

**Gestión territorial y grandes infraestructuras.
Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el
sector del Aeropuerto Internacional Rosario.**

**Territorial management and large infrastructures.
Urbanization processes and planning policies in Rosario International
Airport sector.**

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia

fedele@curdiur-conicet.gob.ar, barenboim@curdiur-conicet.gob.ar, galimberti@curdiur-conicet.gob.ar

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CURDIUR)
(CONICET-UNR)

Enviado 21/03/2022 – Aceptado 13/06/2022

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia (2022). "Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XVI, (32). ISSN 1852 -0006, (pp. 64 – 83). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.



<https://doi.org/10.48162/rev.55.029>

Resumen

Las nuevas configuraciones socioespaciales de las áreas metropolitanas contemporáneas son producto de una interacción entre intereses, actores, actividades y usos del suelo. El rol del planeamiento y la gestión territorial operando en esa interacción resulta clave a fin de lograr un mayor desarrollo equilibrado y sostenible. El presente trabajo toma como caso de estudio al entorno del Aeropuerto Rosario, localizado en dos municipios distintos del Área Metropolitana (Rosario y Funes). Dicho componente territorial se configura en una nueva centralidad, presentando procesos heterogéneos, dinámicos y conflictivos. Se registran disputas con relación a la reciente expansión residencial suburbana, las nuevas ampliaciones del servicio aeroportuario, los espacios vacantes y la presencia de componentes ambientales. Se propone indagar en los procesos de producción del espacio, abordando el rol del ordenamiento territorial en el tiempo, el proceso de ocupación del suelo y las nuevas modalidades de regulación y gestión territorial. La metodología empleada consiste en un abordaje empírico, analítico y observacional. Se identifica una dislocación espacial de configuraciones socio-urbanas enlazada y potenciada con una disociación administrativa, por lo cual, la gestión territorial metropolitana en articulación con las esferas locales comprende el máximo desafío para alcanzar un desarrollo territorial sostenible.

Palabras clave: aeropuerto; procesos de urbanización; áreas metropolitanas; gestión; planeamiento

Abstract

The new socio-spatial configurations of contemporary metropolitan areas are the result of an interaction between interests, actors, activities and land uses. The role of land planning and management are crucial in order to achieve a more balanced and sustainable development. This paper takes as a case study the surroundings of Rosario Airport, located in two different local governments of the Metropolitan Area (Rosario and Funes). This situation has created a new centrality, with heterogeneous, dynamic and conflictive processes. There have been disputes in relation to the recent suburban residential expansion, the new extensions of the airport service, vacant spaces and environmental areas. The aim is to investigate the processes of spatial production, addressing the role of land use planning over time, land occupation and the new modalities of territorial regulation and management. The methodology is based on an empirical, analytical and observational approach. It identifies a spatial dislocation of socio-urban configurations linked and strengthened with an administrative dissociation, for which metropolitan territorial management in articulation with local spheres comprises the greatest challenge to achieve sustainable territorial development.

Key-words: airport; urbanization processes; metropolitan areas; management; planning

Introducción: la disputa por el espacio metropolitano

La formación de áreas metropolitanas involucra una reconfiguración de actividades y morfologías en el espacio producto de la intensificación de las relaciones, donde quedan implicados problemas en los procesos de ocupación de suelo y sus mecanismos de gestión y regulación. En las metrópolis de escala media donde aún no hay un continuo urbano entre ciudad primaria y localidades vecinas, la existencia de extensiones vacías son lugares de disputa en las distintas fases de crecimiento territorial.

Particularmente, en el área metropolitana de Rosario se encuentra el Aeropuerto Internacional situado en terrenos pertenecientes a dos municipios distintos -Rosario y Funes-. La localización contiene la potencialidad de configurarse como una nueva centralidad urbana-regional, dado la proximidad a la ciudad central, los servicios e infraestructuras que atrae y las expectativas de desarrollo. En este sentido, la aparición de la nueva centralidad se vincula con la expansión y el crecimiento que tuvo la ciudad y que, por lo tanto, ha ido transformando su sistema de relaciones. Tal como expresa Janoschka (2002), éstas surgen como una necesidad frente al proceso de suburbanización constituyendo puntos de concentración de provisión de servicios, oficinas y comercios, donde las tradicionales fuerzas urbanas centrales no poseen una relación funcional con el núcleo urbano, localizados en un nuevo lugar aislado en el espacio suburbano o incluso en la exurbia.

La complejidad de la implantación del Aeropuerto internacional Rosario (AIR) encuentra conflictividad dada la simultánea demanda de articulación con potentes redes viales y potenciales conexiones ferroviarias, nuevas ampliaciones del servicio aeroportuario, el extendido desarrollo residencial suburbano, el destino de los espacios vacantes y la necesidad de preservar espacios abiertos con roles ambientales (Fig. N°1).

Las actuales teorías de la urbanización reconocen tres dinámicas socioespaciales de configuración urbana: concentrada, extendida y diferencial (Brenner & Schmid, 2015). Las tres tendencias conforman un modelo interpretativo que reformula anteriores teorías del crecimiento (Burgess, 2008). Consiste en entender que dichos momentos de la urbanización están interconectados y son mutuamente constitutivos. Además, se presentan simultáneamente, siendo particularmente apropiados para constituir una analítica de la escala metropolitana cuyos procesos de transformación implican diferentes formaciones espaciales conectadas y/o superpuestas como también conflictivas dentro de un proceso de acumulación.

La urbanización por extensión del desarrollo residencial suburbano, en clave de barrio cerrado o abierto, pero de gestión privada, va ocupando suelo del área metropolitana. En un momento ese desarrollo encuentra en el sector del aeropuerto un límite, enfrentándose con un nodo de servicios y conexiones viales, que lo diferencian de la paulatina y continua expansión sobre el espacio abierto. Este nodo articulado alrededor del aeropuerto tiene sus imperativos de crecimiento. Y si bien pueden ser instalaciones y equipamientos que den valor a la urbanización residencial, también pueden restarle y/o competir en las demandas de suelo.

