

CRECIMIENTO TERRITORIAL Y ESTADO ACTUAL DEL ORDENAMIENTO EN EL CORREDOR NOROESTE

Cintia Ariana Barenboim
Universidad Nacional de
Rosario

El caso de Funes y Roldán

RESUMEN | En las dos últimas décadas las localidades de Funes y Roldán fueron las de mayor crecimiento demográfico y constructivo del Área Metropolitana Rosario, consolidando el eje noroeste residencial-jardín. El proceso consumió gran parte del suelo rural para el mercado de tierra urbana y suburbana. Los loteos de viviendas de fin de semana se transformaron para viviendas permanentes, incorporando nuevas tipologías, usualmente con infraestructuras y servicios incompletos, pero con mayores dimensiones, nivel de seguridad y valor paisajístico.

Las ciudades no poseen una estrategia territorial a nivel metropolitano dado que no participaron del "Programa 26 Estrategias Locales, un Plan Metropolitano", contando con normativas locales débiles que favorecen a los desarrolladores. El artículo analiza el proceso de urbanización difuso (población y planta urbana) y el estado de la regulación, describiendo los lineamientos de los instrumentos generales y particulares, con el fin de considerar elementos para una futura planificación más equilibrada y sostenible.

Palabras clave: Área Metropolitana Rosario, expansión urbana, regulación territorial, instrumentos generales y particulares.

ABSTRACT | In the last two decades, the towns of Funes and Roldán were the ones with the greatest demographic and construction growth in the Rosario Metropolitan Area, consolidating the northwest residential-garden axis. The process consumed much of the rural land for the urban and suburban land market. The weekend housing lots were transformed into permanent housing, incorporating new typologies, usually with incomplete infrastructure and services, but with larger dimensions, level of security and landscape value.

The cities do not have a territorial strategy at the metropolitan level since they did not participate in the "26 Local Strategies Program, a Metropolitan Plan", having weak local regulations that favor developers.

The article analyzes the diffuse urbanization process (population and urban plan) and the state of regulation, describing the guidelines of general and particular instruments, in order to consider elements for a more balanced and sustainable future planning.

Keywords: Rosario Metropolitan Area, urban expansion, territorial regulation, general and particular instruments.

Introducción

Las ciudades latinoamericanas han sufrido un proceso acelerado de urbanización, avanzando sobre las tierras rurales y/o de reservas, vacantes de edificaciones en el territorio. Dicho crecimiento se da a partir de los núcleos urbanos originales hacia la periferia y/o áreas metropolitanas, beneficiado por los factores de avance tecnológico (automóvil y ciencias de la información), entendido como suburbanización o metropolización expandida (De Mattos, 2002). Asimismo, se registra que el proceso de desarrollo es discontinuo, de baja densidad, con monoespecialización del uso del suelo, escasa jerarquización del espacio público e importantes intersticios urbanizados, configurando la fragmentación urbana (Marmolejo y Stallbohm, 2008).

Las políticas de ordenamiento y gestión del territorio se generan en los niveles nacionales, provinciales, metropolitanos y locales convergiendo en un único espacio administrativo. Además, la escala municipal cuenta con diferentes instrumentos de configuración de las transformaciones estructurales y crecimiento urbano, entendiéndose como el nivel adecuado para comprender, tomar decisiones y gestionar la dinámica urbana. López de Lucio (1994) menciona que la configuración de la ciudad es un proceso gradual materializado a lo largo de un tiempo, relativamente dilatado y con sucesivos documentos técnicos, cuyo grado de precisión va creciendo a la vez que se reduce su extensión espacial y frecuentemente su complejidad funcional. Es decir, la ciudad ya no se configura por un único documento general (plan) sino por la articulación y superposición de distintos cuerpos normativos (Barenboim, 2013).

Particularmente, la ciudad de Rosario desde la post convertibilidad ha ido integrando ciudades y comunas próximas conformando un gran aglomerado. Dicho proceso de transformación territorial se caracterizó por una expansión urbana dispersa, de baja altura, los cambios de la vida moderna, el incremento de la movilidad, el alto valor de suelo en principales áreas de Rosario, el acceso a créditos para vivienda y la pandemia, explicando la elección de las zonas y la calificación mercantil de los terrenos (ECOM, 2022). Asimismo, los sectores sociales altos y medio-altos eligieron concentrarse en un área conformada en cono, según Barenboim (2016) desde el centro histórico y Puerto Norte hacia las localidades de Funes y Roldán en el corredor residencial noroeste del Área Metropolitana Rosario (AMR).

