación de las administraciones locales para afrontar el problema aisladamente, como por la insuficiencia de los tratamientos sectoriales (ver en el mapa sobre usos de suelo, las áreas bajo riesgo). Aparece en esto una función clave de una comisión metropolitana integrar en un proyecto común a las jurisdicciones y coordinar en una actividad común a las gestiones sectoriales, porque como es obvio el agua no reconoce límites de ninguna naturaleza.

Los procesos de erosión se han acelerado debido al transporte fluvial de gran calado.<sup>109</sup> Los derrumbes de barrancas por erosión sobre la costa del Paraná y en las costas de algunos arroyos como el Saladillo afectan la infraestructura residencial y municipal. Sobre el frente fluvial, en muchos sectores se liberan al río los efluentes domiciliarios e industriales.

El puente Rosario–Victoria no ha contado con estudios diagnósticos cabales de impacto ambiental, ausencia que impedirá obtener con la facilidad que se debiera un monitoreo serio de la evolución o involución del medio ambiente involucrado.<sup>110</sup>

El otro problema que requiere tratamiento urgente es el de la disposición de los residuos sólidos urbanos aunque se reconoce las dificultades políticas y sociales para encontrar las soluciones más adecuadas y adaptables al área.<sup>111</sup> En Rosario se está haciendo desde hace unos años una experiencia de funcionamiento de una cooperativa de cirujas<sup>112</sup> que está subsidiada por la municipalidad y que le ha cedido un sector vecino al relleno sanitario para que separen los materiales ya que sino el área urbana de Rosario se ve afectada por la apertura de bolsas de residuos. Esta es una experiencia pequeña que también enfrenta sus conflictos con las empresas recolectoras

---

<sup>109</sup> “No se disponen de datos del Ente Regulador que debería controlar la concesión del dragado del río, debido a que jamás fue constituido, incumpliendo con el decreto nacional N°863.193, que así lo disponía” Defensor adjunto del pueblo Santa Fe.

<sup>110</sup> Declaraciones del defensor adjunto del Sur de Santa Fe. Abril 2004.

<sup>111</sup> Diferentes funcionarios del AMR entrevistados han manifestado que el “problema de los residuos es político y no técnico”.

<sup>112</sup> Recolectores informales de residuos.

Existen innumerables conflictos entre distintos actores, como económicos (los empresarios de las empresas recolectoras de residuos) sociales (los recolectores informales que con la crisis han crecido significativamente) y políticos (los diferentes intendentes y presidentes de comunas; los concejales de diferentes partidos), inconvenientes y deterioros ambientales que las deposiciones generan.<sup>113</sup> Estos exceden las diferentes jurisdicciones municipales y comunales además porque muchos de los residuos que se generan en un municipio son depositados en otra jurisdicción. Mientras se intenta resolver este complejo problema, hay acumulación de residuos en diferentes zonas y barrios del área metropolitana, siendo un problema agudo el de los barrios FONAVI de toda el área metropolitana porque a la generación de residuos del propio barrio se adiciona la que se dispersa desde sitios cercanos de disposición irregular de residuos y que es arrastrada por el viento.



Localidad de San Lorenzo, conjunto FONAVI de la década del 90, en medio del campo y la basura se encuentra dispersa.

A su vez la instalación de gran cantidad de puertos privados, en predios ocupados hasta hace algún tiempo por establecimientos industriales del otrora poderoso cordón industrial, y las nuevas demandas infraestructurales (ferroviarias y de accesos) de los mismos, caracterizan el rol

<sup>113</sup> El municipio de Gobernador Gálvez deposita sus residuos a cielo abierto en el límite con la ciudad de Rosario, a la vera del arroyo Saladillo. El municipio de Funes que produce 12 toneladas diarias de residuos y que en verano se multiplica por 3, lo hace en el municipio de Pérez, en un emprendimiento privado al igual que el municipio de Granadero Baigorria. Esto es así porque según afirman los funcionarios responsables, deponer en Riccardone les sale sumamente caro.

productivo de la extensión norte del área metropolitana, creando conflictos con algunas zonas residenciales al norte.

La construcción de nuevos puertos en la extensión sur del área metropolitana también puede crear un conflicto ambiental, en particular con los sectores de residencia de fin de semana y establecimientos recreativos y deportivos que también se ubican sobre la ribera.

#### **4.1 La contaminación ambiental**

En la parte norte del AMR se produce una gama de actividades contaminantes que afectan hacia el sur. Se trata de olores como contaminación atmosférica, en particular los que produce por ejemplo, la planta que fabrica pasta de papel, y contaminación hídrica en el río Paraná que paulatinamente va inhibiendo el uso recreativo de la costa fluvial y que puede crear problemas de provisión de agua potable. Hacia el sur en Gdor Gálvez la presencia de residuos de industrias frigoríficas produce contaminación y lo mismo ocurre con las cloacas a cielo abierto en la proximidad de núcleos urbanos o de instalaciones industriales (como puede apreciarse en la foto en el Norte del área metropolitana).

Al igual que en los problemas mencionados más arriba, la contaminación ambiental requiere un tipo de tratamiento metropolitano, en la medida que las causas se generan en un lugar pero sus consecuencias se sienten en otro sitio más distante. Asimismo el transporte público también amerita un tratamiento de índole regional, dado que la contaminación que producen, tanto acústica como aérea, no conoce límites interjurisdiccionales.

#### **4.2 Transporte e infraestructura**

“Las profundas modificaciones que se han dado en la ciudad y su área metropolitana en los últimos años, han modificado el patrón de movilidad, sin que se hayan incorporado los cambios necesarios en el sistema de transporte para readecuarlo a las nuevas demandas.” Así concluye el trabajo realizado en 2003 por la secretaria de servicios públicos de la municipalidad de Rosario. El estudio en cuestión confirma la masiva confluencia de líneas de transporte al centro de la ciudad, que producen el esquema radio–concéntrico, y que no se corresponde con la demanda relevada.<sup>114</sup> Con los datos de la encuesta verificaron una importante movilidad interna en cada uno y entre los distritos y en particular con el centro de la ciudad

La ciudad de Rosario sigue siendo un centro que atrae y genera viajes –concentra el 75% de los viajes del área–. Esto nos está indicando un fuerte desequilibrio en la prestación a favor de Rosario. Los cuatro corredores metropolitanos presentan una fuerte relación entre las localidades que pertenecen a un mismo corredor; pero la relación es muy débil cuando se trata de vincular corredores.

Un dato particularmente interesante de destacar es la baja utilización del ómnibus como medio de transporte. En Puerto Gral San Martín el 30,9% usa el ómnibus (es el porcentaje más alto del AMR) y en Rosario el 28,5%. En el resto de las localidades los porcentajes disminuyen; sacando a Puerto Gral San Martín, en la parte norte, se destaca el uso de la caminata; hacia el noroeste, la bicicleta y en el sur la bicicleta. El promedio general de viajes en el AMR es 1,5 vd/h y a medida que mejora el nivel de instrucción aumenta el promedio de viajes diarios.

El estudio concluye la importancia y urgencia de replantear el sistema de transporte para adaptarlo a las nuevas exigencias y que pueda cubrir mejor las necesidades de movilización de la población del área y a inducir a un mayor uso del transporte público.

---

<sup>114</sup> Encuesta de origen–destino 2002 en el trabajo de la Secretaria de Servicios Públicos citado.

La inexistencia de una coordinación del transporte metropolitano produce ausencia de recorridos integradores y limitaciones por los saltos que se producen en la tarifa al pasar de una jurisdicción a la otra (en realidad los saltos debieran darse por distancias y no por atravesar límites jurisdiccionales).

La reactivación del Puerto Rosario junto con el movimiento que se registra en el puente Rosario–Victoria y la construcción de la autopista Rosario–Córdoba que finalizará en los próximos años, incrementarán los volúmenes del tránsito automotor en la Avenida de Circunvalación, produciendo su rápido congestionamiento. Esta situación atenta contra la tendencia de localización de grandes establecimientos comerciales que se registra en el tramo norte de la Avenida de Circunvalación.

La concreción de esas grandes obras de infraestructura producirá también un fuerte impacto en la ruta N° 33, incrementando los volúmenes del tránsito y saturando su capacidad para la circulación. También ha de preverse un incremento de la demanda de tierras con acceso directo a la ruta para la localización de establecimientos productivos y de servicios.

### **La reconversión ferroviaria**

La reconversión del sistema ha sido uno de los más grandes y emblemáticos objetivos urbanísticos del Municipio, ya que su despliegue en el territorio ha marcado y definido, las características y desarrollo de su estructura urbana y sus relaciones metropolitanas.

Las políticas y planes para modificar esta situación, que se elaboraron desde principios de los años cincuenta en adelante, avanzaron sobre proyectos físicos y jurídicos, coincidentes que en la cuestión ferroviaria se asentaba esencialmente la posibilidad de transformación de la ciudad.

El sistema ferroviario regional, volcado exclusivamente al transporte de cargas, atraviesa en la actualidad una situación de conflicto en relación con el desarrollo de las localidades del área metropolitana. El Departamento de Rosario incluye sólo una parte de las localidades que integran el AMR.<sup>115</sup> Conflicto que se irá agudizando progresivamente junto con el incremento de la tasa de crecimiento anual acumulativa de los movimientos ferroviarios de cargas y también con la duplicación prevista para los próximos diez años del volumen de cargas transportadas por la red en toda el área metropolitana.

Es de destacar que sólo un 3% de este volumen de cargas transportadas tendrá como destino instalaciones ubicadas dentro de la ciudad de Rosario. La propuesta de contar con un anillo ferroviario perimetral –el CIRCUNVALAR, lo ubica paralelo a la ruta A 012– tiene por finalidad mejorar los aspectos operativos de la red y, a la vez, liberar amplias áreas dentro de la ciudad de Rosario para destinarlas a otros usos (ver plano del proyecto en la página siguiente).

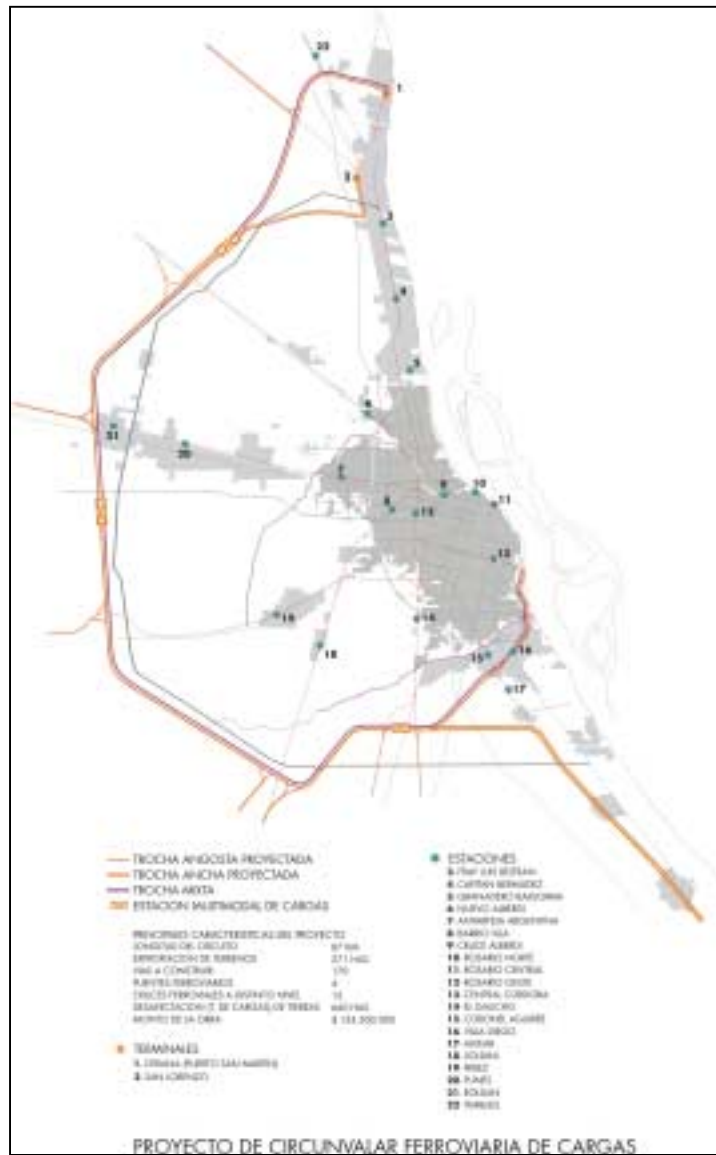
Para ser más precisos, actualmente los tráficos ferroviarios de cargas se incrementan, a una tasa de crecimiento anual acumulativo de más del 8% y requieren en el corto y mediano plazo importantes inversiones en reacondicionamiento de vías, instalaciones y equipamientos.

