



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Licenciatura en Ciencia Política
(Orientación en Análisis Político)

TESINA

LA CIUDAD EN DISPUTA:

***Un abordaje territorial del proceso de crecimiento
urbano de Funes (2011 - 2019)***

AUTOR: Federico Di Vito (Legajo: D-1207/6)

DIRECTORA: Mg. Erika Beckmann

Rosario, agosto de 2020

ÍNDICE

Resumen	3
Agradecimientos	4
Introducción	5
CAPÍTULO 1 - Marco teórico	12
1.1 - La ciudad como espacio de relaciones de poder	12
1.1.1 - La ciudad como espacio social	12
1.1.2 - La ciudad como territorio	15
1.1.3 - La ciudad, los actores sociales y la configuración de cuestiones	19
1.2 - Empresarialismo urbano y Derecho a la ciudad	25
1.2.1 - Empresarialismo urbano: la configuración neoliberal de las ciudades y de sus gobiernos locales	26
1.2.2 - Derecho a la Ciudad	31
CAPÍTULO 2 - La cuestión urbana: la agenda global al respecto y las tendencias de las ciudades en América Latina y la Región Metropolitana de Rosario (RMR)	34
2.1 - Objetivos del Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana: los acuerdos globales en torno a la cuestión urbana	34
2.2 - Las ciudades en América Latina y Argentina: principales tendencias	38
2.3 - La expansión suburbana en la Región Metropolitana de Rosario (RMR)	43
CAPÍTULO 3 - Funes: caracterización territorial, institucional y de su crecimiento urbano y demográfico	50
3.1 - Orígenes y evolución: de comuna a ciudad	50
3.2 - Caracterización territorial: morfología urbana y perfil productivo	52
3.3 - Evolución del proceso de urbanización	56
3.3.1 - Etapa 1998 - 2011: las ordenanzas sobre clubes de campo y barrios cerrados y la posterior expansión urbana	57
CAPÍTULO 4 - La ciudad en disputa (etapa 2011 - 2019): la configuración de la cuestión urbana y el posicionamiento de los actores sociales	65
4.1 - Período 2011 - 2015	65

4.1.1 - La acumulación de tensiones en torno a problemáticas derivadas del crecimiento urbano	65
4.1.2 - La instalación de la cuestión urbana en la agenda pública: el debate en torno a la propuesta de derogación de las ordenanzas de clubes de campo y barrios cerrados	72
4.2 - Período 2015 - 2019: la aprobación de nuevos proyectos urbanísticos. El posicionamiento de los actores y las relaciones de poder	81
Conclusiones	99
Bibliografía	102

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar desde una perspectiva territorial el proceso de crecimiento urbano de la ciudad de Funes en el período 2011 - 2019. Uno de los rasgos particulares de este caso de estudio es que es una de las ciudades del país que, porcentualmente, más incrementó su área urbanizada y su población en las primeras dos décadas del siglo XXI. Esto supondrá realizar una descripción de la evolución de este proceso, revisando también lo acontecido en décadas anteriores, y de cómo las inversiones urbanísticas del capital y la especulación inmobiliaria modificaron la fisonomía y demografía de la localidad.

Además, un proceso de estas características está atravesado por intereses antagónicos y tensiones entre distintos actores sociales. Esta situación se manifiesta principalmente en el período abordado, a partir de la acumulación de diversas situaciones problemáticas derivadas del crecimiento urbano y demográfico. Por lo tanto, también se identificará cuáles fueron estas tensiones, y qué actores protagonizaron el proceso; qué posicionamientos adoptaron ante la cuestión y qué relaciones de poder se establecieron entre los mismos.

Palabras claves: espacio social - territorio - empresarialismo urbano - Derecho a la Ciudad - actores sociales

Agradecimientos

A nuestra Universidad, la UNR, y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales, por garantizar el acceso al conocimiento y a una educación pública de calidad.

A mi directora, Erika, por su compromiso con la docencia y su invaluable dedicación y acompañamiento en este proceso de aprendizaje.

A quienes integran la cátedra Espacio y Sociedad y el CEDeT, por sus imprescindibles aportes teóricos y prácticos en este último tramo.

A quienes en Funes y en cualquier territorio luchan por el Derecho a la Ciudad, por su militancia y sus contribuciones a esta investigación.

A las amistades de la vida, y con las que compartí este hermoso recorrido por la universidad pública, que estuvieron siempre presentes, acompañando en los buenos y no tan buenos momentos.

Y, por sobre todo, a mi familia, sin cuyo apoyo incondicional esto no hubiera sido posible.

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Funes ha experimentado en las últimas décadas un acelerado proceso de crecimiento urbano y demográfico, que se intensificó aún más en las dos primeras décadas del siglo XXI. El año 2015 puede ser considerado un punto de inflexión en la historia reciente de la ciudad en lo que respecta a la cuestión urbana. Ese año electoral estuvo atravesado por un debate en torno un proyecto para derogar la ordenanza que permitía la figura de barrios cerrados en la ciudad (similar a la aprobada en la vecina ciudad de Rosario en el año 2010), propuesto por el partido distrital Unidad Popular. Es en ese contexto en el cual otros actores de la ciudad reaccionaron ante este proyecto, principalmente sectores empresariales vinculados a inversiones urbanísticas e inmobiliarias, lo cual hizo que también otros actores de la ciudad se manifiesten al respecto, ya que la cuestión estaba instalada en la agenda pública local.

Sobre el fin de ese año, el 22 de diciembre, pocos días después de la asunción del nuevo gobierno del PRO (frente Cambiemos) a cargo del Poder Ejecutivo municipal, y en la última sesión del año en el Concejo Deliberante, se aprueban con votos de las distintas fuerzas que lo componían tres nuevos proyectos urbanísticos: un nuevo barrio cerrado en el este la ciudad, condominios en altura en el oeste y un parque industrial privado en el sureste. Este hecho generó repercusiones y movilizaciones por parte de otros actores sociales de la ciudad, inéditas hasta ese momento.

El crecimiento urbano y demográfico hizo que progresivamente se vayan acumulando una serie de tensiones y situaciones problemáticas, que ubicaron a la cuestión urbana como un tema principal en el debate público local. El incremento de tierra urbanizada de los últimos años, a partir de la aprobación de nuevos barrios, abiertos y cerrados, aumentó significativamente las dimensiones de la ciudad. Esto se sumó a la ocupación de viviendas que anteriormente funcionaban como de “fin de semana” y la construcción de nuevas viviendas en barrios preexistentes, impulsada por familias que se mudan a la periferia de la principal ciudad y capital del departamento, Rosario, en busca de un perfil más residencial y recreativo.

Este crecimiento demográfico trajo aparejado dificultades por parte de la municipalidad en el cumplimiento con la prestación de muchos servicios, como también puso de manifiesto el gran atraso en materia de infraestructura y servicios básicos (cloacas, agua potable, pavimento de arterias principales y secundarias, entre otros). Este contexto fue generando un clima de

descontento entre la ciudadanía y una acumulación de tensiones que derivaron en el episodio de diciembre de 2015 y lo ocurrido posteriormente, por el cual varios actores afectados por la situación confluyeron en el reclamo y le demandaron al poder político la puesta en marcha de una planificación estratégica de la ciudad, que cuente con amplia participación ciudadana, y que el destino de la ciudad deje de estar delineado por intereses privados ligados a inversiones urbanísticas e inmobiliarias.

El análisis del proceso de crecimiento urbano de la ciudad de Funes que se realizará en este estudio no será de carácter meramente urbanístico, como la mayoría de la bibliografía que aborda este tema hasta el momento (Bragos, O., Gamba, F., Ochoa, A., & Vassallo, O., 2011; Bragos, O. y Ochoa, A., 2014; Bragos et al., 2015; Parussini 2012 y 2013; Galimberti, 2017). Esta investigación pretende realizar un análisis político de dicho proceso. Se busca aportar una sistematización y análisis de las perspectivas de los actores sociales que se hayan manifestado respecto al debate por el crecimiento de la ciudad, la aprobación de nuevos proyectos urbanísticos y el modelo de ciudad que pretende impulsar cada uno. Se pretenderá identificar qué actores se manifestaron; qué rol desempeñaron en el proceso; cuáles fueron sus posicionamientos respecto a la diversidad de demandas que se originaron a partir de esta cuestión; cuáles son sus posicionamientos a futuro respecto a la evolución del crecimiento y la planificación de la ciudad; qué relaciones establecieron entre ellos y qué incidencia tuvo cada uno sobre el proceso.

Entendiendo que las relaciones de poder son un objeto de estudio fundamental de la Ciencia Política, es la ciudad, y la discusión en torno a ella, donde bien pueden apreciarse las tensiones existentes entre los distintos actores sociales. Es en lo local donde el poder se ejerce y se hace más visible. Una determinada correlación de fuerzas puede determinar el futuro de una ciudad en el corto y mediano plazo. Más aún en un contexto de debate que generó la aprobación de nuevos proyectos urbanísticos de magnitud, que cambiarán parte de la fisonomía urbana. Estos cambios implicarán una transformación del territorio y del perfil de la ciudad, como así también la vida diaria de quienes la habitan y transitan. Por esto mismo, es de gran importancia analizar en qué estado se encuentran las relaciones de poder entre los distintos actores de la vida pública de la ciudad, tanto políticos como sociales y económicos, y sus posicionamientos respecto a la cuestión.

Por lo tanto, los objetivos que se propone alcanzar la investigación son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL:

- Analizar el proceso de crecimiento urbano experimentado por la ciudad de Funes en los últimos años (2011-2019) y el posicionamiento de los principales actores sociales de la localidad respecto a esta cuestión

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Describir el proceso de crecimiento urbano que ocurrió en la ciudad en los últimos años y las características que presentan los espacios urbanos de la ciudad de Funes luego de las intervenciones del capital privado.
2. Identificar qué actores sociales se manifestaron respecto a la cuestión y determinar cuál fue la postura que adoptaron ante la misma.
3. Analizar las relaciones de fuerzas que se establecieron entre los actores sociales a partir del debate por la planificación de la ciudad.

El recorte temporal abarca el proceso desde el año 2011 al 2019, incluyendo así completamente dos períodos de gobierno: el de Mónica Tomei, de la UCR, dentro del Frente Progresista Cívico y Social (2011 - 2015) y el de Diego León Barreto, del PRO en el frente Cambiemos (2015 - 2019). Si bien se reconoce que el proceso de crecimiento urbano y demográfico de la ciudad viene ocurriendo progresivamente desde décadas anteriores a este período, es en esta última década en la cual mejor se manifestaron más claramente las tensiones y conflicto de intereses entre distintos actores sociales al respecto. Asimismo, también será indispensable describir las condiciones previas a partir de las cuales estas tensiones emergieron, ya que gran cantidad de las nuevas hectáreas urbanizadas se dieron en el período de gobierno inmediatamente anterior: los dos mandatos de Juvenal Rímini, de la UCR, en el Frente Progresista Cívico y Social (2003 - 2011); y, a su vez, bajo el mandato del Partido Justicialista (1995 - 2003), durante la gestión de Juan Míguez, fueron aprobadas las ordenanzas sobre clubes de campo y barrios cerrados (a fines del primer mandato y a comienzos del segundo, respectivamente), abarcando así a gran parte del arco político de la ciudad.

HIPÓTESIS

El proceso de crecimiento urbano en la ciudad de Funes ha sido promovido por una alianza público - privada, al menos implícita, entre los partidos y frentes políticos que gobernaron la ciudad desde mediados de la década del 90, y actores económicos vinculados a intereses inmobiliarios y a la especulación en torno a la modificación de los usos del suelo.

Además, el avance de este proceso, vinculado a nuevas urbanizaciones, ha generado tensiones con otros actores sociales, poniendo de manifiesto múltiples demandas vinculadas al acceso a tierra y vivienda, infraestructuras y servicios y, a su vez, proyectos de ciudad diferentes, incluso antagónicos, entre los distintos actores.

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica adoptada en la presente investigación ha sido cualitativa. La elección de este abordaje metodológico se debe a que el objetivo es describir y analizar el posicionamiento de los distintos actores sociales que hayan intervenido en la discusión por el crecimiento de la ciudad de Funes. Por ello, contar con herramientas que permitan captar y comprender los argumentos empleados por los actores respecto a la cuestión ha resultado fundamental para los fines del trabajo.

Las fuentes de información utilizadas han sido:

1. ***Rastreo de documentación pública y de fuentes secundarias:*** el uso de estos dos tipos de fuentes permitió reconstruir el desarrollo de la cuestión a abordar y cómo fue evolucionando la situación:
 - Por un lado, se emplearon informes oficiales, tanto estadísticos como descriptivos, de organismos públicos. El informe del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe (en adelante, IPEC, 2013) permitió observar cómo evolucionó el crecimiento demográfico y del área urbanizada de las ciudades del Gran Rosario en el período 1980 - 2010. Y un informe del Ente de Coordinación Metropolitana¹ (en adelante,

¹ El ECOM Rosario es una asociación voluntaria de municipios y comunas, que funciona desde el año 2010, reconocido por la ley provincial Nro. 13.532/2016, como Ente Público No Estatal. Constituye desde su creación un espacio institucional de planificación, un ámbito de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional, organizado sobre la base de una asociación estratégica de las 26 localidades que hoy lo integran. Es esencialmente un órgano impulsor de la elaboración, desarrollo y ejecución de proyectos a escala metropolitana. Disponible en: <https://ecomrosario.gob.ar/nosotros>

ECOM, 2014), que realiza una caracterización institucional y territorial de los municipios y comunas del Área Metropolitana de Rosario. Ambos informes permitieron acceder a mapas muy ilustrativos del crecimiento.

- Por otro lado, el rastreo de normativa municipal relacionada a la cuestión. A través de las páginas web de la municipalidad (www.funes.gob.ar) y del Concejo Deliberante (www.funesconcejo.gob.ar). Fundamentalmente, el plan urbano de la ciudad (ordenanza 288/85²) y las ordenanzas que crean y regulan la figura de clubes de campo (144/98) y barrios cerrados (181/00 y 190/00) en la ciudad.
- Rastreo de bibliografía sobre la cuestión: artículos sobre la evolución urbana, demográfica y del ordenamiento territorial en el Área Metropolitana de Rosario y el caso de la ciudad de Funes (Bragos, O., Gamba, F., Ochoa, A., & Vassallo, O., 2011; Bragos, O. y Ochoa, A., 2014; Bragos et al., 2015; Parussini 2012 y 2013; Galimberti, 2017; Massella, 2019; Grupo Historia de Funes, 2015).
- Finalmente, a través de la recopilación de artículos periodísticos digitales de medios de comunicación locales, se pudo acceder a noticias que dieron seguimiento constante a la evolución de la cuestión, como así también a entrevistas que estos medios les realizaron a actores sociales protagonistas del proceso respecto a su posicionamiento ante tal. El medio más utilizado fue el portal digital www.infofunes.com.ar, y en menor medida www.estacionline.com, www.funeshoy.com.ar y <http://funes24.com/>, La Verdad Funense y Rosario 12.

2. Entrevistas semiestructuradas a informantes claves y actores sociales estratégicos: se consultó en primera instancia a personas que hayan seguido y/o protagonizado el desarrollo de la cuestión en el período abordado y de cómo ésta fue evolucionando. Esto, junto con las fuentes secundarias, contribuyó a la reconstrucción del proceso. Se consultó como informantes claves a dos periodistas de medios de comunicación locales, y a personal de la administración pública municipal y del Concejo Deliberante.

² Disponible en <https://www.funesconcejo.gob.ar/normativas>. Recuperado de: https://0fa2e9d5-38ef-4fa0-afa8-c2350cabbc16.filesusr.com/ugd/69d78e_312debfa4fc2488b8cf177e06a413c24.pdf

Se realizaron posteriormente 3 entrevistas semiestructuradas a actores que tuvieron protagonismo durante todo el proceso, con lo cual se pudo reconstruir sus posicionamientos sobre la cuestión y las relaciones que establecieron con otros actores:

- La primera, realizada el día 21 de julio de 2018, a actores políticos y de la sociedad civil: dos referentes del partido distrital Unidad Popular (en adelante, UP), junto con un integrante de la Junta de Vecinales, quienes conjuntamente han sido quienes más han cuestionado la aprobación de nuevas urbanizaciones sin un nuevo Plan Estratégico.
- La segunda, realizada el día 20 de septiembre de 2018, a un actor económico: referente de la Asociación de Comerciantes e Industriales de Funes (en adelante, ACIF), asociación histórica de la ciudad, con origen en el año 1957, y que nuclea y representa a pequeños y medianos industriales y comerciantes de la ciudad.
- La última, realizada el día 10 de octubre de 2018, a otro actor político: un referente de la Unión Cívica Radical (UCR), integrante del Frente Progresista Cívico y Social (frente que gobernó la ciudad en el período 2003 - 2015, en adelante FPCyS)

3. Observación no participante: asistencia a la asamblea popular realizada el día 12 de febrero de 2016, convocada por las vecinales, en reclamo por la aprobación de nuevas urbanizaciones; a la sesión del Concejo Deliberante realizada el día 13 de diciembre de 2018 (en el marco de una nueva convocatoria de las vecinales, ante la posibilidad de aprobación de nuevos proyectos urbanísticos); y recorridas y toma de fotografías por nuevas áreas urbanizadas de la ciudad, para realizar una descripción y análisis al respecto.

SECUENCIA DE LA EXPOSICIÓN

La estructura que tendrá el escrito es la siguiente:

En el **capítulo 1** se expondrá el marco teórico que guió la investigación. Se adoptaron conceptualizaciones propias de la denominada geografía crítica o radical, principalmente sobre dos términos que determinarán el abordaje de la cuestión: el de *espacio social y territorio*. Los mismos son abordados en las teorizaciones de Doreen Massey (2007), David Harvey (2004, 2007, 2013), Rogelio Haesbaert (2011), Ovidio Delgado (2011), Edward Soja (2010) y Oscar Madoery (2016), entre otros. Como ya se ha dicho, este marco conceptual no concebirá a la ciudad

solamente desde su carácter arquitectónico/urbanístico, como un entramado de calles, plazas, parques, viviendas y demás infraestructuras, sino además, y fundamentalmente, como una condensación de relaciones sociales y de poder entre los actores sociales que la transitan y habitan. Para esto, se recurrirá a conceptualizaciones propias de esta tradición, como los conceptos de David Harvey de *derecho a la ciudad*, *empresarialismo urbano* (Harvey, 2007) y *ajuste espacio - temporal* (Harvey, 2004), los cuales resaltan el impacto y las transformaciones que el capital provoca en los territorios. Además, para realizar un abordaje territorial del proceso, que permita comprender su complejidad, también serán utilizados los conceptos de *Sistema - Territorio* (Madoery, 2016) y *actores sociales y gestión de la ciudad* (Pírez, 1995), y también cómo la problematización social de determinadas demandas configura cuestiones de agenda pública (O'Donnell, G., y Oszlak, O., 1981)

En el **capítulo 2** se revisará cuál es la agenda actual del urbanismo a nivel global, específicamente las metas y desafíos planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo el número 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) el pertinente respecto a la cuestión urbana. También se revisarán las características y tendencias que han tomado las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas, y particularmente el caso de la Región Metropolitana de Rosario (en adelante, RMR), región donde se ubica el caso de estudio, la ciudad de Funes.

En el **capítulo 3**, se describe la situación particular de la ciudad de Funes. Se realizará una caracterización territorial que repase qué ordenanzas regulan la cuestión urbana; cuáles han sido los principales impactos y variaciones que ha experimentado su planta urbana y su demografía, producto de la proliferación de nuevos barrios cerrados y abiertos en las últimas dos décadas, y cómo fue evolucionando el proceso de urbanización en este período.

Y, finalmente, como ya fue introducido al principio a partir del problema de investigación específico, en el **capítulo 4** se identificarán y describirán las tensiones generadas en torno al crecimiento urbano y a los actores sociales que hayan adoptado un rol protagónico en dicho proceso, manifestándose respecto a esta cuestión. Se analizarán sus posicionamientos y las relaciones de poder que se establecieron entre ellos.

CAPÍTULO 1 - Marco teórico

1.1 - La ciudad como espacio de relaciones de poder

En la primera parte de este capítulo, se repasará producción teórica sobre los conceptos de espacio social y territorio. Los mismos permitirán comprender la ciudad más allá de su lado arquitectónico y urbanístico, destacando además su componente social, político, económico, simbólico y relacional. Para esto, también se recupera la figura de quienes protagonizan los procesos que en ella ocurren, los actores sociales, y cómo la interacción y las relaciones de poder entre ellos inciden y configuran el desarrollo urbano y territorial.

1.1.1 - La ciudad como espacio social

Los años setenta del siglo XX están marcados en la historia de la geografía como los de la revolución de la denominada “Geografía Radical”, que adopta al marxismo como sustento teórico para su actitud de ciencia crítica. Esta tradición de discurso implica asumir que el espacio geográfico no es un ente natural, sino un subproducto social del modo de producción y que su comprensión sólo es posible a partir de una geohistoria, que implica el conocimiento de los procesos involucrados en su producción. El espacio sería lo que la economía hace de él, y el paisaje económico sería el producto de la estructura total del sistema económico en el cual actúan los individuos que toman decisiones económicas (Delgado, 2011). El espacio posee distintas escalas y dimensiones, entre las cuales la ciudad es una de ellas, por lo tanto, es importante caracterizarla como tal para comprenderla políticamente.

Entre los autores destacables de esta tradición se puede mencionar a Edward Soja (2010), a Milton Santos, a Doreen Massey (2007) y a David Harvey (2007). Este último autor, por ejemplo, plantea una geografía que dé cuenta de cómo se han producido y cómo se reproducen las formas espaciales bajo el capitalismo, caracterizadas por el desarrollo geográfico desigual en las condiciones ecológicas, culturales, económicas, políticas y sociales, para lo cual se requieren formas críticas de pensamiento. Considera necesario asumir una aproximación dialéctica, relacional, histórica - geográfica y materialista, como forma de teorizar sobre la producción del espacio. Entre los argumentos centrales de Harvey, Delgado (2011) destaca los siguientes:

1. "Espacio y tiempo son construcciones sociales profundamente arraigadas en la materialidad del mundo y son el producto de las distintas formas de espacio y de tiempo que los seres humanos encuentran en su lucha por la supervivencia material.
2. Las concepciones de espacio y de tiempo dependen igualmente de las tradiciones culturales e intelectuales de los grupos sociales. Tiempo y espacio son hechos de la naturaleza, pero tales hechos no pueden ser conocidos por fuera de nuestro entramado cultural simbólico que incluye el lenguaje y nuestro sistema de creencias.
3. La construcción social del espacio y del tiempo operan con la fuerza total de los hechos objetivos a los que todos los individuos e instituciones responden necesariamente.
4. Las definiciones sociales de espacio objetivo y de tiempo objetivo están implicadas en procesos de reproducción social. Por lo tanto, las representaciones de estas dos dimensiones surgen del mundo de las prácticas sociales pero son a su vez instrumentos de regulación de dichas prácticas.
5. La producción social del tiempo y del espacio es un escenario de lucha política y confrontación social en el que se involucran cuestiones como las diferencias de clase, de género, culturales, religiosas y políticas. La organización espacio - temporal de las ciudades es el producto de luchas entre fuerzas sociales opuestas por mantener o cambiar un orden social. La dinámica social es también luchas de poder por el espacio, lucha por órdenes espaciales alternativos" (p. 49/51).

Soja (2010), otro geógrafo crítico protagonista del llamado "giro espacial" en las ciencias sociales, resalta la condición dialéctica del Ser y de toda sociedad. La espacialidad de la vida humana debe ser interpretada con la misma perspectiva crítica con que anteriormente se le otorgaba al tiempo y a la historia (la historicidad de la vida humana) y a las relaciones sociales y la sociabilidad. No existe una superioridad a priori de alguno de estas dimensiones por sobre otras, sino que la combinación de estas tres perspectivas puede dar un mejor reflejo teórico y práctico del mundo. Los sujetos sociales están determinados tanto por el tiempo histórico que les toca vivir, la sociedad en la que lo hacen como también por el espacio social que ocupan.

Por su parte, Massey (2007), con el concepto de geometría del poder enfatiza el carácter social del espacio. Con esto se refiere a que este "es *producto de acciones, relaciones y prácticas sociales*" (p. 1). Debido a esto, el espacio social, como producto social, es abierto a la política, es decir, que puede ser transformado y, en su misma constitución, está "empapado" de poder social. Este poder tiene múltiples formas (económico, político, cultural, dominación, igualdad, lugar) y se realiza "en relación", entre una cosa (persona, nación, región, lugar) y otra. Por lo tanto, tiene un carácter relacional y por esto, a su vez, el poder tiene una geografía.

La autora intenta establecer, mediante este concepto, el “espacio” como dimensión de análisis, como lo es el tiempo, y como cuestión en juego en la política. Entre las características del espacio, destaca las siguientes:

- *El espacio es producto de relaciones (y falta de relaciones)*. Implica una complejidad de redes, vínculos, intercambios, etc. Producimos el espacio en el desempeño de nuestras vidas. Las relaciones de producción capitalistas están extendidas “en” el espacio. Este es un espacio de relaciones, y de relaciones de poder. Las regiones y ciudades, con sus características e identidades, son productos de relaciones dentro de un espacio más amplio, es decir, son las relaciones de producción capitalista son las que producen este espacio y estas regiones. La globalización, de esta manera, se puede conceptualizar como una complejidad de geometrías de poder, y es esta misma, tan desigual y con efectos nocivos, la que debe estar en juego en la política, como tentativa de transformar un poco la geometría del poder económico e internacional.
- *El espacio es la dimensión de la multiplicidad*. Es decir, el espacio y la multiplicidad se producen, uno y otro, mutuamente. Así como el tiempo es la dimensión del cambio, de cómo las realidades se transforman a su paso, el espacio permite concebir las distintas y múltiples realidades que coexisten en un mismo tiempo.
- Por último, *el espacio está siempre “bajo construcción”*. Nunca es algo acabado. El espacio (las geometrías del poder que lo constituyen) está siempre en vías de producción y por eso, siempre abierto al futuro. Por ende, abierto a la política.

La autora también señala que, al conceptualizarse frecuentemente al espacio como una mera superficie, se priva a otros de sus propias historias, evadiéndolo así como categoría política. Así como es la dimensión de la multiplicidad, el espacio también lo es de lo social, y es el que plantea la cuestión política más fundamental: ¿Cómo una sociedad va a convivir, a co-existir? El espacio nos ofrece el desafío de la existencia de otros.

Otro factor determinante es la identidad. Tanto de un lugar como de grupos, de individuos, de etapas sociales. Si el espacio no es simplemente la suma de territorios, sino una complejidad de relaciones (flujos y fronteras; territorios y vínculos) implica que “un lugar”, un territorio, no puede ser tampoco simple y coherente. La identidad de cada lugar, incluso su identidad política, es el resultado de la mezcla distinta de todas las relaciones, prácticas e intercambios que se entrelazan

ahí, y producto también de lo que se desarrolle como resultado de este entrelazamiento. Es lo que Massey (2007) denomina “un sentido global del lugar”, un sentido global de lo local.

Entonces, recapitulando:

- No hay lugares que existan con identidades pre-determinadas.
- Los lugares adquieren sus identidades, en una parte en el proceso de la práctica de las relaciones “con” otros y en otra parte de las relaciones internas.
- La identidad de un lugar siempre está en proceso de cambio y de transformación.
- Lo local y lo global se constituyen mutuamente.

Igualmente podemos conceptualizar la identidad de personas o de grupos sociales del mismo modo. Se plantea que nuestra identidad es, en su misma constitución, “relacional”. Nos ubicamos, nos constituimos, por una red de relaciones de poder. Nuestra identidad, se constituye en el proceso de relacionarse. Esta manera de imaginar la identidad nos puede conducir en múltiples direcciones. Primero, implica que hay una cartografía de relaciones más amplia que la identidad misma.

Somos articulaciones dentro de configuraciones geográficas más extensas. Esto implica también considerar que hay una geometría del poder dentro de cada lugar, que la “identidad” de cada lugar, es producto de negociación, conflicto, entre distintos grupos, grupos con intereses materiales, y posiciones sociales y políticas particulares. Generalmente habrá un acuerdo social implícito, y por eso hegemónico, sobre lo que se base el funcionamiento cotidiano del lugar. “Lo social” en este sentido sería la esfera de prácticas cotidianas, implícitas, prácticas que, por su mismo carácter implícito, ocultan el acuerdo sobre el que se basa. El acuerdo social se acepta de esta manera como “normal”, dado por sentado. Sin embargo, este acuerdo hegemónico puede ser puesto en duda, puede ser explicitada y manifestada su geometría de poder, y este es el momento político. Y esto a su vez implica, que espacio y lugar deben ser conceptualizados en términos de la geometría de poder, y que el poder mismo tiene una geografía.

1.1.2 - La ciudad como territorio

Otro concepto central al momento de analizar las ciudades como espacio social es el de territorio. Si concebimos al espacio social como el escenario donde se desarrollan las relaciones sociales, la noción de territorio hace referencia a una apropiación de un determinado espacio, al

ejercicio de una relación de poder por parte de un individuo o grupo social por sobre otros. Establece límites, fronteras, dentro de las cuales predomina su poder.

La globalización comprimió el espacio y el tiempo, redujo distancias, debilitó fronteras y puso en crisis la territorialidad hasta entonces dominante, la del Estado - nación, y la emergencia de la sociedad en red (Castells, 1997). Cobran importancia otro tipo de actores, como empresas transnacionales, gobiernos subnacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs). En ese sentido, la idea de desterritorialización primó como un concepto central del posestructuralismo (como por ejemplo con Gilles Deleuze y Félix Guattari), vinculada al proceso de globalización y sus presupuestos: deslocalización económica, debilitamiento de las fronteras políticas y el hibridismo cultural.