Si bien hay una estrategia territorial a nivel metropolitano, "Programa 26 Estrategias Locales, un Plan Metropolitano", en donde el Ente de Coordinación Metropolitana Rosario asistió en las estrategias de desarrollo urbano local en forma mancomunada e integrada a un plan metropolitano, Funes y Roldán no participaron, rigiéndose el primero aún con un plan regulador de 1985.

En este contexto, el objetivo radica en analizar el proceso de urbanización difuso y su estado de regulación, describiendo los lineamientos de los instrumentos generales y particulares, para pensar elementos para una futura planificación más equilibrada y sostenible.

La metodología se centra principalmente en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos y gráficos (normativas, documentos académicos, artículos periodísticos), recorridos in situ y entrevistas semi-estructuradas a actores claves para completar la información.

Por último, el artículo se estructura en tres partes. Primero, la descripción de la expansión territorial del corredor noroeste (crecimiento poblacional y de la planta urbana). Segundo, el análisis de la regulación actual, partiendo de lo metropolitano y profundizando en los contenidos de los instrumentos generales de cada localidad y particulares para las nuevas urbanizaciones. Por último, las conclusiones preliminares, dado que dichas presentaciones es parte de dos proyectos de investigación: “Inversiones inmobiliarias y expansión urbana en el corredor Funes–Roldán del Área Metropolitana Rosario”, radicado en el CAEAU – UAI y “Ocupación de suelo, nuevos desarrollos urbanos y valorización inmobiliaria en el corredor Funes y Roldán del Área Metropolitana Rosario”, radicado en el CURDIUR-CONICET.

1. Expansión territorial del corredor noroeste

Funes y Roldán ofrecieron a la población rosarina un lugar de esparcimiento, recreación y descanso por sus condiciones naturales. Si bien el origen está estrechamente vinculado a la instalación del ferrocarril a fines del siglo XIX, en los años setenta es cuando se inicia el proceso de suburbanización a partir de la venta de loteos tradicionales de fin de semana, llegando a constituir un eje de “residencias-jardín”. De esa manera, los predios rurales se subdividen para la venta como parcelas urbanas o suburbanas (Pontoni, 2003). La compra de la tierra era a precios inferiores que en áreas importantes de Rosario, usualmente con infraestructuras y servicios incompletos, pero con mayores dimensiones, nivel de seguridad y valor paisajístico.

Recién a fines de los noventa comienzan aparecer nuevas formas de residencia (barrios cerrados, clubes de campo) orientado a los sectores sociales de ingresos altos y medio-altos, sumado a la ejecución de obras públicas viales de gran envergadura que mejoran las condiciones de conectividad y movilidad.

Desde comienzos del milenio, se evidencia un proceso de crecimiento excesivo de la planta urbana consumiendo gran parte del suelo rural para el mercado de tierra urbana y suburbana. Los loteos fueron transformándose para viviendas permanente, a los que se agregan barrios cerrados, clubes de campo, barrios abiertos y nuevas tipologías de condominios, incorporando la densificación vertical.

La dinámica poblacional se ha incrementado notablemente entre los años 2001 y 2022, destacándose Funes (345 %) sobre Roldán (263 %). Si bien dicho crecimiento contempla el de la población local está asociado al proceso migratorio de sectores de la población rosarina que se radican de forma definitiva y de migrantes del noroeste argentino, en busca de la oferta de trabajo vinculadas a la vivienda (Barenboim, 2023).

Tabla 1. Población del Corredor Funes Roldán. Fuente: Elaboración propia en base a datos del IPEC e INDEC, 2023.