En el AMR se operan cargas por un volumen de 5 millones de toneladas/año, previéndose su duplicación en los próximos diez años y de los cuales solo un porcentaje menor tendrá como destino instalaciones en la ciudad. De mantenerse la tendencia de tráfico ferroviario actual y como producto de la desafectación de las instalaciones de Puerto Norte, sólo el 3% de las cargas transportadas tendrán como destino a la ciudad de Rosario, mientras el 70% tendría como destino Puerto Gral. San Martín y San Lorenzo, el 20% Puerto Sur y el 7% otros destinos.

---

<sup>115</sup> Según el secretario de obras públicas de Gdor Gálvez, estaban ya tramitando con el ONABE la transferencia de tierras ferroviarias para uso residencial y el proyecto Circunvalar frustra esta operación.

## PLANO 2 PROYECTO DE CIRCUNVALAR FERROVIARIA DE CARGAS



Fuente: Municipio de Rosario





## V. Institucionalidad supra–municipal y desarrollo local

El territorio del área metropolitana se presenta como un mosaico de fragmentos territoriales en lo político y administrativo, algunos de ellos de muy reducida capacidad económica y técnica para administrar su propio territorio y, por ende, para llevar a cabo una política de desarrollo local. Sin embargo, la concepción del territorio implícita hoy en las decisiones de política pública en el área, están ancladas al espacio y los compromisos de gestión municipal o comunal: son las administraciones locales tradicionales, las que se ejercen dentro de los límites de un distrito que comprende un solo centro.

Las grandes obras de infraestructuras que son centrales para el desarrollo, no están actualmente localizadas en el interior del municipio cabecera. Las grandes inversiones industriales y el movimiento portuario más dinámico –generador de recursos, pero de muy bajo empleo–, se producen fuera de Rosario propiamente dicho. Pero el 25 % de los puestos de trabajo de toda el área metropolitana se localiza en el área central de Rosario y está constituido mayoritariamente por los sectores de comercio y servicios. A su vez, alrededor del 80 % de la población total de la ciudad central se ocupa en actividades de servicio. Todo ello evidencia que existe una fuerte interrelación entre las diversas localidades que componen el área metropolitana.

Es interesante además constatar que los desafíos imprescindibles que plantean las modificaciones ambientales del área metropolitana de Rosario no están contenidos en el espacio institucional normalmente considerado “local” en la tradición administrativa argentina, y en particular santafesina, es decir el espacio municipal o comunal. Por el contrario, tales desafíos se manifiestan en un nivel desprovisto de institucionalidad; no existe un espacio político metropolitano. Se trata de un espacio que superpone límites distritales, departamentales e incluso, provinciales. Más aún si bien, como se está viendo, este tema está en el discurso de algunos sectores del AMR, aún no posee la fuerza suficiente para imponer el debate en la sociedad.

Por primera vez el estado provincial se muestra hoy preocupado por esta problemática: la cuestión aparece en la agenda de la vice–gobernadora de la provincia y es ella quien coordina las reuniones con los intendentes y presidentes de las comunas. Durante estos pocos meses que han transcurrido desde el inicio de estas reuniones, cada una en una localidad diferente, los temas

parecieran circunscribirse a planes de obras públicas, en particular de coordinación de vías terrestres.

Al analizarse en detalle los cometidos de una eventual instancia metropolitana – cualesquiera forma que ésta adopte– la nómina más completa de los problemas del AM de Rosario pareciera seguir siendo la que se hizo hace ocho años con motivo de un préstamo del BID:<sup>116</sup>

1. El área carece de un sistema integrado de tratamiento y disposición de residuos sólidos domiciliarios, patológicos e industriales, tóxicos y contaminantes.
2. Los municipios del área metropolitana no tienen autonomía, son autárquicos y sus potestades tributarias se encuentran atenuadas, atentando contra el cumplimiento estricto de las obligaciones fiscales por parte de los vecinos de la localidad.
3. La estructura tributaria de las municipalidades y comunas del área no consideran estrictamente el costo de los servicios que prestan y el tributo que se recauda, no existiendo un principio directo de correspondencia fiscal.
4. El trámite de habilitación de negocios en los municipios más importantes del área genera costos económicos en la iniciación de actividades por cuenta propia, lo que hace que algunas PYMES queden fuera de la masa de contribuyentes del respectivo tributo.
5. Los municipios del área necesitan contar con nuevos sistemas de Información Territorial que permitan un cobro eficiente de las tasas municipales, respetando el principio de equidad y capacidad contributiva de los productores.
6. Los municipios y comunas del Gran Rosario presentan ineficiencia administrativa–contable y carecen de un sistema de datos integrados que permitan la toma de decisiones y posibilite la presentación de informes a terceros.
7. Las ciudades del área necesitan revalorizar y potenciar el rol de la mujer en los procesos de participación cívico–político y fundamentalmente en su intervención en los aspectos productivos, económicos y sociales.
8. Los accesos viales a la ciudad de Rosario, que comunican a los demás municipios con la ciudad central, requieren mejoras y nuevas inversiones para mantenerlos en óptimo nivel de transitabilidad.
9. El área metropolitana necesita ampliar y mejorar el sistema de comunicaciones ferroviarias con otras provincias limítrofes y países del Mercosur, a fin de lograr mayor competitividad en las industrias de la región.
10. Los accesos viales al Aeropuerto Internacional de Fisherton son insuficientes y generan problemas de congestión, máxime si se lo proyecta como una Estación Internacional de Cargas y como aeropuerto alternativo de Ezeiza.
11. En el área metropolitana no existen mecanismos para la prevención y atención de grandes siniestros industriales y urbanos y catástrofes naturales, que podrían producir graves pérdidas humanas y materiales.

---

<sup>116</sup> Informe de Avance sobre el Diagnóstico de Información General del Área Metropolitana del Gran Rosario, elaborado en el marco del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (BID–AR0151).

12. El actual sistema de tránsito y transporte urbano e interurbano de pasajeros y cargas provoca elevados costos de operación, mantenimiento y de tiempos de viaje.
13. Las barrancas y costas del Río Paraná sufren procesos erosivos de consideración, donde urge adoptar medidas de prevención para el mantenimiento de tierras.
14. Existen problemas de anegamiento que afectan a diversos municipios y generan pérdidas en la producción de flores, frutihortícola y agrícola–ganadera.
15. El área metropolitana carece de un centro regional de estudios ambientales que desempeñe un papel rector referido a aspectos técnicos–legales con funcionamiento independiente de los organismos que generen impactos negativos sobre el medioambiente.

Si se repasan estos 15 puntos cotejándolos con la realidad puede concluirse que existen una serie de urgencias pendientes, de las cuales algunas relativas a los accesos viales están resolviéndose. Existe un gran ausente en estos lineamientos; se trata de la necesidad de avanzar sustantivamente en la generación de una política de suelo y vivienda para llevar a cabo políticas de producción de suelo, recalificación y rehabilitación a escala metropolitana.

En la realidad de hoy existe consenso entre los actores metropolitanos relevantes sobre *la cuestión del desarrollo económico y la competitividad internacional*. Desde este punto de vista, los intendentes del AM consideran, más allá de algunos localismos y prevenciones, a Rosario como ‘una oportunidad y no un peligro’ porque el desarrollo es función compartida de toda el área.<sup>117</sup>

Hay un problema histórico que se ha hecho manifiesto y es el problema del transporte interurbano de pasajeros, regulado por la Provincia desde 1935. La otra cuestión de creciente importancia es la disposición de los residuos urbanos que entre 1993 y 1998 creció un 25%, alcanzando en el año 2000 las 1000 Toneladas diarias de residuos pero que hoy, después de la crisis del año 2001, alcanza en la ciudad de Rosario las 600 toneladas diarias. Esta cuestión esencial está actualmente contemplada en un proyecto específico –con participación de los gobiernos locales del AM–. Sin embargo en la práctica la cuestión se resuelve en una tensión periódica entre la Municipalidad de Rosario y el gobierno provincial al no saber a ciencia cierta la primera si la segunda permitirá seguir usando el relleno Ricardone, levantará la veda sobre Alvear<sup>118</sup> o habrá que buscar otra solución de último momento a la grave cuestión.<sup>119</sup>

Si se analizan encuestas, estudios e investigaciones, se ve que otra de las omisiones más sobresalientes de la agenda es la problemática de la pobreza y la marginalidad social y las cuestiones asociadas a ellas que no se piensan desde la óptica metropolitana–al menos no prioritariamente– aunque posean esa dimensión. El sistema de arreglos organizacionales que había propuesto por el PER precisa aún más los cometidos, aunque éste omite toda referencia al servicio de salud, amplio<sup>120</sup> y modélico,<sup>121</sup> y que si bien está casi fuera del debate,<sup>122</sup> representa en

<sup>117</sup> Esta ha sido la posición pública del Intendente de Roldán al presentar su Plan Estratégico recientemente (V. *La Capital* del 10/VI/04), pero pueden encontrarse numerosas posturas similares reiteradas cada tanto por intendentes y presidentes comunales.

<sup>118</sup> La secretaria de medio ambiente de la Provincia rechazó la posibilidad de que Rosario trasladase sus residuos a Alvear por no contemplar las normas urbanas: estaba cerca de asentamientos humanos. Además genera conflictos entre Rosario y Gdor. Gálvez vecino a Alvear.

<sup>119</sup> Puede verse el más reciente episodio de esta saga en *La Capital* del 10/VI/04, pero la serie puede seguirse periódicamente en la prensa diaria de todo el año.

<sup>120</sup> Rosario cuenta con 79 centros de atención primaria de la salud y con 5 hospitales provinciales y 7 municipales. La Municipalidad de Rosario destina el 25% de su presupuesto a la atención de la salud.

los hechos una prestación interjurisdiccional muy importante que la ciudad central podría hacer valer a la hora de las negociaciones.<sup>123</sup>

En cuanto a los formatos institucionales, los otros antecedentes relevantes son el de la Prefectura durante un gobierno de facto, y el del Consejo de Intendentes del AM constituido a fines de 1996 durante un gobierno constitucional.

La inclusión geográfica fue mayor en un caso que en el otro<sup>124</sup> pero el esquema mucho más liviano<sup>125</sup> pues se circunscribió al Consejo de Intendentes integrado por los de Rosario, San Lorenzo, Roldán, Casilda, Villa Gobernador Gálvez, y Granadero Baigorria, en representación del conjunto de intendentes (y presidentes de comunas) que conforman el área metropolitana del Gran Rosario. Como el esquema se originaba en el préstamo BID–AR0151 (y también vinculado con BID 1068 / OC–AR), el esquema tuvo un alto grado de adhesión y funcionó más fluidamente, con un sistema de representación consensuado y ágil.

En la medida que los desembolsos se fueron demorando (por las dificultades para obtener fondos de contraparte, luego por la crisis económica general a partir de la recesión de 1998 en adelante, y también por la escasez de recursos, poder de decisión y equipos técnicos municipales del AM para formular los proyectos, el proyecto perdió impulso.

En el año 2001 se firma el acta de compromiso metropolitano y desde abril del 2004 está en funcionamiento en la ciudad de Rosario el Plan Estratégico Metropolitano región Rosario. En cuanto a antecedentes legislativos, existen básicamente dos: el proyecto Baltucci sobre una organización del AM Rosario a partir de las experiencias locales y comparadas, replanteado luego por el diputado provincial Venesia,<sup>126</sup> que no logró consenso para su tratamiento entre 1993 y 1995, volviéndose a presentar en 1995 y 1998 en la Cámara de Diputados de la Provincia también sin éxito. Además se encuentra el anteproyecto de ley de creación de un Consejo de Política Estratégica<sup>127</sup> para el territorio de la Provincia de Santa Fe, presentado por la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe<sup>128</sup> también sin mayores consecuencias.

De entre todas las experiencias y propuestas,<sup>129</sup> la más relevante hasta ahora sigue siendo la del Plan Estratégico Metropolitano (PEM).<sup>130</sup> A partir de un enfoque moderno y alejado de

---

<sup>121</sup> Con prestigio académico y político en el ámbito nacional desde casi la misma restauración democrática de 1983 y muy desarrollado –y promocionado– a partir de la década del 90. Las opiniones reales son positivas, aunque a veces los intendentes del AM expresan puntos de vista opuestos según su pertenencia política.