Haesbaert (2011) cuestiona esa idea y sostiene que buena parte de lo que los autores denominan con ese concepto implica, en su lugar, la intensificación de la territorialización en el sentido de una multiterritorialidad, de nuevas formas de articulación territorial. Esto también puede vincularse con la idea ya planteada anteriormente por Massey (2007), de concebir al espacio como dimensión de la multiplicidad. Las resistencias por parte de determinados actores en distintos territorios del mundo al proceso globalizador y de desterritorialización, configuran nuevas relaciones de poder, que cobran características particulares según cada lugar, y es así que podemos hablar de reterritorialización.

Repasando la amplitud del concepto territorio y sus distintas nociones, este autor identifica 4 vertientes básicas:

- *“Política* (referida a las relaciones espacio - poder en general) o *jurídico - política* (relativa también a todas las relaciones espacio - poder institucionalizadas): es la más difundida, en la que el territorio es concebido como un espacio delimitado y controlado, a través del cual se ejerce un determinado poder (en general, asociado al poder político del Estado).
- Cultural o simbólico - cultural: prioriza la dimensión simbólica y más subjetiva, en la cual el territorio es visto, principalmente, como el producto de apropiación/valoración simbólica de un grupo en relación con su espacio vivido.
- Económica: destaca la dimensión espacial de las relaciones económicas, el territorio como fuente de recursos o incorporado al conflicto entre clases sociales, y en la relación capital - trabajo como producto de la división “territorial” del trabajo.

- Naturalista: se basa en las relaciones entre sociedad y naturaleza, entre las personas y su ambiente físico” (Haesbaert, 2011, p. 35).

El autor también destaca que en las políticas de ordenamiento territorial se torna más clara la necesidad de considerar dos características básicas del territorio: por un lado, su carácter político en el juego entre los macropoderes políticos institucionalizados, y los “micropoderes”, generalmente más simbólicos, producidos y vividos en la vida cotidiana de la población; por otro lado, su “carácter integrador: el Estado en su papel de gestor - distribuidor, y los individuos y grupos sociales en su vivencia concreta del espacio social en sus múltiples dimensiones” (Haesbaert, 2011, p. 66).

Afirma también que la experiencia integrada del espacio sólo es posible si se articula en red a través de múltiples escalas, que se extienden desde lo local a lo global. Y en este sentido, es también necesaria una “visión de territorio a partir de la concepción de espacio como híbrido: entre sociedad y naturaleza, entre economía y cultura, y entre materialidad e idealidad, en una compleja interacción tiempo - espacio” (Haesbaert, 2011, p. 68). A partir de esta noción, el territorio puede concebirse a partir del cruce de múltiples relaciones de poder, del poder material de las relaciones económico - políticas al poder simbólico de las relaciones culturales. En términos relacionales, es decir, en tanto *componente espacial del poder*, es el resultado de la constitución diferenciada entre las múltiples relaciones de ese poder, desde su naturaleza política, su carácter simbólico, las relaciones que se dan al interior del poder económico y en la esfera jurídico - política.

Por otro lado, una mirada del territorio desde la Ciencia Política permite considerar el espacio social atravesado por el poder y observar la dimensión espacial de las relaciones sociales (Madoery, 2016). El territorio es una construcción (y una destrucción) social y política. Si el espacio social está “empapado de poder”, como diría Massey (2007), es tanto construido como destruido; incluso ambas lógicas pueden coexistir en el mismo espacio geográfico. El poder se manifiesta a través de múltiples procesos sociales: las relaciones de fuerzas sociales, las decisiones administrativas, las inversiones, las lógicas de negocios, las apropiaciones simbólicas del espacio, los modos de reproducción de la vida, conforman y deforman el territorio.

Un territorio sería, entonces, “todo espacio significado y apropiado” (Madoery, 2016, p. 210): puede ser un Estado, una región, un departamento, un municipio, una comuna, un distrito,

un barrio, etc. Los territorios se configuran en la realidad social construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales-simbólicos, que se diferencian por su incidencia sobre los procesos territoriales y también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar y la posibilidad de fijar horizontes comunes.

Es en la tensión entre identificación-diferenciación, sostiene, que se producen en los territorios, donde pueden verse dinámicas colaborativas, competitivas, confrontativas, cooptativas entre los diferentes actores. Por lo tanto, “el territorio no es una unidad compacta con rasgos pre-establecidos, sino una construcción social a partir de relaciones de poder cimentadas en el tiempo y re-significadas en el presente. Expresión de disputas por la apropiación social del espacio” (Madoery, 2016, p. 209). Si el espacio, al decir de Milton Santos, es expresión de sistemas sociales en acción, de multiplicidad de procesos situacionales, de relaciones de fuerzas sociales, de relaciones sociedad-naturaleza, el territorio:

“(…) es apropiación cuando una sociedad, grupo, persona se apropia materialmente, institucionalmente y/o simbólicamente de un espacio social. Supone algún tipo de dominación (y de hegemonía). También es construcción genuina de una identidad: local, nacional, regional. Una de las manifestaciones centrales de la política es construir territorialidades. Los seres humanos expresan múltiples relaciones espacio temporales que se condensan en el territorio” (Madoery, 2016, p. 185).

Esas relaciones sociales no son solo locales, ya que siempre un territorio forma parte de un contexto situacional (de alcance regional, nacional y/o global) que lo contiene y lo condiciona. Pero tampoco es un simple recipiente de lógicas externas, no está pre determinado. El territorio tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un estilo institucional y una sociedad local con un modo de convivencia, expectativas y ambiciones.

Con la globalización, el Estado-nación dejó de ser la unidad territorial principal, y emergieron con otro protagonismo otros ámbitos de interacción y de expresión de políticas diferenciales, como las ciudades y las regiones. Se configura así “un escenario de multi-territorialidades donde se fortalecen nuevos espacios sociales de expresión de las relaciones

de poder, convirtiendo el Estado-Nación en una presencia imprescindible para explicar y desplegar las políticas de desarrollo, que combina esfuerzos con ámbitos supranacionales y subnacionales, como territorios locales de identificación y proyección” (Madoery, 2016, p. 209/210).

En este sentido, el concepto propuesto para un abordaje y una interpretación de los territorios es el de “Sistema-Territorio” (Madoery, 2016, p. 250). El mismo se emparenta con el de Sistema - Mundo que plantea Wallerstein (2003), y apunta a analizar mejor la complejidad que atraviesan los distintos territorios. Implica pensar que ningún territorio está al margen de la influencia de la economía global, de la conformación de los Estados-nación y de una geocultura dominante. Todo territorio está atravesado por fuerzas exógenas (históricas y contemporáneas) globales/nacionales/regionales que lo condicionan; y por fuerzas endógenas (históricas y contemporáneas) locales/regionales/nacionales que lo configuran. Esas fuerzas se expresan en todos los planos: económicos-laborales, jurídico-institucionales, culturales-simbólicos que se relacionan con el medio natural.

Esta noción evita el reduccionismo de concebir el territorio como mero reflejo de fuerzas exógenas (globalismo) o como una simple expresión de fuerzas endógenas (localismo). Reconoce la conformación histórica y actual de los territorios en base a diversas lógicas sociales. Es un sistema porque contempla dimensiones (no es reduccionista), conexiones (no mira campos por separado ni temas descontextualizados) y tensiones (no supone necesariamente armonías).

La noción de Sistema - Territorio nos ayuda a visualizar mejor esto y puede ser aplicada tanto a regiones, naciones como ciudades. Debe dar cuenta de su contexto situacional, así como de las características propias de la sociedad activa, de las relaciones sociales entre actores localizados en el territorio y de aquellos que, sin estar presentes, inciden en el mismo. Permite situar el caso de estudio, en esta investigación, una ciudad.

1.1.3 - La ciudad, los actores sociales y la configuración de cuestiones

En esta idea de concebir a la ciudad como un espacio social en el que se dirimen relaciones de poder y de apropiación, se puede considerar a los *actores sociales* como los protagonistas de estos procesos. Se entenderá a los mismos según la conceptualización propuesta por Pedro Pérez (1995), en la cual los analiza específicamente en relación a su rol en la gestión de las ciudades. Los

actores urbanos, a los fines del estudio de la gestión urbana, pueden ser explicados a partir de su base estructural (socioeconómica), su base territorial, la representación que construyen de la ciudad y las estrategias que al respecto formulan y ejecuten.

La ciudad, tal como la entiende Pírez (1995), es un componente socio-territorial, es decir, se define en una determinada relación sociedad-territorio. En esa relación, la ciudad es una *sociedad local*, y en ella encontramos unidad de procesos económicos y sociales, identidades y procesos políticos propios. Es decir, individuos o grupos sociales con poderes diferenciados que dependen de su ubicación dentro del *sistema (local) de relaciones*.

A nivel local se puede observar, según el autor, una estructura social propia, una unidad establecida por las relaciones entre los grupos sociales fundamentales. Una estructura de relaciones de poder, de relaciones políticas, un ámbito donde éstas se reproducen y se cristalizan en un aparato gubernamental, el gobierno local.

Pírez (1995) considera a los actores sociales como las “unidades reales de acción en la sociedad: toman y ejecutan decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, es decir, la estructura social local. Son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones ” (p. 3). Entender una ciudad como sociedad local implica suponer que lo que en ella ocurre depende de lo que hagan los actores que inciden y de las decisiones que tomen. A su vez, esas decisiones surgen dentro de relaciones concretas: entre actores particulares económica, social y culturalmente, que deciden sobre la ciudad y lo hacen dentro en un contexto formado por los ámbitos globales de la realidad (nacional e internacional).

Se entenderá por actores locales a aquellos sujetos, individuales o colectivos, cuyo comportamiento se encuentre determinado por una “lógica local” (p. 4) y, a su vez, su comportamiento determine los procesos locales. La lógica local la ejemplifica con actores económicos que reproducen su capital en función de relaciones dentro del ámbito territorial local (comerciantes o productores que tienen como mercado predominante a la población local), actores políticos que reproducen su poder en relación a los otros actores locales y en referencia al gobierno local.

Además, al interior de la ciudad, Pérez (1995) ubica lo que entiende como “*unidades socio-territoriales*” (p. 5), lo local como espacio diferenciado, su dimensión territorial, ya sean áreas, barrios o distritos. Ellas están ocupadas por una población específica que puede otorgarle significado, es decir, actores sociales que se definen por una pertenencia territorial intralocal. Esto lo ejemplifica con actores que se constituyen en torno a determinadas demandas, como quienes se manifiestan para la obtención de los servicios básicos que no disponen, o que enfrentan a una actividad contaminante, o que se constituyen frente al problema de la seguridad donde viven.

Otro ejemplo útil utilizado por Pérez (1995) para explicar esto es el de actores económicos ligados a unidades territoriales pequeñas al interior de una ciudad, como comerciantes o productores barriales, que ven su existencia debilitada y amenazada por los procesos económicos actuales. Por ejemplo, “la presencia creciente de capitales concentrados haciéndose cargo de actividades antes desarrolladas por actores pequeños parece tender a homogeneizar económicamente los territorios urbanos. Es el caso de la sustitución de comercios por cadenas nacionales o internacionales” (p. 6).

La relación entre población y territorio entonces estará mediada, principalmente, por razones estructurales: la relación entre mercado inmobiliario y posición socio-económica de la población (también pueden influir otros motivos, como afinidades de origen étnico o geográfico). Entre los atributos que configuran la vinculación de los actores con el territorio intraurbano, Pérez (1995) destaca “la relación entre reproducción social y económica y el territorio, la localización central o periférica, la forma de asentamiento en referencia a la relación con el suelo y la vivienda (precario, formal, inquilino, propietario, etc.), la relación con el territorio urbano construido (infraestructuras), el tiempo de residencia (...)” (p. 6), entre otros factores.

En el caso de estudio, la ciudad de Funes, será importante tener en cuenta estas tensiones en torno a la apropiación del espacio urbano como a las dotaciones infraestructurales y de servicios disponibles en las distintas zonas, debido a las diferencias existentes entre barrios cerrados y abiertos. “La significación social de las áreas o territorios interiores de la ciudad es parte de la diferente relación que los grupos y clases sociales tienen con el espacio urbano y con la determinación de espacios públicos y privados” (Pérez, 1995, p. 7).

Respecto a la producción y gestión de la ciudad, este autor considera que esta es producto de procesos diversos, demográficos, económicos o culturales, procesos independientes, que se

superponen, y que incluso pueden ser contradictorios entre sí. *Procesos demográficos* en tanto personas/familias se movilizan al interior de la ciudad mudándose a otros barrios, o del campo a la ciudad, o entre ciudades; *procesos económicos*, que generan los soportes físicos en los que se desempeñan los habitantes (viviendas, comercios, y demás equipamiento e infraestructura) y los servicios (educación, salud, transporte y tratamiento de residuos); y *procesos culturales*, de innovación tecnológica, artes, comunicación, entre otras.

La producción de la ciudad, no concebida sólo desde lo económico, permite identificar además las relaciones sociales y los actores que están involucrados. De esta manera lo urbano es analizado desde una perspectiva doble: los procesos que producen la ciudad, y las formas sociales que se constituyen en ella. Pérez (1995) enumera distintos tipos de actores que se comportan cada uno según una lógica en particular:

1- Lógica económica: actores que realizan procesos orientados principalmente por una lógica de obtención de ganancias (predominio de la racionalidad económica) en la producción *de y en* la ciudad. Empresarios individuales, empresas o conglomerados de empresas que desarrollan actividades industriales, comerciales, financieras, servicios (de todo tipo). Producen los soportes materiales y los servicios de una ciudad: producen suelo urbano, incorporando suelo rural, expandiendo así una ciudad existente; producen infraestructuras y equipamientos (viviendas, calles, veredas, autopistas, redes de agua, gas, luz y teléfonos; escuelas, centros de salud; etc.), los servicios urbanos (transporte, alumbrado, etc.) Estos actores son productores de la ciudad por su decisión de localizarse en una ciudad y no en otra, en un área de la ciudad y no en otra.

2- Lógica política: actores que ocupan un rol representativo de la sociedad. Se encargan de cuestiones no resueltas por los comportamientos orientados por la búsqueda de ganancia, pero que son necesarias para garantizar la satisfacción de necesidades y/o el funcionamiento de la ciudad. Y por otro lado, buscan la acumulación particular de poder en pos de fortalecer y reproducir la ocupación de posiciones de toma decisiones por ciertos individuos o grupos (generalmente organizados partidariamente). Son los actores gubernamentales que producen la ciudad en forma directa o indirecta, “al establecer parámetros que orientan la acción de los actores privados: normas, planes” (Pérez, 1995, p. 9). Estos procesos suelen manifestar una tensión entre el predominio de una racionalidad pública, que pretende generar condiciones de

funcionamiento de la ciudad desde un interés general, independientemente de las lógicas particulares (económicas o políticas)”.

3- Lógica de la necesidad: ésta lógica se desarrolla fuera (total o parcialmente) del mercado y de las políticas públicas, y de cuatro maneras que pueden darse combinadas: “a) acciones individuales o colectivas directas; b) organización comunitaria, de base solidaria (...); c) organización de movimientos reivindicativos frente a los actores gubernamentales; y d) orientación hacia relaciones clientelares” (p. 9). Estos procesos son protagonizados por actores que buscan satisfacer sus necesidades y carencias de manera directa. Pueden producir la ciudad (vivienda, servicios, infraestructuras, etc.) en forma autónoma o en asociación con actores gubernamentales o mercantiles.

4- Lógica del conocimiento: este cuarto tipo (científico, técnico, ideológico) es una lógica subordinada a las otras tres, ya que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones sobre la ciudad. Estos actores pueden ser académicos, gubernamentales y técnicos-privados, y contribuyen a las decisiones de los anteriores y, en ese sentido, introducen sus propias perspectivas en ellas.

Resumiendo, la ciudad es producida por actores que se desempeñan en función de las ganancias, el poder, las necesidades y el conocimiento. Los mismos configuran categorías heterogéneas, y actúan según la comprensión que tengan de sus propias finalidades, intereses y objetivos, en un contexto determinado, y para lo cual formulan y desarrollan estrategias. Esto implica un cálculo por parte de cada actor respecto a su relación con los componentes objetivos, pero también respecto al comportamiento que pueda esperarse de los otros actores. “Las estrategias son el resultado de las relaciones que se dan entre los sistema de actores. (...) Constituyen una formalización de la acción de los actores urbanos. Son una perspectiva de su comportamiento que supone que portan un sentido o significación” (Pírez, 1995, p. 11).

Respecto a la configuración de las cuestiones, es importante resaltar este factor para analizar cómo una acumulación de demandas puntuales permitió instalar la cuestión urbana en la agenda pública de la ciudad de Funes, y el desempeño que en ese proceso ocupa cada actor. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), se puede recurrir a su “protomodelo” como recurso metodológico para analizar, por un lado, el proceso mediante el cual un tema es problematizado socialmente, transformado en cuestión e incorporado a la agenda del debate público, y por otro,

la manera en que distintos actores, desde sus respectivas lógicas (o racionalidades) de funcionamiento toman posición, deciden accionares frente a la cuestión, definen la naturaleza, intensidad y límites del área del conflicto social, es decir, pugnan por definir el problema y delimitar sus soluciones.

Según estos autores, sólo algunas de las demandas y/o necesidades de una sociedad son problematizadas. En el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda en problemas socialmente vigentes. Llamam “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”. Toda cuestión atraviesa lo que estos autores llaman un “ciclo vital”, que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”.

“A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 13).

Para los autores es posible que, ante esta situación, sectores dominantes o el propio Estado apliquen una política de “bloqueo”, negando la problematicidad del asunto, afirmando que nada podría hacerse o incluso reprimiendo a quienes intenten plantearlo. Esto implica formas de ejercicio del poder que apuntan a impedir la problematización social o su surgimiento como cuestión. También destacan la importancia de identificar qué actor reconoció a la cuestión como problemática, “cómo difundió esa visión y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión, (...) sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 14).

Además, es importante destacar, para comprender el rol que juega el Estado en el desarrollo de las cuestiones, lo que estos autores entienden por *política estatal (o pública)*. La misma, según ellos, consiste en un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés, o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p.

15). De esta intervención es que puede deducirse la direccionalidad o intencionalidad que el Estado tome ante determinada cuestión, determinando así un posible curso futuro del proceso social. Puede apoyar, legitimar y promover determinadas cuestiones, modificar o moderar algunas tendencias, negar el problema e incluso bloquear a quienes lo promuevan como cuestión.

Los actores que se encuentran involucrados en las cuestiones pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Sin embargo, pueden no movilizarse activamente para cuestionar y revertir dicha situación. Entre otros motivos, esto puede ocurrir porque el actor no percibe su condición de afectado, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Ante una situación así, pueden ser otros actores (una unidad estatal, un partido político), no “directamente” afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla, ya sea porque su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias o mejorará sus bases de apoyo político. “Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 18).

1.2 - Empresarialismo urbano y Derecho a la ciudad

Estos dos conceptos permitirán dividir, posteriormente, a los actores sociales de la ciudad de Funes en dos grupos, según el posicionamiento que hayan tomado ante el crecimiento urbano (esto se abordará en el capítulo 4). El concepto de empresarialismo urbano nos permitirá, por un lado, describir de qué manera se ha dado la configuración neoliberal de las ciudades en las últimas décadas, y por otro, identificar a los actores de la ciudad cuyos posicionamientos ante la cuestión urbana es más asimilable a esta tendencia. Por su parte, el concepto de derecho a la ciudad será planteado no tanto como herramienta para la comprensión del fenómeno, sino como horizonte aspiracional de determinadas demandas. En este sentido, se verá que muchos de sus planteamientos coinciden con las posturas de los actores que cuestionan que el crecimiento urbano esté guiado por una lógica propia de la acumulación del capital.

1.2.1 - Empresarialismo urbano: la configuración neoliberal de las ciudades y de sus gobiernos locales

El concepto de empresarialismo urbano (Harvey, 2007) constituye uno de los ejes reconocibles de las políticas de regeneración urbana, motorizadas a través de grandes proyectos que crean fragmentos exclusivos de la ciudad. Esta situación se ha verificado en los países capitalistas avanzados desde la década de 1980 y en los países latinoamericanos desde la década de 1990, bajo el influjo creciente de la globalización y de políticas neoliberales. Es una forma de regulación política y social que ha reflejado y acompañado los procesos de reestructuración de las economías capitalistas en las últimas décadas.

Ante la crisis del desarrollo fordista y del Estado de bienestar, con su consecuente desindustrialización, desempleo y austeridad presupuestaria fiscal, en muchas metrópolis del mundo se asistió a una ampliación del rol de los gobiernos locales, junto con una redefinición en las prioridades de las políticas urbanas. Estas políticas asignaron un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. La atracción de inversiones privadas se convirtió en un objetivo clave para contrarrestar la declinación económica de las ciudades y aumentar la base de sus recursos fiscales. En la fase de globalización contemporánea –ante patrones más flexibles y geográficamente móviles de acumulación del capital– se expandieron las estrategias urbanas orientadas a maximizar el atractivo del espacio local para el desarrollo capitalista y contribuir a su posicionamiento en el escenario mundial (Cuenya y Corral, 2011).

En relación con el decreciente poder del Estado - nación para la regulación de los flujos de dinero multinacional, las inversiones adoptan la forma de negociación entre capitales financieros nacionales o internacionales con poderes locales, “que hacen lo posible por maximizar el atractivo del espacio local como cebo para el desarrollo capitalista” (Harvey, 2007, p. 370). El eje que orienta el empresarialismo en los grandes proyectos se ubica en su proceso de producción, lo cual exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados, abriendo la posibilidad de crear y captar rentas y ganancias (Cuenya y Corral, 2011).

La urbanización, para Harvey (2007), debe considerarse como un “proceso social de base espacial en el que una amplia gama de actores diferentes, con objetivos y programas

completamente distintos, se interrelacionan mediante una configuración determinada de prácticas sociales entrelazadas” (p. 371).

Definido como “nuevo paradigma empresarial” en manos del sector público, el empresarialismo urbano expresa una nueva modalidad de gobernanza, que han adoptado autoridades locales de tendencias políticas diversas³ (Harvey, 2007; Borja y Castells, 1997; Rodríguez et al., 2001; De Mattos, 2009). En el campo de las políticas urbanas, eso ha significado un importante cambio en las formas de intervención en la ciudad, desde las estrategias orientadas al ordenamiento territorial, la obra pública y la prestación de servicios públicos y sociales a la ciudadanía y una orientación al sector privado.

Harvey (2007) destaca que *gobernanza* urbana hace referencia a mucho más que *gobierno* urbano. El verdadero poder para reorganizar la vida urbana, sostiene, reside en una coalición de fuerzas más amplia, dentro de la cual el gobierno local y su administración pública cumplen una función facilitadora y de coordinación. “El poder para organizar el espacio implica un proceso conflictivo que deriva de un complejo juego de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales” (p. 372). Para el empresarialismo urbano debe observarse la formación de políticas de coalición y alianzas de clase. Como ejemplo de esto, y similar a lo que ocurre en Funes, destaca que, para la autopromoción de la ciudad, suelen estar involucrada la cámara de comercio local (líderes empresariales, financieros, industriales y comerciantes y promotores inmobiliarios). Por otro lado, destaca que las instituciones educativas y religiosas, las organizaciones laborales locales, los partidos políticos y movimientos sociales también pueden influir en las políticas urbanas locales y en la promoción de la ciudad, pero suelen tener intereses y objetivos muy heterogéneos.

Tres son los principios básicos definen conceptualmente al empresarialismo urbano (Harvey, 2007):

1. Se promueve una **alianza entre “sector público-sector privado”**: a través de ella, “la promoción local tradicional se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales para intentar atraer fuentes de financiamiento externas, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo” (p. 373).

³ “La gobernanza hace alusión al hecho de que el poder para gobernar la ciudad excede al gobierno urbano; incluye una coalición amplia de fuerzas movilizadas por diversos actores sociales (empresas industriales, comercios, promotores inmobiliarios, instituciones educativas y religiosas, sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, aparatos estatales)” (Cuenya y Corral, 2011, p. 27).

2. La actividad de esa alianza público-privada está orientada por una **lógica empresarial** y, por lo tanto, posee una ejecución y diseño especulativo, lo cual implica riesgos, a diferencia del desarrollo racionalmente planificado. En muchos casos, destaca Harvey, esto implica que el sector público asume esos riesgos mientras el sector privado obtiene los beneficios.
3. El empresarialismo se centra más en la **economía política del lugar y no en la del territorio**. Por esta última, Harvey entiende al “tipo de proyectos económicos (vivienda, educación, etc.) diseñados principalmente para mejorar las condiciones de vida y de trabajo dentro de una jurisdicción determinada” (p. 374). Mientras que la construcción del lugar (centros comerciales, un parque industrial) constituyen una faceta de la estrategia de regeneración urbana, y apuntan a mejorar la base impositiva, la circulación local de ingresos y la creación de empleos.

Para Harvey (2007), entonces, el nuevo empresarialismo urbano consiste, por lo tanto, en una "alianza entre el sector público y el privado centrada en la inversión y en el desarrollo económico con la construcción especulativa del lugar como objetivo político y económico inmediato (...), y no con la mejora de las condiciones dentro de un territorio determinado" (p. 375). Sostiene que existen cuatro estrategias de empresarialismo urbano que las ciudades del capitalismo neoliberal han desplegado, y cuya combinación permite explicar "los rápidos cambios que se han producido en el desarrollo desigual de los sistemas urbanos en el mundo capitalista avanzado" (p. 375):

- I. La explotación de ventajas para la producción de mercancías y servicios, ya sea aprovechando recursos propios, la facilidad de acceso a determinados mercados o las inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que fortalecen la base económica regional.
- II. La mejora de la posición competitiva relativa a la división espacial del consumo, para atraer consumidores con dinero, mediante inversiones en innovación cultural, mejora física del entorno urbano, atracciones comerciales y para el ocio.
- III. La lucha para atraer funciones de control en las finanzas, comunicaciones y áreas de gobierno, a través de infraestructuras en transporte, comunicaciones, espacios de oficinas; todo ello para el logro de una “ciudad de la información”.

IV. La competencia por la captación y redistribución de excedentes y flujos de ayudas por parte de las administraciones centrales que, en muchos casos, contribuyen al sostén de la economía urbana en sectores como la salud y la educación, por ejemplo.

Esto configura un escenario de necesidad de innovación y regeneración urbana constante, ante el cual las formas institucionales y políticas deben adaptarse para poder “operar en un contexto de fuerte *competencia interurbana*” (p. 28). Este último concepto adquiere importancia, ya que resalta la capacidad del capital para elegir la ubicación acorde a las condiciones de producción determinadas que se dan en cada lugar. Es así que para la concreción de inversiones privadas se tiene en cuenta las diferencias en la oferta de trabajo (cantidades y cualidades), en la infraestructura disponible y recursos disponibles, en la regulación y fiscalidad públicas, entre otros factores.

Es así como, desde el punto de vista de los lugares, se ven condicionados a ofrecer a las empresas las condiciones que estas consideren necesarias para radicarse en las ciudades o permanecer en ellas. En este sentido, la *gobernanza urbana* se ha orientado así a proporcionar un “buen clima empresarial” (Harvey, 2007, p.381) y a crear todo tipo de atractivos para el capital. Teniendo esto como principal objetivo, el gobierno local termina apuntalando a la empresa privada y asumiendo parte de los costos de producción. Y, siendo que el capital tiene una movilidad cada vez más flexible, es de esperar que las subvenciones locales concedidas tiendan a aumentar, mientras se disminuye el aporte a sectores más desfavorecidos, acrecentando una mayor polarización en la distribución social de la renta.

En el caso de las ciudades, se terminan convirtiendo en espacios de absorción de los excedentes de capital. Los grandes proyectos urbanos⁴ son una herramienta de creación y captación de rentas y ganancias, que necesita de la “articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes

⁴ “Al igual que el propio empresarialismo, los grandes proyectos responden a procesos socioeconómicos más amplios que se han verificado a escala planetaria en los últimos treinta años, entre los cuales nos parece relevante resaltar: i) los requerimientos funcionales y de aglomeración en espacios estratégicos por parte de las empresas líderes vinculadas a los sectores más activos e internacionalizados de la economía urbana; ii) las demandas de calidad de vida, confort, exclusividad y autosegregación por parte de la élite ganadora de la nueva economía (cuadros gerenciales y tecnocráticos de las empresas líderes allí localizadas, turismo internacional, usuarios locales de altos ingresos); iii) la creciente avidez por parte de capitales altamente especulativos que consideran a la tierra como un medio privilegiado para su valorización” (Cuenya y Corral, 2011, p. 29).

privados” (Cuenya y Corral, 2011, p. 29). Para estas autoras, hay un encadenamiento entre las siguientes cuatro operaciones:

- I) el fraccionamiento de grandes extensiones de tierras públicas vacantes,
- II) la comercialización de las parcelas resultantes bajo nuevas normas urbanísticas,
- III) la construcción de edificios de alta gama,
- IV) la posterior venta de los inmuebles a usuarios de elevado poder adquisitivo.

Estas operaciones permiten a los agentes privados involucrados la posibilidad de capturar las plusvalías y ganancias que se generan, precisamente, por efecto de los cambios urbanísticos que tienen lugar en el área. Cuando los terrenos pasan de un uso a otro que es superior (rural a urbano o industrial, por ejemplo) y/o aumentan su capacidad de edificación, suben rápidamente sus precios y se crean las condiciones propicias para prácticas especulativas orientadas a capturar esos incrementos de valor del suelo. Se destacan que dos tipos de prácticas especulativas pueden ponerse en práctica en los grandes proyectos urbanos: la “especulación pasiva”, también llamada “especulación del suelo”, y la “especulación inductiva” o “especulación inmobiliaria” (Jaramillo, 2003):

- La primera es ejercida por los propietarios del suelo, que disponen el suelo (o lo compran) antes de que se generen los aumentos de precios y, sin realizar ninguna acción productiva, lo venden luego, apropiándose de las plusvalías⁵.
- El otro tipo de especulación es ejercida por actores capaces de incidir en el precio del suelo dentro de ese espacio, generalmente ejercida por dos tipos de agentes: por un lado, los promotores/desarrolladores que compran el suelo a precios de un uso que arroja rentas moderadas y luego de su acción transformadora venden el espacio construido con los precios que corresponden a ese nuevo uso jerarquizado, es decir, con rentas superiores (Jaramillo, 2003, p. 59); por otro, “el gobierno local, que invierte en obras de infraestructura para acondicionar el suelo y aprueba normativas asignando nuevos usos y coeficientes constructivos” (Cuenya y Corral, 2011, p. 29).