Territorio	Población			Variación (%)	Increment. Abs.	Variación (%)	Increment. Abs.
	2001	2010	2022	2001-2010		2010-2022	
Funes	14665	23520	43533	160	8855	185	20013
Roldán	11470	14299	19712	125	2829	138	5413
Corredor FR	26135	37819	63245	145	11684	167	25426

El desarrollo demográfico ha coincidido con el físico, dado que el promedio de la expansión de la planta urbana fue similar (301 % y 307 % respectivamente). Sin embargo, durante la primera década Roldán (149 %) ha tenido una ocupación de suelo mayor que Funes (117 %) mientras que en el segundo período dicha situación se revierte (Funes 184 % y Roldán 158 %). Por lo demás, la densidad poblacional en superficie urbanizada se incrementó en Funes (de 8 hab./has. en 2001 a 11 hab./has. en 2022) contrariamente en Roldán se redujo (11 hab./has en 2001 a 9 hab./has en 2022), según Barenboim (2023).

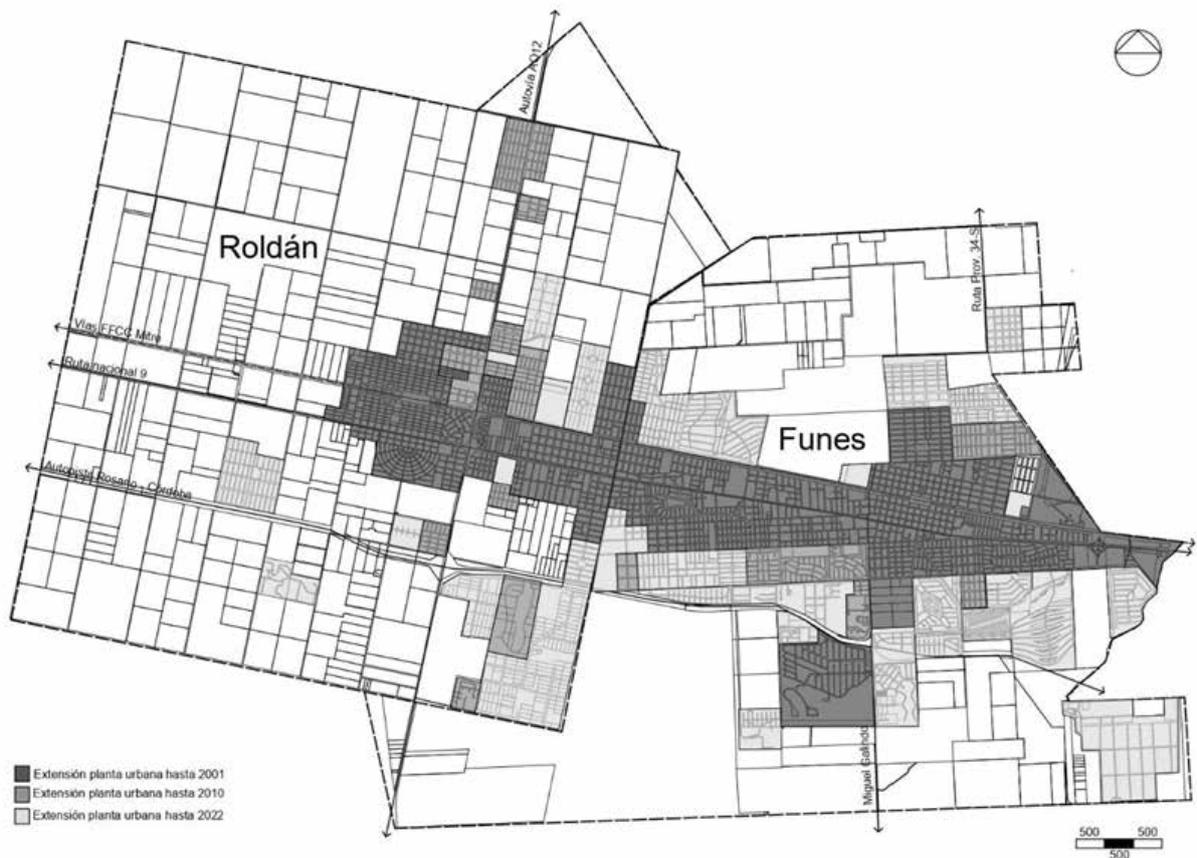
Tabla 2. Superficie urbanizada del Corredor Funes Roldán. Fuente: Elaboración propia en base a medición de fotografías Google Earth, 2023.