<sup>122</sup> Pocos lo plantean de manera explícita, aunque por razones no coincidentes.

<sup>123</sup> Es un viejísimo tema de externalidades y que resulta políticamente delicado especialmente para la visión universalista del partido en el poder de Rosario desde 1995 (o 1991, según el criterio) a la fecha.

<sup>124</sup> La Prefectura englobaba 21 gobiernos locales; el Consejo, que explícitamente optó por el criterio de interdependencia geográfico–funcional, terminó incluyendo 47 municipios y comunas.

<sup>125</sup> La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes por zona y de los otros niveles de gobierno, una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales y una secretaría técnica.

<sup>126</sup> Redactor del proyecto original como asesor del primer legislados mencionado.

<sup>127</sup> Que no propone una formalización institucional como el otro proyecto, pero abre una puerta a un futuro desarrollo.

<sup>128</sup> Y publicado en Rosario en 1996.

<sup>129</sup> Casi todos los estudios y trabajos generales académicos o técnico–políticos plantean opciones institucionales que en general giran sobre los antecedentes –de modo muy especial sobre la organización de la Prefectura pero salvo dos excepciones de porte, los planteos no analizan ventajas y desventajas de los arreglos comparados.

<sup>130</sup> Es imposible evaluar al PEM por su reciente creación y por la yuxtaposición con la iniciativa provincial.

complejas ingenierías de efectividad dudosa; el plan estratégico de Rosario propone para su ‘eje metropolitano’ y su aspiración de la ‘ciudad de la integración’ dos proyectos el Ente de Coordinación Metropolitana y la Agencia Regional de Desarrollo.<sup>131</sup>

Con el Ente de Coordinación Metropolitana<sup>132</sup> se busca consolidar un espacio metropolitano, dinámico e innovador, que sienta las bases de una gestión conjunta de los asuntos metropolitanos. De este modo, el Ente de Coordinación Metropolitana deberá orientar su actuación a la creación de un entorno favorable para la cooperación inter-institucional y la solución consensuada y corresponsable de las problemáticas metropolitanas. Para ello, el Ente deberá contar con un marco normativo que sustente y legitime su accionar y abra las puertas de una nueva concepción de Estado. Lo anterior basado en la necesidad de ampliar autonomías municipales y comunales. Para lograr sus fines, se establecen dos funciones/actividades centrales:

- Consensuar entre los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario, y entre éstos y el gobierno provincial, la necesidad de conformar un espacio de gestión metropolitano.
- Delegar atribuciones en esta nueva entidad, garantizando el principio de descentralización funcional y de eficiencia operacional, y se especifican los *actores involucrados*: los municipios y comunas de la región metropolitana; y el gobierno de la provincia de Santa Fe.

El esquema no puede ser más claro conceptualmente y parece hacerse cargo de errores y fallas del pasado del que se diferencia netamente. En la actualidad el Plan Estratégico Metropolitano se plantea unos objetivos algo más ambiciosos que orientan su planificación:

- Integrar las diversas realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes temas metropolitanos.
- Fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna de la región y lograr la coordinación interinstitucional para la gestión metropolitana de políticas públicas.

---

<sup>131</sup> La misión de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) es contribuir al desarrollo productivo de la región, teniendo para su accionar programas y servicios referidos a el comercio exterior, la mejora de la productividad, la asociación empresaria, la gestión de calidad, la innovación tecnológica, la capacitación, el acceso al financiamiento. En el 2002 se obtuvo la personería jurídica, se consolidó el Consejo Técnico Asesor y se incorporaron nuevos asociados activos y adherentes, que suman a más de 40 entidades. Se avanzó sobre la asociatividad empresarial, brindando apoyo a grupos de fabricantes de muebles y carpinterías, industriales panaderos y se desarrollaron talleres para los empresarios en el tema. En el marco de los proyectos cooperativos se formuló y se puso en marcha el proyecto de consolidación del sector de economía social y solidaria de la región.

<sup>132</sup> Como ya se ha dicho en la primera parte de este trabajo, en noviembre del año 2001 los Intendentes y Presidentes Comunales del Área Metropolitana de Rosario y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe firmaron el “Acta Compromiso Metropolitano” mediante la cual se comprometen a apuntalar el desarrollo de las iniciativas institucionales de carácter metropolitano que ya están en funcionamiento. Se trata del Consejo de Intendentes del Gran Aglomerado Urbano Rosario (Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior del País – BID AR – 1068/OC-AR) y la Agencia de Desarrollo Región Rosario; además de conformar comisiones de trabajo conjuntas por problemáticas específicas y soluciones comunes; convocar a los sectores de la sociedad civil del área metropolitana a participar activamente de este proceso; y concretar las nuevas reglas e instancias institucionales que permitan conseguir los objetivos planteados.

- Construir un sistema de gestión para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas.
- Promover un proyecto político regional que contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo, competitivo y sustentable.

Para ello ha identificado unos temas críticos:

**En el territorio metropolitano.**

- 1) Residuos sólidos urbanos.
- 2) Uso del suelo y de la costa.
- 3) Polución industrial.
- 4) Infraestructura para el transporte de cargas.

**En la sociedad metropolitana.**

- 1) Identidad e integración regional.
- 2) Salud y vivienda social.
- 3) Transporte de pasajeros.

**En el sistema productivo regional.**

- 1) Capacitación/reconversión laboral.
- 2) Cadenas de valor.
- 3) Turismo.

Y con respecto a las instituciones de la región

- 1) Compatibilización de las normativas.
- 2) Coordinación en salud.
- 3) Ámbito de coordinación institucional
- 4) Coordinación gobierno, empresas y universidades.

Para ello, trabaja en los siguientes proyectos:

- Proyectos Ferroviales (Plan Circunvalar).
- Proyecto metropolitano de tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Relevamiento Productivo Regional.
- Programa de formación de agentes de desarrollo local.
- Sistema de Información Metropolitana.
- Ente de Coordinación.
- Autonomía Municipal.
- Normativas Metropolitanas.

Por su parte, la Agencia Regional de Desarrollo, al estilo de numerosas experiencias internacionales,<sup>133</sup> se plantea como instrumento de gestión y promoción del desarrollo territorial y

---

<sup>133</sup> El PER registra la fuerte influencia y cooperación del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y de muchos expertos españoles que en el caso de la Agencia permitieron una elaboración muy pensada con base en las mejores experiencias exitosas del mundo.

empresarial de la región metropolitana del Gran Rosario, con la misión de crear un "ambiente favorable" para el desarrollo territorial y sentar las bases de una nueva cultura empresarial, basada en la colaboración público–privada y en la capacidad de innovación local. Entre las tareas y competencias que asume la Agencia<sup>134</sup> se precisan dos de singular importancia:

- Elaborar y gestionar un Plan de Articulación Metropolitana para la Gestión y Promoción de Servicios Logísticos. La fortaleza que la región presenta en cuanto a la disponibilidad de infraestructuras para el desarrollo y las perspectivas aún más interesantes de mejoras en cada una de ellas le otorgan un perfil de identidad territorial singular que le permite al Gran Rosario posicionarse como una “Comunidad Logística”,<sup>135</sup> que brinde servicios especializados a las empresas de la región del Mercosur.

Esta actividad se vincula con otros proyectos del PER como el de creación de una Zona de Actividades Logísticas y todos los relativos a las infraestructuras de transporte. También con los proyectos de creación de un Instituto de Estudios del Mercosur y un Centro de Información de la Hidrovía.

- Crear y promover Parques Industriales y Regionales. La provisión de suelo industrial adecuado, en cuanto a su infraestructura y equipamiento y a todo tipo de demanda empresarial, representa un desafío que la región debe afrontar de manera inmediata. La creación, preparación y ofertas de suelo público para fines productivos, es hoy una cuestión que requiere una atención privilegiada, habida cuenta de las nuevas inversiones empresariales que se están desplegando en todo el espacio metropolitano

Estos objetivos han sido retomados por el Plan Estratégico Metropolitano Rosario (PEM) en tanto organismo ahora metropolitano que se funda a partir del camino recorrido por el Plan Estratégico Rosario (PER), aunque por el momento se observe una cierta discontinuidad con el enfoque *bottom–up*. El esquema planteado es relativamente simple y representa un enfoque que al avanzarse está parcialmente a cubierto de ciertos obstáculos.

Sin embargo, hay restricciones que no pueden descuidarse. Desde el punto de vista institucional, hay una falta de autonomía de los municipios santafesinos, situación que se encuentra en desajuste con la Constitución Nacional. Esto tiene impactos diferentes en Rosario, que puede lograr mayores márgenes de maniobra a pesar de la restricción<sup>136</sup> y en los municipios menores, donde los límites económico–financieros<sup>137</sup> pueden frustrar los proyectos más flexibles,

<sup>134</sup> Que ha comenzado a consolidarse –ya culminó la etapa de conformación institucional– a partir de una iniciativa concreta del Banco Nación y con participación de actores nacionales y provinciales y una fuerte presencia del sector privado en el formato de asociación público–privado.

<sup>135</sup> Esta idea, nacida de una consultora privada y que fue generando un fuerte consenso público y privado, está desarrollada en un proyecto específico del PER para la zona logística –ZAL–. En síntesis rápida, con la ZAL se pretende un espacio localizado de servicios integrados, para mercados donde los clientes buscan cada vez más servicios globales.

<sup>136</sup> Puesto que en función de particularidades históricas de la provincia, la ley orgánica municipal le inviste a los municipios con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, que permite la interpretación extensiva y amplia de las normas (por ejemplo los artículos 2 y 20 de la dicha ley 2756).

<sup>137</sup> Los municipios no están facultados para contraer empréstitos internos o externos ni para realizar la recaudación y administración tributaria ni para expropiar por causas de utilidad pública ni para realizar acuerdos intermunicipales sobre áreas que le competen a la Provincia (como seguridad, educación, transporte, etc.), a lo que se suman las restricciones presentes en los Pactos Fiscales y regímenes de coparticipación. Los recursos propios del municipio están establecidos por el Código Tributario Municipal (Ley 8173), que entiende como tales a: tasas, derechos y contribuciones de mejoras. Concretamente, el Municipio puede recaudar –por ejemplo– a partir de: TGI, derechos de registro e

cosa que ya ocurrió con el Consejo de Intendentes. Desde el punto de vista político, institucional,<sup>138</sup> socioeconómico y cultural, la viejísima rivalidad regional entre el norte y el sur de la provincia es un factor que connota –y dificulta– muchas discusiones.

Rosario concentra, como se ha visto, la mayoría de la población y del producto bruto geográfico de la provincia y cuando recientemente el Intendente inicia su campaña pro-autonomía (con el argumento central de ‘que la historia no nos pase de costado’) se inicia un cruce periodístico-político. De esto surge la necesidad de omitir alusiones a ‘gobierno’ del AM y situarse en el paradigma de cooperación e integración vertical y horizontal.

Hay además una cuestión política decisiva que no demasiadas veces se incluye al tratar la temática. Las diferencias partidarias entre el norte y el sur, que vienen desde las primeras elecciones libres en 1912,<sup>139</sup> se manifestaron también en la etapa de restauración democrática desde el año 1983: el Gobernador y el Intendente pertenecieron casi todo el tiempo a partidos diferentes y enfrentados. Los ex – Intendentes fueron derrotados sistemáticamente al presentarse como candidatos a gobernador de la provincia, y la gran mayoría de los municipios y comunas del AM tienen autoridades electas de partidos diferentes al predominante en Rosario y, en general, coincidentes con el que gobierna la provincia. La cooperación técnico-operativa – siempre mucho más fácil que la integración política<sup>140</sup> tiene aquí un argumento de refuerzo–, además de su pertinencia y adecuación en todas las AM’s del mundo y paradigmática del enfoque *bottom-up*. Esto no implica en absoluto asumir la ‘famosa’ diferenciación ‘política’ versus. ‘administración’<sup>141</sup> que induciría a subestimar los desafíos más ‘políticos’ de las políticas públicas aun para un enfoque flexible y horizontal como el predominante para el AM de Rosario.

Los valores que impulsan el renovado interés en el mundo por las AMs a partir de la década de los años noventa son, en trazo grueso,<sup>142</sup> la eficiencia, la competitividad económica, la equidad y la ciudadanía.

