

EL MERCADO DE SUELO Y SU ORDENAMIENTO EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES

El caso de Rosario, Argentina

Cintia Ariana Barenboim

COLECCIÓN UAI - INVESTIGACIÓN

El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades

Cintia Ariana Barenboim

El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades

El caso de Rosario, Argentina

Colección UAI - Investigación

Barenboim, Cintia Ariana

El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades : el caso de Rosario, Argentina . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Teseo, 2013.

242 p. ; 20x13 cm.

ISBN 978-987-1867-85-1

1. Arquitectura. I. Título

CDD 720



Universidad Abierta
Interamericana

© UAI, 2013



© Editorial Teseo, 2013

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-1867-85-1

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

Comité editorial

Lic. Juan Fernando Adrover

Arq. Carlos Bozzoli

Mg. Osvaldo Barsky

Dr. Marcos Córdoba

Mg. Roberto Cherjovsky

Mg. Ariana De Vincenzi

Dr. Roberto Fernández

Dr. Fernando Grosso

Dr. Mario Lattuada

Dra. Claudia Pons

Dr. Carlos Spector

Los contenidos de libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

PRESENTACIÓN

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación* TESEO-UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado al posibilitar un acceso universal a sus contenidos: ya sea por la vía tradicional impresa en librerías seleccionadas o por nuevos sistemas globales como la impresión por demanda en distintos continentes, acceso a eBooks por

tiendas virtuales y difusión por Internet de sus contenidos parciales (Google libros, etc.).

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica una vez más su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir con su trabajo al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dr. Mario Lattuada
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aspectos clave de los estudios sobre el mercado de suelo urbano y su regulación	17
Capítulo 2. Características del mercado de suelo en la periferia rosarina.....	37
Capítulo 3. Evolución de precios y el impacto de la valorización en bienes	89
Capítulo 4. Normas de ordenamiento urbano en el borde territorial	145
Capítulo 5. Mecanismos de gestión y captación de plusvalías	197
Reflexiones finales	221
Bibliografía	225

INTRODUCCIÓN

El contenido de este libro es una versión reducida y revisada de una tesis doctoral¹ sobre el mercado formal del suelo y su regulación, tomando como estudio de caso la periferia de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, República Argentina, en el período 2001-2010.

El presente expone los aportes más significativos de la investigación, aspirando a contribuir en distintas áreas que componen el fenómeno urbano, como la economía urbana, la regulación local y el planeamiento territorial. Los actores e instituciones interesadas comprenden tanto al área privada (cámaras inmobiliarias, agentes inmobiliarios, colegios profesionales, asesores urbanos y vecinos en general) como académica (centros de investigación, universidades públicas y privadas, concejo municipal, secretaría de planeamiento y oficinas de ordenamiento urbano provinciales).

¹ La tesis doctoral fue realizada en el marco del Doctorado en Geografía (orientación urbana) de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires. La financiación para llevar adelante la investigación fue obtenida con una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, durante los años 2009 y 2012. El apoyo institucional para su publicación ha sido otorgado por la Universidad Abierta Interamericana, de cuya planta docente la autora forma parte en su sede de la ciudad de Rosario.

La problemática a trabajar se enmarca en la ciudad de Rosario, siendo hoy en día una de las de mayor desarrollo económico del país. Históricamente, su riqueza estuvo basada en la transformación y exportación de productos agropecuarios. A partir de 2003, Rosario experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente, por la renta generada en el sector agropecuario. Las causas de este proceso se encuentran en los elevados precios internacionales de los *commodities* agrícolas, la devaluación de la moneda argentina, el establecimiento de industrias de procesamiento y la ejecución de obras de infraestructura. La falta de confianza en el sistema financiero y las bajas tasas de interés determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción. Esta última se comportó como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y, por otro, un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles.

La reactivación del mercado inmobiliario generó grandes cambios edilicios, puesto que el suelo es el soporte y la materia prima del desarrollo urbano, absorbiendo las transformaciones más intensas el borde urbano. Éste ha modificado su carácter y su rol, tanto en la relación centro-periferia, como en la articulación de la ciudad con otros centros del área metropolitana.

Conjuntamente, el desborde territorial, enfrenta inconvenientes con respecto a su regulación, sin que tengan lugar reformas legales significativas. En los últimos años, la gestión municipal dirigió sus esfuerzos normativos, principalmente, hacia el desarrollo del Frente Costero y el ordenamiento de áreas centrales; no habiendo un plan maestro que coordine los cambios

urbanos del lugar. Las operaciones que se presentan son a través de sus respectivos planes particulares, proyectos urbanos o responden a las regulaciones generales de la ciudad.

Ante esta situación, es menester estudiar el tipo de relaciones que se verifican entre procesos urbanos, específicamente el mercado del suelo y su régimen jurídico en la zona periférica de la ciudad de Rosario durante el primer decenio del siglo XXI. En este sentido, los principales interrogantes que sostienen este libro son:

- ¿Cómo ha evolucionado el mercado formal del suelo en la Periferia de la ciudad de Rosario durante el período 2001-2010?
- ¿El proceso de valorización de la Periferia ha restringido el acceso de algunos sectores de la población?
- ¿Qué proponen las normativas urbanísticas (generales y particulares) para el ordenamiento del borde territorial?
- ¿Cuáles son los mecanismos actuales de gestión, recaudación y captación de plusvalías?
- ¿Qué tendencias locacionales en la distribución de las actividades se verifican en el área de estudio?

El libro se encuentra dividido en cinco capítulos. A continuación se indican cada uno de ellos y una breve síntesis de sus contenidos:

- *Capítulo 1*: comprende el marco teórico-conceptual del mercado de suelo y su regulación, abordado desde un enfoque que va de lo general hasta lo local (Argentina y particularmente Rosario).
- *Capítulo 2*: pretende realizar un estudio estimado del mercado formal de la Periferia Rosarina en el

- contexto económico local. Allí analiza el sistema de producción, las relaciones entre la oferta y la demanda que organizan el sector y los tipos de mercados, siendo los principales el residencial y el industrial.
- *Capítulo 3*: plantea los precios de suelo y de los inmuebles, analizando los principales factores que inciden en su formación, y la consecuente demanda de alquiler debido a su gran incremento. También, las estrategias de comercialización y perspectivas del mercado.
 - *Capítulo 4*: enmarcado dentro de las políticas urbanas de Rosario, analiza la regulación sobre la Periferia en los instrumentos de carácter general (planes urbanos y otras normativas) y particular (planes especiales y de detalle).
 - *Capítulo 5*: muestra los mecanismos de actuación pública, para llevar adelante el ordenamiento del sector, a partir de distintos instrumentos de gestión, recaudación y promoción. Reflexiona además sobre el impacto de las regulaciones en la valorización de los sectores formales.

Por último, las *Reflexiones Finales* recogen los resultados más relevantes de la articulación de los capítulos expuestos, generando conclusiones que pueden contribuir a un desarrollo territorial más equitativo, tanto en la Periferia como en la ciudad de Rosario.

CAPÍTULO 1. ASPECTOS CLAVE DE LOS ESTUDIOS SOBRE EL MERCADO DE SUELO URBANO Y SU REGULACIÓN

El presente capítulo tiene como fin situar a la problemática a abordar dentro de un conjunto de conocimientos que permitan orientar y ordenar la investigación. Para ello se organizan los principales contenidos en tres bloques teóricos.

En primer lugar, se explican de manera general los aspectos y conceptos clave de las investigaciones del mercado de suelo y su regulación; en segundo término, se expone la síntesis de los principales aportes realizados hasta el momento en el país; y finalmente se enuncian las contribuciones de los estudios locales.

1.1. Teorías y conceptos generales

El estudio de los mercados de tierras, como parte de la investigación urbana en general, ha partido de una aproximación histórica estructural, que considera la historia de América latina y su proceso de acumulación capitalista dependiente como un factor central en la explicación de las condiciones que dificultan su desarrollo.

En el marco de esta apreciación, los investigadores han puesto el énfasis en ciertas características que distinguen a la región de los procesos de urbanización que tuvieron lugar en Europa y América del Norte: una rápida urbanización sin industrialización, un pasado de dominación colonial, elevados índices de pobreza

y marginalidad. Asimismo, en los estudios se advierte una paradoja entre la ubicación teórica asignada a los asuntos de la tierra urbana y el abordaje empírico. La matriz teórica que sustenta la mayoría de ellos considera a la tierra urbana como el soporte de las relaciones sociales, por ende, el soporte físico del desarrollo urbano. Sin embargo, el abordaje empírico es débil, en especial comparado con otras temáticas como las referidas al proceso de urbanización, las políticas habitacionales, las relaciones entre municipalidades y comunidades, entre otros.

El tema del suelo urbano es considerado emergente y, salvo excepciones (como México, Brasil, Colombia y parcialmente Chile), no ha tenido un desarrollo importante. Incluso se considera que nuestro nivel de conocimiento sobre la tenencia de la tierra es básico y general (Hardoy, 1997).

En términos teóricos, la investigación sobre tierra urbana, desarrollada a partir de los años 70, ha asumido como referentes los trabajos producidos por la denominada Escuela Francesa de Sociología Urbana" (Lipietz, 1974; Lojkin, 1979 y Topalov, 1979), e incluso ha realizado contribuciones en un plano teórico (Jaramillo, 1994), que sostienen la necesidad de distinguir un marco analítico para el estudio de la tierra en general del tema específico de la tierra urbana.

Las publicaciones comparten el punto de partida del análisis crítico (un abordaje histórico estructural a partir de la división del trabajo social), ubicando el despliegue del capital como nudo central explicativo en la demanda de tierra, y el predominio de la generación de ganancias y su articulación con la apropiación de rentas urbanas. De acuerdo con el énfasis que se plantea el rol de la

propiedad, la renta será entendida para Lipietz (1974) como un *tributo*, es decir, la fracción de ganancia que el capital promocional realiza en la producción capitalista de la vivienda y que el propietario fundiario está apto para apropiarse; o según Topalov (1979) y Jaramillo (1994) como un *sobrelucro*: una ganancia superior a la normal, apropiado por alguien ajeno al proceso de producción y a su control.

Asimismo, Jaramillo (2003) señala una diferencia entre la noción de renta urbana y renta rural. El sentido de la existencia social de la tierra rural es su potencialidad de sostener un ciclo vegetal a partir del cual se estructura un proceso productivo: la agricultura. En la ciudad consiste en soportar un “espacio urbano” donde se despliegan una serie de actividades siendo la tierra apenas un soporte. Para que estas actividades se puedan desarrollar es necesario que la tierra sea adaptada, es decir, debe ser “construida”. En suma: lo que se produce en el suelo urbano y se consume para las actividades son las edificaciones.

El proceso productivo de la construcción, organizado en términos de la lógica capitalista, da lugar a la formación de un conjunto de rentas en relación, constituyendo la dinámica organizadora y estructurante del proceso de edificación de la ciudad. Así, mientras que en la tierra rural aparece un solo conjunto de rentas por su “articulación simple”, en la urbana, dada su “articulación compleja” (articulación primaria, articulación secundaria) aparecen dos tipos de rentas: las rentas primarias, ligadas a la construcción y las secundarias, vinculadas a las actividades o usos. Las dos influyen y se entrelazan para modular los precios de los lotes en la ciudad.

Jaramillo (1994, 2003) reformula algunos de los aspectos planteados por otros autores (específicamente Marx) e incorpora nuevas nociones sobre los tipos de renta, con la intención de que los conceptos sean realmente útiles en la actualidad. Al respecto, expresa que las “rentas primarias” poseen tres modalidades: *absoluta urbana*, que es la que comparten todos los terrenos urbanos independientemente de sus circunstancias particulares; *diferencial tipo I*, son las particularidades en el proceso productivo de la construcción referidas a la edificabilidad y localización; y *diferencial tipo II*, desprendida de la diversa intensidad aplicada a los terrenos encarnándose en un fenómeno de gran relevancia: la producción en altura. Por otro lado, detalla las “rentas secundarias” divididas en cuatro tipos: *diferencial de comercio*, referida a la localización; *monopolio de segregación*, vinculada con la disposición de pagar un sobreprecio por un sitio con una determinada identificación o estrato social; *diferencial de vivienda*, que también tiene una modulación paulatina en el espacio; y por último, *industrial diferencial y de monopolio*, que surge en la medida que haya distintas condiciones para la producción industrial en la ciudad, siendo generalmente indiferente su localización, salvo que el Estado reglamente una zona en particular.

Las diversas modalidades de rentas urbanas se combinan y superponen sobre los terrenos. Cada lote soporta simultáneamente distintos tipos de utilidades: en primer lugar, la absoluta urbana que comparten todos los terrenos; en segundo término, una o dos primarias; y finalmente, sostienen una de las secundarias siendo la más elevada la que se manifiesta en el mercado. La combinación de las rentas sobre cada lote conforma la

renta total y es esta categoría la base de los precios del suelo urbano (Jaramillo, 1994). En esta misma dirección, Eckert (1990) expresa que el precio de la tierra urbana está establecido por el principio del “mejor y mayor uso”. Es decir: el suelo no sólo vale en relación a lo que sobre él pueda edificarse sino que también depende del uso potencial que se proyecta a partir de la edificación. Igualmente los precios serán influenciados por la oferta y la demanda de este mercado de carácter imperfecto. Cabe señalar que sobre los precios de tierras se ha tenido un relativo desarrollo y su producción ha sido intermitente y desestructurada (Carrión, 1987; Jiménez, 1997).

Además, en la ciudad existen otros factores que generan movimientos del precio en los terrenos que tienen diversas características, convergen y se entremezclan. Se pueden distinguir tres tipos. En primer lugar, los “movimientos estructurales generales” cuyo incremento en el precio tiende a afectar a la totalidad de las tierras de la ciudad o a conjuntos extensos de ella. Generalmente es ascendente y su ritmo es pausado y gradual. En segundo término, los “movimientos coyunturales generales” que obedecen a fenómenos transitorios. Por lo general responden a oscilaciones en mercados con los cuales está conectado el valor de la tierra y que a través de aceleraciones y desaceleraciones en la demanda transmiten sus fluctuaciones al precio de los terrenos. Por último, los “movimientos estructurales particulares”, que consisten en movimientos bruscos que sufren determinados terrenos por efecto de la transformación de la estructura urbana. Existen dos determinantes principales para este tipo de movimientos: el cambio de usos y el aumento de las densidades.

En el presente debate, el mercado del suelo es un emergente de la teoría de la renta de la tierra. Topalov (1984:240) lo define como “el lugar social en el que se intercambian parcelas de terrenos que sufrirán un cambio de usos, es decir, por regla general que serán soporte de la construcción de edificios destinados a distintos usos”.

Generalmente, la demanda no compite por el suelo para su consumo directo sino por el tipo e intensidad de usos que se espera habilitar para su desarrollo a partir de cuestiones económicas y regulaciones urbanas, es decir por una “demanda derivada”. Asimismo, cuando se refiere al consumo para el acceso propio a la vivienda, la “demanda final” está determinada por los niveles de empleo e ingreso, el poder adquisitivo, la disponibilidad de financiamiento, las tasas de interés, los costos de transacción y, en consecuencia, los valores de la tierra urbana (Eckert, 1990).

La oferta efectiva suele ser casi tan diversa como la cantidad misma de lotes que se venden. El mercado de tierras no posee homogeneidad de bienes, como sucede en otros mercados que tienden a ser perfectamente competitivos, siendo el carácter no reproducible del suelo urbano una de sus características principales (Topalov, 1979). Además, la particularidad de irreproducible hace que la oferta de suelo sea rígida y escasa. Según Morales Schechinger (2005) se presentan tres tipos de oferta: *física*, que depende principalmente de factores físico-geográficos; *jurídica*, que se subordina a las regulaciones urbanas que establece el Estado; y *económica*, que combina las dos anteriormente mencionadas, refiriéndose a la disponibilidad efectiva de lotes en el mercado.

El papel restrictivo del mercado formal de tierras, sumado al reciente proceso de valorización del suelo urbanizado, producto principalmente del crecimiento económico, ha aumentado la dificultad de acceder a la tierra y la vivienda propia por parte de grandes sectores de la población en nuestro país y en América latina. Asimismo, existe una tendencia a privilegiar el estudio de la situación de los sectores de menores ingresos, y las modalidades específicas que abordan una diversidad de agentes como propietarios, promotores inmobiliarios y el Estado, entre otros (Jiménez, 1997; Smolka, 2005).

Ahora bien, la condición formal o informal del mercado de tierras agrega un elemento de transacción económica relacionando la temática con el ordenamiento jurídico. En este punto se recoge una de las novedades del pensamiento urbano social latinoamericano. Como ha puntualizado Azuela (1989) los estudios urbanos han disociado, como si fueran dos entidades separadas e indiferentes entre sí, los procesos sociales urbanos de las instituciones jurídicas que tratan de regularlos. Sólo a costa de romper tal división es posible mostrar que el orden jurídico impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales y que por ello también forma parte de la realidad social. Esta consideración representa un avance en la investigación frente a las limitaciones ofrecidas por la aproximación estructuralista acogida por la comunidad académica en los años 70. En particular, aporta en el entendido que en temas como la tenencia de la tierra, los derechos de propiedad y el propio mercado de tierras las dimensiones económicas y jurídicas son intrínsecas e inseparables. Un ejemplo claro de ello son los “derechos de propiedad”: nadie es dueño de una

propiedad privada (bien económico) “porque quiere” sino porque existe un orden jurídico que así lo sanciona.

Las instituciones jurídicas son reguladas por el Estado, quien tiene una incidencia decisiva en el mercado de suelo. Su análisis específico es importante no solamente para comprender plenamente este ámbito, sino para abordar un tópico que tiene una gran trascendencia tanto en el desarrollo urbano contemporáneo como en la vida social toda: la política estatal sobre el suelo. Entendiéndose como política a una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos por el Estado a través de propuestas de regulación. Asimismo, entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto (Brugué y Gomà, 1998).

Las “políticas urbanas” constituyen una de la dimensiones espaciales del Estado de bienestar y la regulación pública de la división económica y social del espacio. Éstas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación pública de la ciudad, si no se quiere que ésta sea el resultado estricto de la lógica del mercado. El ámbito sustantivo de la política urbana incluye los siguientes sectores de actuación: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos.

Dentro de la política urbana estatal, las que se ocupan del mercado de suelo poseen diversos caminos a través de los cuales el Estado impacta y moldea. Jaramillo

(2010) distingue cuatro líneas fundamentales: la vía fiscal con la cobranza de impuestos y otros mecanismo como la captación de plusvalías; la reglamentación urbana vinculada a normas que modifican los indicadores, principalmente sobre los usos de suelo y las densidades constructivas; el suministro de recientes infraestructuras y por último, el rol del Estado como agente inmobiliario, tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido.

La reglamentación urbana adopta una heterogeneidad de instrumentos, con distintas escalas y tópicos de actuación, permitiendo la utilización racional de los recursos, considerando las oportunidades y las necesidades más urgentes. Es decir que la ciudad cuenta con diversas herramientas de ordenamiento general y de carácter específico, enmarcados dentro de un Plan General.

El despliegue del capital en el territorio y las regulaciones que intentan dominar el mercado, junto a una lógica de mayor alcance, producen transformaciones urbanas. Casariego Ramírez (1995) menciona que los procesos de cambio físicos están íntimamente relacionados con los procesos de globalización de la economía y, en particular, con el tratamiento académico que se ha dado al fenómeno del surgimiento de una red de “ciudades globales”. Las metrópolis son inducidas por un intenso proceso de concentración del poder económico, y desde las cuales se ejerce el control y la dirección de la economía mundial. La configuración de estas ciudades, según Sassen (1998), se basa en siete hipótesis: complejidad y dispersión, subcontratación, economía de aglomeración, libertad de movilidad, sistemas urbanos transnacionales y reducido rol de los gobiernos, profesional y empresas de

alto nivel de ingresos que aumentan las desigualdades y la creciente informatización de una serie de actividades.

El instrumental teórico de los modelos de expansión de las ciudades producidos en el mundo anglosajón (en particular en los Estados Unidos) no ha tenido aquí mayor incidencia. Más bien existe una tendencia a reconstruir una teorización particular para la urbanización latinoamericana. Estas ciudades mantienen los patrones tradicionales. Los ejes radiales y sectoriales del desarrollo y las expansiones urbanas aún subsisten, representando el principio de organización espacial fundamental. Sin embargo, aparecen rasgos destacados de una nueva geografía urbana. Éstos derivan del crecimiento y el consecuente desencadenamiento de nuevas modalidades de expansión: suburbanización, policentralización, densificación vertical, resignificación de segmentos urbanos, fragmentación socio-territorial, entre otros (Barenboim, 2010a).

En consecuencia, la globalización, el desarrollo tecnológico y la reforma del Estado tienen ciertas implicancias en el espacio de la ciudad, en la planificación y en las políticas urbanas. En estos escenarios, los gobiernos locales emergen como impulsores del desarrollo para suplir las inequidades y posicionarse frente a las nuevas demandas del modelo, y los bloques supranacionales tienden a desdibujar las fronteras nacionales y contribuyen al fortalecimiento del espacio local (Falú y Marengo, 2002).

1.2. Investigaciones realizadas en la Argentina

El desarrollo económico de Argentina en los años post crisis 2001-2002, ha tenido al sector de la construcción como uno de los motores de la reactivación. El crecimiento de la demanda de suelo urbano es en gran medida, ya sea para producción, servicio, comercio y residencia, entre otras actividades, donde generalmente los operadores inmobiliarios atraen inversiones para los sectores de mayor ingreso. Esto ha derivado en un incremento exponencial del precio del suelo urbano, afectando particularmente a las clases medias y a los sectores de menores ingresos, quienes en un contexto de crédito prácticamente inexistente ven impedido el acceso al suelo y viviendas en el mercado formal. Sumado a lo antedicho, coexisten la insuficiencia de la llamada vivienda de interés social, la inadecuada inversión en infraestructura y servicios por parte de sectores públicos y privados, la inapropiada distribución de los ingresos y la pobreza.

La situación descripta pone en tensión a los gobiernos locales, los organismos de vivienda, la población local y los inversores privados. La problemática presenta cuestiones estructurales que se enfrentan con la necesidad de modificaciones de paradigmas de la actuación pública, las políticas regulatorias del desempeño de los mercados y los instrumentos de regulación para el suelo urbano.

En este contexto, los autores que abordan la temática en Argentina intentan dar a conocer con mayor profundidad las lógicas y formas de comportamiento del mercado del suelo urbano, para luego compenetrarse con experiencias en el desarrollo de instrumentos

específicos y/o de nuevas formas de actuación pública en las emergentes dinámicas urbanas. A continuación se hará una breve mención de algunos de ellos y sus líneas de investigación.

Nora Clichevsky, principal referente en dicha temática, analiza el funcionamiento del mercado de tierras formal e informal, las vinculaciones con los sub-mercados, los tipos de renta, la distribución del ingreso y dinámica social con la producción del suelo urbano y su expansión sobre la periferia, a modo de contexto general en la Argentina (2006) y, en particular, en la ciudad de Buenos Aires (2001, 2008). Aquí incorpora la cuestión del desarrollo inmobiliario, la gestión urbana y los instrumentos de intervención urbanística locales. Mignaqui (1998) y Szajnberg (2006), ambas en la misma línea de investigación, abordan el tema de la tierra urbana como una unidad temática “vivienda-suelo”, entendiendo a la tierra como una componente de la vivienda. Las autoras analizan la producción del espacio residencial desde las perspectivas de la dinámica inmobiliaria y las políticas urbanas. Duarte (2006) analiza la dinámica del mercado de suelo, principalmente la formación de los precios en la ciudad de Buenos Aires y lo relaciona con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno local. Urriza (2003) aborda el mercado de suelo en Bahía Blanca con el fin de analizar los elementos explicativos de la actual estructura de precios de la tierra. El trabajo incorpora los efectos de los precios en la configuración urbana y socio-espacial de la ciudad, en especial de la periferia. Cravino (2006) se aboca específicamente al mercado informal donde caracteriza el origen y desarrollo de la dinámica inmobiliaria en las villas de Buenos Aires, entendidas como barrios delimitados, unidos y separados

al mismo tiempo, de la ciudad legal. Fernández Wagner (2009) señala que a pesar del crecimiento económico y la mayor ejecución de obras públicas, produciendo un boom de los mercados inmobiliarios y registrándose valorizaciones extraordinarias, se acrecienta la escasez de suelo para urbanizar. Analiza los problemas con el acceso a la ciudad para una parte importante de la población. La reciente tesis doctoral de Baer (2011) aborda el mercado formal del suelo urbano y el desarrollo inmobiliario, también haciendo énfasis en la dificultad de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en Buenos Aires y su contexto metropolitano, durante la década 2000-2010. Con respecto a esto último, Barenboim (2011a) propone nuevas alternativas de producción de suelo urbano y la facilitación de su acceso en la localidad de Campana, a partir de un diagnóstico integral de su situación actual (índice poblacional y localización, cobertura de infraestructura y servicios, disponibilidad de suelo, normativas urbanas, vías fiscales, entre otros).

En referencia a las regulaciones, Pugliese (2002) indaga acerca de los tipos de relaciones que se verifican entre el régimen jurídico del suelo y los sistemas administrativos que le son propios, y los procesos urbanos acaecidos en las últimas dos décadas. Concluye que la verdadera reforma en materia urbana está por venir pero no centrándose en las normas sino en un verdadero pensamiento de lo urbano, transformado en políticas consistentes que articulen los intereses públicos y privados con equidad. Reese (2005) aborda la aplicación de las políticas públicas en la ciudad y el rol del Estado como conformador de espacio urbano. Expone la cuestión de los instrumentos de planificación haciendo

hincapié en la diferencia entre instrumentos formales (Plan Estratégico y Plan Urbano) y operativos (Planes Parciales y Proyectos Urbanos). Smolka (2007) analiza los distintos instrumentos referidos a la recuperación de plusvalías urbanas en la última década. Pérez (1995) estudia los procesos de gobierno de la ciudad y la gestión urbana haciendo mayor hincapié en los distintos actores involucrados en dichos asuntos. Cuenya (2004) analiza las políticas implementadas para la ejecución de los grandes proyectos de la ciudad de Buenos Aires. Los componentes son, por un lado, un fuerte apoyo estatal al capital privado y, por otro, un régimen político urbano en el cual los intereses públicos y privados se amalgaman para definir las decisiones de gobierno, utilizando como referentes a los proyectos de Puerto Madero y Retiro. Falú y Marengo (2002) trabajan sobre los nuevos consensos de políticas urbanas que buscan dar respuesta a la demanda de propuestas innovadoras para la gestión del desarrollo en la ciudad de Córdoba.

Otros estudios han incorporado el análisis de cómo las lógicas de la economía global y los procesos políticos, puestos en marcha en las últimas décadas, impactan en el desarrollo territorial. Torres (1993) introduce la temática a partir del estudio de los cambios en la estructura socio-territorial del conurbano bonaerense con la elaboración, análisis e interpretación de fuentes censales de períodos sucesivos. Identifica los distintos procesos de estructuración interna, tanto de la ciudad formal como de la informal, vinculándolo con los cambios políticos, demográficos, económicos y sociales. Silveira estudia el territorio, haciendo énfasis en las relaciones entre Estado y mercado, particularmente en la dinámica actual del poder público y las grandes

empresas. Esta división genera que los bienes de derecho común se vuelvan escasos y se sometan cada vez más a las lógicas del mercado (2008). Ciccolella (1998, 2000) aborda las cuestiones de las transformaciones urbanas, las dinámicas inmobiliarias y la evolución de los instrumentos urbanísticos, entre otros variables, vinculándolas al impacto de la reestructuración de la economía mundial y la reforma de Estado argentino sobre el área metropolitana de Buenos Aires. El autor hace énfasis en la fragmentación socio-territorial en donde algunas áreas se embellecen y modernizan mientras que en otras se profundiza la exclusión. El equipo dirigido por Herzer (2008) analiza el proceso de renovación que ha transformado algunos barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires. Reflexiona sobre cómo las transformaciones en el mercado inmobiliario modifican la morfología de los barrios, y se relevan las percepciones de los vecinos en torno a dichos procesos. En paralelo, analiza las consecuencias que tienen en la dinámica socio-política-territorial, las inversiones privadas (emprendimientos turísticos, comerciales y de servicios), junto con las inversiones públicas (defensas costeras, autopistas y redes viales) y otras políticas; así como el papel fundamental que juega el patrimonio como recurso para el desarrollo del turismo. Por último, Barenboim (2010b) realiza un análisis cartográfico y una teledetección de sectores periféricos al norte de la ciudad de Buenos Aires logrando la elaboración de un mapa temático, el cual identifica la situación real de áreas como Tigre y San Fernando.

1.3. Resultados obtenidos en la ciudad de Rosario

En la ciudad de Rosario no existen estudios que abarquen todos los componentes que comprenden tanto el mercado del suelo como su regulación en la Periferia. Tal como se ha mencionado anteriormente, hay escasos estudios sobre el Frente Territorial. Entre los resultados obtenidos en los últimos años se mencionan las investigaciones que suponen una aproximación al tema.

Bragos (1991) introduce la temática del mercado de suelo a partir del análisis de las particularidades de su funcionamiento. Intenta dar cuenta de cómo el capital inmobiliario interviene en el proceso de construcción de la ciudad, tomando como unidad de estudio al área central, siendo ésta donde prácticamente se concentró toda la actividad durante el período comprendido entre los años 1965 y 1985. Posteriormente, Castagna en conjunto con el Lincoln Institute of Land Policy (2006, 2009), realizó dos estudios significativos en Rosario. El primero analiza el mercado del suelo desde una óptica cuantitativa, aplica métodos estadísticos y define las variables (localización, accesibilidad, disponibilidad de infraestructura y servicios, escasez relativa, características constructivas, normativas, entre otras) que impactan en la formación del precio de la tierra. El segundo se refiere al mercado informal de suelos en el cual identifica los asentamientos irregulares en la ciudad logrando un acercamiento a su funcionamiento. Clichevsky (2009) realiza un trabajo ejemplificado en la ciudad de Rosario, cuyo objetivo general es identificar una metodología para la utilización de la tierra vacante en las ciudades y áreas metropolitanas latinoamericanas y así poder solucionar el acceso del suelo de la población pobre urbana. La

técnica permite cuantificar y describir el suelo vacante cercano a los asentamientos informales, clasificándolo por categorías de posible utilización y oferta a la población de bajos ingresos. Cuenya (2009) analiza una experiencia concreta de movilización de plusvalías en torno a un gran proyecto urbano, Puerto Norte, entendida como la generación, captación y redistribución de la valorización del suelo por parte de los agentes públicos y privados involucrados en el gran proyecto. Finalmente, Barenboim (2010c) explica, a modo de contexto general, la evolución y desarrollo del mercado inmobiliario en Rosario, el cual ha tenido un comportamiento enormemente dinámico, operando generalmente con gran libertad y sufriendo diversas variaciones en los últimos doce años. A partir de la descripción del proceso de densificación en la construcción, expone los distintos componentes para su comercialización (incluyendo las relaciones entre la oferta y la demanda, los tipos de mercados, los agentes involucrados y las formas de financiación) y los precios generales del suelo.

En relación a las políticas e instrumentos urbanísticos, Bragos analiza los distintos instrumentos de ordenamiento vigentes en la ciudad con relación a los procesos de transformación urbana más recientes (1998). También ha realizado un trabajo junto a la becaria Barenboim (2011) donde abordan las normativas de ordenamiento urbano para el Frente Territorial en la ciudad de Rosario. Identifican y analizan las distintas reglamentaciones particulares vigentes, dirigidas primordialmente a la localización industrial y nuevas urbanizaciones, intentando componer los lineamientos generales que orientaron la política municipal en materia urbanística en la Periferia. Asimismo, mencionan una normativa provincial para

el caso de las grandes superficies comerciales. En esta misma dirección, Barenboim (2011e) amplía dicho estudio exponiendo los lineamientos que aparecen en los instrumentos generales de la ciudad, particularmente en las distintas versiones de los planes urbanos y luego las normativas particulares, como la sanción de planes especiales, planes de detalle, entre otras reglas, en estos últimos diez años. En relación a los instrumentos generales, hay una serie de normas previas más allá de los planes urbanos, que pretenden orientar la construcción del espacio periférico de la ciudad. La elaboración y aplicación de la ordenanza de urbanizaciones y subdivisión del suelo de Rosario ha sido estudiada por Mateos (2000, 2003). Smolka (2007), representante del Lincoln Institute junto con el Programa Rosario Hábitat, ha analizado la gama de instrumentos que se aplican en la ciudad para la captación de plusvalías, siendo una experiencia trasladable a otras urbes de América latina. También Ganem (2007) estudia las plusvalías urbanas capturadas por la hacienda local a través de los distintos instrumentos y las problemáticas que presentan la aplicación de algunos de ellos. Por último, el trabajo de Rondina (2007) analiza la conformación de un régimen del uso del suelo que resuelva las tensiones generadas por el ordenamiento urbanístico al regular el derecho de propiedad inmobiliaria.

Un antecedente importante sobre las transformaciones urbanas es la investigación “Un observatorio de la dinámica territorial. Periferia y políticas públicas en Rosario” (Bragos, 2002). En este trabajo se estudian las transformaciones urbanas promovidas por la construcción de grandes infraestructuras territoriales en localidades seleccionadas del área metropolitana de

Rosario. Sumado a eso, el autor junto a Gamba, Ochoa y Vassallo, realiza dos trabajos enfocados en el Frente Territorial: el primero identifica aquellos proyectos que se van ejecutando en la Periferia a partir de las acciones y determinaciones del gobierno local en materia de ordenamiento territorial (2010); el segundo, describe las condiciones físico-funcionales que hoy presenta dicho sector, como así también las tendencias recientes del proceso de urbanización (2011). De igual forma, Herzer (2005) estudia la situación del hábitat en el área metropolitana de Rosario pero en materia de suelo y vivienda. El trabajo presenta una caracterización de dicho sector y la necesidad de la generación de una instancia metropolitana para lograr un avance en la generación de políticas públicas. En la actualidad, la concepción del territorio implícita en las decisiones de política pública, está vinculada al territorio y los compromisos de gestión municipal o comunal, siendo las administraciones locales tradicionales las que ejercen dentro de los límites de su distrito. Otro estudio de gran valor es el dirigido por el equipo de Martínez de San Vicente (2011) orientado también a las transformaciones metropolitanas, realizando un estudio comparativo de los modelos de urbanización Área Metropolitana Rosario y el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. Por último, Barenboim (2011b) propone una lectura operativa de las múltiples modalidades de estructuración, crecimiento y transformación territorial que se produjeron en la ciudad de Rosario a lo largo de su historia. Al mismo tiempo, detalla los instrumentos previstos en las diferentes etapas para orientar los procesos urbanos. La intención es contrastar “la ciudad real” y “la ciudad planificada”. Por otro lado, la autora (2010d) en su tesis de maestría analiza y evalúa

las consecuencias de la política urbana municipal en el proceso de transformación edilicia, enfocadas a un área central de valor patrimonial: “Barrio Pichincha”, en la última década (1998-2009).

En resumen, las investigaciones presentadas rescatan cuestiones tales como: la determinación de quienes se apropian de los beneficios rentísticos, las distintas modalidades de renta de suelo vinculadas con la estructuración del espacio urbano, la relación entre los usos de suelo y los precios de la tierra, las articulaciones complejas del mercado de suelo, las diferencias entre el mercado formal e informal, las posibilidades y dificultades para el acceso a la tierra, los efectos concretos en la ciudad a partir de la disposición de las normativas, los crecimientos y las transformaciones urbanas, los distintos usos de suelo y tipos de propiedad, entre otros temas que son considerados para la formulación del presente libro.

CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE SUELO EN LA PERIFERIA ROSARINA

El mercado de suelo de la Periferia es abordado en el contexto económico y del sector inmobiliario de la ciudad de Rosario. Las entrevistas a los agentes distinguidos y los artículos de revistas inmobiliarias son de gran aporte a la investigación.

En un primer momento, se exponen los efectos que produce el desarrollo económico e inmobiliario local en el borde territorial. Luego, se exponen las peculiaridades de la oferta efectiva y la demanda real. Posteriormente, se abordan los distintos tipos de mercado, siendo los principales el residencial y el industrial.

2.1. Desarrollo económico y efectos en el mercado inmobiliario

La conducta de la economía rosarina es “procíclica”: en momentos de bonanza económica crece por encima de lo que lo hace el producto; y en períodos de recesión, exhibe una merma mayor a la media. Además, en algunas partes, los efectos se manifiestan de manera más acentuada como en el caso del mercado inmobiliario (Ghilardi, Romero y Yoya, 2005).

A principios del siglo XXI, la crisis económica que motivó la caída del gobierno nacional, generó el quiebre de bancos, el aumento de desempleo y pobreza y la suspensión de algunos sectores productivos, entre ellos la construcción. Por entonces Rosario contaba

con una gran cantidad de tierras urbanas vacantes, que no fueron alcanzadas por el boom de la edificación de los años 1970, particularmente localizadas en las áreas periféricas.² Los escasos loteos especulativos además eran posibilitados por una regulación que habilitaba la urbanización simultánea de todo el distrito (con la única condición de que el área no se encontrara afectada a inundaciones). Los terrenos estaban poco valorizados y en ciertos casos fueron vendidos a un bajo precio, alcanzando posteriormente altas tasas de rentabilidad, prácticamente cuadruplicándose el valor.

El borde territorial sólo contenía, en relación a lo residencial, operaciones privadas de loteo sin ninguna calidad urbana, operaciones unitarias de vivienda pública y asentamientos irregulares. También otros usos referidos a establecimientos industriales y depósitos (de distintos tipos y dimensiones), clubes privados, centros de comercialización y recreación (realizados a fines de los noventa). No obstante es en este período que comienzan a planificarse las nuevas urbanizaciones (barrios cerrados y abiertos), quizás de un modo más tardío que en otras ciudades del país, como el caso de la ciudad de Buenos Aires (Bragos, Mateos y Pontoni, 2003).

La Periferia Rosarina, en la presente investigación, es entendida como el borde urbano con el área rural:

² La tierra urbana es entendida, de acuerdo con el estudio para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizado por Clichevsky, como “una porción de tierra rural que ha sido convertida en urbana, según las regulaciones vigentes en cada realidad, que posee infraestructura básica y ambiente natural adecuado, sin riesgos y cuyos ocupantes poseen seguridad en la tenencia para la ocupación y el uso del mismo (escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico, según las distintas realidades de la región)” (Clichevsky, 2006: 9).

porción del territorio con menor grado de desarrollo que, en el ordenamiento urbanístico de la ciudad, adquiere el nombre de Frente Territorial. Además, de acuerdo con el Código Urbano, la Periferia comprende las siguientes áreas: Zona II (de borde y potencial expansión de la planta urbana), Zona III (de integración urbano-rural) y Zona IV (no urbanizable), establecidas en la vigente Ordenanza de urbanización y División de suelo N° 6.492/97 (ver Plano 1).

En este sentido, la clasificación urbanística del suelo se establece en función de las calidades de ocupación y regulaciones de construcción previstas y de la posibilidad de aplicar políticas diferenciadas y condicionadas por los niveles de servicios públicos y subdivisión. La totalidad del municipio ocupa una superficie de 178,69 km², de la cual 54% corresponde a la Zona I (área interior) y 46% a la Periferia (Zona II, 32%; Zona III, 12% y Zona IV, 35%).³

³ El Área Interior, denominada Zona I, cuenta con servicios e infraestructura en gran parte completos, edificación con usos diferenciados, sujeta a operaciones de renovación, completamiento, consolidación y urbanización complementaria en suelo intersticial vacante.

devaluación de la moneda y la falta de confianza en otras modalidades de inversión, originaron un fuerte impulso en la construcción. Los destinos de los fondos excedentes de las empresas, y también de las familias, registraron una considerable transformación. De este modo, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la inmobiliaria. Los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2010c).

El sector inmobiliario amplió las inversiones a distintas áreas de la ciudad. El mercado que anteriormente se reducía sólo al área central (limitada por el Bulevar Oroño y la Avenida Pellegrini), se extendió a la zona inmediata, la segunda y tercera ronda de bulevares. Del mismo modo tuvieron gran desarrollo los espacios principales de algunos barrios, normalmente sobre las avenidas de mayor jerarquía; la Periferia, principalmente el sector que comprende el distrito noroeste y, en esa misma dirección, los municipios de Roldán y Funes en el Área Metropolitana. Cabe señalar que el centro no perdió su importancia. Sin embargo la ciudad continúa, hoy día, creciendo, completando y extendiendo su planta urbana.

La variedad de usos y de formas en la Periferia Rosarina, sumada a los aumentos demográficos y productivos fueron acompañados de una cierta valorización inmobiliaria. Esto se debió a que se ha encontrado allí un lugar meritorio por las grandes obras de infraestructura, la concentración de equipamientos recreativos y deportivos, la localización de algunos centros comerciales, la posibilidad de contar con espacios verdes, la disponibilidad de los terrenos (generalmente de mayores

dimensiones que en otros sectores) y los bajos costos de los lotes e inmuebles en relación a la ciudad central consolidada, entre otras cuestiones. Contrariamente, continúan los desequilibrios socioeconómicos, la marginación y la exclusión entre amplios sectores sociales.

El mercado de suelo en las áreas urbanizables, zonas II y III (Ordenanza N° 6.492/97) se presenta en forma variada. La compra-venta de casas es alta, los locales comerciales tienen otro ritmo (representando casos aislados) y los galpones poseen características diferentes y propias. Los agentes que se presentan son los mismos que en el resto de la ciudad, desarrollándose emprendimientos de mayor envergadura. Los promotores, empresas constructoras e inmobiliarias son generalmente locales, habiendo unos pocos provenientes de otras regiones, de acuerdo al proyecto en cuestión. Los inversores tienen las propiedades para uso personal, renta o venta.⁴ Los mercados no funcionan aisladamente sino que se articulan entre sí, tanto en relación a los agentes

⁴ Los inversionistas se caracterizan como pequeños ahorristas o fideicomisos, logrando una especulación inductiva. Los agentes productores desarrollan porciones de espacio urbano e inciden con su acción en ciertos lugares obteniendo sobreganacias. Los primeros son familias o profesionales independientes que ven a las propiedades como una opción convencional y segura para la colocación de fondos y de rentabilidad. Los segundos están vinculados a la edificación de viviendas en las nuevas urbanizaciones y en algunos casos en el Parque Empresarial Rosario. Éstos generalmente están organizados por los desarrolladores. Además, se han presentado inversores que no obtienen ganancia en la edificación. Los agentes conocen las tendencias del mercado y sólo compran terrenos, inmuebles en construcción (fideicomisos) antes de los incrementos de precio y posteriormente los venden, apropiándose de la diferencia de valor producida (especulación pasiva).

que actúan en ellos como a los productos, entre otros. La zona IV, estimulada como no urbanizable, está constituida por áreas retenidas. Los indicadores urbanos no son favorables para la construcción quedando como áreas de reserva para la ciudad.