⁵ En los grandes proyectos el primer rol suele corresponder al Estado nacional, en tanto propietario mayoritario de grandes extensiones de tierras que quedan desafectadas de sus usos previos (ferrocarriles y puertos) y que se ponen a la venta para usos jerárquicos.

El Estado despliega los dos tipos de especulación que afectan al mercado del suelo. Sin embargo, una de las herramientas que es importante destacar es la de captura de plusvalías, como forma de recuperar parte de la ganancia que generan las actuaciones públicas del gobierno local invirtiendo en obras de infraestructura y aprobando normativas urbanas que valorizan el suelo. Esta contraparte fiscal puede y debe ser utilizada en beneficio de la comunidad.

Como se verá en capítulos posteriores, la conceptualización presentada en este apartado tiene grandes similitudes con el caso de estudio, la ciudad de Funes. Fundamentalmente, las alianzas entre actores económicos con gobiernos locales para promover la ciudad como lugar atractivo a inversiones privadas; el desarrollo de grandes urbanizaciones, vinculadas a la especulación inmobiliaria; la puja por cambios en los usos del suelo, con la consecuente apropiación de plusvalías; y todo esto en un contexto de fuerte competencia interurbana.

1.2.2 - Derecho a la ciudad

Harvey (2013) plantea el concepto de Derecho a la Ciudad, aprovechando el resurgimiento del interés por las ideas del francés Henri Lefebvre⁶ sobre este tema y la proliferación en todo el mundo de movimientos sociales que reivindican tal derecho. Según el autor, a pesar de vivir en una época en la que los derechos humanos se han situado en primer plano como modelo político y ético, la promoción y protección de los mismos suelen formularse en términos individualistas y basados en la propiedad. De esta manera, no cuestionan la lógica del mercado liberal y neoliberal hegemónica ni los tipos neoliberales de legalidad y de acción estatal, y la propiedad privada y la tasa de ganancia priman sobre los demás derechos. Para el autor:

“La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse de qué tipo de personas queremos ser, el tipo de relaciones que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. El derecho a la ciudad, por lo tanto, es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos. Es, además, más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (p. 20).

⁶ En 1967 Henri Lefebvre publica un libro con el nombre “Derecho a la ciudad” para denunciar las consecuencias negativas en las urbes de los principios de la economía capitalista

Retomando a Marx, Harvey (2013) plantea cómo el capitalismo descansa sobre la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio), cuyo logro exige a los capitalistas producir un excedente. Esto implica que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Y, a su vez, como ya se señaló anteriormente, se da la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobre producto que genera continuamente.

La política del capitalismo se ve afectada por la perpetua necesidad de encontrar campos rentables para la producción y absorción de un excedente de capital. Los capitalistas, tal como lo describe Harvey (2013), comienzan invirtiendo una cierta cantidad de dinero que, al cabo de un tiempo, recuperan aumentada (con un beneficio), y a continuación deben decidir qué hacer con el dinero adicional ganado. Esto implica un dilema: o reinvertirlo para obtener de nuevo más dinero, o consumirlo. Las leyes de la competencia les obligan a reinvertir al menos una parte, para no ser derrotados y desplazados por quienes sí lo hagan; de manera que para que un capitalista siga siéndolo, debe invertir parte de su excedente en obtener un excedente aún mayor. Esto se corresponde con el concepto propuesto por Harvey (2004) de *ajuste espacio - temporal*⁷, el cual a su vez se relaciona con el concepto de *acumulación por desposesión*, una reinterpretación que hace de la noción de Marx de *acumulación originaria del capital*. Estos conceptos revelan una amplia gama de procesos:

“(...) la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad (común, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito” (Harvey, 2004, p. 113).

⁷ Este concepto implica que “la sobreacumulación en un determinado sistema territorial supone un excedente de trabajo (creciente desempleo) y excedente de capital (sobreabundancia de mercancías en el mercado que no pueden venderse sin pérdidas). Estos excedentes pueden ser absorbidos por: a) el desplazamiento temporal a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación y b) desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevos mercados” (Harvey, 2004, p. 101).

Supone una solución a las crisis capitalistas a través del “aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales del trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios de acumulación del capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (...)” (Harvey, 2004, p. 102)

El Derecho a la ciudad, entonces, puede ser presentado como la contracara necesaria con la cual hacer frente a la especulación inmobiliaria y urbanística. Tal como lo define la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos⁸ (CGLU), partiendo de las premisas establecidas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad⁹, los principios por los que se rige este derecho implican una gestión democrática de las urbes, a las que se adjudica una función social de la que todos los habitantes se benefician. Toda la ciudadanía tiene "derecho a participar en la propiedad del territorio urbano", ya que los espacios y bienes públicos y privados de la urbe deben utilizarse "priorizando el interés social, cultural y ambiental". De igual modo, se recoge que las ciudades deben ser "un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales", garantizados a todas las personas, si bien se reconoce una protección especial a grupos y personas en situación vulnerable. Para completar este derecho, se aboga por el compromiso social del sector privado y el impulso a la economía solidaria.

⁸ Disponible en: <https://www.uclg.org/es/media/news/derecho-la-ciudad-que-es-de-donde-surge-y-quien-va-dirigido>

⁹ Es un articulado en el que se enumeran los derechos humanos fundamentales que las urbes deberían reconocer, proteger y realizar, junto con una serie de compromisos municipales para que sea así. En concreto, el Artículo 1 recoge cinco características necesarias para el cumplimiento del derecho a la ciudad.

- Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa. Junto con esto, se debe preservar la memoria y la identidad cultural.
- La urbe es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado, puesto que pertenece a todos sus habitantes.
- Las ciudades y las autoridades nacionales adoptarán las medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr de manera progresiva la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Incluso aunque para ello hayan de aprobarse medidas legislativas y normativas.
- Se considera urbe a "toda villa, aldea, capital, localidad, suburbio, ayuntamiento o pueblo que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter Municipal o Metropolitano, tanto sea urbano, semirural o rural".
- Se estima como ciudadanos y ciudadanas a "todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades".

CAPÍTULO 2 - La cuestión urbana: la agenda global al respecto y las tendencias de las ciudades en América Latina y la Región Metropolitana de Rosario (RMR)

2.1 - Objetivos del Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana: los acuerdos globales en torno a la cuestión urbana

Uno de los principales reclamos de algunos actores de la ciudad de Funes es la falta de planificación del crecimiento urbano. Al momento de formular un Plan Estratégico Urbano Territorial de un municipio es importante tener en cuenta las agendas internacionales en torno a la cuestión (Martino, 2018). Actualmente, la misma está marcada por los objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015)¹⁰ y la denominada Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas Hábitat III, 2016). Sin embargo, estas agendas sirven de lineamientos generales para los Estados en sus diferentes niveles, pero estos acuerdos globales afrontan el desafío de ser adaptados a nuestra realidad regional y a la escala local.

En relación al desarrollo urbano territorial, los ODS se vinculan mediante el objetivo 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, que apunta a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Entre las metas de este objetivo se destacan:

- Asegurar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, con atención en las personas más vulnerables (mujeres, niños, etc.).

¹⁰ Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible son objetivos universales e integradores que guían la implementación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre del 2015. Estos objetivos son el resultado de un proceso de negociación que se llevó a cabo después de la Cumbre de Río + 20 (2012), integran los asuntos pendientes de los objetivos de Desarrollo del milenio (2000/2015) orientados a erradicar la pobreza extrema, y apuntan a una solución más global y compleja al abordar la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la paz, la igualdad de género, el saneamiento, la energía, el trabajo y el crecimiento económico, la industria e innovación, las desigualdades, el consumo y la producción, la acción por el clima, la vida submarina y de ecosistemas terrestres, la paz y la gobernanza, junto a las alianzas para lograr los objetivos.

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles.
- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir el número de muertes y de afectados por desastres, así como las pérdidas económicas directas vinculadas al PBI, con acento en la protección de pobres y personas vulnerables.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales.
- Proporcionar acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres, niños, personas de edad y con discapacidad.
- Apoyar los vínculos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Implementar acciones para promover la inclusión, el uso eficiente de recursos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la resiliencia ante desastres y la gestión integral del riesgo de desastre.
- Apoyar la construcción de edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Los ODS y sus metas presentan indicadores mundiales elaborados por el Grupo Interinstitucional y de expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados en el marco de la Comisión de estadística de Naciones Unidas en marzo de 2016. Sin embargo, cada país presenta los ODS con sus metas adaptadas e indicadores según nivel de desarrollo. Argentina, por ejemplo, lo hizo en julio de 2017, a través del Informe voluntario Nacional - Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación.

La Nueva Agenda Urbana, por su parte, se origina en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) llevada a cabo en octubre de 2016 en Quito y organizada luego de que las Naciones Unidas le encomendaron a ONU-Hábitat desarrollar el objetivo 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”.

La aplicación efectiva de la NAU debe darse a través de políticas urbanas que promuevan un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible a incorporar en las estrategias y los planes de desarrollo integrado. Este modelo plantea que debe darse una interconexión entre las

dimensiones espacial, social, económica, medioambiental, cultural y de gobernanza. Esto propiciaría una economía competitiva, una calidad de vida elevada y la sostenibilidad del medio ambiente.

Es importante detallar estas dimensiones brevemente, porque pueden dar cuenta del sustento que tienen las demandas de determinados actores de la ciudad de Funes, en un contexto de gran crecimiento urbano y demográfico sin una adecuada planificación:

Dimensión espacial: se orienta a la integración de los sistemas territoriales y urbanos, y de las funciones urbanas y rurales, promoviendo el ordenamiento y el uso sostenible de los recursos naturales y la tierra. Con el objetivo de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios, y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, se promueve un ordenamiento urbano y territorial integrado. En ello se incluyen los principios de equidad, policentrismo, conectividad, densidades adecuadas, múltiples usos del espacio, y usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas.

Siguiendo esta línea, se pone énfasis en la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, las zonas urbanas, periurbanas y rurales, mediante la movilidad y el transporte sostenibles; se propone garantizar el derecho a una vivienda adecuada para toda la población, fomentando la seguridad en la tenencia de la tierra; se plantea prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales; se prioriza la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, que contribuyan a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales, la participación política, la cohesión social, la inclusión y la seguridad. Y, finalmente, se impulsa el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica y sostenible.

Más allá de la dimensión espacial, la NAU desarrolla otros postulados vinculados a las dimensiones social, ambiental, económica, cultural y de gobernanza.

Dimensión social: propone una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades. Busca promover la integración y garantizar que todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades; el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada; el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como a los bienes públicos y

servicios de calidad; la seguridad alimentaria y la nutrición; la salud; la educación; las infraestructuras; la movilidad y el transporte; la energía, la calidad del aire y los medios de vida.

Dimensión ambiental: se plantea cambiar el enfoque reactivo por uno más proactivo, con políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, que reduzcan la vulnerabilidad, aumenten la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y humanos, y fomenten la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Dimensión económica: en relación a lo anterior, reconoce que el crecimiento económico inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano. Recomienda, además, aumentar la productividad económica mediante una transición progresiva hacia sectores de alto valor añadido, promoviendo la diversificación, la modernización tecnológica, la investigación y la innovación.

Dimensión cultural: la NAU señala que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante al desarrollo sostenible de las ciudades. En ese sentido, se compromete a promover la cultura y el respeto ante la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos.

Dimensión de gobernanza: se propone incorporar el desarrollo urbano y territorial sostenible en las estrategias y los planes de desarrollo integrado y entre distintos niveles y escalas de administración política. Fomenta una mayor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno.

Sin embargo, en simultáneo a la Conferencia de Hábitat III, se desarrollaron diferentes encuentros críticos (Rodríguez y Sugranyes, 2017) a la versión oficial de la NAU, como el Foro Social Resistencia Hábitat III (movimientos sociales) y el Hábitat 3 Alternativo (sectores académicos iberoamericanos).

En estos espacios alternativos se critica la falta de prioridades e instrumentos claros de la NAU para su implementación, así como la ausencia de un marco preciso que pudiera ser aplicado

por los Estados, no quedando claro el rol de los gobiernos locales en gestionar las ciudades de las cuales son responsables.

Además, se le objeta que es un documento atemporal con postulados genéricos (desarrollo urbano sostenible para la inclusión social, prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos, desarrollo urbano resiliente ambientalmente sostenible) y alejado de los problemas concretos de las ciudades (la mercantilización del suelo y la vivienda, las desigualdades en las ciudades, la insostenibilidad del modelo de urbanización, etc.).

También se resalta que no se han tratado temas esenciales para el desarrollo y la sostenibilidad de los asentamientos humanos, como las dificultades de acceso al suelo urbano y el concepto de Derecho a la Ciudad, que queda apenas esbozado, lo que redundaría en muchas dificultades para su cumplimiento.

2.2 - Las ciudades en América Latina y Argentina: principales tendencias

En este marco global, es importante pensar y adecuar los ODS y la NAU a nuestra realidad regional latinoamericana y en particular a los gobiernos locales, en un contexto donde las ciudades afrontan una gran transformación, que en este siglo adquirió una enorme velocidad (Martino, 2018). Es importante, por lo tanto, reflexionar sobre las tendencias emergentes y los principales desafíos que las ciudades enfrentarán en el futuro, constituyendo la base para pensar y planificar posibles estrategias y líneas de acción para alcanzar un desarrollo urbano territorial sostenible.

Con ese fin, Martino (2018), presenta una visión general sobre las tendencias más significativas en América Latina y Argentina:

- La creciente urbanización y el modelo insustentable de crecimiento urbano.
- La pobreza y la profundización de las desigualdades sociales y territoriales.
- La vulnerabilidad de las ciudades al cambio climático.
- Una economía centrada en el sector primario, con bajo PIB generado por las ciudades.
- La recentralización municipal y pérdida de autonomía municipal.

América Latina es la región más urbanizada y la más desigual del planeta. Es donde las diferencias entre quienes más tienen y quienes menos se encuentran más profundizadas. Según el Informe anual del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU –

HABITAT, 2012), más del 80 % de su población vive en ciudades. El mismo calcula que la tasa de urbanización en la región será de cerca del 89 % de la población en el 2050¹¹.

De Mattos (2007), por su parte, sostiene la tesis de que la metamorfosis urbana que vienen experimentando las ciudades en las últimas décadas, en particular las latinoamericanas, se deben al impacto de un conjunto de rasgos constitutivos del modelo de desarrollo que se ha configurado en lo que el autor denomina una nueva fase de modernización capitalista. La globalización, la informalización, el empleo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y una generalizada aplicación de una nueva concepción de gestión pública tienen su impacto en las ciudades.

Este autor plantea que la transformación morfológica de las principales ciudades latinoamericanas, parece evolucionar desde un modelo de ciudad cuyo referente era, principalmente, la ciudad compacta de corte europeo, hacia una ciudad difusa, que muestra una mayor afinidad con el patrón que caracteriza a las grandes aglomeraciones norteamericanas. Sostiene que, al establecerse y consolidarse en estas ciudades ciertas condiciones generales (liberalización económica, subsidiaridad estatal, automovilización, intensificación de las comunicaciones, etc.), también en América Latina estarían incidiendo en el desencadenamiento de tendencias análogas y que, por lo tanto, terminarían por conducir a una morfología urbana similar. De Mattos (2007) identifica 5 tendencias constitutivas para las ciudades latinoamericanas, con sus consecuentes efectos urbanos genéricos:

1. La multiplicación continua de flujos, con alta autonomía, hacia diversos lugares del espacio mundial de acumulación; el aumento de empresas-red globales que dispersan sus nodos a escala mundial, y la conformación de una organización productiva en nodos y redes, provocan en determinadas ciudades, consideradas como estratégicas para la valorización del capital, cambios sustantivos en la estructura, organización básica y funcionamiento de cada una de ellas, y ha redefinido su patrón urbano.
2. La difusión global de las TICs y la generalización de la movilidad; la estructuración reticular y ampliación del campo metropolitano de externalidades, la mayor autonomía para

¹¹ Quilodrán, G. (13 de octubre de 2018). La necesidad de coordinar planificación urbana con políticas de arraigo y desarrollo. *LA Network*. Recuperado el 7 de mayo de 2020 de: <https://la.network/la-necesidad-de-coordinar-planificacion-urbana-con-politicas-de-arraigo-y-desarrollo-local/#?platform=hootsuite>

negocios inmobiliarios bajo las políticas de liberalización económica y subsidiaridad estatal, afirman condiciones mucho más favorables para ampliar las alternativas de localización urbana de las familias, así como de las sedes y de los procesos productivos empresariales, lo cual ha estimulado y generalizado la tendencia a la metropolización expandida en las grandes aglomeraciones urbanas.

3. La liberalización y desregulación de los mercados de trabajo, en pos de mejores condiciones para la valorización del capital; el crecimiento de un sector servicios, en el que coexisten empleos de muy altas y muy bajas remuneraciones, con aumento de la precarización y la informalización laboral provocan una mayor segmentación, precarización e informalización de los mercados de trabajo, han contribuido a la consolidación de una ciudad desigual, donde la homogeneización de las áreas de residencia de grupos cada vez más ricos, convive con una mayor fragmentación y “tugurización” y con la irrupción de nuevas formas de pobreza y de exclusión social.
4. La financiarización de la economía mundial e intensificación de la libre movilidad del capital en pos de lugares para su mejor valorización, así como la aplicación de principios de subsidiaridad estatal en nuevas concepciones de gestión pública, ha generado un continuo crecimiento de los negocios inmobiliarios, lo cual impone una lógica estrictamente capitalista al desarrollo urbano, aumentando en forma significativa la importancia de la inversión privada en la actual metamorfosis urbana.
5. Estos negocios inmobiliarios tienen una influencia creciente en la metamorfosis urbana. La dispersión generalizada de nodos de empresas transnacionales hacia ciudades en proceso de globalización, homogeneiza el paisaje urbano en el que se localiza un conjunto de artefactos arquitectónicos emblemáticos de la nueva modernidad, lo cual contrasta con extensas áreas tugurizadas, marcadas por la pobreza, la exclusión social y la degradación y fealdad ambiental.

El proceso de suburbanización en América Latina ha provocado, desde mediados del siglo XX, el movimiento de ciudades dispersas (Parussini, 2013). Esto fue determinado, en gran medida, por un proceso migratorio de población rural empobrecida hacia la periferia de las áreas urbanas, atraídas por mayores oportunidades de actividad laboral y prosperidad económica. Es así, a través de estos procesos, que comienza a conformarse un hábitat informal suburbano, como son las villas

miseria o de emergencia en Buenos Aires y Rosario, las favelas en Río de Janeiro y los cantegriles en Montevideo, entre otros ejemplos.

Szajnberg (2005, citada en Parussini, 2013) sostiene que en el proceso de globalización, la suburbanización latinoamericana presenta un factor en común con el modelo anglosajón. Una franja de sectores medios y medios-altos focaliza sus expectativas urbanas en la periferia de las ciudades. Al ser estos sectores los que poseen una importante masa salarial de las actividades emergentes del proceso de globalización, “posicionan sus capitales en nuevos objetos urbanos relacionados con el consumo y las nuevas formas de residencia suburbana” (p. 109). Esta autora señala además cuáles considera que son las causas del crecimiento metropolitano en América Latina:

- “las políticas habitacionales, las cuales promovieron la radicación de los sectores de ingresos bajos y medios en tierras periféricas;
- las políticas de transporte masivo, como el ferrocarril y la promoción del transporte automotor mediante autopistas;
- la naturaleza fragmentada del gobierno, en unidades territoriales diferentes dentro de la metrópolis urbana;
- y las tendencias de la población en materia de estilos de vida suburbana, que prioriza el contacto con la naturaleza y el rechazo de los impactos negativos de la vida urbana” (Szajnberg, 2005, citada en Parussini, 2013, p. 110).

En el caso de Argentina, un primer proceso de expansión urbana se dio con la llegada de inmigrantes a finales del siglo XIX y principios del XX. Otra etapa del mismo fue hacia mediados de siglo, con el crecimiento de la producción industrial, motivo por el cual mucha población rural se desplaza hacia las ciudades en las cuales se desarrolla esta actividad, en busca de empleo. En este período, muchos nuevos barrios se localizan en los alrededores de las estaciones del ferrocarril y a lo largo de los accesos a la ciudad. Ya a partir de mediados de la década de 1970, y con la puesta en marcha de un proceso de valorización financiera y políticas neoliberales, promovidas por la dictadura militar, cambia el patrón de acumulación, por lo que muchas industrias cierran y otras se relocalizan, para descomprimir la conflictividad obrera en las principales urbes del país.

En la década del 90, se consolida el proceso de suburbanización a través de la especulación inmobiliaria. Estas nuevas áreas suburbanas fueron fomentadas por la reestructuración económica, las políticas de ampliación y desregulación, los cambios en las tecnologías de la

información y promovidos por la iniciativa privada constituyendo así a los territorios periféricos en espacios demandantes de nuevos artefactos urbanos (Parussini, 2013). El producto de la mencionada especulación es la inseguridad ciudadana y la preferencia e impulso de un modelo de vida en relación con la naturaleza, por lo cual se promueven nuevos barrios cerrados, clubes de campo, grandes centros comerciales, áreas especiales para la recreación y el deporte y complejos de oficinas.

Svampa (2005) sostiene que existe una nueva lógica de reterritorialización del poder, que va reconfigurando geopolíticamente el espacio contemporáneo bajo la tipología del "enclave"¹². La misma se basa en el paradigma de la seguridad y del control, y encuentra uno de sus dispositivos más generalizados en el muro. En sus diferentes modalidades, la forma "enclave" se expande cada vez más, reconfigurando las fronteras del espacio contemporáneo. Así, mientras un archipiélago designa un sistema de islas conectadas, el enclave es una isla en sí misma, separada o segregada del resto del espacio social o nacional. La hipótesis del enclave permite abarcar fenómenos urbanos contemporáneos que, más allá de estar atravesados por diversas lógicas, presentan el rasgo común de constituirse en espacios o zonas de excepción, donde la extraterritorialidad es la regla.

En la Argentina de los '90, estos enclaves privados se expandieron en un contexto de aumento de las desigualdades sociales, de reconfiguración del Estado, a partir del vaciamiento de lo público y la mercantilización (privatización) de los servicios básicos, como la salud, la educación y la seguridad. Esta última, según la autora, se convirtió en un valor de cambio, y en un bien cada vez máspreciado, cuya posesión marca las fronteras sociales y las diferentes categorías de ciudadanía. Los "countries" y los barrios privados serían así la "expresión más radical de un modelo liberal de ciudadanía patrimonialista, ligado a la figura del ciudadano propietario"¹³. Este modelo atrajo a las clases medias altas y también a sectores de las clases medias ajustadas, en el marco de una ideología profundamente individualista, donde la cuestión del estatus y de la seguridad aparecían interconectadas.

¹² Svampa, M. (18 de abril de 2009). *Los muros de la exclusión*. En *Ñ*; revista de cultura n° 290, pág. 10-11. Recuperado el 7 de mayo de 2020 de: <http://www.iade.org.ar/noticias/los-muros-de-la-exclusion>

¹³ *Ídem*.

Por último, sostiene esta autora, la forma enclave potencia y se nutre del avance de lo privado sobre lo público. Ya sea porque se manifiesta como un dispositivo de control y disciplinamiento sobre las poblaciones consideradas “peligrosas”; o como un dispositivo de apropiación, por parte de una empresa o agente privado, que avanza sobre el espacio público. Así, la expansión de la lógica del enclave implica una estrategia de “apartheid” de las poblaciones y países de mayores ingresos, en un contexto de aumento de las desigualdades y la exclusión y, a la vez, como una inflexión importante en la reconfiguración de la relación entre lo público y lo privado, como un avance cada vez más ambicioso, en el proceso de expropiación y colonización de lo público por lo privado.

La RMR no está exenta de estas dinámicas globales y regionales. Es una de las tres zonas metropolitanas más importantes del país, con una economía dinámica, una amplia actividad industrial y de servicios, y con importante inserción en el comercio internacional al ser una de las principales regiones exportadoras de granos del mundo, a través de sus puertos. Por estos motivos, entre otros, es que en el área se replican muchas de las tendencias que se han ido detallando, y que serán revisadas en el siguiente apartado.

2.3 - La expansión suburbana en la Región Metropolitana de Rosario (RMR)¹⁴

Como detalla Barenboim (2011), analizando la historia del proceso de expansión y transformación urbana de la ciudad de Rosario, los cambios estructurales ocurridos en el país, a partir de la Ley de Convertibilidad y la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados, impactaron en las economías regionales y locales, conduciendo a una

¹⁴ Si bien el informe del ECOM (2014) habla de Área Metropolitana de Rosario (AMR), en este trabajo se utilizará el concepto de Región Metropolitana de Rosario (RMR), en consonancia con los estudios de Bragos et. al (2015) y Galimberti (2015). Como plantea el Plan Estratégico Metropolitano de Rosario, el territorio metropolitano no es algo dado a priori, sino que es una construcción social, resultado de las estrategias de organización de los actores y del tipo de instituciones que conforman el territorio, al cual se lo considera como una estructura compleja e interactiva.

El concepto de Área Metropolitana, dependiente del binomio centro-periferia, y caracterizado por la ciudad central, la cual en su proceso de expansión tiende a absorber a otros poblados, resulta desbordado por el desarrollo de una urbanización multiescalar, como plantea Borja (2012). Por lo tanto, para referirnos a estas interconexiones territoriales, es más propicio el término Región Metropolitana (Castells, citado en Galimberti, 2015).

Pírez (citado en Galimberti, 2015) también diferencia ambos conceptos. El Área Metropolitana se caracteriza por la mancha urbana que abarca más de una jurisdicción político administrativa (vinculado esto al concepto de conurbación). Su delimitación se vincula al continuo físico de la ciudad (continuidad y contigüidad). Por su parte, el concepto de Región Metropolitana es más amplio y abarcativo. Aborda además a localidades que, a pesar de tener un tejido urbano distante entre sí, tienen interacciones y flujos cotidianos.

transformación de la realidad de los territorios en los años '90. Estos procesos se caracterizaron por la falta de participación e información, ante la ausencia del Estado, fueron acompañados por una *“planificación por omisión”*, donde las transformaciones quedaron libradas a las fuerzas del mercado. Apareció así un nuevo eje de interés, la generación de “ciudades competitivas”. Por otro lado, la estabilidad relativa, característica de esta década, facilitó la realización de grandes inversiones privadas y públicas.

En general en la Argentina se ha producido, en las últimas décadas un cambio en el modelo de ciudad, cada vez más extensiva. Esto implica una mayor ocupación de suelo, viviendas unifamiliares en lo que antes era el exterior de las ciudades, y un crecimiento de las infraestructuras de transporte, carreteras y autovías, con la consiguiente fragmentación del territorio (Barenboim, 2011, 2012, 2013).

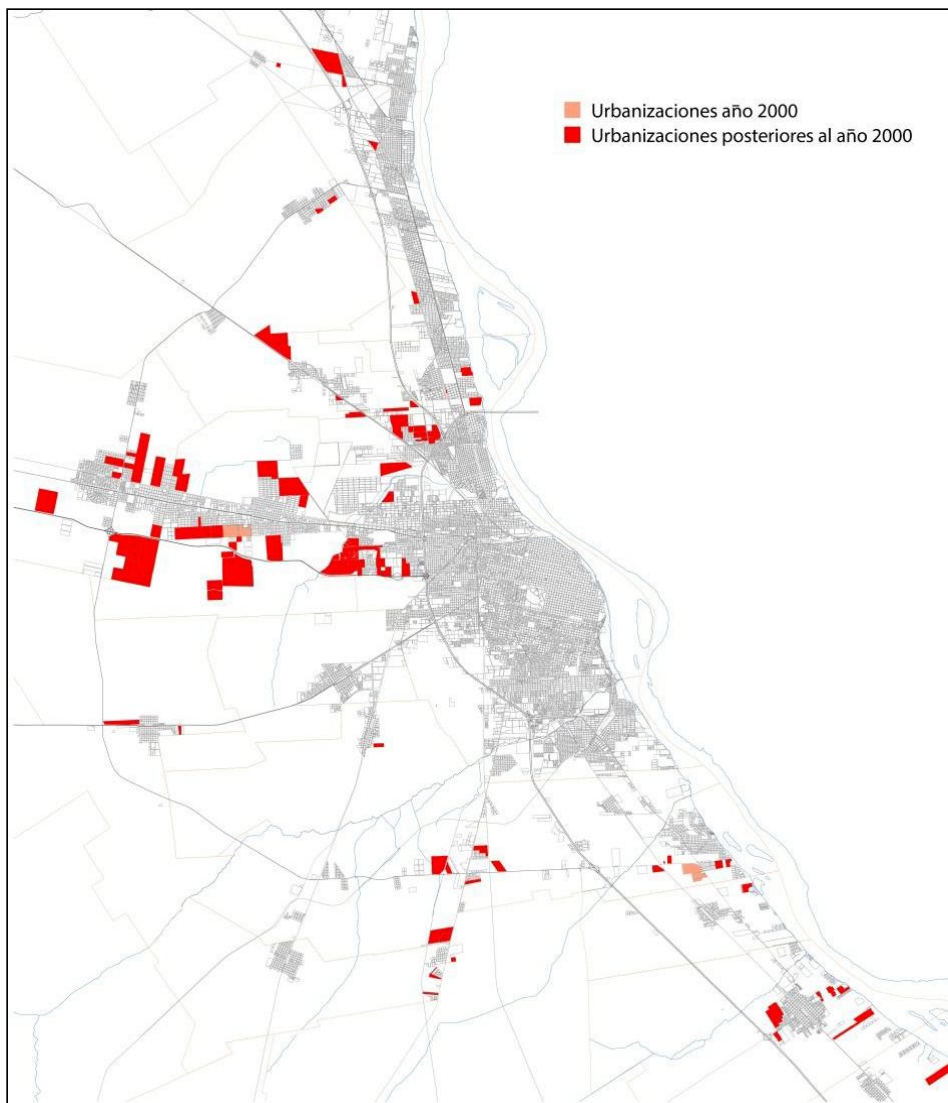
En las primeras dos décadas del siglo XXI, en la RMR, como sostienen Bragos et al. (2015), coincidiendo con Barenboim (2011), se acentuó el modelo de “ciudad extensa”, con la aparición de nuevos desarrollos inmobiliarios en las distintas localidades que la conforman. Estos emprendimientos promueven un único patrón residencial de baja densidad (la vivienda individual en parcelas que permiten contar con mayor disponibilidad de “verde”) y el uso del automóvil particular como medio preferente de la movilidad. Las localidades que históricamente fueron el centro de recreación y esparcimiento de la población rosarina se convierten en lugares de residencia permanente con nuevas demandas de servicios y equipamientos.