En este punto no pueden omitirse algunas cuestiones. La primera es que la eficacia de los esquemas –aun en el plano de la gestión– depende fuertemente de una participación social idónea y efectiva. A pesar del auge de la *nueva gestión pública* en la región latinoamericana, uno de sus elementos –el ‘empowerment’– ha sido casi por completo dejado de lado, ni siquiera en la versión tradicional de ‘ciudadanía efectiva’. En el caso de los mecanismos de participación ciudadana en ciudades y AMs se verifican cuatro obstáculos recurrentes: la débil tradición de participación cívica, la ausencia de un liderazgo político sostenido, las poco desarrolladas habilidades y competencias de las comunidades y la insuficiencia de los sistemas de auditoría y de la información de gestión.<sup>143</sup>

---

inspección, derecho de cementerio, derecho a espectáculos públicos, ocupación del dominio público, permisos de uso, tasa de actuaciones administrativas, etc.

<sup>138</sup> Si bien en el cambio de 1994 el nuevo art. 124 de la Constitución Nacional permite el establecimiento de regiones (“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación...”) muchos planificadores olvidan que la organización federal argentina, consagra en su art. 13 la práctica de indestructibilidad de las provincias.

<sup>139</sup> Que se realizaron, precisamente, en la provincia de Santa Fe.

<sup>140</sup> Como ha quedado demostrado universalmente a nivel internacional desde por lo menos finales del siglo XIX.

<sup>141</sup> Que estuvo en el corazón del movimiento norteamericano de reforma metropolitana hasta los años 40.

<sup>142</sup> Benjamin V. G. y Nathan, R. P. 2001.

<sup>143</sup> Seguimos aquí la enumeración de Font, J, 1997.



Rosario está, en términos comparativos, bastante avanzada en cuanto a conciencia de esas dificultades e implementación de soluciones.<sup>144</sup> El PER ha sido un buen ejemplo<sup>145</sup> con un fuerte liderazgo del Intendente, que es el método usual en los años noventa para los planes estratégicos.<sup>146</sup> La debilidad del método radica en que una excesiva identificación del instrumento con su abanderado obliga a separarlos en campañas electorales y plantea riesgos para su continuidad.<sup>147</sup> Pero por otro lado, la actuación del ejecutivo local se torna indispensable cada vez más y en todo el mundo.

En los ámbitos locales actúan cada vez actores públicos de otros niveles y órganos especiales que lo hacen desde hace mucho y a partir del reemplazo de la noción restringida de ‘gobierno’ por la más amplia de ‘gobernanza’,<sup>148</sup> que multiplica vínculos, actores e interacciones,<sup>149</sup> los intendentes pueden y deben jugar el papel de mediador, conciliador y piloto, lo que se da tanto en nuestra América como en Europa

Y siempre debe tenerse presente que aun para proyectos puntuales, la participación popular eficaz puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso. A pesar de que desde Shakespeare para acá la literatura incluye el tópico de que las ciudades ‘no son las casas sino las personas que viven en ellas’, esto tiende a olvidarse en la práctica sobre todo frente a la apariencia de unidad y continuidad en los mapas y en el territorio, porque no sólo se confunde el objeto con su representación, sino que se equivoca el objeto mismo (de estudio y de intervención). Este componente específicamente político es decisivo.

No se trata de buscar un sujeto inexistente que es el ‘pueblo metropolitano’ pero sí de asumir que en Rosario las encuestas y estudios, generales y especiales, permanentes y puntuales, muestran abrumadoramente la escasa visibilidad y preocupación de la cuestión metropolitana, de modo que la construcción de esa conciencia, de abajo para arriba y en forma gradual, es quizás la tarea pendiente más importante, a la cual pueden ayudar ‘la existencia de proyectos individuales concretados en un marco de creciente colaboración’.

---

<sup>144</sup> Comparada con las grandes ciudades argentinas y el Cono Sur con Montevideo y Porto Alegre, que marchan en este sentido a la vanguardia. La organización de los distritos descentralizados, así como diferentes mecanismos generales y específicos, así como un surgimiento de ONGs de todo tipo, señalan esa tendencia que se va profundizando. En cuanto al control, el mecanismo básico sigue siendo el Tribunal de Cuentas, con rasgos de obsolescencia y nula intervención social. En materia presupuestaria es conocido el impacto de Porto Alegre en la región, aunque recién ahora comienza a revalorizarse la experiencia de Belo Horizonte, donde la circulación de la información relevante está mucho más contemplada.

<sup>145</sup> No sólo en su elaboración sino en las Mesas que el Intendente continua presidiendo en la actualidad para buscar consensos de implementación y organización urbana con una pluralidad generalizada de sectores.

<sup>146</sup> Como en los casos de Córdoba, Bogotá y Cartagena de Indias, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Tijuana, Málaga, Valencia y Zaragoza.

<sup>147</sup> Esto está bastante acotado en el caso de Rosario porque el lema ‘Rosario tiene un Plan’ es mucho más que un slogan sectorial y su difusión internacional acentuó aún más la apropiación colectiva del proyecto.

<sup>148</sup> Que implica entre otras muchas cosas que en la gestión se reemplacen las jerarquías por redes, se comience a ver ‘público + privado’ en lugar de ‘público versus privado’, entre otros. y que para los Alcaldes representa que ‘la mesa se agranda muchos más pero también se redondea’ (expresión del alcalde de Nueva Orleans, repetida en numerosas conferencias de ejecutivos municipales).

<sup>149</sup> En este punto Rosario con sus asociaciones público-privados e incipientes partenariados, y el modo de elaborar y aplicar el PER y sus proyectos, representa un ejemplo casi arquetípico.



## VI. Algunas reflexiones finales

Pareciera importante reforzar algunos puntos que surgen a partir del estudio realizado

1. La importancia de generar un tratamiento metropolitano del hábitat, es decir de pasar de las acciones locales a acciones coordinadas para toda el AMR; esto supone una política de vivienda para toda el área que a su vez implica una activa política de suelo. Primero a través del conocimiento que hoy no existe, ni en el ámbito municipal, ni metropolitano ni provincial, sobre el suelo vacante que a su vez obra en propiedad de los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal.

A simple vista se identifica suelo central vacante en los distintos municipios del AMR recorridos; parte del mismo es administrado por el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), en tanto el agente administrador de las tierras del ferrocarril, pero respecto al resto es una incógnita.

Otra cuestión complementaria es la necesidad de generar normativas comunes para los loteos, para las urbanizaciones, para los conjuntos de vivienda y para barrios cerrados así como para las infraestructuras y equipamiento comunitario requeridas para su funcionamiento operativo. Lograr una norma común que garantice y regule la prestación de servicios y dotación de infraestructuras y de áreas verdes para las distintas operatorias que se planteen.

En síntesis no ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática la problemática de provisión de tierras urbanas. No hay iniciativas que tengan como objetivo permitir el resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos, reimpulsando la histórica estrategia familiar de comprar un lote en cuotas para luego auto–construir su vivienda. No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial, en pos de movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales.

2. No existe información desagregada en el ámbito municipal sobre la construcción de viviendas sociales o de financiamiento público. Una notoria excepción –lamentablemente irrelevante para el trabajo– es Reconquista, quien cuenta con procedimientos estandarizados, incluso para créditos hipotecarios, y un detalle de las diferentes operatorias en su territorio.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> La DPVYU fue consultada sobre este punto sin obtener una respuesta positiva.

3. No existe información presupuestaria actualizada y fiable para los municipios y comunas del AM de Rosario que esté disponible ni en los propios gobiernos locales ni en organizaciones de segundo grado (Federación Argentina de Municipios) ni en otros niveles de gobierno (Instituto Federal de Acción Municipal, Ministerio del Interior). Los datos encontrados, gracias a la colaboración del PEM fueron los presupuestos hasta el año 1998 que por cierto no dan idea de la tendencia actual, ni de la disponibilidad que los municipios del AMR tienen de recursos para emprender acciones en el campo del hábitat. En las entrevistas, los funcionarios locales fueron muy explícitos respecto a las bajísimas recaudaciones de las contribuciones locales; a manera de ejemplo valga decir que Gobernador Gálvez recauda entre el 15 y 20% de las tasas y que Granadero Baigorria no supera el 25%.<sup>151</sup>

La falta de información para la gran mayoría de los municipios del AM de Rosario resulta, entonces, particularmente notable. Existen lagunas significativas de información en muchos gobiernos locales del país, especialmente en las provincias de menor desarrollo relativo. Pero Santa Fe, el tercer distrito electoral más importante de la Argentina, resulta un caso especial con pocas razones que lo justifiquen.

De un lado, el AM de Rosario cuenta con los medios periodísticos más antiguos y prestigiosos del país y casi toda la información disponible para los municipios y comunas específicas debe basarse en esa fuente, con los riesgos y limitaciones que esto implica. Existen carencias notorias de capacidad institucional en comunas y municipios más pequeños y la ausencia de organismos de control provinciales con rango constitucional y operatividad relativamente adecuada (como el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo) impide obtener datos consolidados en el nivel subnacional más inmediato. Y en el caso del nivel central, los datos existentes –más amplios y exhaustivos que ninguna fuente local– son fragmentarios y poco actualizados (esas fuentes, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República (INDEC) y otras, han sido empleadas para el trabajo).

Pero la carencia de indicadores económico–financieros y presupuestarios mínimos (lo que ha impedido que ciudades del AM de Rosario participen en el ránking nacional de municipios, por ser imposible contar con los insumos para las matrices comparativas) obedece en última instancia a una circunstancia de hecho reiteradamente presente: la voluntad más o menos deliberada de ocultar esa información con diversos pretextos, pero que en definitiva giran en torno al ejercicio de un poder sin límites republicanos ni democráticos más allá de las frecuentes alusiones y reivindicaciones retóricas.

Sin la información, ninguna participación es posible siquiera en los términos más clásicos. Mucho menos si se contemplaran formas contemporáneas de auditoría, monitoreo o control social que apunten a que la voz de las sociedades locales y de sus sectores de menores ingresos se hagan oír con eficacia respecto a los servicios públicos y a la marcha del gobierno en general.

Estos enunciados hablan claro respecto a la falta de transparencia de la gestión, conducta que dificulta la gobernabilidad y también el poder pensar políticas coordinadas sin bases comunes de sustento financiero.

Pensar en una acción metropolitana que suponga un proyecto integral en el que intervenga la vivienda, el saneamiento, la ocupación, la educación y la salud, de modo tal que toda iniciativa que involucre el hábitat sea sustentable y para que ello sea posible este abanico de proyectos sociales sea planteado en función de la población que allí habitará.

---

<sup>151</sup> Cuando en enero de 2003 la Fundación Innova con financiamiento de la Tinker publica su primer *Ranking de Municipios* hay un detalle digno de mención: Villa Gobernador Gálvez no pudo clasificar por carecer de datos elementales disponibles.

## Bibliografía

- Agnotti T. *Metrópolis*, (2000), “Planning, Poverty and Politics”, Routledge, Nueva Cork, 1993.
- Arocena J. (2001), “Globalización, integración y desarrollo local” en Vázquez Barquero, A. y Madoeri O. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Homo Sapiens.
- Benjamin V. G. y Nathan, R. P. (2001), “Regionalism and Realism: A Study of Governments in the New York Metropolitan Area”.
- Barbosa M.C. y Salinas M.E. (2000), “Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza”.
- Bragos O. (1987), “La formación de la periferia en un conglomerado urbano. El caso de la comuna Roldán (conglomerado del Gran Rosario)”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 6, Nº 21.
- Bragos O, y otros. (1998), “Una propuesta para la gestión metropolitana en Fundación Futuro Solidario, Hacia una nueva concepción de la planificación regional”, Rosario, Santa Fe.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Nuevos escenarios metropolitanos y ordenación urbanística” en *Seminario Internacional de Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Santiago de Chile.
- Cassagne J. C y otros. (1983), “Derecho y Planeamiento Urbano”.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía de la Nación (2000), “Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)”.
- Durand, Luciano y Schmuck María Eugenia “La experiencia de la Agencia de Desarrollo Regional en el Gran Rosario”, Informe CLAEH/ ADERR ,Rosario s/f.
- EQUIPO E.M.R. y Caballero, A. y otros. (1992), “Proceso de formación urbano – territorial y dinámica de transformación del Área Metropolitana de Rosario. Primera etapa. Rosario, Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe – Consejo Federal de Inversiones”.
- Escolar M. (1993), “Territorios de dominação estatal e fronteras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política” en M. Santos y otros, *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*.
- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario en convenio con la Municipalidad de Rosario, (2002), “Diagnóstico de la industria manufacturera Rosarina. Relevamiento Productivo 2001”.