En el año 2008 se desaceleró levemente la actividad económica, particularmente el sector inmobiliario, debido a la posible aplicación de una normativa para incrementar las retenciones a las exportaciones de granos, la crisis mundial proveniente del quiebre de grandes bancos en los Estados Unidos y los problemas derivados de la sequía. En la Periferia Rosarina se registró por entonces una reducción en la oferta de lotes (7,5%) siendo la más baja del período. Los propietarios y los compradores estaban a la expectativa de la resolución de dicho contexto político-económico, sin realizar prácticamente transacción alguna.

Entre mediados de 2009 hasta 2010 se impulsó nuevamente la actividad de la construcción y el mercado inmobiliario. El escaso impacto de la crisis internacional, la mejora meteorológica que permitió una buena cosecha, el crecimiento del PBI a 9,2% en Santa Fe (INDEC, 2010), junto a otras decisiones políticas y económicas del país, generaron una cierta seguridad en Rosario. Conjuntamente, el lanzamiento de créditos hipotecarios (nacionales y provinciales) por parte del gobierno comenzó a incrementar una nueva y pequeña demanda de los sectores asalariados. Sin embargo, la inflación a finales de año marcó una preocupación general, dado que impactaría especialmente en los sectores medios y pobres, localizados en la Periferia.

En suma, más allá de la realización de importantes obras públicas e implementación de nuevos instrumentos

de regulación, el sector público no logra estar a la altura del crecimiento privado. En correspondencia a la vivienda, las clases con ingresos medios y altos compiten por el mismo suelo que los más pobres. La Periferia había sido tradicionalmente el suelo con precios más bajos. Ahora, este gran consumo de suelo, impactaría directamente en la suba de los valores, asociado al crecimiento de la pobreza, lo cual generaría que las clases de menores ingresos no puedan acceder. Todo esto termina concibiendo una fragmentación socio-funcional inmensamente acentuada en la Periferia Rosarina. El crecimiento territorial tiene dos tendencias cada vez más marcadas: hacia el norte y noroeste la instalación de los nuevos emprendimientos residenciales y grandes establecimientos comerciales y recreativos; mientras que hacia el oeste y suroeste/sur la localización de las industrias y viviendas para población de ingresos medios-bajos, operaciones de obra pública, junto con el incremento de asentamientos irregulares.

2.2. Extensión de la oferta urbana

La oferta efectiva es tan diversa como la cantidad misma de lotes que se venden. El mercado de tierras no posee homogeneidad de bienes siendo el carácter no reproductible del suelo urbano una de sus características principales. A partir del relevamiento de los avisos de venta de terrenos publicados por el diario local La Capital, se pueden visualizar las áreas más solicitadas en la Periferia Rosarina.⁵

⁵ Los clasificados analizados corresponden a los días domingos durante el mes de abril de cada año del período analizado. Esto se debe a que es un período posterior a las vacaciones y de

A simple vista se observa que la evolución de lotes ofertados no fue constante. Ésta ha tenido dos bajas, una en el año 2002 y otra en 2008. La mayor cantidad de lotes se registra en los años 2005 y 2006, en los que hay un creciente nivel de actividad de la construcción. Asimismo, la oferta económica se concentra al noroeste de la Periferia, comprendiendo en la mayoría de los casos alrededor del 50% de los terrenos en relación a las otras tres áreas de los distritos norte, oeste y suroeste/sur (ver Tabla 1 y Plano 2).

Tabla 1. Relación entre los distintos distritos que componen la Periferia Rosarina y la cantidad de lotes ofertados por año, 2001-2010.

Distritos	Cantidad de lotes ofertados por año									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	3	3	6	5	5	5	11	5	3	3
Noroeste	27	25	20	19	24	25	17	13	25	22
Oeste	4	3	8	9	10	10	5	5	3	4
Suroeste/sur	5	3	6	9	6	13	6	7	3	5
Total Periferia	39	34	40	42	45	53	39	30	34	34

Fuente: elaboración propia sobre avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

comienzo de año, coincidente con un gran movimiento en la dinámica inmobiliaria. Se realizan planillas de cálculo mediante el software Excel conteniendo los siguientes datos: año de publicación, ubicación de lote (distrito y dirección), características de lote (ancho, largo, superficie y ubicación en la cuadra), precio del lote (unidad y m²) y oferente (inmobiliaria o dueño).

Plano 2. Distribución de lotes ofertados en la Periferia Rosarina. Período 2001-2010.



Fuente: elaboración propia sobre avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

Los terrenos ofrecidos en los avisos clasificados poseen superficies variadas. Contrariamente a las áreas centrales de la ciudad, en la Periferia inclusive los lotes más pequeños son de mayores dimensiones. Las superficies más propuestas son las menores a 500 m^2 (28%). Cabe aclarar que dicha cifra comprende hasta lotes de 120 m^2 , no registrándose áreas menores. Sin embargo, la mayor parte del sector representa lotes de grandes dimensiones, superiores a 500 m^2 hasta más de 5.000

m² (72%), concentrando el triple de los lotes del borde territorial de Rosario.

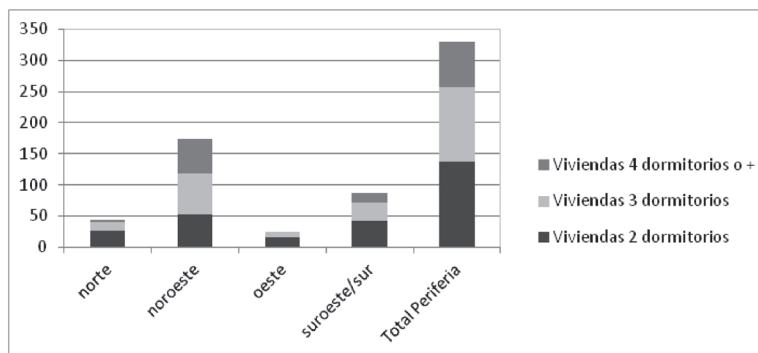
Durante el período analizado, la oferta de inmuebles se centra en gran medida en el mercado residencial y en menor grado en el sector industrial. La venta de locales comerciales es habitualmente nula en la Periferia.

El mercado residencial no presenta prácticamente edificios, salvo en algunos casos aislados de vivienda social como el Barrio Rucci. La tipología más ofrecida es la vivienda familiar de dos, tres y cuatros dormitorios, habiendo muy pocos casos de un dormitorio. Por lo que se podría decir que las residencias son de grandes dimensiones o por lo menos mayores a las de otros barrios más centrales en la ciudad. Además, dentro de las viviendas ofertadas se evidencian dos grandes grupos de acuerdo a la población destinataria y a la localización.

El primero se refiere a las viviendas de dos dormitorios y representa el 41% de las viviendas en la Periferia. Éstas se localizan en los barrios de menor valor adquisitivo como Nuevo Alberdi (norte), 7 de Septiembre (noroeste), Godoy (Oeste) y La Plata (suroeste/sur). Sin embargo, su distribución no es homogénea, siendo el distrito noroeste y sur/suroeste los de mayor concentración (ver Gráfico 1).

El segundo grupo de viviendas, concentra las de tres (35%), cuatro o más dormitorios (24%), orientadas a sectores de ingresos altos y medios. Las viviendas se concentran principalmente en las nuevas urbanizaciones, barrios cerrados y abiertos, al noroeste de la Periferia. En las otras zonas del borde territorial se observan menos cantidades (ver Gráfico 1). Éstas generalmente constan de dos plantas, cocina, living-comedor, tres o cuatro dormitorios, un dormitorio de servicio, cuatro o cinco baños, piscina, etc.

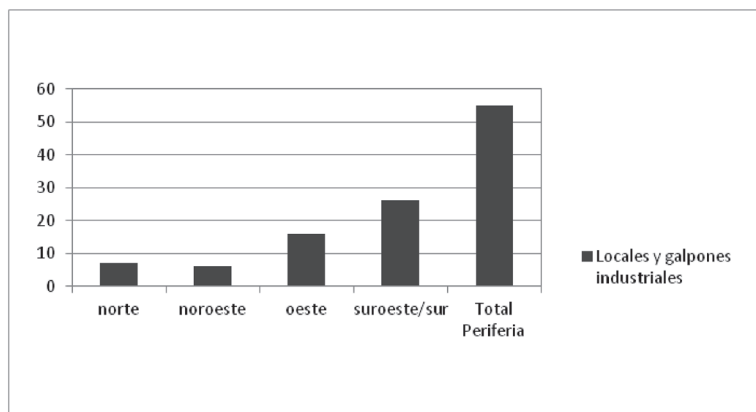
Gráfico 1. Relación entre los distintos distritos que componen la Periferia Rosarina y la cantidad de viviendas ofertadas. Período 2001-2010.



Fuente: elaboración propia sobre avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

El mercado industrial se visualiza con la oferta de locales y galpones de mediana y grande dimensiones. Las superficies de los mismos varían entre 200 m² y 8.000 m². Éstos se agrupan en el distrito Industrial Sector Eva Perón generalmente sobre avenida Godoy hacia el Oeste (29%) y en la Plataforma Productiva corredor Industrial Ovidio Lagos al Suroeste/sur (46%). Aún no aparecen inmuebles en el reciente Parque Empresarial Rosario (ver Gráfico 2). Cabe señalar que la ubicación de servicios e industrias en estos lugares ha sido favorecida por la aplicación del Código Urbano y el Programa de Desarrollo de Suelo Industrial, Rosario 2008-2018. La oferta jurídica que aquí se produce varía entonces mediante la restricción de un determinado tipo de actividad a partir de una regulación establecida por el Estado.

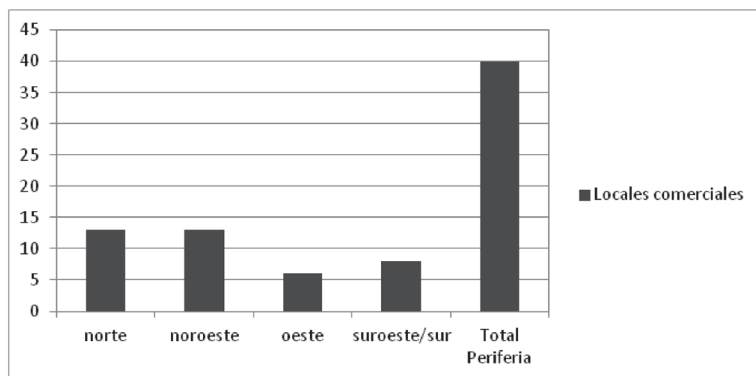
Gráfico 2. Relación entre los distintos distritos que componen la Periferia Rosarina y la cantidad locales y galpones industriales ofertados. Período 2001-2010.



Fuente: elaboración propia sobre avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

El mercado comercial es muy escaso: sólo se ofrecen algunos inmuebles de pequeñas y medianas dimensiones, entre 50 m² y 900 m² de superficie (ver Gráfico 3). Éstos se localizan en los distintos barrios de la Periferia. La mayor concentración se da en el norte (32,5%) y noroeste (32,5%), seguido del suroeste/sur (20%). En el área oeste prácticamente no hay comercios (15%).

Gráfico 3. Relación entre los distintos distritos que componen la Periferia Rosarina y la cantidad de locales comerciales. Período 2001-2010.



Fuente: elaboración propia sobre avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

En definitiva: la disponibilidad efectiva de lotes se concentra al noroeste de la Periferia. La gran mayoría de terrenos son de medianas y grandes superficies, entre 500 m² y más de 5.000 m². Los inmuebles más ofertados son las viviendas familiares (330 unidades) y dentro de ellas las de dos dormitorios. Luego, los otros dos mercados se localizan inversamente; las propiedades industriales se sitúan principalmente al sur y al oeste (56 unidades) y los locales comerciales, son muy pocos (40 unidades), ubicados generalmente al norte y noroeste.

2.3. Demanda real de la población

Las transformaciones económicas y sociales de la época modificaron la dinámica del mercado inmobiliario

y la demanda de nuevos espacios en la Periferia de la ciudad. Si bien por un lado continúan las problemáticas de la pobreza, la dificultad de acceso a la tierra y a la vivienda para sectores bajos y medios; por otro lado, conjuntamente con la proliferación de nuevas formas de organización del espacio residencial (de gran oferta en el sector), se demandan otras actividades como pequeños comercios o áreas industriales.

La principal demanda histórica se refiere a la disponibilidad de tierra para sectores de bajo y medios ingresos, habiendo una cierta preferencia de los agentes inmobiliarios por construir viviendas para la población con mayor poder adquisitivo. El incremento del precio del suelo obedece al aumento de la competencia de la demanda derivada sobre la oferta física, jurídica y económica del suelo; y en relación a ello, a la distribución territorial y el tipo de producto inmobiliario. Esto produce un gran déficit habitacional en otros sectores, que según declaraciones del propio intendente de la ciudad de Rosario “afecta a 50.000 familias” (La Capital, 2010).

La totalidad de la población pobre no logra ser absorbida en los conjuntos de vivienda pública producidos por el Estado en los últimos años. Asimismo, continúan incrementándose viviendas sin servicios y con escasa calidad constructiva. Hay una leve disminución de la población viviendo en asentamientos informales pero las cifras siguen siendo impresionantes. Al respecto, Clichevsky expone en su estudio sobre suelo vacante en la ciudad de Rosario los siguientes datos proporcionados por el Servicio Público de la Vivienda:

Los asentamientos irregulares de Rosario que se registraron en 1996 [...] corresponden a 22.006 familias y 110.212 personas. Es decir que la población que estaba viviendo en

asentamientos informales significaba aproximadamente el 11% de la población total de la ciudad. En 2008 [...] existen en Rosario 91 asentamientos precarios con 19.246 familias que totalizan 96.196 habitantes (Clichevsky, 2009:14).

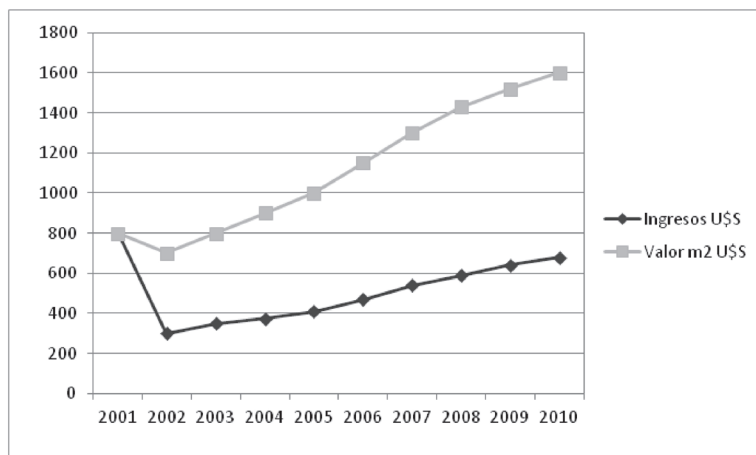
Una característica particular de Rosario, referida a dicha temática, es que los asentamientos se encuentran distribuidos prácticamente en toda la ciudad. Éstos se establecen a partir del primer anillo perimetral hasta el límite del municipio, tanto en la trama urbana consolidada, con la ocupación de intersticios en áreas vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, inundables, etc.), como en la Periferia. En esta última localización se estima que hay un cuarto del total de la población indigente, llegando a una cifra de 24.049 habitantes aproximadamente en el año 2008.

Los asentamientos irregulares forman parte del mercado informal y son consecuencia, en gran medida, del precio excesivamente alto de la tierra urbanizada. Además, contrariamente a las creencias populares, expone Smolka que “la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres.” (Smolka, 2003:1)

Por otro lado los sectores medios (especialmente los medios-bajos) no pueden acceder a su primera vivienda. El aumento del precio de los terrenos y de las viviendas, tanto sean éstas nuevas o usadas, no se relaciona con los ingresos. Se expone un crecimiento cada vez más asimétrico entre los sueldos y los inmuebles (ver Gráfico 4). A pesar de que los valores del mercado son menores en la Periferia que en la ciudad Central (aun considerando dentro de ella a los barrios menos atractivos), la evolución de los precios de las viviendas no se corresponde

con la evolución de los ingresos. Asimismo, en 2009 se lanzaron dos líneas de créditos nacionales y provinciales, destinados a familias con cierta capacidad de ahorro y de pago, que abarcan sólo un porcentaje del valor del inmueble, en el orden del 30% al 40%, resultando en algunos casos insuficiente el préstamo.

Gráfico 4. Evolución de los precios de la tierra y de los ingresos, valores promedios en la ciudad de Rosario (Período 2001-2010).



Fuente: Reporte Inmobiliario, 2001-2010.

El proceso de reactivación económica permitió también el renacimiento de muchas industrias que habían cesado su actividad. La demanda de suelo industrial vuelve a tomar vigencia a partir del 2003. En respuesta a eso, el Municipio plantea, a través del Programa de Desarrollo de suelo industrial Rosario 2008-2018, nuevos espacios funcionales para la radicación exclusiva de actividades económico-productivas y de servicios. Éstos

se localizan principalmente hacia el oeste y el suroeste/sur de la Periferia. Al respecto, Martinucci⁶ expone que:

[...] no es favorable que todo un sector sea industrial. Por ejemplo el barrio Acindar, ubicado sobre Av. Ovidio Lagos al 4000 en la ciudad de Rosario, fue construido con todos los servicios. Hay lindos chalets, de calidad, similar a los barrios europeos orientado a una clase media. No es un FONAVI sino un barrio jardín. En Madrid las personas de dinero viven en la Periferia. El Municipio, primero realiza la infraestructura y los servicios, después instala las industrias o las grandes empresas y por último, se establece la gente quienes poseen todo lo necesario para vivir y también trabajar allí.⁷

Cabe señalar que en algunas zonas designadas para establecer industrias no hay espacio suficiente para incorporar otros usos (residencial, comercial, etc.) o equipamientos. En los últimos años, dicha actividad se fue concentrando prácticamente en la Periferia, teniendo las áreas un cierto grado de consolidación edilicio como por ejemplo Distrito industrial sector Ovidio Lagos y Plataforma productiva corredor industrial Ovidio Lagos, Plataforma productiva Sector Ludueña, Tramo productivo y de servicios Sector Uriburu, Distrito Industrial sector Av. Perón. El PRODESI básicamente acentúa y regula esta tendencia. Solamente en el caso del Parque Empresarial Rosario, proyectado en un área rural, se podría implementar como una zona de usos mixtos.

Otras actividades, además de la residencial e industrial, comienzan a tomar protagonismo con el crecimiento

⁶ El contador público Daniel Martinucci es titular de GAMA Inmobiliaria y miembro de las Comisiones Directivas de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CADEIROS) y de la Federación Inmobiliaria de la República Argentina (FIRA).

⁷ Entrevista realizada a CPN Daniel Martinucci. Rosario, 28/11/11.

y la transformación de la Periferia Rosarina. El mercado comercial expone una fuerte demanda localizada en el área noroeste de la Periferia. Allí se ubican la mayoría de los nuevos emprendimientos residenciales (barrios cerrados y abiertos) en forma contigua sin la intervención de áreas con loteos tradicionales, en donde se alternan los usos de forma espontánea. Sólo se ofrecen algunos pocos inmuebles comerciales en los barrios aledaños de menor poder adquisitivo como Siete de Septiembre. Al respecto Lamas⁸ expresa que:

[...] el área es un gran núcleo cerrado donde no se puede ubicar un comercio. Por ejemplo en el Rosario Golf querés tomar un helado o ir a la peluquería y tenés que salir afuera del country. Dentro del club house sólo hay un bar y no hay almacén. En el barrio Fisherton sí hay comercios pero es más alejado y el barrio Estela Maris puede brindar servicios pero no comercios. Allí no entra nadie dado que es inseguro.⁹

Los nuevos emprendimientos han multiplicado la densidad poblacional y, en consecuencia, acelerado el movimiento comercial para su abastecimiento. Dicha demanda no ha sido resuelta aún, requiriendo la ubicación de locales de pequeñas superficies en el área. Lamas comenta el caso de un barrio abierto, que se encuentra en el límite externo de la Periferia Rosarina (enfrente de Aldea) pero es de gran interés:

La comercialización del barrio Osho 12 estaba destinada toda para hacer viviendas pero un comprador hizo un pequeño centro comercial con bar y otros pocos locales en un lote en

⁸ La arquitecta Marcela Lamas es agente inmobiliaria especializada en la comercialización de grandes emprendimientos residenciales de la Inmobiliaria y Desarrolladora Niza en la ciudad de Rosario.

⁹ Entrevista realizada a la Arq. Marcela Lamas. Rosario, 1/12/11.

esquina. Éste ha tenido un gran éxito en la zona. Considero debería incrementarse ese tipo de emprendimientos.¹⁰

La normativa urbanística de extensión de radicación de “usos complementarios” a la vivienda (Ordenanza N° 7.285/02) establece en estos barrios jardín, clasificados según el Código Urbano como distrito G3, que los comercios minoristas, de abastecimiento diario y periódico, sólo se permiten si están agrupados bajo la forma de “centro comercial”.

Asimismo, se está promoviendo el proyecto de un nuevo centro comercial, Fisherton Plaza Open Mall, enfrente del aeropuerto al noroeste de la Periferia. Éste prevé la construcción de un hotel, 45 locales comerciales y gastronómicos, un mercado, un área con consultorios médicos y odontológicos, un sector para entidades financieras y espacios públicos.

En síntesis: si bien la demanda de vivienda social es histórica, la continuidad de los asentamientos irregulares necesita una respuesta urgente por parte del Estado. De la misma manera, el gobierno debe hacerse cargo de la problemática de los sectores medios que, en otros momentos, podían acceder a su vivienda y hoy les resulta prácticamente una utopía. La carencia de lotes para comercios tradicionales en el área noroeste evidencia la falta de planificación urbana local, siendo útil el estudio de una posible modificación a la norma vigente. Por último, la demanda de suelo industrial resulta compensada a partir de la designación del PRODESI de nuevas áreas en la ciudad. Sin embargo, con el correr del tiempo habrá que evaluar el completamiento de dichos sectores y analizar si resulta eficiente la exclusividad de usos, en algunos casos.

¹⁰ Idem 9.

2.4. Mercado residencial y sus sub-mercados

En la última década el mercado residencial estuvo orientado a sectores de distintos ingresos de la población en la Periferia Rosarina. La polarización social continuó agudizándose, marcando una notable diferencia en los sub-mercados en cuanto a la ubicación, precios y tipología. Por un lado, la valorización del cuadrante norte y noroeste, consecuencia de una serie de procesos públicos y privados, continuó con la radicación de desarrollos residenciales orientado a los sectores de ingresos medios y altos. Esto provocó el traslado de las familias residentes hacia sectores de menor renta, generalmente ubicados en áreas degradadas de la ciudad o en la extensión metropolitana. Por otro lado, los cuadrantes oeste, suroeste y sur han quedado prácticamente paralizados. No tuvieron grandes inversiones sino urbanizaciones tradicionales que fueron ocupándose lentamente lote a lote y construyendo viviendas unifamiliares, conjuntos de vivienda pública y el crecimiento de asentamientos irregulares. Cabe señalar que esta última modalidad no se analizará en el presente libro dado que corresponde al mercado informal.

Existen diferentes tipologías constructivas que han tenido una cierta prevalencia en el período comprendido entre los años 2001 y 2010, según la oferta efectiva de los lotes e inmuebles, la demanda de acuerdo a los intereses y poder adquisitivo del destinatario, las posibilidades de construcción del Código Urbano, los distintos planes especiales y de detalles sancionados recientemente. Cabe señalar que la ocupación es de baja densidad, no habiéndose desarrollado prácticamente edificios o torres. Sólo se registran algunos casos para el destino

de vivienda social y Parques Habitacionales (Ludueña, Wilde y Newbery). La vivienda individual es usualmente el tipo de residencia que se promueve, como en el caso de Buenos Aires u otras localidades del país. En suma: en el mercado inmobiliario formal de la Periferia Rosarina se pueden distinguir diversas modalidades, categorizadas en los siguientes tipos:

a) Viviendas dispuestas en el loteo tradicional:

Las viviendas (unifamiliares o colectivas) dispuestas en el loteo tradicional, se ajustan a lo que establece el Código Urbano de la ciudad u otra normativa que lo actualice, de acuerdo al distrito urbano donde se establezca.

En el período de estudio la compra-venta de los inmuebles se ha incrementado, al igual que en el caso de las nuevas urbanizaciones. Éste se ha desarrollado de forma continua con diversas intensidades, generalmente mayores, sobre las arterias principales, centralidades barriales y sitios con disponibilidad de servicios e infraestructura. La construcción tiene operaciones de obra nueva y también de ampliación, y prácticamente no hay casos de demolición en la Periferia Rosarina.

Los prototipos más buscados son los de dos dormitorios, localizados hacia el noroeste y sur/suroeste de la Periferia, habitualmente para sectores de bajo y medio poder adquisitivo. Luego, en menor cantidad, los de tres, cuatro o más dormitorios, concentrados al sur/suroeste. Cabe señalar que en el relevamiento realizado durante el período 2001-2010, en los avisos clasificados, sobre la cantidad inmuebles ofertados según destino y los distintos distritos, el sector noroeste presenta altas cuantías en todos los ambientes. Sin embargo, no todas representan viviendas ubicadas en el loteo tradicional

sino en las nuevas urbanizaciones (barrios cerrados y abiertos).

Por último, con respecto al precio promedio del suelo, entre los años 2001 y 2010, los valores registrados son: al noroeste 68 U\$s/m², al norte 62 U\$s/m², al oeste 55 U\$s/m² y al sur y suroeste 50 U\$s/m².

b) Barrios abiertos

Los desarrollos son de carácter abierto, con continuidad del trazado oficial y poseen seguridad privada. El proyecto contempla básicamente el parcelamiento, quedando en algunos casos a criterio de los propietarios la construcción de los distintos prototipos de vivienda y en otros, impuesta por el urbanizador. Al respecto, Campodonico expresa que “la preferencia es de un lugar para vivir en el medio de la naturaleza y con las características de ‘barrio’, calles con poco tránsito [...] lo que permite disfrutar de una zona calma y segura” (Campodonico, 2009:1).

Los barrios abiertos en la Periferia Rosarina son siete: Portal de Aldea y Aldea Abierto (Aldea S.A.), Greenes de Fisherton (Greenville Desarrollos Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires), San Eduardo (ASS, empresa rosarina), Barrio Tango, Hostal del Sol y Sol Oeste (Vanzini S.A.).

La comercialización es creciente durante los años 2001 a 2010. Los emprendimientos son generalmente requeridos por personas de clase media, familias jóvenes que pueden acceder a terrenos más baratos que los de la ciudad central, y contar con un nivel de servicios de infraestructurales y condiciones paisajísticas favorables. La oferta es constante en todo el período y la demanda es cada vez mayor en los últimos años.

El tamaño de los lotes es desigual, alterando entre 300 m² y 2.080 m². Los precios de la tierra de los barrios abiertos son entre un 10 ó 15% más bajos que los de los barrios cerrados, pero más elevados (alrededor de un 10%) que los que se encuentran en el loteo tradicional en la misma zona. Si se los ordenara según el promedio de los precios del suelo por m², durante los diez años que comprende el período de estudio (2001 a 2010), de mayor a menor se encuentran: Portal de Aldea, Aldea Abierto, San Eduardo, Greenes de Fisherton, Hostal del Sol y Sol Oeste y por último, Barrio Tango (ver Tabla 2).

Tabla 2. Precio promedio de los terrenos (U\$s/m²) de los barrios abiertos de la Periferia Rosarina, en los diez años del período (2001-2010).

Barrios abiertos	Sup. Barrio ha	Sup. Lote m ²	Precio promedio U\$s/ m ² (01 - 10)	Situación actual
Portal de Aldea	45	600 y 1.200	70	consolidado
Aldea Abierto	42	450 y 900	70	consolidado
San Eduardo	65	1.032	68	consolidado
Greenes de Fisherton	12	800 y 1.346	68	consolidado
Hostal del Sol	120	1.040 y 2.080	65	consolidado
Hostal del Sol Oeste	65	1.040 y 2.080	65	consolidado
Barrio Tango	40	300 y 600	60	consolidado

Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

c) Pequeños condominios:

En los últimos años, dentro de los barrios abiertos o en el loteo tradicional, comenzaron a difundirse los condominios. Éstos son intervenciones unitarias privadas, ya sea por parte de un operador que construye el emprendimiento y posteriormente lo comercializa o

por el sistema de configuración previa de un consorcio de propietarios. La figura legal en la mayoría de los casos es la de “propiedad horizontal”. El emprendimiento posee un ingreso reconocible, prototipos de vivienda predeterminados, seguridad y expensas en común, en una superficie que no supera la hectárea. Los espacios de recreación son prácticamente escasos o nulos.

Cabe señalar que el fraccionamiento de un terreno para la ejecución de distintas viviendas fue prohibido a partir del decreto N° 1.379/11. Al respecto, el artículo 1° expresa que:

Déjase establecido que el concepto de vivienda individual admitida en los distritos G3 de acuerdo al cuadro ‘Clasificación General de los Edificios’ de la Sección 6° del Código Urbano, refiere a la posibilidad de construcción de sólo una unidad de vivienda por lote, no admitiéndose vivienda colectiva (Decreto N° 1.379, 2011:1).

En la Periferia se han desarrollado gran cantidad de estos emprendimientos, generalmente de entre tres y diez unidades. La superficie de los lotes oscila entre 200 y 600 m² aproximadamente. Un ejemplo de este tipo se encuentra en el barrio abierto Hostal del Sol, en la intersección de la Av. Jorge Newbery y la calle Álvarez Condarco, donde una parcela de 4.160 m² fue subdividida en ocho unidades, quedando cada una de ellas con una superficie de 520 m². Entre los años 2001 y 2010, el precio promedio del suelo es de 65 U\$/m².

d) Barrios cerrados:

Este tipo de urbanización comprende el proyecto de trazado y parcelamiento, incluyendo a veces la construcción de un edificio comunitario. Al respecto Bragos,

Mateos y Pontoni (2003:115) agregan que “está delimitada por cercos de distinto carácter (desde verdes y transparentes hasta la muralla de ladrillo) y cuenta con un estricto sistema de vigilancia y control de ingreso. Si bien existen disposiciones a observar en la construcción de las viviendas, no se ofrecen prototipos específicos.” A pesar de que no estén obligados a contar con equipamiento deportivo, en la ciudad de Rosario, algunos de ellos están afiliados a un club incluyendo canchas de tenis, golf, piscina, etc.

Al momento del presente estudio, hay ocho barrios cerrados en la Periferia. Los cuatro primeros, correspondientes a los Pasos del Jockey (Golf, Arroyo, Puente y Country) a cargo de Proyectos Urbanísticos S.A. y controlados por los directivos del Jockey club y el Fideicomiso del Jockey, se encuentran en lenta ejecución. Los otros emprendimientos, tres destinados a Aldea S.A. (Tenis, Lago y Golf) y el reciente Palos Verdes donde se encuentra la empresa de servicios EIDICO, están terminados pero aún poseen lotes vacantes en su interior. Todos están localizados en el extremo norte y noroeste de la ciudad.

Con respecto a la comercialización, a comienzos del período de estudio (entre los años 2001 y 2004) había una gran oferta, pero a finales de éste, la demanda superó a la oferta. Lamas dice que “cuando aparece la gran oferta de los countries, baja el valor de los terrenos e inmuebles en el barrio residencial de Fisherton, superando los precios a partir del 2007. Por ejemplo, sobre el Bv. Argentino están muy bajos los precios de las residencias”.¹¹ La sanción de una normativa que prohíbe la realización de barrios cerrados en la ciudad de Rosario, en el año 2010, también provocó una valorización de este tipo de urbanización (Ordenanza

¹¹ Ídem 9.

N° 8.725/10). Las figuras legales bajo las cuales se llevan adelante los emprendimientos son: fideicomiso, sociedad y cooperativa, como en el caso del country Palos Verdes. Cabe señalar que el mismo surge primero como un club y luego como un barrio exclusivo para socios y amigos de los socios. Además se constituye como el último establecimiento cerrado que se aprueba, ya que no hay chances legítimas para que se instale uno con las mismas características.¹²

Dentro de estos emprendimientos hay preferencias de los compradores por las localizaciones. Lamas explica que no todos los casos son iguales:

Por ejemplo Aldea Golf es un barrio cerrado donde viven personas jóvenes, con un alto poder adquisitivo y a las que le gusta practicar golf. Éste tuvo más demanda que los otros barrios cerrados y dentro del mismo hay una división. Los lotes que dan al golf (hacia el este) son los más caros y todavía no se ha construido demasiado; la parte central está absolutamente densificada y los terrenos que están sobre el ingreso del Nuevo al Aeropuerto Internacional Rosario (hacia el oeste) son los más baratos y de menor demanda. En Aldea Tennis es distinto, está densificado en el centro y en el extremo este que linda con Aldea del Lago, sin embargo la parte oeste está menos consolidada. En otros countries, está estabilizada la oferta y la demanda.¹³

¹² El Plan de Detalle “Palos Verdes Country Club” fue ingresado para su estudio, en el Concejo Deliberante, previamente a la sanción de la Ordenanza N° 8.725/10 de Prohibición de Barrios Cerrados en la ciudad de Rosario. Por tal motivo, cuando dicha norma se aprobó en diciembre de 2011, fue considerándose que el proyecto tenía derechos adquiridos. Esto habilitó el ya edificado country encuadrado en los terrenos del futuro Plan Habitacional Bouchard en Nuevo Alberdi. Así, el barrio privado deja de ser ilegal para definirse y ocupar la unidad de gestión número uno del total de cinco planeadas.

¹³ Ídem 9.

El tamaño de los lotes varía entre 450 y 1.300 m². Los valores de los barrios cerrados son más elevados que los barrios abiertos, entre un 10 ó 15% aproximadamente, dependiendo de los casos. Si se los ordenara según el promedio de los precios del suelo por m², durante los diez años que comprende el período de estudio (2001 a 2010), de mayor a menor se encuentran: Aldea Golf, Aldea Tennis, Aldea del Lago, Palos Verdes, Paso del Golf, Paso del Country, Paso del Arroyo y Paso del Puente (ver Tabla 3).

Tabla 3. Precio promedio de los terrenos (U\$s/m²) de los barrios cerrados de la Periferia Rosarina, en los diez años del período (2001-2010).

Barrios cerrados	Sup. Barrio ha	Sup. Lote m ²	Precio promedio U\$s/m ² (01 - 10)	Situación actual
Aldea Golf	21	1.200	80	consolidado
Aldea Tennis	43	900 y 1.200	78	consolidado
Aldea del Lago	29	1.200	78	consolidado
Palos Verdes	31	800 y 1.000	75	en construcción
Paso del Golf	38	800 y 1.300	75	en construcción
Paso del Country	13	450 y 600	70	en construcción
Paso del Arroyo	50	1.200	68	en construcción
Paso del Puente	46	800 y 1.017	68	en construcción

Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

e) Urbanización mixta (básica e integral)

El desarrollo es de carácter abierto y con continuidad del trazado oficial, constituido por un único proyecto de vivienda, infraestructura y equipamiento. El emprendimiento está generalmente compuesto por distintos programas y se lleva a cabo a través de un

convenio urbanístico entre la Municipalidad de Rosario y el Urbanizador, en el marco de lo establecido por la Ordenanza de Urbanizaciones N° 6.492/97.

Hay un solo caso en ejecución en la periferia de la ciudad de Rosario reglamentado por el Plan de Detalle Wilde y Newbery (Ordenanza N° 8.431/09). La urbanización abierta posee tres programas de viviendas diferentes: uno de viviendas unifamiliares organizado mediante un loteo de distintas dimensiones, otro bajo el régimen de viviendas colectivas o emprendimientos especiales y un tercero de viviendas de interés social. Además, la cesión por parte del Municipio de cien lotes afectados al desarrollo de este último. Por último, un área comercial y un edificio institucional.

Las superficies de los lotes de las viviendas unifamiliares son entre 225 y 400 m². Las unidades no están construidas, en consecuencia no se ha iniciado aún su comercialización en el mercado.

Cabe señalar que no se ha considerado en esta categoría al Parque Habitacional Ludueña (Ordenanza N° 7.932/05) debido a que el área fideicomisada, origen del Plan Especial, ya fue tratada cuando se mencionaron los barrios cerrados (Pasos del Jockey: Golf, Arroyo, Puente y Country). El resto de la norma se basa en un área complementaria, con loteo tradicional, que mantiene prácticamente los indicadores urbanísticos anteriores y determina sólo zonas de reserva para futuro desarrollo residencial y productivo.

f) Viviendas de carácter social

La intención es dar un breve panorama de las distintas situaciones de vivienda social en la Periferia de la ciudad, sin ser objetivo de investigación del libro. Dicha

temática es amplia y compleja, no estando en las lógicas tradicionales del mercado inmobiliario privado.

En la década del noventa, la reestructuración del Banco Hipotecario Nacional, transformado en sociedad anónima y privatizado, implicó la descentralización de la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), estableciendo un sistema federal hacia la provincia. En este contexto, hoy actúan en Rosario dos organismos en materia de vivienda: uno de carácter provincial, constituido por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) y otro municipal, el Servicio Público de la Vivienda (SPV).

El DPyU está orientado a grupos familiares no propietarios de vivienda, mayoritariamente de clase media y media-baja, con posibilidad de justificar sus ingresos (trabajadores en blanco: docentes, comerciantes, obreros, etc.). El financiamiento de la vivienda es con largos períodos de amortización y bajas tasas de interés, utilizando los fondos de FONAVI y de programas especiales de la Nación. Las operatorias que se han implementado son:

[...] programas de vivienda e infraestructura para entidades intermedias con financiamiento parcial, para proyectos realizados tanto por empresas como por entidades privadas sin fines de lucro. Las mismas ejecutan o contratan la ejecución y cofinancian parte del monto de la inversión. Las viviendas responden a diferentes tipos y tienen mayores superficies y mejores niveles de terminación que la de los programas donde el Estado financia el proyecto en forma completa. Programas delegados por convenio con municipios u otras entidades intermedias. El organismo ejecutor tiene el rol de ente financiero y auditor: el municipio o entidad intermedia es quien ejecuta las obras y en la mayoría de los casos financia el terreno y las obras de infraestructura. El tipo de

vivienda producida es variada y cubre una amplia gama de necesidades (Chajchir, Salgado, Vidal y otros, 2001:16-17).

Durante los años 2001 a 2004, se ha realizado un solo Programa de Vivienda e Infraestructura, financiado parcialmente para el Sindicato de Empleados Municipales, (250 viviendas de una superficie por unidad de 65 m² aproximadamente)¹⁴, al noroeste de la Periferia y tres Programas Delegados por Convenio con el Municipio, dos de ellos módulos habitacionales (158 unidades, Plan N° 5.010 y 5.012 y 240 unidades, Plan N° 5.014 y 5.019, de una superficie de 40 m²), destinadas al realojamiento de asentamientos irregulares, y un conjunto de viviendas para personas inscriptas en el DPVyU, adjudicadas por sorteo (96 viviendas de una superficie por unidad de 60 m²), todas localizadas al oeste de la Periferia¹⁵. De la misma forma, durante los años 2005 y 2006, dos conjuntos habitacionales más se terminan de construir, con la misma modalidad de este último Programa (118 viviendas, Plan N° 5.050 y 5.051 y 60 viviendas, Plan N° 6.079, de una superficie por unidad de 60 m²), al oeste y suroeste del borde territorial de la ciudad.¹⁶

¹⁴ Las viviendas construidas para el Sindicato de Empleados Municipales se localizan en la sección catastral 14°, entre las calles Provincias Unidas y Estrada.

¹⁵ Los módulos habitacionales se localizan en la sección catastral 17° entre las calles Colombes y Amenábar (Plan N° 5.010 y 5.012) y Límite del Municipio y 27 de Febrero (Plan N° 5.014 y 5.019) y el conjunto de viviendas, en la sección catastral 18° sobre Av. Rouillon y Av. 1815.

¹⁶ Los conjuntos habitacionales se ubican en la sección catastral 18° sobre las calles Biedma y Espirillo (Plan N° 5.050 y 5.051) y en la sección catastral 12° sobre Av. Francia y Acevedo (Plan N° 6.079).

A partir de 2004, se ponen en marcha los Programas Federales o Programas Extracupo, para intervenciones de gran escala, constituyendo un cambio importante respecto a la política de vivienda de la década anterior.¹⁷ La Nación financia y audita los trabajos que ejecuta el gobierno de Santa Fe. Al respecto Basualdo expone que:

[...] estos programas tienen financiación aparte de los recursos coparticipables habituales de los institutos provinciales de vivienda, con la particularidad de tener una asignación específica por cada obra y un fuerte controlador de la Nación en lo referente a la ejecución de las mismas (Basualdo, 2007:1).

En la zona norte del borde territorial, se ha evidenciado dos de estos programas: el Plan Federal I y el Plan Federal II.

El primero se ejecutó durante los años 2004 y 2006 y consta de 118 viviendas, de una superficie de 60 m² por unidad aproximadamente.¹⁸ La urbanización se realizó de la manera tradicional: la empresa propone el terreno y el precio de las viviendas. Dicha operatoria fue un fracaso, debido al incremento de los costos previstos, el desinterés de las empresas contratadas y la falta de coordinación entre la provincia y la Municipalidad, entre otras cuestiones.

¹⁷ Por medio de la firma de un convenio marco entre la Nación y las provincias, los Programas Federales apuntan a reducir fuertemente el déficit habitacional que afecta a una importante franja de la población, fortalecer la reactivación económica y contribuir a bajar los elevados índices de desempleo.

¹⁸ El conjunto de viviendas del Plan Federal I se encuentra en la sección catastral 13°, en la intersección de las calles Mocoletá y Blomberg, al norte del Barrio Rucci.

El segundo, denominado “Centro del Parque Habitacional Ibarlucea” o también “Zona Cero”, prevé la construcción de 4.500 viviendas (con equipamientos, infraestructura y espacios verdes), agrupadas en cuatro barrios contiguos: Centro, Nudo, Campo y Canal.¹⁹ Durante los años 2007 y 2011, se realizó el Barrio Centro involucrando una operación de 1.500 viviendas, divididas en siete polígonos diferentes (Ord. N° 8.064/06)²⁰. Aquí, hay un cambio de estrategia de la provincia respecto de los modos de disponer las tierras necesarias, no a través de la propuesta de las empresas sino de la expropiación en una localización particular de la ciudad.

La urbanización establece cinco prototipos de vivienda, con una superficie por unidad de entre 55 y 66 m². Los conjuntos son de planta baja, dos y tres pisos; los dos primeros son unifamiliares, y el último contiene unidades habitacionales o locales comerciales en planta baja y viviendas en los pisos superiores. Tanto la superficie de las unidades habitacionales como sus costos no varían según el lugar donde se ubiquen.

Los mecanismos para la adjudicación, en ambos casos, se basan en un registro único para toda la provincia

¹⁹ La provincia de Santa Fe es una de las más beneficiadas respecto de la asignación de viviendas, ya que se asignan 10.000 unidades. A su vez, el gobierno provincial decide construir 4.500 en la ciudad de Rosario (Pontoni, 2007:7).