Estas demandas están presentes en prácticamente todas las localidades de la región, donde las plantas urbanas se extienden en la medida en que aparecen estos nuevos proyectos inmobiliarios. La ausencia de instrumentos y políticas de ordenamiento adecuados agravan esta situación. Es así como la extensión de las áreas urbanizadas es el resultado de la puesta en marcha de iniciativas aisladas de los emprendedores inmobiliarios sin preocupación alguna por el tipo de ciudad que se está construyendo. Al profundizarse este modelo, se pone en evidencia sus limitaciones, alejándose del propósito de un desarrollo urbano sostenible (Bragos et al, 2015).

Estos autores destacan como particularidades de la expansión urbana en la RMR las siguientes características: suburbanización, monofuncionalidad, consumo excesivo de suelo y energía, entre otras cuestiones. Como puede verse en la imagen a continuación, gran parte de las

nuevas urbanizaciones desde los años 2000 se dan en el cuadrante noroeste de la RMR, correspondiente a las localidades de Funes y Roldán.

Imagen 1. Expansión de las áreas urbanizadas en la RMR



Fuente: Bragos et al. (2015)

Este proceso de expansión suburbana dentro de la RMR comienza a manifestarse hacia fines de la década de los noventa. Hasta ese momento, el crecimiento urbano por extensión se había manifestado en prácticamente sólo tres localidades: Funes, Roldán y Pueblo Esther. Hacia fines de la década de los años sesenta y comienzo de los setenta, se da inicio a un proceso expansivo en la localidad de Funes, cuyo rol hasta ese momento había sido el de centro recreativo estival y de fin de semana de la población rosarina. El crecimiento del área urbanizada tiene lugar con ese mismo propósito: ofrecer nuevo suelo suburbano para dar respuesta a la

demanda de sectores de la población rosarina para construir su segunda vivienda o vivienda de fin de semana. Esta tendencia que se registra en Funes toma fuerza también durante los sesenta y setenta en la localidad de Roldán y en la de Pueblo Esther (Bragos et al., 2015).

Estos autores sostienen que este primer momento expansivo de los sesenta/setenta se caracterizó, fundamentalmente, por el modo en que se manifestó:

- Operaciones de loteos sin equipamiento, excepto el espacio público (plaza) que, en general, se ubicaba en el borde del nuevo sector suburbano con el área rural.
- Los proyectos se presentaban y aprobaban directamente en la Dirección de Catastro de la Provincia, muchas veces sin conocimiento de la autoridad local.
- Comercialización de los lotes en muchas cuotas, lo que los hacía accesible a distintos sectores que componían la demanda (Bragos et al., 2015).

Un segundo momento se manifiesta hacia mediados de los noventa en esas mismas localidades, que ya habían sido seleccionadas para la recreación de la población rosarina, particularmente durante los fines de semana y los meses de vacaciones en el verano. La extensión de las áreas urbanizadas obedece al mismo propósito: nuevo suelo suburbano disponible para la construcción de la segunda vivienda. Esta etapa expansiva de los noventa presenta otras características, que la diferencian del primer momento:

- Se trató, en general, de urbanizaciones cerradas, que configuraron nuevos enclaves en el territorio (barrios cerrados y clubes de campo, con sus respectivos equipamientos recreativo - deportivos).
- Estos proyectos fueron tramitados directamente con autoridades locales, las cuales promovieron ordenanzas específicas o modificaron las ya existentes para dar lugar al desarrollo de este tipo de emprendimientos.
- Estos nuevos desarrollos se promocionaron como garantía de acceso a un ambiente "verde" de calidad, seguro y comercializados en plazos propuestos por los mismos emprendedores (Bragos et al., 2015).

Una diferencia a destacar entre ambas etapas, además, es que en la primera, los destinatarios de emprendimientos de loteos han sido sectores medios de la población, mientras

que en la segunda, los destinatarios son ya sectores de la población de ingresos medio - altos y altos, tanto en su condición de usuarios o de inversores.

El segundo momento fue interrumpido por la crisis económica de fin de siglo XX y principios del XXI, que impactó negativamente en todos los rubros de la economía y en prácticamente todos los sectores de la población. La industria de la construcción y la actividad del mercado inmobiliario no escaparon a esta situación general y, por lo tanto, su dinámica se resintió: se paralizaron o ralentizaron emprendimientos en marcha y no aparecieron nuevos proyectos a ejecutar. La reactivación económica que se inició a partir del 2003 volvió a incentivar el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de distinto tipo y para distintos sectores sociales.

Los grandes excedentes de capital extraordinarios que generó la actividad agropecuaria demandaron otros rubros de la economía para seguir reproduciéndose, ya que la actividad financiera no era muy rentable y generaba desconfianza (esto último a causa de que todavía estaba muy presente la experiencia de la casi confiscación de fondos bancarios durante la crisis económica). El valor que rápidamente fue adquiriendo la propiedad inmobiliaria (suelo y/o vivienda) y el escaso atractivo del mercado financiero, convirtió a la propiedad en un nuevo y apreciable activo financiero.

Por otra parte, los ahorros familiares también buscan ser invertidos para mantener su valor. Esta situación, junto con la mejora económica experimentada por otros sectores asalariados reactiva una demanda contenida de los sectores medios: el requerimiento de suelo urbanizado para construir la vivienda propia. Esta demanda se incrementa hacia el año 2012, cuando se pone en marcha, desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), del Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario, que financia la construcción de la vivienda familiar. Es entonces la nueva situación económica creada la que impulsa el inicio de este tercer momento que profundiza el proceso expansivo anterior, iniciado en los noventa (Bragos et al, 2015).

Como puede verse en la imagen 1, el hecho de que gran parte de las nuevas urbanizaciones se localicen en el cuadrante noroeste de la RMR puede vincularse con las mejoras en la conectividad interregional que significó la construcción de la Autopista Rosario - Córdoba, que une Rosario con las localidades de esta zona: Funes y Roldán. La aparición de nuevas áreas (sub)urbanizadas también tiene lugar en otros sitios de la RMR, también asociadas a las mejoras en la conectividad vial, como es el caso de la ciudad de Victoria, a partir de la construcción del

puente inaugurado en 2003, que une esa ciudad con Rosario. La ejecución de estas dos grandes obras de infraestructura vial va a impactar significativamente en toda la región en la que se encuentra Rosario, mejorando su posición relativa en el centro del país. Estas dos obras mejoraron las condiciones de conectividad entre Rosario y las localidades de su área metropolitana, disparando así un proceso de suburbanización sin precedentes en prácticamente todas las localidades del área metropolitana (Bragos et al., 2015).

Este tercer momento expansivo, destacan estos autores, presenta particularidades propias que también lo diferencian de los dos anteriores:

- Se trata de todo tipo de emprendimientos, tanto de enclaves cerrados como de urbanizaciones “abiertas”, con equipamiento de instalaciones deportivo - recreativas propias de cada desarrollo.
- Las localidades crean ordenanzas específicas para dar lugar al desarrollo de estos emprendimientos. También se ponen en marcha mecanismos informales de contribución por la generación de plusvalías que se da con el desarrollo del proyecto.
- La comercialización en cuotas es una modalidad que abarca a todos los emprendimientos de “barrios abiertos” de distinto tipo.
- Es un proceso más masivo, ya que los emprendimientos se desarrollan en prácticamente todas las localidades de la RMR y no sólo en aquellas localidades con tradición como sitios de descanso y recreación.
- El control de los procesos de creación de nuevo suelo urbano en Rosario limitó las posibilidades de disponer de lotes para la construcción de viviendas unifamiliares. Este hecho, asociado a la mayor “permisividad” en las otras localidades del área metropolitana, llevaron a que la demanda de la población rosarina se traslade a su periferia (Bragos et al., 2015).

Las áreas urbanizadas en la RMR durante este último período corresponde en gran parte a la “modalidad de “enclave residencial” (barrios cerrados y clubes de campo preferentemente) que suma el 48 % de la nueva superficie urbanizada, mientras que un 43 % se refiere a los simples loteos y sólo el 9% a emprendimientos de vivienda pública” (Bragos et al., 2015, p.5). Como puede verse en el cuadro 1, fue el cordón oeste el que concentró la mayor cantidad de hectáreas (has.)

urbanizadas en la RMR, con 2060 has., un 77%, frente a las 341 has. del cordón norte (13%), las 40 del cordón suroeste (1%), y 235 en el cordón sur (9%).

Cuadro 1. Tendencias locacionales de la expansión de las áreas urbanizadas de la RMR. Período 2000 - 2015

LOCALIZACIÓN	EXPANSIÓN URBANA 2000 - 2015 hectáreas	PORCENTAJE
CORDÓN NORTE	341	13 %
CORDÓN OESTE	2.060	77 %
CORDÓN SUROESTE	40	1 %
CORDÓN SUR	235	9 %
TOTAL	2.676	100 %

Fuente: Bragos et al. (2015, p. 5)

Y, al interior del cordón oeste, podemos observar en el cuadro 2 cómo evolucionaron las urbanizaciones en cada localidad. Funes sumó 531,1 has. de urbanizaciones abiertas, más 527,5 de has. cerradas, totalizando 1058,6 has. que se sumaron a las 1364 has. del área urbanizada que poseía en el año 2000, creciendo un 78%. Roldán, localidad vecina a Funes hacia el oeste por la ruta 9, atravesó un proceso similar. Añadió 807 has de urbanizaciones abiertas y 193 has. cerradas (1000 has. en total), a las 906 ya existentes, creciendo así un 110%. El caso puntual de Funes será detallado en el capítulo a continuación.

Cuadro 2. Expansión de las áreas urbanizadas en el oeste de la RMR. Período 2000 - 2015

LOCALIDAD	URBANIZACIONES ABIERTAS hectáreas	URBANIZACIONES CERRADAS hectáreas	TOTAL hectáreas	ÁREA URBANIZADA 2000	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO
FUNES	531,1	527,5	1.058,6	1.364	78 %
ROLDÁN	807,0	193,0	1.000,0	906	110 %
IBARLUCEA	3,0	143,0	146,0	210	70 %

Fuente: Bragos et al. (2015, p. 6)

CAPÍTULO 3 - Funes: caracterización territorial, institucional y de su crecimiento urbano y demográfico

Imagen 2. Vista aérea de la ciudad de Funes



Fuente: Metropolitana, 2013. En ECOM (2014)

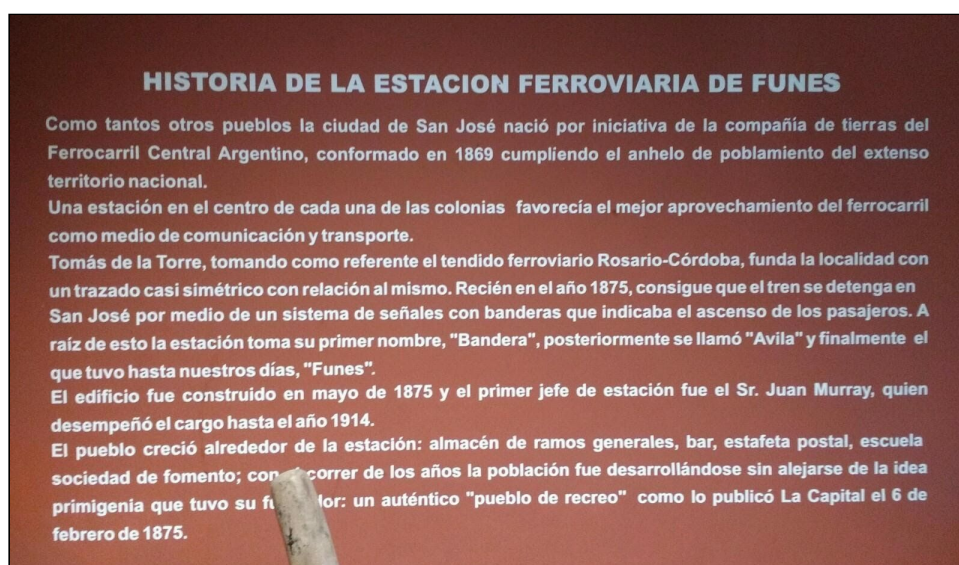
3.1 - Orígenes y evolución: de comuna a ciudad

Los orígenes de la ciudad se remontan a 1869, año en que comenzó, en manos de la Compañía de Tierras del Ferrocarril Central Argentino (FCCA), la colonización agrícola a partir de 4 leguas al oeste de Rosario, con la Colonia Bernstadt (hoy Roldán). 3 años antes, en 1866, se había iniciado el tendido de las vías férreas que unen Rosario con Córdoba. Cada colonia se instaló alrededor de un poblado delineado y en relación a una o dos estaciones ferroviarias, separadas por la distancia que implica el abastecimiento de las máquinas a vapor. Entre Rosario y Bernstadt, Tomás de la Torre fundó el pueblo San José (posteriormente también conocido como Loma de Ávila), con un trazado casi simétrico con relación al tendido ferroviario. Fue en 1874 que inició las

gestiones con el entonces gobernador de la provincia de Santa Fe, Servando Bayo. Fue el 20 de agosto de 1875, año de promulgación de la “ley de colonización” que se concreta la fundación del pueblo.

Posteriormente, en 1888, Pedro Lino Funes compra a Tomás de la Torre gran parte de las tierras donde se encontraba emplazada la localidad, e impulsó el cambio de nombre, que se concretó en 1893, cuando pueblo y estación pasaron a llamarse Funes. Y fue recién a mediados del siglo XX que comenzó el desarrollo de una política de loteos del área, cuando las hasta entonces zonas agrícolas fueron transformándose, paulatinamente, en los terrenos que alojaron las zonas residenciales.

Imagen 3. Pared del museo municipal Murray, en la ex estación ferroviaria de Funes.



Fuente: imagen propia

En la década de 1970, se inició un proceso de construcción de segunda vivienda o vivienda de fin de semana, en loteos de relativo bajo valor, el cual termina de consolidarse en la década de 1990, con la proliferación de barrios cerrados o abiertos, lo cual representa el fenómeno de suburbanización como expansión metropolitana en su máxima expresión, tal como se mencionara anteriormente. Es en el año 1991, luego realizado el censo nacional de 1990, que Funes pasa de ser una comuna a ser declarada ciudad. Y es hacia fines de esta década que comienza a intensificarse progresivamente el crecimiento poblacional y de su planta urbana que se observa hasta el presente, como se detalla a continuación.

3.2 - Caracterización territorial: morfología urbana y perfil productivo

Funes integra un continuo urbano que comienza en Rosario al este y finaliza en Roldán al oeste, conectadas estas localidades por la ruta nacional n° 9. Los dos núcleos originales (el de Funes y el de Roldán), se constituyeron en torno a sus respectivas estaciones ferroviarias y, con el transcurso de los años, se han ido uniendo a partir del crecimiento de cada planta urbana, definiendo así una nueva entidad geográfica conurbada. Funes se constituye como una ciudad con un perfil predominantemente residencial. La particularidad poblacional que este informe destaca es que su núcleo estable de habitantes, se estima que se ve duplicado durante los fines de semana y la época estival (ECOM, 2014).

Funes constituye, según este informe del ECOM (2014), un foco de centralidad en el cuadrante oeste del Área Metropolitana de Rosario. La estructura económica de la ciudad está basada, principalmente, en la actividad comercial, impulsada en los últimos años por el crecimiento poblacional y, consecuentemente, el incremento en el consumo. A partir de este crecimiento, otras actividades económicas, con suficiente potencial, comienzan a atraer inversionistas. De forma complementaria al desarrollo inmobiliario de la localidad, empiezan a revelarse un mayor dinamismo en el rubro de servicios, registrándose allí las actividades de mayor impulso. Actividades con un mayor grado de formalidad como salud y educación, y otras muchas veces informal como el mantenimiento de parques, jardines y piletas, debido al carácter de “ciudad jardín” que posee la localidad.

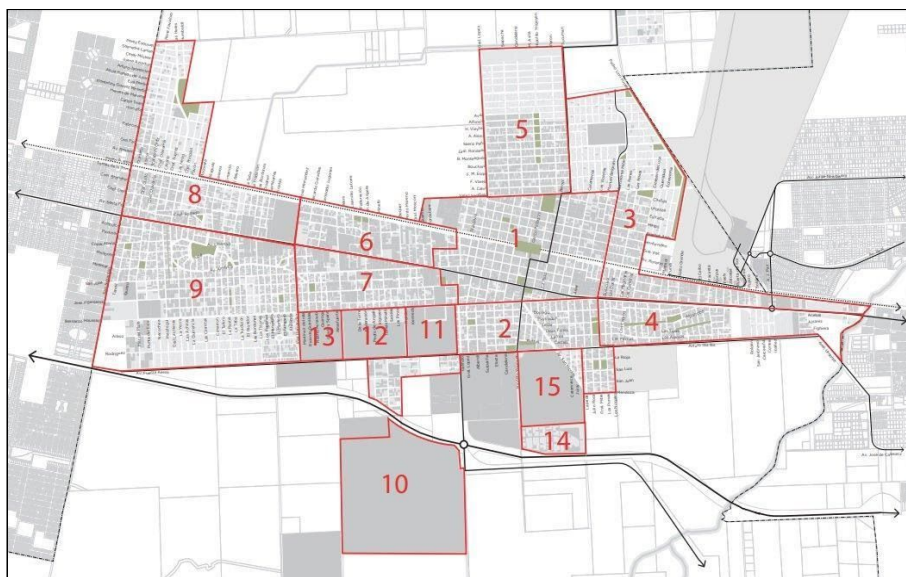
La normativa relacionada con el planeamiento municipal y el ordenamiento del territorio es el Plan Regulador, aprobado en el año 1985 (Ordenanza 288/85), norma específica que regula y encauza la acción de los particulares en materia de uso del suelo, subdivisión de la tierra y edificación: define con claridad los límites entre las áreas urbanas y rurales, controla la expansión urbana y orienta el ordenamiento y desarrollo urbanístico de la ciudad (ECOM, 2014). La misma establece una zonificación de acuerdo con los usos y la intensidad de los usos del suelo. Divide la ciudad en áreas homogéneas y establece dimensiones mínimas de lotes, FOS (Factor de Ocupación del Suelo), FOT (Factor de Ocupación Total), alturas de edificación, retiros, etc. para tres áreas diferenciadas en la ciudad: área central, área norte y área residencial (Bragos et al., 2015).

En su conformación actual, se pueden distinguir los sucesivos loteos que se fueron aprobando y ejecutando, sin formar parte de una estrategia general de estructuración de ciudad

(ver imagen 4), y con el único requerimiento de cumplir con la normativa vigente. Son nuevas modalidades de residencia que comenzaron a evidenciar la falta de un sistema de calles ordenado, continuo y jerárquico, así como de espacios públicos articuladores de las áreas de residencia, o de un soporte de las actividades comunitarias. Los trazados se posicionan en forma transversal a las vías más importantes, inclusive a la traza del ferrocarril (ECOM, 2014).

El uso del suelo residencial es el que predomina en la ciudad, se organiza en un tejido caracterizado por la presencia de vivienda individual localizada en manzanas abiertas. Sin embargo, es también importante la superficie que ocupan los barrios cerrados, representando el 13% del suelo urbanizado (ECOM, 2014). Como puede observarse en la imagen 4, a continuación, la ciudad se compone de 9 zonas catastrales, que abarcan la superficie de los barrios abiertos, mientras que cada barrio cerrado conforma una zona en sí mismo. Es así que la primera gran urbanización, hacia comienzos del siglo, el club de campo Kentucky, representa la zona 10; los tres Funes Hills, que se fueron expandiendo progresivamente hacia el oeste de la ciudad (San Marino, zona 11; Cadaqués, zona 12 y el último, Miraflores, zona 13); barrio Aguadas, zona 14 y barrio San Sebastián, zona 15.

Imagen 4. Zonas catastrales de la ciudad de Funes

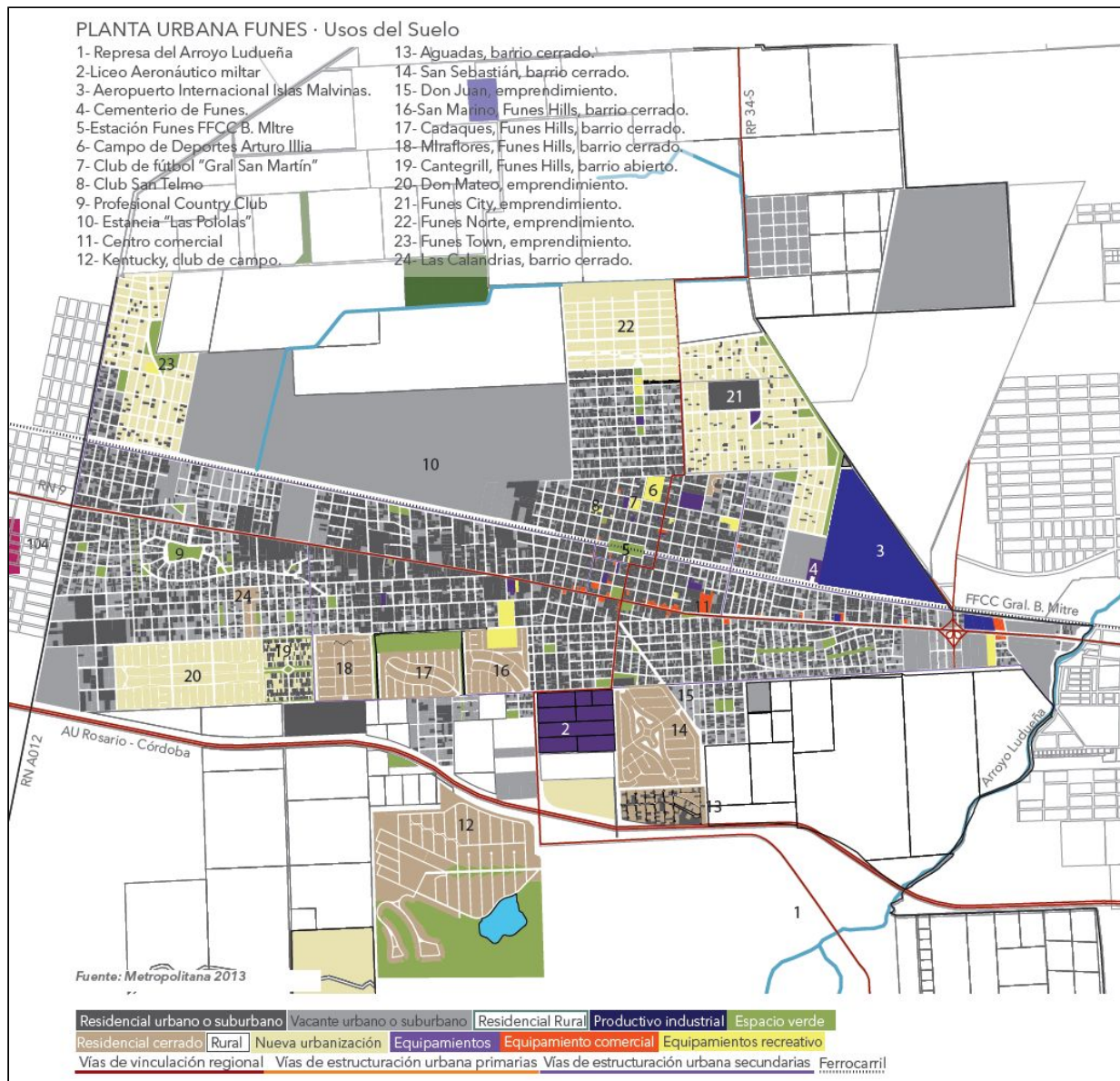


Fuente: Municipalidad de Funes (www.funes.gob.ar)

En la imagen 5, puede verse la ciudad según sus usos del suelo. Se destacan la gran cantidad de nuevas urbanizaciones. Las de mayor tamaño, los barrios abiertos Funes Town, en el

noroeste, y Funes Norte y Funes City, en el norte y noreste, respectivamente. Mientras, en el sur del área urbana es donde se sitúan la mayor cantidad de barrios cerrados.

Imagen 5. Planta urbana de Funes - Usos del suelo

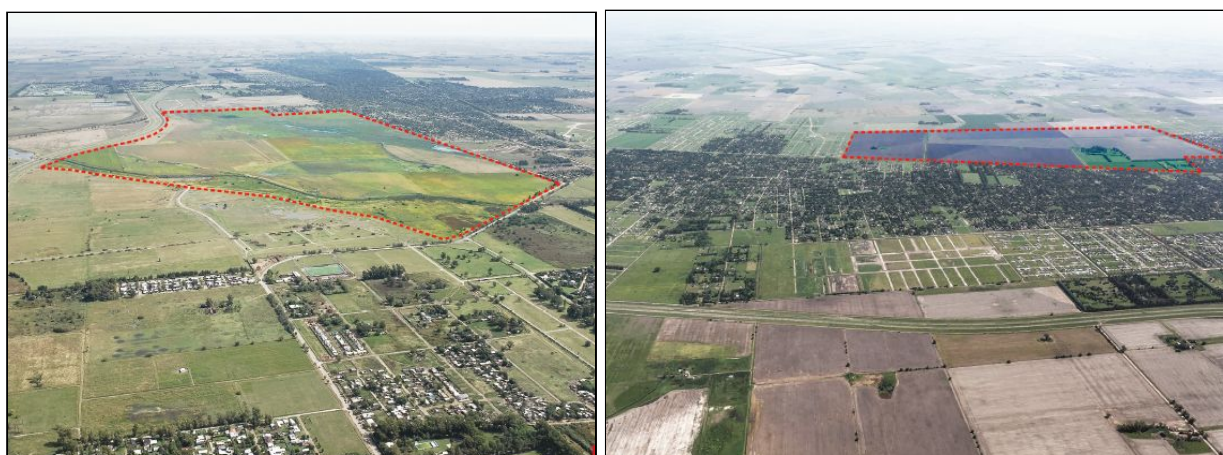


Fuente: ECOM (2014)

La ciudad de Funes es la localidad de la RMR con menor desarrollo industrial pero como ya se ha señalado, con un desarrollo comercial creciente. La vivienda aparece como el factor más significativo del proceso de transformación, definiendo un perfil de "residencia-jardín", con características ambientales privilegiadas (Bragos et al., 2003).

El proceso expansivo se consolida con mayor ocupación hacia el sur de la localidad, tensionada por la construcción de la autopista Rosario-Córdoba, factor que determinó condiciones de accesibilidad más fluidas y definió áreas con mayor potencial de desarrollo. Aún permanece sin ocupar una significativa porción del territorio que linda con el arroyo Ludueña, la cual es considerada un área de valor estratégico para la consolidación de una estructura pública de carácter regional¹⁵, pero que también es codiciada como área disponible para nuevas urbanizaciones, al igual que la estancia La Polola (ver en imagen 6).

Imagen 6. Área del humedal del arroyo Ludueña (izquierda), al sureste de la ciudad de Funes, en su límite con Rosario; y la Estancia La Polola, al noroeste (derecha)



Fuente: ECOM (2014a)

Otro dato a destacar es que la ciudad de Funes comparte con la ciudad de Rosario la sede del Aeropuerto Intención Islas Malvinas (AIR), que conforma la infraestructura de transporte aéreo más grande de la región, y una de las más importantes del país. El AIR representa una oportunidad de desarrollo para la ciudad, teniendo en cuenta el acrecentamiento esperado del volumen de tráfico aéreo, y la demanda comercial y de servicios que trae aparejado.

La estación aeroportuaria constituye uno de los principales motores para el desarrollo económico de la región. Único Aeropuerto Internacional de Santa Fe, posee una excelente ubicación por encontrarse cercano al Puente Rosario - Victoria y con la Autopista Rosario -

¹⁵ Peyrano, V. (30 de septiembre de 2016). "¿Cómo quedaría desarrollado el este de Funes?". *Info Funes*. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/7173/como-queria-desarrollado-el-este-de-funes->

"Proyecto para urbanizar el noroeste de Funes" (10 de junio de 2016). *Funes 24*. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: <http://funes24.com/proyecto-para-urbanizar-el-noroeste-de-funes/#.W-SLXZNKjIU>

Córdoba, además de presentar una proximidad con el Puerto Rosario y Zona Franca Santafesina, como también un óptimo asiento geográfico, ya que se encuentra emplazado en el centro logístico de la actividad Industrial y Comercial del corredor bioceánico Porto Alegre-Valparaíso, conexión con la Hidrovía Paraguay - Paraná (ECOM, 2014).