- Floriani H. y Martínez de San Vicente I (2003), “Un relevamiento de las principales transformaciones en la estructura y la morfología urbano–territoriales de Rosario y su área metropolitana,” en *Coloquio del Grupo de Trabajo sobre Globalización y Expansión Metropolitana*, en Seminario Internacional de Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Santiago de Chile.
- Floriani H y otros (2002), “Ordenación territorial y desarrollo local en el Área Metropolitana de Rosario: un aporte a la identificación de oportunidades de acción”, IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: “Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local” 21, 22 y 23 de Agosto de 2002 / Montevideo, Uruguay.
- Font, J. (1997), “Civil society reinventing metropolitan administration: recent Iberian and Latin American experiences”.
- Garzia y otros (1996), “Servicio Publico de la Vivienda Ente Autárquico de la Municipalidad de Rosario”, publicación oficial *Asentamientos Irregulares en la ciudad de Rosario*, realizado por la Fundación Banco Municipal de Rosario en 1992 y 1996.
- Geddes P. (1960), “Ciudades en Evolución”. Bibl. De Planeamiento y vivienda. Vol 5. Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Heilbrun J. (1977), “Administración pública y política urbana”.
- Informe de Avance sobre el Diagnóstico de Información General del Area Metropolitana del Gran Rosario, elaborado en el marco del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (BID–AR0151).
- Instituto de Estudios de Administración Local (1973), “Problemas de las Áreas Metropolitanas”. Conmemoración del centenario de Toronto. Madrid.
- Jacobs Jane (1973), “Muerte y vida de las grandes ciudades”. Ed Península.
- Kowalczyk A., (1999), “Administrative Organisation of the Metropolitan Areas in Poland”.
- Lencina Teresita (1994) “Área metropolitana de Rosario: situación social y políticas”. Trabajo final de la especialización en Planificación y gestión de políticas sociales. UBA.
- Lineberry, R. (1970), “Reforming Metropolitan Governances; Requiem or Reality?” en *Georgetown Law Journal* 58.
- Madoery O. (1999), “Nueva institucionalidad para el desarrollo: La agencia regional de desarrollo en Rosario. Municipio y Región”. Jornadas organizadas por la Bolsa de Comercio y la Fundación del Instituto de Desarrollo Regional.
- Magnusson, Warren (1996), “The search for political space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience”. University of Toronto Press.
- Marcuse Peter (1996), “Space and Race in the Postfordist City; the outcast ghetto and advanced homelessness in the United States” en Mingione Enzo (ed) *Urban Poverty and the Underclass*. Oxford, Blackwell.
- Martinez de San Vicente I, Torres E. y Malajovich C. (1998), “Plan Estratégico Rosario. Prediagnóstico sobre aspectos de estructura urbana, infraestructura y servicios públicos”, en *Fundación Futuro Solidario, Hacia una nueva concepción de la planificación regional*, Rosario, Santa Fe.
- Martinez de San Vicente I, (1998), “Hacia una nueva concepción del planeamiento regional”, en *Fundación Futuro Solidario, Hacia una nueva concepción de la planificación regional*, Rosario, Santa Fe.
- Martinez de San Vicente I y Floriani H, (1999) “Nuevas instancias de gestión pública regional: ente de coordinación metropolitana en Rosario. Municipio y Región.” Jornadas organizadas por la Bolsa de Comercio y la Fundación del Instituto de Desarrollo Regional.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Sistema Portuario Región Rosario”. Ponencia presentada al VII Congreso de ARQUISUR.
- Mateo R.M. (1987), “Entes Locales Complejos”, Ed. Trivium.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (mayo 1998–mayo 2002) “Informe económico social de la Provincia de Santa Fe”. Siempro.
- Mumford L. (1961), “The city in History. Its origins, its transformations and its prospects.” Harvest Books, Nueva York.
- Plan Estratégico Rosario (1998), “El rol de Rosario en un Sistema Regional de ciudades. Rosario: centro geopolítico y económico de una región metropolitana y puerto y puerta del Mercosur”.
- Quintero Palacios V.S. (1995), “Límites en el Territorio, Regiones en el papel” (mimeo).
- Rodríguez A y Oviedo E. (2001), “Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas”. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Schmuck, ME (2001), “Área Metropolitana del Gran Rosario: el desafío de la coordinación intermunicipal de políticas públicas. Una perspectiva desde los actores”. Tesis de maestría de FLACSO.
- Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Rosario con el apoyo del Instituto de Estudios del Transporte (IET) de la Universidad Nacional de Rosario y del Banco Municipal de Rosario, 2003.
- Suárez, O. (1986), “Planes y Códigos para Buenos Aires 1925–1985”.
- Simmel, G. (1983), “La metrópolis y la vida mental” en Estudios Políticos, vol. 2 diciembre, México.
- Vapñarsky C. (1974), “El concepto de “Área Metropolitana” como herramienta de investigación y planificación en América Latina” en *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP, Vol. VII N° 32.
- Venecia C. (2001), “El desarrollo regional como desafío: lo metropolitano como eje fundacional. El caso del gran Rosario”; O. Madoery “El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario”; H. Floriani, I. Martínez de San Vicente, y otros, “Ordenación territorial y desarrollo local en el área metropolitana de Rosario: un aporte a la identificación de oportunidades de acción”, I.M. Raposo, “Espacio metropolitano y nuevos territorios de identidad y Rosario y el desafío de liderar las transformaciones urbanas”, PER–Plan Estratégico Rosario La Visión metropolitana. Documento del Consejo Técnico Consultivo, 2001, ediciones de estudios de la Fundación Banco Municipal de Rosario.





## **Anexos**



## **Anexo I: Leyes y normativas para la gestión del hábitat**

Se presenta a continuación, ordenado según siete categorías, las herramientas legislativas y normativas con que cuenta el Municipio de Rosario para implementar diferentes estrategias en el marco de la gestión del hábitat. Las categorías son: 1) Suelo y tierras fiscales, 2) Vivienda, 3) Equipamiento e infraestructura, 4) Protección ambiental, 5) Acceso a fondos, 6) Régimen tributario y en el ámbito local 7) Planificación y gestión urbana.

### **1. Suelo y Tierras Fiscales**

#### **1.1 En el nivel nacional**

Tierras Fiscales: Ley 23.967 (B.O. 10/09/91): Establece que las tierras de propiedad del Estado Nacional que no sean necesarias para el cumplimiento de su función serán transferidas a los Estados provinciales para su posterior venta a los ocupantes o incorporación a los planes provinciales de viviendas para familias de recursos insuficientes. Esta legalización prevé especialmente la situación de aquellos que están ocupando tierras fiscales. El organismo de la aplicación de la ley es el *Programa Arraigo*, cuya estructura, misiones y funciones han sido fijadas por los Decretos 846/91, 1403/92 y 448/93. Este organismo en colaboración con los gobiernos provinciales ha ejecutado obras de vivienda e infraestructura en los barrios transferidos, llegando a proveer de soluciones habitacionales a casi 12.000 familias de todo el país.

Emergencia Económica: Leyes 23697 y 24146 (B.O.21/10/92): Por medio de esta ley se declaran innecesarios ciertos inmuebles fiscales estableciendo un régimen de transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas. Establece que los entes beneficiarios de las transferencias de los inmuebles mencionados, deberán condonar todas las deudas que pudiere tener contra el Estado Nacional.

Código Civil. Art. 2342 :1. El artículo 2342 inciso 1º, dispone que son bienes del dominio privado del Estado General o de los Estados Particulares, todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño. A partir de un

relevamiento catastral, podría detectarse la existencia de esta clase de bienes, a fin de incorporarlos al patrimonio municipal.

## 1.2 En el nivel provincial

Ley 7534 de expropiación de la provincia de Santa Fe (B.O. 01.10.75) modif. por Ley 8127: Regula jurídicamente un mecanismo alternativo para adquirir inmuebles destinados a la concreción de un interés público. En tal sentido, establece que, el instituto de la expropiación, sea ésta regular o irregular, supone siempre el dictado de una ley que califique de utilidad pública el respectivo bien. La ley en estudio, concede a la Provincia potestades privativas y excluyentes para expropiar inmuebles públicos o privados que se hallen dentro del territorio de su jurisdicción, ello sí, previa declaración de interés general.

Los sujetos habilitados para promover la expropiación son: la Provincia; y por delegación de ésta, los Municipios y Comunas conforme sus respectivas leyes orgánicas; las personas jurídicas públicas institucionales y los entes públicos económicos conforme sus leyes orgánicas o especiales; y también podrán promoverla los sujetos privados en los supuestos que más adelante pondremos de resalto.

Los beneficiarios de la expropiación pueden ser los entes públicos o los sujetos privados, siempre y cuando la utilidad particular acompañe al interés público, como de hecho ocurre en los casos señalados en los puntos precedentemente. Se hallan sujetos a expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción del interés general, cualquiera sea su naturaleza jurídica. Con relación a la indemnización a abonarse al expropiado el artículo 17 establece que la misma sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que fueren consecuencia directa e inmediata de la expropiación, no tomará en cuenta circunstancias de carácter personal, valor afectivo ni ganancias hipotéticas, tampoco se abonará el lucro cesante ni el valor derivado de hechos de carácter histórico. La expropiación puede llevarse a cabo mediando advenimiento entre expropiante y expropiado, o de lo contrario, deberá recurrirse a la vía judicial. En este último supuesto el expropiante debe al momento de presentar la demanda consignar el importe de indemnización que a su entender corresponda y acompañar las actuaciones administrativas labradas; cumplido tales recaudos inmediatamente obtendrá la posesión del bien anotándose como litigioso e indisponible en el Registro respectivo.

El procedimiento judicial de expropiación tiene previsto un trámite sumario. La sentencia que declare transferido el bien, complementada con el pago de las indemnizaciones dispuestas, constituirá título traslativo del dominio a favor del expropiante. Resulta interesante destacar también que la ley prevé un juicio de expropiación irregular o inversa a iniciar por los propietarios que hayan visto afectado su derecho dominial. Los particulares o los Municipios y Comunas, podrán iniciar juicio de expropiación inversa en los siguientes supuestos:

- a) Cuando declarado de interés general un bien, o comprendido éste dentro de la declaración genérica, el sujeto expropiante hubiere tomado posesión de él sin intervención judicial o sin consentimiento expreso del propietario.
- b) Cuando en la hipótesis del inciso anterior, la posesión hubiere sido tomada con consentimiento del propietario y el juicio de expropiación no hubiere sido promovido en el plazo fijado de común acuerdo o dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión.
- c) Cuando declarado de interés general un bien, la autoridad respectiva provincial o municipal limitare en otra forma, por acción y omisión, los derechos del propietario, con el propósito de no hacer más onerosa la expropiación que

pudiere intentar, o con el propósito de lograr, en esa forma, incorporar al dominio del Estado todo o parte del bien.

Por último el artículo 61 de la ley (modificado por la ley 8.127), establece que se reputará abandonada la expropiación si el sujeto expropiante no promoviere el juicio dentro de:

- a) Los dos años de sancionada la ley que la autorice cuando se tratara de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados;
- b) Los cinco años cuando se tratara de bienes comprendidos dentro de una zona determinada;
- c) Los diez años cuando se tratara de bienes comprendidos dentro de una enumeración genérica cuya adquisición por el sujeto expropiante pudiera postergarse hasta que el propietario modificase –o intentare modificar– las condiciones físicas del bien.

Asimismo, estipula una salvedad cuando las leyes orgánicas de las municipalidades autorizaren a éstas a expropiar la porción de los inmuebles afectados a rectificaciones o ensanches de calles y ochavas en virtud de las ordenanzas respectivas. Tampoco se aplicará en los casos de expropiaciones genéricas, contenidas en las leyes orgánicas de las personas jurídicas públicas institucionales.

Los supuestos estatuidos por la norma en cuestión, configuran otro mecanismo idóneo para incorporar bienes inmuebles al patrimonio Municipal. Para ello, el Municipio deberá realizar un relevamiento dentro de la órbita de su competencia a fin de individualizar los inmuebles que se encuentren en esa situación.

Dicho trabajo deberá formular dos categorías de bienes:

- a) Por un lado deberá individualizar los inmuebles que ya han sido declarados de utilidad pública pero que aun no han sido expropiados; y
- b) Por el otro, deberá relevar los terrenos baldíos o inutilizados que, si bien no han sido declarados de interés general, pueden resultar idóneos, por su ubicación, para el desarrollo de planes habitacionales. En este último caso, deberá solicitar a la Legislatura Provincial la declaración de utilidad pública a efectos de iniciar los trámites expropiatorios pertinentes, conforme artículo 39 inciso 15 de la Ley 2756 siendo esta una atribución propia del Concejo Municipal.

