

Margarita Gutman, coordinadora

Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinadora

Margarita Gutman

Editora de estilo

Verónica Vacas

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-13-1

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: octubre de 2010

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	9
Margarita Gutman	

PARTE 1: HISTORIA

La construcción de un centro Ciudad y campaña en el Primer Proyecto de Capitalización para Buenos Aires, 1826	27
Horacio Caride Bartrons	

La centralidad urbana histórica en San Miguel de Tucumán: entre la conservación y la innovación	55
Olga Paterlini	

PARTE 2: CONTRASTES Y DESIGUALDAD

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana	99
Michael Cohen y Darío Debowixz	

El conglomerado metropolitano de Buenos Aires y la política del enclave	125
Fernando Diez	

Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires.	169
Julián d'Angiolillo, Marcelo Dimentstein, Martín Di Peco, Ana Isabel Guérin, Adriana Laura Massidda, María Constanza Molíns, Natalia Muñoa, Juan Pablo Scarfi, Pío Torroja	

PARTE 3: EXPERIENCIAS

Centralidades urbanas, históricas y sociales.	
La experiencia Rosario.	209
Horacio Ghirardi y Mirta Levin	

Centralidades, nudos de articulación.	
Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires.	241
Andrés Borthagaray (con la colaboración de Graciela Guiliani)	

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa.	283
Iliana Mignaqui	

PARTE 4: OTRAS MIRADAS

Pobreza y territorio en áreas urbanas. Las políticas sociales territoriales como productoras de nuevas centralidades. . . .	329
Adriana Clemente	

Imaginario enfrentados: San Telmo, centro histórico de Buenos Aires.	357
Mónica Lacarrieu	

Parte 3: Experiencias

Centralidades urbanas, históricas y sociales. La experiencia Rosario

Horacio Ghirardi¹ y Mirta Levin²

Introducción

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, una de las más importantes de Argentina, siendo a su vez la principal ciudad de la provincia y una de las más importantes del país.

Con casi un millón de habitantes, afincados sobre una superficie de 180 km², salvo incipientes conformaciones, la ciudad se estructura en torno a una trama urbana central, profundizando, en consecuencia, su originario desarrollo, concentrado en las cercanías del puerto. Su proceso de urbanización se caracterizó por un ritmo acelerado y en algunos períodos explosivo, organizándose en torno a las actividades que fueron predominando en las distintas etapas de su actividad económica. El núcleo urbano más antiguo, en el centro y sus inmediaciones, se encuentra alrededor del puerto y su expansión

- 1 Licenciado en Ciencia Política. En la Municipalidad de Rosario ha ocupado diversos cargos de gestión vinculados con la modernización y reforma del Estado local y con el desarrollo e instrumentación de políticas de participación ciudadana. Entre otras funciones, se desempeñó como Director del Programa de Descentralización y Modernización Municipal (1996-2002) y como Secretario de Gobierno (2007-2009).
- 2 Arquitecta, docente de Urbanismo en la Universidad Nacional de Rosario. En la Municipalidad de Rosario se ha desempeñado en el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, y desde 2003 es secretaria de Planeamiento.

se estructuró a través de las vías del ferrocarril que transportaban los granos hacia allí.

La época de su esplendor coincidió con la afluencia inmigratoria europea desde fines del siglo XIX y hasta aproximadamente la década de 1930, con un ordenamiento urbanístico coercitivo y rígido (trazado tradicional de cuadrícula urbana). En la década de 1940 se produjo un rápido crecimiento industrial caracterizado por el asentamiento de una gran cantidad de población inmigrante llegada desde el interior de la provincia de Santa Fe y provincias vecinas, proceso que se extendió hasta la década de 1960. En los años setenta será la construcción la que atraerá mano de obra, principalmente del norte del país. Luego de esta etapa, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comenzó a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos en busca de nuevas expectativas de vida, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero cordón de asentamientos precarios que bordea el trazado urbano de la ciudad.

Limitada por el río Paraná, hacia el este, y por localidades vecinas, hacia el norte y el sur, la ciudad creció en forma vertiginosa y desordenada hacia el oeste, incrementándose año tras año el número de rosarinos que se hallaban alejados de los servicios y comodidades del área central.

Se fue conformando, así, una ciudad fragmentada, con niveles de desarrollo y potencialidad de inclusión desigual, y en ciertos casos segregada social, cultural y territorialmente.

La confluencia de una serie de factores —procesos de democratización y descentralización, crisis fiscales del Estado nacional y derivación hacia los municipios de la crisis, y globalización, que modificaron sustancialmente el tradicional rol de los municipios—, con la asunción de un nuevo equipo de Gobierno hacia mediados de la década de los años noventa, permitió generar nuevas oportunidades de transformación para la ciudad y su población.

Las ciudades son procesos y productos humanos complejos. Lo social, lo económico, lo cultural, lo psicológico, etc. son fenómenos

que inciden en su estructuración y en los usos y apropiaciones que la comunidad hace de ella. Por lo tanto, transformar la ciudad supone un proceso de construcción política, de la comunidad y su Gobierno, que también es complejo, tornadizo, pero posible.

Hacia 1996 comenzó a gestarse, en Rosario, la idea de desarrollar un Plan Estratégico que permitiera a la ciudad desarrollarse y crecer, acopiar y potenciar sus capacidades endógenas, a fin de construir mejores oportunidades y calidad de vida para sus pobladores. El Plan Estratégico Rosario (PER) es la herramienta que permitió articular restricciones y potencialidades de la ciudad, y poner en vinculación a actores diversos, con sus intereses y aspiraciones, para pensar “soluciones” y proponer lineamientos para la intervención pública.