3.3 - Evolución del proceso de urbanización

A continuación, y como estrategia de abordaje del proceso de crecimiento urbano, se plantean dos etapas, cada cual con sus propias características. La primera etapa abarca del año 1998 al 2011, y sirve como antecedente del recorte temporal de la presente investigación, lo cual permite comprender las condiciones previas que llevaron al incremento de tensiones en esta última década. Es por eso que incluye una descripción de cómo evolucionó la expansión urbana a partir de la aprobación de las ordenanzas de clubes de campo y barrios privados (años 1998 y 2000, respectivamente), que crearon estas figuras y dieron impulso a una expansión progresiva que se iría incrementando hacia fines de la primera década del siglo.

La segunda etapa será abordada en el capítulo 4, conjuntamente con los posicionamientos de los distintos actores sociales. La misma coincide con el recorte temporal de esta investigación (2011 - 2019), y será dividida en dos períodos, coincidentes con los mandatos de gobierno (2011 - 2015 y 2015 - 2019). Ambos presentan tensiones y situaciones problemáticas similares, derivadas del crecimiento urbano y demográfico. Pero es a partir del año 2015 que se marcará un punto de inflexión, que configurará la cuestión, a partir de la demanda de algunos actores sociales por la planificación estratégica de la ciudad, la posterior aprobación de nuevas urbanizaciones, y una consecuente e inédita movilización popular cuestionando estas últimas.

Un dato a destacar es que la totalidad del proceso (1998 - 2019) también permite abarcar gobiernos municipales de todo el arco político de los partidos nacionales: Partido Justicialista, con la intendencia de Juan Míguez (1995 - 2003); Frente Progresista, Cívico y Social (Juvenal Rímini, 2003 - 2011; y Mónica Tomei, 2011 - 2015, ambos pertenecientes a la Unión Cívica Radical) y, por último, Cambiemos (alianza del PRO con la UCR), con Diego León Barreto (2015 - 2019). Esto se condice con el planteo de Harvey (2007) respecto a la alianza público - privada que caracteriza al empresarismo urbano, ya que al momento de privilegiar la inversión del capital privado como estructurador de la expansión urbana no hubo distinciones partidarias.

3.3.1 - Etapa 1998 - 2011: las ordenanzas sobre clubes de campos y barrios cerrados y la consecuente expansión urbana

Como ya se ha mencionado, hacia finales de la década del noventa se sanciona la ordenanza de clubes de campo y complejos recreativo-residenciales (Ordenanza Nº 144/98) para dar lugar al desarrollo de un emprendimiento de club de campo; ordenanza que es rápidamente modificada para dar lugar al desarrollo de nuevos emprendimientos de “barrios cerrados”. La mayor parte de las nuevas urbanizaciones, particularmente las “abiertas”, que se desarrollan con posterioridad al año 2000 se encuentra en suelo donde, por la ordenanza indicada, no estaba prevista la extensión, lo cual fue modificado por las ordenanzas posteriores (181/00 y 190/00), que crearon las figuras de barrios privados. Cuando hablamos de la configuración e impacto del capital privado sobre la ciudad, una muestra de ello es que el ingreso a la misma desde la autopista Rosario - Córdoba coincide con el ingreso al primer club de campo de la ciudad, ubicado al sur de la misma: el “Kentucky Club de Campo”. A su vez, este ingreso hacia el norte también coincide con el acceso al primer barrio privado de la ciudad: el Funes Hills “San Marino” (al cual le siguió la construcción de dos nuevos barrios cerrados hacia el oeste, los Funes Hills “Cadaques” y “Miraflores”).

El desarrollo de estos dos nuevos emprendimientos inmobiliarios dieron inicio a un proceso que se intensificará a partir de la reactivación económica que experimentó el país a partir del año 2003, posterior a la crisis económica del 2001. Hacia mediados de esa década, una propuesta de nuevo plan regulador para la ciudad, partiendo de las disposiciones de la Ordenanza 288/85, quedó inconclusa (Bragos et al., 2015). El cuadro 3, a continuación, muestra la enorme cantidad de nuevas hectáreas que se urbanizaron en esta década. Esto permite entender como desde sectores vinculados a negocios inmobiliarios podrían estar interesados en que no prospere una nueva regulación de los usos del suelo.

Cuadro 3. Funes: nuevas urbanizaciones (período 2000 – 2011)

URBANIZACIÓN	SUPERFICIE. (hectáreas)	PARCELAS	CARÁCTER
Kentucky Club de Campo	242	676	Club de campo
Funes Hills (San Marino)	34	274	Barrio cerrado
Funes Hills (Cadaqués)	35	300	Barrio cerrado
Funes Hills (Miraflores)	35	308	Barrio cerrado
Funes Town	100	700	Barrio abierto
Funes City	173	1774	Barrio abierto
Funes Norte	94	1017	Barrio abierto
Cantegril	28	334	Barrio abierto
Aguadas	30	234	Barrio cerrado
San Sebastián	68	587	Barrio cerrado
Don Juan	5.5	100	Barrio abierto
Río de los Pájaros	3	21	Barrio abierto
Sol de Funes	4.3	36	Club de campo
Haras de Funes	37	166	Club de Campo
Los morros	14.5	89	Barrio abierto
La Cardera	6.5	55	Barrio abierto
Don Mateo	90	857	Barrio abierto

Fuente: elaboración propia en base a Bragos et al. (2011) y Galimberti (2017)

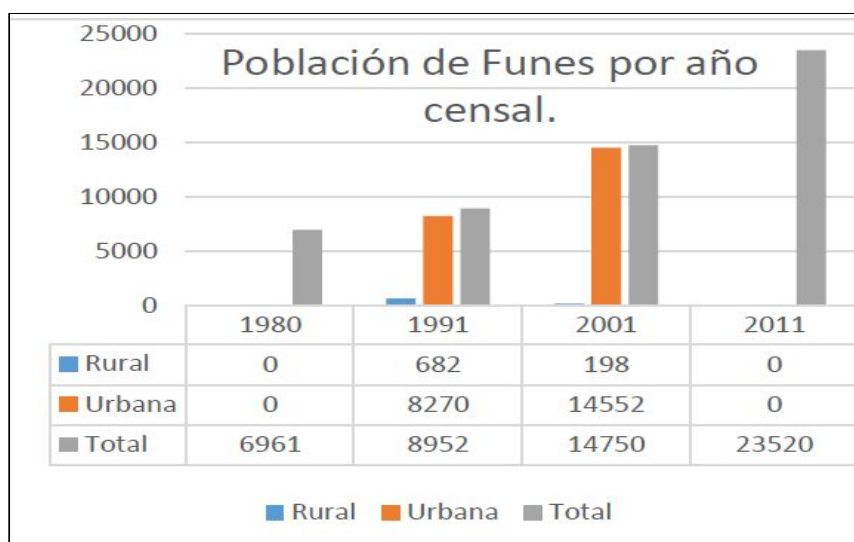
Como puede verse en el cuadro 3, en este período se aprobó una gran cantidad de nuevas hectáreas a urbanizar, poniendo a disposición numerosos lotes a comercializar. Esta sería la base sobre la cual se asentaron las tensiones en la década posterior. En los últimos años, Funes prácticamente duplicó la extensión de su área urbanizada y de ese modo también lo hicieron las demandas de los nuevos habitantes¹⁶. Una posible causa, como señala el artículo citado, es que

¹⁶ Fornero, P. (23 de enero de 2017). Funes y sus dolores de crecimiento. *Rosario 12*. Recuperado el 1 de mayo de 2020 de: <https://www.pagina12.com.ar/15691-funes-y-sus-dolores-de-crecimiento>.

durante la intendencia de Miguel Lifschitz en Rosario (2003 - 2011) "se restringieron mucho las posibilidades de urbanizar, fundamentalmente cuando se aplicaron los parques habitacionales integrados". El proceso entonces se trasladó hacia el oeste, con especial intensidad en Funes. Otro factor que contribuyó también fue la aparición del plan Procrear, que "incrementó la demanda de lotes para poder acceder al crédito", según Bragos.

Según un informe del IPEC (2013), las ciudades más populosas y con un marcado perfil productivo/industrial, han desacelerado su crecimiento en el período 1980-2010, en tanto que las que más han crecido son las localidades que, históricamente, funcionaban como lugares recreativos o de descanso de quienes vivían en la ciudad núcleo, y en los últimos años han recibido habitantes que se han transformado en residentes permanentes. Funes pasó de tener 6.961 habitantes en 1980 a 8.952 en 1991, 14.750 en 2001 y 23.520 en 2010 (ver gráfico 1). Su crecimiento poblacional en estos 30 años ha sido de 237,9%, seguida por Granadero Baigorria con 137,4% (ver gráfico 2). Este informe, si bien es muy gráfico respecto al crecimiento del área, es más acotado que la RMR, abarcando sólo las localidades del Gran Rosario¹⁷.

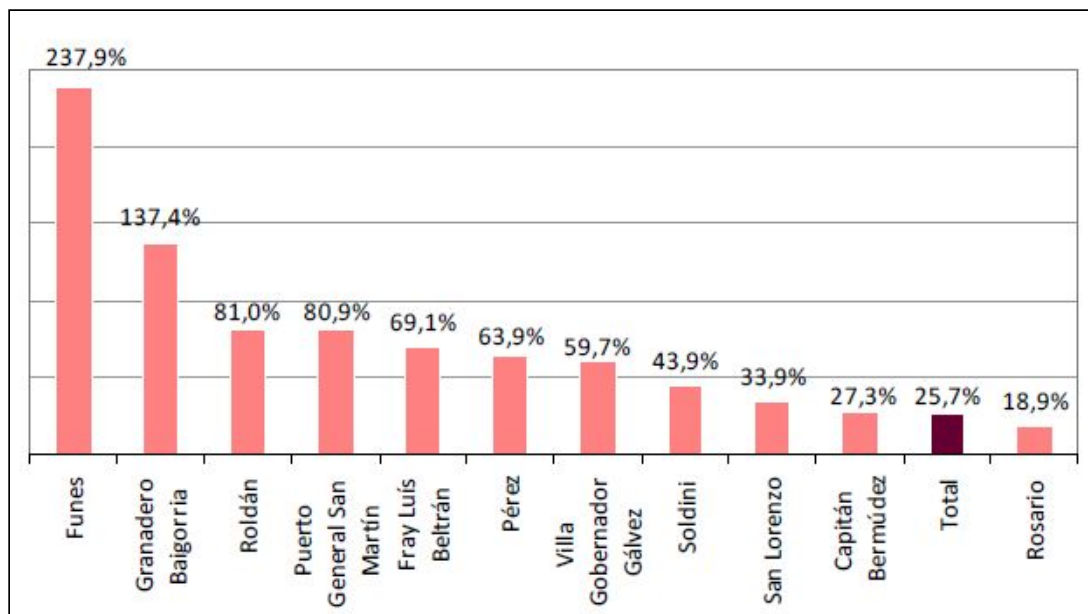
Gráfico 1. Evolución demográfica de Funes según año censal



Fuente: Massella (2019)

¹⁷ El informe del IPEC (2013), como se podrá ver en los siguientes cuadros, toma como recorte espacial a las localidades del Gran Rosario, siendo éstas: Rosario, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Pérez, Funes, Fray Luis Beltrán, Roldán, Puerto General San Martín y Soldini.

Gráfico 2. Variación porcentual poblacional entre 1980 y 2010 para las localidades del Gran Rosario



Fuente: IPEC, Provincia de Santa Fe (2013)

En el cuadro 4, a continuación, se puede observar cómo fue evolucionando el crecimiento poblacional en términos absolutos de cada localidad del Gran Rosario en los últimos censos nacionales. El mismo permite notar una perspectiva cuantitativa y comparativa del proceso.

Cuadro 4. Población de las localidades del Gran Rosario. Censos 1980, 1991, 2001 y 2010

Gran Rosario	Año			
	1980	1991	2001	2010
Total Gran Rosario	985.653	1.124.092	1.165.749	1.239.346
Rosario	797.337	908.875	909.397	948.312
Villa Gobernador Gálvez	50.587	63.078	74.658	80.769
San Lorenzo	34.531	41.160	43.520	46.239
Granadero Baigorria	15.724	22.097	32.427	37.333
Capitán Bermúdez	23.114	26.078	27.060	29.425
Pérez	16.740	20.715	24.436	27.439
Funes	6.961	8.952	14.750	23.520
Fray Luís Beltrán	9.100	11.985	14.390	15.389
Roldán	7.901	9.382	11.468	14.299
Puerto General San Martín	7.412	9.383	10.871	13.409
Soldini	2.232	2.387	2.772	3.212

Fuente: IPEC, Provincia de Santa Fe (2013)

Este informe, basado en la estimación poblacional de la provincia, en base a los datos

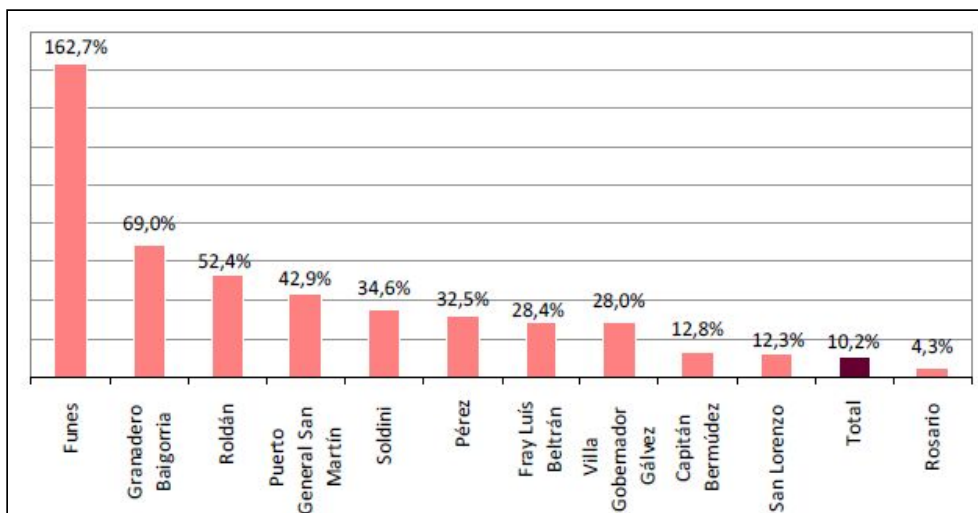
estadísticos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010, demuestra que la ciudad de Funes ya es oficialmente una de las localidades con mayor crecimiento poblacional a nivel provincial¹⁸. La tasa promedio de crecimiento poblacional a nivel provincial para el período 2010/2015 es del 0,793%. El departamento Rosario supera este promedio, y sus localidades promedian un crecimiento del 1,083%. Mientras tanto, Funes alcanza una tasa de crecimiento poblacional de 4,201% anual. La proyección para el año 2025, manteniendo el ritmo de crecimiento de los dos últimos censos nacionales, indica que para ese año, más de 44.500 personas vivirán en la ciudad. Es decir: la población se habrá triplicado en el transcurso de un cuarto de siglo.

Según el Censo Nacional de 2001, se registran en la ciudad 4.278 hogares particulares con un total de 3.461 propietarios (entre propietarios de terreno y vivienda y propietarios solo de vivienda); 304 inquilinos, 332 ocupantes por relación de dependencia, 88 ocupantes por préstamo y 93 “en otra situación”. Para 2010 los estudios censan que los hogares ascienden a un total de 7.382, de los cuales sus ocupantes, cerca de 6.000 son propietarios, 869 inquilinos, 342 ocupantes a préstamo, 93 ocupantes por trabajo y 125 “en otra situación”. De estos datos podemos observar la casi duplicación de viviendas totales y propietarios y más del doble de inquilinatos (Massella, 2019).

En los cuadros a continuación, puede verse graficado el aumento poblacional porcentual de las localidades del Gran Rosario, y qué proporción ocupa cada una de ellas dentro del área. A pesar de que el estudio fuente de estas estadísticas abarca hasta 2010 (y esta investigación analiza el período inmediato posterior), puede notarse cómo las cifras relativas a la ciudad de Funes ya eran ampliamente superiores al promedio de sus ciudades vecinas, incluso antes de la aprobación de numerosas nuevas urbanizaciones. En el gráfico 3 se puede ver que en el período 1991 - 2010, la ciudad de Funes creció 162,7%, con amplia diferencia por sobre la segunda (Granadero Baigorria, con 69%), la tercera (Roldán, con 52,4%) y muy por encima de la media del área (10,2%) y de la ciudad núcleo, Rosario (4,3%).

¹⁸ Peyrano, V. (20 de enero de 2017). No para de crecer: somos 32.175. *Info Funes*. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/7471-no-para-de-crecer--somos-32-175-->

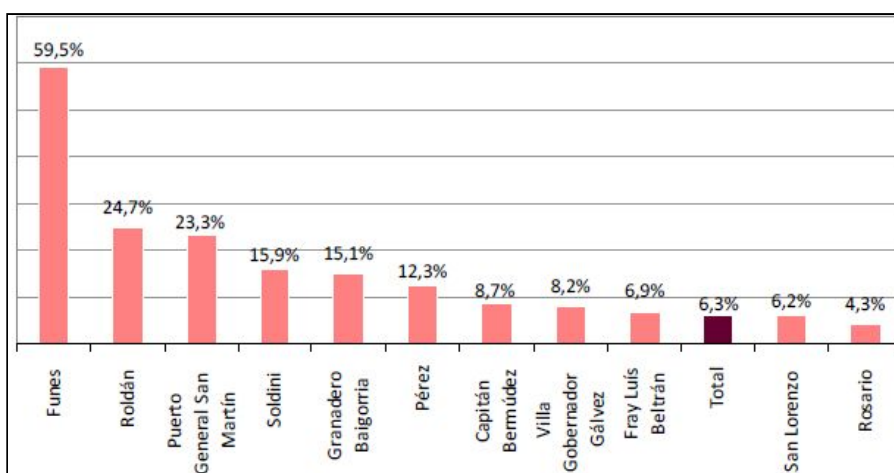
Gráfico 3. Variación porcentual poblacional entre 1991 y 2010 para las localidades del Gran Rosario



Fuente: IPEC, Provincia de Santa Fe (2013)

El gráfico 4 nos permite ver el crecimiento poblacional de la primera década del siglo XXI. Funes sigue liderando el incremento porcentual en cuanto a cantidad de habitantes, con un 59,5%, frente a Roldán, en segundo lugar, con 24,7%, y Puerto General San Martín, tercero con un 23,3% de crecimiento. Rosario mantiene el 4,3%, y el total del área crece un 6,3%.

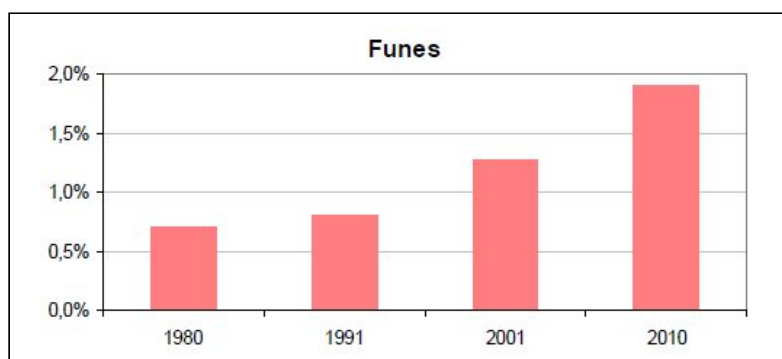
Gráfica 4. Variación porcentual poblacional entre 2001 y 2010 para las localidades del Gran Rosario



Fuente: IPEC, Provincia de Santa Fe (2013)

Respecto a la evolución de la participación porcentual de la localidad de Funes dentro del aglomerado Gran Rosario, en el gráfico 5 puede verse como éste se incrementa, pasando de un 0,7% en el año 1980 a casi 2% en el 2010.

Gráfico 5. Evolución de la participación porcentual de la localidad de Funes dentro del aglomerado Gran Rosario. Años 1980-2010



Fuente: IPEC, Provincia de Santa Fe (2013)

Finalmente, en la imagen 6, puede verse el mapa de las localidades del Gran Rosario que abarca este informe del IPEC, en el período 1980 - 2010. En la misma, destaca como la ciudad de Funes encabeza el crecimiento demográfico en el área, seguido por la localidad de Granadero Baigorria.

CAPÍTULO 4 - La ciudad en disputa (etapa 2011 - 2019): la configuración de la cuestión urbana y el posicionamiento de los actores sociales

Esta etapa abarca el recorte temporal de la presente investigación. Como se señaló anteriormente, será dividida en dos períodos, que coinciden con los dos mandatos de gobierno (2011 - 2015 y 2015 - 2019). En la descripción de los mismos se podrá ver como la creciente acumulación de tensiones derivadas del crecimiento urbano lleva a que aparezcan posiciones de resistencia ante el mismo. Esto lleva a que, desde el año 2015, una de las principales demandas de algunos actores sea que dejen de aprobarse nuevas urbanizaciones sin una planificación estratégica de la ciudad, que cuente con participación de la ciudadanía. A continuación, se describirán y analizarán ambos períodos.

4.1. - Primer período (2011 - 2015)

4.1.1 - La acumulación de tensiones en torno a problemáticas derivadas del crecimiento urbano

Este período, que abarca el mandato de gobierno de Mónica Tomei (Unión Cívica Radical, en el Frente Progresista Cívico y Social) se caracteriza por no tener aprobación de nuevas urbanizaciones de magnitud. Sin embargo, heredará las múltiples situaciones problemáticas y tensiones que se derivaron del crecimiento urbano y demográfico generado por la gran cantidad de nuevas hectáreas urbanizadas en el período anterior, que se fueron construyendo en estos años. Esto contribuyó a la configuración de estas problemáticas como una cuestión de agenda pública.

Al inicio de este período, a través de la ordenanza 733/2011, se creó la Secretaría de Planeamiento Urbano, al fin de poner, en agenda de gobierno, las problemáticas que hacen al desarrollo urbano¹⁹. El Municipio otorga el Certificado de Uso Conforme de Suelo, en función del ordenamiento territorial, definido en normativas vigentes. Allí consta que el proyecto respeta las

¹⁹ A partir de la creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano y la Coordinación de Medio Ambiente, las urbanizaciones debe cumplimentar aspectos establecidos en la Ley Provincial Nº 11.717, entregándoles a los desarrolladores la etiqueta del "Emprendimiento Urbanístico Responsable" como sello distintivo, apuntalando a un desarrollo y lote de calidad con todos los servicios básicos (ECOM, 2014).

normas de ordenamiento territorial de la jurisdicción y se adecua a los requerimientos estipulados. El Certificado de Uso Conforme de Suelo no es el Certificado de Habilitación, que se otorga una vez que las condiciones en que se desarrolla el proyecto propuesto son aprobadas por la Secretaría de Medio Ambiente Provincial (ECOM, 2014).

Respecto a los criterios de ordenamiento territorial, según el informe del ECOM (2014) que se realizó durante este período, la gestión municipal a cargo de Mónica Tomei se había fijado los siguientes objetivos: desacelerar la conversión de sectores rurales en urbanos; consolidar la trama urbana en el sector sur; realizar obras de infraestructura de agua y cloacas para toda la trama urbana; generar espacios de recreación, como puntos de encuentro social, y revalorizar los espacios verdes existentes, buscando romper la fragmentación entre las distintas realidades socioeconómicas; también se ha propuesto incentivar el rol de la ciudad como productora de servicios en el contexto regional, y como fuente de trabajo local, quebrando su rol de “ciudad dormitorio” de la ciudad central.

Otra transformación a destacar son los cambios que comienzan a acentuarse en el escenario electoral. Un dato que puede dar cuenta de esto, tal como señala un informante clave, es que las últimas dos intendencias no lograron la reelección para un segundo mandato. Mónica Tomei, quien en el 2011 ganó con 51 % de los votos, en 2015 (habiéndose pasado al frente Cambiemos) no logró ganar la interna a quien la sucedería, Diego León Barreto, del PRO, quien tampoco lograría reelegir cuatro años más tarde. Es en este sentido que dicho informante señala que las nuevas demandas derivadas del crecimiento poblacional excedieron las capacidades de respuesta del ejecutivo municipal.

Una característica de la situación electoral de la ciudad a partir de este período es la coexistencia de lo que podríamos llamar distintos tipos de ciudadanía: ciudadanos/as históricos/as, con más de 20 años de residencia; nuevos/as ciudadanos/as, con residencia reciente en la ciudad; e inclusive visitantes de la ciudad, que por poseer una vivienda de fin de semana tienen domicilio y votan en la ciudad pero durante la semana viven principalmente en Rosario. Como muestra de esto, en el 2007, el padrón electoral de Funes estaba compuesto por 14.400

personas. En las recientes elecciones provinciales, 17.900 funenses se encontraban habilitados para votar. En muy poco tiempo se dio un incremento de casi el 25 por ciento²⁰.

En los últimos años, tal como destaca el artículo periodístico citado, el alquiler empezó a ser reemplazado por la residencia permanente. “Vías de acceso, relax, seguridad y movimiento comercial y de servicios, incidieron en la decisión de muchas familias rosarinas a la hora de elegir a la ciudad para vivir”. Pero a su vez, este sector de "nuevos/as funenses" puede dividirse además en otros dos grupos: quienes se integran a la vida social de la ciudad y quienes la eligen sólo como ciudad dormitorio y continúan realizando todas sus actividades en la localidad central del área: Rosario²¹.

El vertiginoso crecimiento puso de manifiesto, además, una de las características que adquieren las ciudades en estos últimos tiempos. Cuando la urbanización es dirigida por el mercado y por intereses inmobiliarios por sobre la planificación pública, esto provoca un proceso de segregación y fragmentación socio-territorial (Bragos, 2003a; Bragos, O., Gamba, F., Ochoa, A., y Vassallo, O., 2011). Es así como podemos ver que muchos de los barrios cerrados, al estar ubicados sobre arterias importantes de la ciudad (como es la avenida Illia, la continuación de la avenida Mendoza de Rosario), y el área central de la ciudad (zonas 1 y 2), cuentan con mejores condiciones de accesibilidad, infraestructura y servicios que otras zonas de la periferia de la ciudad (zonas 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. Ver imagen 4, p. 53). A continuación, se revisarán las principales problemáticas que fueron apareciendo en este período.

Una de las consecuencias del significativo crecimiento que ha tenido la ciudad, es que la infraestructura va adecuándose a las necesidades de movilidad y acceso, respondiendo a una dinámica que no siempre resulta planificada, de acuerdo al flujo vehicular o a criterios de jerarquización de trazados. Estas conexiones no pueden garantizar la fluidez de los recorridos urbanos, por lo que el tránsito adopta a la ruta 9 como arteria urbana para desplazarse por el interior del municipio. En general, las mejoras en relación a la movilidad, apuntan a optimizar la relación con el centro de la ciudad. Uno de los principales reclamos por parte de la ciudadanía en ambos períodos es el deteriorado estado de la Avenida Illia, ingreso alternativo a la ciudad desde

²⁰ Fornero, P. (14 de agosto de 2011). El proceso electoral en Funes tras la “invasión de rosarinos”. *Rosario 12*. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-29982-2011-08-14.html>

²¹ Di Stéfano, S. (25 de mayo de 2013). El tan ancho y cercano oeste rosarino. *Rosario 12*. Recuperado el 7 de mayo de 2020 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/25-39021-2013-05-25.html>

Rosario, paralelo a la ruta 9. Es una arteria fundamental de la ciudad ya que la cruza de este a oeste²².

Sólo 5 pasos a nivel conectan el norte con el sur de la ciudad, dos de ellos localizados en el área central (calles Elorza y Presidente Perón), dos en el este de la ciudad (General Bartolomé Mitre, que sirve de vía de acceso desde la ruta 9 a la urbanización Funes City y al barrio Villa Elvira; y la Avenida Jorge Newbery, que conduce al Aeropuerto Internacional Islas Malvinas) y uno en el límite oeste (la calle San Sebastián, que separa a la localidad con Roldán y es la única vía de acceso a la urbanización Funes Town). Según la percepción de referentes locales, estos cruces son insuficientes.

Los únicos dos cruces ferroviarios localizados en el área central funcionan congestionados durante gran parte del día, situación que empeora los fines de semana, y más aún, en los meses de verano, por la mayor afluencia de vehículos a la localidad. El hecho de que los pasos a nivel se encuentren próximos entre sí, y estén situados en la parte central de la ciudad, obliga al tránsito vehicular a recorridos ociosos de mayor longitud, aumentando la contaminación ambiental y sonora. Dar continuidad a las vías paralelas a la traza ferroviaria reportaría una gran mejora en la accesibilidad al tejido residencial, y descongestionar el tránsito en la ruta, sobrecargado hoy por esta demanda de carácter local.

Este proceso acelerado de transformación territorial acarrea diversos impactos, tanto sociales como ambientales. Según Galimberti (2017), las nuevas urbanizaciones, resultan enclaves que presentan lógicas autónomas que se distancian de las dinámicas de la ciudad tradicional. Por ejemplo, se tiende a eliminar el rol del espacio público como lugar de encuentro, de mixtura social; dado que, en estos desarrollos inmobiliarios el intercambio se realiza principalmente entre los propios habitantes del mismo, conduciendo a una mayor segregación. Esto ocurre no sólo con los barrios cerrados, sino también con los loteos abiertos. Los mismos, en su mayoría, suelen tener pocos ingresos al predio general y en su interior se encuentran sectores recreativos que suelen utilizar únicamente sus pobladores. Además, la mayor parte de todos los nuevos residentes no trabajan ni estudian en la localidad en la que se encuentran, sino que se trasladan diariamente a Rosario (gran centro de servicios y actividades de la región). A su vez, tanto en Funes como en

²² Peyrano, V. (22 de enero de 2019). Avenida Illia tiene 204 pozos en los 4,5 kilómetros de su extensión. *Info Funes*. Recuperado el 6 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/9836/avenida-illia-tiene-204-pozos-en-los-45-kilometros-de-su-extension>

Roldán se registran asentamientos irregulares y habitantes en condición de pobreza, que tienden a quedar cada vez más segregados frente a la construcción de los nuevos muros -aunque a veces verdes- de los enclaves privados.