Ley 9982 Declara de utilidad pública y sujeto a expropiación diversos predios localizados en las ciudades de Santa Fe y Rosario, en su gran mayoría villas de emergencia.

Ley 11248 y 11251 Emergencia Habitacional (B.O. 19.01.95): La ley 11248 faculta al Poder Ejecutivo a adquirir los inmuebles declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación por parte del Estado nacional argentino, cuando las expropiaciones por causas fundadas no se hubiesen formalizado.

Faculta también al Poder Ejecutivo provincial a promover acción expropiatoria y a la registración dominial a favor de la Provincia de los inmuebles correspondientes al asentamiento irregular denominado Cerámica Alberdi, Barrio Moderno, San Francisquito, NP 69 oeste, Mutual de Prefectura, Cooperativa 12 de Octubre, Villa Fanta, Alvear y Matheu, Martinica Norte, Barrio Godoy, Puente Negro, Monte Flores, Avellaneda Oeste, NP 69 Este y Villa Banana, de la ciudad de Rosario.

Por su parte, la ley 11251 declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble ubicado en la ciudad de Rosario sobre calle Colón al N° 3781/83, facultándose al Poder Ejecutivo a proceder a la Subdivisión de la fracción expropiada y a su posterior transferencia a los actuales ocupantes del asentamiento. Tal adjudicación se realizará a favor del grupo familiar a título

oneroso, pagándose el precio de venta respectiva en cuotas mensuales y consecutivas cuyo monto no podrá exceder del 10% de los ingresos del grupo referido. Estos lotes serán intransferibles por diez años, no pudiendo ser adjudicatario quien sea titular de otra propiedad. Por último establece que el Poder Ejecutivo deberá realizar un reordenamiento ocupacional que permita el desarrollo de una vivienda digna y deberá prever la prestación de los servicios básicos.

### 1.3 En el nivel municipal

Ley Orgánica de las municipalidades (N° 2756)

Con relación al tema de los bienes privados del municipio, los artículos 5 y 45 inciso a) de la establecen que, corresponde en propiedad a las Municipalidades constituidas o que se constituyeran en lo sucesivo, todos los terrenos fiscales baldíos o sin propietario, que se encuentren dentro de los límites de los respectivos municipios, con excepción de aquellos que se hubiera reservado el Gobierno provincial para obras de utilidad pública; asimismo tendrá la posesión de los terrenos de propietarios desconocidos.

Ordenanza N° 6493/97: Creación de un *Fondo Municipal de Tierras*, consignándose los siguientes objetivos:

- Optimizar los mecanismos de gestión municipal en lo referente a las tierras;
- Desarrollar, tanto técnica como económicamente, una estrategia de crecimiento de la ciudad, en el marco de la gestión urbanística;
- Agilizar la preparación de tierras edificables o reserva de terrenos, de futura utilización, destinando la reserva de tierras a programas de interés social de vivienda y equipamiento colectivo;
- Incrementar la superficie de espacios verdes de uso público;
- Analizar, proyectar y ejecutar intervenciones urbanísticas que, mediante la incorporación o afectación de superficies, tiendan a mejorar la vida en el municipio desde el punto de vista ecológico.

Esta ordenanza no ha sido reglamentada

## 2. Vivienda

### 2.1 En el nivel nacional

Ley 21.581 FONAVI– Fondo Nacional de la Vivienda (B.O.02/06/77):

Se crea un fondo a través del aporte de determinados impuestos (por ejemplo a los combustibles), donaciones u otras asignaciones. El fondo en cuestión, se destinará a: construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, ejecución de obras de urbanización y servicios, provisión de componentes para la construcción de viviendas entre otros fines. Delega en las provincias la asignación de fondos para la construcción de viviendas y ejecución de obras de urbanización.

Ley 24130 de coparticipación impositiva (B.O. 22/09/92):

Descentraliza la administración de fondos para la vivienda, estableciendo que los importes recaudados por el Fondo Nacional de la Vivienda se girarán automáticamente a los organismos provinciales. De esta manera, se traspa a los órganos ejecutores de las provincias la responsabilidad exclusiva para el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como facultades de orden reglamentario en todo lo que refiere al FONAVI.

Establece que dichos órganos obtendrán los recuperos y abonarán directamente los servicios de créditos que sean ejecutados en su jurisdicción. Entre los objetivos que establece la ley, figuran la asistencia a necesidades sociales básicas, y facilitar el acceso a la vivienda.

Ley 24.464 sistema federal de la vivienda (B.O. 04/04/95):

Norma comprensiva del sistema instaurado por Ley 21.581 (Fonavi), Organismos provinciales responsables de la aplicación de la ley y Consejo Nacional de la Vivienda. La norma fija como objetivo facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna conforme el artículo 14 de la Constitución Nacional. En lo referido al Fondo Nacional de la Vivienda, fija un coeficiente para la distribución del fondo entre las provincias.<sup>152</sup>

Dispone que el Estado comience a abandonar el papel de constructor de operatorias masivas para financiar soluciones individuales por medio de préstamos a particulares, con garantías o ingresos insuficientes para acceder a préstamos de la Banca Comercial. Así, la Ley prevé que al cabo del tercer año de vigencia, el 45% de los fondos deberán aplicarse, como mínimo, a préstamos personales para la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda.

Los recursos provenientes del Fonavi se destinarán así a la financiación de créditos con garantía hipotecaria para la construcción y/o compra, refacción y/o ampliación, para viviendas pertenecientes a familias con recursos insuficientes. Estipula que la inversión en obras de urbanización, infraestructura y servicios no podrá exceder el 20% del importe total recibido.

Esta Ley establece una nueva organización del Sector a partir de la creación del Sistema Federal de Vivienda. Dicho Sistema está integrado por:

- a) El Fondo Nacional de la Vivienda.
- b) Los organismos provinciales responsables de la aplicación y la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- c) El Consejo Nacional de la Vivienda (como órgano asesor del Poder Ejecutivo, compuesto por el propio Poder Ejecutivo Nacional y los estados provinciales que adhieran a la Ley) quien tendrá como función la coordinación de la planificación, la elaboración del marco normativo y la evaluación de resultados de las acciones desarrolladas por el Sistema Federal de Vivienda.

Tiene entre otras funciones, la coordinación de la planificación de viviendas, la promoción de convenios con particulares y el control de la aplicación de fondos, siendo esta última función, elemental a los fines de determinar la cuota correspondiente a cada provincia. Es también el órgano asesor del Poder Ejecutivo, pudiendo proponer anteproyectos de ley.

En el capítulo VI, instaura un procedimiento tendiente a la regularización dominial de viviendas construidas o en ejecución al amparo de las leyes 21581, 24130 y sus antecedentes. Dispone la escrituración de viviendas adjudicadas, con hipoteca a favor de los organismos provinciales y la adjudicación de inmuebles aun no adjudicados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Establece que las carteras hipotecarias, pueden ser utilizadas por los organismos provinciales para garantizar préstamos con organismos nacionales o internacionales.

---

<sup>152</sup> A tal fin, el Congreso deberá ajustar los porcentajes atribuidos cada dos años, teniendo en cuenta la correcta aplicación de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión y la variación del déficit habitacional conforme cifras que indique el INDEC y dictamen confeccionado por el Consejo Nacional de la Vivienda. Al momento de dictarse la norma comentada, el coeficiente correspondiente a Santa Fe era de 5,65 % del fondo.

Ley 24374 (Ley Pierri) implementa un trámite administrativo destinado a obtener la titularidad dominial por prescripción reducida. (B.O. 27/09/94): Instaura un procedimiento de índole administrativa tendiente a adquirir la titularidad dominial acreditando la posesión pública, pacífica y continua con anterioridad al año 1992. Invita a las provincias a reglamentar los medios para llevar adelante dicho procedimiento. Fue reglamentada en la Provincia de Santa Fe mediante decreto 3818/94, modificada por Decreto 647/01.

Resulta relevante destacar los beneficios de esta norma, puesto que permite acceder a un trámite de ínfimo costo para quienes deseen incorporarse al régimen, evitando de ese modo tener que recurrir a la justicia para obtener el dictado de una sentencia que reconozca el derecho de propiedad del demandante. Desde esta perspectiva, no sólo se permite eludir los altos costos de un proceso judicial, sino la incertidumbre que el mismo genera respecto al tiempo de conclusión (generalmente largos años), y éxito de la acción. Sin perjuicio de los detalles que contiene su articulado, entendemos necesario destacar algunos aspectos que consideramos de interés:

- a) El artículo 1° determina que serán sus beneficiarios quienes acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 1992 y su **causa lícita**, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de la casa única y permanente y reúnan las características previstas en la reglamentación. En primer término la norma determina los sujetos que podrán incorporarse al trámite que instaura. Este régimen está destinado a ofrecer un trámite ágil y económico para aquellas personas que habiendo obtenido la posesión del inmueble por una causa lícita, acrediten que la misma se mantuvo en forma ininterrumpida y pacífica desde la fecha que indica. Vale decir entonces, que se veda el acceso al régimen a aquellos que ocupen el inmueble con mala fe, o proveniente de una causa ilícita por la cual detentan el mismo. Tampoco pueden incorporarse aquellos que pretendan adquirir una vivienda que no sea única y permanente, o que excedan las características fijadas por la reglamentación. Un ejemplo de individuos que podrían utilizar este trámite, son aquellas personas que adquirieron inmuebles a través de boletos de compraventa en loteos que no fueron adecuadamente escriturados.
- b) En el artículo 3° se establece el beneficio de gratuidad para todos los actos y procedimientos que contempla la ley. Tampoco constituirán impedimento para la conclusión del trámite, las deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble ya sea en jurisdicción nacional, provincial o municipal. Esta disposición podría tener alguna discrepancia con el artículo 20 del Decreto 3.818/94, que establece que una vez inscripta en el Registro el acta que se labre con el trámite que indica la norma, se empadronará el bien a los efectos fiscales, sin que dicho empadronamiento signifique condonación de deudas. Podemos entender de la lectura de ambas disposiciones, que las deudas fiscales no empecerán a la conclusión del trámite, sin perjuicio del pago de las mismas por los carriles que corresponda.
- c) El artículo 6° instaura un trámite administrativo tendiente a la adquisición del dominio del inmueble, al que deberán incorporarse por otra parte otros recaudos por parte de las provincias que adhieran. Ya hemos mencionado que la provincia de Santa Fé ha reglamentado este trámite, por lo que del juego de ambas normas, podríamos decir que el trámite consistiría básicamente en:
  - c.1. Los beneficiarios presentarán ante la autoridad de aplicación (en Santa Fe, la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, o en los lugares donde ésta indique), la solicitud de acogimiento al sistema, adjuntando sus datos personales, y demás datos requeridos por el art. 2 de la Ley 24374. Podrán valerse de cualquier medio de prueba para acreditar los extremos exigidos por la Ley (art.



11 del Decreto 3818/94). El Decreto 3818/94 dispone que los inmuebles que sean objeto de este trámite, no podrán exceder de las características indicadas por los programas aprobados por el FONAVI, teniendo en cuenta la composición del grupo familiar conviviente (art. 6).

- c.2 La autoridad de aplicación verificará la veracidad de los datos consignados, pudiendo desestimar la solicitud cuando no cumplan con los requisitos exigidos.
- c.3. Verificados los datos, la autoridad de aplicación, remitirá la documentación a la Escribanía General de Gobierno, quien dispondrá la continuidad del trámite de conformidad con lo dispuesto por la Ley 24374, esto es, requerir los antecedentes dominiales, citar y emplazar al titular registral por el término de 30 días, publicando edictos en el Boletín Oficial y otro diario de difusión en la zona.

El Decreto 647/01 dispone en el artículo 12 que la Unidad Ejecutora Provincial, (compuesta de un miembro de la Secretaría de Promoción Comunitaria, el escribano Mayor de Gobierno, y un representante del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto), podrá autorizar a Escribanos Públicos para realizar actos notariales previstos por la ley. Asimismo, autoriza a la Unidad Ejecutora a suscribir convenios con el Colegio de Escribanos, respecto a los aranceles, a fin de garantizar la gratuidad del trámite para los peticionantes. En caso de no arribar a un acuerdo, se habilitará un registro de escribanos interesados en prestar colaboración y suscribirán convenios individuales.