Entre las “soluciones” pensadas en el marco del PER, se inscriben dos grandes políticas o líneas estratégicas de transformación de la ciudad, que se han convertido en emblemas de una nueva forma de pensar, vivir y gestionar la ciudad. Nos referimos a la política de descentralización y a la revisión integral del Plan Urbano, herramientas de gestión urbana que intentan dar cuenta de las nuevas dinámicas, procesos e intenciones de la ciudad, los ciudadanos y el Gobierno local.

En las páginas que siguen, se comentará brevemente ambas intervenciones públicas. Ellas tienen en común el carácter participativo y estratégico de su formulación y gestión. Asimismo, ambas parten del reconocimiento de la necesidad de revisar los tradicionales parámetros de gestión pública y las formas en que se venía construyendo ciudad y ciudadanía. La complejidad, variabilidad y diversidad de los problemas públicos demandan necesariamente intervenciones diferenciadas. Frente a las respuestas homogéneas, en los tiempos actuales se impone la diversidad. Ese es un rasgo determinante de la democracia del siglo XXI.

Así como las intervenciones públicas se caracterizan crecientemente por su carácter situacional, las formas de vivir, transitar y pensar las ciudades se complejizan y se diversifican. La ciudad empieza a reconocer nuevas tramas, nuevas referencias, nuevas centralidades. La con-

fluencia del ejercicio ciudadano y la gestión pública local de Rosario dan testimonio de este proceso de democratización y diversificación del espacio público.

Descentralización municipal y nuevas centralidades urbanas

Fundamentos y objetivos

Hacia el año 1995, la ciudad de Rosario inició un proceso de descentralización de su estructura de gestión, que involucró aspectos administrativos, funcionales y territoriales, entre otras cuestiones. La política se fundamentó e inspiró en el objetivo de generar un Gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, capaz de generar intervenciones públicas más relevantes a las necesidades concretas de los territorios y sus comunidades, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad.

El concepto de descentralización supone transferencia de poder hacia unidades territoriales menores, a las que se le asignan recursos y facultades para gestionar y tomar decisiones que involucran a los territorios y poblaciones sobre los cuales poseen competencia.

El diagnóstico inicial visualizaba a la ciudad tensionada en sus potencialidades y evidenciando los efectos de una política de desarrollo que había sido gestada para otra realidad económica y social.

Tradicionalmente, el grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario se había desarrollado en una superficie muy concentrada que no abarca más de 5 de sus 180 km² de superficie. El centro histórico de la ciudad se constituía en el punto nodal de la vida económica, administrativa y ciudadana.

Por otra parte, esta tendencia concentradora producía efectos devastadores en el área central, la cual recibía en los horarios pico de actividad comercial y laboral el ingreso masivo de las unidades del transporte urbano de pasajeros, de taxis y vehículos particulares, que

agudizaban aceleradamente el deterioro de las condiciones ambientales del microcentro de la ciudad.

Como fruto de esta dinámica, la infraestructura edilicia y de servicios del área central estaba siendo desbordada y, al mismo tiempo, el resto de las zonas de la ciudad padecían las consecuencias de su lejanía de los ámbitos de decisión, situación que se manifestaba en el desconocimiento de problemáticas del lugar por parte de dependencias y funcionarios públicos, o en las inadecuadas respuestas que se brindaban a las mismas. La centralización política y administrativa que caracterizaba a Estado y Gobierno local se manifestaba en políticas, en gran medida, homogéneas, indiferenciadas y muchas veces indiferentes de las diversidades y especificidades existentes en la ciudad; tendiendo a interpretar la realidad en términos de la visión que se tenía desde el centro.

El proceso de descentralización supuso toda una intencionalidad de torcer esta tradición de actuación, en pos de contribuir a la reversión de las fuertes desigualdades territoriales que habían caracterizado a las intervenciones públicas locales. Así, uno de los motores que han impulsado y orientado el proceso de descentralización ha sido la intención de lograr una ciudad más equilibrada territorialmente y más equitativa socialmente. En este sentido, el territorio asume un renovado protagonismo. Como se verá más adelante, con ese objetivo de transformación profunda y como primer hito del proceso, la ciudad pasa a organizarse a los fines de la gestión en seis distritos o territorios que constituyen el soporte físico de buena parte de las políticas públicas y las acciones municipales. A partir de la descentralización, las diversas, múltiples y heterogéneas intervenciones locales —desde las prestaciones y política sanitarias y de promoción social hasta el mantenimiento de los espacios públicos, la construcción y mantenimiento de obra pública, etc.— se coordinan articulada y sinérgicamente desde la lógica del territorio, sus especificidades, particularidad y potencialidades diferenciales.

Pensar la gestión de esta manera suponía una inversión (en la acepción de “sustituir por su contrario”, “dar vuelta”) de la lógica de fun-

cionamiento de la administración pública. Un nuevo *know how* que había que desarrollar, que requería la sustitución del ensimismamiento y centralismo de la administración pública por un renovado protagonismo de los ciudadanos.

Mientras el contexto en que se hallaba inserta esa estructura administrativa no se modificó sustancialmente, se siguió ofreciendo un mecánico menú de respuestas a las renovadas demandas, necesidades y expectativas de la comunidad. Pero las importantes transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas que han caracterizado a las últimas décadas, sumadas a una más exigente y compleja ciudadanía, colocó a la anquilosada estructura municipal en el centro de las críticas de los vecinos.

No escaparon a estas percepciones ciudadanas el resto de las estructuras estatales, pero, en un entorno en el que se estaban provocando y profundizando cambios significativos, fue el nivel municipal el que probablemente estuvo rindiendo un examen más exhaustivo y profundo.

Según pudo observarse en estudios exploratorios inicialmente realizados, la ciudadanía juzgaba a la mayoría de las dependencias municipales y a sus funcionarios y trabajadores con una mezcla de indignación y escepticismo, considerando a estas estructuras sobredimensionadas, costosas y muy poco eficaces en sus producciones. Se hacía evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones estructurales necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que, lejos de estructuras rígidas, dominaban el cambio y la incertidumbre. Y lo más importante, más que la centralidad de las capacidades, expectativas y deseos de las estructuras administrativas, la gestión municipal pretendía situar en el centro a los ciudadanos, a los territorios y sus comunidades.