²⁰ El barrio Centro del Plan Federal II, se ubica en la sección catastral 13°. Está delimitado por las calles Cullen y Ugarte, 1333 y su prolongación, Conway, N. Laguna, Salvat, Villa del Parque, Calderón, Cullen y Ugarte, lote A1, vías del ex FFCC Gral. Belgrano y Gráfico 34, S/D 2.

y sorteos esporádicos de acuerdo a la disponibilidad de viviendas. Al respecto, Pontoni²¹ expresa que:

[...] esto garantiza la transparencia, dado que antes algunas personas se anotaban en dos o más localidades de la provincia pero, por otro lado, no considera la antigüedad de la demanda, pudiendo estar las familias muchos años esperando su vivienda.²²

El último caso del DPVyU fue la relocalización del barrio “La Granada”, al oeste de la Periferia, en el año 2008²³. Aquí la intención fue trasladar a las familias que se encontraban en terrenos donde se estaba construyendo el Casino Rosario City Center. El financiamiento de la vivienda fue total, sin pedirles el pago de cuotas a los futuros propietarios. El proyecto fue convenido entre la Municipalidad de Rosario, los gobiernos provincial y nacional, la empresa Casino de Rosario S.A. (quien dona el terreno) y los vecinos del asentamiento. Las viviendas otorgadas fueron 128 y se edificaron siguiendo el modelo tradicional de construcción del Plan Federal. La tipología utilizada es el dúplex, con una superficie de 65 m² por unidad.

La comercialización de todas estas modalidades de vivienda social no se realiza a través de inmobiliaria, dado que están hipotecadas y los adquirentes no son propietarios de ellas hasta finalizar el pago de las cuotas

²¹ La Magister Arquitecta Silvina Pontoni es la coordinadora de la Unidad Ejecutora para la Zona 0, en la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Además, se desempeña como investigadora y docente de la Universidad Nacional de Rosario.

²² Entrevista realizada a la Mg. Arq. Silvina Pontoni. Rosario, 30/03/12.

²³ La relocalización del barrio La Granada se encuentra en las calles Rivarola y Av. 27 de Febrero.

(aproximadamente entre 20 y 25 años). Asimismo, la venta puede efectuarse una vez que hayan pasado más de cinco años que el adquirente habite en ellas. Éste propone a un posible comprador (generalmente familiar o conocido del mismo) a la DPVyU y el organismo evalúa la viabilidad de la transacción. Pontoni expresa que:

[...] hay un circuito informal que todo el mundo conoce, que quiere comprar. Lleva tantos años la adquisición de la vivienda que durante ese período la familia va cambiando: se casan, nacen hijos, etc. y se requieren nuevas u otras unidades habitacionales.²⁴

Con respecto al mercado formal Pontoni explica que “el valor es menor que el mismo producto en el ámbito privado [...] El valor de venta o de mercado (siempre hablando del mismo producto) de una vivienda pública y una privada es muy diferente; siempre menor, por supuesto.”²⁵ Cabe señalar además, que los precios de las unidades están sujetos a intermediarios y a los largos plazos de financiación, dependiendo gran parte del dinero para su ejecución, de lo recaudado por las cuotas que abonen los inscriptos. Cuanto más personas cumplan con dicho pago, más dinero hay para vivienda. Sin embargo, un alto porcentaje de adquirentes priorizan otras cuestiones y no pagan. En estos casos, el Estado podría desalojarlos pero no lo hace. Esta cuestión también incrementa el valor de la vivienda. Estima Pontoni que el precio de una vivienda tipo de 60 m² (2 dormitorios, sin terreno y sin infraestructura) es actualmente de “aproximadamente \$120.000 pero de todas formas se están manejando prototipos de diverso tipo, por lo

²⁴ Ídem 21.

²⁵ Ídem 21.

que los costos varían bastante. Además, el costo de la infraestructura no supera el 20% de la vivienda.”²⁶ En suma, el valor de la vivienda y el terrenos está en 600 U\$s/m² en el 2012. Cabe señalar que como los terrenos son generalmente propiedad del Estado no se pudo constatar el valor promedio del suelo, durante los años 2001 y 2010, como en otros mercados expuestos anteriormente.

El SPV está orientado a mejorar las condiciones de hábitat de la población de bajos recursos, en el menor tiempo posible. La orientación del trabajo es hacia las villas concretas, priorizando las posibilidades de acceso a la tierra y considerando la conveniencia de la consolidación o el traslado a otra localización.²⁷ Los recursos son propios, provenientes de un porcentaje de impuestos locales (más la asignación de todos los terrenos comunales sin destino), municipales (obras de infraestructura), Fondo Nacional de Vivienda (créditos canalizados a través de convenios) y externos, a través de donaciones de instituciones o fundaciones privadas (el más importante en Rosario es el Banco Interamericano de Desarrollo). La financiación de la vivienda es en largos períodos y con cuotas muy bajas, de un carácter simbólico. La operatoria que se implementa en los proyectos es de la siguiente manera:

- Compra de la tierra.

²⁶ Ídem 21.

²⁷ La producción de vivienda en los programas del SPV ha variado a través del tiempo: viviendas de alta calidad (barrios de viviendas individuales) en sus comienzos, pequeños conjuntos de vivienda (individuales o agrupadas) en el período comprendido entre los años 1948 y 1954 y políticas de erradicación de villas o conjuntos de viviendas colectivas a fines de los años 80 (Chajchir, Salgado, Vidal y otros, 2001:19).

- Ordenamiento territorial.
- Entrega de títulos de propiedad a las familias involucradas.
- Apertura de calles (...).
- Infraestructura básica (...).
- Obras de mejoramiento urbano (...).
- Equipamiento social y deportivo.
- Programa de traslado y corrimientos de familias por un proyecto de regularización.
- Mejoramiento y recuperación de soluciones habitacionales.
- Construcción de soluciones habitacionales nuevas (Chachir, Salgado, Vidal y otros, 2001:19).

Desde el año 2002, el SPV ha trabajado principalmente con el Programa Rosario Hábitat, financiado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). El objetivo de éste es:

[...] encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logra mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias (SPV, 2005:7).

El Programa ejecuta seis barrios en la ciudad, de los cuales dos se encuentran en la Periferia. El denominado “Las Flores” fue el primero de Rosario Hábitat realizado durante fines de 2002 y 2007 (sector 1 Ord. N° 8.331/08, sector 3 Ord. N° 7.599/03 y sector 4 Ord. N° 7.415/02). Éste tiene una complejidad muy grande fundamentalmente en cuestiones dominiales y es por ello que se realizó en etapas, seccionado en cuatro sectores, al sur de la Periferia. El proyecto comprende un total de 357 familias, de las cuales 234 se benefician con obras de mejoramiento y 123 se relocalizaron en un barrio

construido a tal fin, en la zona I, al oeste de la ciudad. La relocalización de estas familias fue necesaria al constatar que vivían en terrenos inundables, sobre trazas de calles y en terrenos privados. El segundo es el barrio “La Lagunita” (Ord. N° 7.663/04) donde se localizan 280 familias, con viviendas precarias, alrededor de la laguna que allí existía. Debido a sus orígenes, esta zona ha sido siempre inundable, teniendo, año tras año, familias evacuadas. La intervención se aboca particularmente a lograr mejoras en la infraestructura urbana y mejoramiento habitacional, para posteriormente solicitar la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias. Asimismo, a ambos se le entregan las escrituras. Al respecto aclara Álvarez²⁸ que “el Programa Rosario Hábitat tiene un protocolo de intervención en todos los barrios en donde la relocalización no debe ser más del 30% del total”.²⁹

La comercialización se realiza de la misma manera que el DPVyU: los adquirentes no son propietarios de las viviendas hasta finalizar el pago de las cuotas y realizar la escrituración. Asimismo, la venta puede efectuarse una vez que hayan pasado más de cinco años que se habite en ellas. En cuanto al pago de la solución habitacional, el criterio es que se recupere el aporte del municipio, que corresponde a un 30% de la inversión total del Programa. El plazo máximo es de 20 años, con cuotas mensuales en pesos, acordadas según lo que pueda aportar cada familia. Al respecto Álvarez agrega que:

²⁸ El agrimensor e ingeniero civil Raúl Álvarez es el Director General del Servicio Público de la Vivienda, ex - subsecretario de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

²⁹ Entrevista realizada a al Ag. Ing. Raúl Álvarez. Rosario, 10/04/12.

[...] los plazos muy largos de 20 años a tasa fija es una cifra irrisoria que atenta con la continuidad y le quita financiamiento futuro al Programa. No hay posibilidad de recuperar la cuota, con la inflación que hay hoy en día les resulta más caro venir al centro a pagar que el valor de la cuota. Habría que buscar una variable o coeficiente que actualice la cifra.³⁰

El valor de venta de una vivienda es menor al del mercado formal. Por ejemplo las viviendas que se relocalizan son dúplex de 40 m² de superficie que cuentan con un ambiente único, cocina, baño y entrepiso. Álvarez menciona que: “el precio de la unidad está en el orden de \$ 170.000, con terreno, infraestructura y trabajo social comprendiendo esto alrededor de un 40 % del valor de la vivienda.”³¹ Si se considera la vivienda con su terreno están en 625 U\$/m². En este caso tampoco se pudo constatar el valor promedio del suelo, durante los años 2001 y 2010, dado que los terrenos son generalmente propiedad del Estado.

En suma, se podría decir que la vivienda social posee precios inferiores al del mercado formal. Dentro de los dos organismos que trabajan en la Periferia, el DPVyU trabaja con población de ingresos mayores a los del SPV, y por lo tanto, los productos suelen ser mejores (en dimensión de las viviendas y los lotes, las instalaciones, etc.). Sin embargo, los precios de las unidades terminadas son similares.

³⁰ Ídem 29.

³¹ Ídem 29.

2.5. Mercado industrial

La ciudad se caracteriza por una fuerte tradición industrial expresada en diferentes sectores de la actividad económica, compuesta principalmente por pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Sin embargo, la falta de interés por parte del Estado de desarrollar este rubro en la década del noventa y la posterior recesión económica a principios del nuevo milenio, hizo que no se construyeran inmuebles para el uso industrial y de servicios en los últimos años. Asimismo, los predios existentes se encontraban obsoletos y en algunos casos abandonados u ocupados por familias indigentes.

A partir de 2003, el escenario productivo ha ido cambiando y la organización del territorio en la ciudad se modificó en base a los avances tecnológicos y a las nuevas construcciones de grandes infraestructuras viales. La reactivación monetaria permitió el resurgimiento de muchos establecimientos industriales que habían cesado en los períodos de crisis. El rubro posee una gran variedad, encontrándose inmuebles desde 80 m² a 400.000 m². Los prototipos son de dos clases: los galpones y las plantas industriales, y con distintas características edilicias. Al respecto Badaloni³² explica que:

[...] los galpones y las plantas industriales no son iguales. El primero, se refiere a cualquier superficie cubierta o semi-cubierta por algún tipo de material, con o sin paredes, que sirve para guardar o producir algo. Ésta puede tener distintas

³² El Corredor Inmobiliario Enrique Badaloni es el presidente de la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CEIR) y titular de Badaloni Negocios Inmobiliarios, especializada en propiedades industriales y de servicios, en la Región Metropolitana de Rosario desde 1974 a la actualidad.

cubiertas, paredes, alturas, ingresos, etc. El segundo es un conjunto de construcciones preparadas para una actividad productiva, compuesta por una importante nave con dependencias (personal, administrativas, depósito, etc.) desarrollada en un importante terreno, en zonas industriales reglamentarias. Ésta tiene garantizada el suministro de energía, la accesibilidad, el uso admitido para producir (esto no quita que haya galpones en donde se desarrollen actividades productivas que estén permitidos también), entre otras cuestiones.³³

En un primer momento, la oferta de terrenos e inmuebles podía abastecer la demanda, pero luego entre los años 2005 y 2006 comienza a ser escasa. Las superficies más requeridas, según Badaloni, son “los galpones entre 1.000 y 1.500 m² (20 m x 50 m o 30 m x 50 m) y los que más hay son de las dimensiones de 8,66 m x 30 m.”³⁴ Agrega que:

[...] los galpones viejos, más de cuarenta años de antigüedad, no se alquilan dado que no son funcionales. Las instalaciones son irregulares, poseen paredes bajas, pequeños accesos y demás irregularidades. Lo que hace falta son galpones nuevos con características constructivas actuales: paredes laterales altas, ingresos generosos, accesos a los servicios, pisos con alta resistencia, etc. Pero todo lo mencionado es caro y está sujeto al vaivén de la actividad económica. La renta no da siempre, son muy caros los materiales y es mucho el tiempo de recuperación de la inversión.³⁵

Los establecimientos se ubican en áreas residenciales, tanto en la ciudad central como en la Periferia

³³ Entrevista realizada a la C.I. Enrique Badaloni. Rosario, 05/04/12.

³⁴ Ídem 33.

³⁵ Ídem 33.

Rosarina, teniendo esta última los precios más bajos.³⁶ Esto produjo que no se puedan desarrollar en forma adecuada sus actividades, ni la posibilidad de encarar procesos de readecuación y/o ampliación de sus instalaciones.

En consecuencia, en el año 2008 el Municipio plantea, a través del Programa de Desarrollo de Suelo Industrial, Rosario 2008-2018, políticas de transformación. Éstas están orientadas en dos direcciones: la *consolidación* de los sectores de interés, en la permanencia de su actividad, a través del completamiento de la dotación de infraestructura y con la apertura de vías de circulación; y el *traslado* de aquellos establecimientos que no desarrollan una acción conveniente en el sector, proponiendo nuevos espacios funcionales para la radicación exclusiva de actividades económico-productivas y de servicios (áreas menos consolidadas de la Periferia Rosarina). Al respecto Badaloni expresa que “los proyectos que plantea la Municipalidad son bien intencionados y con posicionamiento estratégico, pero no tienen una respuesta masiva para todos los usuarios de galpones, sí en cambio de los de las plantas industriales”³⁷. Además agrega que esto es debido a cuatro motivos:

Primero, cualquier propuesta de este tipo lleva mucho tiempo llevarse a cabo; segundo, en general lo aprovechan importantes o empresas muy consolidadas con claras perspectivas a futuro; tercero, hay cierta resistencia por numerosos usuarios de agruparse en parques industriales (sin negar los beneficios) dado que quieren ser dueños de su parcela

³⁶ Esta situación se debe a la existencia del “Distrito F” (establecido por el Código Urbano) que promueve la mezcla generalizada de usos del suelo en la ciudad de Rosario.

³⁷ Ídem 33.

y no estar sujetos a si aumentan las expensas (como en el caso de los fideicomisos en los edificios); y por último, hay obstinación por parte del personal a los extensos traslados desde su hogar a la industria, sumado a que el transporte público no siempre accede a todos los sitios de la ciudad. Todo esto implica para una Pyme un gasto muy importante, siendo la escala industrial entre pequeña y mediana empresa la que se desarrolla principalmente en la ciudad. El único parque industrial que está funcionando bien es el Alvear, en el área Metropolitana de Rosario.³⁸

Conjuntamente, se halla una política de *actuación a futuro* en la cual se asocian por rubros predominantes los distintos sectores productivos (los nuevos propuestos por el PRODESI y los que estaban contemplados en el Código Urbano). En la Periferia se localizan los siguientes sectores:

a) Plataforma productiva Sector Ludueña

La Plataforma productiva es un Área de Reserva localizada en forma adyacente al Mercado de Concentración, hacia el noroeste de la Periferia, creada actualmente para la instalación de industrias alimenticias y farmacológicas. La actividad que se desarrolla no es contaminante y a la vez es compatible con otros usos. Por tal motivo, se considera acertada la radicación industrial en un sector de la ciudad donde la tendencia es la ubicación de grandes clubes y vivienda. Esto evita la concentración del uso industrial sólo al oeste y sur de la Periferia. El sector posee 125 has. de las cuales 58 (es decir, el 46%) están vacantes. El tamaño de las parcelas es muy variado, entre 500 m² a más de 400.000 m². Todas pertenecen a propietarios privados. Hasta el momento no se registran

³⁸ Ídem 33.

lotes ofertados. Sin embargo, el valor promedio de la tierra es el mayor dentro de las zonas industriales del borde territorial, llegando a 55 U\$/m² durante los años 2001 a 2010.

b) Distrito Industrial sector Av. Perón

Éste es uno de los distritos industriales más antiguo y consolidado al oeste de la Periferia. Hay empresas siderúrgicas, de la construcción y zonas logísticas de transporte. Cuenta con una superficie de 240 has. de las cuales 81 (34%) están vacantes. El tamaño de las parcelas es muy variado entre 500 m² a más de 400.000 m². Los terrenos son de propiedad privada y pública. La gran mayoría de los lotes en venta se registran aquí, teniendo un precio promedio de suelo de 50 U\$/m² (2001 a 2010).

c) Tramo productivo y de servicios Sector Uriburu

El tramo conformado por lotes frentistas, ubicados sobre el borde oeste de la Av. de Circunvalación, cuenta con un nivel bajo de ocupación, de industrias de mediano y gran porte y áreas logísticas. De las 74 has. que ocupa el sector, 57 (78%) se encuentran vacantes. El tamaño de las parcelas es muy diverso entre 500 m² a más de 400.000 m². Dos terrenos son de propiedad del Estado (adquiridos para localizar el Predio Ferial Rosario) y el resto pertenecen a propietarios privados. Los precios promedios de suelo son las más bajos del sector industrial: están en 42 U\$/m², durante el período de estudio.

d) Plataforma Parque Empresarial Rosario

El Parque Empresarial Rosario es un complejo nuevo, situado sobre el Corredor Uriburu, al oeste de la Av. de Circunvalación. La posición estratégica brinda la posibilidad a futuro de extender el emprendimiento y unirse con los desarrollos efectuados en el municipio vecino de Pérez, para convertirse en un parque de carácter metropolitano. Allí se instalarán industrias de mediano y gran porte, puerto seco y áreas logísticas. Posee 280 has., las cuales se irán transformando en suelo industrial, a través de la conformación de “Polígonos Industriales y/o de Servicio de Planificación Concertada”. Ya se ha convenido la realización de tres polígonos, teniendo aún vacantes 205 has. (79%). Los terrenos son de propiedad pública y privada (el presidente de la Bolsa de Comercio de Rosario Jorge Weskamp; el industrial Rubén Capuano, vinculado a Caplast y el ex presidente de Terminal Puerto Rosario, Guillermo Salazar Boero, entre otros propietarios). Si bien se ha incrementado el valor de la zona rural IV3, no se han registrado aún lotes en venta en los clasificados, por lo cual no se puede saber cuál es el precio de suelo del Parque Empresarial. En la comercialización, surge la misma dinámica que en un barrio cerrado. Badaloni al respecto dice que:

[...] las ventas son por previsión para asegurar el lugar o porque es un buen negocio a futuro. Gran parte de los lotes están vendidos pero no se ocupan, son utilizados para especulación inmobiliaria. Es decir que surge la misma dinámica que un barrio cerrado: primero se compra el lote, luego se vende y se empieza a construir de a poco.³⁹

³⁹ Ídem 33.

e) Distrito industrial sector Ovidio Lagos y Plataforma productiva corredor industrial Ovidio Lagos

El Distrito Industrial es uno de los más antiguos y consolidados, registrando un capital invertido en desarrollo industrial de gran importancia para la ciudad. En los últimos años se ha incorporado la tercera plataforma productiva corredor industrial Ovidio Lagos. El sector cuenta con una excelente accesibilidad, favorecida por la proximidad a la Av. de Circunvalación y la Autopista Rosario-Buenos Aires, ubicado al sur de la Periferia. Aquí se localizaron industrias de frío, metalmecánica, caucho y plástico. De las 275 has. que ocupa la plataforma, con totalidad de propietarios privados, 114 has. están vacantes (41%). El tamaño de las parcelas es muy variado entre 500 m² a más de 400.000 m². La gran mayoría de los lotes en venta se registran aquí, teniendo unos valores de 52 U\$/m² durante los años 2001-2010.

Dentro de las distintas zonas señaladas, se podría decir que la más costosa corresponde a la Plataforma Productiva Sector Ludueña; los distritos industriales sector Av. Perón y Ovidio Lagos (sumado a su plataforma productiva) poseen un cierto equilibrio en sus valores y son los más solicitados; el tramo Productivo y de servicios sector Uriburu es el más económico. El Parque Empresarial Rosario aún no ha ofertado lotes como dicho emprendimiento, en el cual pasa de ser un terreno rural a urbano. Si se lo considerara en relación a los terrenos urbanos, contempla los precios más baratos. Otra cuestión, es que dentro de cada sector varían los precios en relación a su localización, si se ubican sobre una avenida es más caro y en su interior más económico (ver Tabla 4). Las operaciones de compra y venta se realizan habitualmente sin financiación. En

correspondencia, la falta de créditos dificulta, en muchos casos, las operaciones en el mercado industrial.

Tabla 4. Precio promedio de los terrenos (U\$s/m²) de los sectores industriales de la periferia de la ciudad de Rosario, en los diez años del período (2001-2010).

Sectores Industriales	Sup. áreas has	Sup. Lote m ²	Precio promedio U\$s/ m ² (01 - 10)	Situación actual
Plataforma productiva Sector Ludueña	125	500 a 400.000	55	en construcción
Distrito Industrial sector Av. Perón	240	500 a 400.000	50	consolidado
Tramo productivo y de servicios Sector Uriburu	74	500 a 400.000	42	consolidado
Parque Empresarial Rosario	280	500 a 100.000	-----	en construcción
Distrito industrial sector Ovidio Lagos y Plataforma productiva corredor Ovidio Lagos	275	500 a 400.000	52	consolidado

Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

En síntesis, a lo largo del período de estudio el mercado industrial ha ido incrementándose hacia el oeste y el suroeste/sur de la Periferia. Esto es debido a la disposición de terrenos e inmuebles, los bajos precios propuestos y la sanción de una normativa, como el PRODESI, que induce a la localización de la industria y servicios en la Periferia. Sumado a la posibilidad de participar, en algunos casos, con una gestión en conjunto entre los propietarios del suelo y los empresarios. Por último, los precios de los establecimientos industriales han sido relativamente bajos, pero con márgenes de rentabilidad importantes entre los años 2001 y 2010.

2.6. Mercados secundarios

La comercialización en la Periferia se presenta en forma variada siendo las áreas residencial e industrial las más elevadas. Sin embargo, en menor escala se desarrollan otros mercados (ver Plano 3) de carácter secundario, que a continuación se enuncian:

a) Comercio

El borde territorial cuenta con comercios tradicionales y grandes superficies comerciales, planteando una fuerte competencia entre ellos.

La actividad minorista se localiza en inmuebles de pequeñas superficies (entre 50 y 250 m²) en los distintos barrios. Cabe señalar, que en los últimos años con el crecimiento de la construcción y de la densidad poblacional, hay una fuerte demanda, principalmente en el sector noroeste. Al respecto Lamas menciona que “el comercio responde a la demanda de personas y va a la par del crecimiento urbano. Las nuevas urbanizaciones se han realizado sin contemplar esta cuestión, solamente con usos residenciales”.⁴⁰ Con respecto al precio promedio del suelo destinado a este tipo de comercio, entre los años 2001 y 2010, resulta usualmente un 30% más caro que la vivienda: al noroeste es de 100 U\$/m², al norte 92 U\$/m², al oeste 75 U\$/m² y al sur y suroeste 65 U\$/m².

Las grandes bocas de expendio, generalmente propiedad de capitales internacionales (supermercado Carrefour, Jumbo, Easy, etc.) y otros rubros de grandes magnitudes (colchonerías, indumentaria, etc.) de

⁴⁰ Idem 9.

capitales locales, se ubican en las arterias principales. Al respecto Badaloni dice que:

[...] en general son puntos de venta de los propios que están radicados aquí. Las grandes avenidas les dan cartel, es decir publicidad y rápida accesibilidad. Por ejemplo en la Av. de Circunvalación y Juan José Paso administramos dos locales (Sólido y Borracha Dipal). Los comercios venden y a la vez distribuyen los productos propios.⁴¹

Además, el experto agrega que “la Av. de Circunvalación es la más cara de la ciudad, no teniendo un valor homogéneo. Hacia el norte los precios son más altos y hacia el sur van descendiendo”.⁴² Entre los años 2001 y 2010, el precio promedio del suelo en la Av. de Circunvalación representa más del doble que en otras áreas aledañas: al norte, es de 220 U\$/m² y al sur, es de 150 U\$/m² aproximadamente.

Los emprendimientos poseen medianas y grandes superficies de venta, generalmente entre 250 y 1.000 m². Como ya se ha mencionado, el incremento de las dimensiones no basta para explicar la selección de estos sitios sino que la misma se debe a una multiplicidad de factores adicionales, a saber: los precios más bajos, la diversidad de productos, la posibilidad de contar con estacionamiento, los nuevos hábitos de compra y otras cuestiones que siguen afectando al comercio tradicional.

b) Oficinas y actividades de servicios

El mercado de oficinas es prácticamente nulo en la Periferia. Sólo se ubican algunos pequeños ambientes,

⁴¹ Ídem 33.

⁴² Ídem 33.

con una superficie aproximada entre 10 y 50 m², de carácter familiar y de un alcance barrial. Tal es el caso de estudios de arquitectura, jurídicos o contables, inmobiliarios, agencia de turismo, etc.

Los valores son diversos y dependen del estado, características y ubicación de cada local pero también del grado de necesidad del locador y locatario. Los precios generalmente no se registran en los clasificados, dado que son ambientes dentro de las propias residencias. La comercialización radica principalmente en el alquiler ofrecido por los mismos dueños o, en algunos pocos casos, por inmobiliarias de la zona.

c) Hotelero

La reciente construcción del City Center Rosario, en el límite sur, ha sido un hecho significativo en la ciudad, que carecía de emprendimientos de este tipo; éste posee un casino, salones de espectáculos y eventos, áreas gastronómicas y comerciales, todas integradas a un hotel cinco estrellas.

Sin embargo, el mercado hotelero se caracteriza por ser de carácter transitorio, generalmente en la Periferia (Ava Miriva, Ciervo Blanco, Stop, entre otros), estando en funcionamiento desde hace más de treinta años. En el período de estudio no se registraron precios de suelo e inmuebles, teniendo mayor desarrollo este mercado en el centro de la ciudad.

d) Otros usos

Hay otras actividades en la Periferia que no llegan a comportarse como un sub-mercado, pero son parte de la ocupación del sector. Generalmente, éstas se han localizado previamente a la transformación residencial

encontrándose, en algunos casos, dentro de terrenos municipales. Tal es el caso de los grandes clubes y colegios, entre otros. No hay operaciones de comercialización y no se registran valores de suelo e inmuebles en los clasificados.

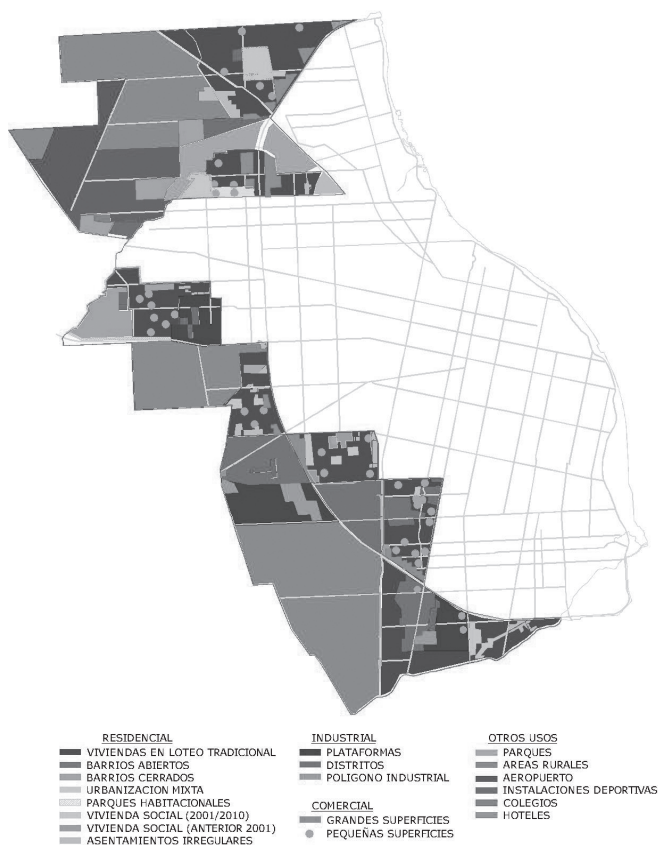
El desarrollo deportivo y recreativo es de gran importancia. Aquí, se encuentran los clubes de rugby (Caranchos y Duendes), clubes atléticos (Peñarol, Nahuel, Residencial Fisherton, Fútbol 7 de Septiembre, Municipal Barrio Cristalería, campo de Newell's Old Boys, Amistad y Progreso), canchas de golf (Aldea, Los Pasos y Palos Verdes), campings (Luz y Fuerza Rosario, Caja de Provisión Social de los Profesionales de Ingeniería, Sindicatos de Obreros de Estaciones de Servicios, Televisión, Pasteleros y Confiteros de Rosario), campos de deportes de escuelas (Colegio Americano, Cristo Rey y La Salle), el Autódromo Municipal Juan Manuel Fangio y por último, el Estadio Mundialista de Hockey.

Otros equipamientos completan el borde territorial como es el caso de los colegios prestigiosos (Los Arroyos, Fray Luis Beltrán, Tte. General Juan D. Perón y Escuela 660), el Aeropuerto Internacional Rosario Islas Malvinas, el Parque Bosque de los Constituyentes y las áreas rurales de reserva.

En resumen: los mercados secundarios de la Periferia se centralizan en mayor medida en la actividad comercial, generalmente el local minorista y en menor medida, en el de hotelería y oficinas. Otras actividades sin comercialización, completan el borde territorial. El tipo de relación que se establece entre las modalidades de uso y el precio de la tierra cuando están ubicados en el interior de la trama urbana es menor a si se desarrollaran

en la ciudad central. Sin embargo, en los casos que se establecen sobre la Av. de Circunvalación, los precios establecidos son los más altos. Cabe señalar además que en algunos casos se localizan en lugares estratégicos a nivel local y regional.

Plano 3. Localización de los sub-mercados en la Periferia Rosarina.



Fuente: elaboración propia sobre fotografía área Google Earth, 2010.

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE PRECIOS Y EL IMPACTO DE LA VALORIZACIÓN EN BIENES

Las diversas modalidades de rentas urbanas se combinan y se superponen sobre los terrenos, soportando cada lote diversos tipos de utilidades simultáneamente. Dicha combinación de rentas conforma la renta total siendo esta categoría la base de los precios del suelo urbano.

En este capítulo, en un primer momento, se analizan los principales factores que inciden en los precios del suelo. Luego, los valores de todos los terrenos (de acuerdo con las distintas sub-zonas identificadas en la Periferia Rosarina) y los diferentes tipos de inmuebles: viviendas unifamiliares y galpones industriales. En algunos sectores, como el Parque Empresarial Rosario, donde se modificó el uso, se percibe sólo la venta de terrenos y no de inmuebles. Asimismo, se expone la contracción del salario o ganancias netas anuales con respecto al valor de los inmuebles y el resultante incremento de la demanda de alquiler. Por último, se presentan las estrategias de comercialización y las perspectivas a corto y mediano plazo del mercado.

3.1. Principales factores de influencia en los precios

La diferenciación espacial de precios de suelo expresa de algún modo la valoración monetaria atribuida a los distintos componentes de la ciudad (económica, social,

legal y física) que dan forma y movimiento al sistema urbano, visto como un todo indisociable. El precio de suelo es una indicación de todos los atributos urbanísticos y socio-económicos considerados relevantes en este libro, en la medida en que reflejan la mayor disposición de pago de los usuarios urbanos que quieren acceder a ellos. En este sentido, el mercado de suelo urbano es un mercado de preferencias y capacidades de localización dando como resultado una Periferia fragmentada.

Hay variables que afectan el estado de la economía en general y el mercado inmobiliario, como por ejemplo: los niveles de ingreso, la disponibilidad de financiamiento, la relación entre la oferta y la demanda, los tipos de transacciones, entre otras. Aquí se expondrán los principales factores que inciden directamente en los precios de suelo de la Periferia, a saber: disponibilidad de suelo (con y sin infraestructura), centralidades y accesibilidad, entorno socio-económico y reglamentación urbana.

Toda esta información permite realizar un reconocimiento de la Periferia brindando la posibilidad de explicar situaciones que valorizan determinadas áreas y que pueden no ser relevados a través de los avisos clasificados de venta o encuestas a agentes inmobiliarios.

a) Cantidad de tierra disponible y con infraestructura

La cantidad de tierra disponible se vincula con la oferta de suelo e influye sustancialmente en los precios. Como se ha señalado anteriormente, el suelo urbano es estructuralmente escaso y esto depende principalmente de factores territoriales, como ser la topografía o la hidrografía, y de la presencia insuficiente de terrenos urbanizados, con localización adecuada. Al expresar “terrenos urbanizados” se refiere a la dotación de infraestructura

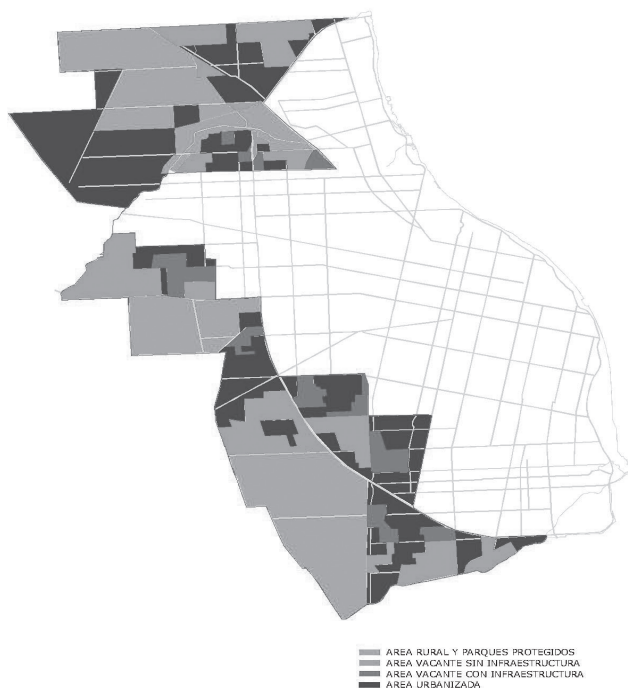
dado que el costo de un desarrollo varía sustancialmente al contar o no con ella. Es decir que la disponibilidad de suelo y la cobertura de infraestructura son dos variables inherentes que actúan sobre el precio urbano.

A partir de la lectura de fotografía aérea de la ciudad de Rosario (Google Earth, 2010), se identificó la tierra disponible efectiva y con los planos de infraestructura: cobertura de cloacas, desagüe pluviales y tendidos eléctricos del Programa de Desarrollo de Suelo Industrial 2008-2018 (2008), se verificó si variaba el costo del desarrollo de urbanización, incluyendo o no este adicional. En consecuencia, se determinaron cuatro áreas urbanas según la disponibilidad de suelo:

- Área rural y parque protegidos
- Área vacante sin infraestructura
- Área vacante con infraestructura
- Área urbanizada.

La clasificación demuestra que las áreas vacantes con infraestructura se localizan contiguamente a los sectores urbanizados, más próximos al interior de la ciudad, mientras que las vacantes sin infraestructura generalmente se radican de la Av. de Circunvalación hacia el límite de la ciudad. Por último, las áreas rurales, identificadas como Zona IV, y los parques protegidos, se emplazan en los extremos (ver Plano 4).

Plano 4. Disponibilidad de suelo en la Periferia Rosarina.



Fuente: elaboración propia sobre fotografía área Google Earth (2010) y planos de infraestructura del Programa de Desarrollo de Suelo Industrial 2008-2018 (2008), 2010.

b) Centralidades y accesibilidad

Los atributos de localización afectan el valor de la tierra dada la cercanía o accesibilidad de la misma a otros recursos. Éstos se focalizan en la ubicación de la parcela con respecto a sectores que concentran actividades de

soporte, complementarias a las de la vivienda, tales como el comercio y los equipamientos, genéricamente denominados centralidades. También el acceso a ellos, a través de las distintas vías de comunicación principales y servicio de transporte público, incrementando el valor del suelo. Al respecto, Claval (1985) dice que la accesibilidad es un concepto elemental en planificación urbana, muy relacionado con el de centralidad.

El desarrollo de la estructura urbana de Rosario pone en cuestionamiento la centralidad tradicional, entendida como el lugar histórico de concentración de actividades vinculadas con el comercio, los servicios especializados, la administración, las finanzas y la residencia. La ciudad comienza a ser comprendida cada vez más como una estructura policéntrica, con nuevas centralidades de distintas magnitudes. En este sentido se identificaron en la ciudad distintas centralidades y el acceso a ellas, que influyen en el precio de suelo de la Periferia Rosarina. Entre ellas:

- Centros urbanos: tradicional área central, la prolongación de ésta a través del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (Puerto Norte) y los seis centros de distritos.
- Áreas comerciales: grandes superficies comerciales y corredores comerciales.
- Equipamientos: aeropuerto internacional, grandes instalaciones deportivas, prestigiosos colegios, parques y extensión centro-norte de la costanera.
- Accesos y transporte: vías ferroviarias, vías terrestres y servicio de transporte público.

En el Plano 5, además del centro tradicional y su nueva extensión Puerto Norte, se identifican los edificios de los Centros de Distritos. Cinco de seis de ellos, se distribuyen sobre la Av. de Circunvalación, hacia el interior de la ciudad. La intención de la Municipalidad es conformar un equilibrio entre la ciudad central y más consolidada (el litoral costero) y la ciudad menos consolidada (el cordón perimetral al centro). Sin embargo, en relación a la localización de las áreas comerciales, equipamientos, accesibilidad y cobertura de transporte en la Periferia, se evidencia claramente un gran contraste entre el noroeste (con mayor servicio) y los otros sectores del borde territorial (norte, oeste y suroeste/ sur). En este sentido Pérez (2006:44) aclara que “los servicios dejaron de ser públicos en el sentido de un derecho, para ser considerados actividades económicas reguladas para lograr condiciones análogas a la competencia. Se convirtieron en una relación comercial privada”.

Plano 5. Centralidades y accesibilidad en la Periferia Rosarina.



Fuente: elaboración propia sobre fotografía área Google Earth, 2010.

c) Entorno socioeconómico

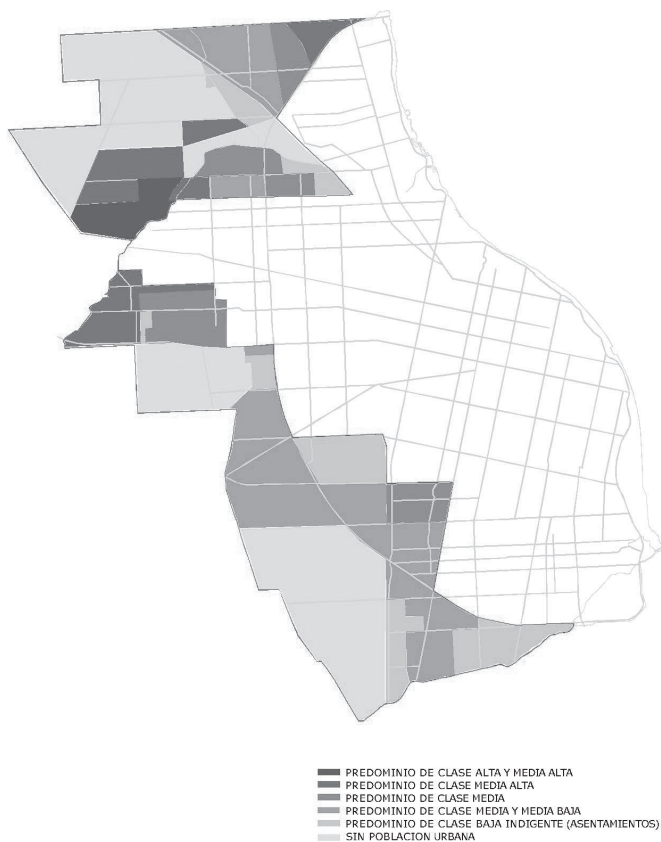
El entorno socioeconómico constituye un fuerte factor explicativo de los patrones de uso, demanda y particularmente del precio del suelo urbano. A fin de poder analizar la incidencia de dicha variable en el mercado fue necesario recopilar información adecuada recurriendo a una fuente secundaria, el Observatorio Social de la Municipalidad de Rosario (2010) que dispone de datos sobre: nivel de educación, tasa de empleo y hogares residentes en casas propias. A partir de allí, se identificaron siete áreas urbanas según la distribución de los estratos socioeconómicos en la periferia de Rosario:

- Predominio de clase alta y media-alta: 42% de población con secundario completo y terciario o universitario incompleto, 25% de patrones y 57% de obreros o empleados y 95% hogares residentes en casas propias.
- Predominio de clase media-alta: 30% de población con secundario completo y terciario o universitario incompleto, 20% de patrones y 67% de obreros o empleados y 85% hogares residentes en casas propias.
- Predominio de clase media: 20% población con secundario completo y terciario o universitario incompleto, 15% de patrones y 72% de obreros o empleados y 70% hogares residentes en casas propias.
- Predominio de clase media y media-baja: 10% población con secundario completo y terciario o universitario incompleto, 5% de patrones y 75% de obreros o empleados y 50% hogares residentes en casas propias.
- Predominio de clase baja: 5% de población con secundario completo y terciario o universitario

- incompleto, 0% de patrones y 80% de obreros o empleados y 22% hogares residentes en casas propias.
- Predominio de indigentes: no hay clasificación.
 - Sin población o rural: no hay clasificación.

La clasificación de las áreas según nivel socioeconómico evidencia una clase alta y media-alta localizada en las nuevas urbanizaciones, al noroeste y en el tejido tradicional al norte de la Periferia Rosarina; la clase media se distribuye prácticamente en todo el sector: en el área contigua de la clase alta, al norte, debajo del arroyo Ludueña y en el barrio Tango, al noroeste y en el barrio Acindar, al sur; la clase media y media-baja prevalece al norte, oeste y suroeste/sur; y por último, la clase baja se encuentra donde está la vivienda social. Las áreas rurales no poseen usualmente población permanente (ver Plano 6).

Plano 6. Estructura social de la Periferia Rosarina



Fuente: elaboración propia sobre el Observatorio Social de la Municipalidad de Rosario, 2010.

d) Reglamentación urbana

Uno de los factores que más incide en los precios de suelo está vinculado con la reglamentación urbana, principalmente con el uso y desarrollo de suelo. Para

ello se recurre al Código Urbano de la ciudad de Rosario que regula la construcción de los edificios según superficie edificable, altura y tipo de ocupación, dividiendo el municipio en distritos urbanos. Cada uno de ellos se distingue con una letra mayúscula, seguida de un número de orden que corresponde al distrito genérico y otro número que determina su ubicación en el plano del municipio. En la Periferia se encuentran los siguientes:

e) Distritos sin algunos servicios públicos y mayores áreas libres

E1 Semiperiferia de rodeo a los distritos de extensión.