Asimismo, la urbanización de tantas hectáreas de suelo rural contribuye a la impermeabilización del territorio, al aumento del escurrimiento del agua y provoca grandes inundaciones. Gran parte de los terrenos agrícolas que adquieren los promotores inmobiliarios a bajo costo, corresponden a sectores inundables. De manera que, al cambiar las características de los mismos, se generan nuevas inundaciones a los espacios aledaños, perjudicando a gran parte de la población local. Además, esta gran dispersión residencial de baja densidad, causa el aumento del automóvil particular y torna más dificultoso el desarrollo de un transporte público eficiente, promoviendo así un modelo de baja sostenibilidad territorial (Galimberti, 2017).

Las inundaciones que se han producido en este período y las consecuencias que trajeron aparejadas, se constituyeron en el principal conflicto que tuvo la localidad durante estos años (fueron de gran magnitud las que ocurrieron los días 21 de octubre y 19 de diciembre de 2012). En ese contexto, y ante la presión de las vecinales afectadas (principalmente zonas 8 y 9. Ver imagen 4, p. 53), se constituyó el Comité de Cuenca del Arroyo Ludueña²³, con el objetivo prioritario de adecuación de las obras necesarias para controlar el cauce de la cuenca y el manejo responsable de los recursos hídricos. Posterior a estos lamentables sucesos es que irá cobrando mayor relevancia el activismo de las vecinales, las cuales realizaron movilizaciones y presionaron a las autoridades para la realización de obras hídricas: colocación de una alcantarilla sobre la Autopista, una colectora sobre dicha vía y la limpieza y mantenimiento de los canales de la Media Legua, Salvat y Neruda²⁴.

²³ Fornero, P. (5 de noviembre de 2012). Inundaciones: vecinos controlarán las obras del municipio. *Info Funes*. Recuperado el 4 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/2467-inundaciones--vecinos-controlar--n-las-obras-del-municipio>

²⁴ Fornero, P. (2 de diciembre de 2012). Inundaciones: vecinos de las zonas 8 y 9 cortaron la ruta 9. *Info Funes*. Recuperado el 4 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/2620-inundaciones--vecinos-de-las-zonas-8-y-9-cortaron-la-ruta>

Imagen 7. Vista aérea del área afectada por la inundación del día 19 de diciembre de 2012 (zonas 8 y 9)



Fuente: *Info Funes*²⁵

Según el informe del ECOM (2014), se acuerda en que, además de las precipitaciones, el proceso de impermeabilización de la cuenca empeora con las prácticas agrícolas de los últimos años: siembra directa, uso de agroquímicos, avance de la frontera agrícola; además de la negligencia o prácticas inadecuadas de nuevos desarrolladores inmobiliarios.

Respecto a la infraestructura de servicios, durante este período no se cuenta con cloacas en la totalidad de la planta urbana. El gobierno provincial, ASSA y el municipio firmaron, a comienzos del 2013, el Convenio Marco para el desarrollo del Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales, que beneficiaría, en esa primera etapa, principalmente a vecina/os de zona 5. Además, sólo un 40% de la ciudad dispone de agua de red, por lo que gran parte de la población no puede acceder a la misma. Esta situación deficiente será uno de los principales cuestionamientos por parte de las vecinales ante el crecimiento urbano: se aprobó la construcción de nuevos barrios sin siquiera tener garantizados los servicios básicos en gran parte de la ciudad.

Otro problema grave es el aumento de la generación de residuos sólidos urbanos (RSU). Este factor, que ya comienza a acentuarse en estos años, constituirá una situación problemática

²⁵ Fornero, P. (21 de diciembre de 2012). Nueva inundación: piden ayuda extraordinaria a Nación. *Info Funes*. Recuperado el 4 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/2722-nueva-inundaci--n--piden-ayuda-extraordinaria-a-la-naci--n->

principalmente en el período de gobierno posterior, debido a la mala gestión del mismo²⁶, unido a un conflicto entre el Ejecutivo y los trabajadores municipales.

El aumento poblacional también puso de manifiesto la necesidad de ampliar en igual medida la infraestructura escolar, para poder garantizar el acceso a la educación. Esta deficiencia se traduce directamente en falta de cupos en escuelas públicas y privadas de todos los niveles²⁷. El gran faltante sigue siendo la educación pública secundaria. De los egresos de cuatro escuelas públicas primarias sólo hay posibilidad de continuar en una secundaria pública, la Escuela nº 398 “Malvinas Argentinas”. El resto de las escuelas privadas (excepto el Liceo Aeronáutico), a su vez también tienen su propio nivel primario, por lo que los cupos ya están garantizados con la continuidad de un nivel a otro. Las opciones son ingresar en alguna de las dos únicas escuelas privadas incorporadas (María Auxiliadora y Nazaret, ambas religiosas); en alguna de las escuelas privadas laicas (Colegio Del Sol, Raúl Arino o el Liceo Aeronáutico Militar); o bien buscar opciones en las ciudades de alrededor, principalmente Rosario, Roldán o San Jerónimo Sud.

El transporte público también ha sido un foco de conflicto en ambos períodos. La ciudad no dispone de un transporte urbano propio, sino que depende de los servicios de transporte interurbano y de las líneas de Rosario que extienden su recorrido. Hasta el año 2017, las empresas que conectaban con la ciudad eran Las Rosas y Monticas²⁸, y en varias ocasiones hubo protestas por el incumplimiento de las frecuencias. A partir de un convenio celebrado entre la Municipalidad de Funes y la Municipalidad de Rosario, en 2012, se concretó la prolongación del recorrido de la

²⁶ Otaño, M. V. (20 de noviembre de 2019). La basura de Funes, en la agenda regional de noticias. *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/los-medios-regionales-se-siguen-haciendo-eco-de-la-situacion-de-funes>

Peyrano, V. (20 de noviembre de 2019). Tapados de basura: declaran emergencia en higiene urbana en Funes. *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/tapados-de-basura-declaran-emergencia-en-higiene-urbana-en-funes>

²⁷ Peyrano, V. (16 de octubre de 2018). A la fila: la odisea de conseguir un banco para estudiar en Funes. *Info Funes*. Recuperado el 6 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/9518/a-la-fila-la-odisea-de-conseguir-un-banco-para-estudiar-en-funes>

Otaño, M. V. (29 de octubre de 2018). Turnos para decidir: en los colegios de Funes faltan opciones de horarios. *Info Funes*. Recuperado el 6 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/contenido/9560/turnos-para-decidir-en-los-colegios-de-funes-faltan-opciones-de-horarios>

²⁸ A partir del año 2017 estas empresas dejan de prestar servicio, ya que se les retira la concesión para operar en la provincia de Santa Fe, debido al trágico accidente ocurrido en la ruta 33 en febrero, entre las localidades de Pérez y Zavalla. El servicio interurbano entre Rosario y las localidades del oeste sobre ruta 9 es reemplazado por la línea 33/9, de la empresa Rosario Bus

Línea 133 Negra, del Transporte Urbano de Pasajeros, posibilitando su ingreso hasta el área central de Funes. Y en 2014, se logró que la línea 142 Negra, de la empresa Rosario Bus, también extienda su recorrido y llegue hasta la zona oeste de la ciudad, por avenida Illia. Esto ha repercutido positivamente, al generar mayores opciones de conectividad interna y metropolitana.

Por último, en este período comenzó otro conflicto que incidirá en la manifestación y movilización de las vecinales afectadas. A su vez, puso de manifiesto que la aprobación de nuevas urbanizaciones no podía darse a cualquier costo. Los barrios afectados fueron las dos urbanizaciones más grandes aprobadas en la gestión anterior: Funes City (en el noreste de la ciudad) y Funes Town (en el noroeste). Existieron problemas en algunos casos al momento de escriturar los terrenos y el desarrollador privado no cumplió con las obras con las que se había comprometido: los barrios debían contar con una red de distribución de gas natural y una planta de ósmosis inversa para potabilizar el agua²⁹.

4.1.2 - La instalación de la cuestión urbana en la agenda pública: el debate en torno a la propuesta de derogación de las ordenanzas de clubes de campo y barrios cerrados

Para comprender mejor la finalización de este período y las relaciones de poder que caracterizaron los años siguientes, es necesario describir un debate que atravesó el proceso electoral del año 2015: la propuesta por parte del partido Unidad Popular³⁰ (UP) para derogar la ordenanza que permitía barrios cerrados en la ciudad. Es uno de los actores sociales que más ha impulsado el debate sobre la cuestión urbana y la demanda de un nuevo Plan Estratégico para la ciudad, que actualice la ordenanza 288/85, la defensa de la educación pública, el acceso a la tierra, la vivienda y la cultura popular.

²⁹ Di Giuseppe, L. (6 de diciembre de 2018). Funes City y Town: se cayó la chance de que los vecinos tengan agua y gas . *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/contenido/9695/funes-city-y-town-se-cayo-la-chance-de-que-los-vecinos-tengan-agua-y-gas>

Funes city: decenas de reclamos y los problemas de siempre (6 de mayo de 2019). *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/funes-city-decenas-de-reclamos-y-los-problemas-de-siempre>

³⁰ Unidad Popular es un partido distrital de la ciudad de Funes, conformado en el año 2013, que tuvo representación en el Concejo de la ciudad en el período 2013 - 2015, a través de la banca de Mauro Miguez, quien fue nuevamente electo concejal para el período 2019 - 2023. En esta última instancia resultó electa como primera fuerza, un caso inédito para una fuerza distrital en la historia de la ciudad.

Ante esa propuesta, algunos actores de relevancia de la ciudad se manifestaron al respecto. En este sentido, es importante destacar las opiniones que emitieron sobre ese debate, tal como lo relataron en aquel entonces, consultados por el medio de comunicación local Info Funes³¹, ya que este proyecto de derogación de la ordenanza de clubes de campo y barrios cerrados marcaría un primer punto de inflexión y de impugnación al modelo de crecimiento urbano que hasta ese momento estaba teniendo la ciudad.

El intendente electo, Diego León Barreto, del PRO, antes de asumir explicaba la irresponsabilidad de aprobar urbanizaciones a las que luego el Estado no pueda proveer de servicios, y aseguraba que para el corto plazo no iba a permitir nuevas urbanizaciones abiertas. Pero como se verá más adelante, pocos días después de asumir se aprobaron dos proyectos de barrios cerrados. En ese sentido, sostuvo que si tuviera que elegir un nuevo desarrollo inmobiliario, entre un barrio abierto y uno cerrado, preferiría la segunda opción. Según él mismo lo desarrolló en la entrevista, la explicación de esa preferencia tiene que ver netamente con una cuestión de presupuesto público:

“Un barrio cerrado no insume servicios a la ciudad, nosotros como Municipio no le brindamos en contraprestación ningún tipo de servicios, y esos propietarios que vienen a vivir a un barrio cerrado pagan la tasa igual que los que vivimos afuera. Ese dinero es utilizado para poder darle servicio a los que viven en el barrio abierto”³².

Este posicionamiento denota una racionalidad económica por parte de un actor político, que privilegia una cuestión presupuestaria por sobre el acceso público al suelo para vivienda, y tributa a la idea de una ciudad fragmentada y segregada. Privilegiar urbanizaciones cerradas implica una predominancia del interés privado por sobre el público. Y, un municipio que piensa el acceso a la ciudad en términos de costo - beneficio, lo está concibiendo sólo como aumento del gasto público, llevando a que quienes tengan mayores ingresos estén en mejores condiciones de acceder a los servicios e infraestructura urbana.

³¹ García, L. (3 de julio de 2015). Barrios cerrados, debate abierto. *Info Funes*. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/5862/barrios-cerrados-debate-abierto>

³² *Ídem*.

Otro actor directamente involucrado en el debate en cuestión fue la Asociación Empresaria de Funes³³ (en adelante, AEF). Ante la propuesta de derogación, contraria a los intereses de algunos de sus integrantes, su presidente, Germán Nocera, sostuvo que:

“Comenzar con la palabra prohibir ya no me parece algo positivo. Me parece importante que de manera consciente y de una buena vez los que gobiernan la ciudad y la gente se pongan de acuerdo en la elaboración de un nuevo plan regulador. Creo que gracias a esta posibilidad de los barrios cerrados, la ciudad se vio desde todo punto de vista favorecida, se generó un consumo importante, una actividad que, comercialmente, la ciudad no tenía, nos permitió a muchos generar emprendimientos, tener una vida comercial activa en la ciudad. La ciudad no tiene problemas por los barrios privados sino por las malas gestiones de gobierno que hubo”³⁴.

En este mismo sentido se manifestó Juan Félix Rossetti, desarrollador inmobiliario de la ciudad y también integrante de AEF:

“Hoy en Funes los barrios privados están consolidados, y los beneficios están manifiestos: han traído una inversión impresionante, fueron los caldos de cultivo para que la gente se motive a invertir en casas en los barrios, todas esas casas demandan servicios que se van creando en Funes, y todo esto ha derramado. El derrame es que cuando vos motivas a la gente a invertir, invierte en Funes. Esas familias que se instalaron consumen aquí y motivan a otra gente a crear emprendimientos como heladerías, servicios de remis, y demás. Y motiva también a invertir, porque muchas de esas familias han puesto locales comerciales en Funes que generan empleo; el derrame viene por ahí. Los barrios cerrados y los otros también han aportado un montón de esto”³⁵.

Coincidiendo con el intendente electo León Barreto sobre la preferencia por los barrios cerrados, cuestiona que la Municipalidad “les cobra a los barrios privados una tasa igual o más alta

³³ Esta asociación nuclea a empresarios de la ciudad ligados a actividades que proliferaron en la primera década de este siglo, y se consolidaron y expandieron en la segunda. Principalmente empresarios de desarrollos urbanísticos e inmobiliarios, de barrios abiertos y cerrados, de centros comerciales, gastronómicos y hoteleros. En su página web (<https://www.aefunes.org>) destacan como su misión agrupar, representar y defender a las empresas en todas sus modalidades y categorías y a todo aquel establecimiento dedicado en forma directa o indirecta a la actividad comercial, industrial, de servicios y profesional que se encuentre funcionando o funcione en el futuro en la ciudad de Funes, promoviendo el libre comercio y competencia.

³⁴ Fornero, P. (9 de septiembre de 2015). “La ciudad no tiene problemas por los barrios privados, sino por las malas gestiones de gobierno que hubo”. *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6047/la-ciudad-no-tiene-problemas-por-los-barrios-privados-sino-por-las-malas-gestiones-de-gobierno-que-hubo>

³⁵ García, L. (3 de julio de 2015). Barrios cerrados, debate abierto. *Info Funes*. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/5862/barrios-cerrados-debate-abierto>

que al resto de los inmuebles y el servicio que les presta es ínfimo, dentro de cada barrio la administración es la que se encarga de brindar los servicios”³⁶.

Respecto a la concepción de que los barrios privados promueven la fractura de la ciudad, debido a la obstaculización de la trama urbana, Rossetti se mostró en total desacuerdo:

“Es una falacia. Primero, los barrios son como un edificio. En un edificio vos no te metes por los pasillos. Es lo mismo, solo que el pasillo tiene calles. Y existen por falencias del gobierno, ¿o te crees que la gente se pone contenta de pagar una expensa mensual que le encarece el costo de vida? Pero está pagando por servicios que no da el Estado. Si el Estado daría la seguridad que todos pretenden, que su pasto esté cortado, que cuando tenés una queja te la escuchen y te la resuelvan entonces no existirían los barrios cerrados”³⁷.

Además, tomando un claro posicionamiento político, llamó a que quienes propusieron la ordenanza (en alusión a UP) detallen “objetivamente los motivos que les llevaron a impulsarla, teniendo en cuenta que en Funes los resultados de los comicios recientemente fueron favorables al partido (PRO) que más apoya la política de crecimiento basada en el desarrollo de inversiones privadas responsables”³⁸ (en referencia al resultado de las elecciones del 2015, a través de las cuales el PRO accede a la intendencia y resulta electa primera fuerza para el Concejo).

Este actor económico y sus referentes tienen posicionamientos característicos del empresarismo urbano. Se posicionan desde un lugar de exterioridad al Estado, al cual entienden como un simple cobrador de impuestos improductivo e ineficiente que, además, dificulta a través de regulaciones y tributos el libre desarrollo del sector privado. En una postura propia del capitalismo neoliberal, conciben al consumidor como soberano, y otorgan a la inversión privada un rol preponderante en los procesos de desarrollo económico, que posteriormente derramará beneficios al resto de la sociedad. Es el ámbito del mercado y sus principales actores (inversores y consumidores) quienes deben guiar libremente y sin interferencias públicas los procesos

³⁶ *Ídem.*

³⁷ *Ídem.*

³⁸Fornero, P. (31 de agosto de 2015). Rossetti contra el Basta Ya: implicaría que se paralice la evolución económica y social. *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6020/rossetti-contra-el-basta-ya-implicaria-que-se-paralice-la-evolucion-economica-y-social>

económicos. Sin embargo, como se verá más adelante en las demandas que plantean, recurren a ese mismo Estado al momento de solicitar obra pública para potenciar el desarrollo de la ciudad.

En este último sentido también se manifestó Mauro Miguez, concejal por la UP, mostrándose en desacuerdo con el planteo de Barreto respecto a la prestación de servicios a los barrios cerrados por parte del municipio:

“Es errónea la lectura. Porque plantear que la ciudad se ahorra la prestación de servicios en estos barrios es generar la idea de que el que vive en los barrios cerrados no transita por la infraestructura de la ciudad, no lleva a sus hijos a los efectores públicos de salud, no circula por la ciudad siendo asistido por su servicio de seguridad, no va a la biblioteca pública, a los talleres de la casa de la cultura. Creo que el intendente electo tiene una idea de servicios muy PRO, que es la de alumbrado, barrido y limpieza, y se olvida de los otros servicios básicos esenciales, que son la salud, la educación”³⁹.

En este último sentido, resaltó que Funes es el único municipio de pequeña escala en Santa Fe que presta servicios de salud con cuatros efectores, tiene un servicio de vigilancia y patrullaje desde hace más de 15 años y tiene una enorme traza de infraestructura que mantener, y que quienes residen en barrios privados también utilizan. Por lo tanto, considera que esa visión es recortada.

Miguez planteó, además, la prohibición al desarrollo de nuevos barrios cerrados posicionándose a favor de un urbanismo social, que garantice la continuidad de la trama urbana y el acceso al espacio público y a los servicios. En pos de este objetivo, propuso:

“(…) pensar en urbanizaciones abiertas donde el Estado municipal tenga presencia, garantizar al inversor y al empresario que quiera participar de esas urbanizaciones seguridad jurídica; y me parece que hay que poner en marcha un consejo de planificación urbanística en la ciudad con los mejores profesionales que tengamos para poder pautar cómo y hacia dónde va a crecer la ciudad, qué infraestructura se le va a dar, cuántas escuelas, cuántos centros de salud, y consolidar la trama urbana existente”.

“(…) La urbanización mediante barrios privados es propia del neoliberalismo. Durante más de 15 años el neoliberalismo impuso en Argentina esa estrategia de urbanización que, más allá de que pudo haber tenido consecuencias positivas en términos de lo que es generación de empleo local o

³⁹ García, L. (3 de julio de 2015). Barrios cerrados, debate abierto. *Info Funes*. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/5862/barrios-cerrados-debate-abierto>

movilización de inversiones, tuvo consecuencias críticas para la estructura urbana de la ciudad. Porque la realidad es que 15 años después no encontramos con un proceso de urbanización de Funes con una fuerte segmentación, con una ruptura del tejido social y urbano. Hay que ir eliminando esas barreras urbanas que plantearon los barrios cerrados, porque la realidad es que cuando aparecen barreras urbanas desaparece la ciudad. Nosotros planteamos una ciudad en donde todos los funenses tengan acceso a ella, un urbanismo social”⁴⁰.

En una charla organizada por UP en septiembre del 2015, junto con representantes de Ciudad Futura (organización que promovió la derogación de la figura de barrios cerrados en Rosario, en el año 2010), Miguez puntualizó la necesidad de:

“construir un movimiento político para garantizar el derecho a la ciudad, un derecho que no es abstracto, que no es de técnicos o de burócratas, sino el derecho de la gente común, en su vida cotidiana, a construir la ciudad en la que vive, a participar en la definición de los beneficios que produce ser ciudadano de determinado suelo. Esta iniciativa, la de derogar barrios cerrados, es una oportunidad para discutir otras cosas: una de ellas, como hacemos para que la mayor cantidad de funenses puedan hacer efectiva la posibilidad de acceder a su vivienda propia, a asentarse en la ciudad a resguardo de la especulación inmobiliaria”⁴¹.

Con estos posicionamientos, Miguez y UP, dejan entrever un claro antagonismo respecto a la idea de ciudad que conciben referentes del PRO y de AEF, resaltando el acceso de la comunidad al espacio público, y del rol que debe cumplir el Estado y la ciudadanía ante estos procesos urbanos y económicos. Revalorizando la figura de estos últimos dos actores, llamó a los presentes en la charla a:

“a movilizarse, a comprometerse, a generar conciencia social de que tenemos que trabajar conjuntamente para que el derecho al suelo lo definan los funenses en función de sus necesidades, y no de acuerdo a presiones de grupos de poder, que buscan un Estado mínimo y mayor concentración del bien más escaso y más valioso, la tierra. Tenemos que trabajar fuerte, para

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ Fornero, P. (21 de septiembre de 2015). “Esta lucha no es contra la gente de los barrios cerrados”. *Info Funes*. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6084/esta-lucha-no-es-contra-la-gente-de-los-barrios-privados>

desmontar este modelo de ciudad privatizada y cada vez más desigual, articulando y participando, haciendo política”⁴².

Otro actor económico que se manifestó en un sentido similar al planteado por UP, respecto a la fragmentación y segregación que implican los barrios cerrados, fue la Asociación de Comerciantes e Industriales de Funes (en adelante, ACIF), fundada el año 1957, y que representa a este sector tradicional de la ciudad. Su presidente en el 2015, Pablo Villanueva, sostuvo que:

“El proyecto de Ya Basta me parece saludable, los barrios cerrados son barrios atrofiados, son ciudades inconclusas, no incluyen sino que excluyen. La prohibición de crear nuevos barrios cerrados no va a repercutir negativamente en la economía de la ciudad. Por el contrario, va a hacer que la gente fluya más dinámicamente dentro de la ciudad y que no se produzcan guetos”⁴³.

Este posicionamiento se corresponde con el postulado planteado anteriormente por Svampa, respecto a la modalidad de enclave que promueven las urbanizaciones cerradas y a la fragmentación y segregación que producen en el territorio. A pesar de ser también un actor económico, este planteo de ACIF difiere totalmente con lo planteado con AEF. Cabe destacar que estas asociaciones representan a sectores de distintos rubros económicos, ya que ACIF agrupa a pequeñas y medianas empresas y comercios tradicionales de la ciudad, mientras que AEF agrupa a grandes capitales vinculados a inversiones ligadas al crecimiento urbano de las últimas dos décadas, como empresas urbanizadoras, inmobiliarias y de centros de compras; lo cual explica sus diferentes visiones en torno al proceso analizado.

Otro actor, en este caso de la sociedad civil, que revalorizó también la idea de acceso al espacio público y al compromiso de la ciudadanía fue Bicicultura Funes. Esta organización no gubernamental ha impulsado proyectos de movilidad sustentable, a través del fomento del uso de la bicicleta como medio de transporte. En este sentido, también revaloriza el rol del espacio público como lugar de encuentro para una ciudad, y del activismo que debe tener la ciudadanía en fortalecerlo. Sostuvieron que su:

“(…) trabajo es cultural, y debe incluir a todos. Nuestra idea de ciudad es aquella en la que cada uno tenga la oportunidad y el orgullo de pertenecer y de convivir, de dar valor a los otros, de

⁴² *Ídem*.

⁴³ Fornero, P. (11 de septiembre de 2015). El Ya Basta bajo la lupa. *Info Funes*. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/6055-el-ya-basta-bajo-la-lupa>

reconocernos como parte. Queremos la mejor ciudad del mundo para todos los que la habitan. Creemos que el debate, el intercambio, pero sobre todo las ganas de hacer "un mundo mejor" es lo que logrará definir la ciudad que todos queremos para nuestros hijos. Defendemos el espacio público como el lugar donde los ciudadanos se forman, interrelacionan y crecen en libertad, creemos que es importante que se le dé este valor y que se ponga en las condiciones adecuadas para mejorar su atractivo como lugar de encuentro y disfrute. Creemos que la ciudad de todos debe ser decidida por todos, e invitamos a participar y sumar una mirada que ayude a lograrlo"⁴⁴.

Para ir finalizando este apartado, es importante destacar un posicionamiento que introduce en agenda una nueva demanda relativa a la cuestión urbana, que sintetiza la acumulación de tensiones descritas anteriormente, y cobrará relevancia en el período posterior ante la aprobación de nuevas urbanizaciones. Se trata de la propuesta del concejal de UP, Mauro Miguez, para actualizar el Plan Regulador vigente, la ordenanza 288/85, y convocar a la elaboración de un Plan Estratégico que piense la ciudad a largo plazo y cuente con amplia participación de la ciudadanía y otros actores sociales. Estos planteos son expresados en una carta publicada por este concejal, en conmemoración de los 30 años de esta normativa⁴⁵.

Entre sus principales postulados, define a esta ordenanza como el proyecto urbanístico más importante que tuvo la ciudad. A su vez, la entiende como un proyecto político, ya que entiende que "no hay urbanismo sin fundamento ideológico, y por lo tanto, construcción política"⁴⁶. Esto implica actores disputando poder respecto al modo en el cual se definen las "formas de la convivencia colectiva, las reglas de ordenamiento del suelo, la distribución de los beneficios que surgen del vivir juntos, y, sobre todo, una directriz de futuro, una matriz de valores que se eligen para impulsar a la ciudad hacia adelante"⁴⁷.

Sostiene que los valores del urbanismo del Plan Regulador vigente se consagran en la distribución de las funciones del territorio, para preservar una matriz que quienes lo diseñaron consideraban vital para la identidad de la ciudad: todo lo que se haga respecto a los usos del suelo de la ciudad, ya sea comerciar, producir, edificar, intercambiar y habitar, no debe hacerse en

⁴⁴ *Ídem*.

⁴⁵ Miguez, M. (14 de septiembre de 2015). Plan Regulador: un proyecto ideológico y político. *Info Funes*. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6063/plan-regulador-30-anos-de-un-proyecto-ideologico-y-politico>

⁴⁶ *Ídem*.

⁴⁷ *Ídem*.

desmedro del perfil de ciudad preponderantemente residencial (baja densidad poblacional, lotes relativamente espaciosos, líneas de retiro, conservación del centro de manzana y con ello, factores de ocupación del suelo restrictivos del avance del concreto sobre el suelo disponible). La cuestión del suelo disponible es así vital: debe reservarse para el “goce común” toda la tierra fiscal disponible posible, porque esa es la garantía de una mayor calidad de vida en el futuro. Se necesitarán construir en esa tierra pública, dispensarios, comisarías, escuelas o vivienda social.

Entiende que el Plan Regulador fue concebido como un plan proceso, ya que sus autores entendieron que sería de gradual construcción, y que estaría sujeto a cambios y a la influencia de intereses sectoriales. El Plan determina la matriz urbana de la ciudad, y el modo en el cual los funenses de la década del 80 se pensaron a sí mismos para vivir como Municipio: una ciudad “jardín”, la organización funcional del territorio y su distribución en secciones especiales (área residencial, quintas, área de implantación industrial y equipamiento, núcleos de preservación patrimonial y espacios vacantes pensados para reserva ambiental).

La orientación ideológica en ese Plan Regulador, su idea fuerza, resultó modificada por la oleada de reformas que se inició en 1998, y tuvo sus puntos de culminación en los años 2000 y 2008 (en alusión a las ordenanzas de clubes de campo y barrios cerrados y la incorporación de nuevo suelo urbano). Las mismas, puntualiza Miguez, gestaron en su interior una contradicción que lo estalló, ante lo cual se pregunta: “¿Cómo convive la ciudad residencial, abierta, con continuidad de traza y reserva fiscal y tierra pública resguardada, con el modelo de urbanización que proponen los barrios cerrados y el achicamiento de la reserva fiscal en tierra, que ahora se canjea por obras o dinero?”⁴⁸.

Según su visión, las fuerzas políticas que gestaron las modificaciones, no concibieron las tensiones que esos cambios normativos introducirían. Las responsabiliza por no construir colectivamente esos cambios ni hacer posible políticas públicas y diseñar herramientas que permitan dar respuesta a las necesidades de toda la población que se muda a la ciudad. Destaca que, en 2006, se dio lugar, tiempo y capital institucional para debatir un Plan Estratégico con una mirada integral. Se convocó a la gente y a las organizaciones y se diagnosticó con aval técnico. Sin embargo, ante la falta de voluntad política para realizarlo, esta posibilidad no prosperó, y se abrió

⁴⁸ *Ídem.*

así la etapa de loteos muy acelerada descrita en el capítulo anterior, y que desarticuló del todo los núcleos del plan urbano:

“se deterioró el espacio público común, la accesibilidad a servicios, se achicó la tierra pública disponible y creció la densidad poblacional junto con la privatización de los usos del suelo y la ruptura de la continuidad urbana. Una ciudad, partida en varios lugares, muy lejos de los usos funcionales originales, sin áreas productivas consolidadas y con sus áreas naturales en riesgo, por el avance de la impermeabilización del suelo y las áreas edificadas”⁴⁹.

En este sentido considera que, 30 años después, el Plan Regulador se encuentra en una encrucijada. Los cambios en la región han motivado que Funes deba discutir su perfil ampliamente, dado que recibió a miles de ciudadanos/as que van transformando sus instituciones, su cultura y la forma de sus relaciones sociales. Seguir sosteniendo que es una ciudad residencial y de servicios implica desconocer los cambios sociales y culturales profundos que experimentó: nuevos sujetos, nuevos intereses y una profunda disputa por ampliar los derechos a la ciudad en la que se eligió vivir. Estas tensiones se verán más claramente en los posicionamientos de los actores durante el período posterior, que serán analizados en el siguiente apartado.

4.2 - Período 2015 - 2019: la aprobación de nuevos proyectos urbanísticos. El posicionamiento de los actores y las relaciones de poder

En este contexto de debate, lo ocurrido a finales del año 2015, como se describe a continuación, marcará un punto de inflexión. Puede ser señalado como el momento en el cual la acumulación de situaciones problemáticas derivadas del crecimiento urbano, tal como se describiera en el período anterior, instala definitivamente a la cuestión urbana en la agenda pública. Y, como se verá, desencadenará un proceso de movilizaciones por parte de la ciudadanía hasta ese momento inédito.

En diciembre de ese año asumen las nuevas autoridades electas: el intendente, Diego León Barreto, del PRO; y se renueva la mitad del Concejo Deliberante con tres representantes: uno por el Frente para la Victoria (Partido Justicialista), uno por Cambiemos (PRO) y uno por el Frente Progresista Cívico y Social (UCR). La composición del mismo queda dividida en tercios: dos

⁴⁹ *Ídem.*

concejales por cada fuerza. El día 22 de diciembre de ese año, días después de la asunción, se da aprobación por el Concejo a tres nuevos proyectos urbanísticos.

Según la crónica del día⁵⁰, la mayoría de los ediles había acordado la sanción de los proyectos durante la mañana del día anterior. Por ese motivo, la sesión fue breve. A las 21.25 horas, el nuevo presidente del cuerpo, Carlos Olmedo, del PRO, abrió el encuentro y los legisladores se reunieron en comisión para acordar las aprobaciones. Retomaron la sesión a las 22.57 y en solo diez minutos sancionaron una serie de ordenanzas, entre las cuales estaban las urbanizaciones. El edil Juan Miguez, del PJ, mociona para que se traten todas sobre tablas y a libro cerrado, sin la lectura para los asistentes del contenido de los textos. Lo apoyaron todos menos Juan Rímini, del FPCyS. “Son documentos públicos, estarán al acceso de todos en Secretaría”⁵¹, lo justificó Olmedo. Así, solo los concejales tuvieron bien en claro cuáles fueron los expedientes aprobados. Alrededor de las 23, la sesión concluyó.

Dos vecinalistas presentes se manifestaron en contra de la “nueva dinámica, la nueva forma de conducir la ciudad” de los ediles, dirigiéndose en particular a Olmedo y Miguez. Este último, ex intendente (1995 - 2003), les respondió que “el uso de la tierra es facultad del Concejo (...), los representantes del pueblo somos nosotros”⁵². Los vecinalistas les cuestionaron gobernar “de espaldas a la ciudad”⁵³. Coincidiendo con ellos, uno de los trabajadores del Concejo reconoció: “Esto no lo vi nunca en la historia de este Concejo”⁵⁴. Este accionar por parte de algunos concejales de la ciudad denota una concepción delegativa de la política, a través de la cual quienes representan a la ciudadanía en el ámbito legislativo consideran que su accionar respecto a la aprobación de nuevas normativas sólo debe rendir cuentas en la instancia de elecciones.

⁵⁰ Fornero, P. (23 de diciembre de 2015). En la última sesión del año, aprobaron dos barrios cerrados y un parque industrial. *Info Funes*. Recuperado el 3 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/6332-en-la-ultima-sesion-del-año-aprobaron-dos-barrios-cerrados-y-un-parque-industrial>

⁵¹ *Ídem*.

⁵² *Ídem*.

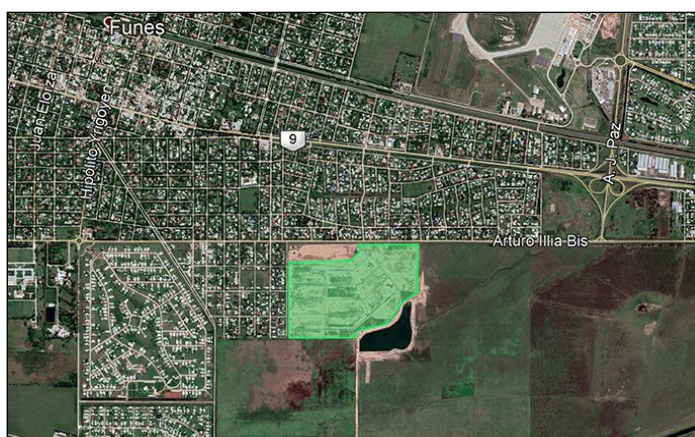
⁵³ *Ídem*.

⁵⁴ *Ídem*.

A continuación, se describen las urbanizaciones aprobadas:

- Barrio cerrado “Vida”: se le otorgó la prefectibilidad, y está ubicado en un predio de 52 hectáreas situado sobre Avenida Illia, en el este de la ciudad. El desarrollo tomará una parte, casi 35 hectáreas del total. Es un proyecto de la firma Rossetti Desarrollos Urbanos, que había sido presentado en febrero del año anterior, y pondrá a disposición para la comercialización 294 lotes, de 800 a 1400 m². Este grupo empresarial local de Funes ha desempeñado un rol protagonista en el proceso de crecimiento urbano de la ciudad, ya que construyó el primer club de campo de la ciudad, el Kentucky, los barrios cerrados Funes Hills y San Sebastián, y el barrio abierto Don Mateo y Don Juan (ver imagen 5, p. 54)

Imagen 8. Ubicación del barrio cerrado Vida.



Fuente: Rossetti Desarrollos Urbanos⁵⁵

Los otros dos proyectos de urbanización ingresaron al mediodía al Concejo. Según relata la crónica, los ediles tuvieron unas ocho horas hasta que se realizó la sesión para tomar conocimiento en detalle de las urbanizaciones:

- Parque industrial “Ciudad Industria”: este proyecto se emplaza en el Área Industrial Sudeste, al sur de la autopista Rosario - Córdoba, la cual obtuvo su categorización de suelo en octubre de 2015, al promulgarse la ordenanza 1011/15, y su prefectibilidad en diciembre de 2015 por medio de la ordenanza 1026/15. Es impulsado por las firmas Rosental y Fundar, empresas de la ciudad de Rosario dedicadas a la financiación y construcción de desarrollos inmobiliarios. El Concejo permitió, a su vez, en un sector del

⁵⁵ Recuperado el 3 de mayo del 2020 de:

http://www.rossettidesarrollos.com/archivos/705x690x420/png/crop/secciones_galeria_mapa/2020-02-27-vida-satelite-macro.jpg

predio, instalaciones con una altura máxima de 18 metros. El proyecto original poseía un área total de 92,8 has. Pero en septiembre del 2017 se aprobó una ampliación del mismo, con voto unánime de todas las fuerzas políticas, pasaría a tener un área total de 329 has.⁵⁶, más del triple del proyecto original⁵⁷.

- Condominios “8 Sauces”: este barrio cerrado es un proyecto de la firma Desarrollo y Gestión SRL - Fideicomiso Radar, de la ciudad de Rosario. El predio posee 3,3 hectáreas ubicadas en el suroeste de la ciudad, en el límite norte del barrio cerrado Funes Hills “Cadaques”. Prevé la construcción de 6 torres de planta baja y tres pisos, con 12 metros de altura como máximo. Este tipo de construcciones no estaba permitido en esa zona de la ciudad, pero los ediles modificaron la normativa para encuadrar el desarrollo.

Imagen 9. Condominios 8 Sauces



Fuente: imágenes propias

⁵⁶ Fornero, P. (20 de julio de 2017). Pedido para ampliar el Parque Industrial Metropolitano. *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/8125-pedido-para-ampliar-el-parque-industrial-metropolitano>

Fornero, P. (2 de agosto de 2017). Ediles pidieron más info antes de ampliar el Parque Industrial. *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/8176-ediles-pidieron-m--s-info-antes-de-ampliar-el-parque-industrial>

Vía libre para ampliar el Parque Industrial (6 de septiembre de 2017). *Punto Biz*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/8315-v--a-libre-para-la-ampliacion-del-parque-industrial->

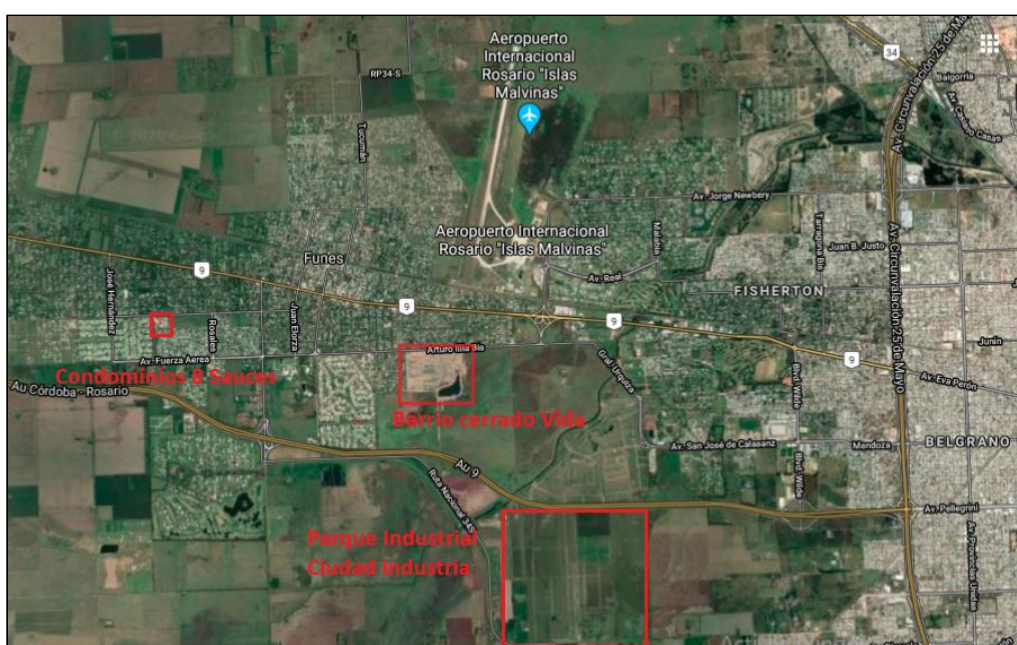
⁵⁷ Esta ampliación generó aún más críticas y resistencias por parte de la Junta de Vecinales. Desde este espacio cuestionan que los ediles aprueben ordenanzas a medida de los intereses de algunos empresarios, sin cumplir con el compromiso asumido de concretar el demandado Plan Estratégico, en el marco del cual se debata el perfil productivo de ciudad que se pretende.

Los negocios pesan más que los vecinos (6 de septiembre de 2017). *Funes 24*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: http://funes24.com/parque-industrial-los-negocios-pesan-mas-que-los-vecinos/#.XsfuP_9KjIU

Duro comunicado de la Junta de Vecinales contra la ampliación del parque industrial (7 de septiembre de 2017). *Funes 24*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: http://funes24.com/duro-comunicado-de-la-junta-de-vecinales-contr-la-ampliacion-del-parque-industrial/#.XsfuN_9KjIU

Las tres urbanizaciones fueron aprobadas con los votos de la bancada PRO (Olmedo y Dolce) y el PJ (Santacroce y Miguez). Ana Martelli (FPCyS, quien posteriormente se pasaría al PRO), apoyó los proyectos del barrio cerrado Vida y el parque industrial, pero no los condominios. Mientras que Rimini, el restante edil del FPCyS, recientemente asumido, se opuso a los 3 proyectos. Sin embargo, el apoyo de una parte importante y variada del arco político local a estas iniciativas reafirma la hipótesis de la alianza público - privada en el impulso de un determinado modelo de ciudad, basado en el empresarismo urbano, tal como se señalara en el capítulo 1 (Harvey, 2007; Cuenya y Corral, 2011).

Imagen 9. Localización de las nuevas urbanizaciones aprobadas a finales del 2015



Fuente: elaboración propia, en base a Google Earth

Los tres proyectos fueron cuestionados desde entonces por vecinos/as autoconvocados/as, quienes en este contexto conformarán un actor clave en la resistencia a este accionar por parte de los ediles: la Junta de Vecinales⁵⁸. Objetaron la manera en la que se decidió la aprobación, sin discusión previa, y por la implicancia que tienen estos proyectos para la ciudadanía funense. Este suceso generó un proceso de movilización inédito por parte vecinos/as, que se congregaron en

⁵⁸ La Junta de Vecinales se conformó en este proceso de reclamos por la falta de servicios e infraestructura y en la resistencia al avance de nuevas urbanizaciones. Está integrada por vecinales de barrios abiertos de la mayoría de las zonas de la ciudad (principalmente zonas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, es decir, excepto el área céntrica, todas las zonas de su periferia al norte, sur, este y oeste. Ver imagen 4, p. 53), afectadas por las problemáticas que ya se han ido describiendo anteriormente.

reiteradas ocasiones en asambleas populares frente al Concejo y la municipalidad, en reclamo ante la actitud del arco político que los aprobó⁵⁹.

Estos hechos llevaron a que varios actores de la ciudad se manifiesten al respecto de la cuestión. Para estructurar el análisis, los posicionamientos pueden ser divididos en dos grupos: aquellos que promueven un acceso al Derecho a la Ciudad (Harvey, 2013), y aquellos más cercanos a la noción empresarialismo urbano (Harvey, 2007). Ambos espacios están compuestos por actores heterogéneos, tanto entre sí como en su propia conformación. Abarcan desde actores políticos, económicos y sociales que, sin embargo, en líneas generales de sus posicionamientos, pueden ser identificados con alguna de estas dos posturas.

Dentro del primer grupo de actores podemos ubicar los posicionamientos de la Junta de Vecinales, UP y, en algunos aspectos, ACIF. En el segundo grupo, a las demandas planteadas desde actores económicos como AEF, en consonancia con planteos de la municipalidad, a cargo del PRO y algunas posturas del PJ y la UCR. En general, los actores coinciden en que el proceso de crecimiento urbano en la ciudad no va a detenerse, pero difieren en cómo debe continuar. Mientras el primer grupo pretende un rol más activo del Estado en la regulación de nuevas urbanizaciones, a través del diseño de un Plan Estratégico que sea realizado con participación activa de amplios sectores de la ciudadanía, el segundo considera que la ciudad necesita un plan de infraestructura para potenciar la atracción de inversiones privadas.

En ocasión del aniversario número 141 de la ciudad, en el año 2016, y a 25 de ser declarada ciudad, el medio Info Funes consultó a diversos actores, respecto a la visión a futuro que esperaban rumbo al aniversario de los 150 años de la localidad⁶⁰. Estos posicionamientos, sumados a los de las entrevistas realizadas para esta investigación, y los sitios web de algunos actores, sirven para ilustrar y contrastar qué idea de ciudad pretende cada uno.

⁵⁹ Fornero, P. (24 de diciembre de 2015). Loteos: asamblea pública en la puerta del municipio. *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/6339-loteos--asamblea-p-blica-en-la-puerta-del-municipio>

Peyrano, V. (11 de febrero de 2016). Tercera asamblea popular frente al municipio. *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/6483-tercera-asamblea-popular-frente-al-municipio>

Fornero, P. (13 de febrero de 2016). Amplia convocatoria en la tercera asamblea popular. *Info Funes*. Recuperado el 5 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/6490-amplia-convocatoria-en-la-tercera-asamblea-popular>

⁶⁰ Peyrano, V. (19 de agosto de 2016). Las 9 ideas para llegar a los 150. *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <http://infofunes.com.ar/contenido/7054/las-9-ideas-para-llegar-a-los-150>

Desde la Junta de Vecinales, se pidió el veto de las urbanizaciones y la puesta en marcha de un Plan Estratégico de urbanización para la ciudad a largo plazo, para debatir el derecho al acceso a la tierra, que contemple el “control ambiental del área industrial y la protección de humedales; defender la tierra de acceso público, en las urbanizaciones, para vivienda, parques públicos e infraestructura escolar y de salud”. Otro de los puntos a tratar fue “respetar los límites de altura y no incorporar tierra urbana sin un nuevo Plan Estratégico”, punto central a discutir luego de la promulgación de las ordenanzas por parte del Intendente Barreto, cuando se otorgó la pre factibilidad de los tres proyectos en debate.

El verano 2015-2016, posterior a la aprobación de las urbanizaciones, estuvo caracterizado por esta inédita serie de movilizaciones y asambleas frente a la Municipalidad y al Concejo. Por ejemplo, en la tercera asamblea, una de las más numerosas, realizada el día 12 de febrero de 2016, se dio inicio reclamando, como en las dos anteriores, la necesidad de un Plan Estratégico. El mismo debería ser gestado de un acuerdo político y social amplio, del que los distintos actores movilizados formen parte activa. El reclamo de las vecinales tiene que ver con la planificación de un crecimiento inminente en una ciudad en la que aún no se resuelven problemáticas de falta de infraestructuras básicas, como agua, gas y cloacas. Además de la necesidad de garantizar el acceso a la salud y educación pública para los más de 30 mil habitantes de la ciudad.

Los asambleístas reafirmaron la diferencia entre un plan regulador y un plan estratégico. Regular, sostienen, implica definir las áreas residenciales o los índices edilicios, y delimitar el perímetro urbano, entre otras cuestiones, mientras que un Plan Estratégico implica pensar colectivamente las necesidades de una ciudad, proyectando no sólo el crecimiento sino el progreso en beneficio de la ciudadanía.

Ya sin presencia de UP en el Concejo, que impulsaba esta agenda de elaboración de un Plan Estratégico en el ámbito institucional, la misma fue continuada desde la Junta de Vecinales en la calle, en confrontación con la alianza entre actores políticos y actores económicos, interesada en promover nuevas urbanizaciones. Ante la presión por parte de la ciudadanía, congregada en asambleas, los distintos actores políticos se comprometieron a no aprobar nuevas urbanizaciones en el período hasta que no haya un nuevo Plan. En el año 2017 se convocó desde el Ejecutivo a la conformación de un Consejo Económico y Social, en el marco del cual se debatiría un nuevo Plan

Estratégico. Sin embargo, según sostuvieron informantes, el mismo no tuvo mucha actividad, ni tampoco pudo concretar el plan en el período estudiado.

Aun así, esta determinación de convocatoria a otros actores por parte del municipio, se dió a través de la incidencia en el proceso de otro actor: el Ente de Coordinación Metropolitana⁶¹. El mismo se encontraba diseñando un plan denominado “26 estrategias locales, un plan metropolitano” para el Área Metropolitana de Rosario, asistiendo técnicamente a los 26 municipios y comunas que lo componen para que adecuen sus Planes Urbanos Locales (PUL)⁶². En este contexto, mantuvo una serie de reuniones con integrantes de la Junta de Vecinales, ya que consideraban fundamental su participación en el proceso de planificación. En este sentido, este factor sirvió para dotar de cierto apoyo político y reforzar las demandas de la Junta de Vecinales.

El ECOM tiene, a su vez, motivos e intereses propios para intervenir en este debate, ya que la planificación del área metropolitana así lo requiere. Principalmente, se enfocan en territorios linderos al municipio de Rosario, donde pretenden que no avancen nuevas urbanizaciones. Es el caso de los alrededores del Aeropuerto Internacional Rosario, en vistas de una potencial expansión del mismo hacia el norte (que es el único sector que aún no se encuentra urbanizado). Y, también, el área aledaña al arroyo Ludueña, que del lado de Funes aún posee una gran vacante de tierra.

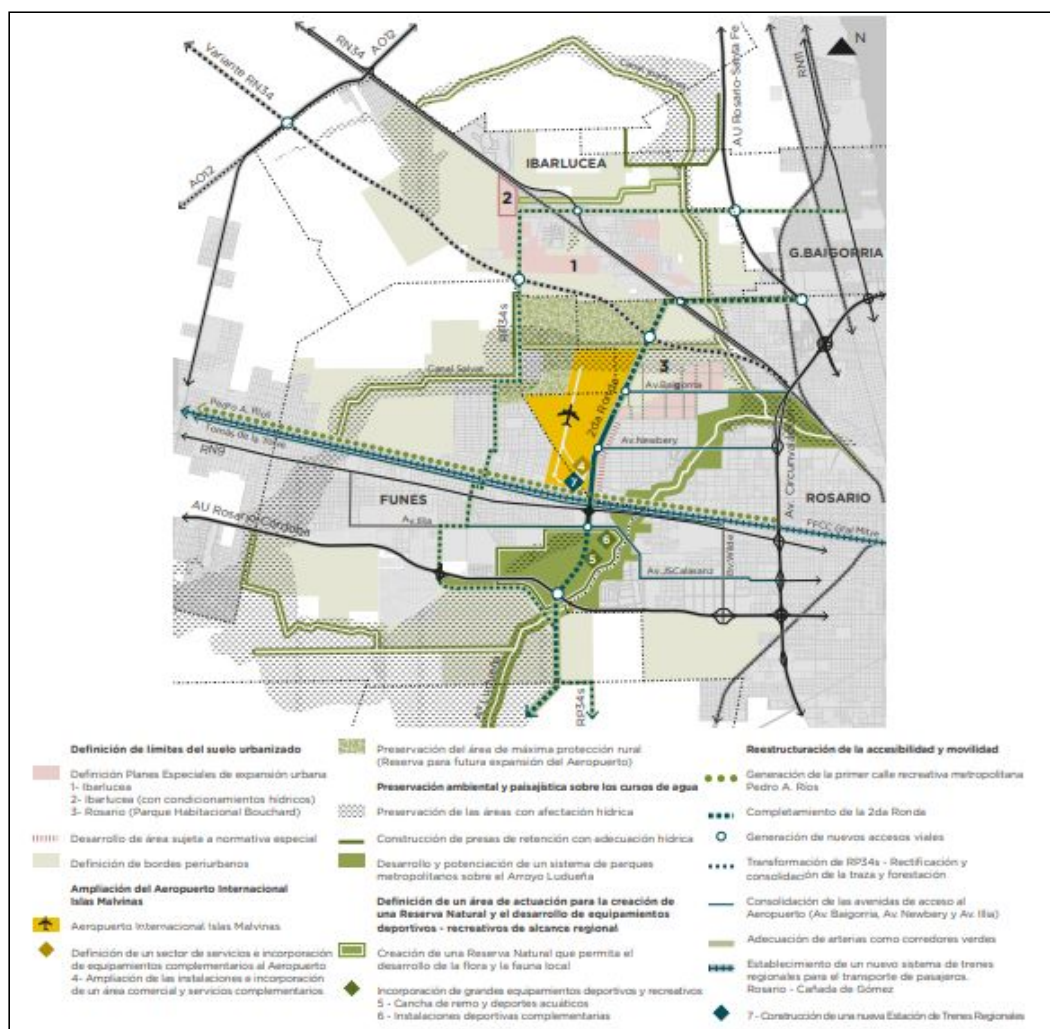
Para este fin, a través de proyectos conjuntos con otras localidades, diseñó planes interjurisdiccionales para desarrollar entre los municipios del área. Desde el ente consideran que la carencia de espacios públicos de escala metropolitana, define la necesidad de prever y resguardar el destino de esta tierra, con el objeto de desarrollar una reserva verde con la inclusión de actividades organizadas al aire libre. Con la implementación del denominado Plan Interjurisdiccional Arroyo Ludueña, se busca impulsar un desarrollo sustentable del territorio lindero entre los municipios de Funes y Rosario, abarcando los terrenos localizados a ambos márgenes del arroyo Ludueña, localizados al norte de la autopista Rosario-Córdoba. El proyecto

⁶¹ El Municipio y el ECOM avanzan en el plan urbano de Funes (10 de agosto de 2018). *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <http://www.infofunes.com.ar/contenido/9330/el-municipio-y-el-ecom-avanzan-en-el-plan-urbano-de-funes>

⁶² Es importante destacar que, ya finalizado el año 2019, la ciudad aún no cuenta con un Plan Urbano Local actualizado ni un Plan Estratégico. Según han mencionado actores claves en el proceso, como la municipalidad de Funes o el ECOM, el mismo se encontraría en etapa de diseño.

pretende completar la intervención impulsada en Parque Habitacional Ludueña de Rosario, replicando, en Funes, la conformación de un área recreativa que se transforme en foco de interés para el desarrollo de la localidad y de la región⁶³. El proyecto integral puede observarse en la imagen 10.

Imagen 10. Proyecto Interjurisdiccional Metropolitano Noroeste



Fuente: ECOM⁶⁴

Desde el ente destacan que el reconocimiento del rol recreativo de la localidad representa la materia prima para un potencial desarrollo turístico, fortaleciendo económicamente a la ciudad.

⁶³ El Área Metropolitana de Rosario debate proyectos estratégicos para Funes y la Región (28 de noviembre de 2018). *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/contenido/9662/el-area-metropolitana-de-rosario-debate-proyectos-estrategicos-para-funes-y-la-region>

⁶⁴ Disponible en: [https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/biblioteca/69/ECOM_Libro-R-PIMs\[web\]02.pdf?1586287908](https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/biblioteca/69/ECOM_Libro-R-PIMs[web]02.pdf?1586287908)

En este sentido, proyectan la posibilidad de dar continuidad a la traza de la calle Tomás de la Torre, paralela a la vía del ferrocarril, para generar una arteria de carácter recreativo que refuerce la vinculación con Rosario, es también un proyecto de interés impulsado por ambas localidades. Otro, es el que pretende mejorar la accesibilidad entre Funes, Pérez e Ibarlucea, pavimentando la ruta provincial 34S.

Por su parte, entre las principales cuentas pendientes señaladas desde las vecinales y actores de la sociedad civil, se destacan cuestiones vinculadas a obras, servicios e infraestructura, principalmente los servicios que faltan a más de media ciudad: aguas, cloacas y gas, y además el mal estado de las calles y la falta de pavimentación. Se plantea la necesidad de contar con infraestructura en educación y salud, como escuelas y hospitales. Por último, lo que también inquieta a los referentes consultados fueron los aspectos sociales que hacen a una ciudad inclusiva: centros deportivos, culturales y lugares de esparcimiento son cuentas pendientes para estos sectores.

Desde UP, otro de los actores de este grupo, señalan la necesidad de actualizar la normativa urbana para evitar la discrecionalidad por parte del Concejo al momento de otorgar excepciones. Y, además, destacan la necesidad de que el Estado municipal haga uso de su “poder de policía” al momento de verificar que los desarrolladores privados cumplan con las obras que se comprometen a realizar para la ciudad. En su página web⁶⁵ destacan variadas propuestas sobre distintos ejes de la ciudad, que lo distinguen del otro grupo de actores, como se verá, por incluir no sólo demandas de infraestructura en pos de la atracción de inversiones, sino también de otras cuestiones como educación, salud, cultura y medio ambiente. Las mismas, además, ponen de manifiesto demandas aún insatisfechas:

- Educación: gestión de una Escuela Secundaria Técnica con Orientación en Construcción; Ampliación del nivel inicial, creando un Jardín Maternal Municipal y planificación del nivel Primario Público
- Tierra: creación de un Banco Municipal de Tierras, para el relevamiento y registro de las tierras públicas y fiscales disponibles en la Ciudad, que permitan proyectar con otros organismos nacionales y provinciales el acceso a la vivienda propia de trabajadores y la clase media.

⁶⁵ <http://unidadpopularfunes.org/>

- Cultura: creación de un Centro Cultural de la Juventud; regulación y protección de la actividad de los Bares Culturales y Clubes Sociales; creación de un Polo Cultural, Educativo y de Memoria en el predio expropiado de la Quinta de Funes.
- Obras y Servicios Públicos: creación de las Comisiones de Supervisión de Obras Públicas, con vecinos/as supervisando los recursos destinados a las mismas; impulso de un Plan Estratégico Urbano, con intervención de las vecinales y organizaciones políticas y sociales; creación del Parque y Reserva Ambiental Pública del Ludueña.
- Salud: presencia activa de la Secretaría de Salud en los distintos puntos de la ciudad con campañas destinadas a la prevención de las enfermedades más frecuentes.
- Medio Ambiente: creación de un Plan de Recuperación del Arbolado Público; creación de una Planta de Reciclado de diversos materiales reutilizables y de un Centro Municipal de Chipeado en el predio del ex Parque Industrial de Galindo y acceso a Autopista.

En esta última ubicación, sostuvieron desde ACIF, debía ser desarrollado el proyecto de Parque Productivo Tecnológico, una demanda de este actor económico, pero que nunca llegó a concretarse. El proyecto había sido desarrollado por la Universidad Nacional de Rosario para que las pymes locales que funcionaban en el ejido urbano, desplazadas por el perfil residencial que le imprimieron al área central las gestiones radicales del período 2003 - 2015, puedan relocalizarse, desarrollarse y crecer. Muchas debieron trasladarse a otros parques industriales de la región o cerrar, y las 9 hectáreas expropiadas para ese fin se convirtieron en un enorme basural, dejando a la ciudad sin posibilidad de desarrollo productivo de manufacturas.

Esta asociación impulsa además el desarrollo de un centro comercial a cielo abierto que comprenda las principales calles céntricas. Plantean también la necesidad de un nuevo acceso desde autopista que conecte aeropuerto con la ciudad de Pérez, ingresando por boulevard San Nicolás (conectando con la ruta 345), y que complemente al actual acceso, al que consideran que fue hecho en beneficio de un club de campo (en referencia a Kentucky)⁶⁶.

El segundo grupo de actores, con posicionamientos y una lógica más propia del empresarialismo urbano, considera que la ciudad se encuentra atrasada en cuanto a infraestructura, la cual no ha acompañado el proceso de crecimiento urbano. Sus demandas

⁶⁶ Informe de gestión 2006 - 2019. Comerciantes e Industriales Funenses (13 de diciembre del 2019). *La Verdad Funense*, p. 12

apuntan a que la ciudad sea un lugar atractivo para la atracción de nuevas inversiones que potencien el crecimiento económico y la recaudación del municipio.

Por ejemplo, desde AEF resaltan la necesidad de un plan de infraestructura⁶⁷ y no de plan estratégico. El empresario urbanizador Rossetti, consultado al respecto, declaró que considera que Funes ha crecido con el actual Plan Regulador (en alusión a la ordenanza 288/85) y no lo ha hecho mal. Lo que ha hecho el sector privado en sus propiedades no está mal, dice; lo que cuestiona es que el Estado no ha cumplido en hacer obras de infraestructura que se necesitan para garantizar a la nueva población el transporte, la movilidad y los servicios básicos. Reconoce que Funes creció por sobre la media de la región y es necesario repensar la infraestructura pública. Gestionar proyectos y su financiamiento sin “derrochar”. Los fondos, sostiene, pueden conseguirse “(...) mendigando al Estado nacional, provincial, u por sus propios medios, siendo eficiente. Funes cobra unas tasas importantes, acá lo que hay que hacer es disminuir, adelgazar el Estado, que sea más chico y eficiente”⁶⁸.

Para esto propone lo que denomina una “ley de un 3 x 1”. La misma consistiría en que, sin que el Estado despida a nadie, cada tres empleados municipales que se retiren, se pueda reponer sólo uno, nada más, hasta bajar a un personal de 200 o 300 integrantes. Con los fondos excedentes, se podrían financiar las obras de infraestructura. Resalta que la ciudad no necesita que la Municipalidad “sea una tomadora de trabajo, porque sobra trabajo en Funes. Faltan electricistas, oficios, parqueros, personal doméstico, falta de todo, ni hablar si se llega a instalar el parque industrial, los puestos de trabajo que va a generar en la región”⁶⁹. Respecto al perfil de ciudad que pretende, sostiene que “el núcleo central de Funes tiene que ser residencial y comercial y tenemos que tratar que la gente que se viene a instalar en Funes no tenga la necesidad de ir más a Rosario a hacer cosas”⁷⁰.

⁶⁷ Fornero, P. (16 de junio de 2016). Ante Angelini, AEF insistió con el “plan de infraestructura” para Funes. *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <http://infofunes.com.ar/contenido/6889/ante-angelini-aef-insistio-con-el-plan-de-infraestructura-para-funes>

⁶⁸ Rossetti: Funes ha crecido con el actual Plan Regulador y no ha crecido mal (16 de octubre de 2017). *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <http://infofunes.com.ar/contenido/8465/rossetti-funes-ha-crecido-con-el-actual-plan-regulador-y-no-ha-crecido-mal>

⁶⁹ *Ídem*.

⁷⁰ *Ídem*.

Entre las demandas de AEF, destacan las siguientes:

- Ingreso de Funes al directorio del Aeropuerto;
- Obras hídricas: mantenimiento general de la represa del Arroyo Ludueña y su entorno; construcción de una represa retardadora para la región que se ubicaría entre Pujato y San Jerónimo Sur);
- Obras viales: reconstrucción y ensanche de avenida Illia; intervención de la provincia en el puente sobre el arroyo Ludueña (actualmente en mal estado); Desarrollo Comercial y Turístico; boulevardización con cantero central sobre ruta 9 en el área céntrica; en la Autopista Rosario - Córdoba, iluminación de su traza, pavimentación de sus colectoras en ambos márgenes, readecuación del nudo existente de acceso a Funes y la construcción de un nuevo nudo intercambiador, que permita la accesibilidad con el Aeropuerto Internacional Islas Malvinas hacia el norte, y a la ruta provincial 34 S al sur, que conecta con la ciudad vecina de Pérez⁷¹.

Estos planteos de este sector empresarial supone una mirada propia del neoliberalismo respecto a su concepción de la sociedad y el Estado. Por un lado, un Estado pequeño en cuanto a personal, principalmente en sus áreas sociales, y que delegue la creación de empleo al libre juego del mercado; y por otro, una sociedad de individuos emprendedores dispuestos a inventarse su propio empleo, o bien realizar lo que demande el mercado, sin importar el nivel de precarización que implique eso. Un Estado que no intervenga la economía con regulaciones e impuestos que desincentiven la inversión privada; pero que, a su vez, financie las obras públicas que contribuirán a generar oportunidades de negocios para atraer a esas inversiones, permitiendo así la revalorización del capital.

Respecto a los actores políticos más afines a la concepción de empresarialismo urbano, deben resaltarse las fuerzas políticas con cuyos votos se aprobaron las urbanizaciones, tanto las del 2015, como las que se detallarán posteriormente: el PJ y el PRO (con dos concejales cada una, y este último también a cargo de la gestión municipal). En general, los argumentos para las aprobaciones fueron de carácter económico: más urbanizaciones implica mayor cobro de Tasa General de Inmuebles (en el caso de barrios cerrados, no deben brindar el servicio al interior del

⁷¹ Fornero, P. (3 de agosto de 2017). AEF continúa con su "visión y trabajo regional". *Info Funes*. Recuperado el 8 de junio de 2020 de: <http://infofunes.com.ar/contenido/8181/aef-continua-con-su-vision-y-trabajo-regional>

mismo); y el parque industrial (aunque el ex intendente del PJ, Juan Miguez resaltó que hubiera preferido que sea público) implica cobro de Derecho de Registro e Inspección (DReI) a las empresas que se localicen en él, y puestos de trabajo para los funenses. Consideran a la inversión privada como fundamental para el crecimiento.

La ordenanza 288/85 establece que los emprendimientos de este tipo deben destinar un porcentaje de la inversión en obras para la ciudad. Los proyectos son enviados a la Junta Evaluadora de Tierras para que determine el valor de la reserva fiscal que le corresponde ceder al privado al municipio, en contraprestación por la plusvalía urbana que se genera por la modificación de los usos del suelo.

En el contexto de movilizaciones posterior a las aprobaciones de diciembre de 2015, los referentes del PRO (tanto León Barreto desde el Poder Ejecutivo municipal, como Olmedo, presidente del Concejo) se comprometieron a no aprobar nuevas urbanizaciones hasta que la ciudad no cuente con un Plan Estratégico en el que participen los diversos actores que la componen. El mismo se llevaría adelante en conjunto con el ECOM⁷², pero al final no llegó a concretarse durante su mandato. Además, se comprometieron a convocar al diseño de un plan estratégico, en el cual participen el Estado con las vecinales, los clubes, la iglesia, los privados y las asociaciones como AEF y ACIF, analizando oportunidades para que no se conviertan en amenazas. En este marco, en el año 2017, crearon un Consejo Económico y Social para nuclear a estos actores para promover un proceso de planificación, pero actores e informantes consultados resaltaron que esa convocatoria sólo implicó unas pocas reuniones, sin que se concrete el plan.

León Barreto defendió los proyectos aprobados⁷³, fundamentalmente el parque industrial, al cual considera una “gran oportunidad para la ciudad de creación de empleo genuino para todos los funenses, y un gran generador de recursos para el Municipio”⁷⁴, a partir del cobro del DReI. Destaca el beneficio en los ingresos que generarán los tres emprendimientos a las finanzas

⁷² El Municipio y el ECOM avanzan en el plan urbano de Funes (10 de agosto de 2018). *Info Funes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de: <http://www.infofunes.com.ar/contenido/9330/el-municipio-y-el-ecom-avanzan-en-el-plan-urbano-de-funes>

⁷³ Fornero, P. (4 de febrero de 2016). Aprobaron dos barrios cerrados y un parque industrial en Funes. *Info Funes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6465/aprobaron-dos-barrrios-privados-y-un-parque-industrial-en-funes>

⁷⁴ Fornero, P. (18 de febrero de 2016). Entrevista al intendente León Barreto: “Necesitamos dos meses más para ponernos al día”. *InfoFunes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de: <http://infofunes.com.ar/contenido/6507/leon-barreto-necesitamos-dos-meses-mas-para-ponernos-al-dia>

municipales, en términos de reserva fiscal, y que pretende traducir en obras. Asume como desafío “crecer sin perjudicar al resto”, y que haya un control del Ejecutivo, ya que enfatiza en que el proceso de crecimiento no va a detenerse, pero en la manera que se dio anteriormente perjudicó el desarrollo de la ciudad.

Por su parte, Olmedo, en una entrevista que le realizó el medio Info Funes, también defendió las urbanizaciones y cuestionó a quienes las critican, ya que, según él, “hay mucha gente jugando a la política en el medio y haciendo política partidaria o en primera persona”⁷⁵, y que desinforma a la población⁷⁶. Reafirma el mensaje del Ejecutivo de prohibir cualquier modificación sobre el uso del suelo hasta que no se concrete un nuevo Plan Estratégico (no un plan urbano ni un código de construcción, como contempla la ordenanza 288/85), esto es: que nada rural pasa a ser urbano, ni nada urbano a industrial. El Plan, sostiene, permitirá definir qué tipo de ciudad se pretende (una ciudad verde, una industrial o una ciudad turística y comercial).

Destaca el aporte en fondos y obras que implican la aprobación de las urbanizaciones⁷⁷ son una solución y no un problema, ya que, estima, el 80% del presupuesto municipal se destina a sueldos, que, junto a gastos corrientes, asciende a 98%, dejando al Municipio sólo un 2% para la realización de obras. Además, resalta el “círculo vicioso” que le supone a las finanzas públicas que menos gente pague la TGI, debido a que consideran que no reciben los servicios que les corresponden.

Otro actor político de relevancia que apoyó estos proyectos es Santacroce, del PJ, electo intendente para el período 2019 -2023, y concejal desde 2013. En una entrevista que le realizó el

⁷⁵ Peyrano, V. (1 de marzo de 2016). Olmedo: “Estos proyectos son una solución al Municipio”. *Info Funes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/contenido/6540/olmedo-estos-proyectos-son-una-solucion-al-municipio>

⁷⁶ En este sentido, en la entrevista realizada por Info Funes, defiende el modo en que fueron aprobadas las urbanizaciones, contradiciendo el reclamo de la Junta de Vecinales respecto a la votación sin debate. Alegó que se discutieron en comisión alrededor de dos horas y que el único proyecto que ingresó ese día al Concejo fue el de los condominios 8 Sauces (del cual se tenía conocimiento desde 2013). Los otros dos contaban con todas las aprobaciones (municipales y provinciales), y sus expedientes llevaban un año en el Concejo. Sostiene que lo que se les otorgó a los emprendimientos fue la pre factibilidad, lo cual significa que, para comenzar, tienen que tener garantizados todos los servicios, con la correspondiente habilitación que les debe otorgar la Provincia: gas, luz, cloacas, agua. Resalta esta diferencia respecto a las urbanizaciones abiertas aprobadas en anteriores períodos, y que no cuentan con todos los servicios.

⁷⁷ Resalta que la idea del Ejecutivo es que la reserva fiscal que tengan que dejar este emprendimiento se traduzcan en obras, las cuales son determinadas por la Junta Valuadora junto a la Comisión de Tierras, representada por integrantes del Ejecutivo, dos concejales, y un representante de las inmobiliarias.

medio Info Funes un mes antes de su asunción a cargo del Poder Ejecutivo, sostuvo que “su proyecto político tiene dos patas fundamentales: la gestión, a nivel provincial y nacional; y la inversión privada. Estoy convencido que a través de la inversión privada tenemos grandes posibilidades de sacar la ciudad adelante de este estancamiento que lleva 16 años”⁷⁸ (en alusión a los 3 mandatos de la UCR y el del PRO). Sostuvo además que impulsará un sistema de “contribución por mejor aprovechamiento urbanístico del lote” para emprendimientos privados, lo cual le va a generar al Municipio los fondos que necesitan para infraestructura y servicios.

Si bien destacó la conducción política que debe tener el crecimiento de la ciudad, también afirmó que van a:

“(...) ayudar a los empresarios a que desarrollen inversiones en nuestra ciudad. Los argentinos tenemos 350.000 millones de dólares en el exterior en cajas de seguridad, y fuimos a pedirle 38.000 millones al FMI. ¿Qué significa eso? Que no hay confianza. Ahora van a tener un intendente que alienta los emprendimientos. Los empresarios tienen que ganar plata y también tienen que dejar algo a la Municipalidad. Y con esos fondos nosotros vamos a desarrollar servicios y obras para la ciudad”⁷⁹.

Este tipo de planteos refuerza la hipótesis del empresarialismo urbano, ya que dos de las principales fuerzas políticas que protagonizaron la política local durante esta década, incluso siendo oposición (el PJ y el PRO), a pesar de las grandes diferencias programáticas que poseen ambos partidos a nivel nacional, en Funes presentan esta coincidencia: el énfasis en la necesidad de posicionar a la ciudad como lugar atractivo para inversiones privadas que les permitan al municipio incrementar sus ingresos, en un contexto de competencia con otras ciudades para poder lograr este objetivo.

Además, en su discurso de apertura de las sesiones legislativas, el 5 de marzo de 2020, Santacroe cuestionó el rol que desempeñó el ECOM con la ciudad de Funes, y las gestiones municipales desde el 2003 al 2019. Según sostuvo, tanto desde el ente como de los anteriores gobiernos, se pretendía que la ciudad cumpla una función recreativa y de dormitorio dentro del área metropolitana, sin desarrollo industrial. Y, en ese sentido, revalorizó la construcción del parque industrial, que permitirá el crecimiento económico de la ciudad y la generación de

⁷⁸ “La inversión privada es fundamental para el crecimiento” (11 de noviembre de 2019). Entrevista realizada al intendente electo “Roly” Santacroe. *Info Funes*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/la-inversion-privada-sera-fundamental-para-el-crecimiento>

⁷⁹ *Ídem*.

empleos.

Para finalizar, sobre finales del año 2019, y a pocos días del cambio de mandato, se aprobaron dos nuevos proyectos urbanísticos:

- **Distrito Funes:** este proyecto del Grupo Transatlántica fue aprobado de manera unánime por el Concejo. El mismo se emplaza en un predio de cinco hectáreas, delimitado por Ruta 9, Newbery y Avenida Illia, en el este de la ciudad. Allí habrá un hospital del Grupo Gamma, una residencia de adultos mayores, departamentos, oficinas y una sede de la universidad privada Siglo XXI. El expediente, que ingresó al Legislativo a mediados de 2018, pasó por muchas modificaciones, hasta que los ediles se pusieron de acuerdo. El Concejo permitió en la zona una altura máxima de 12 metros, de planta baja y de tres pisos como tope. A la vez, en uno de los desarrollos se contempla un entrepiso de cochera de uso gratuito. Bajo la figura de “Contribución por mejor aprovechamiento urbanístico del lote”, que impulsó el intendente electo Santacroce, del PJ, los privados deberán aportar al Estado local una suma de dinero, cuya forma de pago no podrá excederse de los 25 meses a partir de la sanción de la ordenanza.

Imagen 11. Diseño del proyecto “Distrito Funes”



Fuente: *Info Funes*⁸⁰

⁸⁰ Distrito Funes: “No podemos darnos el lujo de perderlo” (2018, 13 de diciembre). *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/contenido/9718/distrito-funes-no-podemos-darnos-el-lujo-de-perderlo>

Aprueban desarrollo y comprometen 1,7 millones de dólares en obras (26 de noviembre de 2019). *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://www.infofunes.com.ar/noticias/aprueban-desarrollo-y-comprometen-1-7-millones-de-dolares-en-obras>

- Club de campo “Vida II”: un desarrollo de 159 hectáreas en el sureste de la ciudad. La iniciativa privada se aprobó con los votos de los ediles del PJ y Cambiemos. No lo acompañaron los radicales Juan Ignacio Rímmini y Pedro Giantenaso. El Municipio recibirá tres millones de dólares para obras y maquinaria. El emprendimiento, cuyo responsable es Juan Carlos Rossetti, limita al norte con Avenida Illia, al oeste con el barrio cerrado Vida, al sur con la autopista Rosario – Córdoba y al este con un lote rural. Según la ordenanza sancionada, será un desarrollo urbano “especial” donde predomina el uso residencial con equipamiento comunitario. El privado tendrá que cumplir con los siguientes indicadores: superficie mínima de 50 hectáreas y máxima de 150, más una cantidad máxima de viviendas de 750. El área mínima de esparcimiento deberá ser del 30 por ciento y la máxima destinada a uso residencial del 60 por ciento⁸¹.

Que estas aprobaciones hayan ocurrido sin muchas repercusiones ni movilizaciones por parte de la ciudadanía contrasta con el proceso asambleario que se dio a fines de 2015. Manifiesta el desgaste que sufrió el mismo a lo largo de este período, ya que a pesar de los intentos por frenar la puesta en marcha de nuevas urbanizaciones, aun así estas avanzaron en su construcción, e incluso se aprobaron nuevos proyectos. Así, la demanda y el compromiso por parte de algunos actores para que el crecimiento se dé en el marco de un nuevo Plan Estratégico no prosperó, primando un posicionamiento más afín a los postulados del empresarialismo urbano.

⁸¹ Ok del Concejo: nuevo club de campo aportará tres millones de dólares en obras (28 de noviembre de 2019). *Info Funes*. Recuperado el 9 de junio de 2020 de: <https://infofunes.com.ar/noticias/ok-del-concejo-nuevo-club-de-campo-aportara-tres-millones-de-dolares-en-obras>

Conclusiones

Para concluir, a partir de lo desarrollado, se puede reafirmar y destacar que las ciudades, en este caso la de Funes, en tanto territorio local, se encuentra sujeta a procesos de carácter social y político. Su configuración y estructuración urbana depende de relaciones de fuerza entre actores que inciden en el proceso de crecimiento, sea por acción u omisión. Actores de distintos ámbitos y con trayectorias particulares, sean sociales, económicas o políticas. Y, en tanto espacio social, las ciudades y su evolución no se encuentran determinadas a priori, sino que están abiertas a la transformación política, y dependen de cómo se den las relaciones de poder entre actores en una coyuntura determinada.

Estos procesos de crecimiento y relaciones de poder pueden ocurrir de distintas maneras: pueden ser consensuados amplia y colectivamente entre diversos actores, con representación de distintos sectores de la ciudadanía; pueden darse de manera conflictiva, al ser promovidos por alianzas entre algunos actores que generan tensiones y reacciones por parte de otros que son excluidos, e incluso perjudicados; o bien una mezcla inestable de ambas lógicas. En este caso, se observa cómo ante una situación vigente, el proceso de crecimiento urbano existente, emerge un proceso de resistencia y conflictividad por parte de actores que lo impugnan, y recién a partir de esta instancia, desde algunos actores estatales intentan conciliar algunas posturas con ese sector.

En Funes puede observarse cómo este crecimiento urbano y demográfico se ha dado progresivamente desde la segunda mitad del siglo XX, pero intensificado desde finales de la década del 90 y las dos primeras del siglo XXI, a partir de las ordenanzas que crean las figuras de barrios cerrados y clubes de campo. Esto último ha ido generando una de las características propias que han adquirido las ciudades en esta fase de capitalismo globalizado e impronta neoliberal: fragmentación socio - territorial y segregación. La coexistencia de espacios con mejor calidad de vida, derivada del acceso a determinados servicios e infraestructuras fundamentales, con otros que no pueden acceder a los mismos.

Este proceso ha sido impulsado por determinados grupos empresariales, vinculados a intereses inmobiliarios, que recurren al desarrollo de urbanizaciones, tanto abiertas como cerradas, para reproducir su capital. Esto ha sido posible gracias a una alianza, al menos implícita, de estos actores económicos con actores políticos, fundamentalmente los partidos nacionales con representación en el Concejo Deliberante: PJ, UCR (en el FPCyS), y en esta última década, el PRO.

Los mismos, a partir de las modificaciones en los usos del suelo, con la redefinición de rural a urbano o industrial, han garantizado que las urbanizaciones puedan realizarse.

Esta alianza público - privada, característica del empresarialismo urbano, sumado al incremento del área urbanizada, ha generado tensiones y conflictos, especialmente con vecinales cuyos barrios no cuentan con infraestructura y servicios adecuados. Éstos se han manifestado principalmente en la última década, en los dos períodos de gobierno abordados por esta investigación (2011 - 2019). Actores de la sociedad civil, principalmente la Junta de Vecinales, en articulación con actores políticos, como el partido distrital UP, se han movilizado para promover el Derecho a la Ciudad e impugnar este modelo de crecimiento urbano sin planificación estratégica ni participación de la ciudadanía, con un plan urbano del año 1985 (ordenanza 288/85), y guiado por grandes capitales vinculados a la especulación inmobiliaria.

Este proceso de movilizaciones y asambleas logra instalar la cuestión en agenda pública, ante lo cual, actores propios de la alianza público - privada debieron posicionarse al respecto. Desde el lado empresario, defendiendo sus intereses y el modo de urbanización actual. Por el lado de los actores políticos, tanto Municipalidad como Concejo, el tipo de relación fue mixto: por momentos se intentó conciliar algunas posturas con manifestantes, como con el compromiso de no aprobar urbanizaciones sin un nuevo plan estratégico, o la convocatoria a un Consejo Económico y Social en el marco del cual se debatiría la planificación. Aún así, esta voluntad de convocatoria fue más formal que sustantiva, ya que el período estuvo atravesado por conflictividad y tensiones, como las acontecidas ante la ampliación del parque industrial en el 2017, o ante los rumores de aprobación de nuevos proyectos urbanísticos, que terminarían prosperando a fines de 2019, días antes del cambio de gobierno. Todo esto sin haber llegado a concretar un nuevo plan regulador.

El año 2015, con sus debates sobre la cuestión urbana y la aprobación de nuevas urbanizaciones marcó una inflexión respecto a momentos anteriores. Implicó la articulación entre distintos actores afectados en el pasado reciente por situaciones problemáticas puntuales, vinculadas al crecimiento urbano. Las condiciones materiales de déficit infraestructural y de servicios pusieron de manifiesto un antagonismo entre actores sociales con intereses contrapuestos. Aún así, la potencia de la emergencia de ese movimiento heterogéneo de actores,

que impugna un modelo de crecimiento urbano guiado por intereses inmobiliarios de grandes capitales, se fue diluyendo con el transcurso de los años.

Sin embargo, demostró la potencialidad que puede tener la conformación de un bloque de actores de este tipo para instalar temas en agenda pública. Fundamentalmente, además, para mostrar que la planificación de una ciudad no es una cuestión técnica exclusiva de saberes especializados, sino que debe contar con una amplia participación social y una firme voluntad política que la lleve a cabo. De otra manera, ese proceso termina siendo influenciado por intereses corporativos de sectores minoritarios, pero poderosos. De cómo sectores subalternos del pueblo puedan conformar un proyecto político, social, económico y cultural alternativo, que promueva el Derecho a la Ciudad, y modifique las relaciones de poder vigentes, dependerá el futuro del crecimiento de Funes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barenboim, C. (2011). *Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario*. Planificación territorial, presencias y ausencias, 124-142.
- Barenboim, C. (2012). *Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario*. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (7), 31-41.
- Barenboim, C. (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina*. Teseo.
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local y global, La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus. Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Memoria y Estados Contables al 31 de diciembre de 2009 presentados en forma comparativa. En: www.puertomadero.com
- Borja, J. (2012). *El fin de la anticiudad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas*. En Belil, M., Borja, J. y Conti, M. (Eds.) (2012). *Ciudades, una ecuación imposible*. Café de las ciudades, Buenos Aires, pp. 279-320.
- Bragos, O. et al (2003): *Políticas urbanas y nuevos roles de ciudad frente a las transformaciones metropolitanas*. En: BRAGOS, O.; RIBEIRO, L.C. de Q. (editores) Territorios en transición. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas. Rosario, Editorial Universidad Nacional de Rosario.
- Bragos, O. et al (2003a): *Procesos de segregación social y espacial en el oeste rosarino*. En: BRAGOS, O.; RIBEIRO, L.C. de Q. (editores) Ídem.
- Bragos, O., Gamba, F., Ochoa, A., y Vassallo, O. (2011). *Fragmentación socio-funcional en el Frente Territorial de Rosario. Tendencias recientes del proceso de urbanización*. Resistencia, Cuarto Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local (Instituto de Planeamiento Urbano y Regional–Facultad de Arquitectura y Urbanismo–UNNE).
- Bragos, O., y Ochoa, A. (2014). *Desarrollos residenciales recientes en el Área Metropolitana de Rosario*. In XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)(La Plata, 2014).

- Bragos, O., Ochoa, A., Latour, M., Mazzaro, P., Hein, G., y Sileo, F. (2015). *Creación de suelo urbano y expansión de las áreas urbanizadas en el área metropolitana de Rosario*. En XXXIV Encuentro Arquisur 2015 y XIX Congreso de Escuelas y Facultades Públicas de Arquitectura de los países de América del Sur (La Plata, Argentina).
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Volumen 1: La sociedad red*. Alianza editorial.
- Cuenya, B. y Corral, M. (2011). *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. EURE (Santiago), 37(111), 25-45.
- Cuenya, B. (2009). *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina*. Ponencia presentada en Congreso Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil.
- De Mattos, C. (2006). *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas*. En: Geraiges de Lemos, A. I., Arroyo, M. y Silveira M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo, CLACSO, 2006, pp. 41-73.
- De Mattos, C. (2007). *Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La globalización neoliberal y la planeación urbano-regional. Perspectivas para América Latina". Medellín, Colombia
- De Mattos, C. (2009). *Modernización capitalista, Metamorfosis Urbana y Competitividad en América Latina*. Ponencia presentada en Seminario Internacional La Investigación Urbana: Perspectivas y Desafíos, Lima, Perú.
www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/.../competitividad_mattos.pdf
- Delgado, O. (2011): *Geografía, espacio y teoría social*. En AA.VV.: *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría General, Red espacio y territorio, Bogotá, Primera edición: 2011. Capítulo 1, pp. 39 a 66.
- Galimberti, C. I. (2015). *La reinención del Río Procesos de transformación de la ribera de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina*. 1a Ed. : Rosario, UNR Editora
- Galimberti, C. I. (2017). *Contrastes e inequidades en los territorios intermedios de la región metropolitana de Rosario, Argentina*. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de

Geografía e Historia. Departamentos de Geografía Humana y Análisis Geográfico Regional-Geografía Física; Anales de Geografía; 37; 1; pp. 135-159

Grupo Historia de Funes (2015). *Historia de Funes*. Funes, Santa Fe.

Haesbaert, R. (2011) *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI editores, México.

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión*. Socialist Register.

Harvey, D. (2007). *De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío*. En D. Harvey (Ed.). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, 366 - 389. Madrid: Akal.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal, Madrid.

Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*. Bogotá y Cambridge: Ed. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

Martino, H. (2018). *Hacia un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado*. En Quilodrán et al. (2018) *Las ciudades que queremos : el valor de planificar para vivir mejor*, compilado por Gonzalo Quilodrán. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung.

Marx, K. (2008) *El capital. Tomo I - Libro primero: El proceso de producción del capital*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Massella, M. (2019). *Movilidad espacial de la población en el Área Metropolitana de Rosario. Estudio de caso de la ciudad de Funes (1980-2010)*. IES 28 Olga Cossettini, Rosario.

Massey, D. (2007) (Open University, Inglaterra). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*. Conferencia dictada el 17 de septiembre en la Universidad Central de Venezuela.

Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ediciones UNTDF. Ushuaia, Argentina.

- O'Donnell, G., & Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES/Documento CLACSO Nro 4 - Buenos Aires, Argentina.
- Parussini, A. M. (2012). *El proceso de suburbanización del cordón oeste metropolitano de Rosario*. Ideas de ciudad. CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, 12(12), 115-135.
- Parussini, A. M. (2013). *La dispersión como forma de crecimiento urbano. El caso del Cordón Oeste Metropolitano de Rosario*. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, CURDIUR, Universidad Nacional de Rosario.
- Pérez, P. (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. Revista Ciudades, 28, 8-14.
- Quilodrán, G. (2018). *La necesidad de coordinar planificación urbana con políticas de arraigo y desarrollo local*. En Quilodrán et al. (2018) *Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor*, compilado por Gonzalo Quilodrán. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2017). *La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico*. Hábitat y Sociedad, Nº 10. Universidad de Sevilla, España.
- Soja, E. (2010). *Tercer Espacio: Extendiendo el alcance de la imaginación geográfica*. En: Benach, Nuria y Albet, Abel (2010): *Edward Soja. La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical*. Icaria Editorial, Barcelona.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires, 2005.
- Wallerstein, I. (2003). *Impensar las ciencias sociales*. 3a. ed. México: Siglo XXI.

Documentos oficiales

- Ente de Coordinación Metropolitana (2014). *El área metropolitana de Rosario: estructura institucional y caracterización territorial*. 1a ed., Rosario, publicación oficial.
- Ente de Coordinación Metropolitana (2014a). *El área metropolitana de Rosario: directrices para la concertación de un modelo territorial*. 1a ed., Rosario, publicación oficial.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, Provincia de Santa Fe (2013). *Crecimiento del Gran Rosario en los últimos 30 años. Período 1980 – 2010*. Rosario, Argentina. Recuperado de: http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/noticias_prensa/2013/270913s38.html_CrecimientoGranRosario.pdf

ONU (2015). “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

ONU-Habitat (2017). Nueva Agenda Urbana. Ed. Propia

Páginas web

- <http://www.funes.gob.ar>
- <https://www.funesconcejo.gob.ar/>
- <http://unidadpopularfunes.org/>
- <https://www.aefunes.org>
- <https://ecomrosario.gob.ar/>