Esos nuevos tiempos y esta intencionalidad de naturaleza política exigían un nuevo tipo de respuesta. Con la descentralización se pretendió gestar las pautas del cambio necesario y avanzar en el camino de reformar el Estado. Acercar las oficinas municipales a los vecinos, abrir instancias de participación concretas en la priorización de problemáticas a resolver, de evaluación y control de las políticas públicas

municipales, donde se prioriza la especificidad del territorio, constituyeron y constituyen acciones mediante las cuales se ha podido plasmar un concepto de transformación sustentado en la participación ciudadana, la transparencia y la agilidad de la administración pública municipal.

Con esta dinámica y estos fundamentos, el proceso de descentralización se conformó, entonces, en una formidable “excusa” para el impulso de la transformación de las estructuras administrativas municipales, articulada a una estrategia de desarrollo urbano, social y económico integral para la ciudad.

Delimitación de los distritos, soportes físicos de la descentralización

Uno de los primeros pasos de la política de descentralización consistió en la delimitación de los seis distritos en que, finalmente, se organizó la ciudad de Rosario: Norte, Centro, Sur, Sudoeste, Oeste y Noroeste. Dicho producto fue el resultado de un intenso trabajo, realizado conjuntamente con la Universidad Nacional de Rosario, en el que se analizaron más de cien variables de ciudad.

El diagnóstico inicial mostraba que la ciudad se hallaba fragmentada por un eje norte-sur que separaba áreas de desarrollo marcadamente desigual. Las zonas situadas en el litoral costero, hacia el este (distritos Norte, Centro y Sur), tenían claramente un nivel de desarrollo y consolidación mucho mayor al de las áreas localizadas sobre el cordón periférico (distritos Noroeste, Oeste y Sudoeste). Cabe aclarar que, aunque esta realidad tiene aún vigencia, el proceso descentralizador permitió generar deliberadamente, a partir de este reconocimiento, intervenciones públicas orientadas a la generación del buscado equilibrio territorial, a fin de lograr disminuir la brecha existente entre las zonas más desarrolladas y las más postergadas de la ciudad.

La delimitación de los distritos se realizó, entonces, combinando una serie de criterios. Por una parte, el reconocimiento de las características físico-formativas, morfológicas, socio-institucionales, históricas y econó-

mico-productivas. Por otro lado, se incorporaron variables vinculadas a las potencialidades de crecimiento (no solo en lo económico, sino también en lo relativo a los aspectos sociales, demográficos, etc.).

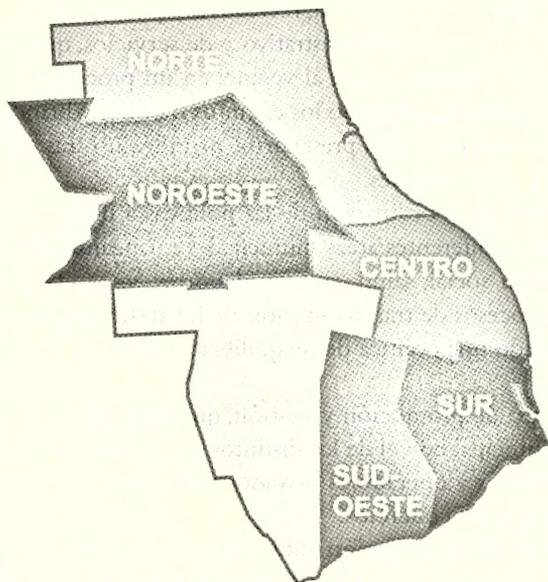
Antes de esta definición, la Municipalidad basaba su funcionamiento en doce delimitaciones territoriales distintas, con clasificaciones particulares para cada área. Así, por ejemplo, cuando un funcionario de Salud Pública y uno de Política Ambiental se reunían para tratar de abordar la problemática del saneamiento en la zona oeste de la ciudad, ellos no estaban necesaria y claramente hablando del mismo territorio. En este sentido, la descentralización aportó homogeneidad y un criterio referencial común, facilitador a la hora de diseñar políticas públicas. El acuerdo respecto de cuál es el espacio sobre el que se quiere actuar en forma conjunta y coordinada constituye el punto inicial de una acción de Gobierno que aspire a ser racional y eficaz. La nueva organización territorial se constituyó entonces en el soporte físico sobre el cual iniciar un prolongado, pero continuo y sistemático, proceso que se iría consolidando en etapas sucesivas; revisando, ajustando y redefiniendo en un movimiento y trabajo constantes.

La gestión municipal cuenta ahora con una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración y gestión para el Municipio.

Así, el Distrito conforma el área de influencia de cada nuevo Centro Municipal y un territorio más acotado para precisar las siguientes cuestiones:

- La organización de las tareas vinculadas a la desconcentración funcional y operativa de servicio.
- La coordinación de las actividades a desarrollar por las distintas áreas (salud, promoción social, cultura, planeamiento, servicios públicos, entre otras).
- La organización de las estructuras comunitarias, encuadradas en el nuevo modelo de gestión.
- La redefinición y coordinación de las políticas públicas.

Plano 1: Los seis distritos de la ciudad, soportes físicos de la descentralización



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Localización de los Centros Municipales de Distrito, construcción de nuevas centralidades

Cada distrito cuenta con un Centro Municipal de Distrito (CMD), los que constituyen uno de los principales referentes del Estado municipal en el territorio. Actualmente, se hallan en funcionamiento cinco de los seis CMD previstos. Durante el año próximo se prevé inaugurar la

última de estas obras, el CMD Sudoeste (cuyo proyecto pertenece al Arq. César Pelli).