F1- Periferia en continuidad a la semiperiferia.

F2- Complementario a la periferia y algunas arterias de acceso.

F3- Futuro complementario a la periferia Norte.

G1- Distritos residenciales o de barrios jardín.

G2- Distritos que comprenden arterias parqueizadas.

G3- Distritos para solares de fin de semana.

G4- Distritos jardín con características especiales.

c) Distritos urbanos especiales:

H2- Futuros parques y/o plazas.

H3- Instalaciones para recreación privada.

I1- Distritos semi-rurales o rurales.

J1- Distritos para industrias o depósitos menos restringidos.

J2- Distritos para industrias o depósitos restringidos.

J3- Distritos para industrias o depósitos más restringidos en menores áreas.

J4- Distritos para industrias o depósitos más restringidos en mayores áreas.

J5- Distritos para industrias o depósitos existentes a preservar y/o desarrollar.

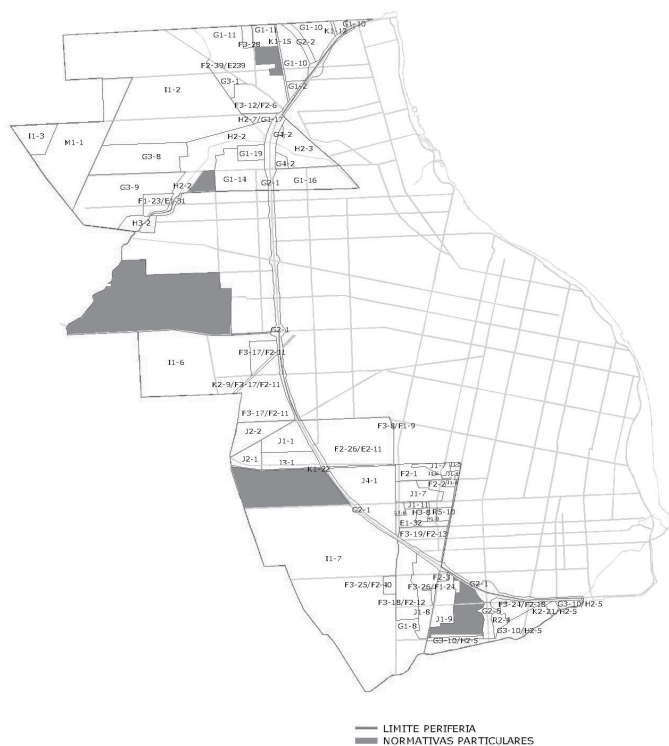
M1- Distrito destinado a aeropuerto.

f) Distritos transitorios y destinados a la futura reconstrucción urbana.

R2- Reserva para centros habitacionales exclusivos y obras complementarias

R5- Reserva para futura renovación urbana.

Plano 7. Clasificación de distritos urbanos del Código Urbano en la Periferia Rosarina



Fuente: elaboración propia sobre datos del Código Urbano de la ciudad de Rosario, 2010.

Los índices edilicios y alturas sólo se establecen para los distritos E1-2, F1-2-3, G1-2-3-4 y I1 mientras que en el resto de las áreas no se determinan, pudiendo construirse la superficie edificable necesaria.⁴³ Además, los distritos G poseen una servidumbre de jardín. Los planes especiales y de detalle cuentan con indicadores urbanísticos particulares para definir los Parques Habitacionales: Ludueña (Ordenanza N° 7.932/05), Ibarlucea (Ordenanza N° 8.064/06), Wilde y Newbery (Ordenanza N° 8.431/09). En la Periferia no se observan grandes diferencias en la intensidad del suelo como en el área central donde la altura máxima es mayor (23 m área general y 30 m tramos). Las áreas que permiten mayor intensidad de suelo son la E1-2 (altura máx. 10 o 12 m, dependiendo del ancho de calle, e índice máx. 2,00) y la Plataforma Industrial Ludueña (altura máx. 20 m e índice máx. 0,65). Sin embargo, la diferencia más importante, en la valoración del precio de la tierra, radica

⁴³ Para los Distritos Urbanos restantes rigen las siguientes aclaraciones para la determinación de las superficies edificables: Distritos H2 (Parques y plazas existentes y futuras) sólo se permiten las construcciones mínimas indispensables para el mantenimiento y los servicios públicos y Distritos H3 (de Recreación Privada) se permiten únicamente nuevas construcciones, reformas o ampliaciones, limitando la superficie edificable al mínimo admisible; Distritos J y K y M (Industriales, Ferroviarios y Aeropuerto) no rigen índices edilicios prefijados, pudiendo construirse libremente la superficie edificable necesaria, pero respetando solamente las normas sobre retiro de la línea de edificación y la propuesta urbana de acuerdo con los lineamientos generales del Plan Director; Distritos K, en la propiedades privadas se autoriza su loteo, pudiéndose construir hasta un máximo de 80 m² de superficie para vivienda y por último, Distritos R (de reserva para futuras reconstrucciones urbanas) no se permiten nuevas construcciones (Código Urbano de la ciudad de Rosario, 1968).

en los cambios de usos de suelo de rural a urbano que se establecen con el Parque Habitacional Ludueña y la plataforma productiva del Parque Empresarial Rosario (Ordenanzas N° 8.475/09 y 8.482/09).

Tabla 5. Índices y alturas según Distritos y Planes Especiales y de Detalle incorporados al Código Urbano de la ciudad de Rosario.

	Designación	Índice mínimo	Índice máximo	Altura mínima	Altura máxima	Altura C.M.
Distritos	E1 - E2	0,50	2,00	P.B.	1,50 ancho calle	Distritos E,F y G:
	F1 - F2	0,20	1,00	P.B.	1,50 ancho calle	4 m - nuevas urbanizaciones
	F3	0,15	0,50	P.B.	1,50 ancho calle	y lotes vacantes (baldo)
	G1	0,10	0,33	P.B.	1,50 ancho calle	6 m - todos los usos
	G2	0,10	0,33	P.B.	0,24 ancho calle	10 m - uso comercial
	G3	0,00	0,16	P.B.	1,50 ancho calle	
	G4	0,20	1,00	P.B.	1,50 ancho calle	
	I1	0,00	0,07	P.B.	-----	-----
Planes	PHNyW	0,00	0,33	P.B.	9 m (residencial)	-----
		0,00	0,70	P.B.	15 m (otros usos)	
	PHL	0,00	0,33	P.B.	9 m (nuevas urb.)	-----
		0,00	0,50	P.B.	10 m (residencial)	
		0,00	0,70	P.B.	15 m (otros usos)	
		0,00	0,65	P.B.	20 m (industrial)	
	PHI	Proyecto de vivienda social elaborado por DPVyu (sin indicadores urbanos)				

Fuente: elaboración propia en base a datos del Código Urbano de la ciudad de Rosario, 2010.

3.2. Precios de terrenos

Desde el inicio del período de estudio, se han producido innumerables cambios en la comercialización de los productos ofrecidos en la Periferia Rosarina. Las diferentes situaciones económicas del país y de la ciudad, las incertidumbres sociales, las reglamentaciones locales, las nuevas obras de infraestructura, la tendencia de crecimiento hacia el noroeste, las modalidades de financiamiento y la relación entre unidades vendidas y demandadas, entre otras cuestiones, han influido en la formación de los precios de suelo urbano.

La Periferia Rosarina no presenta características homogéneas, conviviendo en ella diversas situaciones que pueden identificarse, sintéticamente, a través de grandes áreas según sus modalidades de ocupación y transformación. Hacia el norte se encuentran viviendas orientadas a clase media y de carácter público construidas por el Plan Federal. Hacia el noroeste se concentra la mayoría de las intervenciones residenciales de carácter privado y los grandes establecimientos comerciales y recreativos. Hacia el oeste se establece el área fabril con sus plataformas industriales y viviendas para población de ingresos medio-bajos. Al suroeste y sur se reúnen también áreas industriales y la mayor cantidad de operaciones de vivienda pública, junto con el incremento de asentamientos irregulares. Las áreas verdes, como los parques de los Constituyentes y Regional Sur, se ubican a lo largo de la Avenida de Circunvalación.

El análisis de los precios de los lotes en la Periferia se desarrolla en la totalidad de su extensión física. Es decir, las zonas: II (de borde y potencial expansión de la planta urbana), III (de integración urbano-rural) y

IV (no urbanizable), establecidas en la Ordenanza de Urbanización N° 6.492/97.

Las tres zonas expuestas poseen características diferenciales en su interior. Debido a ello, a partir del relevamiento de los avisos de venta de terrenos publicados por el diario La Capital⁴⁴, los estudios de las Guías de Tasaciones Anuales de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario (2001, 2005 y 2006) y la entrevista efectuada al agente inmobiliario especialista en tasaciones, el arquitecto Jorge Picasso⁴⁵, se realiza una sub-división de distintas áreas urbanizables en la Periferia (Zona II y III). Las particularidades que se manifiestan están en relación al precio de los terrenos y a las variables que intervienen en su formación. Lo que se busca en este procedimiento de zonificación, dada la gran extensión de la Periferia, es un promedio flotante aproximado de los precios de los terrenos que por supuesto no va a ser exacto al valor, debido a que en cada sub-zona va a haber situaciones puntuales diferenciales. A partir de lo antedicho, las sub-zonas quedan delimitadas de la siguiente manera:

⁴⁴ Los clasificados analizados corresponden a los días domingos durante el mes de abril de cada año del período analizado. Lo es debido a que es un período posterior a las vacaciones y de comienzo de año, con gran movimiento en la dinámica inmobiliaria. Se realizan planillas de cálculo mediante el software Excel conteniendo los siguientes datos: año de publicación, ubicación de lote: (distrito y dirección), características de lote (ancho, largo, superficie y ubicación en la cuadra), precio del lote (Unidad y m²) y oferente (inmobiliaria o dueño).

⁴⁵ El Arq. Jorge Picasso es el presidente de la Subcomisión y Tribunal de Tasaciones de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario y docente de posgrado del curso de Tasaciones de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.

Zona II: *Área de borde y potencial expansión de la planta urbana*

- II1: a – Límite del Municipio, Autopista Rosario - Santa Fe, Av. de Circunvalación y Ruta N° 34.
b – Límite del Municipio, Av. de Circunvalación y Autopista Rosario-Santa Fe.
- II2: a – Arroyo Ludueña, Av. de Circunvalación, Av. Jorge Newbery, Bv. Wilde bis y Schweitzer.
b – Av. Jorge Newbery, Arroyo Ludueña, Schweitzer y Bv. Wilde bis.
- II3: Camino de las Carretas, Bv. Wilde, calle 1664, G. Furlong, Av. Pellegrini, Pje. 1621, Pje. 1625 y calle 1633.
- II4: a – Pasco, Av. de Circunvalación, Bv. Seguí, límite del Municipio y calle 1708.
b – Bv. Seguí, Av. de Circunvalación, calle 1821, límite del Municipio.
c – Bv. Seguí, Manantiales, Bv. Avellaneda, calle 1821 y Av. de Circunvalación.
- II5: a – calle 1821, Av. Ovidio Lagos, Av. de Circunvalación y Bv. Avellaneda.
b – Av. de Circunvalación, Autopista Rosario-Buenos Aires, límite del Municipio y Bv. Avellaneda.
c – Av. de Circunvalación, límite del Municipio y Autopista Rosario-Buenos Aires.

Zona III: *Área de integración urbano - rural*

- III1: a – Ruta N° 34, Baigorria y canal Ibarlucea.
b – Milicianos Rosarino, G. del Gossio, Schweitzer y AJ. Paz.
c – Schweitzer, arroyo Ludueña, Av. Azcuénaga, límite del Municipio y AJ. Paz.

III2: Alippi, Ugarteche, Camino de las Carretas, calle 1633, Pje. 1621, Pje. 1625, Av.

Pellegrini y límite del Municipio.

III3: calle 1821, Bv. Avellaneda y Av. de Circunvalación.

Zona IV: *Suelo no urbanizable*
(no posee sub-divisiones)

IV1: Límite del Municipio, canal Ibarlucea, Bosque de los Constituyentes, Milicianos Rosarinos y AJ. Paz.

IV2: Av. Pellegrini, Av. de Circunvalación, Pasco, calle 1708 y límite del Municipio.

IV3: calle 1821, Av. de Circunvalación, Bv. Avellaneda y límite del Municipio.

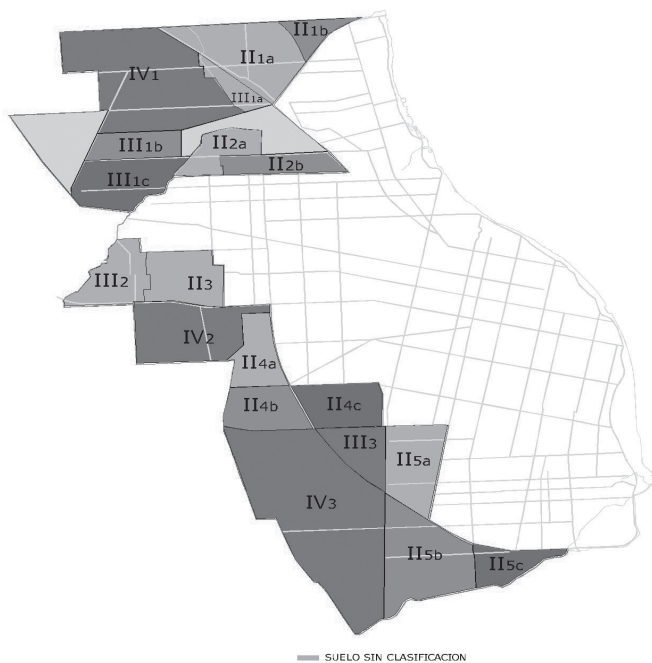
El Aeropuerto Internacional de Fisherton y el Bosque de los Constituyentes se consideran suelos sin clasificación de precio (ver Plano 8).

Para obtener el valor base de un lote tipo (U\$s/ m²) en de las distintas sub-zonas se realizó el relevamiento de los avisos de venta de terrenos publicados por el diario La Capital. Dado que la Periferia Rosarina presenta situaciones heterogéneas, la superficie del terreno varía según el uso, considerando tres tipos de lotes. Por ejemplo, para las viviendas u otras actividades establecidas en el loteo tradicional se toma como unidad de análisis a un terreno tipo de 8,66 m x 25 m (sup. 216,5 m²), establecido por las Guías de Tasaciones Anuales⁴⁶, en las nuevas urbanizaciones (barrios cerrados y abiertos) de

⁴⁶ Las Guías de Tasaciones Anuales, realizadas por la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario, determinan los valores base de un lote tipo de 8,66 m x 25 m (U\$s / m²) para las diferentes zonas de la ciudad.

20 m x 30 m (sup. 600 m²) y en las zonas industriales la unidad de medida es de 20 m x 50 m (sup. 1.000 m²).

Plano 8. Delimitación de sub-zonas de los precios de terrenos en la Periferia Rosarina (U\$\$/m²)



Fuente: elaboración propia sobre relevamiento de avisos clasificados, entrevistas a agente inmobiliario y Guías de Tasaciones, 2010.

Cabe mencionar que cuando un terreno se encontraba en distinta situación a la del lote prototipo, se tomaron diferentes índices para transformar su valor. Por ejemplo, cuando poseían superficies equivalentes pero cambiaba su ubicación, para terrenos en esquina el valor base aumenta entre 15% y 20%; cuando es ofertado por una inmobiliaria tiene un incremento del 5%; y por último, el tamaño es otra variable que influye, a menor superficie mayor precio por m². Prácticamente no hay lotes internos. Los casos encontrados fueron desechados dado que no eran representativos del estudio. La información recogida en los lotes ofertados corresponde generalmente a las áreas urbanas y semi-urbanas: Zonas II y III. Por tal motivo, para completar los precios del área rural Zona IV se consultó a distintos agentes inmobiliarios.

Los precios promedio de los terrenos en la Periferia han tenido cambios sustanciales teniendo una evolución similar a los de la ciudad. Entre los años 2001 y 2002 se produce una caída abrupta a razón de la crisis del país para posteriormente, con la recuperación de la economía, comenzar a ascender en 2003 hasta el año 2008. Allí el crecimiento es más suave hasta 2009, donde toma fuerza y continúa el incremento de los precios hasta el año 2010 (ver Tabla 6). La tasa de crecimiento ha sido mayor en la Periferia, prácticamente triplicándose los valores (287%) mientras que en el resto de la ciudad se han duplicado (191%).

Tabla 6. Comparación entre los precios promedio de terrenos en la ciudad y en la periferia de Rosario (U\$s/m²). Período 2001-2010.

Año	Precio Promedio Rosario (U\$s/m ²)	Precio Promedio Periferia (U\$s/m ²)
2001	230	31,1
2002	140	18,4
2003	175	25,6
2004	205	34,1
2005	240	41,1
2006	280	49,4
2007	325	57,4
2008	370	67,4
2009	400	75,1
2010	440	89,7
Var 01-10	191%	288%

Fuente: elaboración propia con datos de la Guía de Tasaciones; 2001, 2005 y 2006 y Reporte Inmobiliario, 2010 para la ciudad y sobre avisos del diario La Capital para la Periferia, 2001 - 2010.

En la Periferia se evidencia una gran diferencia entre los precios de suelo en las áreas urbanas (Zona II) y semi-urbanas (Zona III) con las rurales (Zona IV). Las dos primeras presentan valores similares, teniendo la Zona II los costos más elevados hasta el año 2007; luego, en los años posteriores prácticamente se nivelan con la Zona III. Dicha valorización se debe al impacto que tuvo el desarrollo de las nuevas urbanizaciones, prácticamente todas localizadas en ese sector. Por otro lado, la zona rural presenta los valores más bajos, representando la mitad del precio promedio.

Dentro de las zonas semi-urbanas y urbanas periféricas, los valores más altos se encuentran hacia el

noroeste, luego el norte y prácticamente de manera similar el oeste y el sur. Resulta difícil establecer una tendencia locacional por distrito, debido a que el territorio está altamente fragmentado, y por ello se analizan por sub-zonas. Los terrenos de mayor precio por m² de la Periferia se presentan en el barrio Fisherton R, sector contiguo al Jockey Club Rosario (II3), en los barrios cerrados de Aldea (III1c) y en el área norte contigua al Parque de la Cabecera sobre la costa (II1b). Otros casos de revalorización son las sub-zonas II2a, III2 y III1b: las dos primeras han incrementado su valor con la sanción de las normativas para las urbanizaciones mixtas y la última, por la localización de barrios abiertos. Todo esto manifiesta una reciente tendencia de crecimiento de la construcción hacia el noroeste. Por otro lado, otros sectores no han tenido grandes modificaciones, quedando ubicados en los rangos intermedios de precio por m². Tal es el caso de estas ocho áreas, principalmente localizadas al oeste y sur de la Periferia: II1a, II2b, II4a, II4b, II4c, III3, II5a y II5c. Por último, las sub-zonas III1a, al norte y II5c, al sur, principalmente consolidadas por asentamientos irregulares y vivienda social mantuvieron los precios más bajos (ver Tabla 7).

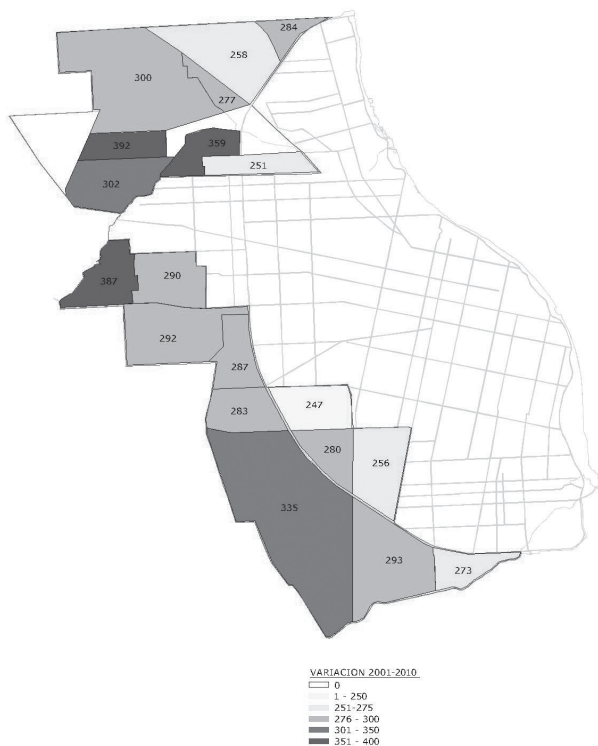
Tabla 7. Precios promedio de lote tipo en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²). Período 2001-2010.

Distritos	Zona	Sub Zona	Precio Promedio lote tipo (U\$/m ²) por año									
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
norte	II1	a	31	17	23	31	37	43	52	62	70	80
		b	45	30	42	54	65	77	85	92	110	128
	III1	a	27	14	20	29	36	47	50	58	65	75
	IV1	---	15	8	11	16	22	27	32	36	39	45
noroeste	II2	a	32	20	25	32	41	55	68	83	90	115
		b	40	24	33	42	50	60	68	78	85	100
	III1	b	28	17	22	35	45	55	65	78	85	110
		c	44	25	36	48	55	67	80	95	115	133
	II3	---	48	28	45	59	70	80	90	110	125	139
	III2	---	24	16	20	27	34	43	51	65	75	93
oeste	II4	a	33	24	30	39	45	52	60	70	78	95
		b	30	17	26	35	40	45	52	63	70	85
		c	36	25	32	40	46	52	58	68	75	89
	IV2	---	14	7	11	15	20	25	30	35	38	41
	III3	---	25	14	19	26	34	43	49	57	63	70
	IV3	---	14	7	10	15	19	24	30	35	40	46
suroeste/ sur	II5	a	40	24	35	42	50	60	68	78	85	101
		b	30	18	26	33	38	45	55	65	72	88
		c	22	12	16	21	27	34	41	47	55	60
Promedio Zona II			35,3	21,7	30,3	38,9	46,3	52,7	61,5	72,4	80,9	98
Promedio Zona III			29,6	17,2	23,4	33,0	40,8	51,0	59,0	70,6	80,6	97
Promedio Zona IV			14,3	7,3	10,7	15,3	20,3	25,3	30,7	35,3	39	44
Promedio Periferia			30,5	18,3	25,4	33,6	40,7	49,2	57,1	66,8	75,3	89,3

Unidades analizadas: 49 (norte), 217 (noroeste), 61 (oeste) y 63 (suroeste/sur). Total unidades: 390. Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

El estudio del incremento de valor de los precios de los terrenos entre el año 2001 y 2010 constata que se han duplicado y triplicado los precios según la sub-zona correspondiente. Si se hubiera considerado desde el año 2002, como hubo un descenso abrupto de precios debido a la crisis económica, la incidencia del valor sería aun mayor. El Plano 9 expone que las zonas más valorizadas han sido II1b, II2a y III2, generalmente favorecidas por el cambio normativa; y la de menor incidencia es el barrio de vivienda social y asentamientos irregulares II4c. En suma: la evolución de los precios de lotes en la Periferia ha sido muy variada; **éstos** oscilan entre 14 U\$s (zona IV2, 2001) a 139 U\$s (II3, 2010) el m². El promedio general es de 48,6 U\$s/m².

Plano 9. Incremento de precios de terrenos en las distintas sub-zonas de la Periferia Rosarina entre los años 2001-2010 (%)



Fuente: elaboración propia sobre precios promedio de lote tipo en las distintas sub-zonas de la periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²) en los años 2001 y 2010, 2010.

3.3. Precios de inmuebles residenciales e industriales

El valor de las propiedades también oscila considerablemente en la Periferia, durante el período de estudio. Esto es debido al contexto físico, político, social y económico como asimismo a las características que presenta cada inmueble.

Las operaciones de compra-venta de inmuebles se registran en las Zonas II (de borde y potencial expansión urbana) y III (de integración urbano-rural), dividiéndose en su interior en distintas sub-zonas. El mercado residencial se distribuye en los distintos distritos mientras que el industrial se localiza sólo en los sectores permitidos por la normativa local (Código Urbano y Programa de Suelo Industrial). En algunos casos, incorporan mayores segmentaciones que las identificadas en los terrenos:

Zona II: *Área de borde y potencial expansión de la planta urbana*

- II1: a - Límite del Municipio, Autopista Rosario-Santa Fe, Av. de Circunvalación y Ruta N° 34.
b - Límite del Municipio, Av. Buenos Aires, Av. de Circunvalación y Autopista Rosario-Santa Fe.
c - Límite del Municipio, Av. de Circunvalación y Av. Buenos Aires.
- II2: a - Arroyo Ludueña, Av. de Circunvalación, Av. Jorge Newbery, Bv. Wilde bis y Schweitzer.
b - Av. Jorge Newbery, Arroyo Ludueña, Schweitzer y Bv. Wilde bis.
- II3: a - Camino de las Carretas, Bv. Wilde, calle 1664, Filiberto, Av. Pellegrini, Pje. 1621, Pje. 1625 y calle 1633.

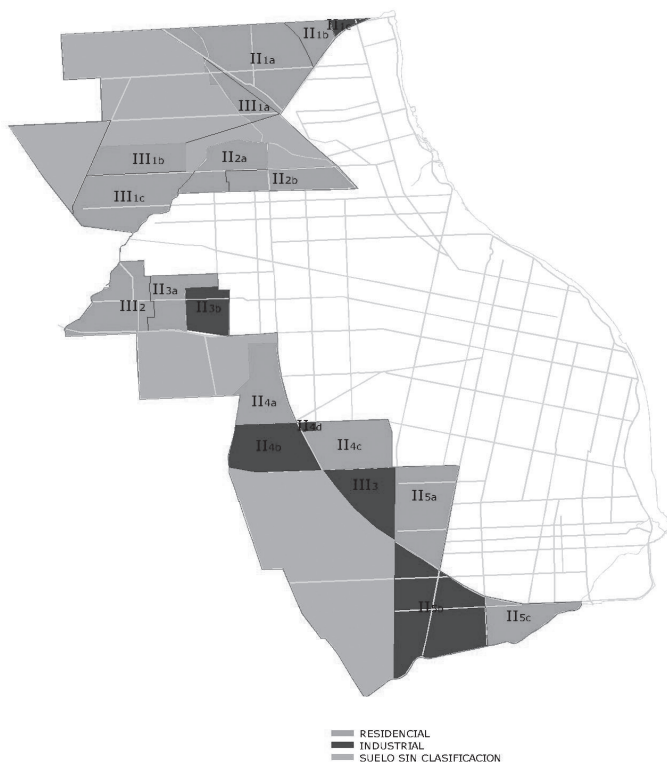
- b – Filiberto, Bv. Wilde, calle 1664, G.Furlong, Av. Pellegrini y Gallegos.
- II4: a – Pasco, Av. de Circunvalación, Bv. Seguí, límite del Municipio y calle 1708.
b – Bv. Seguí, Av. de Circunvalación, calle 1821, límite del Municipio.
c – Bv. Seguí, Manantiales, Bv. Avellaneda, calle 1821, Av. de Circunvalación, calle 1807 y Av. Provincia Unidas.
d – Bv. Seguí, Av. Provincia Unidas, calle 1807 y Av. de Circunvalación.
- II5: a – calle 1821, Av. Ovidio Lagos, Av. de Circunvalación y Bv. Avellaneda.
b – Av. de Circunvalación, Autopista Rosario-Buenos Aires, límite del Municipio y Bv. Avellaneda.
c – Av. de Circunvalación, límite del Municipio y Autopista Rosario-Buenos Aires.

Zona III: Área de integración urbano-rural

- III1:a – Ruta N° 34, Baigorria y canal Ibarlucea.
b – Milicianos Rosarino, G. del Gossio, Schweitzer y AJ. Paz.
c – Schweitzer, arroyo Ludueña, Av. Azcuénaga, límite del Municipio y AJ. Paz.
- III2:Alippi, Ugarteche, Camino de las Carretas, calle 1633, Pje. 1621, Pje. 1625, Av. Pellegrini y límite del Municipio.
- III3:calle 1821, Bv. Avellaneda y Av. de Circunvalación.

El Aeropuerto Internacional de Fisherton, el Bosque de los Constituyentes y las zonas rurales (IV 1, 2 y 3) se consideran suelos sin clasificación de precio.

Plano 10. Delimitación de sub-zonas de los precios de inmuebles, según mercado residencial e industrial, en la Periferia Rosarina (U\$s/m²)



Fuente: elaboración propia sobre relevamiento de avisos clasificados, entrevistas a agente inmobiliario y Guías de Tasaciones, 2010.

Los prototipos edilicios que se comercializan en la Periferia Rosarina son la vivienda unifamiliar, prácticamente no hay edificios, y el galpón industrial de mediana dimensiones, generalmente en ambos casos usados. Son muy pocos los casos de residencias nuevas, debido a que el mercado presenta características particulares y en general las personas que optan por esa opción compran el terreno y se encargan ellos mismos de la construcción de la unidad. En el caso de los galpones, se presenta una situación similar, siendo muy escasas las unidades nuevas. Este mercado tuvo una recuperación tardía con relación al de vivienda: no hay prácticamente inversores que se dediquen a construirlos y luego comercializarlos. También son costosos los materiales y el tiempo de recuperación de la inversión, en algunas situaciones, se hace demasiado extenso. En suma: las unidades, sean tanto residenciales como industriales, se han presentado generalmente como un bien de uso y no de cambio en el borde territorial. Por tal motivo, sólo se relevó el precio de los avisos de ventas de viviendas unifamiliares de dos, tres y cuatro o más dormitorios y de galpones y depósitos industriales, identificando su estado.⁴⁷ Los valores se obtuvieron del diario La Capital, durante el mes de abril entre los años 2001 y 2010. Además, para

⁴⁷ El relevamiento de viviendas unifamiliares y galpones industriales también se realizó por medio de planillas de cálculo mediante el software Excel conteniendo los siguientes datos: año de publicación, zona y dirección, ubicación (esquina, interno y tramo), dimensiones (ancho, largo y superficie), estado (nuevo y usado), precio del lote (Unidad y m²) y oferente (inmobiliaria o dueño). Cabe señalar que la Tabla de viviendas posee además otra característica referida a la cantidad de dormitorios (2, 3 y 4 o más).

completar y corroborar la información se realizaron entrevistas a agentes inmobiliarios.

Cabe señalar que las diversas características que representan los inmuebles hacen que no se pueda establecer un parámetro fijo. Es por ello que el estudio de valores proporciona un parámetro aproximado del costo de las unidades. Asimismo, éstas tienen variantes que dependen de la ubicación (son más elevadas en el sector noroeste o las avenidas como Jorge Newbery, Calasans, etc.), dotación de infraestructura y servicios, calidad de la construcción, cercanía de elementos positivos (Jockey Club Rosario) o negativos (asentamientos irregulares como Las Flores), entre otros.

a) Análisis de precios de viviendas unifamiliares

En el estudio de precios del mercado residencial, se observa que no todas las sub-zonas comercializan los tres tipos de viviendas unifamiliares usadas de dos, tres, cuatro o más dormitorios. La sub-zona III2 sólo presenta unidades nuevas, dado que recién se comenzó a construir en el año 2008, estimándose el valor de una vivienda nueva alrededor de u\$s 1.500 el m² en 2010. El prototipo habitacional más requerido corresponde a una vivienda unifamiliar usada (en buen estado) con una superficie cubierta promedio de 70 m², constando de dos dormitorios, cocina, living-comedor y un baño. Generalmente, estas unidades cuentan con superficies abiertas (patio o jardín) de aproximadamente 30 m².

Las unidades se distribuyen en los cuatro distritos de la Periferia (norte, noroeste, oeste y sur/sudoeste). Las de mayor precio por m² se presentan en el área norte, contigua al Parque de la Cabecera sobre la costa y la Av. de Circunvalación (IIIb) y al noroeste, en las

urbanizaciones cerradas de Aldea (III1c) y en el tradicional barrio de Fisherton, contiguo al Jockey Club Rosario (II3a). Al mismo tiempo en este último distrito, en las sub-zonas II2a y III1b se produce una revalorización de las propiedades debido a la sanción del Plan de Detalle Wilde y Newbery (Ordenanza N° 8.431/09), sumado al saneamiento del arroyo Ludueña y la proliferación de barrios abiertos. Otros sectores no han tenido grandes modificaciones en relación al resto. Por ejemplo las cuatro áreas: II1a, al norte; II2b, al noroeste, II4a, al oeste y II5a, al sur con valores intermedios. Por último, las sub-zonas III1a, al norte, II4c, al oeste y II5c, al sur, principalmente consolidadas por asentamientos irregulares y vivienda social, se mantuvieron en los precios más bajos (ver Tabla 8).

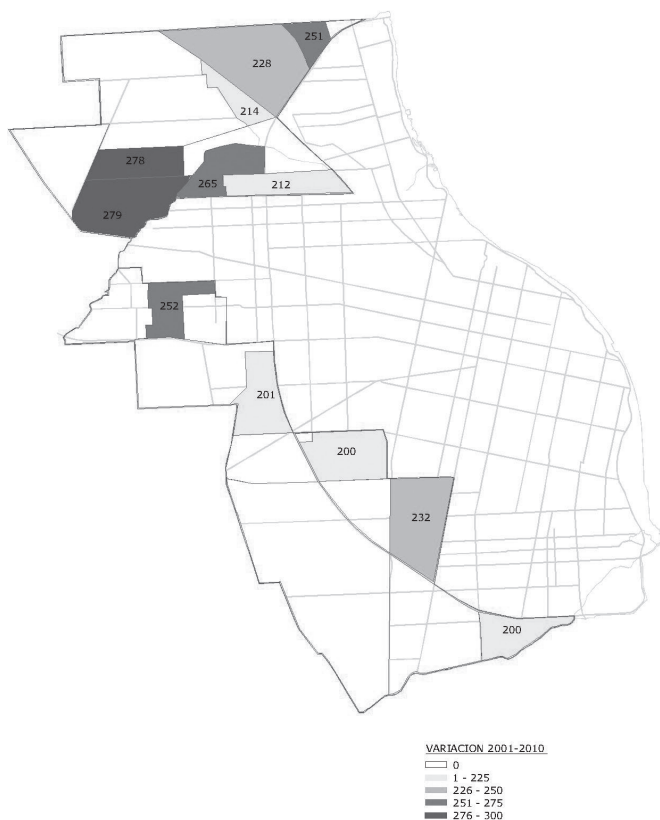
Los precios de las viviendas usadas de dos dormitorios, oscilan entre 8.000 U\$s (precio más bajo en el año 2002) a 111.500 U\$s (precio más alto en 2010), dependiendo de su localización en la Periferia. Los rangos por años varían entre 25.000 U\$s en 2001, con descenso abrupto a 16.000 U\$s en el año 2002, alcanzado un valor de 77.500 U\$s en 2010. Si se compara el precio de los inmuebles entre el 2001 y 2010, se percibe que las sub-zonas de mayor valorización son III1b (278%) y III1c (279%). El promedio general es de 44.340 U\$s, estando el valor del m² a 633 U\$s. Las propiedades en estos diez años han triplicado su valor (ver Plano 11).

Tabla 8. Precios promedio de vivienda unifamiliar usada de dos dormitorios (70 m²) en las distintas sub-zonas de la periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²). Período 2001-2010.

Distritos	Zona	Sub zona	Precio promedio vivienda usada de dos dormitorios por año U\$									
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
norte	II1	a	30000	16000	28000	33000	36500	40000	44000	47000	51000	68500
		b	40000	22000	34000	47000	52000	58000	65500	72500	85000	100500
	III1	a	21500	11000	19000	23000	26500	30500	34000	38500	41500	46000
noroeste	II2	a	31000	16000	26000	35000	40000	46000	52500	63000	69000	82000
		b	33000	18000	30000	38000	42500	47000	51500	55000	60000	70000
	III1	b	36000	21000	30000	38000	46000	55000	64000	71000	82000	100000
oeste	II3	c	40000	22000	33000	52000	60000	68000	74000	80000	90000	111500
		a	42000	24000	39000	48000	53000	59000	65000	71500	85000	106000
	II4	c	29000	17000	28000	33000	36500	40000	44000	47000	51000	58200
suroeste/sur	II5	a	34000	20000	32000	40500	44000	48000	52000	56000	62000	79000
		c	17000	8000	14000	17500	21000	24000	27500	31000	33500	34000
	Promedio		31458	17333	27750	35750	40500	45625	50875	56042	62750	75308
Rango			25000	16000	25000	30500	32000	35000	46500	49000	56500	77500

Unidades analizadas: 26 (norte), 53 (noroeste), 17 (oeste) y 42 (suroeste/sur). Total unidades: 138. Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

Plano 11. Incremento de precios de terrenos en las distintas viviendas usadas de dos dormitorios de la Periferia Rosarina entre los años 2001-2010 (%)



Fuente: elaboración propia sobre precios promedio distintas viviendas usadas de dos dormitorios en las distintas sub-zonas de la periferia de la ciudad de Rosario (U\$s/m²) en los años 2001 y 2010, 2010.

En el mercado residencial de vivienda unifamiliar (usada) de tres dormitorios, la superficie cubierta promedio es de 100 m². Las unidades poseen, además cocina,

living-comedor, dos baños y garaje. Cabe aclarar que éstas generalmente cuentan con superficies abiertas (patio o jardín) de aproximadamente 100 m².

Si bien las unidades se distribuyen en los cuatro distritos de la Periferia en las sub-zonas orientadas a los sectores más pobres, no se comercializan estas residencias (III1a, II4c, y II5c). Se podría decir entonces que la vivienda unifamiliar de tres dormitorios se orienta a sectores medios y altos.

La dinámica de los precios de suelo de las viviendas de tres dormitorios coincide con la de dos dormitorios. Es decir, las sub-zonas de mayor precio por m² se presentan en el área norte (II1b) y al noroeste (III1c y II3a). Al mismo tiempo en este último distrito, en las sub-zonas II2a y III1b, se produce una revalorización de las propiedades debido a las normativas anteriormente señaladas y las obras de infraestructura. Los otros cuatro sectores no han tenido grandes modificaciones: teniendo los valores más bajos las sub-zona III1a, al norte y los más altos, el sector II5a, al sur. Las sub-zonas II2b y II4a mantienen valores intermedios (ver Tabla 9).

Los precios de las viviendas usadas de tres dormitorios, oscilan entre 25.000 U\$s (precio más bajo en el año 2002) a 160.000 U\$s (precio más alto en 2010), dependiendo de su localización en la Periferia. Los rangos por años varían entre 19.000 U\$s en 2001, con un descenso abrupto a 12.000 U\$s en el año 2002, alcanzado un valor de 78000 U\$s. Cabe señalar que aquí la diferencia del precio entre la sub-zona más cara y la más económica es menor, dado que se comercializa en barrios de características similares. En consecuencia los rangos no indican grandes diferencias como en el caso de las viviendas de dos dormitorios. Si se compara el precio de los inmuebles entre 2001 y 2010, se percibe que las sub-zonas de mayor valorización son III1b (284%) y III1c (276%). El promedio general es de 69.522 U\$s, estando el valor del m² a 695 U\$s, prácticamente triplicándose el valor de las propiedades en estos últimos diez años (ver Plano 12).

Tabla 9. Precios promedio de vivienda unifamiliar usada de tres dormitorios (100 m²) en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²). Período 2001-2010.

Distritos	Zona	Sub zona	Precio promedio vivienda usada de tres dormitorios por año U\$									
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
norte	II1	A	42000	23000	35000	42000	49000	56000	63000	69000	75000	90000
		b	60000	35000	48000	60000	70000	80000	90000	102000	113000	132000
noroeste	II2	a	47000	25000	35000	46000	57000	68000	79000	90000	100000	120000
		b	49000	28000	39000	49000	57000	65000	72000	79000	85000	105000
	III1	b	51000	30000	41000	52500	63000	73000	83000	94000	115000	145000
		c	58000	34000	48000	60000	73000	86000	98000	116000	137000	160000
oeste	II3	a	60000	35000	49000	60000	70000	80000	90000	100000	128000	150500
		a	41000	26000	35000	40000	47000	55000	62000	69000	74000	82000
suroeste/sur	II5	a	50000	30000	41000	53000	60000	68000	76000	84000	90000	105000
		Promedio	50889	29556	41222	51389	60667	70111	79222	89222	101889	121056
Rango			19000	12000	14000	20000	26000	31000	36000	47000	63000	78000

Unidades analizadas: 15 (norte), 66 (noroeste), 8 (oeste) y 30 (suroeste/sur). Total unidades: 119. Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

Plano 12. Incremento de precios de terrenos en las distintas viviendas usadas de tres dormitorios en la Periferia Rosarina entre los años 2001-2010 (%)



Fuente: elaboración propia sobre precios promedio distintas viviendas usadas de tres dormitorios en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²) en los años 2001 y 2010, 2010.

Por último, el prototipo habitacional correspondiente a una vivienda unifamiliar usada (en buen estado) con una superficie cubierta promedio de 150 m², constando

de cuatro o más dormitorios, cocina-comedor, living-comedor, tres o más baños, garaje y quincho. Asimismo cuentan con superficies abiertas (patio o jardín) de aproximadamente 150 m².

Las unidades se localizan en tres distritos (norte, noroeste y sur/sudoeste) de la Periferia Rosarina. Las viviendas se concentran al noroeste, principalmente en los barrios abiertos y cerrados donde están los sectores de la población con mayores ingresos. Nuevamente la evolución de los precios de suelo de las viviendas de cuatro o más dormitorios coincide con la de dos y tres dormitorios. Las de mayor precio por m² se presentan en el área norte, contigua al Parque de la Cabecera sobre la costa y la Avenida de Circunvalación (IIIb) y al noroeste, en el tradicional barrio de Fisherton, contiguo al Jockey Club Rosario (II3a) y en las urbanizaciones cerradas de Aldea (IIIc), siendo esta última la que lidera los precios de los inmuebles. Como se mencionó anteriormente, las dos sub-zonas limítrofes con el arroyo Ludueña (II2a y III1b) han tenido una gran revalorización a partir del año 2006. Por último, el sector más consolidado pero a la vez de menores precios es al sur (II5a).

Asimismo, los precios de las viviendas usadas de cuatro o más dormitorios, oscilan entre 34.000 U\$s (precio más bajo en el año 2002) a 205.500 U\$s (precio más alto en 2010), dependiendo de su localización en la Periferia. Los rangos por años varían entre 25.000 U\$s en 2001, con un descenso abrupto a 13.200 U\$s en el año 2002, llegando a 90.000 U\$s, en 2010. Si se compara el precio de los inmuebles entre el año 2001 y 2010, se percibe que la sub-zona de mayor valorización es la III1b (284%). El promedio general es de 102.418 U\$s, estando el m² a 683 U\$s (ver Plano 13).