Territorio	Superficie Total (has)	Superficie urbanizada (has)			Variación (%)	Increment. Abs.	Variación (%)	Increment. Abs.
		2001	2010	2022	2001-2010		2010-2022	
					2001-2010		2010-2022	
Funes	10.000	1.871	2.186	4.022	117	315	184	1.836
Roldán	11.400	952	1.422	2.250	149	470	158	828
Corredor FR	21.400	2.823	3.608	6.272	128	785	174	2.664

Los núcleos de población de Funes y Roldán se encuentran de forma lineal a lo largo del eje de la ruta nacional 9 y vías del ferrocarril Mitre, quien dio su origen, mientras que los nuevos desarrollos se extienden hacia el norte de las vías y hacia el sur de la av. Arturo Illía -Fuerza Aérea.

La mayor parte del suelo urbano es de uso residencial (81,11% en Funes, incluye residencial en construcción, y 86,73% en Roldán). La mitad de la superficie es de tejido tradicional y la otra se subdivide en distintas tipologías. El área de barrios abiertos es superior en Roldán (35%) que en Funes (17%) mientras que la urbanización cerrada se revierte (8 % y 29 %, incluye club de campo y estancia), generando una mayor fragmentación y discontinuidad del tejido urbano.

Plano 1. Expansión de la planta urbana del Corredor Funes Roldán. Fuente: Elaboración propia en base a medición de fotografías Google Earth (2023).



2. Normativas metropolitana, locales y particulares

El Área Metropolitana Rosario cuenta con instrumentos de carácter proyectual, multidisciplinario y participativo habiéndose realizado sucesivos Planes Estratégicos desde el año 1998 al 2018. Sin embargo, a nivel regulatorio no hay normativa de ordenamiento territorial, si hay un marco regulatorio para las áreas metropolitanas de la provincia y los entes de coordinación como, por ejemplo, el del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), a través de la "Ley provincial N° 13.532/16 de creación de áreas metropolitanas".

A partir de esto, el ECOM se adecúa como Ente Público No Estatal, formulando ese mismo año un estatuto aprobado como Decreto provincial N° 4.960. Como institución tiene plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera y administrativa. Confecciona documentos de carácter proyectual como los 5 Planes Especiales Interjurisdiccionales Metropolitanos orientados a fragmentos urbanos de completamiento, renovación/rehabilitación y/o expansión, localizados en uno o más centros urbanos del AMR. Además, asiste a los municipios y comunas en la elaboración de las "Normas Particulares" de planificación; los procesos participativos para convalidar con la ciudadanía las iniciativas y la gestión, comprometiendo a los actores públicos y privados.

Por último, asistió en las estrategias de desarrollo urbano del plan metropolitano. Para ello se realizaron 26 Planes Urbanos Locales definiendo cuestiones de ordenamiento y extensión de las plantas urbanas, protección del paisaje el patrimonio construido, movilidad y conectividad, espacios para producción y servicios, provisión de infraestructura y el ambiente; no habiendo participado las ciudades Funes y Roldán.