Los CMD son centros de carácter comunitario que dan cabida a una multiplicidad de programas y actividades: administrativas, de servicio, de desarrollo social, cultural, recreativo y productivo.

El CMD es un centro administrativo y de servicios, que tiene por objeto acercar la administración al vecino, en un proceso de modernización de la gestión, agilizando los distintos trámites y brindando los servicios otorgados por entes prestatarios privados u otras reparticiones nacionales o provinciales.

Es un centro de coordinación de las políticas a llevar adelante en el distrito por las diferentes áreas municipales (planeamiento, producción, promoción social, salud, cultura, deportes, vivienda, etc.), para impulsar los procesos de transformación de los distintos sectores de la ciudad, alentando una política de reequilibrio territorial coordinada y sinérgica.

Es un centro de promoción y gestión, que tiene el rol de integrar el accionar municipal con el de los distintos organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos.

Es un centro de participación ciudadana, un lugar de encuentro de las distintas organizaciones o entidades barriales, para canalizar las múltiples inquietudes de todos los ciudadanos preocupados por el desarrollo de este sector de la ciudad.

Un CMD incluye, en términos generales, las siguientes áreas:

- *Dirección General*, con un director general que es un delegado del intendente municipal en el distrito, encargado de la coordinación general del resto de las áreas y responsable de todas las funciones y actividades que desarrolle el centro.
- *Servicios Administrativos y Complementarios* (entes prestatarios privados y otros organismos oficiales), compuesto por dos sectores de características diferenciadas:
 - a) Sector de servicios administrativos municipales.

b) Sector de servicios complementarios: Banco Municipal, Registro Civil, empresas de telefonía fija, Correo Argentino, Litoral Gas, servicios de aguas (Aguas Provinciales de Santa Fe) y Empresa Provincial de la Energía.

- *Área de Desarrollo Urbano*: tiene por finalidad la coordinación de los programas a implementar a nivel de distrito, por parte de la Municipalidad —y en su relación con otros organismos oficiales o entes prestatarios privados—, para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de planeamiento, obras públicas y servicios públicos. Esta área desarrolla dos funciones diferenciadas: una de coordinación de los distintos programas y otra de promoción y gestión de los emprendimientos concretos. Por otra parte, cumple la función de informar y asesorar a los vecinos en cuestiones técnicas vinculadas a las áreas involucradas.
- *Área de Desarrollo Social y Cultural*: tiene la finalidad de coordinar los programas a implementar a nivel de distrito por parte de la Municipalidad, para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de promoción social, producción, salud, cultura y deportes. Por otra parte cumple la función de informar a los vecinos sobre aspectos particulares abarcados por las mencionadas áreas.

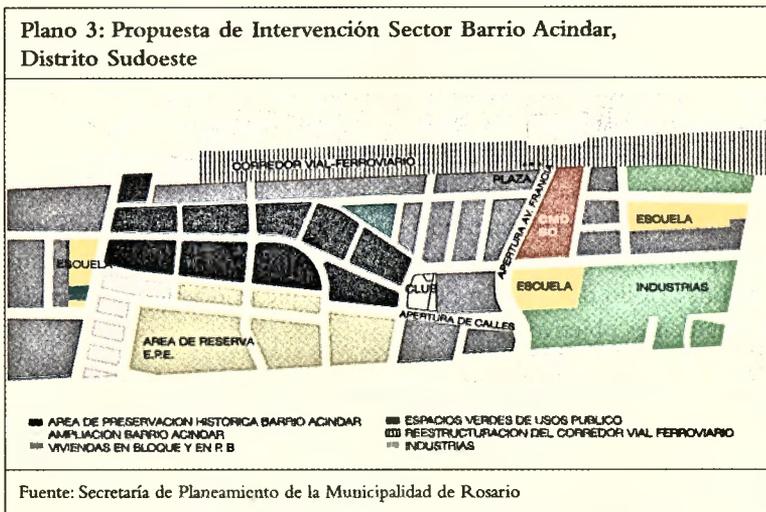
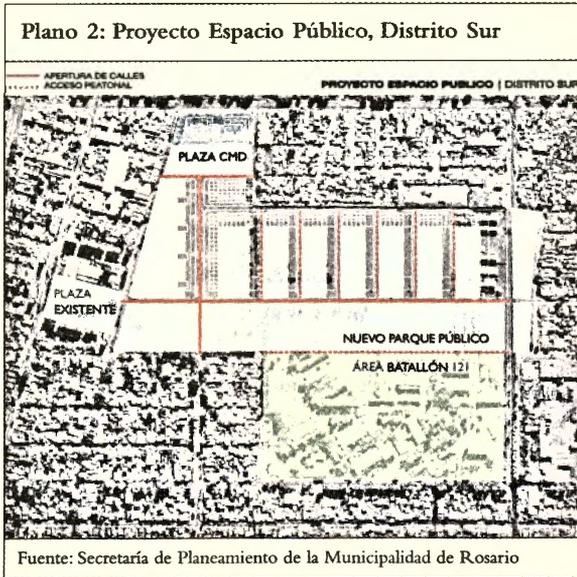
La gestión municipal, a partir de estos nuevos enclaves y símbolos de una nueva forma de gestionar que son los CMD, pretendió profundizar y coordinar las múltiples intervenciones que desde el inicio del proceso de descentralización se comenzaban a gestar en el territorio. Cabe aclarar que las diversas áreas de la Municipalidad han ido desarrollando acciones descentralizadas. Constituyen casos emblemáticos, por ejemplo, el sistema de Atención Primaria de la Salud y los Centros Crecer, de promoción y fortalecimiento social de niños y su núcleo familiar, que se localizan en ámbitos barriales, con áreas de influencia y acción territorial. La descentralización, además de dar un impulso formidable a estas políticas, que implicaron mayor accesibilidad a bienes sociales básicos de calidad para la población, han supuesto también una mayor articulación de las intervenciones públicas locales y una

oportunidad para abordajes más integrales y eficaces. Esta articulación planteó, y aún lo hace, un gran desafío que comporta un aprendizaje organizacional permanente, pues supone revertir una cultura y formas de actuación que con frecuencia se habían comportado autónomamente.