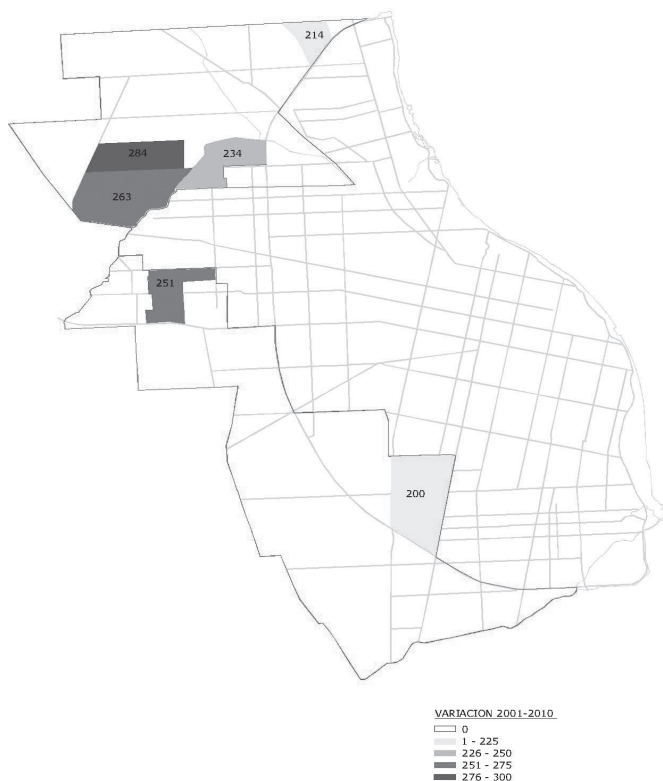
Tabla 10. Precios promedio de vivienda unifamiliar usada de cuatro o más dormitorios (150 m²) en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$s/m²). Período 2001-2010.

Distritos	Zona	Sub zona	Precio promedio vivienda usada de cuatro o más dorm. por año U\$s									
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
norte	II1	b	84000	45000	68.000	86000	95000	118000	130000	144000	160000	180000
		a	65000	34000	52000	66000	78000	88000	114000	132000	140000	152000
noroeste	III1	b	67000	36500	53000	68500	79000	91000	118000	148000	170000	190000
		c	80000	41500	62300	80500	96000	118000	140000	165000	180000	210000
		a	82000	47200	65500	85000	95000	120000	138000	158000	175000	205500
suroeste/sur	II5	a	60000	34000	49000	59500	68000	76000	84000	93000	105000	120000
Promedio			73000	39700	58300	74250	85167	101833	120667	140000	155000	176250
Rango			22000	13200	16500	25500	27000	44000	56000	72000	75000	90000

Unidades analizadas: 3 (norte), 55 (noroeste), -- (oeste) y 15 (suroeste/sur). Total unidades: 73. Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

En suma, entre los años 2001 y 2010, la evolución de los precios de suelo en las distintas sub-zonas ha sido similar para las diversas modalidades de vivienda unifamiliar usada. Se evidenció que los inmuebles de mayores precios se concentran al noroeste. El tamaño de las unidades es una variable que no ha influido demasiado. Por un lado, las viviendas más pequeñas y de menor superficie, poseen menor precio por m² (633 U\$, dos dormitorios) dado que son unidades de distintas categorías. Por otro lado, las de mayores superficies deberían poseer costos menores pero como están destinadas a viviendas de lujo los precios aumentan (695 U\$, tres dormitorios y 683 U\$, cuatro o más dormitorios).

Plano 13. Incremento de precios de terrenos en las distintas viviendas usadas de cuatro o más dormitorios, de la Periferia Rosarina entre los años 2001-2010 (%)



Fuente: elaboración propia sobre precios promedio distintas viviendas usadas de cuatro o más dormitorios en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²) en los años 2001 y 2010, 2010.

b) Análisis de precios de galpón industrial tipo

En el mercado industrial, los galpones tipo de mayor precio por m² de la Periferia Rosarina se presentan

en el área norte, contigua al Parque de la Cabecera sobre la costa y la Av. de Circunvalación (IIIc). Asimismo, a partir de 2007 se han presentado dos casos de revalorización, al noroeste, la sub-zona II3b, donde se encuentra el Mercado de Concentración y al sur, el sector II5b, próximo a la Av. de Circunvalación y la Autopista Rosario-Buenos Aires (posee las mejores condiciones de provisión de energía eléctrica). Ambos sectores fueron favorecidos por el Programa de Desarrollo de Suelo Industrial 2008-2018 (2008) que declara al primero como Plataforma Productiva Sector Ludueña y al segundo, el tradicional Distrito Industrial lo expande incorporando la Plataforma Productiva Corredor Industrial Ovidio Lagos. El Distrito Industrial Sector Av. Godoy (II4b) y el área previa sobre Bv. Seguí (II4d), se han mantenido en rangos intermedios de precio por m². Asimismo, las dos zonas industriales II4b y II5b han tenido precios similares, siendo apenas inferiores los primeros, acrecentándose la diferencia en los últimos años. Por último, la sub-zona III3 siempre tuvo los valores más bajos durante el período de estudio (ver Tabla 11).

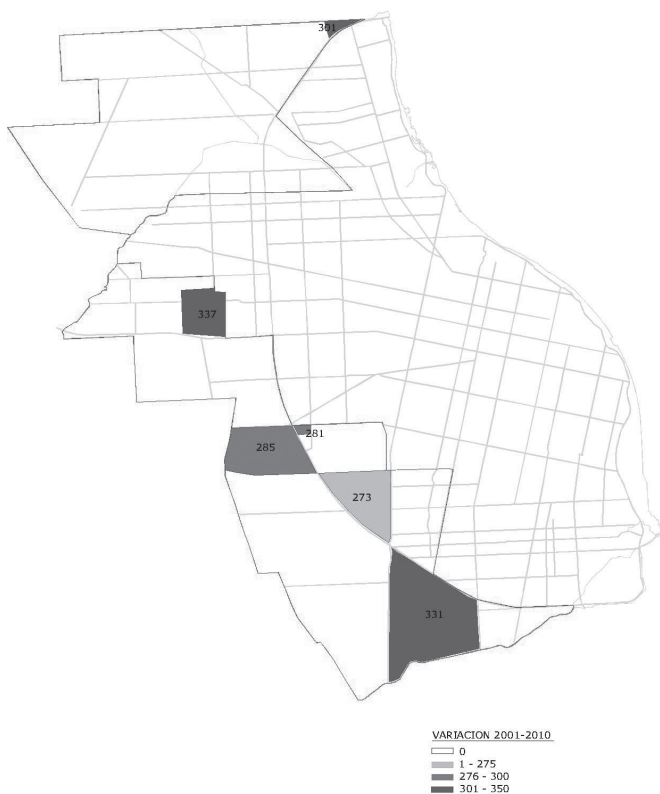
Asimismo, los precios de galpones usados, varían entre 8.500 U\$s (precio más bajo en el 2002) a 660.000 U\$s (precio más alto en el año 2010), dependiendo de su localización en la Periferia. Los rangos por años oscilan entre 110.000 U\$s en 2001, con un descenso abrupto a 80.000 U\$s en el año 2002, llegando a 359.500 U\$s, en 2010. Si se compara el precio de los inmuebles entre el año 2001 y el 2010, se percibe que las sub-zonas de mayor valorización son la II4b (337%) y II5b (331%). El promedio general es de 248.508 U\$s, estando el valor del m² a 248 U\$s (ver Plano 14). Es decir, dos veces y media menor que el precio promedio de la vivienda (670 m²).

Tabla 11. Precios promedio de galpón tipo usado (1.000 m²) en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$s). Período 2001-2010.

Distritos	Zona	Sub Zona	Precio Promedio galpón tipo usado (U\$s) por año									
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
norte	II1	c	220000	145000	190000	235000	290000	350000	420000	500000	570000	660000
noroeste	II3	b	160000	110000	135000	170000	210000	260000	320000	390000	455000	540000
		b	140000	80000	105000	135000	170000	215000	250000	290000	325000	400000
oeste	II4	d	160000	90000	110000	145000	190000	230000	270000	315000	350000	450000
		---	110000	65000	95000	120000	150000	180000	220000	260000	295000	300500
suroeste/sur	II5	b	145000	85000	110000	140000	175000	220000	270000	340000	400000	480000
Promedio			155833	95833	124167	157500	197500	242500	291667	349167	399167	471750
Rango			110000	80000	95000	115000	140000	170000	200000	240000	291667	359500

Unidades analizadas: 8 (norte), 6 (noroeste), 16 (oeste) y 26 (suroeste/sur). Total unidades: 56.
Fuente: elaboración propia sobre entrevistas a agentes inmobiliarios y avisos del diario La Capital, abril 2001 a 2010.

Plano 14. Incremento de precios de galpones tipo en las distintas sub-zonas de la Periferia Rosarina entre los años 2001-2010 (%)



Fuente: elaboración propia sobre precios promedio de galpón tipo usado en las distintas sub-zonas de la Periferia de la ciudad de Rosario (U\$/m²) en los años 2001 y 2010.

3.4. Disputa entre la renta inmobiliaria y el alquiler

En los últimos años, el incremento de alquiler de inmuebles no fue el resultado del mejoramiento de sus condiciones contractuales, del aumento de la oferta de las unidades locativas, ni de la existencia de bajos costos de arrendamiento. La expansión de esta modalidad, particularmente en la Periferia, se vincula con la escasa producción de inmuebles para sectores residenciales (familias de estratos socioeconómicos medios y medio-bajos) o industriales (generalmente PyMEs), los altos costos del suelo, los incrementos de valores de los materiales de la construcción, el retroceso del salario con respecto al valor de las propiedades y la insuficiencia del crédito hipotecario u otras modalidades de financiación.

El poder de compra de los sectores medios y bajos, para el caso de la vivienda unifamiliar tipo de 70 m² y de las pequeñas empresas, para el caso de galpones tipo de 1.000 m², se ha reducido. Para estimar dicha restricción se toma el precio promedio de una casa o galpón y se divide por la cantidad de salario medio o ganancia anual durante el período de estudio. Esto da cuenta de la cantidad de años de ingresos medios (AIM) necesarios para adquirir el inmueble. El resultado expone que la dificultad en el acceso se ha incrementado en la última década como así también que es más acentuada en el mercado residencial (3,6 AIM, 2001; 8,2 AIM, 2010) que en el industrial (2,5 AIM, 2004; 4,7 AIM, 2010).

Del mismo modo que en el mercado de compra-venta, se ha registrado un aumento general de precios en el mercado de alquiler en mayor medida en la ciudad central y en menor grado en la Periferia. Esto se debe al

aumento de la oferta de unidades locativas y a la elevada inflación de precios.⁴⁸ En el período comprendido entre los años 2001 y 2010, los montos casi llegan a cuadruplicarse en las distintas propiedades. Asimismo, dicho incremento de valores se acentuó más en las viviendas de lujo y en los locales y galpones industriales. La cantidad de inmuebles ofertados para el alquiler es menor a los ofertados para la venta en los distintos sub-mercados (ver Tabla 12).

En el mercado de inmuebles, el motivo que guía la compra como objeto de inversión es la rentabilidad periódica que puede obtenerse mediante su arrendamiento. Es decir que la decisión de si conviene colocar el inmueble en venta o en alquiler, depende del flujo de renta esperada. Al respecto, Baer explica que:

[...] el principal parámetro consiste en los valores de rentabilidad que surgen al dividir el precio estimado de venta por el monto anual de renta que se podría obtener con el alquiler de la propiedad. Esta ecuación entre valor de venta y costo de alquiler refiere a la renta bruta de la propiedad inmobiliaria y constituye un indicador útil para analizar la inversión inmobiliaria y la evolución del mercado de alquileres (Baer, 2011: 318).

⁴⁸ Para evitar el incremento de los alquileres, en algunos casos, los inquilinos recurren al pago por adelantado, resultando dicha ecuación conveniente para ambas partes, sobre todo para conocer con precisión la relación cambiaria en el momento de la operación.

Tabla 12. Incremento general de precios en el mercado de alquiler en la Periferia Rosarina (U\$s). Período 2001-2010.

Años	Viviendas			Locales y galpones Industriales
	2 dormitorios	3 dormitorios	4 dormitorios o +	
2001	100	120	150	500
2002	60	90	100	340
2003	100	125	145	490
2004	120	150	190	600
2005	150	190	240	750
2006	180	230	290	900
2007	200	270	360	1.200
2008	250	310	430	1.550
2009	320	370	510	1.900
2010	360	470	600	2.250

Unidades analizadas: 70 (2 dorm.), 50 (3 dorm.), 55 (4 dorm. o +) y 40 (locales y galpones industriales). Total unidades: 215. Fuente: elaboración propia sobre avisos clasificados del diario La Capital y Revista Mercado Inmobiliario de Rosario, abril 2001 a 2010.

De la misma forma, la oferta de alquileres se ha ampliado a partir del mejoramiento de la rentabilidad inmobiliaria en Rosario (ciudad central y periferia). La renta bruta de alquiler resulta más conveniente que otras opciones de inversión, empezando por las tasas reales que ofrecen los plazos fijos en los bancos⁴⁹. El estímulo económico de la inversión inmobiliaria no se debe solamente al recupero del capital sino también a

⁴⁹ La tasa de interés real se elabora mediante la siguiente fórmula $Ir = (in - i) / (1 + i)$. En donde in = tasa de interés nominal y i = la inflación. La tasa de interés nominal de referencia en la tesis, corresponde al promedio anual que otorgan a los depósitos de los plazos fijos de 30 a 59 días en el Banco Central de la República Argentina.

la valorización de los activos a un ritmo extraordinario, superando los precios de los inmuebles a los valores antes de la devaluación.

Los sub-mercados de locación en la Periferia, principalmente residencial e industrial, presentan distintas características en las modalidades de actuación.

El mercado residencial es también solicitado para alquiler debido a los altos precios que demandan las viviendas en la ciudad central. Sin embargo, Doncel⁵⁰ estima que las unidades ofertadas podrían ser “cuatro de cada cinco las que se venden y una se alquila.”⁵¹ En general, se demandan viviendas usadas, de dos dormitorios, orientadas a sectores sociales medios y medio-bajos. La rentabilidad promedio anual de la inversión inmobiliaria volcada en estas unidades oscila entre el 4 y 4,5%, entre el 2001 y 2003, con la devaluación de la moneda se incrementan los valores desde 5,5 a 6%, en los últimos años, con la recuperación del ingreso. Las unidades de tres y cuatro dormitorios representan un mercado chico que cuesta estandarizar a diferencia del primero. Sólo en el área noroeste, en los barrios abiertos y cerrados se pueden dar situaciones de alquiler como casa de fin de semana o para estadías cortas, generalmente durante el verano. Aquí toman la modalidad de alquiler temporario siendo una consecuencia directa de las mayores rentabilidades

⁵⁰ El CPN. Jorge Doncel es desarrollador de grandes urbanizaciones (los barrios cerrados y abiertos de Aldea, Parque Habitacional Ludueña, la urbanización mixta de Newbery y Parque Empresarial Rosario) y asesor de funcionarios públicos, particularmente de convenios urbanísticos, en el área de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.

⁵¹ Entrevista realizada a la CPN. Jorge Doncel. Rosario, 17/05/12.

que identifican los propietarios, aun asumiendo el costo de mantenimiento que supone la propiedad desocupada.

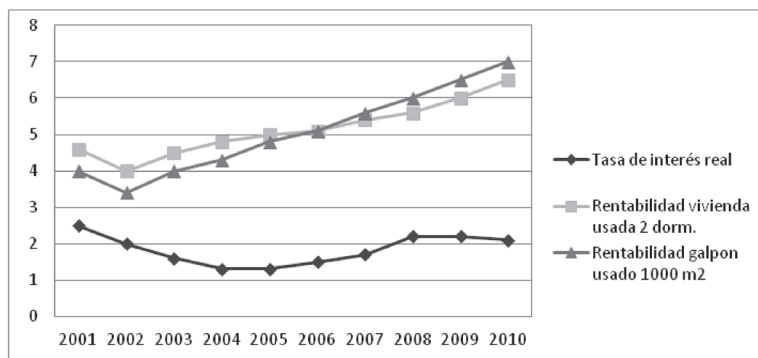
En el mercado industrial lo más requerido para locación son los galpones de entre 1.000 y 1.500 m². Sin embargo, la oferta relativa de estos inmuebles es escasa habiendo a la gran oferta de galpones antiguos no funcionales para el desarrollo de dicha actividad. Al respecto, Badaloni dice que:

[...] hoy lo que prima es la locación. Hay una duda permanente de cuánto va durar esta situación económica. E ir al Parque Industrial significa: construir e inmovilizar capital. Y como no hay crédito, el capital que atesoró cualquier industrial lo reserva como capital de trabajo. En un escenario inflacionario conviene comprar mercadería. Los altos valores de los inmuebles hace que la gente diga 'mejor espero que baje y luego lo hago'. Por eso en los últimos años hay una gran diferencia entre lo que se alquila y lo que se vende. Uno de cada cinco galpones se venden y los otros se alquilan.⁵²

La rentabilidad promedio anual de la inversión inmobiliaria volcada en galpones varía entre el 3,5 y 4%, entre 2001 y 2003, incrementando los valores desde 6 a 6,8%, en los últimos años, superando la tasa de interés alcanzada para la vivienda (ver Gráfico 5).

⁵² Ídem 33.

Gráfico 5. Comparación entre las tasas de interés real anual de un plazo fijo y la rentabilidad de distintos inmuebles en la Periferia Rosarina. Período 2001-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Argentina, para la tasa de interés nominal, y sobre avisos clasificados del diario La Capital, para el valor de las unidades y Revista Mercado inmobiliario de Rosario, para el valor promedio de alquileres.

Por último, si bien el mercado comercial no tiene gran trascendencia en la Periferia, comienza a haber una tendencia de algunos comerciantes a instalarse en este sector de la ciudad. Al respecto, Soso expresa en un estudio sobre el aumento de alquileres en Rosario que “está comenzando a ver una rotación de los alquileres en el mercado comercial dado el incremento de los precios. Locales emblemáticos que estaban en la ciudad central migran hacia la zona de la Periferia en busca de mejores ofertas locativas” (Soso, 2009: 1).

En suma, de acuerdo con los valores promedios expuestos, y manteniendo la propiedad en alquiler permanente, se podría decir que en un primer momento, entre los años 2001 y 2004, el recupero total de la inversión

para una vivienda de dos dormitorios es mayor que la de un galpón. Luego, en el año 2005 se igualan, alcanzando una rentabilidad del 4,8%. Por último, a partir de 2006 hasta 2010, la relación se invierte, siendo el recupero total para un galpón industrial de 14,5 años y para una vivienda usada de dos dormitorios 16,5 años en la Periferia de Rosario. Sin embargo, si se compara este prototipo de vivienda con otra de similares características en el área central, el recupero anual es de alrededor de 13 años (7,5%) obteniendo mayor ganancia. Asimismo, la demanda de alquiler de galpones es significativamente mayor a la de viviendas en la Periferia Rosarina.

3.5. Estrategias de comercialización y perspectivas del mercado

Si se observa retrospectivamente, la inversión en inmuebles realizada en Rosario y particularmente en la Periferia ha otorgado una rentabilidad atractiva (e inclusive superior a la financiera) en los últimos ocho años del período de estudio. A pesar de que el año 2009 comenzó difícil, con mucha incertidumbre a nivel nacional e internacional tanto en lo político como en lo económico, finalizó en el año 2010 con mayor fuerza en el mercado inmobiliario y de la construcción.

Hay una gran cantidad de emprendimientos que se están terminando (barrios cerrados y abiertos de Aldea, Hostal del Sol y San Eduardo) y otros que se inician (el barrio cerrado Palos Verdes, los parques habitacionales Ludueña, Newbery y el Empresarial Rosario), principalmente localizados en el sector noroeste. El impacto que tendrán dichas urbanizaciones se pondera positivamente

entre los distintos actores de la ciudad. Al respecto, Doncel fundamenta que está vinculado con:

[...] la creación de valor, la utilización real de la tierra, el ordenamiento del uso estipulado de acuerdo a normas municipales, entre otras cuestiones. Por ejemplo el caso del Parque Habitacional Ludueña una vez finalizado, contando con servicios y estando totalmente ocupado, va a haber creado una ciudad.⁵³

Las modalidades de comercialización que se desarrollan en la Periferia se concentran en las transacciones de compra y venta de terrenos e inmuebles (generalmente usados), a diferencia del área central, donde dicha práctica se extiende a la producción de inmuebles. Otra distinción es que el mercado se expresa, en algunas ocasiones, en la venta de los bienes en pesos y con mayor cantidad de cuotas a los propietarios que en el resto de la ciudad, donde siempre es en dólares durante los años 2001 al 2010. Al respecto, Picasso explica que “en la Periferia el mercado es más amplio: hay distintos sub-mercados y gran diversidad de inmuebles, las operaciones pueden realizarse en pesos, accediendo generalmente a un público de familias jóvenes mientras que las personas mayores deciden volver al centro de la ciudad”⁵⁴

Los operadores tienen modalidades, tiempos, medios de gestión y anuncios publicitarios parecidos para concretar las operaciones en toda la ciudad, entre otras cuestiones. Por otro lado, los usuarios finales cada vez exigen mejores condiciones y están más informados: estudian el mercado, comparan los precios y las distintas

⁵³ Ídem 51.

⁵⁴ Entrevista realizada al Arq. Jorge Picasso. Rosario, 30/05/12.

características de los bienes, y saben que tienen el poder de definir la operación.

Las acciones de especulación que se despliegan en la Periferia poseen tres modalidades distintas: en mayor medida, la protoespeculación y la especulación pasiva y en menor orden, la especulación inductiva.

La primera está provocada por la tendencia creciente de los precios de suelo desde el año 2003 a la actualidad. A la práctica de simple usuario (propiedad de uso) se le superpone una lógica propiamente pecuniaria, los incrementos de valor del inmueble. La vivienda es, en muchos casos, simultáneamente un bien “de consumo” y un bien “de inversión”.

La segunda, la especulación pasiva, se refiere a la apropiación de la diferencia de valor producida por la compra de terrenos antes de los incrementos de precio y a la venta posterior de éstos. Aquí no media ningún proceso productivo. Los agentes especializados en capturar estos incrementos se localizaron en zonas de revalorización: la reciente plataforma industrial, Parque Empresarial Rosario y los nuevos barrios cerrados, Pasos del Jockey (Golf, Arroyo, Puente y Country) y Palos Verdes. Dichos emprendimientos se encuentran en ejecución y cuentan con lotes vacantes en su interior, para la compra y posterior venta.

La tercera, la especulación inductiva, tiene lugar cuando los agentes productores desarrollan porciones de espacio urbano considerable, incidiendo con su acción en los lugares y obteniendo sobreganancias. En estos casos las construcciones son más específicas, de acuerdo a las demandas del propietario y se destinan generalmente como un bien de uso. En la Periferia se han construido pequeños condominios en los barrios

abiertos de Hostal del Sol y San Eduardo y dos edificios en altura en el barrio abierto de Aldea, con vista al lago del barrio cerrado aledaño, a través de la figura de fideicomiso. Con respecto a este último, es interesante destacar cómo un emprendimiento privado (barrio cerrado Aldea del Lago) por sus características, principalmente el lago artificial, le generó plusvalor a otro (edificio en altura). Los nuevos emprendimientos de los parques habitacionales de Ludueña, Wilde y Newbery también van a desarrollar viviendas colectivas para su posterior venta.

A nivel económico, a pesar de la inflación, es de esperar que haya cierta estabilidad en el mercado local que continúe con la construcción, tanto en la ciudad de Rosario como en su Periferia. Al respecto, Doncel menciona que:

[...] hoy la gente encuentra un buen lugar para sus ahorros en la tierra y la construcción es dinero genuino (de ahorro) y no hay un sistema bancario que las financie. No hay créditos para el que especula para construir, como en otros países que le debían dinero al sistema bancario y luego no pudieron devolvérselos y se produjo una crisis. Aquí la propiedad que no se vende se alquila. Asimismo, continúa la falta de oferta real para sectores medios.⁵⁵

En suma, se estima que el mercado inmobiliario y de la construcción continuará desarrollándose, quizás por debajo del índice de crecimiento que tuvo en años anteriores. La tendencia de las inversiones continuará completando la planta urbana hacia el noroeste, pudiendo acelerarse con la asignación de créditos viables, y con gran expectativa para los agentes inmobiliarios por el recientemente sancionado Plan Especial de Desarrollo

⁵⁵ Ídem 51.

Urbano y Social Parque Habitacional Bouchard (Zona IV1), al norte⁵⁶ y la incorporación del nuevo centro comercial, Fisherton Plaza Open Mall enfrente del aeropuerto, al noroeste.⁵⁷ Hacia el oeste y sur/suroeste no hay perspectivas de crecimiento, en las zonas no urbanizables (IV2 y 3) todavía no se ha planificado nada. Asimismo, el mercado se segmenta cada vez más en los distintos sub-mercados (residencial: viviendas en el loteo tradicional, barrios abiertos, pequeños condominios,

⁵⁶ El Plan Especial de Desarrollo Urbano y Social Parque Habitacional Bouchard fue sancionado en diciembre del 2011. El programa de urbanización de las tierras ubicadas en la zona de Nuevo Alberdi, en el norte del frente Territorial cuenta con 380 hectáreas, que a raíz de diferentes obras de saneamiento para solucionar la situación de riesgo hídrico del arroyo Ludueña, los terrenos están en condiciones de ser urbanizados. Su finalidad es promover el saneamiento del curso de agua, la reserva de suelo para futuras transformaciones urbanas, la resolución de la problemática de los asentamientos irregulares y emprendimientos productivos de carácter social, la conformación de un corredor verde integrado por una sucesión de parques de carácter metropolitano, la construcción de espacios públicos y equipamientos comunitarios de carácter barrial, el control y el ordenamiento de los programas de vivienda y la definición de un sistema de avenidas localizado en forma paralela al arroyo (Ordenanza N° 8.885, 2011).

⁵⁷ El proyecto, financiado por inversionistas privados, será para construir un complejo recreativo-comercial de grandes dimensiones frente al aeropuerto Islas Malvinas. La iniciativa, cuyo nombre público es Centro Abastecimiento Fisherton y su nombre comercial es Fisherton Plaza Open Mall, se ubica en un predio que tiene cerca de 4 hectáreas y que será una continuación de los barrios Aldea, San Eduardo y Hostal del Sol. En el plan se prevé la construcción de un hotel, 45 locales comerciales y gastronómicos, un mercado, un área con consultorios médicos y odontológicos, un sector para entidades financieras y también espacios públicos (ver Ordenanza N° 8.851/11).

barrios cerrados, parques habitacionales y viviendas de carácter social; industrial: distritos, plataformas y parques industriales y de servicios; comercial: grandes, medianos y pequeños locales; entre otros) moviéndose todos los productos de manera despareja y con diversas modalidades de comercialización. Esto exige un mercado crecidamente cada vez más profesionalizado y con demandas que estén a la altura de la situación actual.

CAPÍTULO 4. NORMAS DE ORDENAMIENTO URBANO EN EL BORDE TERRITORIAL

En las últimas décadas, la gestión municipal dirigió principalmente sus esfuerzos normativos hacia el desarrollo del Frente Costero y el ordenamiento del Área Central y los Anillos Perimetrales. Sin embargo, desde 1991 a la actualidad, la imagen del Frente Territorial se fue formulando en los distintos Planos Urbanos, como así también en otras normativas de ordenamiento incorporadas al Código Urbano.

El capítulo enmarcado dentro de las políticas urbanas de Rosario analiza la regulación de la Periferia en los instrumentos de carácter general y particular. Los primeros se refieren a las distintas versiones de los Planes Urbanos y cuatro ordenanzas clave. Los segundos, al Programa de Desarrollo de Suelo Industrial 2008-2018, ordenanzas para sectores residenciales (generalmente planes especiales y de detalle) y a una ley provincial para el caso de las grandes superficies comerciales.

4.1. Políticas urbanas locales

Los cambios estructurales acontecidos en el país (Ley de convertibilidad y políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados) impactaron también en las economías locales, produciendo grandes cambios territoriales. Los procesos identificados por la falta de participación e información son acompañados por una “planificación por omisión”, donde las transformaciones

quedan libradas a las fuerzas del mercado. Aparece un nuevo eje de interés: la generación de “ciudades competitivas”. Ciccollella (2012:2) expresa que “las ciudades compiten entre sí y, por lo tanto, la necesidad de desarrollo de atributos para dotarse de ventajas en esa puja, en el marco de una economía de tendencias marcadamente globalizadoras”. Sin embargo, la estabilidad relativa de la década del 90 facilitó la realización de grandes inversiones, tanto privadas como públicas.

La pertenencia y ubicación privilegiada de la ciudad de Rosario frente al esquema regional ampliado, ligada a la creación de un mercado común (MERCOSUR), la convirtieron en un importante centro económico, factible de crecimiento poblacional. La inserción territorial y metropolitana fortaleció su rol como centro productivo, comercial, de servicios y comunicaciones a escala ampliada. También como foco educativo, cultural y turístico (Barenboim, 2008). Rosario mantiene los patrones tradicionales de las ciudades latinoamericanas: ejes radiales y sectoriales del desarrollo y la expansión urbana. Por otro lado, aparecen nuevos rasgos: crecimiento de la ciudad hacia la periferia, creación de nuevas centralidades, resignificación de segmentos urbanos centrales, densificación intensiva y, junto con todo lo mencionado, una significativa fragmentación socio-territorial.

En este contexto, la administración local planteó distintas políticas e instrumentos de actuación, en forma simultánea y que aún continúan desarrollándose: descentralización municipal, planificación estratégica y planificación urbana. Barenboim detalla cada uno de ellos:

- a) Descentralización Municipal: es un proceso político, administrativo y social mediante el cual se transfieren funciones,

competencias y recursos desde la administración central hacia entes, ámbitos u organismos de menor jurisdicción territorial. En Rosario comenzó a implementarse con la creación del Programa de Descentralización y Modernización Municipal en 1996. Éste reorganiza la administración y los servicios municipales en seis distritos con sus correspondientes centros, intentando ser una herramienta participativa de gestión que acerca soluciones al ciudadano.

b) Planificación Estratégica: propone actuaciones integradas a largo plazo dirigidas a la ejecución de grandes proyectos que contengan objetivos de crecimiento económico y desarrollo urbano, con la identificación de cursos de acción específicos, formulación de indicadores de seguimiento y adhesión de agentes sociales y económicos a lo largo del proceso. En la ciudad se presentan tres Planes Estratégicos: Plan Estratégico Rosario (1998), Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (2004) y Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10 (2009).

c) Planificación Urbana: asume las transformaciones físicas y funcionales de la ciudad y su región. Instrumento legal, de carácter técnico y esencialmente físico. El Plan Regulador de Rosario (1968) se ha ido actualizando: Plan Director, 1991; Nuevo Plan Director, 1999, Plan Urbano Rosario 2007-2017 Anteproyecto de Ordenanza, 2008. Las distintas versiones no logran pasar aún la instancia legislativa (Barenboim, 2011 d).

En suma: el ordenamiento del territorio tiende a establecer los criterios y lineamientos generales para un uso racional del suelo, la protección del medio ambiente y la organización de las actividades de la comunidad. El sistema de planificación local, que integra objetivos estratégicos, políticas sectoriales y proyectos urbanos de actuación física, se convierte así en una ventajosa plataforma de gobierno.

4.2. Lineamientos sobre la Periferia en los instrumentos generales

La Periferia se construye a partir de la operación pública (corredores viales, saneamiento de los arroyos, plataformas industriales, etc.) y de la operación privada (barrios cerrados, abiertos, mixtos, etc.). No posee un plan maestro que coordine las transformaciones del lugar sino que éstas responden a regulaciones generales.⁵⁸

El gobierno municipal ha fijado su política para el crecimiento y la transformación de la ciudad fundamentalmente en las distintas versiones del Plan Urbano (desde 1991 al 2008) y en cuatro ordenanzas (de Urbanizaciones y/o subdivisión del suelo, de trazados en áreas de extensión urbana, de protección de áreas inundables y de conjuntos habitacionales), incorporadas posteriormente al Código Urbano de Rosario.⁵⁹

⁵⁸ El Plan Maestro es el instrumento técnico utilizado para programar la transformación de una extensión particular del territorio municipal que incluye situaciones excepcionales, las cuales demandan la definición de políticas de renovación y/o protección, mediante el desarrollo de estudios específicos (dominial, funcional y/o ambiental). El ámbito territorial de aplicación puede incluir sectores pertenecientes a más de un distrito y áreas. Cabe señalar que el Plan Maestro es el instrumento que se emplea para cada uno de los seis proyectos estructurales identificados por el Plan General: las Centralidades Urbanas; el Frente Costero (encuadrada en el Plan Maestro de la Costa); el Nuevo Eje Metropolitano Norte-Sur; el Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste; los Bordes de los Arroyos (enmarcado en los Planes Maestros de los arroyos Saladillo y Ludueña) y el Nuevo Frente Territorial (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2011).

⁵⁹ El Código Urbano es el documento donde se establecen las disposiciones reglamentarias para la transformación de la ciudad en cuanto al uso y división de la tierra, el área edificable,

En suma, las regulaciones estatales en el ordenamiento urbano son cruciales en la formación y en los cambios de magnitud de los precios de suelo, favoreciendo en algunos casos al sector privado, facilitando el desarrollo de ciertos emprendimientos y, en otros, resguardando los intereses públicos al establecer áreas de reservas o proteger cuencas hídricas. El fin es buscar la coherencia que el mercado inmobiliario en sí mismo no puede garantizar.

4.2.1. Primeras regulaciones urbanas

Los instrumentos vigentes eran el Plan Regulador y el Código Urbano de 1968, junto con la Ordenanza N° 33.337/66 de regulación de las urbanizaciones y loteos (hasta 1992).⁶⁰ Existía una falta de correspondencia entre el proyecto de la ciudad y los instrumentos que regulaban la transformación del espacio urbano. En consecuencia, y sumado a la vuelta de la democracia, se abordaron tres ordenanzas que desarrollan problemas parciales de la Periferia Rosarina, complementándose

el destino y las alturas de edificación. Forma así parte separada del Reglamento de Edificación que se relaciona solamente con la construcción, alteración, demolición, remoción, inspección y mantenimiento de los edificios e instalaciones. Las disposiciones se aplican por igual a las propiedades privadas o del Estado, ya sea municipal, provincial o nacional (Código Urbano, 1968).

⁶⁰ En 1992, a través de la Ordenanza N° 8.839, se definió la necesidad de reformar la legislación municipal vigente en materia de urbanizaciones y loteos, de revisar la ordenanza N° 33.337/66 y de compatibilizar los contenidos del Código Urbano, resumiendo en un único documento dichas condiciones. Éste fue el antecedente a la normativa de urbanizaciones y/o subdivisión de suelo (Ordenanza N° 5.957/94 y su posterior modificación vigente hoy como Ordenanza N° 6.492/97).

entre sí: la de trazados en áreas de extensión urbana, la de protección de áreas inundables y la de localización, proyecto y ejecución de conjuntos habitacionales.

Las tres normas expuestas fueron en su momento instrumentos de gran aporte en materia de ordenamiento territorial. Éstas tenían la intención de superar la habitual abstracción de los instrumentos normativos y de regular el crecimiento urbano de la Periferia Rosarina. Contrariamente, estas regulaciones complejizaron aun más el ordenamiento. En consecuencia, en 1992 se reemplazó definitivamente la antigua ordenanza de urbanizaciones (Ord. N° 33.337/66), desarrollándose un proceso lleno de acontecimientos culminando en 1997, con la entrada en vigencia de otra ordenanza de Urbanizaciones y/o subdivisión de suelo N° 6.492.

a) Ordenanza de trazados en áreas de extensión urbana

La red viaria que constituye el trazado oficial municipal es abordada en la Ordenanza N° 4.766/89 y sus distintas modificaciones.

Las indicaciones están referidas a dos categorías de trazados: Red Viaria Básica en sus distintos tipos y jerarquías (vías urbano-regionales, vías primarias y secundarias y colectoras locales) estableciendo diversos perfiles según el ancho de calzadas, veredas, canteros y áreas de estacionamiento. Y la Red Viaria Complementaria, implantando indicaciones particulares para las calles y pasajes (vehiculares o peatonales), no comprendidos en la red viaria básica.

También se identifican cinco unidades de actuación para el borde de la planta urbana rosarina: Circunvalación Norte, Sorrento-Newbery, Mendoza Oeste, Godoy Oeste y Ovidio Lagos Sur.

b) Ordenanza de protección de áreas inundables

La disposición de urbanizar tierras en todo el área afectada por las inundaciones de la ciudad están establecidas en la Ordenanza N° 4.557/89. Posteriormente, se realiza una zonificación en dos sectores de la Periferia. Éstas resultan de gran utilidad para la defensa de la población y los intereses públicos y privados de la ciudad.

Los valles de inundación del arroyo Ludueña y los canales Ibarlucea y Salvat, al norte de la Periferia, son abordados en la Ordenanza N° 7.477/03. Ésta define tres áreas con diferentes tipos de restricciones u obligaciones: I) de libre escurrimiento de flujo, II) de impactos mayores y III) de impactos menores. Asimismo, no otorga permisos de construcción para instalaciones fijas (usos residencial, comercial, industrial u otras actividades), que pueden considerarse como obstáculo de flujo. En los últimos años, los regímenes de lluvias han aumentando sumado a la realización de obras de infraestructura. Por tal motivo, se ejecuta una nueva Ordenanza N° 8.876/11 que mantiene la misma clasificación en tres áreas pero modifica la localización de algunas de ellas. Las nuevas zonas con peligro de inundación son el sector norte del arroyo (barrios Nuevo Alberdi y Empalme Graneros). Los riesgos se reducirían con la obra de descarga del Aliviador 3 desde la cuenca del arroyo Ludueña hacia el Paraná.

La cuenca del arroyo Saladillo, al sur de la Periferia, es abordada en la Ordenanza N° 7.336/02. Aquí se definen cuatro áreas con diferentes tipos de restricciones u obligaciones: I) de libre escurrimiento de flujo, II) de impactos mayores, III) de impactos menores y IV) almacenamientos temporarios. Tampoco otorga permisos de construcción para instalaciones fijas.

c) Ordenanza para la realización de conjuntos habitacionales

La Ordenanza N° 5.596/93 regula el proceso de localización, proyecto y ejecución de conjuntos habitacionales (públicas o privadas) dentro de la ciudad. Ésta tiene como objetivo dar forma a la Periferia Rosarina, orientando la ubicación y la configuración espacial de las intervenciones habitacionales de carácter unitario.

La norma clasifica el territorio en áreas y ejes estructurales de desarrollo. Las áreas se dividen en tres categorías: interior a completar, de transición a consolidar y de potencial expansión, identificando en cada una la dimensión mínima de las intervenciones, el tamaño mínimo de las parcelas y los tipos de organización volumétrica. La promoción de las tipologías se efectúa a través de incentivos.⁶¹ Los ejes comprenden los tramos de veinticinco calles y avenidas, estableciendo tres condiciones básicas (accesibilidad, contigüidad y disposición frentista).

⁶¹ Las áreas que comprende son: interior a completar (con servicios e infraestructura en gran parte completos, edificación completa, niveles adecuados de consolidación y escaso suelo intersticial vacante, sujeta a procesos de transformación de usos y sustitución o completamiento edilicio); de transición a consolidar (con servicios e infraestructuras incompletos, edificación y uso no intensivos, niveles medios y bajos de consolidación y suelo intersticial vacante, destinada al completamiento y consolidación prioritaria del tejido urbano); y de borde a reestructurar (con servicios e infraestructuras incompletos o nulos, trazados indefinidos, edificación aislada y sin consolidación, con grandes sectores de suelo vacante adyacente a la planta urbana efectivamente ocupada, donde se considera de interés urbanístico el completamiento y reestructuración del borde la ciudad) (Ordenanza N° 5.596, 1993:3).

*d) Ordenanza de Urbanizaciones
y/o subdivisión del suelo*

La Ordenanza N° 6.492/97 insta una clasificación urbanística del suelo en función de las calidades de ocupación, regulaciones de construcción y políticas condicionadas por los niveles de servicios e infraestructura, para la realización de operaciones de urbanización y subdivisión. La matriz de ordenamiento se establece a partir de la identificación del suelo urbanizable y el suelo no urbanizable.⁶² El territorio apto para ser urbanizado se clasifica en tres áreas:

- Área interior (zona I): con servicios e infraestructuras en gran parte completos, edificación con usos diferenciados, sujeta a operaciones de completamiento, consolidación y urbanización complementaria en suelo intersticial vacante, sujeto a operaciones de urbanización de completamiento puntuales o de reducido tamaño.
- Área de borde y potencial expansión (zona II): con servicios e infraestructuras escasas o nulas, trazados incompletos, edificación aislada y sin consolidación, con grandes sectores de suelo vacante sujetos a operaciones de urbanización y reestructuración de la planta urbana.
- Área de integración urbano rural (zona III): con valores paisajísticos y ambientales a preservar o mejorar, con o sin trazados preexistentes y sin servicios, con predominancia de la tierra vacante sujeta a operaciones de urbanización (unitarios); y proyecto integral de carácter recreativo o residencial, con destino productivo (parque de desarrollo productivo, centros tecnológicos, zonas francas, etc.) o de servicio (equipamientos comerciales, culturales y/o tu-

⁶² El suelo urbanizable es aquel territorio apto para ser urbanizado, vinculado a la aplicación de políticas de consolidación de la ciudad existente y a las de completamiento y crecimiento por extensión de la planta urbana, a través de distintos procesos de urbanización.

rísticos, parques, etc.) sujeto a operaciones de proyectos alternativos que impliquen grandes emprendimientos (Ordenanza N°6.492, 1997:2).

El suelo no urbanizable (zona IV) es el no indicado para ser urbanizado. Admite operaciones de subdivisión, sin modificación de la red vial pública, consignada al uso rural.

Los procesos de urbanización (suelo urbanizable) se ejecutan dentro de Programas de actuación con ciertos requisitos para las dimensiones de lotes, los trazados, las áreas a donar, las infraestructuras y equipamientos. Hay un régimen diferencial para los múltiples tipos de urbanización y subdivisión, en función de las zonas (Zonas I, II y III) y los programas especiales y de subdivisión para Zona IV en Suelo No Urbanizable. Por último, se crea la Comisión Técnica de Urbanización que actúa sobre las operaciones de trazados, urbanización y/o subdivisión de las tierras supervisando los proyectos urbanísticos presentados y sus modificaciones.

4.2.2. Actualizaciones de los Planes Urbanos

En el presente permanece el Plan Regulador y hasta el 2008, el Código Urbano del mismo año (1968). Dichos documentos plantean una idea de ciudad identificando grandes áreas, sin considerar las particularidades espaciales y el límite urbano.

En las últimas décadas el Plan General ha tenido modificaciones que comenzaron a enunciar políticas relacionadas con el ordenamiento y la configuración del

borde territorial. Sin embargo, las distintas versiones no logran pasar aún la instancia legislativa.⁶³

El primer antecedente es en 1991, en el que aflora la mirada hacia la Periferia, con el Plan Director. La idea de consolidación de la planta urbana genera la necesidad de un nuevo frente (ver Plano 14). Al respecto Bragos (2010: 5) dice que:

[...] la idea del Frente Territorial aparece en la formulación de propuestas de estructuración y de ordenamiento vinculadas a objetivos generales, tales como el control del proceso de expansión de la ciudad (áreas urbanizables y no urbanizables); la superación de las deficiencias de accesibilidad (infraestructura de transporte) o de naturaleza ocasional (anegamiento por fenómenos naturales) y el reequilibrio de las áreas periféricas (la prestación de servicios y equipamientos más equitativa en áreas hoy marginadas).