La configuración de infraestructuras a gran escala como el aeropuerto deriva en un proceso de urbanización diferencial, con disímiles características en la reorganización del uso del suelo y la transformación del paisaje en el área. Las actividades conexas, como un centro comercial, ya no tienen la configuración autónoma y cerrada del contenedor con una extensa playa de estacionamiento, sino un conjunto de instalaciones y servicios organizados como un “parque urbanizado” (Ezquiaga Domínguez, 2011) que se articula en red a un extenso territorio. La demanda de un espacio para su desarrollo y articulación con su escala de alcance territorial es más bien un salto de organización y escala en la definición del espacio que una mera consolidación o expansión. Expresado en los términos citados: es una urbanización diferencial frente a la urbanización extendida.

Las modalidades de construcción del territorio implican distintos modelos de gestión. Pero también podría entenderse inversamente, que la generación de las formas espaciales resultantes son producto de las modalidades de gestión del territorio. En cualquiera de ambos casos, hay una co-determinación entre morfologías y modalidades de gestión; y, las complejidades de unas confluyen con la de las otras. Especialmente los últimos años, a nivel global se acuerda que, frente a los procesos y dinámicas urbano-territoriales presentes, se requiere una Nueva Agenda Urbana que resulte guía de un ideal común a fin de abogar hacia un futuro más sostenible, para lo cual, a fin de contribuir a su implementación se postulan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) focalizando (como se estipula en el ODS 11), lograr ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, resilientes y sostenibles (Galimberti, 2021).

Frente a este estado de situación, el presente trabajo se propone indagar sobre la articulación de los procesos de transformación urbano-territorial en relación con las estrategias de planificación, con los modelos de gestión, las morfologías y dinámicas resultantes. La metodología plantea un abordaje empírico, analítico y observacional, recurriendo además a una modalidad interpretativa con la realización de entrevistas

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

semi- estructuradas a actores de entes públicos con responsabilidades y/o incidencia en la transformación del territorio, como funcionarios municipales y partícipes de entes como el administrador del aeropuerto y de coordinación metropolitana.

El material base comprende datos: documentales (planes urbanos, normativas y cartografías), observacionales (fotografías y procesamiento gráfico) y testimonios directos (entrevistas semiestructuradas). Particularmente, analiza y reflexiona sobre la producción del espacio público - privado, las modalidades de ocupación del suelo, la regulación y las complejas formas de gestión en un área urbana de gran dinamismo y disputa, como lo es el sector noroeste del Área Metropolitana de Rosario en torno al aeropuerto internacional ver (Fig. N° 1).

Fig. N° 1. Aeropuerto de Rosario y su rol como nueva centralidad metropolitana.



Fuente: (Municipalidad de Rosario, 2019)

Contexto económico y estrategias de planeamiento para el aeropuerto

En el marco del enfoque desarrollista, el rol y la relevancia de la conexión aérea para Rosario y su región era fundamental en un contexto económico proteccionista e industrial, con pleno empleo y exceso de demanda que establecía un patrón de crecimiento mercado-internista. Desde una estrategia de planeamiento, se registra dicha necesidad de unión a comienzos de la década de 1950, dado que el Plan Rosario de 1952 incorpora los nuevos desafíos del desarrollo de la aviación que “impone una total metamorfosis de la ciudad” (Montes, 1964, pág. 55) de acuerdo con la Fig. N° 2. Por ello, se propone una tríada de puertos aéreos regionales en las localidades de

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

Alvear, Granadero Baigorria y Rosario/Funes¹. La relevancia del aeropuerto es retomada en el Plan Regulador de 1967, articulando el desarrollo portuario, ferroviario, vial y aéreo, con el crecimiento económico del período "Revolución Argentina" conducido por gobiernos militares. Especialmente se focaliza en la importancia de los accesos viales (especialmente dado por la Avenida Córdoba/ruta nacional N°9) y ferroviarios (ex Ferrocarril General B. Mitre) para el aeropuerto (ya definido de carácter internacional) ubicado en las inmediaciones de Fisherton en Rosario, como así el desarrollo de pistas para la utilización de aeronaves de mayores requerimientos que los utilizados hasta la fecha y destacando las reservas de superficie que existen para cubrir las necesidades operativas futuras (Decreto Municipal N°34.983, 1967).

Fig. N° 2. Propuesta Plan Rosario 1952.



Fuente: (Montes, 1964)

La Prefectura del Gran Rosario a comienzos de la década de 1970 destaca el rol clave de la infraestructura aérea para la conexión de la región con otros centros importantes del país, así como con otras partes del mundo; y reclama la importancia de la planificación integral con todos los sistemas de movilidad (vial, ferroviario, portuario y aéreo) a fin de lograr un movimiento fluido y rápido (situación que destaca el organismo que no ha regido en los trazados infraestructurales del área metropolitana) (Prefectura de Gran Rosario, 1974). Las nuevas obras del aeropuerto son inauguradas en 1970 y en 1972 se desarrollan notables mejoras de la pista, con nuevas ampliaciones en 1978,

¹ Se destaca que el 18 de agosto de 1940 se inaugura el Aeroclub Rosario, el cual es trasladado en 1970 y ampliado en la nueva aero-estación y torre de control.

año en que la caída del PBI fue tan grande que llevó a establecer un plan para fijar la devaluación. Luego, en 1979 se implementó la tabla de Martínez de Hoz, limitando el crecimiento de precios y salarios, y la evolución del déficit fiscal fue en crecimiento, pasando de 19% a 21% del PBI entre los años 1980 y 1983 (Mastronardi, 2015).

Al retornar la democracia definitiva, con una fuerte recesión de la economía y una generalizada deuda externa en los países latinoamericanos, se realiza la actualización del Plan Regulador. El documento se desarrolla y presenta como el Plan Director de 1991 en el cual, en el marco de sus operaciones estructurales para la ciudad, se presenta la “operación aeropuerto” donde aborda todo el sector, haciendo foco en las urbanizaciones residenciales y las áreas libres en torno a la Avenida Newbery y el oeste del arroyo Ludueña, junto al aeropuerto. Para dicha área se propone una nueva ocupación de suelo destinado al uso recreativo o residencial en parcelas de gran tamaño. Es decir, plantea como oportunidad la organización del crecimiento urbano en torno al eje este-oeste, centro de Rosario/aeropuerto; articulado a la generación de nuevas áreas parquizadas del arroyo Ludueña y el Parque de los Constituyentes (Municipalidad de Rosario, 1991).