Esta organización y perspectiva de gestión de los CMD se vincula con el carácter que se pretende que ellos adquieran, incluyendo equipamientos comunitarios complementarios a los centros administrativos, con el objeto de producir intervenciones de alto impacto, con una repercusión significativa en términos de transformación urbana.

La implantación de los CMD ha respondido a criterios diversos y específicos de cada zona. Con la construcción y localización de los mismos, se identifican dos tipos de experiencias. Por un lado, en algunos distritos (los de mayor grado de consolidación, como Norte, Centro y, en menor medida, Sur), la implantación del edificio rescata la centralidad preexistente, proveniente de una trama institucional, social y urbana en funcionamiento desde largo tiempo y con alto grado de consolidación y apropiación ciudadana existente en el área de influencia de los mismos.

En otros casos (distritos Oeste, Sudoeste y Noroeste), se apostó a la construcción de ciudadanía con una red institucional que le permita a un sector de la ciudad regenerarse y crecer; implantar el edificio en zonas degradadas o conflictivas para construir nuevas centralidades que impliquen construcción de nuevos espacios públicos para el encuentro y la construcción de ciudadanía. De esta manera, la obra de arquitectura se convierte en el motor de la renovación urbana del área en cuestión y en una formidable oportunidad para la construcción de capital social.



La descentralización municipal, a partir de sus principales emblemas (los CMD), ha ido consolidando nuevas centralidades urbanas y nuevas referencias sociales y simbólicas que han ido modificando no solo la relación de los ciudadanos con el Estado, sino también la interacción de los ciudadanos entre sí y con sus propios territorios e identidades locales.

*Descentralización y participación ciudadana,
dos caras de una misma moneda*

En Rosario, el proceso de descentralización ha discurrido en paralelo con el desarrollo de herramientas e instancias de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas locales. Se concibe teórica y prácticamente que los distritos son el espacio a partir del cual se generan instancias específicas y sistemáticas de participación de los vecinos.

Entre una pluralidad de acciones e intervenciones desarrolladas, como las Jornadas de Planificación Anual, las Convocatorias del Distrito y los Talleres de Microplanificación, la política más emblemática que desde 2002 se ha integrado al proceso de descentralización es el Presupuesto Participativo. Este es una herramienta que abre la participación ciudadana a una de las áreas más sensibles y controversiales de toda gestión pública, como es la definición de las partidas y prioridades presupuestarias.

Profundizando las experiencias previas de participación en la gestión pública, el Presupuesto Participativo supuso un avance en cuanto al desarrollo de modelos de cogestión, que se orienta a consolidar los siguientes objetivos:

- Compartir la toma de decisiones en una materia muy concreta y sensible como es la administración de los recursos públicos municipales.
- Profundizar la transparencia y los mecanismos de *accountability*.

- Mejorar la calidad de las decisiones públicas, al dotarlas de mayor relevancia y legitimidad social.
- Aportar al desarrollo territorial (urbano, social, cultural, etc.), a partir de las decisiones y prioridades de acción de los propios ciudadanos.

En el proceso de puesta en marcha, e incluso en el diseño de esta herramienta, la descentralización constituyó el escenario privilegiado, pues cada uno de los distritos pasó a ser el soporte físico que contenía los procesos participativos y el punto referencial a partir del cual las vecinas y los vecinos discuten problemas y soluciones.

En todo caso, el Presupuesto Participativo se montó sobre la descentralización al tiempo que contribuyó a su profundización. Poniendo en juego la problematización y discusión ciudadana a nivel distrital, la política pública ha venido promoviendo una mayor apropiación por parte de los ciudadanos. Y este es, precisamente, uno de los objetivos más sensibles del programa, convertir a los CMD en centros comunitarios donde las ciudadanas y ciudadanos formen parte, en un proceso colectivo e intersubjetivo, de la construcción de su propia ciudad, de su propio entorno de vida.

Este año, casi 8.000 vecinos y vecinas han elegido sus prioridades presupuestarias para 2009 en cada distrito. Obras de infraestructura y saneamiento, actividades culturales, construcción de nuevos emblemas como centros culturales en distintos barrios de la ciudad o recuperación de las historias barriales, cursos de capacitación en oficios y mejoramiento de las condiciones de empleo, educación sexual, integración de los adultos mayores, entre tantas otras acciones, forman parte del elenco de cuestiones por las cuales la comunidad construye la ciudad, generando nuevos desarrollo en los propios territorios donde se habita, donde se vive.

La descentralización ha permitido construir nuevos sentidos de ciudad, con nuevos espacios de referencia, encuentro y construcción de ciudadanía. Nuevos espacios que suponen centralidades alternativas al centro de la ciudad, tradicional espacio de referencia ciudadana. En su

lugar, la multicentralidad que ha ido adquiriendo la trama social y urbana ha permitido recuperar y consolidar el sentido de lo diverso, lo múltiple, propio de todo proyecto democrático.

El plan urbano

Hacia un nuevo proyecto de ciudad

En junio de 2004 la Municipalidad de Rosario inició un proceso de concertación a los efectos de desarrollar un Nuevo Plan Urbano, que con el consenso ciudadano pueda consolidarse como Proyecto de Ciudad. La necesidad de contar con herramientas que permitan abordar de modo eficiente y participativo la transformación de la ciudad, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, impulsó esta iniciativa del Gobierno Municipal que, de este modo, continuó su línea de gestión participativa y abierta.