⁶³ El Plan Regulador fue revisado por primera vez en 1991 con una propuesta de nuevo plan presentado al Concejo Municipal. Ésta no fue estudiada y posteriormente se preparó una nueva versión que mereció igual suerte. En consecuencia, la nueva administración que asumió en el año 2003 decidió elaborar otra propuesta, tomando como base el último documento preparado por la Secretaría de Planeamiento. Así es que en 2004, se constituyó la “Mesa de Concertación del Plan Urbano Rosario” donde representantes de distintos sectores de la sociedad participaron acerca de los contenidos y los lineamientos y directrices generales que formarían parte del futuro plan. En 2008 la Municipalidad de Rosario presentó ante el Concejo Municipal el documento del “Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza” que fuera elaborado de acuerdo con aquellos principios generales consensuados en el año 2004 (Bragos, 2008). Durante todo el año 2009 la Comisión de Planeamiento y Urbanismo realizó reuniones para tratar dicho Plan, sin lograr su aprobación. Por último en 2011, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 es actualizado y completado, con un formato de libro, sin ser presentado al Concejo Municipal.

Luego, el Nuevo Plan Director Rosario (1999) plantea cuatro proyectos estructurales que delimitan la transformación de la ciudad. Dos se refieren al interior y dos a los bordes de la ciudad. Entre ellos se encuentra el Nuevo Frente Territorial, donde el diseño del límite de la ciudad toma mayor interés en la planificación local. Los contenidos proyectuales para el Nuevo Frente se refieren al desarrollo de infraestructuras logísticas y de servicios, sistemas de movilidad regional con la preservación de tierras rurales, enclaves naturales y cuencas hídricas interiores capaces de generar junto a parques metropolitanos existentes y crear un corredor ambiental sobre los bordes y márgenes de la ciudad (Plan Director, 1999).

El tercer documento se refiere a la Carta de Concertación, Plan Urbano (2004). Aquí se exponen los lineamientos del Frente Territorial en torno a cuatro ejes temáticos sobre Rosario: Ciudad Metropolitana; Suelo, vivienda y servicios; Ambiente, patrimonio y espacio público y Movilidad y nueva centralidad. Sin embargo, las propuestas para la Periferia no aportan demasiado en relación al Plan del año 1999.

Por último, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 continúa con los lineamientos del Nuevo Plan Director en relación a identificar las características de la Periferia. El proyecto plantea configurar dicho territorio a través de usos residenciales, industriales y áreas de reserva ambiental (ver Plano 15).

Plano 15. Frente Territorial en 1991 y 2008



Fuentes: Plan Director Rosario, 1991 y Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza, 2008.

La intención del Plan Urbano Rosario es “controlar y programar las acciones de expansión de la ciudad en relación con los siguientes componentes territoriales: los accesos (incluyendo el Puente Rosario-Victoria), el sistema de rondas territoriales (Av. de Circunvalación y Av. de Segunda Ronda), el aeropuerto, las potenciales áreas de localización de servicios logísticos, el parque empresarial y el predio ferial, las áreas industriales más consolidadas de la ciudad, los grandes parques metropolitanos y las reservas de suelo rural” (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2008: 20).

En síntesis, en un primer momento, el Plan Director (1991) toma el crecimiento urbano como materia de regulación y no de proyecto; las indicaciones sobre la Periferia son extremadamente débiles. Luego a partir del Plan de 1999, se constata que es en ese sector de la ciudad donde se van fundando otros usos y se plantean proyectos estructurales que orientan la transformación de Rosario. Es decir que a lo largo de las múltiples versiones de los planes se expone cómo el ordenamiento del borde urbano va tomando mayor importancia en la planificación local.

4.3. Políticas específicas para el borde urbano

En los últimos años se han exhibido distintas normativas particulares, generalmente planes especiales y de detalle, para el ordenamiento territorial de múltiples sitios en la Periferia. Éstas intentan construir otra lectura de borde y además un nuevo proyecto de ciudad. Los instrumentos elaborados se fundamentan en políticas de actuación propuestas en el Plan Urbano; al mismo tiempo presentan la ocasión de pensar los modos de

construcción, diversificando las propuestas de las actividades y estructurando la vialidad.

Cabe señalar que el Plan Especial es el instrumento utilizado para programar la transformación física y funcional para un determinado sector. Detalla sus particularidades, a saber: la configuración de espacios públicos, la definición de indicadores urbanísticos, la superficie y localización de vivienda pública y en algunos casos la sectorización de planes de detalle. Este último es un instrumento técnico de menor grado, que sirve de puente entre la escala urbana y la escala edificatoria. La finalidad es precisar los indicadores urbanos para una manzana, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva. El Plan de detalle precisará entonces los usos previstos del lote, la morfología de la edificación, la edificabilidad y las alturas admitidas, el espacio público y trazados, y si hubiere inmuebles de valor patrimonial, sus condicionantes.

A pesar de que se desarrollan distintas actividades en el territorio, se ha hecho hincapié en el uso industrial y residencial. La primera trata de consolidar los sectores de interés y de radicar aquellos establecimientos que no desarrollan una acción beneficiosa, trasladándolos a nuevos sitios especializados. La segunda se relaciona con las características tradicionales de urbanización, orientadas a la vivienda de interés social o los barrios cerrados y con las nuevas formas de urbanización de los parques habitacionales, que proponen diferentes tipos de residencia.

En actividad comercial, el Municipio ha adherido a una ley provincial con la finalidad de impedir la instalación indiscriminada de grandes emprendimientos (corrientemente ubicados sobre la Av. de Circunvalación).

La intención es poder reconocer y completar las propuestas de transformación para el Frente Territorial y la trascendencia de estos nuevos instrumentos de ordenamiento de escala intermedia vigente en Rosario.

4.3.1. Actividades industriales y de servicio

A lo largo del tiempo, el suelo industrial ha registrado distintas modificaciones en la ciudad de Rosario, acompañando generalmente las dinámicas de los procesos productivos locales o nacionales.

En la década del 90, la actividad se localizaba aleatoriamente dentro de la planta urbana. La convivencia entre los distintos usos en algunos casos se tornaba sumamente complicada, ocasionando problemas circulatorios y ambientales.

Asimismo, se encontraba el cordón industrial del Área Metropolitana Rosario que constituía un auténtico sistema a lo largo de la ribera del río Paraná. Como resultado de la crisis económica del país, gran parte de los establecimientos fueron desapareciendo y la Municipalidad planteó una política de recuperación de la ribera, dando lugar a espacios recreativos públicos y privados.

A partir del año 2003, el escenario productivo comenzó a mejorar y el territorio se modificó en base a los avances tecnológicos y nuevas construcciones de grandes infraestructuras viales. El proceso de reactivación económica permitió el resurgimiento de muchas industrias, aumentando la demanda de suelo industrial. La ciudad no contaba con cuantiosos espacios disponibles.

En este contexto, se define la nueva organización del suelo industrial en la ciudad a partir del “Programa de Desarrollo de suelo industrial, Rosario 2008-2018” (PRODESI).

a) Programa de Desarrollo de suelo industrial, Rosario 2008-2018

Normativas urbanísticas vigentes

En 1993 se introdujeron modificaciones en el Código Urbano de Rosario que fijaron la localización de los distritos industriales bajo la denominación de “Distritos J”. Éstos contaban con algunas distinciones en cuanto a industrias o depósitos restringidos o no, diferencias en las superficies, exigencias referidas a servidumbres y deslindes parcelarios, propiciando barreras verdes para alivianar el impacto ambiental (ver Plano 16).

Actualmente, para los Distritos J, K y L (Industriales, Ferroviarios y Portuarios) no rigen índices edilicios prefijados, pudiendo construirse libremente la superficie edificable necesaria, pero respetando solamente las normas sobre retiro de la línea de edificación y la planta urbana.⁶⁴ La servidumbre de jardín con relación a los deslindes parcelarios de cada lote y/o fracción se establece en forma obligatoria.⁶⁵ En los distritos J, se permite

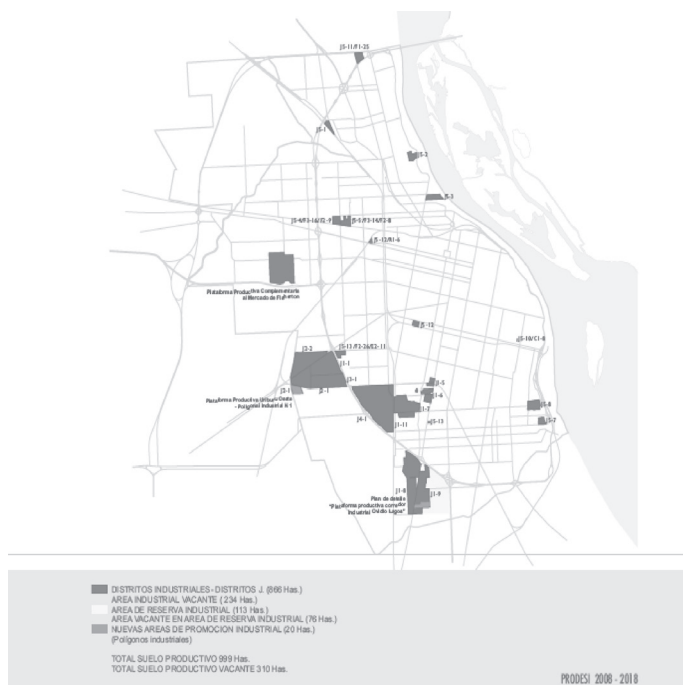
⁶⁴ En los Distritos J se exige un retiro de 10 m. frentistas a las calles perimetrales principales o de 1º grado, un régimen de servidumbre de jardines respecto a todas las restantes calles oficiales de distribución o de 2º grado, que será en todos los casos de 10 m. como mínimo para los lotes que posean una superficie igual o mayor a 2.000 m².

⁶⁵ La servidumbre de jardín será para lotes comprendidos entre 2.000 y 5.000 m² de superficie: 2,50 m como mínimo, y para lotes de superficie igual o mayor de 5.000 m²: 5 m como mínimo. Para los predios de superficies menores a 2.000 m se fija el siguiente criterio: si cuentan con un área menor o igual a 1.000 m² no se exigirá ningún tipo de servidumbre y si poseen entre 1.000 y 2.000 m² inclusive será obligatoria la concreción de una servidumbre frentista de 10 m., quedando a criterio de la Secretaría de Planeamiento la exigencia de establecer una servidumbre con relación a los deslindes parcelarios respectivos en función del ancho que posea cada lote y zona (Código Urbano:2001).

el emplazamiento de otros usos, como por ejemplo canchas de tenis, paddle, squash y fútbol 5, viviendas individuales (siempre que correspondan a las de portería o sereno de las industrias), oficinas administrativas y usos comerciales (complementarios a la actividad principal).

Además, el Código Urbano hace mención a los “Distritos F”, donde puede convivir la vivienda con algunas industrias, ubicados en sectores sin algunos servicios públicos y mayores áreas libres.

Plano 16. Normas Urbanística vigentes establecidas en el Código Urbano de Rosario



Fuente: PRODESI 2008 - 2018, 2008.

Políticas de transformación industrial y propuesta de reformulación normativa

La ciudad posee industrias compuestas por diferentes sectores de la actividad económica, especialmente pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Éstas se localizan en zonas residenciales, en donde no pueden desarrollar apropiadamente sus actividades, sin espacio disponible para una futura ampliación.

La normativa existente no resuelve las necesidades de reubicación, localización o ampliación de los establecimientos. El proceso de urbanización es complejo y costoso, siendo inevitable para garantizar la creación de suelo, implantaciones adecuadas con cobertura de infraestructura y servicios.

En este sentido, las políticas de transformación propuestas en el PRODESI están orientadas principalmente en dos sentidos: de consolidación de los sectores de interés con el completamiento de infraestructura y apertura de vías de comunicación; y de traslado de establecimientos con la relocalización de industrias incompatibles con otros usos, la orientación de una gestión en conjunto (propietarios y empresarios) y el impulso de su asociación (polígonos industriales consorciados y concertados).

Conjuntamente se propone una tercera política referida a la actuación a futuro asociando por rubros predominantes a siete sectores productivos, de los cuales cinco se encuentran dentro del Frente Territorial (ver Plano 17).⁶⁶ A continuación se detallan:

⁶⁶ El PRODESI (2008) asocia los siguientes sectores productivos por rubros predominantes: Plataforma productiva Sector Ludueña (industrias alimenticias y farmacológicas); Distrito Industrial Sector Av. Pte. Perón (industrias siderúrgicas, de construcción y

- Plataforma productiva sector Ludueña: afianzar el sector, destinado a la instalación de industrias alimenticias y farmacológicas, incorporando la infraestructura necesaria y la apertura de calles (125 has.).
- Distrito Industrial sector Av. Perón: emplear una política de consolidación del antiguo distrito industrial, constituido por industrias siderúrgicas, de la construcción y zonas logísticas de transporte (240 has.), completando la infraestructura necesaria, reforzando el sistema de accesibilidad y consolidando el Bv. Seguí como corredor verde equipado para tránsito pesado. Éste funcionará como barrera arbolada y fuelle entre la zona residencial y el distrito industrial.
- Tramo productivo y de servicios sector Uriburu: consolidar este tramo de la Av. de Circunvalación (74 has.) como productivo, logístico y de servicios, incentivando la ocupación de los lotes vacantes, con industrias de rubros afines. Se plantea además, incorporar infraestructura, consolidar la ocupación del área hacia el sur de Uriburu y completar las colectoras de la Av. de Circunvalación.
- Distrito industrial sector Ovidio Lagos. Plataforma productiva corredor industrial Ovidio Lagos:

logísticas de transporte); Parque Empresarial Rosario (industrias de mediano y gran porte, Puerto seco y áreas logísticas); Distrito Industrial Sector Av. Ovidio Lagos / Plataforma Productiva corredor Industrial Ovidio Lagos (industrias de frío, metalme-cánicas y de caucho plástico); Tramo productivo y de servicios Sector Av. Uriburu (industrias de mediano, gran porte y áreas logísticas); Sector Polo Tecnológico (industrias limpias de base tecnológica), y Sector San Francisquito (depósitos, talleres e industrias menos restringidas).

compuesto de establecimientos de frío, metalme-cánica, caucho y plástico (sup. 275 has.). Se propone realizar, paralelo a la Av. Avellaneda, un corredor verde equipado mediante la construcción de nuevas instalaciones deportivas, para que se sumen a los clubes existentes y conformen un fuelle mediador entre la zona residencial y el distrito industrial. Del mismo modo, la recualificación de la Av. Ovidio Lagos y la construcción de la Av. Battle y Ordoñez y la Av. 5 de Agosto, para establecer en sentido este-oeste, dos comunicaciones importantes en forma directa, con las colectoras de la Av. de Circunvalación y la Autopista.

- Parque Empresarial Rosario: pensado para la instalación de industrias de mediano y gran porte, puerto seco y áreas logísticas, cuenta con 280 has., las cuales se irán transformando en suelo industrial, mediante la conformación de “Polígonos Industriales y/o de Servicio de Planificación Concertada”. El proyecto propone un corredor de servicios internos que atraviesa el parque en su totalidad, en sentido longitudinal, zonificando sectores. Por un lado, las grandes y pequeñas empresas y por otro las zonas de industrias limpias y las áreas logísticas del Puerto Rosario. Se propone la consolidación de Av. Uriburu y Av. De Circunvalación como corredores logísticos y de servicios.

Plano 17. Políticas de actuación industrial a futuro



Fuente: PRODESI 2008 - 2018, 2008.

Cabe distinguir que las plataformas productivas son áreas identificadas para una planificación de carácter particular que integra todos aquellos espacios funcionales para la radicación de actividades económico-productivas, pudiendo incluir uno o varios polígonos industriales y/o de servicios (PRODESI, 2008). Los polígonos industriales y/o de servicios son proyectos de carácter unitario entre el Municipio y pequeñas y medianas empresas, localizados en zonas con servicios

e infraestructuras necesarias. La localización debe ser en un Distrito Industrial o Plataforma Productiva; quedando cualquier otra ubicación sujeta a la aprobación del Departamento Ejecutivo y Concejo Municipal. No pueden estar contiguos a un área residencial. Éstos cuentan con un plan de detalle que plantea nuevos indicadores urbanísticos y demanda al emprendedor la dotación de infraestructura y servicios, donación de suelo para espacio público y en algunos casos pago de compensación (Ord. N° 8.470/09).⁶⁷

Con el fin de llevar a cabo la implementación del PRODESI, el Municipio se propone desarrollar tres ejes fundamentales de trabajo. En primer lugar, la ejecución de distintos mecanismos de difusión y capacitación con la intención de convocar a los distintos actores implicados. En segundo término, la coordinación y asistencia técnica en todos los aspectos necesarios para asegurar la correcta planificación de cada polígono y una fluida relación con las empresas prestatarias privadas, que permita agilizar la tramitación y provisión de los servicios necesarios. En tercera parte, la facilitación del desarrollo de los emprendimientos a través de la gestión de créditos y otorgamiento de subsidios ante el sistema financiero público y privado, organismos públicos nacionales, provinciales o internacionales.

⁶⁷ Los indicadores urbanos de un Polígono son: superficie mínima urbanización: 3 has.; lote mínimo 0,45 has. y 0,30 has. (relocalización pequeñas empresas); servidumbre de jardín mínima: 10 m. con frente a calles y 5 m. deslindes parcelarios; FOS máximo: 0,65 y Factor de Ocupación máximo: 1,50. Formas de polígonos: abierto, lotes frentistas a calles públicas; cerrado, lotes frentistas a vías internas e ingreso controlado y mixto, lotes frentistas a calles públicas e ingreso controlado (Ord. N° 8.470/09).

Cabe señalar que dentro de las distintas áreas indicadas por el PRODESI, sólo se las considera para uso industrial cuando se acepta la modalidad de urbanización y gestión que plantea el Programa, en tanto no son pensadas de uso industrial.

Hasta el momento, el estado de avance de la normativa tiene aprobado la Plataforma Productiva Mercado de Productores, nombrado dentro del Plan Especial Parque Habitacional Ludueña (Ord. N° 7.932/05), y cuatro planes de detalle: Plataforma Productiva Uriburu Oeste (hoy Parque Empresarial Rosario), Polígono Industrial N° 1 (Ord. N° 8.056/06) y Plataforma Productiva Corredor Industrial Ovidio Lagos, Polígono Industrial N° 1 (Ord. 8.057/06), creados antes de la presentación del PRODESI y la Plataforma Productiva y Logística Parque Empresarial Rosario, Polígono N° 2 (Ord. N° 8.482/09) y Polígono N° 3 (Ord. N° 8.475/09), con el PRODESI vigente.

En síntesis, se observa que la aplicación de los polígonos industriales y/o de servicios ha ayudado al Municipio en la realización de áreas industriales en la Periferia Rosarina. Las superficies de los polígonos aprobados son pequeñas, constituyendo 12% del suelo industrial y 1,1% de la superficie urbanizada total de Rosario. Marcos⁶⁸ expresa que “si bien antes había zonas industriales, como los distritos J, algunos no contaban con infraestructura y el Municipio no podía afrontar los gastos económicos para realizarlas. A partir de la aplicación de los polígonos, el Estado local comienza con una fuerte política industrial, en donde delega al emprendedor las obligaciones sobre el desarrollo de

⁶⁸ El Maestro Mayor de Obras Gerardo Marcos es personal técnico de la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del Concejo Municipal de la ciudad de Rosario.

infraestructura y servicios del emprendimiento”.⁶⁹ El Municipio delega la ejecución de infraestructura y servicios y la donación de suelo para espacio público por la modificación en los indicadores urbanísticos básicos o el cambio de tierra rural a urbana industrial.

4.3.2. *Urbanizaciones residenciales*

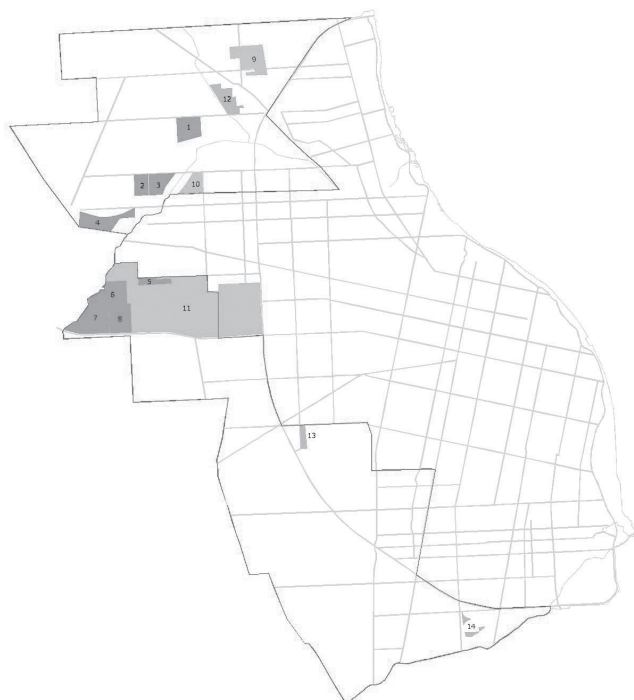
Las diversas viviendas han seguido los prototipos tradicionales, extendiéndose en toda la Periferia, de acuerdo a lo establecido por el Código Urbano de Rosario. Las normas particulares (ordenanzas y decretos) se emplean en el caso de vivienda de interés social, los barrios cerrados o parques habitacionales (ver Plano 18).

En esta última, el Municipio ha implementado una nueva política de actuación establecida en el Plan Urbano donde reflexiona sobre los modos de construcción de la ciudad. Éstos comprenden la diversificación de las propuestas habitacionales (vivienda individual, colectiva y social) y, en algunos casos, la incorporación de infraestructuras, servicios y equipamientos introduciendo la idea del parque habitacional. Las nuevas urbanizaciones se localizan a lo largo de una franja verde, reservada a estructurar un sistema de áreas públicas a nivel regional, al noroeste de la Periferia. Esto se implementa con Planes Especiales que permiten revisar los indicadores urbanísticos e impulsar procesos de concertación público-privado.

A continuación se detallan cada una de las normativas específicas empleadas en el mercado residencial:

⁶⁹ Entrevista realizada al M.M.O. Gerardo Marcos. Rosario 12/09/12.

Plano 18. Normativas particulares residenciales



■ BARRIOS CERRADOS	■ PARQUES HABITACIONALES	■ VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL
1) PALOS VERDES	9) IBARLUCEA (BARRIO CENTRO)	12) NUEVO ALBERDI OESTE
2) ALDEA TENIS	10) NEWBERRY	13) LA LAGUNITA
3) ALDEA DEL LAGO	11) LUDUEÑA	14) LAS FLORES
4) ALDEA GOLF		
5) PASO DEL COUNTRY		
6) PASO DEL GOLF		
7) PASO DEL ARROYO		
8) PASO DEL PUENTE		

Fuente: elaboración propia sobre normativas de barrios cerrados (Decreto N° 1.542/00), parques habitacionales (Ordenanzas N° 8.064/06, 8.431/09 y 7.932/05) y viviendas de interés social (Ordenanzas N° 8.362/08, 7.663/04, 8.331/08, 7.599/03 y 7.415/02).

a) Barrios cerrados

En la ciudad de Rosario, en virtud de la política de control del crecimiento de la planta urbana que impulsó la Ordenanza N° 6.492/97 de Urbanizaciones y División de la Tierra, la modalidad de barrios privados o cerrados no fue muy utilizada. Sólo se han aprobado 293 has., es decir el 2% de la superficie urbanizada total del Municipio, hasta el año 2010.⁷⁰

Ante la necesidad de normalizar los barrios cerrados surgió el decreto N° 1.542 en el año 2000. La intención era evitar conflictos urbanos en los sitios posibles de localización y respetar condiciones básicas de accesibilidad y ordenamiento funcional. Sin embargo, a lo largo de la década, debido a la expansión de estas urbanizaciones, se evidenció la concentración masiva y excluyente en un sector de población, como la fractura de la planta urbana (interrupción del sistema vial jerárquico, falta de integración con la ciudad, etc.). A fines de 2010, con la intención de lograr un desarrollo equilibrado y socialmente integrado, el Municipio sanciona la Ordenanza N° 8.725. La norma suprime dicha figura, como así también la de club de campo, para la totalidad de la tierra comprendida dentro del tejido municipal. Ésta entiende que las urbanizaciones cerradas configuran, por su escala, una tipología incompatible con una adecuada planificación de las áreas urbanas, quedando circunscripta su localización a sectores sub-urbanos o de nuevos desarrollos residenciales planificados.

⁷⁰ Cabe señalar que aquí se incluye el primer barrio cerrado llamado Carlos Pellegrini (22 has.) localizado en la Zona I: área interior delimitada por la Ordenanza de Urbanización N° 6.492/97.

Normativa urbanística vigente

La Ordenanza N° 6.492/97 de Urbanización en su punto 4.2.4, es el primer antecedente que establece un régimen diferencial para las distintas modalidades de urbanización, incluyendo la de los barrios privados, mediante la utilización de la figura de los Convenios Urbanísticos. Asimismo, define la localización dentro de las zonas urbanizables (Zona I, II y III). Por último, explica que deberá preverse e integrar con el entorno urbano en materia de accesos viales y servicios de infraestructura, y donar al Municipio las calles perimetrales a la urbanización y toda la red vial jerárquica y superficie correspondiente a áreas verdes y equipamientos.⁷¹

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

El decreto N° 1.542/00 presupone que los barrios cerrados son una realidad insoslayable, receptada por los ordenamientos jurídicos provinciales y locales. La existencia y desarrollo de tales urbanizaciones requieren de una adecuada reglamentación. Esto es debido a que son consideradas una tipología urbana diferenciada de otras, como por ejemplo los conjuntos habitacionales. La intención es poder compatibilizar los inmuebles residenciales y/o otros usos con los barrios cerrados, a los efectos de no alterar el desarrollo urbano de la ciudad. A los fines de reglamentar la construcción de los barrios privados el decreto los define en el artículo 2° como:

⁷¹ La donación por parte del urbanizador se calcula para espacios verdes (10%) y equipamientos (5%) sobre el remanente que surja de restar a la parcela original las superficies de calles públicas, ubicándose fuera del perímetro del emprendimiento y serán de libre acceso o bien.

[...] los emprendimientos urbanísticos regidos por un plan especial de urbanización destinados a uso residencial con perímetro restringido al paso público general, compuesto de unidades parcelarias independientes y áreas de uso común, unidas en forma indisoluble por destino funcional y jurídico, que cuenten en el plan de urbanización con servicios generales comunes y bajo un régimen jurídico de organización que establezca la responsabilidad de su mantenimiento, organización y prestaciones esenciales, ya sea de los titulares actuales y/o futuros de las parcelas y/o de una entidad jurídica constituida con tal objetivo (Decreto N° 1.542, 2000: 1-2).

El emplazamiento es en las “zonas de borde y potencial expansión” (zonas II1, II2 sólo frentistas al Arroyo Ludueña y II3) y “zonas de integración urbano-rural” (zonas III1 y III2). Además de contar con infraestructura y vías, deberán contar con dos accesos-egresos diferentes a calles públicas y un cerramiento del perímetro transparente. La superficie total de los emprendimientos será entre 5 y 50 has., con una dimensión mínima por parcelas destinadas a vivienda de 800 m² (Zonas II) y 1.200 m² (Zonas III). También, deberán cumplir con otros indicadores urbanísticos particulares que expresa la norma.⁷²

La Comisión Técnica de Urbanización es quien analiza y aprueba la propuesta. Si es viable, confecciona el

⁷² Indicadores urbanísticos de barrios cerrados: índices de ocupación total: FOS: 0,33 y FOT: 0,60; red de circulación interna ancho mínimo 10 m.; retiro de edificación: desde todas las áreas de circulación internas y calles públicas 5 m. y desde ejes medianeros 3 m.; tipología de lote exclusivamente frentista a la red de circulación interna y densidad neta máxima de unidades de vivienda: Zona II: 12 has. y Zona III: 8 has. (Decreto N° 1.542, 2000: 4).

anteproyecto de trazados y actas de donación que correspondan teniendo que ser aprobadas por el Concejo Municipal. A partir de allí, el urbanizador podrá iniciar la ejecución de las obras de infraestructura, previa aprobación de los proyectos respectivos por las oficinas técnicas competentes. Aprobada la urbanización podrá gestionarse ante la Dirección General de Obras Particulares una visación previa del permiso de edificación del proyecto edilicio. La documentación a presentar junto con la solicitud de aprobación de la urbanización consta de: un anteproyecto (planos general y de entorno, sistema circulatorio, servicios, subdivisiones de lotes y forestación), memoria técnica y reglamento de edificación.

En la Periferia Rosarina sólo se han aprobado bajo la modalidad de barrios cerrados 271 has. correspondientes al 1,9% de la superficie urbanizada del Municipio. Durante el período de estudio se encuadraron para su aprobación, de acuerdo a lo que establecía la correspondiente norma, los barrios cerrados de Aldea Tennis (Expediente N° 25.972-A-99); Aldea Golf (Expediente N° 29.387-S-99); Aldea Lago (Expediente N° 25.260-A-99), según Ordenanza N° 6.492/97, y los cuatro de Pasos del Jockey en un sector del Parque Habitacional Ludueña (Ordenanza N° 7.932/05) y Palos Verdes (Decreto N° 2.603/06), con el decreto N° 1.542, otorgándole el derecho de continuar el proceso iniciado hasta su finalización y de obtener los permisos de edificación correspondientes.

La superficie total de los barrios cerrados dentro del Municipio es muy pequeña. Sin embargo se considera no apropiado alentar a futuro dichas modalidades de urbanización, sancionándose la ordenanza N° 8.725 para su prohibición a fines del año 2010. La regulación resuelve la problemática dentro de la ciudad y no en su

área metropolitana. Allí se verifica un proceso de urbanización de gran escala, tanto en modalidad abierta como cerrada, sin planificación y carentes de infraestructuras y servicios adecuados. Esto tendrá graves efectos en la ciudad (incremento sustancial de la movilidad, dificultad en el libre escurrimiento de agua de los dos arroyos, etc.).

b) Parques Habitacionales

En la Periferia Rosarina se localizan tres parques habitacionales, de características particulares: Ludueña, Newbery e Ibarlucea. El primero y el segundo destinados fundamentalmente a la construcción de viviendas del sector privado mientras que el último está orientado a la vivienda de interés social (se explicará en el ítem c). Los desarrollos implican además la ejecución de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos.

La Ordenanza N° 6.492/97 de Urbanización en su punto 4, inciso 4.2. establece un régimen diferencial para las distintas modalidades de urbanización, mediante la utilización de los Convenios Urbanísticos; es implementada para realizar los acuerdos entre los organismos públicos, privados o mixtos, que participan de los parques habitacionales. Conjuntamente cada uno de ellos cuenta con un plan especial que se detalla a continuación:

- **Plan Especial Parque Habitacional Ludueña**

El Plan Especial Parque Habitacional Ludueña, Ordenanza N° 7.932/05 regula el desarrollo urbanístico de un sector de 186 has. y extiende nuevas infraestructuras y servicios a otro sector de 550 has., ubicado al borde del Arroyo Ludueña y al norte de la Autopista Rosario-Córdoba. Es decir, que los beneficios de la operación (por imposición del Plan) exceden considerablemente

el sector perteneciente al urbanizador privado para abarcar un área que hoy presenta grandes carencias y demanda una readecuación normativa que ordene su transformación.

Normativas urbanísticas vigentes

Los distritos del Código Urbano vigentes para el área del Parque Habitacional Ludueña se anulan, a excepción del distrito G1-6, rigiendo en su reemplazo los indicadores urbanísticos fijados en este Plan Especial. El trazado vial se reordena a partir de los nuevos usos, se suprimen distintas calles, generalmente sobre el borde del arroyo Ludueña y al noroeste del emprendimiento, y se abren nuevas arterias.

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

El Plan Especial propone una estrategia de completamiento urbano, a partir de la implantación residencial con fines inmobiliarios y sociales, el reordenamiento de las preexistencias y la implantación de equipamiento complementario. La canalización del arroyo Ludueña y la generación de un gran parque público son los elementos movilizados de la intervención que modifican la caracterización del área.

La concreción del Parque Habitacional Ludueña que impulsa la norma, establece una importante inversión por parte del sector privado, y una fuerte planificación y gestión del proyecto por parte del sector público. En este sentido, la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, entiende:

[...] que la acción de urbanizar es una operación superadora del mero hecho de realizar apertura de trazados y loteos,

y que los nuevos crecimientos urbanos deben producir transformaciones positivas en la ciudad a partir de la incorporación de actividades y usos que mejoren la calidad de vida de los habitantes (Plan Especial Parque Habitacional Ludueña, 2005: 2).

La serie de requerimientos que establece el Plan se refiere a la provisión de infraestructura (desagües pluviales y cloacales, gas, agua, etc.); construcción de espacio público (parque de gran dimensión de 24 has., contiguo a otras 36 has. de espacio verde privadas, conformando una reserva ambiental regional) y equipamientos comunitarios (escuela, centro de salud, centro crecer, unidad vecinal y centro comercial). La demanda de vivienda se establece favoreciendo la integración social mediante el desarrollo de distintos programas de vivienda para sectores de altos, medios y bajos recursos, que convivirán en el mismo espacio físico. La oferta es diversificada (vivienda individual, colectiva y vivienda social), con tipologías de vivienda, de baja, media y alta densidad y de uso permanente y transitorio.

El Plan Especial Parque Habitacional Ludueña es determinado por la Ordenanza N° 7.932 (2005:2) como “el proyecto urbanístico que fija los indicadores urbanísticos, los trazados estructurales y secundarios, los espacios públicos, las unidades de actuación y las áreas de reserva paisajística ambiental para el sector ubicado en las Secciones Catastrales 15 y 16 del Municipio de Rosario.”⁷³

⁷³ El Plan Especial Parque Habitacional Ludueña comprende el sector noroeste de la Periferia Rosarina entre las calles: Alippi, Ugarteche, Camino de las Carretas, Wilde, 1664, Furlong y Santa Fe al norte; Av. de Circunvalación al este, la autopista Rosario-Córdoba al sur y el Arroyo Ludueña al oeste.

Las áreas de actuación son dos: el Área Fideicomisada, perteneciente a la firma Proyectos Urbanísticos S. A. y el Área Complementaria correspondiente al cuadrante de aplicación del Proyecto Parque Habitacional Ludueña. Además, el Plan se divide en distintos sitios, asignando a cada uno distintos indicadores urbanísticos:

- Parque público Ludueña y de la Autopista
- Áreas de esparcimiento privado destinada a la práctica de actividades deportivas y recreativas al aire libre (sector 1 y 2)
- Áreas de nuevo desarrollo Residencial (barrios cerrados 1, 2, 3 y 4); área comercial (manzanas 541, 544 y 547) y vivienda colectiva
- Área de tejido residencial (sector 1 y 2)
- Área de reserva para futuro desarrollo residencial (sector 1, 2 y 3)
- Área de reserva para plataforma productiva.⁷⁴

⁷⁴ Los indicadores urbanísticos para cada sector en particular son: 1. Área de Esparcimiento Privado: superficie máxima edificable 500 m² cubierta (sector 1) y 1.500 m² (sector 2), usos establecidos para actividades recreativas, locales sanitarios complementarios a las actividades deportivas, locales gastronómicos y no se admite división del suelo. 2. Área de Nuevo Desarrollo Residencial: barrios cerrados deberán garantizar la transparencia de un 30% y de una altura no mayor a 1,80 m. debiéndose forestar todo el perímetro; viviendas unifamiliares permitirán la subdivisión de parcelas de 450 m², adoptando un frente mínimo de 15 m (barrio cerrado 1), de 800 m² adoptando un frente mínimo de 20 m (barrios cerrados 2, 3 y 4) y los loteos abiertos (manzanas n° 541, 544 y 547) de 400 m² y 500 m², servidumbre de jardín 5 m a la calle y 3 m a las medianeras, altura máxima 9 m e índices de ocupación de suelo 0,33; vivienda colectiva se acordara en el proyecto entre el urbanizador y el Municipio y área comercial será definida por el Urbanizador, quien presentara un proyecto

El Plan se realiza es a través de una concertación público-privada, invirtiendo los procesos tradicionalmente utilizados en urbanización: normalmente es el urbanizador quien presenta un proyecto y el municipio lo aprueba de acuerdo a la regulación vigente. Este mecanismo ha evidenciado enormes deficiencias en operaciones de gran escala, ya que el cumplimiento de la norma no ha sido garantía suficiente del desarrollo de un buen proyecto, especialmente cuando se incluye la creación de trazados estructurales y espacios públicos. En estos casos la intervención del municipio se considera imprescindible para resguardar los intereses públicos.

El suelo perteneciente a quince propietarios privados sumados a diez inversores, en su mayor parte locales,

a la Secretaría de Planeamiento, respetando un índice de ocupación de suelo de 1,00, superficie de estacionamiento de 5% de la superficie total o aquella que permita 150 autos. 4. Área de Tejido Residencial: indicadores urbanísticos equivalentes en ambos sectores 1 y 2, altura máxima de la edificación 10 m, factor de ocupación del suelo uso residencial 0,50 y otros usos 0,75, usos admitidos son residenciales y de servicios complementarios a la residencia, comercios minoristas y mayoristas, actividades productivas o industriales menos restringidas. 5. Área de Reserva para Futuro Desarrollo Residencial: indicadores urbanísticos serán fijados según lineamientos generales que determine la Secretaría de Planeamiento, de acuerdo al carácter que se le quiera otorgar. 6. Área de Reserva para Plataforma Productiva: altura de edificación de planta baja 8 m y la altura máxima fija de 20 m, tamaño de los lotes 20 m de frente y 800 m² de superficie mínima, retiros 5 m sobre los ejes medianeros y 10 m al frente, factor de ocupación del suelo 0.65, usos admitidos destinados a la producción: industriales, de servicios, logística, depósitos, y otras relacionadas al mercado de productores; además, se admitirán usos recreativos, deportivos, clubes y sedes educacionales quedando como usos no admitidos los residenciales (Ordenanza N° 7.932, 2005).

es unificado mediante la conformación del fideicomiso Proyectos Urbanísticos S. A. Esta única entidad como unidad de gestión, permite la elaboración e implementación de un proyecto unitario. El urbanizador realizará lo establecido en la Ordenanza de Urbanizaciones N° 6.492/97 según lo que dispongan las oficinas municipales; el costo de las infraestructuras, equipamientos y demás exigencias complementarias, determinado en tres etapas.⁷⁵ El desarrollo de obras en el sector y en el Distrito Oeste, que exceden las exigencias de la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo, son asumidas por el urbanizador como mecanismo de compensación por los beneficios que tienen los cambios normativos.

Hasta el momento se encuentra concluida la primera etapa correspondiente a los equipamientos comunitarios (Escuela de Nivel Inicial y EGB, Área de Desarrollo Social, Centro Crecer, Sede Vecinal y Centro de Salud de Atención Primaria), el tendido de infraestructura, la canalización del arroyo Ludueña y la donación de tierras para planes de interés municipal. También se halla en ejecución el reordenamiento y regularización dominial y los trazados oficiales de la segunda etapa. Se estima que el Plan Especial estará terminado en un plazo de diez años, culminando en el año 2015.

⁷⁵ Las etapas de ejecución son tres: 1: canalización del arroyo Ludueña, tendido de infraestructura, donación de tierra para planes de interés municipal, ejecución de equipamientos comunitarios, donación de la manzana n° 551 y ejecución de plaza del Distrito Oeste, 2: reordenamiento y regularización dominial y ejecución de trazados oficiales y 3: ejecución de parque público, donación del parque público y de tierras para planes de interés municipal, llamado a concurso para la definición del carácter de la edificación en las parcelas destinadas a reserva para vivienda colectiva (Ordenanza N° 7.932, 2005).

- **Plan de Detalle Parque Habitacional Newbery**

El Plan de Detalle Wilde y Newbery propone la única urbanización mixta (básica e integral) de la Periferia Rosarina. Ésta impulsa el desarrollo de una urbanización abierta que incorpora tres programas de viviendas diferentes: uno de viviendas unifamiliares organizado mediante un loteo de distintas dimensiones, otro bajo el régimen de viviendas colectivas o emprendimientos especiales y un tercero de viviendas de interés social. Además, la cesión del Municipio de cien lotes afectados al desarrollo de este último Programa.

Normativas urbanísticas vigentes

La norma desafecta de uso y dominio público con destino a parte del trazado que conformaba donada a favor de la Municipalidad de Rosario. Además, se modifica el destino previsto para espacio verde de un inmueble. Se define una nueva diagramación vial para todo el sector suprimiendo algunos tramos y creando nuevos trazados (ver Ordenanza N ° 8.431/09 páginas 2 y 3).

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

El Plan de Detalle propone una estrategia de completamiento urbano dado que presenta áreas vacantes muy próximas al tejido consolidado, con gran potencial para integrarlos definitivamente. Esto se lleva a cabo con la implantación de tres programas residenciales con fines inmobiliarios y sociales, el reordenamiento de las preexistencias y la implantación de equipamiento complementario. La planificación es de forma concertada con un grupo de propietarios e inversores privados.

La norma da continuidad a una política integral de actuación sobre la cuenca del Arroyo Ludueña e

incorpora a diez propietarios de suelo en el marco de concertación. Las obras recuperan espacios públicos en sus márgenes, dotan de infraestructuras necesarias el área (tendidos cloacales, agua, gas, pavimentos, veredas y luminarias), construyen un equipamiento comercial y una plaza (frente a un parque público). Cabe señalar que la edificación de vivienda social por parte del Urbanizador es una iniciativa innovadora, constituidas en el mismo ámbito de aplicación de esta norma y aportando una solución habitacional a los pobladores de los barrios Stella Maris, Santa Rosa y La Bombacha.