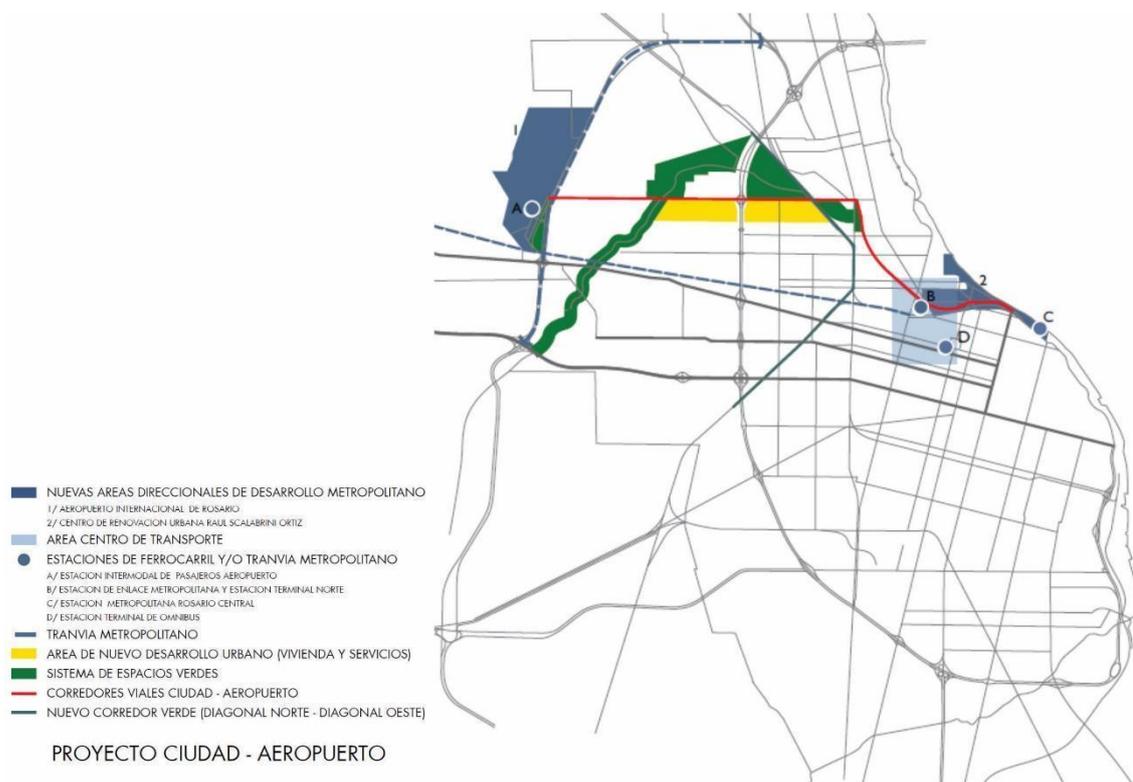
Durante los '90 fue el período más representativo del modelo liberal donde se privatizan los servicios públicos y se combate a la hiperinflación con el plan de convertibilidad. Además, la reforma del Estado argentino produjo una significativa incidencia en la dinámica inmobiliaria. Al respecto Barenboim (2010, pág. 4) expresa que “el gobierno, en sus distintos niveles, adoptó una nueva modalidad: iniciativa pública y desarrollo privado. El sector operaba generalmente con relativa autonomía del marco legal que regía el uso del suelo y los sistemas administrativos que le eran propios. Así, se realizaron importantes inversiones privadas y, en menor cantidad, de carácter público, en áreas que antes poseían escaso peso relativo”.

A fines de la década se procede a la actualización del plan de 1991, con la presentación del Plan Director Nuevas Bases para el Acuerdo en 1999, dicho documento focaliza en el rol de Rosario como ciudad metropolitana y el rol del área metropolitana en el contexto político-económico de la época. Por lo cual, resulta clave repensar el rol del aeropuerto. Es así, que dentro de los cuatro proyectos estructurales que propone el plan se encuentra el Sistema Ciudad-Aeropuerto. Se reconoce que esta infraestructura ha tendido a operar como pieza autónoma, son diversos problemas de accesibilidad y lejanía, quedando aislada y excluida de la estructura urbana de la ciudad. Por esto, se plantea rearticular dicho componente clave de movilidad en la ciudad, posicionándolo

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

en un nuevo polo de comunicación y direccional de escala metropolitana y regional.² En este sentido, se define como pieza estratégica para organizar la periferia y mejorar las conexiones con la ciudad central, que requieren optimizar el corredor vial existente junto a un circuito de avenidas que atraviesan la ciudad en sentido este-oeste y promover el establecimiento de un corredor público (posible de articular con las vías ferroviarias existentes). Estos lineamientos se articulan con la renovación urbana de los sectores degradados aledaños, incorporando nuevas áreas para la actividad comercial y de servicios; como también renovar las áreas ocupadas por asentamientos irregulares a través de la construcción de nueva vivienda y nuevos espacios verdes (Municipalidad de Rosario, 1999). (Fig. N° 3)

Fig. N° 3. Sistema Ciudad-Aeropuerto propuesto en Plan Director Nuevas Bases para el Acuerdo.