La urgente reformulación del Plan Regulador del año '67 y su actualización son evidentes en función del tiempo transcurrido y los cambios producidos en la estructura física de la ciudad, en el primer caso, y de las profundas transformaciones registradas en la última década a partir de la descentralización del Estado y la integración regional.

Con el desarrollo del proceso de descentralización municipal y la planificación urbanística de los últimos diez años, se ha impulsado una profunda transformación de la estructura urbana de la Ciudad de Rosario, que hoy ya es muy visible.

Entre otras cuestiones, las transformaciones de la ciudad han dado lugar a la construcción de nuevas centralidades urbanas, que a la vez constituyen nuevas centralidades para el ejercicio ciudadano, la inclusión social y cultural de los ciudadanos.

Desde lo urbano, se ha extendido la centralidad a lo largo de la costa, con la importante apertura de una nueva fachada sobre el río y se han iniciado diversos procesos de transformación en distintos pun-

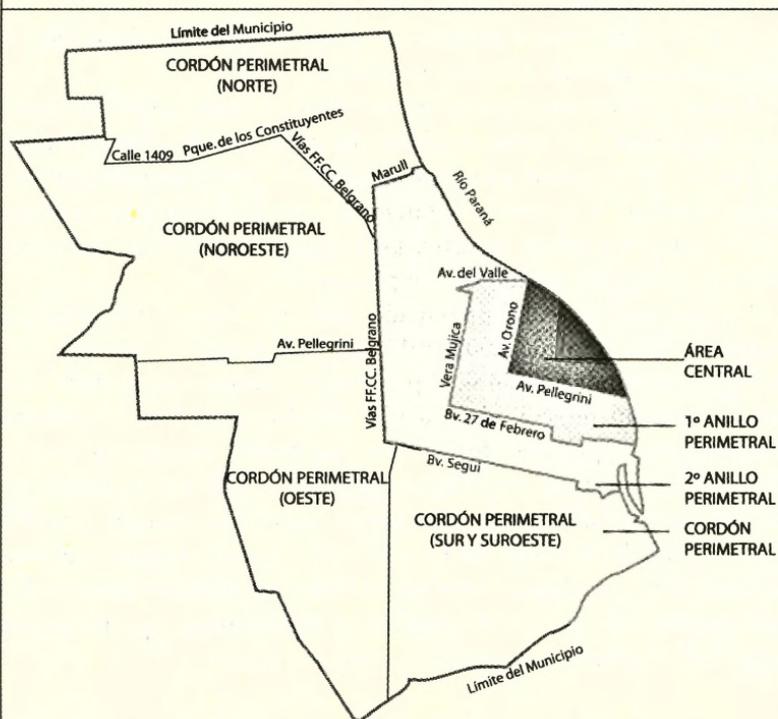
tos del territorio, entre los cuales se destacan espacios ya emblemáticos de la ciudad, como Puerto Norte, el Parque Hipólito Yrigoyen y los sitios de localización de los CMD.

Si bien resta mucho para hacer, el proceso se ha planificado y encauzado alcanzando notorios resultados.

Enmarcado en este proceso incremental, se logró definir un “proyecto de ciudad”, no como resultante de predicciones sobre el futuro, sino como un conjunto articulado e integrado de propuestas que preparen momento a momento el territorio, para incorporar los cambios y modificaciones que se desean y permanecer atentos a las oportunidades de desarrollo urbano que se presenten.

Recientemente se ha presentado ante el Concejo Municipal la propuesta “Plan Urbano 2007-2017”, es el instrumento que orientará, en los próximos diez años, el proceso de transformación de la ciudad. Conjuntamente con el desarrollo del plan, se ha llevado adelante un importante proceso de revisión normativa recopilado en las “Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario”. Se han aprobado, en los dos últimos años, parte del cuerpo normativo general y varios Planes Especiales y Planes de Detalle, como normas particulares para áreas de valor estratégico, todos encuadrados en el mismo proceso. En este conjunto de normas se definen las regulaciones específicas que darán cumplimiento a las pautas fijadas en el plan.

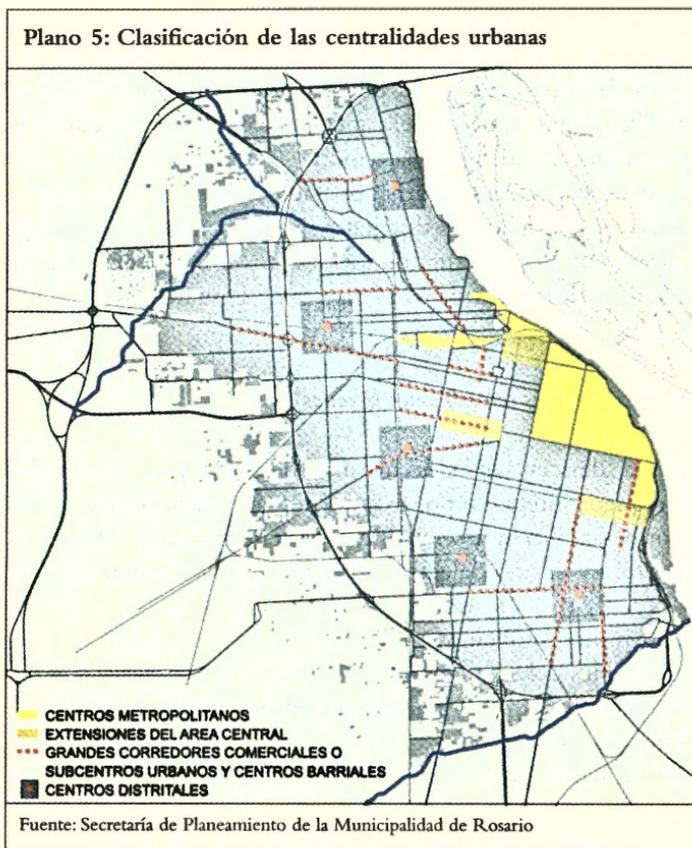
Plano 4: Normas urbanísticas de la Ciudad de Rosario. Instrumentos particulares



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

*La conformación del sistema de centralidades urbanas
definida en el Plan Urbano*

El plan identifica –dentro del tejido urbano– sectores de la ciudad que se caracterizan por la concentración de actividades urbanas de soporte y complementarias a la de la vivienda, tales como el comercio, los servicios y los equipamientos. Estos sectores, denominados genérica-



mente centralidades, configuran espacios —áreas y corredores— representativos y reconocibles por la ciudadanía y constituyen elementos estructurales de la ciudad y/o de los distritos. Por tal motivo, cumplen un rol significativo en la definición del ordenamiento urbanístico de la ciudad y sus distritos. En función de este reconocimiento se establecen, en el mismo plan, objetivos generales para el ordenamiento urbanístico de la ciudad, referidos a ese sistema de centralidades urbanas:

- Rehabilitar y revitalizar el área central tradicional de la ciudad.
- Ampliar la centralidad tradicional mediante la promoción de nuevos núcleos de centralidad de jerarquía metropolitana, con roles específicos, que refuercen el papel de Rosario como centro de servicios especializados para la región.
- Reforzar los subcentros urbanos tradicionales.
- Promover centralidades distritales que refuercen funcional y simbólicamente la estructura de los distritos urbanos en torno de los edificios de los Centros Municipales de Distrito.

La clasificación de las centralidades urbanas

El sistema de centralidades urbanas definido para la Ciudad de Rosario queda integrado por los sectores (áreas y corredores) existentes o por desarrollar, que se clasifican de acuerdo con su alcance o área de cobertura y el tipo de actividades que en ellos tienen lugar:

- Centros metropolitanos.
- Extensiones del área central.
- Subcentros urbanos o grandes corredores comerciales.
- Centros distritales.
- Centros barriales.

Los *centros metropolitanos* son aquellos sectores de la ciudad que se caracterizan por una gran concentración de establecimientos comerciales, de servicios y equipamientos que, por su cantidad, diversidad y magnitud, configuran sitios de atracción de la ciudad y de las localidades de la región. Se consideran, en este sentido, centros metropolitanos los siguientes:

- Área y Costa Central.
- Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (Fase I y II).
- Ciudad Universitaria y Parque Científico Tecnológico.

Las *extensiones del área central* son aquellos sectores ubicados en proximidad al Área Central, definidos como lugares estratégicos de ingreso a la misma desde los distintos puntos cardinales, que presentan situaciones potenciales –por disponibilidad de tierra pública o por traslado de instalaciones ya obsoletas– para su desarrollo como centros complementarios. Se identifican como sectores de extensión del Área Central de la ciudad las tres áreas que se detallan a continuación:

- Pichincha.
- Pellegrini Parque.
- Parque Hipólito Yrigoyen.

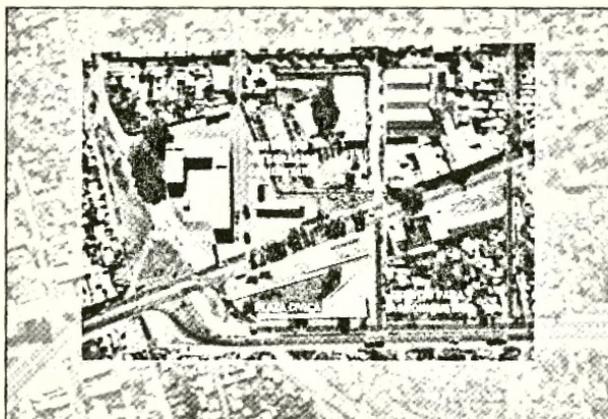
Los *grandes corredores comerciales* o *subcentros urbanos* y los *centros barriales* son aquellos que se extienden a lo largo de avenidas o calles en distintos barrios y distritos. Se identifican de este modo:

- Avenida Pellegrini (tramo este).
- Avenida San Martín.
- Echesortu (calle Mendoza).
- Avenida Alberdi.
- Estación de Ómnibus (sector calle Cafferata y Patio de La Madera).
- Ayacucho (tramo sur).
- Necochea (barrio La Tablada).
- Avenida Uriburu.
- Fisherton (tramo oeste de Avenida Eva Perón).
- Empalme Graneros (calle Juan José Paso).
- Calle Baigorria.
- Avenida Presidente Perón.

Los *centros distritales* corresponden a los sitios de emplazamiento de los edificios de los Centros Municipales de Distritos (CMD), donde se ha promovido el establecimiento de actividades que refuerzan funcional y simbólicamente la presencia de estas instalaciones de la administración municipal.

Estos procesos, que se iniciaron con el desarrollo del proceso de descentralización y modernización municipal, se encuentran en un notorio estado de avance en su concreción. Un caso emblemático en este sentido, lo constituye el CMD Oeste, en cuyo entorno se ha concretado la construcción de un Centro Integral Comunitario y una plaza, a lo que se suman importantes intervenciones en el sistema vial, como la apertura de la Av. 27 de Febrero.