La Ordenanza N° 8.431/09 define al proyecto urbanístico y cuerpo normativo que fija los indicadores urbanísticos, usos, trazados viales y los espacios públicos para los inmuebles empadronados en la Sección Catastral 14, al noroeste de la Periferia.⁷⁶ El Parque Habitacional se establece en un programa de urbanización mixta dividido en cuatro áreas, destinando a cada una de ellas indicadores urbanísticos particulares:

- Área 1: conformada por Manzanas A destinadas a lote de vivienda individual.
- Área 2: conformada por Manzanas B destinadas a lote de vivienda individual.
- Área 3: conformada por Manzana C para viviendas de interés social.
- Área 4: conformada por Manzana D (vivienda colectiva), Manzana E (área comercial) y Manzana F (área para edificio institucional) es una urbanización

⁷⁶ El Plan de Detalle Wilde y Newbery comprende distintos predios de la sección catastral 14: S/M, Gráfico 5 y 44, S/D 1, 2 y 4 y Manzana 2.

integral bajo el régimen de viviendas colectivas o emprendimientos especiales.⁷⁷

El proyecto de urbanización se realiza a través de un convenio urbanístico entre la Municipalidad de Rosario y el Urbanizador, quien debe cumplimentar con las exigencias fijadas por la Ordenanza de Urbanizaciones N° 6.492/97, el Código Urbano y el Reglamento de Edificación no reguladas por el Plan de Detalle. Las etapas de ejecución se definen en tres.⁷⁸ El Municipio

⁷⁷ Los indicadores urbanísticos, usos admitidos y demás condicionantes edilicios que corresponde aplicar, se detallan a continuación para cada tipología: 1. Lotes en Manzanas A: frente mínimo 11 m., superficie mínima 400 m², FOS máximo: 0.33, altura máxima: 9m, servidumbre de Jardín de 4 m y uso vivienda unifamiliar. 2. Lotes en Manzanas B: frente mínimo 10 m., superficie mínima 225 m², FOS máximo: 0.33, altura máxima: 9 m. y uso vivienda unifamiliar. 3. Lotes en Manzanas C: frente mínimo 6.50 m., con posibilidad hasta de 2 lotes internos con pasillo de 2.50 m y uso vivienda unifamiliar. 4. Manzanas D: altura fija sobre las calles con orientación Norte-Sur: 10 m., altura fija sobre las calles Martínez Estrada y Ayala Gauna: 15 m, bloques constructivos adoptarán la topología en placas con un ancho máximo de 20 m, FOS: 0.45, no se establece servidumbre de jardín y usos vivienda colectiva y/o de hotelería y/o residencias deportivas. 5. Manzana E: FOS máximo de 0.33 y altura máxima de 9 m. se destinará únicamente a emprendimientos comerciales, recreativos, gastronómicos y de servicios, no permitiéndose residencia y usos productivos. 6. Manzana F: usos residenciales, FOS de 0.45 y altura máxima de 10 m., usos no residenciales (hotelería, educacionales, institucionales, clínicas, etc.) FOS máximo de 0.70 y altura máxima de 15 m (Ordenanza N° 8.431, 2009).

⁷⁸ Las tres etapas de ejecución del Parque Habitacional Newbery son: Etapa 1: Áreas comprendidas entre Bv. Wilde, calles Schweitzer y Sarratea, Av. J. Newbery y las manzanas C de viviendas de interés social denominadas Manzanas C. Etapa 2: Áreas

aceptará como equivalente a la exigencia de donación de tierra y por el mayor aprovechamiento del cambio normativo: la donación de lotes y la construcción de treinta unidades de vivienda social (Manzana C), todas las calles, espacios públicos y redes de infraestructura para la urbanización.

En la actualidad se encuentra aprobado el proyecto urbanístico y las mensuras parciales de las distintas etapas de ejecución. También se finalizaron los nuevos trazados y las obras de infraestructura oportunos a la etapa 1. Con respecto a la etapa 2, el nuevo estudio de inundabilidad de los valles del arroyo Ludueña y los canales Ibarlucea y Salvat (Ordenanza N° 8.876/11) modifica la zonificación sobre el Parque Habitacional Ludueña. Éste queda identificado en las zonas: II) de impactos mayores y III) de impactos menores, necesitando nuevas obras de adecuación para la canalización del arroyo Ludueña. Conjuntamente, Lanea⁷⁹ dice que “no se ha comenzado dado que el gobierno provincial se ha quedado sin fondos para obras”⁸⁰

c) Viviendas de carácter social

Como se señaló anteriormente, en la ciudad de Rosario, hay dos organismos que se ocupan de la vivienda social: uno provincial, constituido por la Dirección

comprendidas entre calles Martínez Estrada, 1460, Sarratea y Av. Newbery. Etapa 3: Áreas comprendidas entre calles Martínez Estrada, Sarratea, Schweitzer, Olmos, Pasaje 1487 y 1460 (Ordenanza N° 8.431, 2009).

⁷⁹ La Arquitecta María Elide Lanza es la secretaria de la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del Concejo Municipal de la ciudad de Rosario.

⁸⁰ Entrevista realizada a la Arq. María Elide Lanza. Rosario 12/09/12.

Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) y otro municipal, el Servicio Público de la Vivienda (SPV).

El DPyU está orientado a grupos familiares no propietarios de vivienda, mayoritariamente de clase media y media-baja, con posibilidad de justificar sus ingresos, con largos períodos de financiación. Durante los años 2001 al 2006, se han ejecutado un Programa de Vivienda e Infraestructura, con financiamiento parcial, y cinco Programas Delegados por Convenio con el Municipio, al noroeste, oeste y suroeste de la Periferia. A partir del año 2004 se ponen en marcha los Programas Federales o Programas Extracupo, para intervenciones de gran escala en donde la Nación financia y audita los trabajos que ejecuta el gobierno de Santa Fe. Al norte del borde territorial se han evidenciado dos de estos programas: Plan Federal I y Plan Federal II, denominado Centro del Parque Habitacional Ibarlucea (Ord. N° 8.064/06).

Cabe aclarar que tanto para el Plan Federal I, en donde sólo se realizaron pequeñas intervenciones, al igual que para los seis Programas de Vivienda, no tuvieron ordenanzas específicas. Las residencias estaban sujetas a la Ordenanza de Urbanizaciones y subdivisión de suelo (Ord. N° 6.492/97), de carácter genérico como toda urbanización o loteo de la ciudad.

El SPV está orientado a mejorar las condiciones de hábitat de la población de bajos recursos, en el menor tiempo posible, con largos períodos de financiación (de carácter simbólico). La orientación del trabajo es hacia las villas concretas, priorizando las posibilidades de acceso a la tierra y considerando la conveniencia de la consolidación o el traslado a otra localización. Desde el año 2002, el SPV ha trabajado especialmente con el Programa Rosario Hábitat, encontrándose dos en el sur

de la Periferia: Las Flores (sector 1 Ord. N° 8.331/08, sector 3 Ord. N° 7.599/03 y sector 4 Ord. N° 7.415/02) y La Lagunita (Ord. N° 7.663/04).

- **Plan Federal II: Plan de detalle Barrio Centro del Parque Habitacional Ibarlucea**

El plan de detalle del barrio Centro es uno de los cuatro sectores que componen el Parque Habitacional Ibarlucea, denominado también Zona Cero. Éste se ubica en el área este del barrio Nuevo Alberdi. La intención es resolver la demanda de vivienda social a partir de un convenio con la Municipalidad de Rosario y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

El Plan es el más importante de las últimas décadas en la historia de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Anteriormente los programas a nivel nacional no tenían una escala tan importante. Si bien alguno ha sido impactante en el país, en la provincia se ejecutaron más de diez mil viviendas, y en los posteriores cuatro años no han llegado fondos para complejos de esta escala, con una discusión urbanística.

Normativas urbanísticas vigentes

Se modifican los límites de los Distritos de G1-11 y F3-11/F2-5 del Código Urbano. También se cambia la diagramación vial, suprimiendo parte del trazo oficial, no incorporado al dominio público municipal, y se realizan nuevas vías.

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

La norma propone continuar con la política de construcción de vivienda, para un sector de la población que no tiene la posibilidad de ser propietario. Plantea

un diseño urbano de las viviendas como una zona integrada a los proyectos de la ciudad. En este sentido, la Ordenanza N° 8.064/06 especifica como Plan de Detalle Barrio Centro del Plan Habitacional Ibarlucea al proyecto urbanístico que fija los indicadores de urbanización, el programa de viviendas, los trazados estructurales y secundarios, los espacios públicos y los equipamientos comunitarios para el barrio Nuevo Alberdi, al noroeste de la Periferia.⁸¹ La Zona Cero se divide en tres partes:

- Espacio público (áreas 1, 2 y 3)
- Equipamiento urbano (áreas 4, 5, 6, 7, 8 y 9)
- Residencias (sector A, B, C, D y E)

El espacio público será acordado con la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario. El equipamiento urbano se realiza de acuerdo a los proyectos de la Secretaría de Planeamiento y su ejecución estará a cargo, en algunos casos, de los Ministerios de Educación, Salud y Gobierno. Éste comprende tres jardines maternos, un centro de atención primaria, un complejo E.G.B. y polimodal, un centro de desarrollo zonal, un destacamento policial, un centro de abastecimiento y un centro religioso. El centro comercial lo diseña la Secretaría de Planeamiento, admitiendo todo tipo de comercio minorista, y también se localizarán diecinueve viviendas con comercio minoristas, estudios profesionales o consultorios médicos. Las modificaciones

⁸¹ El sector se ubica en la Sección Catastral 13°, delimitado por: calles Cullen y Ugarte; zona de vías del ex FFCC Gral. Belgrano; calle 1333 y su prolongación; Lote A1; calles Conway, N. Laguna, Salvat, Villa del Parque, Gráfico 34, S/D 2; calles Calderón, Cullen y Ugarte.

de las viviendas (sustitución total/parcial o incorporación de nuevos prototipos) son evaluadas por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.⁸² Por último, se definirá en un futuro los indicadores urbanísticos en el Área de Reserva.⁸³

El plan de detalle Zona Cero se lleva a cabo a partir de un convenio urbanístico de la Municipalidad de Rosario con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. El Urbanizador, es decir la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, deberá ejecutar la infraestructura pública demandada por la urbanización y la complementaria que el impacto de la nueva demanda exija sobre las redes existentes, el espacio público, los equipamientos comunitarios y las unidades de viviendas explicitadas en la norma. El acuerdo entre los gobiernos se logra luego de varias discusiones, evidenciándose diferencias en cuanto a la localización de la vivienda social. La propuesta municipal no se radica en la concentración de la vivienda pública en un solo sitio (en este caso eso no se evidencia). El Plan es un intento de crear ciertas condiciones de calidad del espacio urbano, junto con la

⁸² Los prototipos propuestos son cinco: “vivienda unifamiliar en dúplex, con servidumbre de jardín de 2,50 m; vivienda unifamiliar en planta baja, sin servidumbre de jardín, edificación sobre L.M.; vivienda unifamiliar en planta baja, con servidumbre de jardín de 2,50 m.; vivienda multifamiliar en propiedad horizontal de planta baja con dúplex en planta alta; vivienda multifamiliar en propiedad horizontal con comercio en planta baja y dúplex en planta alta” (Ordenanza N° 8.064, 2006: 7).

⁸³ El área de reserva comprende al inmueble empadronado catastralmente en la Sección 13°, S/M, Gráfico 38, S/D 1 (futura Manzana 854).

construcción de las viviendas, respondiendo de acuerdo con un proyecto, a una decisión del ámbito provincial.

En el año 2011 se fundó el complejo de viviendas: 1.443 unidades habitacionales y 40 locales comerciales de un total de 4.500. Además, la provincia comenzó a capacitar a pasantes para actualizar los datos de los inscriptos en la DPVyU.

- **Barrio Nuevo Alberdi Oeste**

La Declaración de Interés Social del barrio Nuevo Alberdi Oeste (Ordenanza N° 8.362/08) tiene como objeto regularizar la situación dominial de las familias allí asentadas. Hace aproximadamente dieciséis años la ocupación irregular comenzó a conformarse, luego fue creciendo y densificándose, hasta llegar a una población actual de aproximadamente mil familias. La norma también da comienzo a las obras en el Canal Ibarlucea, que cambiarán la situación de inundabilidad de la zona.

Normativas urbanísticas vigentes

Se mantienen las reglas establecidas en el Código Urbano de la ciudad de Rosario.

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

El problema de la tenencia de la tierra obstaculiza el acceso a los servicios básicos como el agua potable y luz eléctrica. En este sentido, el proyecto de intervención propone mejorar la calidad habitacional de las familias, contemplando la regularización dominial y la gestión de construcción o relocalización de viviendas. La norma posibilita el crecimiento y desarrollo socio-económico de los vecinos, contribuyendo a la concreción de una ciudad más justa y equilibrada.

El barrio está comprendido en la Zona 2 de Impactos Mayores de acuerdo a la Ordenanza N° 7.477/03: Regulación del uso del suelo en correspondencia con las planicies de inundación del sistema Arroyo Ludueña. En consecuencia, es un área no urbanizable hasta que se realicen las obras de infraestructura necesarias para revertir dicha condición.⁸⁴ Recién al finalizar las obras se podrá regularizar el uso de suelo y se producirá un incremento importante en el valor de la tierra.

El asentamiento irregular respeta casi en su totalidad la trama urbana, asentándose las familias en las manzanas existentes, sin ocupar el trazado de calles. En este sentido la Ordenanza N° 8.362/08 declara de interés social a la intervención urbanística destinada a regularizar la situación de las familias asentadas en el barrio denominado Nuevo Alberdi Oeste, al noroeste de la Periferia.⁸⁵ Al mismo tiempo se provee el acceso

⁸⁴ Desde el año 2008, a través de un Convenio entre el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, el Departamento de Hidráulica (UNR) está realizando un nuevo estudio hidrológico de la cuenca. Éste determina el real comportamiento según los nuevos usos del suelo, la ejecución de canales clandestinos, etc. han modificado las condiciones. En función del mismo, un equipo formado por profesionales de ambos organismos proyectará, en caso que sea necesario, las obras complementarias para restablecer el nivel de seguridad que otorgaban originariamente las obras proyectadas en la década del 80. También se realizó la media rectificación del Canal Ibarlucea (Ordenanza N° 8.362/08).

⁸⁵ El barrio Nuevo Alberdi Oeste está delimitado por las calles: Grandoli, Servellera, Vieytes, B. Álvarez, J. J. Pérez, Bv. Bouchard, Baigorria, 1.335 (paralela al Este del Canal Ibarlucea), deslindes parcelarios Norte y Este del Gráfico 2 de la Manzana 82 (Sección Catastral 13).

a programas de gestión asociada con los organismos prestadores de provisión de infraestructura, como a proyectos en el orden habitacional ya sea para mejoramiento, ampliación o acceso a la vivienda nueva.

La mayor parte de los inmuebles ocupados son de propiedad privada. Debido a esto, se realiza una declaración de utilidad pública, solicitando a la Legislatura Provincial la autorización para expropiar los inmuebles descriptos en el artículo segundo de la presente ordenanza, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 Inciso 15 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Una vez sancionada la correspondiente ley de declaración de utilidad pública y expropiación, el Departamento Ejecutivo Municipal inicia los trámites para las expropiaciones. El proyecto se lleva a cabo con el acuerdo entre el gobierno provincial y municipal (quien gestionó la propuesta a través del Servicio Público de la Vivienda) luego de dificultosas discusiones.

- **Programa Rosario Hábitat: Barrio Las Flores y La Lagunita**

El Programa Rosario Hábitat propone encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población los barrios Las Flores y La Lagunita, promoviendo su integración física y social al resto de la ciudad. Esto se lleva a cabo mediante el ordenamiento y reestructuración del tejido y trazado urbano, la provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, el mejoramiento habitacional, la construcción de viviendas nuevas para la relocalización de familias, la regularización dominial y la participación ciudadana.

Normativas urbanísticas vigentes

Se mantienen las reglas establecidas en el Código Urbano de la ciudad de Rosario.

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

El proyecto del barrio Las Flores es de gran complejidad, comprendiendo un total de trescientas cincuenta y siete familias. Por tal motivo, se realizó en distintas etapas, seccionado en cuatro sectores: dos se hallan sobre la Ruta Nacional y dos se localizan en la planicie de inundación del Arroyo Ludueña.⁸⁶ En los primeros, se realiza el reordenamiento interno y reconstrucción parcial de las viviendas, garantizando en todos los casos la construcción de núcleos sanitarios y entrega de materiales a los adjudicatarios de lotes libres y a los afectados por los corrimientos (Ord. N° 8331/08). En los restantes, sectores contiguos 3 (Ord. N° 7599/03) y 4 (Ord. N° 7415/02), los vecinos son relocalizados en inmuebles adquiridos por el SPV.

La norma establece la dotación de todos los servicios de infraestructura básica (pavimentación, desagües pluviales, redes cloacal, de agua y gas natural, tendido eléctrico, alumbrado público y arbolado). Asimismo, la prolongación del Pasaje Lirio y calle Silvestre al trazado oficial.

⁸⁶ La delimitación de los partes del barrio Las Flores queda comprendida de la siguiente manera: el sector 1 (ruta nacional N° 9, Tramo: Arroyo Pavón-Rosario y Sección: Acceso Sur a Rosario), sector 2 (calle Flor de Nacar, calle 513, ruta nacional N° 9 y terraplén de contención de la cuenca del Arroyo Saladillo), sector 3 (calles Flor de Nacar, Hortensia, Guardia Morada, terraplén de contención de la cuenca del Arroyo Saladillo) y sector 4 (calles Guardia Morada, Estrella Federal, España y terraplén de contención de la cuenca del Arroyo Saladillo).

El Servicio Público de la Vivienda gestiona ante los organismos municipales, provinciales y privados el cumplimiento de prestación de todos los servicios de infraestructura básica. Además es garante de la construcción de las obras. En el año 2010 se terminó el reordenamiento y mejoramiento habitacional del 70% del barrio Las Flores (sectores 1, 3 y 4) sumado a toda la infraestructura urbana de servicios. Resta comenzar la propuesta de intervención para el sector 2.

La villa La Lagunita se localiza sobre una laguna rellenada, al oeste de la Periferia Rosarina.⁸⁷ Debido a sus orígenes, ha sido siempre inundable, teniendo año tras año familias evacuadas; habiendo actualmente 280 familias aproximadamente.

La Ordenanza N° 7.663/04 se aboca al mejoramiento habitacional, para posteriormente solicitar la regularización de las propiedades. Establece la dotación de todos los servicios de infraestructura básica necesarios: instalación de unidades sanitarias; pavimentación de calles; ejecución de desagües pluviales, redes cloacal, de agua y gas natural; tendido eléctrico; alumbrado público y arbolado. Asimismo, la incorporación al trazado oficial de dos pasajes de orientación norte-sur y este-oeste. Cabe señalar que el equipamiento no ha sido señalado en la norma. Sin embargo, entre los años 2005 y 2006 se realizaron un Centro de Atención Primaria de Salud, el Anexo del Centro Crecer N° 21, un Centro Comunitario y plaza productiva.

El Servicio Público de la Vivienda gestiona ante los organismos municipales, provinciales y privados que corresponda el cumplimiento de prestación de los

⁸⁷ La Lagunita se encuentra delimitado por las calles Bv. Seguí, Provincias Unidas, Perú y Calle N° 1851.

servicios de infraestructura básica. El reordenamiento y mejora habitacional de los 280 lotes, sumado a toda la infraestructura urbana de servicios se finalizó completamente a fines del año 2007. Las escrituras de los lotes a los vecinos del barrio se entregaron durante el año 2008.

4.3.3. Áreas comerciales

Las áreas comerciales de pequeña y mediana superficie mantienen las reglas establecidas en el Código Urbano de la ciudad de Rosario, no habiendo modificaciones en los últimos años. Sin embargo, en el caso de las grandes superficies, con la finalidad de paliar las consecuencias de la instalación indiscriminada de grandes emprendimientos comerciales, generalmente ubicados sobre la Av. de Circunvalación, el Municipio ha adoptado una ley Provincial N° 12.069/02 y luego sancionado la Ordenanza N° 7.790/04 con ajustes locales.

Normativas urbanísticas vigentes

Se mantienen las reglas establecidas en el Código Urbano de la ciudad de Rosario para los pequeños y medianos comercios.

Propuesta de reformulación y aplicación de la normativa

La ley establece que los establecimientos comerciales de grandes superficies no podrán instalarse dentro de las áreas urbanas o semi-urbanas definidas en la legislación municipal o comunal correspondiente, debiendo hacerlo en áreas complementarias o bien en zonas de usos específicos.

La norma expresa que “hasta tanto los Consejos Asesores Regionales construyan los planes territoriales de equipamientos, los Municipios y Comunas estarán

facultados a permitir únicamente la instalación de tantos establecimientos considerados como grandes superficies comerciales como permita el resultado de aplicar el 25% sobre la totalidad del mercado relevante” (Ley N° 12.069, 2002:7).

Cabe señalar que se encuentran sujeto a dicho régimen los emprendimientos cualquiera sea la denominación que adopten (autoservicios, tiendas de descuentos, supermercados, hipermercados, megamercados, o las que en el futuro las sustituyan), en los rubros de comercialización, elaboración y venta de productos.⁸⁸

⁸⁸ El artículo 2° define grandes superficies a los comercios que cumplan con al menos uno de estos requisitos: 1.- Todos los establecimientos de comercialización minorista o mayoristas que realicen ventas minoristas, que ocupen una superficie cubierta destinadas a la exposición y ventas de más [...] de 1.200 m² en municipios de más de 300.000 habitantes; 2.- Los que funcionan bajo una misma razón social, o pertenecen a una misma empresa o grupo de empresas, cuando su volumen de venta de cualquiera de esas empresas en el ejercicio anterior o el previsto supera los topes establecidos por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación, para la consideración de mediana empresa; 3.- Las tiendas de descuentos, tiendas de descuentos especiales, o cadenas de distribución con establecimientos de venta minorista, o de mayoristas que realicen ventas minoristas, que constituyen o pertenecen a un mismo grupo económico, o a una firma o a firmas con una misma razón social conformados por uno o más locales de venta, de baja superficie, cuya modalidad de desarrollo logístico y publicitario es común a todos y se caracteriza por poca exposición de productos en góndolas, presentación a granel o empaque, algunos o la mayoría de ellos de marcas propias, sin mayores espacios para cocheras, explotados por sí mismos o dados en concesión o franquicia; 4.- Los establecimientos comerciales de carácter colectivo o centros de compras formados por: a) un conjunto de puntos de venta instalados en un mismo predio, parque o edificación y b) centros comerciales

Posteriormente, se incorpora la Ordenanza N° 7.790/04 que realiza algunos ajustes a la ley provincial para adaptarla a la realidad de la ciudad de Rosario. En ese sentido clasifica ciertos rubros particulares, como ser autoservicio, supermercado y negocio minorista en cadena, fijando las superficies y el requerimiento de estacionamiento.⁸⁹ Exige el certificado de calificación urbanística de uso del suelo (licencia de uso y libre afectación), con el fin de analizar previamente si los comercios no superan los topes establecidos en la Ley Provincial N° 12.069.

Hasta el momento se logró reorientar la instalación y garantizar el uso de los grandes comercios en la ciudad de Rosario. Algunos de ellos pertenecían a inversores locales que se vieron amenazados por otros externos que querían posesionar sus cadenas comerciales en la ciudad. En consecuencia, el Municipio con la aplicación de ambas normativas pudo regular la actividad económica y defender las fuentes de trabajo, sumado a un mejor funcionamiento de los locales de acuerdo a las exigencias normativas expuestas (implementación fuera de área urbana o semi-urbana, localización sobre vías importantes, superficies máximas de locales y de cadenas, estacionamientos, etc.).

integrados por varios locales, o edificios en los que se desarrollan actividades comerciales en forma individual por una razón social (Ley N° 12.069, 2002:2-3).

⁸⁹ Las dimensiones requeridas son: almacén, granja y minimercado: superficie mínima: 16 m² y superficie máxima: 180 m²; autoservicio: superficie mínima: 180 m² y superficie máxima: 500 m²; supermercado: superficie mínima: 500 m², requiriendo cochera para los que superen 1.000 m² y negocios minorista en cadena: locales comerciales cualquiera sean los rubros que comercialicen que no constituyan una “gran superficie comercial” por no encuadrar en el art. 2do. Inc. e) de la Ley Provincial N° 12.069 (Ordenanza N° 7.790/04).

CAPÍTULO 5. MECANISMOS DE GESTIÓN Y CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS

El presente apartado tiene como propósito contribuir a la sistematización de las propuestas en torno a un eje de la política urbana municipal. La captura por parte del sector público de una porción de la valorización que experimentan los terrenos urbanos a lo largo del proceso de urbanización y que tiene como fuente principal de origen las obras públicas y las decisiones sobre la normativa que regula el suelo (Smolka, 2007:4). Es decir, el Estado como regulador de las actividades urbanas, implementando instrumentos de compensación (Barenboim, Duarte y Finck, 2011).

En suma, se describen los mecanismos de gestión que emplea el Municipio para llevar a cabo las distintas normativas que regulan la Periferia. Seguidamente, se explican los hechos generadores de plusvalías, los instrumentos tradicionales de compensación económica y las nuevas modalidades de recuperación establecidas en las normativas de ordenamiento urbano. Por último, se reflexiona sobre el impacto de las regulaciones en la valorización de los sectores formales.

5.1. Mecanismos de actuación para llevar adelante las normativas particulares

En la última década, los instrumentos de actuación que ha empleado el Municipio en la Periferia Rosarina son los convenios urbanísticos. El fin es establecer las

obligaciones que asumen el Municipio y el emprendedor acerca de la ejecución de un proyecto de urbanización. Se podría decir que los convenios son “instrumentos jurídicos que formalizan el acuerdo entre la Municipalidad de Rosario y organismos públicos, privados y/o mixtos para acciones de urbanización, reconversión y/o reforma urbana y se inscriben en un Plan Especial o un Plan de Detalle” (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2008).

De acuerdo con ello se tendrán convenios urbanísticos de nueva urbanización y/o reconversión urbana; convenios urbanísticos de desarrollos especiales y convenios urbanísticos de reforma interior. A continuación, el plan expone las características de cada uno de ellos:

- convenio urbanístico de nueva urbanización y/o reconversión urbana, con la finalidad de ejecutar operaciones de urbanización básica o integral u operaciones de subdivisión del suelo en grandes superficies ubicadas en zonas del suelo urbanizable (operaciones de nueva urbanización) o en zonas de suelo urbanizado (operaciones de reconversión urbana);
- convenio urbanístico de desarrollos especiales, con la finalidad de ejecutar operaciones de urbanización integral (de bajo impacto ambiental) en suelo no urbanizable, las que podrán estar referidas a: emprendimientos productivos de gran escala que supongan la incorporación de tecnología avanzada y la generación directa o indirecta de empleos (emprendimientos infraestructurales o de servicios a las actividades del transporte y movimiento de cargas), emprendimientos logísticos destinados a actividades de servicios integrados a empresas y al tránsito intermodal;
- convenio urbanístico de reforma interior, con la finalidad de ejecutar operaciones de renovación urbana y/o construcción en parcelas, grupos de parcelas o zonas ubicadas en suelo urbano (Plan Urbano Rosario 2007-2017, 2008:9).

En un primer momento, los convenios fueron utilizados para la inclusión de los barrios cerrados, una nueva

modalidad de producción del espacio urbano, bajo la figura de convenio urbanístico en suelo urbanizable. Esto estaba contemplado en la Ordenanza N° 6492/97 de Urbanizaciones y/o subdivisión del suelo.

Posteriormente, se utilizó para llevar adelante la propuesta de transformación urbana, referidas principalmente a la localización residencial e industrial en la Periferia Rosarina, establecida en los distintos planes especiales y de detalle.

En relación al destino residencial, se encuentran el Plan Especial Parque Habitacional Ludueña (Ord. N° 7.932/05), Plan de Detalle Wilde y Newbery (Ordenanza N° 8.431/09) y Plan de detalle Barrio Centro del Parque Habitacional Ibarlucea (Ordenanza N° 8.064/06). Los dos primeros son acuerdos entre la Municipalidad de Rosario y el desarrollador, invirtiendo los procesos tradicionales utilizados en materia de urbanización: normalmente es el urbanizador quien presenta un proyecto y el municipio lo aprueba conforme a la norma vigente. Es decir que el urbanizador implementa un proyecto unitario realizado por la Secretaría de Planeamiento. El tercero se diferencia dado que se lleva a cabo a partir de un convenio entre dos organismos públicos: Municipalidad de Rosario y Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, siendo este último el urbanizador. Cabe señalar que la Nación financia y audita los trabajos que ejecuta este ente provincial enmarcado en los Programas Federales.

Con relación a la actividad industrial y de servicios, la Plataforma Productiva Mercado de Productores está comprendida dentro del Plan Especial Parque Habitacional Ludueña. Además hay cuatro planes de detalle Plataforma Productiva Uriburu Oeste (hoy Parque Empresarial Rosario), Polígono Industrial N° 1 (Ord. N°

8.056/06) y Plataforma Productiva Corredor industrial Ovidio Lagos, Polígono Industrial N° 1 (Ord. N° 8.057/06), establecidos antes del PRODESI y Plataforma Productiva y Logística Parque Empresarial Rosario, Polígono N° 2 (Ord. N° 8.482/09) y Polígono N° 3 (Ord. N° 8.475/09). Los polígonos se llevan a cabo mediante una concertación entre los propietarios de los terrenos y el Municipio. A tal efecto, deberán asociarse bajo una figura jurídica que les permita desarrollar un proyecto unitario de urbanización, planificado en forma conjunta.

5.2. Nociones y hechos generadores de plusvalías en la Periferia Rosarina

En forma genérica se entiende por plusvalías urbanas al incremento en el valor de suelo que experimentan los terrenos en el proceso de urbanización. Conceptualmente el valor del suelo es equivalente a la renta económica del suelo, sin embargo hay una distinción entre ambas. A diferencia de toda la renta que soporta un determinado terreno (la acumulada en el pasado y la futura), las plusvalías urbanas se refieren sólo a los incrementos en el valor de la tierra posteriores al momento de adquisición de la misma por un determinado propietario. Es decir que las plusvalías urbanas consisten en una valorización territorial ocurrida durante la tenencia de la propiedad de determinado suelo (Furtado, 2007).

En la misma dirección, Lipietz (1982) define la plusvalía urbana como la diferencia entre el precio de compra del terreno y la renta del suelo correspondiente a su uso final.

De acuerdo a esas definiciones, las plusvalías urbanas que recaen sobre determinado suelo tienen una referencia temporal y una condición dominial precisa, así como un agente social que está en condiciones de captarla: consisten en los incrementos que experimenta el suelo durante el tiempo que está bajo el dominio jurídico de un determinado propietario.

Tal acepción tiene una derivación importante en términos de las políticas del suelo, como afirma Furtado (2007), y es la siguiente: mientras que el valor original fue pagado por el propietario, el incremento del valor de la tierra desde su adquisición es recibido por él de forma mayormente gratuita. Esto le otorga un carácter de “beneficio indebido” o “valorización inmerecida” que justifica y legitima su recuperación por parte del sector público como representante de la sociedad en general.

Las plusvalías pueden ser objeto de una apropiación pasiva o activa por parte del propietario. En el primer caso, el propietario puede ser un especulador o un promotor que recibe en forma total o mayoritariamente gratuita las plusvalías que derivan de la producción del nuevo entorno. En el segundo caso, éste es también un constructor o desarrollador y que provoca con sus inversiones la variación local del valor del suelo (Jaramillo, 2003).

En este contexto, las fuentes que generan las plusvalías son definidas por Smolka como:

[...] las mejoras urbanas introducidas en la ciudad (tanto en las áreas públicas, como en las áreas privadas aledañas a los lotes valorizados y en los propios predios) por el sector público y por actores privados (generalmente distintos del propietario). La noción de mejoras implica que, a los efectos de computar las plusvalías, sólo se contabilizan las acciones

que se traducen en incrementos de precios y no las acciones que, por diversos motivos, desvalorizan el suelo y disminuyen su valor de uso y de cambio (Smolka, 2007: 9 -10).

En la Periferia de la ciudad de Rosario, es posible identificar tres hechos generadores de sobreprecios, de acuerdo al tipo de articulación existente entre esos hechos y el suelo urbano y también según el actor que los ejecute.

El primer hecho generador de plusvalías proviene de las inversiones en infraestructura y equipamientos realizadas por el Estado, que redundan fundamentalmente en una mejora en la accesibilidad de los lotes y su consecuente aumento de valor.

Las inversiones se establecen en áreas públicas, ejecutadas por el poder público o empresas concesionarias de servicios públicos, y redundan en una mayor accesibilidad de los lotes, mejorando su situación en relación a los equipamientos, a los medios de comunicación y al mercado. Se trata de soportes físicos: infraestructura vial y pavimentos; redes de agua, luz y desagües; equipamientos de salud, educación, espacios verdes, etc. En consecuencia, los lotes particulares usufructúan estas mejoras y se valorizan, sin que los propietarios de los terrenos hayan realizado esfuerzo alguno; el beneficio es tanto mayor cuanto más accesible y mejor equipada esté la zona.

Entre los años 2001 y 2010, las inversiones realizadas en el Frente Territorial se vinculan al saneamiento de los arroyos Saladillo y Ludueña, la apertura y pavimentación de calles de distintas jerarquías (2da Av. de Circunvalación, Bv. Seguí y Av. Pellegrini desde la Av. de Circunvalación y límite del Municipio, calle 5 de Agosto, etc.), la provisión de aguas, luz y desagües en las nuevas

urbanizaciones (barrios cerrados, abiertos, mixtos y de interés social) y zonas industriales (plataformas, distritos y tramos productivos) y equipamientos referidos a dispensarios, escuelas y establecimientos deportivos, entre ellos la Cancha Mundial de Jockey 2010.

El segundo hecho generador de excedentes se vincula con las decisiones regulatorias del Estado sobre la aplicación de indicadores urbanísticos especiales, que redundan esencialmente en una mejora en la productividad de las inversiones privadas y públicas en los lotes y su consecuente aumento de valor.

Los mayores beneficios incluyen el establecimiento y la modificación de los usos del suelo en cada zona (residencial, comercial e industrial), permitiéndose usos más rentables o desalojándose usos no deseables; la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, ya sea elevando el índice de ocupación o el *índice de construcción* en altura o ambos y la creación de suelo urbano mediante la atribución administrativa específica que le confiere al suelo el hecho de estar dentro del llamado “perímetro urbano”.

La prohibición de ciertos usos (tales como los industriales) que ocasionan barreras urbanísticas, reduciendo la superficie del distrito industrial Uriburu y orientándola para usos residenciales, al oeste de la Periferia, aumenta el valor del suelo.

El mayor aprovechamiento constructivo a través de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales se dio en el Plan Especial Parque Habitacional Ludueña (Ord. N° 7.932/05) y Plan de Detalle Wilde y Newbery (Ord. N° 8.431/09). Asimismo, en los usos industriales en los tres planes de detalle: Plataforma Productiva Corredor industrial Ovidio Lagos, Polígono Industrial N° 1 (Ord.

N° 8.057/06), Plataforma Productiva y Logística Parque Empresarial Rosario, Polígono N° 2 (Ord. N° 8.482/09) y Polígono N° 3 (Ord. N° 8.475/09).

La decisión administrativa que habilita la incorporación de parcelas rurales a la planta urbana genera aumentos sustanciales en el valor del suelo. Tal es el caso de los tres polígonos industriales del Parque Empresarial Rosario, al oeste; el Parque Habitacional Ludueña (integra áreas residenciales, comerciales e industriales), al noroeste o el barrio cerrado Palos verdes, al norte de la Periferia.

Finalmente, la valorización de los lotes también depende de inversiones hechas por los actores privados, las que sumadas a las inversiones y regulaciones estatales, redundan en mejoras en la calidad ambiental y en el estatus del vecindario. Acá se consideran como fuentes generadoras de plusvalías todos los procesos de transformación urbana que promueven alzas en los valores del suelo de la Periferia.

Hay dos situaciones que generan estas plusvalías: la producción de nuevos barrios privados y de plataformas industriales. Estos procesos implican: fraccionamiento del suelo, dotación de infraestructura, arbolado, construcción de viviendas o industrias y servicios de seguridad, entre otros, y las iniciativas de mejoramiento de barrios precarios que realizan los propios vecinos y organizaciones comunitarias, a través de la autoconstrucción; pudiendo también realizarla el Estado, mediante programas de urbanización o mejoramiento de asentamientos irregulares.

La primera situación se evidencia en la construcción de nuevas urbanizaciones residenciales como por ejemplo los ocho barrios cerrados (los cuatro primeros,

correspondientes a los Pasos del Jockey: Golf, Arroyo, Puente y Country, tres destinados a Aldea: Tenis, Lago y Golf y el reciente Palos Verdes), los siete barrios abiertos (Hostal del Sol y Sol Oeste, San Eduardo, Greenes de Fisherton, Barrio Tango, Portal de Aldea y Aldea Abierto) y la urbanización mixta (Newbery). De la misma forma se materializa en los recientes sucesos industriales (plataformas productiva Sector Ludueña y Ovidio Lagos y el Parque Empresarial Rosario).

En síntesis: la valorización de los lotes urbanos de la Periferia Rosarina se debe, en buena medida, al esfuerzo de la sociedad en general y a la acción del sector público en particular. Es un valor cuya creación no depende de la propiedad pero que los propietarios de los lotes están en condiciones de exigir para permitir el acceso y/o el uso de sus predios a los agentes que requieren de ellos, ya sea en tanto productores del espacio construido o en cuanto usuarios finales de ese espacio (residentes, empresarios, obreros, empleados, etc.).

5.3. Instrumentos tradicionales de recaudación monetaria

Los instrumentos habituales de recaudación con los que cuenta la ciudad y en particular la Periferia Rosarina son: tasa general de inmuebles, tasa adicional a terrenos baldíos y contribución de mejoras. Sin embargo, no resultan completamente apropiados para recuperar las ganancias que generan en el suelo. También hay una norma que crea un Fondo Municipal de Tierras, no implementada bajo esa modalidad.

El Municipio no cuenta, dentro de los instrumentos tradicionales, con una herramienta adecuada para capturar las plusvalías generadas por sus intervenciones. Entre los tributos que gravan a la propiedad, y que pueden movilizar las plusvalías, está la denominada “tasa general de inmuebles”. Ésta se divide en seis radios tributarios en la ciudad, abonando los mayores valores el área central. Es importante señalar que el gravamen de inmuebles que entiende el terreno y su edificación, es por los servicios prestados, ya que el impuesto inmobiliario es provincial.⁹⁰ No existe aún un catastro unificado entre la provincia y el municipio.

La participación de lo recaudado por la tasa general de inmuebles, con relación al total de ingresos del municipio, ha ido declinando con el correr de los años. Dentro de los problemas más graves de ésta se encuentra la deficiente valuación de los inmuebles. En términos generales los valores pagados en concepto de tasa son bajos con relación al valor del bien.

Otro gravamen que el Estado local asigna es la tasa adicional a los terrenos baldíos en todos los terrenos vacantes con condiciones normativas de ser potencialmente urbanizados. Al respecto la Ord. N° 7.929/05 dice:

⁹⁰ La Tasa General de Inmuebles es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, mantenimiento de alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglos de calles, y caminos rurales y conservación de plazas paseos, red vial, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios Municipales y los restantes servicios prestados que no estén gravados especialmente (Código Tributario Municipal, 1978).

Este criterio no debe ser aplicado exclusivamente al área central y a la actualmente desarrollada, debiendo hacerse extensivo a toda la ciudad, ya que es justamente sobre las áreas menos consolidadas en donde es necesario aplicar políticas fiscales que incentiven de alguna manera el desarrollo de distintos procesos de urbanización y edificación (Ord. N° 7.929, 2005:1).

El fin es incentivar la urbanización y desalentar la especulación inmobiliaria a la espera de intervenciones, tanto privadas o públicas, para que le agreguen valor al suelo. Éste es un bien escaso y por consiguiente cada vez más costoso. Dicha valorización no posee aportes de quien recibe los beneficios, de los distintos procesos de urbanización y obras públicas, quedando solventados por el resto de la sociedad.

Los propietarios o responsables de suelo vacante abonarán un adicional según una alícuota bimestral del 0,5% sobre la evaluación, incorporada a la tasa general de inmuebles. Marco dice al respecto “que la tasa adicional a los terrenos baldíos se ha implementado muy bien pero que recién en los últimos años se utilizó en la Periferia.”⁹¹

Existe también, y como herramienta concreta para la recuperación del costo de obras que benefician a determinados inmuebles, la denominada “contribución de mejoras”, pero por razones políticas y de diseño corresponde sólo a obras públicas (permite cobrar un porcentaje del costo, de acuerdo al tipo de la obra y la ubicación del inmueble). El uso ha ido perdiendo importancia con el tiempo.

⁹¹ Ídem 69.

Toda inversión en obra pública redonda en un aumento del valor de los inmuebles que se ven beneficiados con la misma, por lo cual la relación entre los ingresos fiscales generados por tributos que gravan los inmuebles con el gasto en obra pública da un indicador genérico sobre cuánto de esta inversión se está recuperando de aquéllos que se ven beneficiados patrimonialmente (Ganem, 2007).

Tabla 13. Infraestructura Urbana e ingresos inmobiliarios del año 2004

Concepto	Identificación	Valores
Ingresos de inmuebles	Incluye la tasa general de inmuebles, la contribución por mejoras y las tasas por servicios de inmuebles	91,2 (millones de pesos)
Gastos de obra pública urbana	Inversión total de obra pública	42,9 (millones de pesos)
Déficit	Diferencia entre ingreso de inmuebles y gasto de obra pública	48,3 (millones de pesos)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía, Municipalidad de Rosario, 2004.

En la tabla 13 se ejemplifica el déficit obtenido por la Municipalidad en el año 2004, donde se realiza un gasto en infraestructura urbana que es financiado por otro tipo de ingresos diferentes de aquellos cuyo hecho imponible esté relacionado con la propiedad del inmueble. El método de cálculo no toma en cuenta la valorización experimentada en las propiedades. Al respecto Ganem (2007) dice que se puede considerar como un subsidio a los propietarios, dado que son acciones que implican un gasto público y valorizan su patrimonio (por la cual no pagan).

A pesar de que el Municipio sanciona una norma para crear un “Fondo Municipal de Tierras”, orientada a la reserva de terrenos para la construcción de viviendas sociales y espacios verdes, ésta no se ha implementado en la Periferia Rosarina. La Ord. N° 6.493/97 instaura la incorporación de 20 hectáreas al año (a 2010 el fondo tendría que contar como mínimo con 240 hectáreas), crea una cuenta bancaria para el dinero de las compensaciones de urbanizadores privados o derivados de compraventas, canje por deudas impositivas, donaciones, cesiones o expropiaciones.⁹²

Si bien no es bajo la forma de Fondo Municipal de Tierras, es decir con mecanismos de participación de las entidades intermedias y de control de distintas esferas de gobierno, existe un registro de datos con suelos aptos en la ciudad. A este registro asisten los organismos correspondientes para proyectar viviendas sociales, destinadas a sectores medios y bajos de acuerdo a las necesidades.

El Servicio Público de la Vivienda posee un registro de tierras en donde los propietarios pueden ofertar los lotes y ser adquiridos por el Programa Rosario Hábitat.⁹³

⁹² El Fondo Municipal de tierras tiene como 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 (Ordenanza N° 6.493/97).

⁹³ El registro de oferta de venta de tierras está abierto a todos los propietarios que, por sí mismos o por medio de sus represen-

Al respecto (Clichevsky, 2009:63) explica que “la adquisición de tierras son aplicadas a relocalizaciones, ya sea por la liberalización de trazas de calles actualmente ocupadas o [...] de superficie de los asentamientos a fin de bajar la densidad de ocupación”. Sin embargo, ha tenido un éxito limitado, teniendo el SPV que bajar los requerimientos para ampliar la oferta.