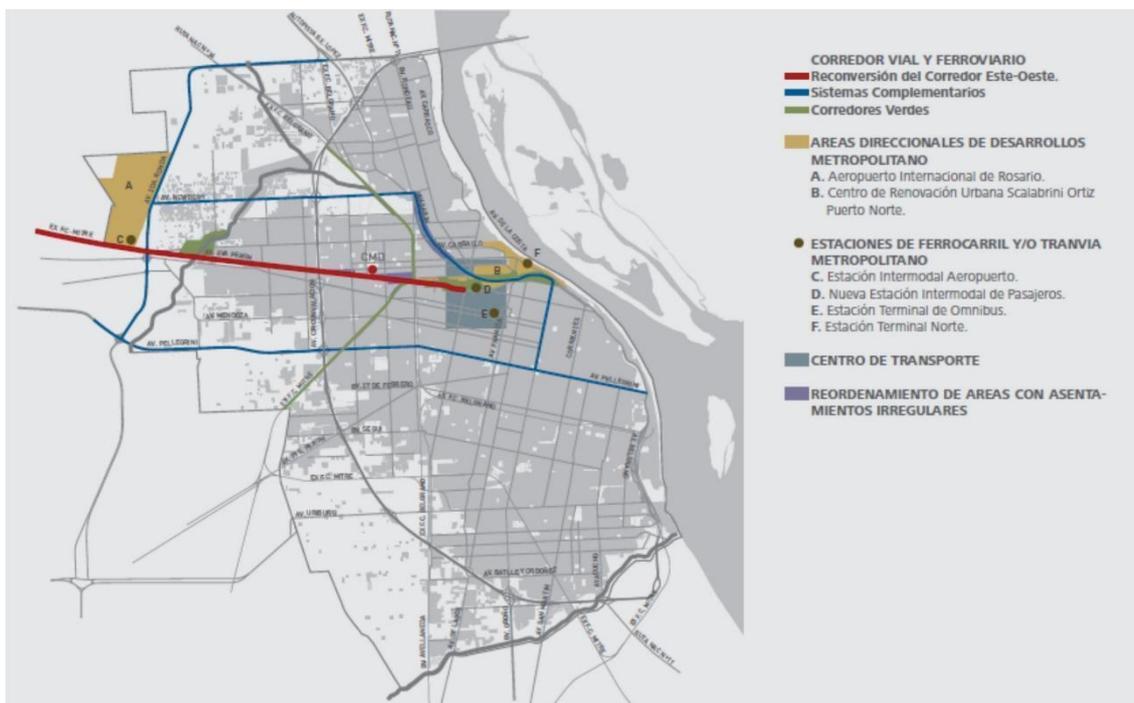
Fuente: (Municipalidad de Rosario, 1999)

² Al momento de publicación del Plan Director de 1999 se encontraba en construcción y con los primeros tramos de la autopista Rosario-Córdoba recientemente habilitados, lo que potenciaba la conexión rápida vial.

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

El Plan Urbano 2007-2017 continúa con los lineamientos previos a fin de potenciar el sistema ciudad-aeropuerto, en un contexto de fuerte recuperación económica desde el año 2003, principalmente derivada del incremento de los commodities agrícolas, por la depreciación del peso.³ El documento actualiza el proyecto estructural anterior definiéndolo como Nuevo Eje Metropolitano Este-Oeste, frente a la expansión y conurbación registrada a nivel metropolitano en el siglo XXI en torno a dicho eje, pero con diversas características (Fig. N° 4).

Fig. N° 4. El nuevo eje metropolitano Este-Oeste en el Plan Urbano Rosario 2007-2017.



Fuente: (Municipalidad de Rosario, 2011)

Se refuerza nuevamente la propuesta de fortalecer el corredor de movilidad multimodal este-oeste para optimizar la accesibilidad de los diversos barrios presentes en sus bordes, posibilitando una relación más fluida con las localidades del área metropolitana vinculadas a dicho eje, permitiendo un vínculo directo tanto con la infraestructura aérea como con el centro de Rosario. Asimismo, se propone la expansión del aeropuerto, por lo cual se define la preservación del sector aledaño para su crecimiento, así como la readecuación de sus componentes y accesos para potenciar a la aero-estación de

³ Rosario y su área metropolitana ocupan una posición estratégica como nexo para la salida de los productos de la región agrícola pampeana hacia los mercados mundiales y las diversas regiones del país (Barenboim, 2010).

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

pasajeros, el transporte de cargas con sus respectivos componentes logísticos. Pero, así también se plantea el desarrollo del Parque del Aeropuerto que se posiciona como franja de contención a la urbanización, con una atención al cuidado del ambiente y la preservación de condiciones de gran valor natural, caracterizado como parque de escala metropolitana (Municipalidad de Rosario, 2011).

La última actualización del Plan Urbano a través del documento base 5+5 (5 estrategias + 5 operaciones), en el año 2019, se da en un marco económico en caída, con altas tasas de inflación, desempleo y pobreza, sumado a la deuda externa multiplicada. Sin embargo, se posiciona en el contexto de acuerdo global de la Nueva Agenda Urbana 2030 y plantea la necesidad de abogar en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reconociendo que son los nuevos paradigmas para pensar el desarrollo de las ciudades y posicionando a la sostenibilidad y la equidad en el centro de las políticas de desarrollo. Se reconoce así que, en el plano local, consisten en una oportunidad para reorientar los desafíos y prioridades de la gestión, dándole un nuevo sentido y orientación. En este sentido, dicha actualización del Plan Urbano plantea que:

“logra hacer dialogar de manera articulada las políticas de planeamiento y ordenamiento urbano y metropolitano con los ODS. Las estrategias y proyectos que impulsa abarcan un significativo número de problemáticas que le permite, mediante acciones concretas, ir dando respuestas a muchas de las metas que promueve la ONU” (Municipalidad de Rosario, 2019, pág. 21).

Fig. N° 5. Propuestas en torno al aeropuerto en el Documento Base Plan Urbano 5+5.



Fuente: (Municipalidad de Rosario, 2019)

Justamente, una de las propuestas del plan reivindica el desafío de potenciar el rol multimodal del aeropuerto y su sector aledaño, pero con una atenta mirada ambiental, especialmente con el proyecto del Parque del Aeropuerto previamente mencionado. Se reconoce así una nueva centralidad metropolitana, de gran crecimiento en los últimos años, que posibilite una mayor integración en un área estratégica regional, con nuevas condiciones multimodales de movilidad, provisión de servicios y áreas recreativas y de ocio (Municipalidad de Rosario, 2019). (Fig. N° 5).

Transformaciones espaciales en el entorno al aeropuerto

El Área Metropolitana Rosario (AMR) expresa un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades, unidas por la cercanía geográfica y problemáticas comunes. Con centro en la ciudad de Rosario, concentra más de 1.400.000 ciudadanos que residen en un espacio de 324.450 hectáreas de superficie, contando con una realidad física, social y económica compleja, con significativos niveles de vinculación y dependencia funcional (Ente de Coordinación Metropolitana, 2015).

El territorio ostenta una variedad y cantidad de recursos naturales que permiten potenciar un proceso de desarrollo endógeno, sumado a las capacidades de sus recursos humanos, su estructura productiva y comercial, su identidad cultural y la calidad de sus instituciones, no habiéndose desarrollado aún en todas sus posibilidades.

Asimismo, en las últimas décadas, con el crecimiento económico y de la construcción, asociados a la inversión proveniente del boom agrícola de la región, el área metropolitana ha ido absorbiendo un flujo de personas junto al incremento de nuevas edificaciones, en algunos casos sin ningún tipo de planificación urbana, extendiéndose como un todo continuo la ciudad central, en demanda de suelo, hacia las localidades vecinas que aún disponían de espacios vacantes para completar.

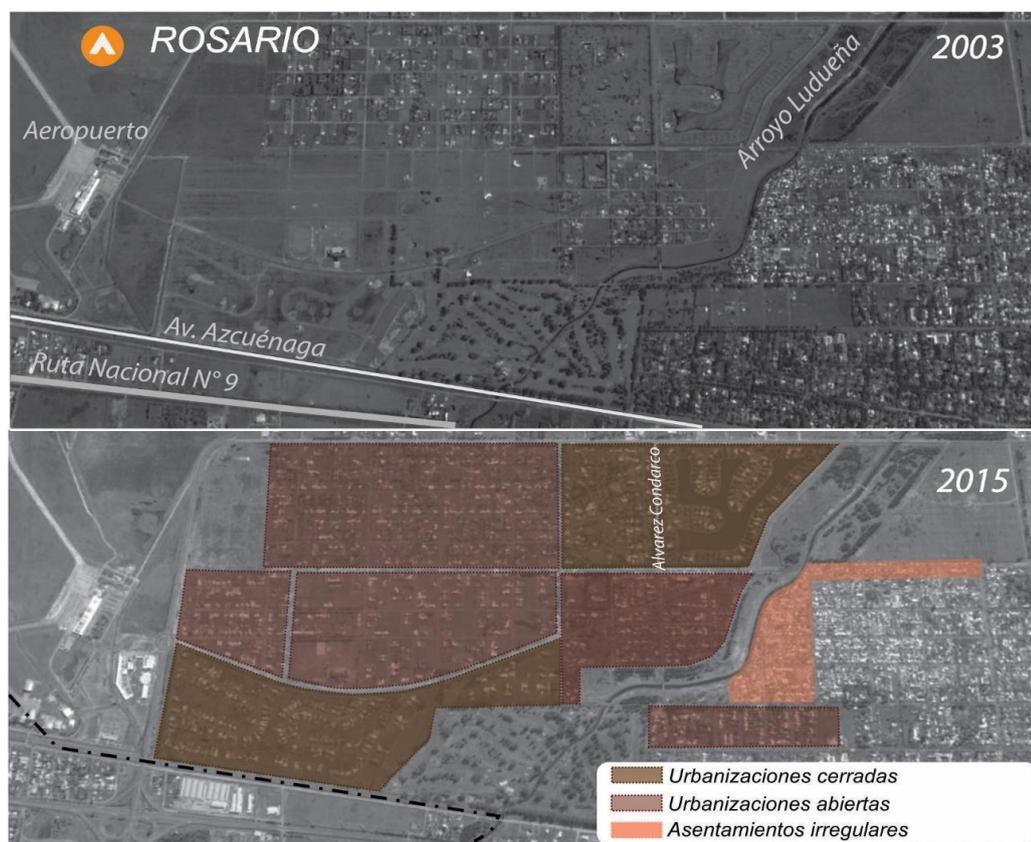
Particularmente, en el corredor noroeste, se localiza el sector, estratégicamente ubicado entre las localidades de Funes y Rosario, en proximidad al Ferrocarril General B. Mitre, la ruta nacional N°9, la autopista Rosario-Córdoba, la AO12, la ruta nacional N°34, la ruta provincial N°34-S, la Avenida de Circunvalación y la Segunda Ronda, que posibilita una mayor conexión regional. Asimismo, es importante destacar la complejidad ambiental de esta pieza territorial, especialmente con relación a sus dinámicas hídricas por la presencia del arroyo Ludueña y los canales Ibarlucea y Urquiza. El resguardo de sus zonas verdes (actualmente utilizadas como espacios públicos recreativos) resultan de gran relevancia, dado que funcionan como reservorios que mitigan los impactos en

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

los cambios de uso del suelo (Galimberti, 2017). Si bien el área es heterogénea dado que concentra en su entorno funciones de transporte, servicio, vivienda y ocio, se podría decir que el extendido residencial ha sido el de mayor transformación edilicia y funcional del área metropolitana a partir de la reactivación del mercado inmobiliario. Este es de carácter homogéneo, orientado a los sectores medios, medio-altos y altos de la población (Barenboim, 2016).

Es importante destacar que en torno a este eje este-oeste metropolitano se reconoce un primer período de expansión entre las décadas de 1950 y 1980, pero mayormente en torno al núcleo urbano de Funes, a través de la realización de nuevos loteos, principalmente destinados para casas fin semanales o segundas residencias. Pero, la tendencia a la conurbación se produce con el cambio de siglo, debido a diversos factores como la construcción de la autopista Rosario-Córdoba (paralela a la ruta nacional N°9), junto a la tendencia de creación de nuevos barrios abiertos y cerrados, asociados a la inversión del boom sojero.

Fig. N°6. Transformación de suelo en Rosario en torno al aeropuerto para nuevas urbanizaciones.

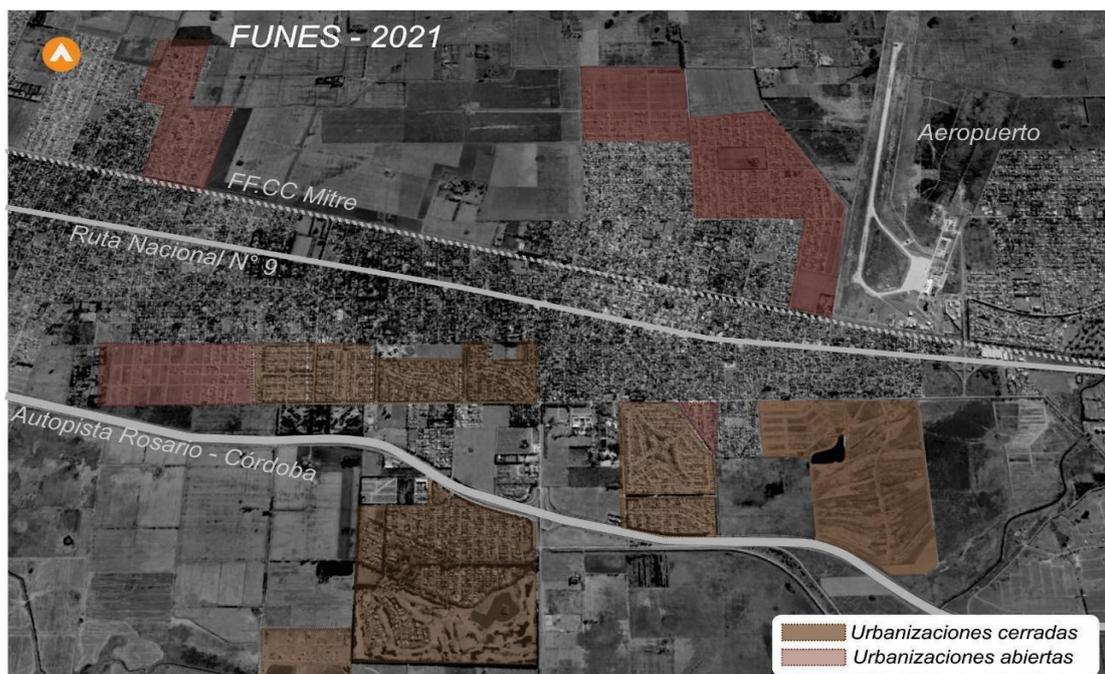


Fuente: Elaboración propia en base a (Galimberti, 2017)

Se registra una tendencia de habilitación de nuevo suelo urbano para áreas residenciales en la jurisdicción de Rosario, junto al aeropuerto y hacia el norte de la ruta nacional N°9. Como vemos en la Fig. N° 6 en las dos primeras décadas del siglo XXI se produce una acelerada transformación de suelo. En este sector se encuentran las siguientes urbanizaciones cerradas: + Aldea - Country del Lago -28 Has-; + Aldea Country Tennis -20 Has-; y + Aldea Country Golf -50 Has-. Los barrios abiertos aledaños son: + Barrio San Eduardo -68 Has-; + Aldea -32 Has-; + Portal de Aldea -53 Has-; + Greens de Fisherton -12 Has-; y + Barrio Residencial Las Torcazas y Hoyo 12 -13 Has-. Además, los mismos se encuentran muy cercanos a otras urbanizaciones privadas como Palos Verdes Country Club -40 Has- y el Country Carlos Pellegrini -20 Has- (Galimberti, 2017). Esta tendencia continúa en curso, resultando un eje atractor de población y localización de nuevos servicios y equipamientos tanto de salud, comerciales y de ocio. Por ejemplo, entre los años 2013-2014 se inauguró el Fisherton Plaza Open Mall, junto al aeropuerto, como también se han desarrollado nuevos hoteles, consultorios médicos y centros de atención de salud privados.

No obstante, el mayor incremento se denota en la localidad de Funes, dado que se reconoce tanto una acelerada conversión de suelo rural a urbano como un notable aumento poblacional. Es así, que en veinte años (comparando los censos oficiales de 1991 y 2010) aumenta su población de 8.952 habitantes a 23.520 pobladores. Desde 1999 y acelerándose luego del 2010, se concretan más de veinte urbanizaciones nuevas (tanto abiertas como cerradas), convirtiendo más de 1.300 hectáreas de uso rural a urbano (Fig. N° 7).

Fig. N° 7. Transformación de suelo en Funes para nuevas urbanizaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a (Galimberti, 2017)

Las nuevas urbanizaciones se localizan con prevalencia hacia el sur de la ciudad, primero, y luego hacia el norte de la autopista. Particularmente, hacia el noreste, en la zona lindera al Aeropuerto Internacional, los barrios Villa Elvira y Funes City también fueron poblándose y cambiando su fisonomía más ligada a la recreación. Asimismo, los sectores de Funes que ya estaban urbanizados o en vías de urbanizarse experimentaron también un fuerte crecimiento y completamiento de su trama urbana. Por último, se visualiza que el futuro de la ciudad está al oeste en el límite con Roldán.

Los ámbitos estatales de planificación: voluntades, ausencias y desafíos

A los conflictos entre las distintas demandas en la ocupación y uso del suelo se suma las complejidades del área que se extiende en dos jurisdicciones municipales diferentes. Y la presencia de dos agentes más con peculiares características: un Ente Autónomo responsable del Aeropuerto Internacional Rosario (AIR) y un Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM-Rosario) amparado en la ley provincial N° 13.532/16.

El primero de ambos mencionados está administrado por un directorio, presidido por el jefe del aeropuerto y acompañado por la policía de seguridad aeroportuaria, pero también integrado por una comisión asesora conformada por entes públicos, privados y entidades gremiales. Se reúne periódicamente para tratar temas puntuales del aeropuerto y su impacto en el entorno.

En entrevistas a dichos miembros del directorio de AIR, se trasluce el conjunto de intereses que atraviesa este cuerpo de gobierno propio del carácter representativo de los distintos sectores que su origen encarna. La síntesis de intereses en la que confluyen es el crecimiento operativo del aeropuerto, y si bien hay representantes de los municipios, no tienen peso las cuestiones territoriales dado la minoría frente a otros sectores de las esferas del turismo y el desarrollo económico sectorial, temas que priman las deliberaciones y el condicionamiento de apoyo a las decisiones.