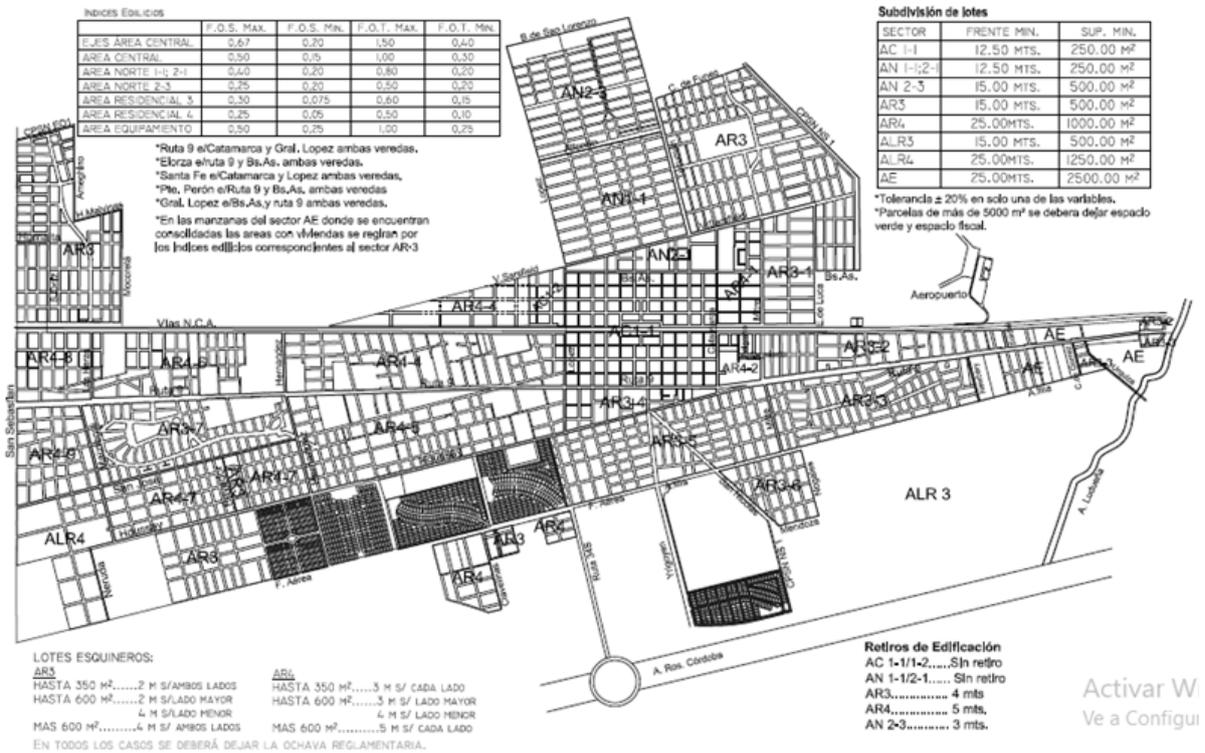
2.1. Instrumentos de regulación local y particular

El ordenamiento del territorio local se lleva adelante a través de instrumentos de carácter proyectual como el Plan Urbano y de carácter técnico como el Plan Regulador, Código Urbano y toda otra norma (ordenanza, decreto) que defina los usos de suelo, propuesta por el poder ejecutivo y aprobada por la entidad legislativa de cada localidad.

La ciudad de Funes no posee una propuesta proyectual local, hubo una intención de realizar un nuevo plan en la primera década del nuevo siglo, partiendo de las disposiciones del Plan Regulador, pero quedó inconclusa. Para su ordenamiento se rige con dicho "Plan Regulador de Funes" del año 1985 (Ordenanza N° 288 y sus modificaciones N° 027/93, 225/01, 564/08, 547/08, 538/08, 259/02 y 617/09) estableciendo una zonificación de acuerdo a los usos del suelo e intensidad constructiva. La ciudad se divide en zonas homogéneas y establece indicadores urbanísticos para cuatro áreas diferenciadas: área central, área norte, área residencial y área equipamientos. Los sitios que quedan por fuera y pertenecen al distrito son áreas rurales.

Localidad	Planes proyectuales (urbanos y/o estratégicos)	Normativas de ordenamiento urbano	Normativas nuevas urbanizaciones
Funes	No posee.	Ord. N° 288/85 y sus modificaciones: 027/93, 225/01, 564/08, 547/08, 538/08, 259/02 y 617/09 de Plan Regulador.	Ord. N° 144/98 clubes de campo. Ord, N° 190/00 barrios cerrados.
Roldán	Plan Estratégico Urbano Territorial Roldán (2016)	Ordenanza N° 1097/20 Plan Estratégico Urbano Territorial de Roldán	Ord. N° 354/03 barrios cerrados y clubes de campo

Tabla 3. Principales instrumentos de ordenamiento general y particular. Fuente: elaboración propia en base a normativas locales, 2024.



Plano 2. Zonificación e indicadores urbanísticos de la Ciudad de Funes. Fuente: Municipalidad de Funes, 2009.

Roldán formuló en el año 2016, el "Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán", promoviendo un conjunto de lineamientos estratégicos para su transformación local e inserción metropolitana:

- Conectar Metrópolis.
- Dinamizar paisajes productivos.
- Integrar ciudad/ habitar el parque.
- Visibilizar gestión.

Sin embargo, a fines del año 2020 se modificó el Plan con la Ordenanza N° 1097 aprobada por el Concejo Municipal. La norma clasifica los usos existentes y las futuras actividades en relación con el aumento de equipamiento e infraestructura. Divide a la ciudad en 10 áreas: central, de transición, ensanche o completamiento prioritario, urbanización condicionada, urbanización diferida, borde semi rural, rural, parque industrial, logística y especial.

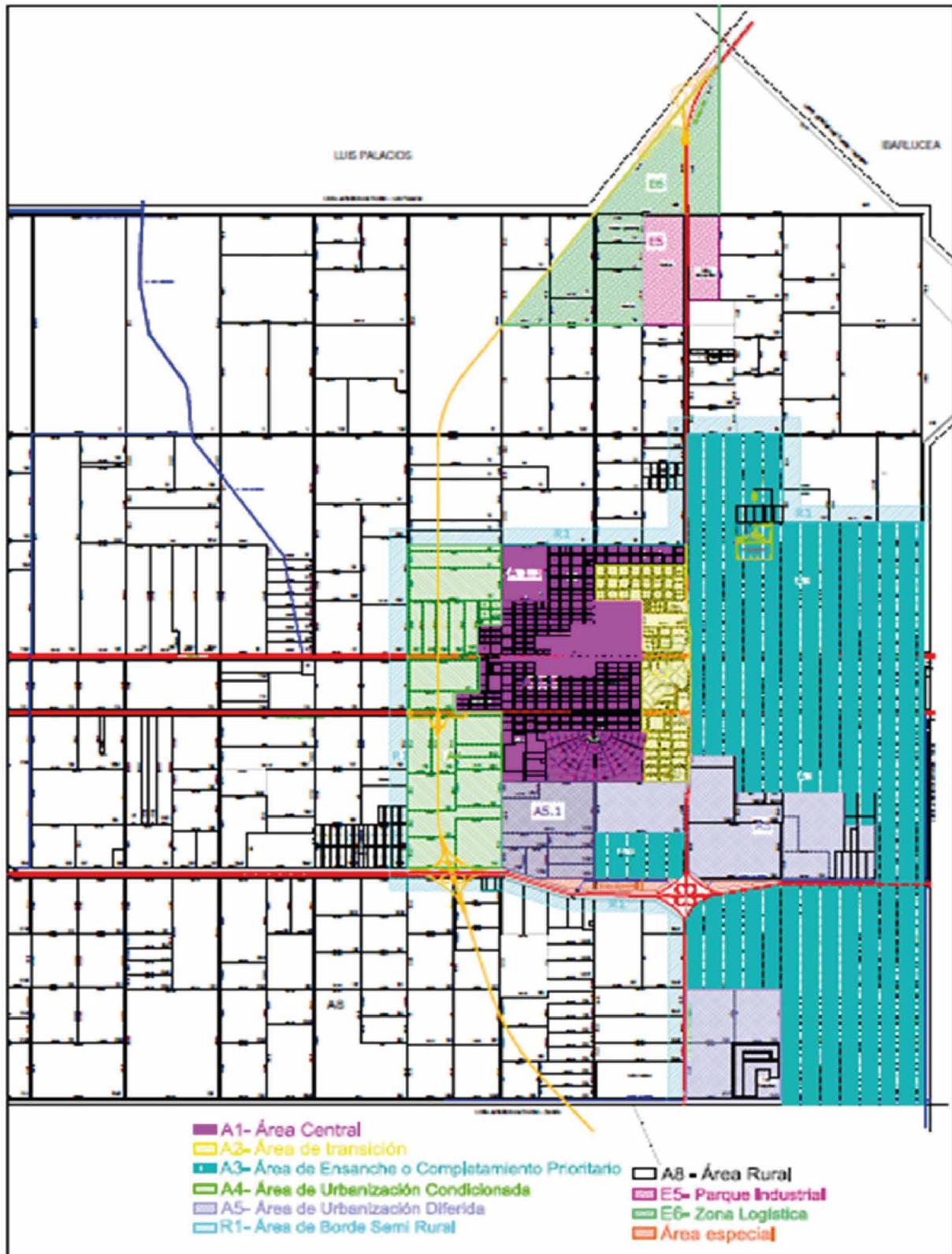
Las pautas más importantes de impacto en la estructura urbano-territorial de Roldán son la incorporación de nuevos instrumentos de planificación para la realización de proyectos especiales de cambio estructural, la ubicación de las nuevas urbanizaciones en áreas de ensanche o prioridad de completamiento al tejido urbano existente en los grandes espacios verdes vacantes y el paso de suelo no urbano propuesto en el plan de 2016 a área de urbanización diferida. Por último, la prohibición de la realización de barrios cerrados en la ciudad para evitar la fragmentación.

2.2. Requerimientos para nuevas urbanizaciones

Los instrumentos de menor jerarquía orientados a una planificación más particularizada, un área acotada o actividad específica, se materializan en una ordenanza o decreto local, detallando los requerimientos necesarios para la generación de loteos y nuevas urbanizaciones residenciales.

Las imposiciones se refieren a las dimensiones del desarrollo, frente y superficie de parcela, tipología edilicia, la cesión de verdes, calles y equipamiento comunitario. La pequeña escala de las localidades (y de manera aislada), no favorece a sostener elevados estándares de exigencias a los Municipios.

Las dimensiones requeridas para las nuevas urbanizaciones son mayores en Funes. Sin embargo, los lotes mínimos tienen mayores dimensiones en Roldán (350 m² versus 250 m²) al igual que el porcentaje cedido para espacio verde y equipamiento comunitario (12 % y 5%, respectivamente). Las medidas del frente van de 12 m en vivienda a 50 m en quintas. Las alturas máximas son similares en ambos casos PB+ 1 piso y/o 7 m.



Plano 3. Clasificación Usos del Suelo de la ciudad de Roldán. Fuente: Municipalidad de Roldán, 2020.

Localidad	Dimensión loteo	Ancho calles, av. y pasajes.	Espacio verde	Equipamiento comunitario	Lote mínimo	Frete mínimo	Tipología
Funes	Mín. 2 ha. y máx. 35 ha.	Calles princip. 20 m, secund. 15 m y acceso viv. 10 m.	Club campo 5%, barrio cerrado 6% y Loteo 12 %.	4 % de la superficie total.	A.C y N: 250 m ² .AR 3: 500 m ² .AR4: 1.000 m ² . Quintas: 10.000 m ² .	A.C y N: 12 m.AR 3: 15 m. AR4: 25 m. Quintas: 50 m.	C. Campo FOS: 0,2. Altura máx: PB + 1P. B. cerrado FOS: 0,3 FOT: 0,5 Altura máx: PB + 1P.
Roldán	Mín. 5.000 m ² .	30 m avenidas, 20 m calles y 15 m pasajes	10 % sup. Total	5 % de la superficie total.	A3,A5y5.1: 450 m ² .A4: 360 m ² .	A3, A5 y 5.1: 14 m.A4: 12 m.	A3 FOS : 0,3. A4, A5 y 5.1 FOS: 0,25. Altura máx: 7m.

Conclusiones

Desde comienzos del milenio, el crecimiento demográfico y físico ha sido exponencial, prácticamente se ha triplicado en el corredor noroeste del AMR. Los indicadores positivos de edificación y de población han coincidido, correspondiendo a una demanda real, ya que los grandes terrenos logran lotearse, construirse y habitarse, más allá de que algunos se utilicen para especulación (resguardo de capital o inversión).

El suelo urbanizado principalmente es de uso residencial, representando en Funes casi un tercio de las urbanizaciones cerradas (barrios cerrados, clubes de campo, estancias y condominios), interrumpiendo las grandes superficies el tejido urbano y generando problemas de conectividad, y segregación socioespacial, organizando el espacio en zonas con fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad externa.

De esta manera, la mayor producción ha sido del sector privado orientado a los sectores medios, medio-altos y altos, no habiendo prácticamente intervención estatal en la construcción y circulación de viviendas (solo tres conjuntos de vivienda social en Roldán y la línea lote propio de Pro.Cre.Ar. en ambas localidades).

Lo antedicho ha sido posible dado la inexistencia de una estrategia metropolitana y la debilidad de las normativas locales. Funes no ha actualizado su plan continuando con el "Plan Regulador" de 1985, reconducido a través de modificaciones parciales resolviendo problemáticas y favoreciendo el boom inmobiliario (1993, 2001, 2002 y 2009). El plan establece una zonificación de usos y cuatro áreas diferenciadas. Por su parte, Roldán elabora un "Plan Estratégico Urbano Territorial" en el 2016 el cual identifica y promueve un conjunto de lineamientos estratégicos para la transformación de la ciudad y su inserción metropolitana, pero es modificado a fines del 2020 con la Ordenanza N° 1097. La norma clasifica los usos existentes y las futuras actividades, en concordancia con el incremento de equipamiento e infraestructura, dividiendo la ciudad en diez áreas. Cabe destacar la prohibición de la realización de barrios cerrados a fin de evitar la fragmentación.

En suma, la modulación aislada de las normativas y gestiones urbanas, favo-

Tabla 4. Requerimientos de nuevas urbanizaciones. Fuente: elaboración propia en base a normativas locales, 2024.

recen al difuso y vertiginoso proceso de urbanización metropolitana. Resulta necesario pensar en una serie de innovaciones instrumentales y decisiones técnicas en conjunto con todas las localidades, a través del ECOM, sumado al incremento de exigencias desde la gestión autónoma de cada administración local, con el fin de lograr ciudades más compactas e integradas territorialmente.

Bibliografía

BARENBOIM, C. A. (2013). Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina. Editorial Teseo.

BARENBOIM, C. A. (2016). Proceso de segregación socioespacial y revalorización inmobiliaria. El caso de Rosario, Argentina. Rosario: Editorial UNR.

BARENBOIM, C. A. (2023). Proceso de urbanización en el corredor residencial noroeste del Área Metropolitana Rosario. 2° Jornadas CEUR - Espacio, tecnología y acumulación. 26-28 Julio (en papel).

DE MATTOS, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?, Revista EURE (Santiago de Chile), 85, 1-10.

ECOM. (2022). La urbanización vacía. Hacia una nueva política metropolitana de suelo. Rosario: ECOM.

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. (2016). Ley provincial N° 13.532 de creación de áreas metropolitanas. Santa Fe: Legislatura de la Provincia. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1994). Programas de actuación urbanística, planes parciales y proyectos de urbanización. En MOYA GONZÁLES, L. (comp.), La Práctica del Planeamiento Urbanístico. Barcelona: Editorial Síntesis.

MARMOLEJO, C. y STALLBOHM, M. (2008). En contra de la ciudad fragmentada: ¿Hacia un cambio de paradigma urbanístico en la Región Metropolitana de Barcelona?, Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales (Barcelona), 270. Disponible en: www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-65.htm

MUNICIPALIDAD DE FUNES (1985, 1993, 2001, 2002 y 2009). Plan Regulador (Ordenanza N° 288 y sus modificaciones Ordenanzas N° 027, 225, 564, 547, 538, 259 y 617). Funes: Concejo Municipal. Disponible en: <https://www.funes.gov.ar/pdfs/201802260847320.288-85%20PLAN%20REGULADOR.pdf>

ORDENANZA N° 144 DE CLUBES DE CAMPO DE FUNES. (1998). Concejo Municipal. Funes.

ORDENANZA N° 190 DE BARRIOS CERRADOS DE FUNES. (2000). Concejo Municipal. Funes.

ORDENANZA N° 354 DE BARRIOS CERRADOS Y CLUBES DE CAMPO DE ROLDÁN. (2003). Concejo Municipal. Roldán.

PONTONI, S. (2003). Procesos de segregación social y espacial en el oeste ro-

sarino. En QUEIROZ RIBERO, L. Y BRAGOS, O. (comps), Territorios en Transición: Políticas Públicas y Transformaciones Territoriales. Rosario: Editorial UNR.

SECRETARIA DE PLANEAMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. (2016). Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán. Roldán: Concejo Municipalidad de Roldán.

SECRETARIA DE PLANEAMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. (2020). Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán (Ordenanza N° 1097/20). Roldán: Concejo Municipal. Disponible en: <https://www.roldan.gov.ar/wp/documents/reglamento-de-edificacion/>

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.] ; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez ; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba ; Cataluña : Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007