- c.4. Transcurrido el plazo indicado por la ley sin que exista oposición alguna, se inscribirá en el Registro General de la Propiedad el acta mediante el cual se labren las actuaciones descriptas.
  - c.5. Si el titular registral presta conformidad, se escriturará conforme normas de derecho común, gozando el acto de todos los beneficios de gratuidad establecidos por el artículo 9 de la Ley 24374.
  - c.6. En caso de oposición (cuyas causales se encuentran determinadas en la norma), se remitirán las actuaciones a la Autoridad de Aplicación, quien decidirá respecto al a procedencia de la oposición.
  - c.7. Una vez abonada por parte del peticionante la contribución establecida por el artículo 9 de la Ley 24374, (equivalente al 1% de la valuación del inmueble), se inscribirá el acta mencionada en el punto c.4, dejándose constancia que el trámite obedece a las disposiciones de la Ley en cuestión.
  - c.8. Transcurridos 10 años desde la fecha de inscripción, el beneficiario podrá solicitar la consolidación definitiva de la inscripción dominial, no procediendo en el caso de haberse anotado en ese lapso medidas que afecten la disponibilidad del bien, y se encuentren vigentes (art. 21, Decreto 3818/94). Se exige a su vez para que proceda este trámite, que se cumplan con los recaudos necesarios exigidos con carácter previo a la inscripción registral de dominio de inmuebles por normas vigentes (art. 18 del decreto mencionado).
- d) Corresponde puntualizar que el Decreto 3818/94, crea una Unidad Ejecutora Provincial para la regulación dominial, compuesta del modo indicado ut supra, que tiene entre sus funciones:
- d.1. Instrumentar las acciones necesarias para la ejecución en el territorio provincial de las previsiones de la Ley 24374(Pierri).

- d.2. Coordinar con las reparticiones oficiales, entidades intermedias y organizaciones no gubernamentales, la realización de relevamientos trámites y diligencias relacionados con las solicitudes de acogimiento al régimen de la Ley 24374.
- d.3. Formular y suscribir convenios con los entes mencionados en el punto anterior, para la ejecución de la mencionada ley. Asimismo, autoriza a la unidad a requerir la afectación temporaria de personal de planta permanente, a fin de cumplir con las funciones asignadas.

De las averiguaciones efectuadas, nos informaron en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria que se está utilizando este procedimiento.

En conclusión, esta legislación es interesante, puesto que si bien está destinado a ciertos y específicos supuestos, (de posesión quieta y pacífica, por el lapso indicado y con causa lícita), ayudaría a destrabar situaciones que se prolongan por años, destacándose la simplicidad y bajo costo del régimen. No obstante ello, habrá de tenerse en cuenta que, la inscripción dominial durante los primeros 10 años a contar desde la fecha de inscripción, es de carácter provisorio y no definitivo, por lo tanto, serán procedentes las medidas que se encontraren vigente o que se trabaren durante ese plazo, que afectaren la disponibilidad del bien.

Código Civil artículo 3999: Otro mecanismo de regularización de títulos lo prevé el artículo 3999 del Código Civil, que permite a los adquirentes de inmuebles que hubieran poseído el bien de buena fe y por justo título, prescribir la propiedad, acreditando la posesión continua del bien por un plazo no menos de diez años. Este medio de regularización presenta dos aspectos negativos a tener en cuenta, por un lado, prevé un plazo de prescripción relativamente largo, puesto que exige la posesión ininterrumpida, de buena fe y por justo título por un término de diez años, y por el otro, la iniciación de los procesos de usucapión (destinados a hacer efectiva la prescripción adquisitiva) demandarían mayores costos que la regularización estatuida por la ley Pierri.

## 2.2 En el nivel provincial

Ley 11102 de adjudicación de vivienda bajo el régimen del Fonavi (B.O. 20.01.94): La norma en estudio prevé como mecanismo de regularización dominial la escrituración a favor de los adjudicatarios de inmuebles adquiridos por planes de vivienda sujetos al régimen de FONAVI.

A tales fines, exige que sean bienes destinados a viviendas; construidos en jurisdicción provincial bajo el régimen del FONAVI; que hayan sido adjudicados en propiedad y efectivamente ocupados por sus adjudicatarios o sus causahabientes por un plazo no menor de dos años inmediatos anteriores a la vigencia de esta ley; y que los mismos se hallen al día con el pago de las cuotas.

Las escrituras de transferencia de dominio y gravámenes podrán ser realizadas por la Escribanía de Gobierno de la Provincia; por escribanos designados por el Colegio de Escribanos de la Provincia (según convenio suscripto entre el Colegio y la D.P.V. y U. en virtud del cual éstos cobrarán el 20% de las sumas que correspondieren por tabla); o por Escribanos de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Para este último supuesto se crea un Registro de Contratos Públicos para uso exclusivo de la D.P.V. y U. el que otorgará escrituras libres de gastos y/u honorarios.

Asimismo, crea un fondo destinado a atender las necesidades derivadas del otorgamiento de las escrituras, el cual se integrará por una contribución solidaria obligatoria de \$ 2 (dos pesos) por cada acto escriturario a ser otorgado en el ámbito de la Provincia, a cargo de los otorgantes de las mismas.

Ley 6690 Y 11347 (B.O. 16.01.96): Mediante estas leyes, la Provincia de Santa Fe adhiere a la ley nacional de FONAVI (Ley 21581) y al Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24464) respectivamente. La ley 11.347 crea el Fondo Provincial de la Vivienda destinado exclusivamente a facilitar el acceso a la vivienda digna a poblaciones con ingresos insuficientes. Asimismo, esta ley impone al Poder Ejecutivo el deber de presentar anualmente a la Legislatura (a través de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo), un informe pormenorizado de la aplicación de los recursos correspondientes a dicho fondo, a fin de que esta última realice el control social previsto por la Ley Nacional 24464.

Relacionada con los fondos mencionados se encuentra:

Resolución N° 2198/01 MOSPyV de la provincia de Santa Fe: La resolución en cuestión, reglamenta la relación entre la administración pública y los beneficiarios de programas habitacionales. Crea un “Nuevo Reglamento de Adjudicaciones, Ocupación y Uso” para los programas habitacionales que ejecuta la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Dicho reglamento, implementa una nueva modalidad de entrega, por sorteo público para las adjudicaciones y re-adjudicaciones de viviendas de los programas habitacionales y prevé también un trámite especial de impugnación para aquellos aspirantes que hubieran sido excluidos de los listados de postulantes.

## **2.3 En el nivel municipal**

Ord. 2740/80 crea el Servicio Público de la Vivienda como ente autárquico de la Municipalidad de Rosario, fijándose como una de sus finalidades la de erradicar viviendas precarias y barrios de emergencia. Su presupuesto es fijado anualmente por el Consejo Deliberante.

Ord. 7283/01 crea el Programa Rosario Hábitat.

Decreto 1837/01 crea el Programa Integral de Asentamientos Irregulares Rosario Hábitat.

Ord. 7217/01 referida a los planes de recupero por financiamiento de adjudicaciones.

Ord. 6563/99 modifica el Código Urbano Sección 4 Programas de Urbanización Social.

Ord. 7275 declara de interés social los diversos emprendimientos de la Dirección Provincial de emergencia Habitacional Plan Lote.

## **3. Equipamiento e infraestructura**

### **3.1 En el nivel provincial**

Ley 10413 programa global de desarrollo urbano (B.O. 23/01/90).

Faculta al Poder Ejecutivo y a la Dirección Provincial de Obras Sanitarias para contraer créditos con cargo a recursos del Programa Global de Desarrollo Urbano hasta un total de U\$S 40.000.000; suscribir los contratos de los créditos respectivos; determinar sus montos; recibir financiamiento contingente; corregir los montos de los créditos y convenir el plazo de amortización y tasa de interés aplicable. Asimismo, autoriza la afectación de los fondos de coparticipación federal como garantía de la efectivización de las sumas correspondientes a los aportes, amortizaciones o intereses incumplidos por la Provincia y/o la Dirección Provincial de Obras Sanitarias.

## **4. Protección ambiental**

### **4.1 En el nivel provincial**

Ley 11717 ley de medio ambiente y desarrollo sustentable (B.O. 11.04.00): Esta norma tiene por finalidad preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. Entre estas finalidades comprende específicamente el ordenamiento territorial y la planificación de procesos de urbanización e industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función del desarrollo sustentable del medio ambiente. Crea como autoridad de aplicación de la presente ley la Secretaría de Medio Ambiente y un Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable como organismo asesor consultivo no vinculante la Secretaría precedente.

### **4.2. En el nivel municipal**

Ordenanza N°6288/96: Normas Complementarias para la regulación del uso del suelo de las planicies de inundación del Arroyo Ludueña y Canales Ibarlucea y Salvat.

Ordenanza N°7336/97: Normas Complementarias para la regulación del uso del suelo de las planicies de inundación del Arroyo Saladillo.

## **5. Acceso a fondos**

### **5.1 En el nivel nacional**

Ley 24441 de financiamiento de la vivienda y construcción. (B.O. 16/01/95): Regula jurídicamente el instituto del fideicomiso, que posibilita afectar patrimonios a un determinado fin, y facilita la posibilidad de obtener fondos (a un bajo costo de financiamiento) para la construcción y venta de inmuebles. Promueve el Plan Nacional de Desregulación y Reactivación de la Industria de la Construcción, con el objeto declarado de lograr la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo que sustente el crecimiento del mercado, una reducción sustancial en el costo de la construcción a nivel nacional, e incrementar la actividad del sector con importantes repercusiones en el empleo directo e indirecto. En este marco legal se comenzaron a desarrollar en la Argentina Operatorias de Titularización de Hipotecas

Se instauran así, mecanismos para la agilización de la comercialización de títulos hipotecarios en el mercado de títulos y valores, lo que podría ser provechoso para el acceso a fondos a fin de financiar la construcción de viviendas.

Ley 24855. Ley de desarrollo regional y generación de empleo. Fondo fiduciario federal de infraestructura regional. (B.O. 25/07/97): Establece un sistema de alcance nacional siendo uno de sus objetivos generar la infraestructura económica y social necesaria y prioritaria para la integración territorial. Busca mejorar las oportunidades y condiciones de acceso a la vivienda de sectores de ingresos medios y medios bajos de la población, con el desarrollo del mercado hipotecario y fomentando el ingreso al mismo de capitales nacionales e internacionales.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, se crea un fondo fiduciario destinado a financiar la realización de obras de infraestructura económica y social y contraer empréstitos.

Cabe destacar que el fiduciario del fondo será el Banco de la Nación Argentina, quien será el encargado de administrar dicho fondo de acuerdo a las instrucciones otorgadas por el Consejo de Administración. Asimismo el fiduciario podrá actuar por cuenta y orden de las jurisdicciones que lo soliciten (artículo 6).

Establece la creación en el ámbito del Banco Hipotecario Nacional de una reserva especial destinada a constituir una línea de créditos que financie el 95% de las viviendas, entre otros objetivos.

Asimismo se implementa la reestructuración del Banco Hipotecario que se transforma primero en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeto a privatización y finalmente privatizado en 1998.

## **5.2 En el nivel provincial**

Ley 10406 de créditos para la vivienda (B.O. 23/01/90): A través de la presente, se autoriza al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Justicia y Culto, a otorgar créditos a simples asociaciones, sociedades sin fines de lucro o planes comunales encargados de la construcción de viviendas auspiciadas por el Ente de Viviendas Comunitarias.

Asimismo se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a esta Ley, debiendo imputar el gastos que se origine a la partida “Crédito adicional para financiación erogaciones de capital”.

## **5.3 En el nivel municipal**

Ley orgánica de municipalidades 2756: Establece las facultades del Ejecutivo y del Concejo Deliberante para obrar en materia de vivienda, en especial en lo que refiere al endeudamiento del municipio. Asimismo dentro de las atribuciones del Consejo Municipal, se establece la de aceptar o rechazar donaciones (artículo 39 inciso 18). Cabe destacar que por prescripción del artículo 41 inciso 25 de la presente norma, se prevé dentro de las atribuciones del Intendente Municipal la de suscribir ad referendum aceptaciones de donaciones hechas al municipio.

# **6. Tributario**

## **6.1 En el nivel nacional**

Ley 23349 impuesto al valor agregado: Fija una alícuota del 27% para las ventas de gas, energía eléctrica, y agua reguladas por medidor y otras prestaciones, cuando la venta o la prestación se efectúe en terrenos baldíos.

Ley 20628 impuesto a las ganancias: no será deducible sin distinción de categoría, el impuesto a esta ley sobre terrenos baldíos y campos que no se exploten.