El segundo caso, el ECOM es una asociación voluntaria de municipios y comunas sin incumbencias delegadas desde cada miembro al ente como tampoco desde el ente a dichos miembros. Se constituye en concreto como un espacio institucional de debate, planificación, coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional, en donde también se proponen proyectos puntuales de gran escala.

Los dos organismos públicos de planificación son las sedes para definir regulaciones e intervenciones, partiendo de normativas débiles –principalmente en el caso de uno de los municipios- y fuertes demandas de actores privados tanto propietarios de suelo como inversores.

No obstante, su posición clave a nivel metropolitano/regional, dado que es la única terminal aérea de la Provincia de Santa Fe con categoría internacional, transformado en una pieza fundamental del movimiento de cargas y pasajeros, permite además economizar costos de traslados, condujo a que fueran formuladas propuestas y acciones de planificación desde agencias con responsabilidades públicas en el territorio.

En el 2013 el Concejo Municipal de Rosario define al sector como área de reserva para plan de detalle "ARD 25 Acceso al Aeropuerto", en la Ordenanza N° 9.068 de "Reordenamiento Urbanístico del Cordón Perimetral" (Concejo Municipal de Rosario, 2013). La norma afecta a aquellas parcelas contiguas al Aeropuerto que presentan un valor estratégico debido a la concurrencia de condiciones particulares tales como dimensiones de los inmuebles, el emplazamiento urbano, la expectativa que adquieren en un futuro crecimiento, mereciendo indicadores urbanísticos particulares.

Posteriormente, en 2019 el Ente de Coordinación Metropolitana presentó un Plan Interjurisdiccional Metropolitano (PIM Noroeste) a través del cual se propone potenciar los diversos procesos ya existentes en el área, pero desde una perspectiva integral. Para ello, se plantea la creación de un nuevo acceso al Aeropuerto que haga de límite y permita estructurar un nuevo Parque Metropolitano con un doble rol: que limite la urbanización residencial conteniendo la expansión urbana y, a la vez, resguarde la

particular biodiversidad de este espacio geográfico con fuerte presencia hídrica, a través de distintas actividades compatibles que protejan la cuenca del arroyo Ludueña como reserva natural (Ente de Coordinación Metropolitana, 2020).

Otra propuesta es la contenida en el proyecto de ampliación del Aeropuerto por parte de la Provincia y el Ente Administrador (Aeropuerto Internacional Rosario, 2017). Concebido para potenciar la aero-estación como un factor clave de fortalecimiento regional en vistas a su internacionalización, el proyecto avanza en superficie, define áreas de reserva y protección de entorno, e intenta mejorar las conexiones interjurisdiccionales de las localidades contiguas, así como dotar de equipamientos y servicios en los sectores urbanos aledaños.

Por último, el Plan de Detalle “Acceso al Aeropuerto Internacional Rosario” aprobado conjuntamente por los municipios de Rosario y Funes, a través de la Ordenanza N° 10.014/19 (Concejo Municipal de Rosario, 2019). Propone la afectación de zonas logísticas para cargas, la construcción de nuevos servicios y la ampliación de estacionamiento, intentando enmarcar las obras de ampliación financiadas por la provincia. También la adecuación del entorno con el rediseño de los accesos, el nuevo acceso y la conexión del aeropuerto con la autopista Rosario-Córdoba a través de la continuidad de la avenida de la Segunda Ronda, prevé una futura construcción de una Estación de Trenes de Pasajeros Regionales (TPR) y la creación de un nuevo espacio público, junto a emprendimientos comerciales privados (hotel, centro de convenciones y shopping). Finalmente, al norte del predio la preservación parcial de tierras rurales como reserva para futuras extensiones.

Este último instrumento es emblemático de la problemática regulatoria. Por un lado, tiene sede en ámbito municipal donde la normativa tiene efectiva capacidad de implementarse y adquiere toda la fuerza jurídica. Pero, por otro lado, carece de capacidad de definición y alcance, al tener que consensuar con propietarios que poseen derechos adquiridos. Derechos no limitados por instancias administrativas interjurisdiccionales superiores como las de índole ambiental o fiscal, que son inherentes a dinámica de un territorio metropolitano.

Entonces su efecto se limita específicamente a los terrenos frente al mismo, y no alcanza para establecer pautas más generales que incorporen otros usos y equipamientos que demanda la zona. Tampoco contiene y/o reconduce la tendencia de las nuevas urbanizaciones, que ponen en riesgo espacios para la infraestructura vial y extensiones abiertas para funciones ambientales ecosistémicas.

En definitiva, no logra mediar en las disputas por el suelo ni contiene recursos para definir y ejecutar inversiones generadoras de infraestructura de escala. Queda elocuente de este proceso la ausencia de un nivel estatal superior a los gobiernos locales, que oriente el proceso de planificación con autoridad sobre los actores con crecientes capacidades de intervención, y como agente público ejerza una redistribución en los procesos de producción del territorio.

El ordenamiento territorial es la herramienta para la aplicación de la Agenda 2030 que otorga un enfoque para interpretar las dinámicas espaciales, identificando las potencialidades y debilidades, conservando los espacios, el patrimonio natural y cultural y creando comunidades sostenibles y ciudades resilientes. Sin embargo, para su viabilización en un proceso de planificación de un territorio metropolitano, deben estructurarse un ámbito de distintos niveles estatales, con una coordinación que integre tanto la tradición de los viejos planes de infraestructuras nacionales como las actuales iniciativas urbanísticas de exclusivo alcance municipal.

Reflexiones finales: entre la geometría imprecisa y la débil gobernabilidad

Las extensiones del Área Metropolitana de Rosario en torno al Aeropuerto fueron y son escenarios de disputas en el proceso de crecimiento territorial. Articulados con los ciclos económicos, a lo largo del tiempo se desplegaron distintas prácticas de planificación como una intervención del Estado para articular intereses diversos en la producción del territorio. La resultante ocupación del espacio, el cambio de temas y objetivos de desarrollo, como la variación de actores públicos y privados con incidencias cambiantes, se verifican en esas prácticas de las cuáles el texto da cuenta parcialmente dentro de una investigación más amplia.

Actualmente, la urbanización por extensión de la planta urbana en clave de suburbanización de baja densidad, principalmente a través de barrios cerrados y/o abiertos se encuentra y compite por el espacio con la necesidad de estructuras viales y equipamientos complementarios, estos últimos propios de urbanizaciones diferenciales. Las dinámicas de ambas tendencias socioespaciales de configuración, de un crecimiento por expansión y otro diferencial, funcionan paralelas ocupando el suelo sin articularse entre sí. Dicha dinámica da cuenta de la falta de capacidad de la planificación en la generación de infraestructuras ordenadoras garantizando el carácter público en el desarrollo del territorio.

El eje en las infraestructuras y modelos de financiamiento de obras públicas del desarrollismo enmarcan las estrategias de planificación con protagonismo de actores provinciales y/o nacionales. Los gobiernos locales actualmente responden desde sus regulaciones municipales avalando las urbanizaciones por extensión y relegando –por acción deliberada u omisión- a iniciativas privadas la construcción de equipamientos. En el mejor de los casos aparecen asociaciones voluntarias en un Ente de coordinación metropolitana o alguna iniciativa en sociedad entre dos municipios, pero ambos casos carentes de fuerza administrativa para fijar una actuación normativa.

Se registra la confluencia de tres cuestiones incidiendo en esa débil capacidad de regulación estatal en la producción del territorio: las cambiantes modalidades tecnológicas y financieras de urbanización, una imprecisa definición del territorio con espacios indeterminados y parcialmente ocupados y, por último, una débil gobernabilidad producto de distintas jurisdicciones locales que perdieron la intervención de un nivel superior provincial o nacional sin ser reemplazados por entes interjurisdiccionales locales.

La resultante espacial de esta confluencia problemática es una morfología de disputa entre una urbanización expansiva de lo residencial y una urbanización diferencial que solo crea valor comercial sin equipar y conectar el territorio. Dichas modalidades de urbanización no se articulan entre sí en una planificación integral de escala metropolitana. Esa dislocación espacial de configuraciones socio-urbanas se expresa en una disociación administrativa que, si bien fomentan la participación y respetan la especificidad local, no encuentra agencia estatal ese territorio sometido a las demandas y flujos estructurados separadamente. Territorio metropolitano que no puede quedar dentro de lo impensable y lo no gobernado como en la actualidad sin padecer los déficits funcionales y, más importante aún, ambientales que implica el consumo de suelo sin plan.

En suma, si se pretende asumir la perspectiva y la acción sostenible de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana 2030 se requiere de un enfoque sistémico que debiera promover las condiciones para lograr la armonía entre la extensión territorial, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección ambiental como requisitos fundamentales para asegurar un desarrollo genuino y construir sociedades y espacios más justos.

Referencias bibliográficas

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

AEROPUERTO INTERNACIONAL ROSARIO. (2017). *Plan Integral de Infraestructura. Aeropuerto Internacional de Rosario Islas Malvinas y Unidad de Proyectos Especiales de la Provincia de Santa Fe*. Rosario: AIR.

BARENBOIM, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). *Revista Proyección*, 8, 21-44.

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

BRENNER, N., & SCHMID, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19: 2-3, 151-182. doi:10.1080/13604813.2015.1014712

BURGESS, E. (2008). The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. En e. al, *Urban Ecology* (págs. 71-78). Boston: Springer. doi:10.1007/978-0-387-73412-5_5

CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO. (2013). *Ordenanza N° 9.068 de Reordenamiento Urbanístico del Cordón Perimetral*. Rosario: MR.

CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO. (2019). *Ordenanza Nro. 10.014/19 Plan de Detalle Acceso al Aeropuerto Internacional Rosario*. Rosario: MR.

DECRETO MUNICIPAL N°34.983. (1967). *El Plan Regulador Rosario*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA. (2015). *Cuaderno 1 Estructura Institucional y caracterización Territorial*. Rosario: Sudamérica impresos.

ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA. (2020). *Rosario. Construyendo lazos metropolitanos. 5 Planes Interjurisdiccionales*. Rosario: ECOMR.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. (2011). La condición contemporánea del espacio urbano. En AA.VV., *Proyectos integrados de arquitectura, paisaje y urbanismo* (págs. 188-201). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

GALIMBERTI, C. (2017). Contrastes e inequidades en los territorios intermedios de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 37, 135-159. doi:10.5209/AGUC.55959

Fedele, Javier; Barenboim, Cintia; Galimberti, Cecilia | Gestión territorial y grandes infraestructuras. Procesos de urbanización y políticas de planeamiento en el sector del Aeropuerto Internacional Rosario

GALIMBERTI, C. (2021). Proyectar con la naturaleza. La matriz fluvial como componentes central del planeamiento contemporáneo: caso Área Metropolitana de Rosario. *Revista de Direito da Cidade*, 13 (3), 1422-1443. doi:0.12957/rdc.2021.60687

JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Revista EURE*, 85, 11-29.

MASTRONARDI, F. (2015). *El ciclo económico y el comportamiento del sector público en Argentina (1961-2012)*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

MONTES, A. (1964). *Plan Rosario. Ley Nacional N° 16.052 y sus antecedentes*. Rosario: Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (1991). *Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la revisión del Código Urbano. Tomo I y II*. Rosario: Secretaría de Planeamiento.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (1999). *Nuevo Plan Director, Bases para el Acuerdo*. Rosario: Secretaría de Planeamiento.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (2011). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Rosario: Secretaría de Planeamiento.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (2019). *Documento base para la actualización del Plan Urbano Rosario [5+5] 5 estrategias + 5 operaciones*. Secretaría de Planeamiento. Rosario: Secretaría de Planeamiento.

PREFECTURA DE GRAN ROSARIO. (1974). *Análisis preliminar de la estructura física del área metropolitana de Rosario*. Rosario: Documentos A&P: Facultad de Arquitectura – UNR.