La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, contando con la disponibilidad de financiamiento para realizar 3.000 viviendas del Plan Federal II, no pudo acordar con la Nación en relación a la temática del manejo de suelo. Esto es debido a que no querían ubicarlas todas juntas en el mismo sector de la Periferia Rosarina. Es decir que cuando hay fondos disponibles para viviendas, en algunos casos el problema son las tierras.

Otra cuestión es el destino del dinero de las compensaciones para el Fondo Municipal de Tierras. Al respecto, Bielsa expresa que “desde 2006 ingresó dinero de las compensaciones económicas que hacen los urbanizadores privados, y siempre se argumenta que va a rentas generales, donde no se sabe en qué se invierte. Con esta política, las tierras urbanas están cada vez más comprometidas a los sectores altos” (La Capital, 2010:2).

Debido al significativo proceso de desarrollo urbano que viene llevando a cabo la ciudad y la falta de herramientas tributarias adecuadas, resulta necesario y viable el tratamiento de nuevos instrumentos integradores que movilicen las plusvalías urbanas.

tantes, deseen presentar al Servicio Público de la Vivienda un compromiso de venta de terrenos desocupados, de superficie superior a los 2.000 m², que posean títulos perfectos. Este registro podrá recibir inscripciones mientras se encuentre en estado de ejecutividad el Programa Rosario Hábitat (Clichevsky, 2009: 63).

5.4. Nuevos modos de compensación establecidos en los instrumentos

La nueva modalidad de recuperación de plusvalías establecida dentro de los instrumentos de ordenamiento urbano intenta hacer más eficiente y equitativa la gestión. Los primeros casos de puesta en práctica de estas herramientas corresponden a los gobiernos locales, antes de su consideración en las leyes de orden provincial o nacional. En este contexto, Rosario es una de las principales ciudades que incorpora al elenco normativo estos instrumentos de captación de plusvalías, con los cuales el Municipio lleva adelante las políticas de ordenamiento urbano.

El derecho de una retribución monetaria es establecida en el Plan Urbano, de carácter general, y llevada a cabo con los planes especiales o de detalle, de carácter particular. A continuación se especifican los lineamientos en cada uno de ellos referidos al ámbito de aplicación de la Periferia Rosarina.

a) Plan urbano Rosario 2007-2017

En esta propuesta, si bien no se hace mención a ningún instrumento en particular referido a la recuperación de plusvalías urbanas, el Plan expone el derecho que tiene la Municipalidad al recibir una retribución por la valorización de los bienes inmuebles debido a la modificación de indicadores urbanísticos (ya sea por cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad, etc.).

La compensación económica, cuando corresponda, quedará establecida en el convenio urbanístico de los instrumentos normativos (principalmente planes

especiales o de detalle), remitidos para su aprobación al Concejo Municipal.

En la versión actualizada (2011) el Plan agrega que la finalidad del mismo es que los beneficios obtenidos con el desarrollo urbano sean equitativamente redistribuidos en el conjunto de la comunidad. En este sentido se establece la figura del uso de mayor aprovechamiento urbanístico o edificio, pretendiendo que quienes se han visto más beneficiados con las regulaciones urbanísticas retribuyan por tal valorización una compensación. Asimismo, aquéllos que se han visto afectados tendrán la posibilidad de recibir un subsidio.

b) Plan Especial Plataforma Productiva y logística Parque Empresarial Rosario

El Plan para el Parque Empresarial Rosario establece un área propicia y condicionada para la instalación de industrias productivas y de servicios. Asimismo, los propietarios podrán gestionar ante la Municipalidad la creación de polígonos industriales y/o de servicios, debiendo cubrir como mínimo una superficie contigua de 20 has.

En consecuencia, *éstos deberán* solicitar expresamente la recalificación urbanística del Polígono propuesto y comprometerse a efectuar la contribución por el mayor aprovechamiento resultante de la recalificación urbanística acordada; la cual será determinada por las tasaciones efectuadas en el Departamento de Registro y Tasación de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística acordadas por el urbanizador.

La contribución compensatoria corresponde al 10% del excedente generado y deberá ser integrada por el Urbanizador o responsable de cada parcela

emergente que no se encuadre dentro de los alcances de la Promoción Industrial dispuesta por el Artículo 11° de la presente norma. El monto formará el Fondo Municipal de Tierras creado por la Ordenanza N° 6.493/97 y su modificatoria N° 8.055/06, o se utilizará en otras obras necesarias locales.

c) Plan Especial Parque Habitacional Ludueña

El Municipio exige al urbanizador compensar en tierra y obras la superficie de terreno correspondiente a este proyecto, que fuera suprimida en la norma. Esto excede las exigencias de la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo, pudiéndose verificar mayores beneficios a los involucrados como resultado de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales. La compensación radica en la donación de trazados públicos, tierra para espacio público y equipamiento, y la realización de la totalidad de las obras de infraestructura urbana, equipamientos y vivienda de interés social.

d) Plan de Detalle Parque Habitacional Newbery

Para este proyecto urbanístico el Municipio exige al urbanizador compensar en tierra u obras, la superficie de terreno correspondiente al trazado que conformaba la intersección Tipo 12 referida al encuentro de Calle 1460 con Av. Jorge Newbery, de acuerdo a la valoración que a tal efecto se realice en la oficina técnica. La compensación consiste, al igual que en el plan especial anterior, en la donación de trazados públicos, tierra para espacio público y equipamiento, y la ejecución de la totalidad de las obras de infraestructura urbana y vivienda de interés social.

e) Plan de Detalle Palos Verdes

El último barrio cerrado realizado en la ciudad de Rosario es Palos Verdes. A pesar de que el Plan de detalle es aprobado en el año 2012, se menciona en este apartado dado que tuvo como antecedente el Decreto N° 2.603/06. El plan para la urbanización exige al urbanizador solicitar expresamente la recalificación urbanística del polígono que conforma este Plan de Detalle (Ord. N° 8.886/12) y comprometerse a pagar la contribución económica que se determine en virtud del mayor aprovechamiento otorgado por la recalificación urbanística de suelo y la definición de trazados e índices de edificabilidad diferenciados, con respecto a los fijados por las normas vigentes en el tejido residencial existente y consolidado en el área circundante (Barrio Hostal del Sol). La misma fue determinada de acuerdo a las tasaciones efectuadas por el Departamento de Registro y Tasación de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística y aceptada por el urbanizador.

El monto se repartirá del siguiente modo: el 50% a la ejecución de pavimento de las primeras 20 cuadras del Barrio Ludueña que están incluidas en el Plan de Pavimentación a nivel definitivo de la Municipalidad de Rosario, y el otro 50% al Fondo Especial creado en el Artículo 8° de la Ord. N° 8.885/11 (Plan Especial de Desarrollo Urbano y Social Parque Habitacional Bouchard).

5.5. Impacto de las normas en la valorización de los sectores formales

Las regulaciones urbanas, tanto sean generales o particulares, son cruciales en la formación y en los cambios de magnitud de los precios de suelo, transformando la configuración de los sectores formales en la Periferia.

Dentro de las regularizaciones generales, la Ordenanza de Urbanizaciones y/o subdivisión del suelo (1997), considerada como una plantilla del valor del suelo, es la de mayor influencia en el incremento de precios de la Periferia. Cuando la tierra es catalogada como urbanizable (Zonas II y III) aumenta su valor y cuando no es urbanizable (Zona IV), sumado a si es una zona inundable, disminuye su precio.

Las indicaciones genéricas de la Ordenanza de Urbanizaciones son superadas por el Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2008) que delinea instrumentos de escala intermedia, específicamente planes especiales y de detalle. Éstos modifican los indicadores urbanísticos, principalmente el de uso y ocupación, influyendo directamente en la productividad potencial del suelo. Los Planes se llevan a cabo a partir de convenios urbanísticos entre el Municipio y distintos actores (privados, gobierno provincial, etc.) y aplican nuevos mecanismos de compensación de plusvalías, por los cambios normativos. En este sentido, los instrumentos puestos en práctica en la Periferia Rosarina expresan una nueva modalidad en la actuación municipal respecto de los procesos de construcción de la ciudad. Éstos se basan en tres criterios:

- Proyecto: la expansión de la ciudad no es el resultado de acciones individuales sin otra indicación que los genéricos

indicadores urbanísticos definidos varias décadas atrás, sino que obedece a una idea de ir proyectando las distintas porciones del territorio que se van urbanizando. La figura del 'plan especial' y, a una menor escala 'plan de detalle', dan respuesta a esta nueva forma de entender la extensión de la ciudad.

- **Articulación público-privado:** el municipio reafirma y refuerza su rol protagónico en el ordenamiento urbanístico de la ciudad involucrando al privado, concertando con él los contenidos de la transformación que se propone y acordando la distribución de los costos de la urbanización. La figura del 'convenio urbanístico' se presenta como un contrato que establece las obligaciones que cada parte asume en una nueva acción de urbanización/edificación.
- **Equidad territorial:** la recuperación de plusvalías, presente en todas las acciones de urbanización de carácter residencial, significa recuperar parte de los beneficios que propietario/emprendedor como consecuencia de la regulación urbanística del suelo para usarlo en beneficio de sectores sociales menos favorecidos o en sectores urbanos más marginados o abandonados. La figura de la compensación por recalificación urbanística se orienta en ese sentido (Bragos y Barenboim, 2011:16).

Los incrementos de precios, coincidentes con la aplicación de normativas, favorecen al sector privado (desarrolladores, inversores, usuarios finales, etc.). Esto se evidencia, en un primer momento, a través de la ejecución de los barrios cerrados y abiertos, sub-zonas III1b y III1c, bajo la figura de urbanización integral (Ord. N° 6.492/97 de Urbanización y/o subdivisión de suelo). La localización de barrios cerrados en algunos casos bajo la mancha de inundabilidad y/o en zonas rurales (no urbanizables), ha sido cuestionada. Estas dos categorías, inundabilidad y usos del suelo, se han modificado y según el movimiento GIROS son:

[...] fruto de una decisión política que se fija por ordenanza. En un primer caso, dónde hacer obra pública y en el segundo, dónde expandir y dónde no la ciudad. La compra por parte del monopolio no es casual y la especulación tiene dos etapas. En el inicio la compra de grandes extensiones de territorios a precios irrisorios [...], la especulación triunfa y luego se confirma cuando el Estado decide invertir y además brindar [...] los indicadores urbanísticos (GIROS, 2009:3).

Posteriormente, con la realización de los Parques Habitacionales Ludueña y Newbery en las sub-zonas III2 y II2a (Ord. N° 7.932/05 y 8.431/09), donde se modifican los indicadores urbanos y el Parque Empresarial Rosario, sub-zona IV3, transformando la tierra rural a urbana.

En contrapartida, gran parte de los loteos para sectores de bajos ingresos que antes tenían lugar en la Periferia, ahora se ubican en vacíos interiores o en áreas informales. Es decir que el aumento del empleo, el incremento del ingreso y la política habitacional, asociadas a la construcción de vivienda y el mejoramiento de asentamientos informales, no han logrado contrarrestar el incremento de precios de los bienes inmuebles. Esto expresa que una parte de la población todavía no puede resolver sus necesidades habitacionales en el mercado formal de suelo.

Los mecanismos de recaudación y compensación también pueden incidir o no en el valor del suelo de la Periferia Rosarina. En relación a los mecanismos de recaudación se podría hablar de la aplicación de tres gravámenes. La *tasa general de inmuebles* permite capturar muy pequeños porcentajes del incremento del valor de la tierra generados por todos, en lugar de capturar mucho de unos pocos. La carga impositiva a los servicios es muy baja en la ciudad, debido a su deficiente valuación de inmuebles no incidiendo prácticamente en su valor. La *tasa adicional a los terrenos baldíos* genera una leve

disminución del costo del suelo, intentando movilizar de esta forma los procesos de venta con el objetivo de promover la urbanización y consolidación de la trama urbana, reduciendo los desequilibrios en el desarrollo del borde territorial. Contrariamente la *tasa de contribución por mejoras* por la realización de obras públicas, que varía de acuerdo a la inversión, aumenta el valor de la propiedad dado que el monto que paga el contribuyente está por debajo de la valorización. Esto es debido a que en la ciudad de Rosario el método de cálculo que se utiliza para estimar el tributo, no toma en cuenta el sobreprecio experimentado por las propiedades (lo que exigiría una doble medición). Éste se limita sólo a distribuir el costo (parcial o total) de la obra entre un determinado número de predios. La *compensación por plusvalías*, resultado de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales, también posee porcentajes muy bajos. Por lo cual la tierra se valoriza sin ser perjudicada por el pago de la compensación. De acuerdo a ello, Lanza dice:

Se aplican bien en la ciudad dado que tienen un costo muy bajo, referido a un porcentaje de la construcción media, y los inversores privados lo usan para grandes emprendimientos (por ejemplo los barrios cerrados de los Pasos, en la Periferia o las torres de Puerto Norte, sobre la costa). Lo que vale aquí es la intención del Estado de introducir el compromiso de que a mayor rentabilidad mayor es el valor a retribuir. El monto a cobrar se actualiza cada año.⁹⁴

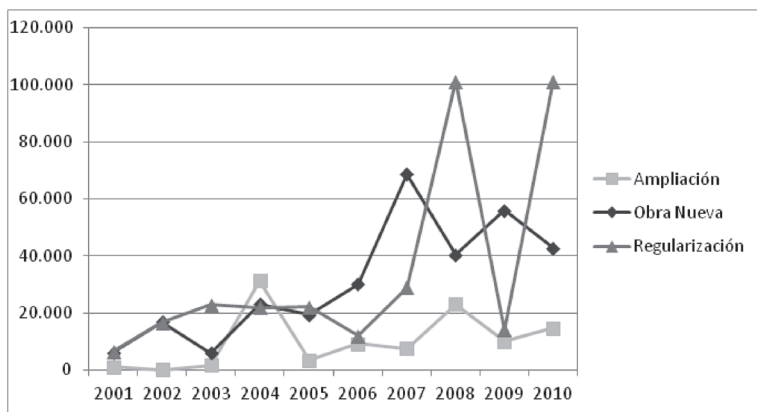
El aumento del valor de las tierras como así también el incremento de las exigencias normativas para urbanizar áreas de extensión ha modificado la configuración del borde urbano, en los últimos años.

⁹⁴ Ídem 80.

La estructura es prácticamente la misma, agregándose en algunos casos nuevas arterias. La masa construida se densifica en su totalidad y se expande prácticamente en el norte y sector superior del área noroeste. El 31% de los permisos de edificación, incluyendo las regulaciones, se halla en este sector.

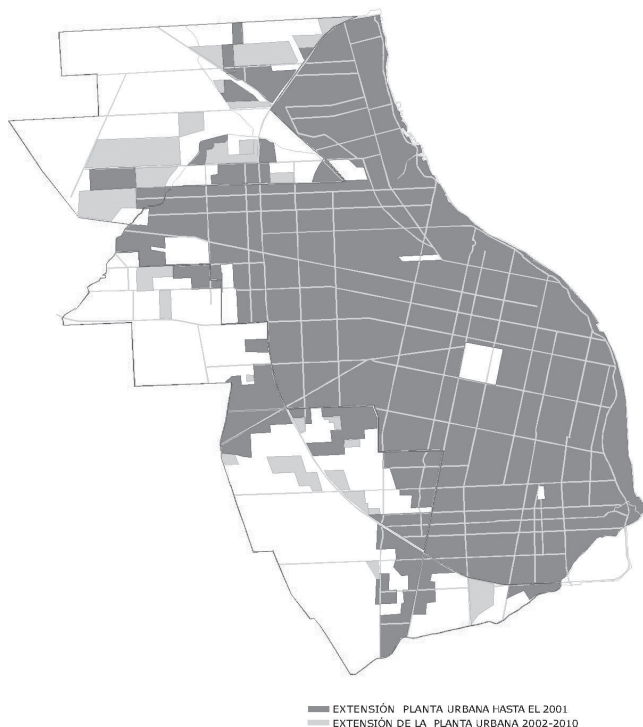
Lo antedicho se evidencia en el notable dinamismo de la expansión y completamiento de la planta urbana. En relación al primer ítem, entre 2001 y 2010, el promedio anual de obras nuevas solicitadas para construir es de 30.654 m² (130 trámites por año). Respecto del completamiento de la planta urbana, el promedio anual de obras de ampliación es de 10.246 m² (22 permisos por año). La mayoría de los permisos se orientan a la construcción de vivienda unifamiliar (ver Gráfico 6 y Plano 19).

Gráfico 6. Superficies construidas según tipo de operación en la Periferia Rosarina. Período 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección de Obras Particulares, Municipalidad de Rosario, 2001 a 2010.

Plano 19. Evolución de la masa construida en la Periferia Rosarina



Fuente: elaboración propia sobre fotografías áreas Google Earth, 2001 y 2010.

En síntesis, los fenómenos urbanos que se han producido y los de inminente realización (que proponen una ciudad por partes completas), plantean interesantes potencialidades pero a la vez remarcan el aspecto negativo del carácter heterogéneo y fragmentario de la Periferia Rosarina.

REFLEXIONES FINALES

La investigación realizada constituye una primera aproximación sobre el comportamiento del mercado formal de suelo y su regulación en el borde urbano rosarino durante la última década. La dinámica inmobiliaria y la permanente actualización normativa local continúan modificando su configuración (nuevo centro comercial Fisherton Plaza Open Mall, terminación del Parque Habitacional Ludueña, completamiento del Parque Empresarial Rosario, realización del Plan Especial Parque Habitacional Bouchard, etc.). Es por ello que el presente estudio es una tarea inconclusa, debiéndose extender en trabajos posteriores.

A partir de analizar los resultados más importantes, a lo largo de los cinco capítulos del libro, surgen las siguientes conclusiones, con la intención de contribuir al futuro desarrollo local.

La creciente valorización del suelo en la Periferia Rosarina ha creado una gran segmentación en el mercado. Entre los años 2001 y 2010, los terrenos triplicaron su valor en el borde urbano (298%) mientras que en el resto de la ciudad se duplicaron (191%). Asimismo, se evidenció una gran diferencia entre áreas urbanas y semi-urbanas (Zona II y III) con las rurales (Zona IV), constituyendo estas últimas los valores más bajos. Las zonas urbanizables poseen las viviendas con mayores precios al norte sobre la costa (IIIb) y al noroeste, sobre el arroyo Ludueña (II2a), en barrio Fisherton R (II3a) y en los barrios abiertos (III1b) y cerrados (III1c) de la Periferia, al igual que los terrenos. Los galpones tipo de mayor precio se presentan en el área norte (IIIc),

noroeste en Plataforma Prod. Ludueña (II3b) y al sur en Distrito y Plataforma Productiva Ovidio Lagos (II5b).

Asimismo, dicho proceso de valorización fuerza a residentes a moverse hacia sectores de menor renta de la ciudad o en la extensión metropolitana (Granadero Baigorria, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Roldán, etc.). A pesar del mejoramiento que tuvo la economía y de ciertos indicadores sociales, se ha registrado una mayor dificultad de acceso a los inmuebles. El poder de compra se redujo, aumentando la cantidad de años de ingresos medios (AIM) necesarios para: la vivienda tipo de 3,6 AIM en el año 2001 a 8,2 AIM en el año 2010; y en las pequeñas empresas de 2,5 AIM en 2004 a 4,7 AIM en 2010. Sumado a la insuficiencia de créditos hipotecarios, se expande cada vez más la demanda de alquiler.

El Estado (principalmente en su nivel local) posee gran influencia para regular el crecimiento, evitando que la ciudad se construya con las lógicas libres del mercado. Los regímenes legales generales resultaron insuficientes y fragmentados en la Periferia Rosarina. La Ordenanza de Urbanizaciones N° 6.492 (1997) fue clave en las modalidades de ordenamiento de la extensión urbana; pero posee algunos problemas en relación a la no especificación de los usos, la regulación simultánea de vivienda pública (Ord. N° 5.596/93), el régimen de franquicias a programas de interés social y la inclusión de barrios cerrados con el “Convenio Urbanístico” al servicio del privado. La Periferia recién aparece con el Nuevo Plan Director (1999) como un proyecto estructural denominado Nuevo Frente Territorial. Sin embargo, falta resolver la definición de políticas comunes entre los municipios vecinos, competencias, entre otras cuestiones que deberían estar desarrolladas en un Plan

Maestro. La aprobación de ambos instrumentos en el Consejo Municipal ha sido ardua; la Ordenanza de Urbanizaciones llevó más de cuatro años y las distintas versiones de los planes urbanos aún no se han aprobado (siendo sólo documentos de uso práctico).

No obstante, la Municipalidad de Rosario a través de la aplicación de los nuevos instrumentos particulares basada en políticas de actuación del Plan Urbano Rosario (2008), intenta orientar prósperamente los procesos de cambio del borde urbano. Éstos hacen énfasis principalmente en dos usos: la actividad industrial (con políticas de consolidación y traslado) y residencial (realización de parques habitacionales). También, se conservan otras normativas tradicionales (vivienda de interés social, barrios cerrados, etc.). Los instrumentos expresan una nueva modalidad en la actuación municipal basados en tres criterios: proyecto (plan especial o de detalle), articulación público-privada (convenio urbanístico) y equidad territorial (compensación por recualificación urbanística). Cabe señalar que los planes especiales y de detalle, al definir nuevos indicadores urbanos, pueden ser permeables a la presión de privados y que la coordinación de etapas resulte dificultosa. Las distintas formas y funcionamiento del sector requieren otras modalidades más complejas en las que se articulen los planes especiales, proyectos y demás normas a través de un documento integrador: Master Plan de la Periferia.

En recapitulación: la Periferia Rosarina es un lugar inestable y de rápidos cambios, que absorbe las transformaciones urbanas más agudas de la ciudad. Los fenómenos que se han producido plantean una serie de potencialidades y también aspectos negativos que nos hacen reflexionar sobre qué tipo de ciudad es Rosario.

En este contexto se hace cada vez más importante contar con políticas integrales de suelo urbano que brinden un ordenamiento más equilibrado del espacio, compatibilizando las formas de urbanización, regulando el mercado de la tierra y, sobretodo, pudiendo garantizar el suelo servido y la vivienda a toda la población.

BIBLIOGRAFÍA

I. Estudios teóricos

- AZUELA, Antonio. 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: Colegio de México.
- BAER, Luis. 2011. *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*. Tesis de doctorado en Geografía. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- BARENBOIM, Cintia Ariana. 2010a. “Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas”, en *8va Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Buenos Aires: FCE – UBA.
- . 2010b. “Análisis cartográfico y teledetección en áreas periféricas al norte de la ciudad de Buenos Aires – Argentina”, en *Workshop Reflexiones sobre la Cartografía como objeto de la cultura*. Rosario: Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.
- . 2011 a. “Generación de alternativas para la producción de tierra urbana en el Distrito de Campana, Buenos Aires – Argentina”. En *Revista ARQUISUR N° 1*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- BASUALDO, José Luis. 2007. “Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades”, en *Revista Digital Café de las Ciudades N°52* [en línea]. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

- Disponibile en: www.cafedelasciudades.com.ar [citado 30-03-11].
- BRUGÜE, Quim y GOMA, Ricard. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- CARRIÓN, Fernando. 2001. "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina", en *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Ecuador: FLACSO.
- CASARIEGO RAMÍREZ, Joaquín. 1995. "Sobre el espacio y la modernidad. Una reflexión desde la experiencia Norteamericana", en *Ciudad y territorio N° 106*. Madrid: Editorial del Instituto Nacional de Administración Pública.
- CICCOLELLA, Pablo. 1998. "Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual?", en *V Seminario: El nuevo milenio y lo urbano*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- CICCOLELLA, Pablo. 2000. *Grandes inversiones y redefinición territorial en la RMBA en los noventa. Globalización, competitividad y exclusión en la mega ciudad periférica*. Buenos Aires, UBACyT, F159.
- CLAVAL, Paul. 1985. *Le logique des villes*. París: Litec.
- CLICHEVSKY, Nora. 2001. "Mercado de tierra y sector inmobiliario en el área Metropolitana de Buenos Aires - AMBA. Transformaciones e impactos territoriales", en *Curso de Educación a Distancia sobre Mercados del Suelo*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2006. *Mercado de Tierras Urbano en la Argentina*. Estados Unidos: The World Bank-BIRF.

- . 2008. “Mercado de tierras en Buenos Aires: entre la globalización y la post-crisis (2001-2007)”, en *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio RII*. Santiago de Querétaro: RII.
- CRAVINO, María Cristina. 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.
- CUENYA, Beatriz. 2004. “Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”, en: *Fragments Sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. CUENYA, B.; FIDEL, C.; HERZER, H. (coord.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- DUARTE, Juan Ignacio. 2006. *El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad*. Memoria de Licenciatura en Urbanismo. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, UNGS.
- ECKERT, Joseph. 1990. “Capítulo 7: Valuación de la tierra”, en *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Chicago: Asociación Internacional de Oficiales de la Evaluación.
- FALÚ, Ana y MARENGO, Cecilia. 2002. “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones”, en *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: Editorial FLACSO.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. 1997. *Planificación estratégica de Ciudades*. Barcelona: Editorial Gilli S.A.
- FURTADO, Fernanda. 2007. “Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América

- Latina”, en SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura. 2007 editores. *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Police.
- HARDOY, Jorge Enrique. 1997. “Investigaciones sobre estudios, políticas y administración pública”, en *Serie Investigaciones en Administración Pública*. Buenos Aires: Ediciones CBC.
- HERZER, Hilda. 2008. *Renovación y cambio en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. FCC, UBA.
- JARAMILLO, Samuel. 1994. *Hacia una teoría de la renta del espacio urbano*. Instituto de Geografía Agustín Codazzi. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- . 2003. “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”, en *Curso de Educación a Distancia sobre Mercados del Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2010. *Hacia una teoría de la renta de suelo urbano*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económicos. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- JIMÉNEZ, Edith. 1997. “Mercado de suelo para vivienda en Aguas Calientes 1975-1996”, en *Cuadernos de Trabajo Social N° 70*. México: Estado de Aguas Calientes.
- LPIETZ, Alain. 1974. *Le Tribut Foncier Urbain*. Paris: Maspero.
- .1982. “A marxist approach to urban ground rent”, e *Seminaire Internationale de la Rente et de Planification*, Florence.

- LOJKINE, Jean. 1979. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Editorial Siglo XXI.
- MIGNAQUI, Ileana. 1998. "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la región metropolitana de Buenos Aires en los '90" en GORENSTEIN, S. Y BUSTOS CARA, R. (comp.): *Ciudades y Regiones frente al avance de la Globalización*. Universidad Nacional de Sur, Bahía Blanca.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos. 2005. "Algunos efectos de las reglas del mercado de suelo", en *Curso de educación a distancia sobre mercados del suelo en ciudades latinoamericanas*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- PÍREZ, Pedro. 1995. "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades N° 28*. México: RNIU.
- . 2006. "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en *Economía, Sociedad y Territorio N° 21*. México: Colegio Mexiquense.
- PREVOT SCHAPIRA, Marie. 2002. "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades", en *Revista EURE N° 85*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile Editora.
- PUGLIESE, Luciano. 2002. "Reformas al suelo urbano. Aciertos, desaciertos y retos: el caso Argentino". *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*. Julio de 2002, México.
- REESE, Eduardo. 2005. "Políticas públicas. Normativas y mercados de suelo", en: BASUALDO, José Luis. 2005. *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de Corrientes*. Corrientes: Instituto de Vivienda de Corrientes.

- SASSEN, Saskia. 1998. "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en *Revista EURE* N° 71. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile Editora.
- SILVEIRA, María Laura. 2008. "Globalización y territorio usado. Imperativos y solidaridades", en *Cuadernos del CENDES* N° 69. Venezuela: UCV.
- SMOLKA, Martim. 2003. "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra" en *Land Lines Newsletter* N°1. Cambridge: Lincoln Institute of Land Police.
- . 2005. "El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina", en: BASUALDO, José Luis. 2005. *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de Corrientes*. Corrientes: Instituto de Vivienda de Corrientes.
- SZAJNBERG, Daniela. 2006. *El proceso de densificación del tejido residencial en Buenos Aires desde los años noventa*. Tesis de maestría en Planificación Urbana y Regional. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.
- TOPALOV, Cristian. 1979. *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- . 1984. *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: editorial Siglo XXI de España.
- TORRES, Horacio. 1993. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Secretaría de Investigación y Posgrado. Buenos Aires: Ediciones FADU, UBA.
- URRIZA, Guillermina. 2003. *El mercado de suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un nuevo modelo de crecimiento urbano de diferenciación socioespacial*. Tesis de maestría en Desarrollo Urbano. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

II. Investigaciones locales

- BARENBOIM, Cintia Ariana. 2008. "Proceso de transformación de Área Metropolitana a Región Urbana Difusa: El caso de la ciudad de Rosario, Argentina", en *7º Colóquio de Transformações Territoriais*. Curitiba: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), UFPR.
- . 2010c. "Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 - 2009), en *Revista Proyección N° 8*. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.
 - . 2010d. *Políticas públicas urbanas y transformaciones edilicias: el caso del barrio Pichincha en la ciudad de Rosario (Período 1998 - 2009)*. Tesis de maestría en Planificación Urbana y Regional. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.
 - . 2011b. "Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario", en *Revista Proyección N° 10*. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.
 - . 2011c. "La renta urbana: el auge de la propiedad horizontal en la ciudad de Rosario", en *1er Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
 - . 2011d. "Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario", en *Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 7*. Barcelona: Riurb.
 - . 2011e. "Regulaciones urbanas en la Periferia", en *VI Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad*. Rosario: FHyA, UNR.

- ; DUARTE, Juan y FINCK, Nadia. 2011. “Captación de Plusvalías en el Frente de Renovación Urbana del Barrio Pichincha, Rosario - Argentina (2003 - 2010)”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N° 3. Santiago de Chile: UAC.
- BRAGOS, Oscar. 1991. “Mercado inmobiliario y transformaciones edilicias”, en *Cuadernos del CURDIUR* N° 54. Rosario: Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.
- . 1998. *Políticas urbanas e instrumentos urbanísticos contemporáneos en Rosario. Una evaluación frente a las nuevas demandas de gestión de la Ciudad* (1997-1999). Proyecto de investigación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- . 2002. *Un observatorio de la dinámica territorial. Periferia y políticas públicas en Rosario*. Proyecto de investigación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- y BARENBOIM, Cintia Ariana. 2011. “Normativas particulares de ordenamiento urbanístico para el Frente Territorial en la ciudad de Rosario”, en *4to Seminario de Políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local*. Chaco: IPUR, UNNE.
- ; MATEOS, Alicia y PONTONI, Silvina. 2003. “Proceso de segregación social y espacial en el oeste Rosarino”, en BRAGOS, Oscar y RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. 2003. *Territorios en transición. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora.

- ; GAMBA, Fabián; OCHOA, Alberto y VASSALLO, Omar. 2010. “La construcción del Frente Territorial y la Periferia en la ciudad de Rosario”, en *8va Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
 - . 2011. “Fragmentación socio-funcional en el Frente Territorial de Rosario. Tendencias recientes del proceso de valorización”, en *4to Seminario de Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el desarrollo local*. Chaco: IPUR, UNNE.
- CASTAGNA, Alicia. 2006. *El mercado del suelo en Rosario*. Proyecto de investigación del Lincoln Institute of Land Policy. Rosario: Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR.
- . 2009. *Caracterización de los asentamientos irregulares de Rosario: Un estudio con énfasis en el mercado del suelo*. Rosario: Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR y Lincoln Institute of Land Policy.
- CHAJCHIR, Eduardo; SALGADO, Marcelo; VIDAL, Daniel y otros. 2001. *Vivienda financiada por el Estado de Rosario 1989/1999*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario editora.
- CLICHEVSKY, Nora. 2009. *Suelo vacante: ¿de quién, cuánto, dónde, porqué, para qué? Respuestas y redefinición de políticas de suelo*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy.
- CUENYA, Beatriz. 2009. *Movilización de Plusvalías en un Gran Proyecto Urbano. La Experiencia de Puerto Norte en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy.
- GANEM, Javier Eduardo. 2007. “Captura de valor de las haciendas municipales. La potencialidad en

- la Municipalidad de Rosario”, en *12° Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- GIROS. 2009. “Legislatura: Etapa decisiva”, en *Dossier N° 9* [en línea]. Disponible en: www.girosrosario.org/IMGCF/dossier_legislatura.pdf [citado 6-09-12].
- GHILARDI, María Fernanda; ROMERO, Lidia y YOYA, María Alejandra. 2005. “El sector terciario de rosario y su región en el período postconvertibilidad”, en *Segundas Jornadas de Historia Regional Comparada*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- HERZER, Hilda. 2005. *Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- LA CAPITAL. 2010 “Rosario nunca creó una reserva de tierras para hacer viviendas sociales”, en diario La Capital [en línea]. Rosario: La Capital. Disponible en: www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Rosario-nunca-creoacute-una-reserva-de-tierra-para-hacer-viviendas-sociales--20101111-0006.html [citado 19-10-10].
- LEVIN, Mirta. 2009. “La gestión de los grandes proyectos urbanos. Puerto Norte - Parque Habitacional Ludueña”, en *Exposición de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño*. Rosario: Secretaría de Planeamiento.
- MATEOS, Alicia. 2000. “Aspectos críticos en la elaboración y aplicación de la ordenanza de urbanizaciones de Rosario”, en *Tercer Coloquio sobre*

- Transformaciones Territoriales*. Florianópolis: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- . 2003. “La conciliación de intereses en el proceso de elaboración de los instrumentos urbanísticos. El campo de disputa en torno a la ordenanza de urbanizaciones de Rosario”, en BRAGOS, Oscar y RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. 2003. *Territorios en transición. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, Isabel. 2011. *Transformaciones metropolitanas. Estudio comparativo de los modelos de urbanización área metropolitana Rosario (AMR) - Área Metropolitana Santa Fe Paraná (AMSF-P)*. Proyecto de investigación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica. Rosario: Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR.
- PONTONI, Silvina. 2007. “La construcción masiva y la necesidad de una gestión urbanística concertada. La expansión urbana del noroeste de Rosario”, en *4to Seminario de Políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local*. Chaco: IPUR, UNNE.
- RONDINA, Homero. 2007. *Reformulación de los códigos urbanos y reglamentos de edificación para una mejor gestión y planificación estratégica local y regional*. Rosario: Programa de Proyectos de investigación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, de la Universidad Nacional de Rosario.
- SMOLKA, Martim. 2007. *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy.

SOSO, Elías. 2009. "Análisis del aumento de alquileres en comercios de Rosario", en *Revista Asociación Empresaria de Rosario* [en línea]. Disponible en: www.aer.org.ar/analisis-del-aumento-de-alquileres-en-comercios-de-rosario [citado 6-04-12].

III. Fuentes documentales

a) Normativas urbanas (municipales, provinciales y nacionales)

CÓDIGO URBANO DE LA CIUDAD DE ROSARIO de 1968 y actualización 2001.

CÓDIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL de 1978.

DECRETO N° 1.379/11. Construcción de sólo una unidad de vivienda por lote en distritos G3 del Código Urbano de la ciudad de Rosario.

DECRETO N° 1.542/00. Reglamentación de los barrios cerrados en la ciudad.

DECRETO N° 2.603/06. Acta acuerdo con firma propietario para la construcción del barrio cerrado Palos Verdes.

DOCUMENTO DE CONCERTACIÓN DEL PLAN URBANO ROSARIO de 2004.

LEY N° 2.756/85. Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe.

LEY N° 12.069/02. Régimen Legal para Grandes Superficies Comerciales en la Provincia de Santa Fe.

NUEVO PLAN DIRECTOR ROSARIO.1999. Bases para el Acuerdo. Rosario: Secretaría de Planeamiento, Dirección General del Plan Director.

ORDENANZA N° 4.557/89. Prohibición de urbanizaciones y amezanamientos en zonas inundadas de 1986 en Rosario.

ORDENANZA N° 4.766/89. Normas urbanísticas particulares del trazado oficial.

ORDENANZA N° 5.957/94. Regulación de las subdivisiones y urbanizaciones en el ámbito de la ciudad.

ORDENANZA N° 5.596/93. Localización, proyecto y ejecución de conjuntos habitacionales en la ciudad.

ORDENANZA N° 6.492/97. Urbanización y división de la tierra en la ciudad.

ORDENANZA N° 6.493/97. Creación del Fondo Municipal de tierras de Rosario.

ORDENANZA N° 7.285/02. Extensión de usos complementarios a la vivienda.

ORDENANZA N° 7.336/02. Regulación del uso del suelo y normas complementarias sobre la planicie de inundación del arroyo Saladillo.

ORDENANZA N° 7.415/02. Mejoramiento urbano del sector 4 en barrio Las Flores.

ORDENANZA N° 7.477/03. Nueva zonificación para en el valle de inundación del arroyo Ludueña y canales Ibarlucea y Salvat.

ORDENANZA N° 7.599/03. Mejoramiento urbano del sector 3 en barrio Las Flores.

ORDENANZA N° 7.663/04. Mejoramiento urbano del barrio La Lagunita.

ORDENANZA N° 7.790/04. Adaptación local de la ley provincial sobre grandes superficies comerciales.

ORDENANZA N° 7.929/05. Tasa adicional a terrenos baldíos.

ORDENANZA N° 7.932/05. Plan Especial Parque Habitacional Ludueña.

- ORDENANZA N° 8.055/06. Modificatoria del Fondo Municipal de tierras.
- ORDENANZA N° 8.056/06. Plan de detalle Plataforma Productiva Uriburu Oeste (Parque Empresarial Rosario). Polígono Industrial N° 1.
- ORDENANZA N° 8.057/06. Plan de detalle Plataforma Productiva Corredor Ovidio Lagos. Polígono Industrial N° 1.
- ORDENANZA N° 8.064/06. Plan de Detalle Barrio Centro del Parque Habitacional Ibarlucea (Zona Cero).
- ORDENANZA N° 8.331/08. Mejoramiento urbano del sector 1 en barrio Las Flores.
- ORDENANZA N° 8.362/08. Declaración de Interés Social de la Intervención Urbanística destinada a Regularización del barrio Nuevo Alberdi Oeste.
- ORDENANZA N° 8.431/09. Plan de detalle Wilde y Newbery.
- ORDENANZA N° 8.470/09. Creación de polígonos industriales y/o de servicios con planificación concertada.
- ORDENANZA N° 8.475/09. Plan de detalle Plataforma Productiva Parque Empresarial Rosario. Polígono Industrial N° 3.
- ORDENANZA N° 8.482/09. Plan de detalle Plataforma Productiva Parque Empresarial Rosario. Polígono Industrial N° 2.
- ORDENANZA N° 8.725/10. Prohibición de barrios cerrados en la ciudad.
- ORDENANZA N° 8.851/11. Plan de detalle Centro Abastecimiento Fisherton.
- ORDENANZA N° 8.876/11. Cambio en la zonificación para en el valle de inundación del arroyo Ludueña y canales Ibarlucea y Salvat.

- ORDENANZA N° 8.885/11. Plan Especial de Desarrollo Urbano y Social Parque Habitacional Bouchard.
- ORDENANZA N° 8.886/12. Plan de detalle Palos Verdes.
- ORDENANZA N° 33.337/66. Regulación de las urbanizaciones y loteos.
- PLAN DIRECTOR ROSARIO de 1991.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO de 1998.
- PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO, REGIÓN ROSARIO de 2004.
- PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO METROPOLITANA + 10 de 2009.
- PLAN URBANO ROSARIO 2007-2017 de 2008 (Anteproyecto de Ordenanza).
- PLAN URBANO ROSARIO 2007-2017 de 2011.
- PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL de 1996.
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE SUELO INDUSTRIAL, ROSARIO 2008-2018 de 2008.

b) Registros oficiales

- BANCO HIPOTECARIO. 2009. *Créditos Nacionales* [en línea]. Rosario: Banco Hipotecario. Disponible en: www.hipotecario.com.ar [citado 19-10-09].
- DERF AGENCIA FEDERAL DE NOTICIAS. 2009. "Créditos hipotecarios provinciales para quienes ya tengan terrenos", en *DERF Agencia Federal de Noticias* [en línea]. Santa Fe: DERF. Disponible en: www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=265116&ID_Seccion=51 [citado 19-10-10].
- DIRECCIÓN DE OBRAS PARTICULARES. 2010. *Permisos de edificación y demolición. Período 2001 - 2010* [en línea]. Rosario: Municipalidad de Rosario.

- Disponible en: www.rosario.gOvidioar/tramitesonline [citado 19-01-11].
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA. 2001 - 2010. *Anuario Estadístico de la Ciudad de Rosario. Edición 2001 - 2010*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- INSTITUTO EN INVESTIGACIONES EN ECONOMÍA y DIRECCIÓN PARA EL DESARROLLO. 1990 - 2010. *Indicadores Regionales*. Rosario: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Austral.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. 2010. *Observatorio Social* [en línea]. Rosario: Municipalidad de Rosario. Disponible en: www.rosario.gOvidioar/sitio/rrii/observatorio/obs1.jsp [citado 12-09-11].
- SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA, MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. 2010. *Localización de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario*. Rosario: Servicio Público de la vivienda.

c) Valor del suelo e inmuebles

- BOSCH, Adrián; PICASSO, Jorge y otros. 2001, 2005 y 2006. *Guía de Tasaciones, Actualización 2001,2005 y 2006*. Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario. Rosario: editorial San Patricio.
- CÁMARA DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DE ROSARIO y CORPORACIÓN EMPRESAS INMOBILIARIAS DE ROSARIO. 2001 - 2010. *Revista Mercado inmobiliario de Rosario*. Rosario: CADEIROS y CEIR.
- LA CAPITAL. 2001-2010, abril. *Suplemento de clasificados de inmuebles*. Relevamiento de la Periferia. Rosario: La Capital.

Esta tirada de 100 ejemplares se terminó de imprimir en octubre de 2013 en Imprenta Dorrego, Dorrego 1102, CABA

Este libro indaga sobre las relaciones entre los procesos urbanos, particularmente el mercado formal del suelo y su régimen jurídico, en el desarrollo del borde urbano con el área rural, durante la primera década del presente milenio en una de las mayores ciudades de la Argentina. La periferia de la ciudad de Rosario, conocida también como *frente territorial*, ocupa el 46% de la superficie local. Allí conviven situaciones heterogéneas siendo un lugar inestable y de rápidos cambios de uso de suelo, que ha tenido una gran valorización inmobiliaria y ciertos cambios normativos en los últimos años. El objeto de este estudio consiste en analizar y evaluar el funcionamiento del mercado de suelo en ese sector, otorgando un primer diagnóstico que sirva para el desarrollo de futuras políticas urbanísticas en la ciudad, en la perspectiva de un ordenamiento territorial más equitativo.

Cintia Ariana Barenboim es Arquitecta, Magister en Planificación Urbana-Regional y Doctora en Geografía con orientación urbana. Se desempeña como investigadora del CONICET y docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Abierta Interamericana. Ha recibido el Premio Investigadores en Formación AR-QUISUR 2009. Es asesora del Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario y autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales.