

Fecha de recepción: octubre 2025
Fecha de aprobación: diciembre 2025

Instrumentos de planeamiento en el Área Metropolitana Rosario. Un territorio, seis respuestas

Cintia Ariana Barenboim⁽¹⁾, Pablo Elinbaum⁽²⁾,
Gonzalo Martín Rodríguez⁽³⁾ y Milagros Barchi⁽⁴⁾

Resumen: En las últimas décadas, el Área Metropolitana de Rosario (AMR) ha experimentado un acelerado desarrollo territorial, incorporando suelo rural al mercado urbano sin una regulación metropolitana o provincial que lo equilibre. Las estructuras político-institucionales de las distintas localidades son heterogéneas, lo que ha generado una planificación desarticulada. Este análisis busca examinar el planeamiento urbano general y de detalle en seis localidades del AMR, evaluando sus diferencias en instrumentos, contenido y procedimientos. El objetivo es tipificar las actuaciones urbanísticas y contribuir a una planificación futura más coherente y equilibrada.

Palabras clave: Área Metropolitana - desarrollo urbano - regulación - planificación urbana

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 140]

⁽¹⁾ **Cintia Ariana Barenboim** es Arquitecta (FAPyD-UNR), Magíster en Planificación Urbana - Regional (FADU-UBA) y Doctora en Geografía, orientación urbana (FILO-UBA). Posdoctorado en segregación socioespacial y valoración inmobiliaria (CURDIUR-UNR). Investigadora Independiente del (CURDIUR-CONICET). Docente Titular de Planeamiento y Urbanismo (FCEIA-UNR), Planeamiento Urbano y Territorial II, Análisis del Mercado Inmobiliario y Estrategias de Inversión (FA-UAI). Directora de trabajos de investigación, tesis académicas de grado y posgrado. Fue miembro del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo de la Nación. Asesoró al Concejo Deliberante de Rosario, la Secretaría de Planeamiento, la Dirección de Habilitación de Industrias, Comercios y Servicios de la Municipalidad de Rosario y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación en la realización de planes sectoriales, diagnósticos e informes técnicos.

⁽²⁾ **Pablo Elinbaum** es Arquitecto, magíster en proyectación urbanística y doctor en urbanismo, Coordinador del Grupo de Investigación en Desarrollo Urbano del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) en Buenos Aires, Argentina. Lleva más de 15 años enseñando urbanismo en diferentes talleres de grado y seminarios de postgrado, en universidades nacionales e internacionales. Su investigación enfocada en la práctica reflexiva del urbanismo y en la producción del espacio estatal ha sido publicada en revistas internacionales como *disP - The Planning Review*, *European Planning Studies* y *EURE*.

Consultor en diversos planes urbanos y regionales, en la definición de estrategias en múltiples escalas y escenarios, asesorando a organizaciones del sector público y privado.

⁽⁴⁾ **Gonzalo Martín Rodríguez** es Sociólogo, Magíster en Planificación Urbana y Regional, y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Adjunto (CEUR-CONICET). Se especializa en el estudio de procesos de segregación residencial, gentrificación y desplazamientos, con fuerte anclaje en el uso de técnicas de análisis estadístico y espacial.

⁽⁵⁾ **Milagros Barchi** es Arquitecta graduada con honores de la Escuela de Arquitectura y Estudios Urbanos (UTDT). Consultora en la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo. Su práctica se enfoca en temas de infraestructura sostenible, vivienda, y mejoramiento de barrios vulnerables. Fue asistente de proyectos en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET) en la línea de Desarrollo Urbano. Docente asistente en las materias de Proyecto V, Proyecto VI, y Planificación Urbana en la UTDT. Actualmente se encuentra cursando la Maestría de Economía Urbana en la misma institución.

Introducción

Las políticas urbanas articulan la dimensión espacial del Estado y la intervención pública en la regulación de la división económica y social del territorio. Las capacidades estatales se refieren al diseño y la implementación de diversos instrumentos de regulación, con el objetivo de que la ciudad no sea únicamente el resultado de las dinámicas del mercado (Brugué y Gomà, 1998).

En este contexto, los diferentes sectores responsables de la gestión del territorio a nivel municipal o comunal convergen en un mismo espacio con las políticas formuladas en los niveles nacionales, provinciales y metropolitanos. Sin embargo, en la práctica, la formalidad de los distintos niveles de planeamiento –especialmente la horizontalidad del nivel municipal– entra en contradicción con los procesos de urbanización diferenciados. Estas tensiones solo pueden comprenderse a través de una comparación detallada del accionar de los municipios.

La escala local, por su parte, dispone de diversos instrumentos para gestionar las transformaciones estructurales y el crecimiento urbano, consolidándose como el nivel adecuado para comprender, tomar decisiones y gestionar aspectos fundamentales de la dinámica urbana. Según López de Lucio (1994), la configuración de la ciudad es un proceso gradual que se ha venido materializando a lo largo de las últimas décadas. Este proceso ocurre a través de la elaboración de documentos técnicos sucesivos, los cuales van incrementando su precisión al mismo tiempo que se reduce la extensión espacial y, a menudo, su complejidad funcional.

En suma, la ciudad se ordena mediante una variedad de herramientas de planeamiento general y específico, todas ellas enmarcadas dentro de un plan general. Estas herramientas no solo contribuyen significativamente a la planificación urbana, sino que reflejan que la ciudad ya no se organiza mediante un único documento rector, sino a través de la articulación y superposición de distintos cuerpos normativos (Barenboim, 2013).

El presente documento surge a partir de analizar el planeamiento y la normativa vigente en las seis localidades que componen el Conglomerado Oeste, para la elaboración del Plan Director Cloacal Rosario y el Conglomerado Oeste (PDCRyCO), financiado por el Consejo Federal de Inversiones Nación. Este subsistema metropolitano presenta las dinámicas territoriales más acentuadas de la región, con especial énfasis en la situación legal de las recientes urbanizaciones.

Entender estas diferencias no solo es crucial para identificar cómo afectan la compleja y fragmentada realidad del proceso de urbanización metropolitana—que suele quedar oculta tras la aparente uniformidad de las jurisdicciones locales, municipios y partidos—sino también para comprender cómo estas disparidades responden a una serie de decisiones técnicas, innovaciones singulares, y enfoques normativos y procesales que son producto de la gestión autónoma de cada administración local.

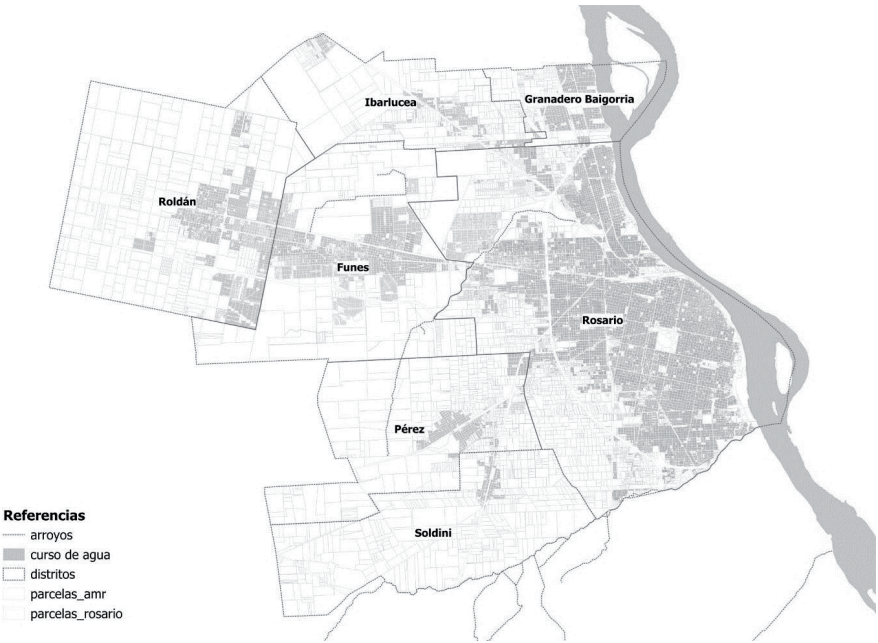


Figura 1. Plano de localidades del Conglomerado Oeste (Esc: 1:200.000). Fuente: elaboración propia en base a información provista por el ECOM, 2023.

La metodología empleada es de carácter cualitativo, enfocada en un análisis descriptivo y analítico. El recorte espacial incluye las seis localidades que conforman el subsistema territorial más dinámico del Área Metropolitana de Rosario (AMR): Granadero Baigorria, Funes, Ibarlucea, Roldán, Pérez y Soldini. Se excluye a Rosario de este análisis, debido a su gran escala y la complejidad de sus instrumentos normativos, lo que impide una comparación justa con los pequeños municipios y comunas.

El análisis de contenido se basa en una amplia gama de fuentes documentales, tanto escritas como gráficas, que incluyen:

- **No oficiales:** trabajos de investigación y artículos periodísticos.
- **Oficiales:** planos urbanos, planes estratégicos, ordenanzas y decretos (a nivel provincial y municipal).
- **Gráficas:** imágenes satelitales de las localidades y planos de los desarrollos urbanísticos.

Adicionalmente, se emplea una modalidad interpretativa para la realización de entrevistas semi-estructuradas con funcionarios públicos e investigadores, con el fin de obtener información complementaria no presente en los documentos y conocer sus perspectivas sobre los instrumentos de regulación urbana.

Por último, el artículo se organiza en tres secciones principales, que abarcan desde lo general hasta lo particular. En primer lugar, el contexto del planeamiento territorial a nivel nacional, provincial y metropolitano. Luego el análisis del planeamiento urbano general de cada localidad. Posteriormente, el planeamiento parcial, enfocado en la normativa vigente de las nuevas urbanizaciones.

1. Contexto del planeamiento territorial nacional, provincial y metropolitano

Argentina adopta un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, donde las provincias conservan amplias atribuciones y autonomía en el ejercicio de sus facultades, lo que les permite dictar sus propias regulaciones y ordenar aspectos fundamentales de su organización interna. A su vez, el Estado se organiza en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Según Lanfranchi, Duarte y Granero Realini (2018), las funciones y competencias de cada nivel de gobierno pueden sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, el nivel nacional se encarga de diseñar los marcos normativos generales, estableciendo presupuestos mínimos en materia de ordenamiento territorial y promoviendo la creación de instrumentos para la gestión del suelo. En segundo lugar, el nivel provincial tiene la facultad de legislar sobre el ordenamiento territorial, ambiental y del hábitat de los municipios y comunas. Finalmente, el nivel municipal se ocupa de la elaboración de los planos urbanos y la implementación de instrumentos de gestión, recaudación y captación de plusvalías, tales como convenios, impuestos inmobiliarios, tasas especiales, zonificación y bancos de tierras.

A nivel nacional, no existió una política de suelo explícita, sino que esta se daba por sobreentendida dentro de las políticas de ordenamiento territorial y de vivienda. No fue sino hasta el año 2020 que se aprobó el “Plan Nacional de Suelo Urbano” (PNASU), desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Este plan propone la creación de suelo urbano generado o impulsado por el Estado, con el objetivo de garantizar terrenos destinados a la construcción de viviendas y mejorar la accesibilidad en las ciudades. Asimismo, vincula la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo la consolidación de ciudades más compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020). Para lograr estos objetivos, el PNASU establece cuatro líneas de intervención: el Programa Nacional de Producción de Suelo, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo, la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo y el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo.

Posteriormente, en el año 2021, se aprobó mediante la Resolución N° 44 el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, que constituye una herramienta clave para que las provincias puedan desarrollar su propia legislación en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.

A nivel subnacional, de las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) solo 5 tienen una legislación territorial: la Ciudad de Buenos Aires (Ley distrital N° 6.062/18 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable) y las provincias de Buenos Aires (Ley provincial N° 14.449/13 de Acceso Justo al Hábitat), Mendoza (Ley provincial de Ordenamiento Territorial N° 8.051/09), Jujuy (Ley provincial N° 6.099/18 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano) y La Rioja (Ley de Desarrollo Territorial N° 10.393/21).

Particularmente, en el año 2022 la provincia de Santa Fe (donde pertenecen Granadero Baigorria, Funes, Ibarlucea, Roldán, Pérez y Soldini) presentó y fue aprobado en la Cámara de Diputados el proyecto de ley “Sistema Provincial de Ordenamiento Territorial”. La norma reúne en un solo documento los siete proyectos trabajados en los diferentes bloques políticos, brindando un marco normativo e instrumental para facilitar los procesos de ordenamiento territorial de las municipalidades, comunas y la provincia. El objetivo es conformar normativas mínimas de planificación urbana y pensar el crecimiento equilibrado, socialmente justo y ambientalmente sostenible provincial reconociendo la diversidad territorial. Para ello propone un conjunto de instrumentos referidos a: planificación del territorio, regulación e intervención, acceso al hábitat, cuidado del ambiente, paisaje y patrimonio, participación ciudadana y ordenamiento de suelo rural y periurbano.

Además, la provincia de Santa Fe, desde el año 2009, actualizado en el 2012, posee un instrumento que propone actuaciones multidisciplinarias, participativas e integradas a largo plazo: el “Plan Estratégico Provincial Santa Fe, Cinco Regiones, una sola provincia” (PEP). Un único proyecto de transformación, la regionalización se plantea como una estrategia para integrar territorios antes desconectados y fragmentados, potenciando sus particularidades, y acercando el Estado a los ciudadanos y a los diversos actores locales, inaugurando así un nuevo modo de gobernar. Identificadas a partir de la participación ciudadana y del reconocimiento de las marcas naturales del medio físico, de las tradiciones y la cultura de sus pueblos, de su organización social, económica y productiva; las cinco regiones permi-

ten distinguir la diversidad en la unidad, la Región 4 Nodo Rosario, que incluye el AMR y el ámbito del PDC.

Los municipios y comunas que no cuentan con planes reguladores, códigos urbanos o cualquier otra normativa local aprobada, se regulan con el “Decreto Provincial N° 7317/67 y N° 563/78 de Normas Mínimas de Ordenamiento Urbano”. El principal objetivo es constituirse como guía para la elaboración de normativas locales sobre el ordenamiento territorial, planteándose cómo válidas para cualquier situación urbana y permitiendo tanto la regulación urbanística como la definición de las áreas de crecimiento y expansión.

Por último, se encuentran las leyes provinciales ambientales para las aprobaciones de los diferentes proyectos. Primero la “Ley Provincial N° 11.717/99 de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, establece objetivos vinculados a la preservación ambiental, el ordenamiento territorial y la racionalidad en el uso del suelo, solicitando la presentación de estudio e informe de evaluación del impacto ambiental. Segundo, el “Decreto provincial N° 101/03” regula los procedimientos para la realización y aprobación de los estudios e informes de evaluación de Impacto Ambiental y de las Auditorías Ambientales, y la categorización de industrias, obras y actividades. Tercero, la Resolución de la Secretaría de Medioambiente N° 151/12 estipula que los loteos con fines de urbanización tendrán categorización ambiental, quedando exceptuados los menores a 4 hectáreas.

A nivel metropolitano, se cuenta con instrumentos de carácter proyectual, multidisciplinario y participativos, habiéndose realizado sucesivos Planes Estratégicos desde el año 1998. El último documento “Plan Estratégico Rosario 2030” del año 2018 formula una visión estratégica para el área metropolitana socialmente cohesionada, diversa, creativa y humana; territorial, económica y tecnológicamente integrada, equilibrada y sostenible.

A nivel regulatorio no hay una normativa particular para el ordenamiento territorial, pero sí a nivel provincial se aprobó en el año 2016 la “Ley provincial N° 13.532 de creación de áreas metropolitanas” que establece un marco regulatorio para las áreas metropolitanas de la provincia (Rosario, Santa Fé, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto) y los entes de coordinación metropolitanos, como persona de derecho público de carácter no estatal, donde participan distintas ciudades, comunas y el gobierno provincial, reconociendo a los ya existentes como el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM).

A partir de esto, el ECOM adecúa su institucionalidad a las nuevas definiciones de la ley organizándose 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 (PIM) que consisten en el abordaje y resolución de los planes especiales y/o planes de detalle de fragmentos urbanos de completamiento, renovación/rehabilitación y/o expansión, localizados en la planta urbana y/o en entre dos o más centros urbanos del AMR. Además, asiste a los municipios y comunas en la elaboración de las “Normas Particulares” correspondientes a esta planificación; la colaboración en los procesos participativos para informar y convalidar con la ciudadanía las iniciativas y la gestión destinada a comprometer a los actores públicos y privados involucrados en el

desarrollo de cada plan. En el área de estudio de este trabajo coinciden tres PIM: norte, noroeste y oeste.

El ECOM asistió en la definición de estrategias de desarrollo urbano integrada a un plan metropolitano, el cual se construye con la suma de cada plan local. Para ello se realizaron 26 estrategias locales, es decir 26 Planes Urbanos Locales (PUL) asumiendo la responsabilidad de reconocer, perfeccionar y consolidar el plan metropolitano, definiendo cuestiones importantes como el ordenamiento del suelo y la extensión de las plantas urbanas, la protección del paisaje el patrimonio construido, la movilidad y conectividad, los espacios para la producción y servicios, la provisión de infraestructura y el ambiente.

La orquestación de instrumentos supra locales reseñados en este apartado se superponen de manera general e indiferenciada –desde arriba– en el mosaico de municipios del área metropolitana. A continuación se analizan las particularidades de los instrumentos y regulaciones locales, y las diferentes interpretaciones de la subsidiaridad instrumental desde abajo.

2. Análisis del planeamiento urbano general de cada localidad

Las seis localidades que comprenden el área de estudio de este trabajo son gobernadas por estructuras político-institucionales distintas, no habiendo una normativa metropolitana de ordenamiento territorial. Cada municipio o comuna planifica el ordenamiento local y clasifica los usos de suelo a través de una diversidad de instrumentos de planeamiento urbano, consolidando un marco normativo heterogéneo y complejo para el área de estudio metropolitana.

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 Código Urbano y toda otra norma (ordenanza, decreto) propuesta por el poder ejecutivo aprobada por la entidad legislativa de cada localidad.

El *Plan Urbano y/o regulador* es la figura en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal, entendiéndolo como una totalidad. Indica las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los procedimientos que orientan la gestión municipal. Es un instrumento básico y necesario, no requiere de una figura previa, y su elaboración es imprescindible para definir otros instrumentos (Levin, 2012). 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, el destino, las dimensiones y las alturas de edificación, es decir define los indicadores urbanísticos (Navas, 1992).

A su vez, algunas ciudades cuentan con otro instrumento proyectual, que no sustituye al plan general, denominado *Plan Estratégico*. El documento es más flexible, abierto y participativo (carácter multiactoral) centrando su labor en dinamizar e impulsar la urbe y los proyectos económicos, sociales y físico-ambientales para desarrollar el modelo territorial acordado. En cambio, la función del plan urbano es solamente física, enfocándose en territorializar los proyectos regulando los usos del suelo urbano (Bifarello, 2005).

Los instrumentos de ordenamiento general aprobados (proyectuales y normativos) de cada localidad son expuestos en la Tabla 1. No todas las ciudades y comunas cuentan con los dos e inclusive algunas mezclan en un solo documento el plan urbano con el plan estratégico. Asimismo, se exponen los que están vigentes, habiendo reemplazado en caso de que los hubiere documentos previos.

Tabla 1. Principales instrumentos de ordenamiento general de cada localidad

Localidad	Planes proyectuales (urbanos y/o estratégicos)	Normativas de ordenamiento urbano
Granadero Baigorria	Plan Estratégico Territorial Granadero Baigorria (2018).	Ord. N° 3576/06 y 3832/07 Franja Ribereña, Ord. N° 147/83, 3576/06, 3832/07, 150/83 y 160/83 Franja Av. San Martín y Ferrocarril B. Mitre, Ord. N° 2556/02 Franja Ferrocarril B. Mitre y G. Belgrano , Ord. N° 170/83, 3.793/07 y 4723/14 Franja G. Belgrano y la Autopista Rosario-Santa Fe y zona al Oeste de la Autopista Rosario-Santa Fe.
Ibarlucea	Plan Urbano Local Ibarlucea (2014).	Ord. N° 919/18 de reordenamiento y zonificación territorial
Funes	Plan Regulador Ord. N° 288 (1985).	Modificaciones a Ord. N° 288: 027/93, 225/01, 564/08, 547/08, 538/08, 259/02 y 617/09.
Roldán	Plan Estratégico Urbano Territorial Roldán (2016)	Ordenanza N° 1097/20 Plan Estratégico Urbano Territorial de Roldán
Perez	Plan Estratégico de desarrollo urbano ambiental de Pérez (2017).	Ord. N° 1587 división territorial y Ord. 402/87 reglamenta la urbanización de tierras.
Soldini	Plan Urbano Local Soldini (2014)	Ord. N° 44/19 de Zonificación y Uso de suelo.

Fuente: elaboración propia en base a normativas locales, 2024.

Para indagar en profundidad la particularidad de los instrumentos de cada localidad, a continuación se describe el alcance y el contenido del planeamiento urbano local, pres-

tando especial atención a: el tipo y vigencia de los instrumentos de planeamiento, la institución encargada de gestionar el planeamiento (secretaría de planeamiento, secretaría de obras públicas, oficina técnica, etc.) y el objetivo, contenido y alcance del instrumento (ej. vinculante o indicativo).

a. Granadero Baigorria

Los lineamientos proyectuales para el ordenamiento general del territorio en esta localidad son expuestos por el “Plan Estratégico Territorial Granadero Baigorria”, elaborado en el año 2018 por la Secretaría Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. El documento define aquellas acciones que puedan desarrollarse dentro del municipio, potenciando las características intrínsecas para un mayor equilibrio territorial y la mejora de la calidad de vida. Las acciones estructurales son:

- Dimensión institucional: poseer un área destinada al planeamiento urbano y territorial, un Código Urbano Integral y programas de participación ciudadana.
- Dimensión económica: mejorar la articulación público-privada. Consolidar los sectores comerciales de los corredores principales de cada barrio o sub-centralidad.
- Dimensión física: mejorar la conectividad peatonal, vehicular y accesos, completar la pavimentación y articular plano alto y bajo de la barranca poniendo en valor la ribera generando accesibilidad. Infraestructuras: completar y habilitar la totalidad de la red cloacal, extensión de la de gas natural y la renovación de energía eléctrica. Realizar catálogo u ordenanza para la restauración y conservación de edificios patrimoniales.
- Dimensión social: concluir las soluciones habitacionales. Aprovechar las estructuras existentes para el correcto funcionamiento del sistema de salud.

En relación a lo normativo, los usos del suelo permitidos están divididos en cinco sectores (franja ribereña, Av. San Martín y vías F.F. B. Mitre, vías F.F. B. Mitre y M. Belgrano, F.F. M. Belgrano y la Autopista Rosario-Santa Fe, zona al Oeste de la Autopista Rosario-Santa Fe) de la localidad, establecidos por diferentes ordenanzas vigentes, sin contar con un Código Urbano. El Departamento Ejecutivo, a través de la Secretaría de Obras Públicas, incorpora o reemplaza distintas normas con aprobación del Concejo Municipal.

A pesar de que los usos del suelo están regulados por ordenanza en los distintos sectores, se observa la superposición con otros usos no compatibles. Por ejemplo, el uso residencial con industrial, dado que algunos establecimientos industriales existían antes de las ordenanzas de usos residenciales, por lo que se autoriza su continuidad.

b. Ibarlucea

La comuna cuenta con un documento proyectual “Ibarlucea 2030: Plan Urbano Local” del año 2018, ejecutado por el Ente de Coordinación Metropolitana.

El plan propone tres grandes objetivos generales de transformación urbana:

- Proteger y reorganizar los bordes de los canales Ibarlucea y Urquiza.
- Promover el desarrollo urbano hacia una mayor cohesión socio-Territorial.
- Ordenar y potenciar el uso productivo, protegiendo las áreas residenciales.

Estos objetivos se articulan con cinco grandes políticas generales para el desarrollo local:

- Definición de nuevos criterios de urbanización.
- Optimización de los recursos ambientales y patrimoniales y la creación de espacios verdes.
- Reorganización de la accesibilidad y conectividad.
- Ordenamiento de las actividades productivas y/o de servicios.
- Dotación de equipamientos, infraestructura y servicios.

Cabe señalar que la localidad cuenta desde el año 2013 con el “Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial”, realizado por medio de un convenio con la Universidad Católica Argentina, que no logró plasmarse en una zonificación ambiental a través de una ordenanza específica.

A nivel normativo, la comuna de Ibarlucea posee la Ordenanza N° 919/2018 de reordenamiento y zonificación territorial, la cual divide a la localidad en las siguientes áreas: peri urbano, periurbano con bajos naturales a considerar, periurbano paisajístico hídrico y ambiente, protección hídrica y ambiental, periurbano con factibilidad de urbanización considerando bajos naturales, periurbano con factibilidad de urbanización, completamiento urbano, expansión urbana y expansión industrial.

c. Funes

La ciudad de Funes no posee una propuesta proyectual actualizada y tampoco participó del “Programa 26 Estrategias Locales, un Plan Metropolitano”, mediante el cual se realizaron los planes urbanos locales elaborados por el Ente de Coordinación Metropolitana. Para el ordenamiento territorial, cuenta con el “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) que establece una zonificación de acuerdo con los usos y la intensidad de los usos del suelo. El Plan divide la ciudad en áreas homogéneas y establece indicadores urbanísticos para cuatro sectores diferenciados en la ciudad: área central, área norte, área residencial y área de equipamientos. Se entiende que las áreas que quedan por fuera de esa clasificación, y pertenecen al distrito, son áreas rurales. Asimismo, cabe señalar que, si bien hubo una propuesta de nuevo plan para la ciudad, partiendo de las disposiciones de la Ordenanza N° 288 realizada en la primera década del nuevo siglo, ésta quedó inconclusa.

d. Roldán

Roldán tampoco participó del “Programa 26 Estrategias Locales, un Plan Metropolitano” del ECOM. En el año 2016, la Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos elaboró el “Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán”. El documento identifica y promueve un conjunto de lineamientos estratégicos para la transformación de Roldán y su inserción metropolitana:

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

Sin embargo, a fines del año 2020 se modificó el Plan Estratégico Urbano Territorial de Roldán, al concretarse la Ordenanza N° 1097 aprobada por el Concejo Municipal. Esta norma clasifica los usos existentes y las futuras actividades en concordancia con el incremento 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, industrial, logística y especial.

Lo más relevante es que incorpora nuevos instrumentos de planificación para la realización de proyectos especiales con carácter estructural, según los cuales las nuevas urbanizaciones se ubican en áreas de ensanche o prioritarias para el completamiento del tejido urbano existente, en los grandes espacios verdes que habían quedado entre diferentes lotes previamente ejecutados .

e. Pérez

En el año 2017 se creó la Mesa de Acuerdos “Agenda 21-21”, una planificación de carácter estratégico-participativo para el desarrollo integral de Pérez, realizado con una mirada social/institucional - económica/productiva y urbano/ambiental. Paralelamente, en conjunto con el ECOM, se formuló el “Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental de Pérez 2030”. El documento propone tres estrategias:

- Revalorización económico-productiva: entramado industrial, renovación comercial y dinamización productiva.
- Cohesión socio-territorial: integración social y territorial, convivencia y corresponsabilidad y nuevas generaciones.
- Cualificación urbano-territorial: conectividad y movilidad, patrimonio y espacios públicos y ordenamiento de suelo, gestión territorial y ambiental.

A los efectos del ordenamiento urbanístico de Pérez, el suelo se clasifica en 5 zonas: sectores urbanos, sectores industriales, áreas de desarrollo, áreas de expansión y áreas no urbanizables.

La ciudad cuenta con la Ordenanza N°402/87, que reglamenta la urbanización de tierras en la jurisdicción y la Ordenanza N° 1587 que determina la división territorial del Distrito en las distintas zonas: urbana, zona sub-urbana y la zona rural. Actualmente se está trabajando en la actualización de la ordenanza de urbanizaciones y subdivisión del suelo, y en el proceso de formulación de proyectos de ordenanzas vinculados a la zonificación y ordenamiento urbanístico de la ciudad.

f. Soldini

Esta comuna cuenta con el documento proyectual “Soldini 2030: Plan Urbano Local” del año 2017, ejecutado por el Ente de Coordinación Metropolitana. Este propone tres grandes objetivos de transformación urbana:

- Consolidar la centralidad y articular la planta urbana existente.
- Garantizar y potenciar el desarrollo productivo ordenando los usos del suelo.
- Preservar el rol productivo y conservar la identidad de Soldini.

Estos objetivos se articulan con cinco grandes políticas generales:

- Definición de nuevos criterios de urbanización.
- Optimización de recursos ambientales y patrimoniales y la creación de espacios verdes.
- Reorganización de la accesibilidad y conectividad.
- Ordenamiento de las actividades productivas y/o de servicios.
- Dotación de equipamientos, infraestructura y servicios.

Asimismo, Soldini cuenta con una normativa para el ordenamiento territorial actualizado, la Ordenanza N° 44/19 de Zonificación y Uso de suelo. Esta define los límites territoriales de la localidad, regula la subdivisión de la tierra, el uso de suelo y promueve el desarrollo sustentable, indicando que toda nueva urbanización debe estar pegada a la zona urbana. Por último, divide a la localidad en cinco áreas: residencial, industrial, de servicios, deportiva y rural, sumado a tres equipamientos urbanos: cementerio, sitios de disposición de residuos y planta de tratamiento de líquidos cloacales.

3. Planeamiento parcial: normativas vigentes de las nuevas urbanizaciones

Las seis localidades expuestas poseen instrumentos generales de ordenamiento urbano, pero también cuentan con instrumentos de menor jerarquía orientados a una planificación más particularizada, a un área acotada o actividad específica, materializada en una ordenanza o decreto local.

En cada ciudad o comuna, estos instrumentos adquieren distintas calificaciones y trayectorias, mencionando de forma sintética el contenido de las normativas vigentes específicas para loteos y nuevas urbanizaciones residenciales.

Tabla 2. Principales instrumentos de ordenamiento particular de cada localidad.

Localidad	Normativas nuevas urbanizaciones
Granadero Baigorria	Dec. N° 28/79 normas nuevo trazado de loteos y urbanización.
Ibarlucea	Ord. N° 664/12 exigencias mínimas nuevos loteos
Funes	Ord. N° 144/98 clubes de campo. Ord. N° 190/00 barrios cerrados.
Roldán	Ord. N° 354/03 barrios cerrados y clubes de campo
Perez	Ord. N°1984/03 emprendimientos residenciales cerrados
Soldini	Ord. N° 59/19 Tipos de loteos y urbanizaciones

Fuente: elaboración propia en base a normativas locales, 2024.

Las categorías a analizar del planeamiento parcial son: requerimientos para nuevas urbanizaciones y procedimiento de aprobación de los loteos.

La primera sobre los requerimientos abarca la dimensiones de los desarrollos, frente y superficie de parcela, tipología edilicia, la cesión de zonas verdes, calles y equipamiento comunitario viéndose reflejados en la *Tabla 3*. Cabe señalar que por la escala menuda de las localidades, los municipios difícilmente pueden sostener estándares de exigencias mayores de manera aislada.

La dimensión requerida es muy diversa en las localidades. Las superficies de lote mínimo usualmente van de 200 m² en vivienda hasta 10.000 m² en quintas, con frente de 10 m en vivienda a 50 m en quintas. La cesión de espacio verde es generalmente de un 10 %, a excepción de Granadero Baigorria que no lo especifica, y de equipamientos comunitarios en 5 % siendo mayor en Pérez (10%) e Ibarlucea (18%).

Tabla 3. Comparación de los requerimientos para las nuevas urbanizaciones.

Localidad	Dimensión loteo	Ancho calles, av. y pasajes.	Espacio verde	Equipamiento comunitario	Lote mínimo	Frente mínimo	Tipología
Granadero Baigorria	Máx. 10 % del área urbanizada	30 m avenidas, 20 m calles y 15 m pasajes	10 % sup. Total	No especifica porcentaje	Resid: 200 m ² . Fin de semana: 900 m ² . Quintas: 10.000 m ²	Resid: 10 m. Fin de semana: 18 m. Quintas: 50 m	No específica.
Ibarlucea	No específica.	6 m calles, av. Y bv. 8m cada calle más vereda.	10 % sup. Total y 30 árboles	Educación pública: 8% Seguridad, esq. y acceso: 1%, Salud: 1%, Ser. Púb.: 2%, Urb. interés social: 6%	Residencial: 450 m ²	Residencial: 12m	Lotes Mayores 400m ² . FOS: 0.35. FOT: 0.65. FIS: 0.75. Altura máx: 8,50 m.
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 avenida, 20 m calles y 15 m pasajes	10 % sup. Total	5 % de la superficie total.	A3, A5 y 5.1: 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.

Pérez	10.000 m2	30 m avenida, 20 m calles y 12 m pasajes	10 % sup. Total	10 % de la superficie total.	Loteo: 200 m².B. Cerrado: 1000 m2	Loteo: 10 m.B. Cerrado: 20 m	No especifica urbanizaciones. B. cerrado FOS: 0,80. Altura máx: 9m.
Soldini	10.000 m2	30 m avenida, 20 m calles y 16 m pasajes	10 % sup. Total	5 % de la superficie total.	A Urb: 300 m². Fin de semana: 900 m2. Quintas: 10.000 m2	A Urb: 12 m. Fin de semana: 30 m. Quintas: 50 m.	FOS: 0,65. Altura máx: 7m.

Fuente: elaboración propia en base a normativas locales, 2024.

Las normativas más débiles son la de Granadero Baigorria, dado que no cuenta con un Código Urbano, y la de Funes, que continúa con las ordenanzas redactadas en la década del ochenta del siglo pasado. Por su parte, Soldini e Ibarlucea han actualizado en los últimos años sus normativas, inclusive incorporando la última indicadores novedosos como el FIS (factor de impermeabilización de suelo).

En la realización de nuevos emprendimientos, los municipios y comunas incorporan además requerimientos a los desarrolladores para la instalación de infraestructuras mínimas, en el plazo determinado según ordenanza o decreto, tales como: accesos y calles pavimentadas, abovedamiento, cordón cuneta, veredas y arbolado, alumbrado público, red de baja tensión domiciliaria, red de distribución de agua corriente, red de desagües cloacales, nivelación para desagües pluviales, alcantarillas y zanjas y en algunos casos red de gas natural, redes telefónicas, de cable e internet.

La segunda categoría sobre el procedimiento y los estudios necesarios para la aprobación del loteo, barrio cerrado y/o club de campo conlleva instancias administrativas municipales y provinciales. Si bien hay diferencias en las formas entre las localidades, en líneas generales todas solicitan la autorización de la urbanización estableciendo el destino (título propiedad, DNI propietario, plano de anteproyecto, plano de nivel terreno y desagües existentes, plano y memoria descriptiva de infraestructura).

La aprobación provisoria la otorga la localidad con una resolución permitiendo iniciar trámites de factibilidad Hidráulica y Medio Ambiente en la provincia. Asimismo, se efectúa un convenio entre el urbanizador y la Comuna/Municipio, especificando los servicios e infraestructuras correspondientes a la urbanización.

Una vez obtenidas las aprobaciones el loteador podrá pedir la aprobación definitiva del plano de mensura para presentar en Dirección General de Catastro. Concluidas las obras,

junto a la constancia de inscripción en Catastro, se otorga mediante ordenanza local la aprobación definitiva estando habilitada la urbanización.

Conclusiones

En las últimas dos décadas, las seis localidades del Área Metropolitana de Rosario (AMR) han experimentado un crecimiento sostenido pero desordenado, favoreciendo principalmente los intereses locales y las pautas establecidas por la acción privada. Este proceso ha generado una reproducción de los clásicos mecanismos de especulación inmobiliaria. Las estructuras político-institucionales de cada localidad presentan características distintas, y carecen de una normativa metropolitana o provincial que las articule de manera coherente. En este contexto, resulta imperativo que el Estado intervenga para regular la dinámica del mercado del suelo y oriente el desarrollo territorial bajo un enfoque multidimensional, multiescalar e integrado.

Cada municipio o comuna organiza su ordenamiento local y clasifica los usos de suelo mediante una diversidad de instrumentos de planeamiento general y parcial. Aunque la mayoría de las localidades dispone de un plan urbano o estratégico actualizado, Funes continúa operando con el Plan Regulador de 1985, lo que significa que no cuenta con un proyecto de ciudad adaptado a las realidades actuales. A nivel técnico, se ha consolidado un marco normativo fragmentado, heterogéneo y complejo, regido por diversas ordenanzas. Sin embargo, Roldán ha logrado unificar su normativa en un único documento (Ord. N° 1097/20), mientras que Pérez no ha actualizado su regulación (Ord. N° 1587 y 402/87) y Granadero Baigorria carece de un Código Urbano.

Es importante señalar que las localidades no se rigen por un único documento normativo, sino que aplican diversos instrumentos específicos de intervención parcial dentro de lineamientos generales. Este fenómeno se observa particularmente en la proliferación de ordenanzas y decretos relacionados con barrios cerrados, clubes de campo y loteos, donde predominan requisitos permisivos para su desarrollo. Las escasas exigencias impuestas a estos proyectos derivan en elevados costos futuros para el financiamiento urbano, además de comprometer la calidad de vida urbana. En contraste, Soldini e Ibarlucea se destacan por haber actualizado sus normativas en los últimos años, incorporando indicadores innovadores, como el Factor de Impermeabilización del Suelo (FIS).

Finalmente, más allá de las cuestiones técnicas y normativas, ninguna de estas localidades ha implementado instrumentos fiscales o de regulación local que faciliten de manera masiva el acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas destinadas a los sectores de ingresos medios-bajos y bajos. Las únicas alternativas disponibles en este sentido provienen de programas nacionales, como el Pro.Cre.Ar II, el Programa de Mejoramiento de Barrios IV, y el Proyecto Ejecutivo General.

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. y Elinbaum, P. (2016). *Plan Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Bifarello, M. (2005). *Experiencia Rosario políticas para la gobernabilidad*. Editorial Municipalidad de Rosario.
- Brugüe, Q. y Goma, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ediciones Ariel Ciencia Política.
- Ente de Coordinación Metropolitana Rosario. (2019). *Planes Especiales Interjurisdiccionales*. ECOM. Disponible en: <https://ecomrosario.gob.ar/planes-especiales-interjurisdiccionales>
- Ente de Coordinación Metropolitana. (2014). *Soldini 2030: Plan Urbano Local*. ECOM. Disponible en: <https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/ordenamiento/21/PUL%20SOLDINI.pdf?1589170732>
- Ente de Coordinación Metropolitana. (2014). *Ibarlucea 2030: Plan Urbano Local*. ECOM. Disponible en: <https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/ordenamiento/17/PUL%20IBARLUCEA.pdf?1550591558>
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (2018). *La expansión de los grandes aglomerados urbanos argentinos*. CIPPEC.
- Levin, M. (2012). Los grandes proyectos urbanos contemporáneos, Planes de las Ciudades, *Café de las Ciudades*, 119, 5-9. https://www.cafedelasciudades.com.ar/archivo/planes_119.htm
- López De Lucio, R. (1994). Programas de actuación urbanística, planes parciales y proyectos de urbanización. En: MOYA GONZÁLES, Luis (comp.). *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. Editorial Síntesis.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. (2009). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco Regiones, una sola provincia*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- Municipalidad de Funes (1985, 1993, 2001, 2002 y 2009). *Plan Regulador de Funes*. Concejo Municipal. Disponible en: <https://www.funes.gob.ar/pdfs/201802260847320.28885%20PLAN%20REGULADOR.pdf>
- Municipalidad de Roldán. (2020). *Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán (Ord. N° 1097/20)*. Concejo Municipal. Disponible en: <https://www.roldan.gov.ar/wp/documents/reglamento-de-edificacion/>
- Navas, R. (1992). *La Ciudad en lo jurídico administrativo*. Editorial Unidad.
- Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos (2016). *Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán*. Municipalidad de Roldán.
- Secretaría Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública (2017). *Plan Estratégico de Desarrollo Urbano - Ambiental Pérez 2030*. Ministerio del Interior, Obras

Públicas y Vivienda. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_desarrollo_urbano-ambiental_perez_2030.pdf
 Secretaría Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública (2018). *Plan Estratégico Territorial Granadero Baigorria*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategicograndero_baigorria.pdf

Leyes y decretos

Decreto Provincial N° 101 de 2003. Modificación a Ley N° 11.717 de Santa Fe.
 Decreto Provincial N° 563 de 1978. Actualización de normas mínimas de ordenamiento urbano en Santa Fe.
 Decreto Provincial N° 7317 de 1967. Normas mínimas de ordenamiento urbano en Santa Fe.
 Ley Provincial N° 11.717 de 1999. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en Santa Fe.
 Ley Provincial N° 13.532 de 2016. Creación de áreas metropolitanas en Santa Fe.

Abstract: In recent decades, the Rosario Metropolitan Area (RMA) has experienced accelerated territorial development, incorporating rural land into the urban market without metropolitan or provincial regulation to balance it. The political-institutional structures of the different localities are heterogeneous, which has generated disjointed planning. This analysis seeks to examine general and detailed urban planning in six localities of the (RMA), evaluating their differences in instruments, content and procedures. The objective is to standardize urban planning actions and contribute to more coherent and balanced future planning.

Keys words: Metropolitan Area - urban development - regulation - urban planning

Resumo: Nas últimas décadas, a Área Metropolitana de Rosário (AMR) experimentou um desenvolvimento territorial acelerado, incorporando terras rurais ao mercado urbano sem regulamentação metropolitana ou provincial para equilibrá-lo. As estruturas político-institucionais das diferentes localidades são heterogêneas, o que tem gerado um planejamento desarticulado. Esta análise procura examinar o planejamento urbano geral e detalhado em seis localidades da AMR, avaliando as suas diferenças em instrumentos, conteúdos e procedimentos. O objetivo é uniformizar as ações de planejamento urbano e contribuir para um planejamento futuro mais coerente e equilibrado.

Palavras-chave: Região Metropolitana - desenvolvimento urbano - regulação - planejamento urbano

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por el autor de cada artículo]