## **6.2 En el nivel provincial**

Ley provincial 8173 – Código Tributario municipal: En el artículo 74 de la misma se establece que los propietarios y responsables de los baldíos que se encuentren ubicados en las zonas que determine la ordenanza impositiva estarán obligados a abonar la sobretasa que la misma fije. La calificación de baldío corresponde al departamento ejecutivo.

Asimismo señala como excepciones a esta sobretasa, los baldíos sujetos a expropiación; los baldíos cuyos propietarios ofrecieron su uso al municipio y este los aceptara, los baldíos internos y los no aptos para construir.

Ley 11649 de exenciones impositivas (B.O. 07.01.99): La norma en análisis, hace referencia a las escrituras traslativas de dominio y a la constitución o cancelación de gravámenes relacionados con los programas de vivienda y préstamos de la Dirección Provincial de la Vivienda. Los trámites mencionados, quedan exentos del pago de impuesto a los sellos; Derechos

y Tasas por actuaciones administrativas o retributivas de servicios fijadas por el Código Fiscal y la Ley Convenio 8994 y los Sellados por tramitación de planos de Mensura y División.

La autoridad de aplicación de dicha normativa será la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Con relación a los aranceles profesionales, en todos los trabajos de ejecución de planos de Mensura y División, cuando las viviendas fueran construidas y financiadas mediante operatorias del FONAVI, establece una reducción del veinte por ciento de los montos fijados por tabla y autoriza a la autoridad de aplicación a celebrar convenios con los Colegios de Profesionales de la Agrimensura a tales fines.

En igual sentido, exime del pago del Impuesto Inmobiliario a la Dirección Provincial de la Vivienda y Urbanismo y a los Institutos Municipales de Vivienda por los inmuebles que adquieran o construyan, cuando los mismos tengan vinculación con los programas de vivienda y préstamos bajo su esfera de actuación, desde la vigencia de esta ley hasta que dichos inmuebles sean entregados en posesión a sus adjudicatarios.

Por último, condona los montos que por Impuesto Inmobiliario adeuden la D.P.V. y U. y los Institutos Municipales de Vivienda, correspondientes a los períodos fiscales anteriores a la vigencia de esta ley, como así también, el Impuesto de Sellos y las tasas retributivas de servicios, por actos notariales de adquisición, venta y gravámenes otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, bajo las operatorias del mismo.

Finalmente, el artículo 11 de la presente normativa, dispone que entre los beneficiarios de esta ley se comprenden a los Municipios y Comunas que efectúen programas sociales de vivienda.

### **6.3 En el nivel municipal**

Ordenanza 4084, Tasa General de inmuebles: Por medio de la cual se regula la Tasa General de Inmuebles, en ella se establece una sobretasa diferenciada respecto de los inmuebles ubicados en los Sectores 1 y 2 y que correspondan a terrenos baldíos. La alícuota correspondiente al sector 1 es del 3.54 % sobre la valuación del inmueble y para el sector 2 la misma disminuye al 0,90% sobre la valuación.

Ordenanza 5868: Por medio de la misma se autoriza al Poder Ejecutivo Municipal a la percepción de la Tasa General de Inmuebles de Terrenos Baldíos con un incremento del 45%.

## **7. Planificación y gestión urbana**

### **7.1 En el nivel municipal**

#### **Plan Estratégico de Rosario, PER**

El Plan aporta un instrumental estratégico y la posibilidad de implementar diversas formas de participación en la gestión urbana. Su enfoque es generalista y no analiza articulaciones ni establece prioridades. Se complementa en la práctica con otras herramientas (Plan Director, Código Urbano, etc). Un atributo altamente positivo del PER, su encuadre regional metropolitano.

Se destacan por su importancia diversos acuerdos intra e interjurisdiccionales, que otorgan consenso al Plan. Asimismo, el PER es representativo de las políticas urbanas vigentes. Sin embargo, no posee orden legal, ya que no fue aprobado por Ordenanza, siendo sus recomendaciones, en consecuencia, de carácter indicativo, antes que prescriptivo.

## Nuevo plan director

El Plan Director se asume como un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define las formas de actuación para su transformación física y funcional en el ámbito del territorio municipal. La estrategia contenida en este instrumento, se sustenta en formulación de un conjunto de *programas y proyectos*, estructurados y relacionados con el PER y basado en propias consideraciones.

Se perciben en el Plan Director débiles y particularizados encuadres estructurales sin referencias a modelos prospectivos integrales y a escenarios de planificación. De esta forma, la acción propositiva integral se expresa como la adición de lineamientos generales preliminares y propuestas sectoriales particularizadas, resueltas dentro de la práctica del *diseño urbano*, en un marco sectorial autónomo y atemporal, complementario del PER.

Al igual que el PER, es representativo de las políticas urbanas vigentes. Sin embargo, no posee orden legal, ya que no fue aprobado por Ordenanza, siendo sus recomendaciones, en consecuencia, de carácter indicativo, antes que prescriptivo.

La clasificación del suelo adoptada, de baja capacidad transformadora, no considera los usos del suelo normativos como elemento estructurador, manteniendo y promoviendo la tendencia monocéntrica vigente. Instrumenta procedimientos de negociación que pueden resultar discrecionales y en todo caso no sustentables ni equitativos desde la perspectiva del interés general. (Ord. 6492/97)

Resultan de interés las consideraciones sobre “Finalidad de la Política de Vivienda Social” –de alcances amplios– y de “Programa de Recuperación y Transformación Urbana” –orientado al reordenamiento y relocalización de asentamientos irregulares–, breves consideraciones limitadas a la descripción de la situación vigente sin que se perciban lineamientos propositivos a nivel plan, es decir cómo resulta necesario encarar la superación de la problemática para alcanzar los objetivos deseados.

Resultan igualmente de interés los lineamientos vertidos en “El Uso Residencial”, es decir, a) la utilización racional del suelo, b) la dotación de equipamientos e infraestructura en los sectores más carenciados de la ciudad y c) la *erradicación* progresiva de los asentamientos irregulares de la ciudad. Un “Esquema Territorial” pasa inmediatamente a describir prefiguraciones de proyectos sectoriales singulares, (de reconversión, renovación y puesta en valor) sin que se perciba la acción ordenadora y estructurante del Plan.

## Código Urbano

En términos generales responde originariamente al Plan Regulador de Montes–Mongsfeld de 1967 y constituye el más importante instrumento regulador vigente con pertinencia técnica en materia urbanística.

De los numerosos intentos de actualización resultaron distintas versiones que constituyen en la práctica un Código virtual fruto de la yuxtaposición de centenares de Ordenanzas modificatorias, complementarias y de excepción producidas en las últimas décadas. La sobreabundancia de ajustes particularizados a lo largo del tiempo logró normalizar la práctica de la excepción y la discrecionalidad.

Desde un punto de vista formal y de comunicación, las dificultades de abordaje a un extenso conjunto de Ordenanzas y versiones modificadas del Código se originan en que no existe una única versión de los instrumentos principales, dado que las numerosas reformas puntuales que se han realizado y las normas específicas que fueron aprobándose no fueron compiladas y actualizadas convenientemente.

Desde la perspectiva de los contenidos básicos, se considera necesaria más que una actualización, la formulación de un nuevo Código Urbano coherente con las nuevas políticas urbanas que se desprenden en especial del PER.

Ordenanza N° 6492/97 Ordenanza de urbanización, modificatoria del Código Urbano: Agrega a la Sección 3ª el punto 3.6 Clasificación Urbanística del Suelo, “con el objeto de aplicar políticas diferenciadas de urbanización y subdivisión”. Las zonas son: Zona I, representa casi el total del ejido de Rosario; Zona II, alude a sectores urbanos de baja consolidación, incluida la carencia total o parcial de infraestructuras y servicios urbanos, aunque esto también se verifica con diversos grados de intensidad en distintos sectores de la Zona I y Zona III no establece el carácter urbano relativo a los usos del suelo admisibles, pese a constituir (implícitamente) en parte un Area Suburbanizada, en parte una Reserva Condicionada.

Con algunas modificaciones menores se mantiene el criterio original (1967) de subdivisión de suelo urbano en distritos, criterio que basa la regulación del suelo en consideraciones de exclusivo orden morfológico sin articulación con alguna forma de organización espacial y funcional de las actividades de la sociedad, de acuerdo a necesidades sociales y principios urbano ambientales, tales como la zonificación según el uso del suelo.

De los ajustes producidos por la Ordenanza N° 6492/97 al Código Urbano, resultan las siguientes observaciones:

- I. el criterio “centro–periferia” adoptado excluye como consideración trascendente la noción de aglomerado metropolitano, omitiendo las interrelaciones vigentes entre distintas partes de una misma ciudad;
- II. el innecesariamente extenso y confuso listado de Distritos adoptado, expresa un carácter eminentemente descriptivo, de baja capacidad propositiva y por ende, de débil carácter transformador;
- III. las categorías empleadas no son compatibles ni congruentes entre sí, resultando arbitrarias e ineficaces para caracterizar y regular un extenso conjunto no homogéneo; (P.Ej.: B1– Central Urbano que Rodea el Núcleo Central y G3– Distritos para Solares de Fin de Semana);
- IV. de la excesiva particularización de los rasgos discriminantes de los distritos y sus subcategorías, resulta una enorme variedad de los mismos, cuya extensión territorial a veces llega a circunscribirse a extensiones meramente parcelarias;
- V. del ordenamiento adoptado no es posible advertir una articulación conceptual y funcional de carácter propositivo, entre usos y ocupación del suelo, trama urbana, morfología y normas de tejido, aptitud del suelo, y densidad residencial neta. Incorpora a la Sección 4ª del Código Urbano, un extenso texto que modifica y substituye al D. 33.337/66(V Informe Urbano).



## Anexo 2

### Régimen de Coparticipación de Impuestos de la Provincia de Santa Fe<sup>153</sup>

La Coparticipación de impuestos a Municipios y Comunas puede clasificarse en dos tipos: Automática y No Automática.

#### Coparticipación no automática

Recibe este nombre debido a que lo recaudado ingresa al Estado Provincial y posteriormente (por quincena) es transferido a los Municipios y Comunas.

Esta categoría engloba a la participación de Impuestos Nacionales que recibe la provincia y al Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos.

La distribución de estos impuestos se basa en la categorización de los entes territoriales (Comunas, Municipios de 1ra. y Municipios de 2da.).

Si consideramos como monto producido a la suma de lo recaudado por Ingresos Brutos y lo participado por la Nación por Impuestos Nacionales a la Provincia, se debe proceder para el cálculo de la distribución de la siguiente forma:

El 8% del total del monto producido le corresponde a todos los Municipios (de 1ª y de 2ª) y se distribuye entre estos así:

- a. 30% en partes iguales.
- b. 40% en proporción a la población de cada ente.
- c. 30% en proporción a los recursos propios percibidos por cada ente en el año anterior.

El 3% calculado sobre el resto del total producido (descontado el 8% anterior) se distribuye entre todas las Comunas de la siguiente forma:

- a. 20% en partes iguales.

---

<sup>153</sup> <http://www.myc-santafe.gov.ar/>

b. 80% en proporción a la población de cada ente.

Otro 3% aplicado al resto del producido (descontado los ítems anteriores) se distribuye únicamente entre los Municipios de 1ª, de idéntica forma a la aplicada en el primer ítem.

### **Coparticipación automática**

Recibe este nombre en virtud de que lo recaudado por el agente financiero de la Provincia (Nuevo Banco de Santa Fe) es distribuido y transferido por este agente a los entes correspondientes.

Se incluyen en esta categoría el Impuesto Inmobiliario y la Patente Automotor (ambos provinciales).

#### **Impuesto inmobiliario**

De lo recaudado le corresponde el 50% a los municipios y comunas, y debe ser girado diariamente por el Banco de acuerdo a la siguiente distribución:

- a. 20% en proporción a la población de cada ente.
- b. 80% en proporción al monto total emitido por distrito.

#### **Patente automotor**

Por cada patente que se paga, el Banco debe acreditar diariamente:

- a. 10% al Estado Provincial.
- b. 60% al Municipio o Comuna donde se encuentra radicado el vehículo.
- c. El 30% restante debe distribuirlo quincenalmente en proporción al monto total emitido por cada distrito.

En el caso de patentes de ejercicios vencidos, el importe total se acreditará a la localidad donde se encuentre radicado el vehículo.

Por otra parte, la Ley 11105 faculta a los Municipios y Comunas a promover acciones administrativas y/o judiciales a los efectos de cobrar las patentes de ejercicios vencidos.