Imagen 1: Esquema de completamiento del Sector. Proyecto Urbano Villa Banana, Distrito Oeste



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

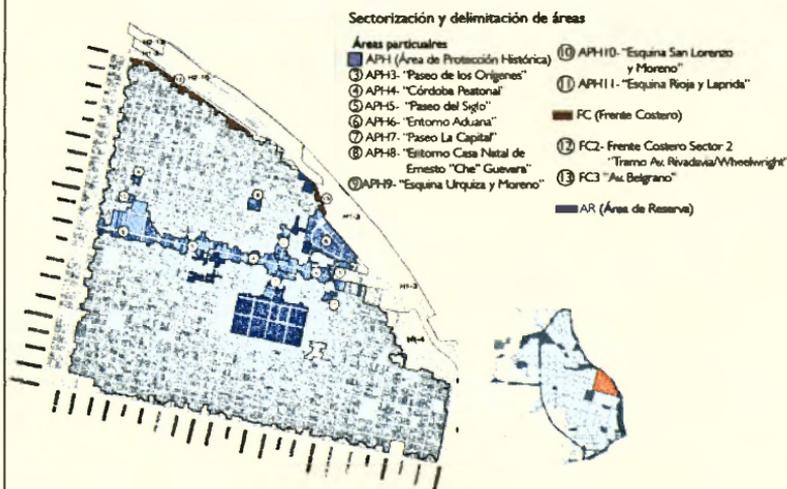
El ordenamiento urbanístico de los centros metropolitanos

Para propulsar un ordenamiento urbanístico de los centros metropolitanos, el plan remite a otros instrumentos la definición de regulaciones más específicas: las Normas Urbanísticas generales de la Ciudad de Rosario y particulares (Planes Especiales y Planes de Detalle).

No obstante, establece en términos generales, como objetivos del ordenamiento urbanístico para el área central los siguientes:

- Garantizar la permanencia del uso residencial en el área central.
- Promover la radicación de actividades que garanticen un uso continuo del área en distintos momentos del día.
- Proteger el patrimonio arquitectónico urbanístico que se encuentra en su interior.
- Mejorar las condiciones que presenta el espacio público, particularmente en los sitios de mayor concentración de la actividad comercial y, especialmente, en sus calles peatonales.
- Proteger y mejorar la calidad ambiental mediante la intervención en los espacios públicos y la regulación de la edificación.

Plano 6: Reordenamiento Urbanístico para el Área Central. Sectorización y delimitación de áreas



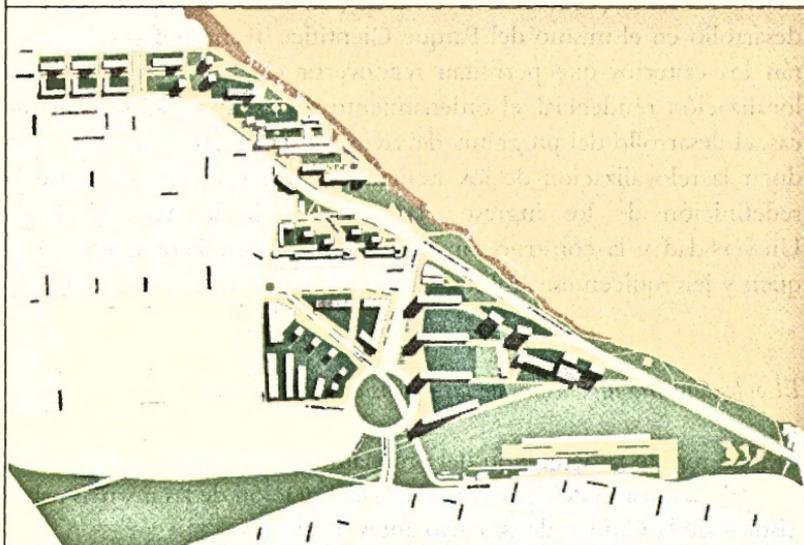
Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Los indicadores urbanísticos para el área central quedaron explicitados en el “Reordenamiento Urbanístico para el Área Central”, norma recientemente aprobada, que identificó, dentro del área general del tejido, tramos de preservación de las condiciones edilicias existentes, tramos de completamiento teniendo en cuenta las alturas de la construcción y áreas que se remitirán a otras figuras de la planificación de escala intermedia (Áreas de Protección Histórica y Áreas de Reserva para Plan Especial y/o Plan de Detalle).

En el “Plan Especial de Desarrollo Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Segunda Fase”, que se encuentra en un estado importante de implementación, se establecieron los lineamientos generales del ordenamiento urbanístico del Parque Scalabrini Ortiz y de Puerto Norte, referidos a:

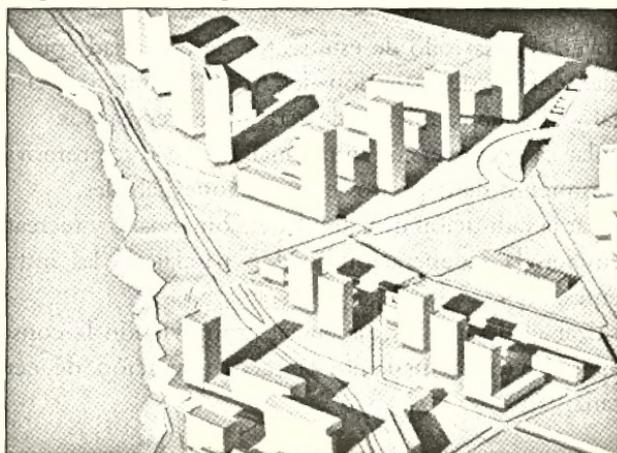
- Los edificios de valor patrimonial a proteger.
- Las superficies destinadas a espacio público.
- La disposición y dimensiones de los volúmenes edificados.
- La organización de los usos del suelo y del sistema vial.

Plano 7: Plano general del sector Puerto Norte



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Imagen 2: Foto de la maqueta de Puerto Norte



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

El Plan Especial de Desarrollo del área destinada al Centro Universitario Rosario (Ciudad Universitaria), su entorno inmediato y el desarrollo en el mismo del Parque Científico Tecnológico establecerán los criterios que permitan reconvertir el área promoviendo la localización residencial, el ordenamiento de las actividades académicas, el desarrollo del programa de vivienda social necesario para producir la relocalización de los asentamientos irregulares, así como la redefinición de los ingresos, la creación de la Avenida de la Universidad y la construcción de los espacios públicos que enmarquen y jerarquicen ese ámbito.

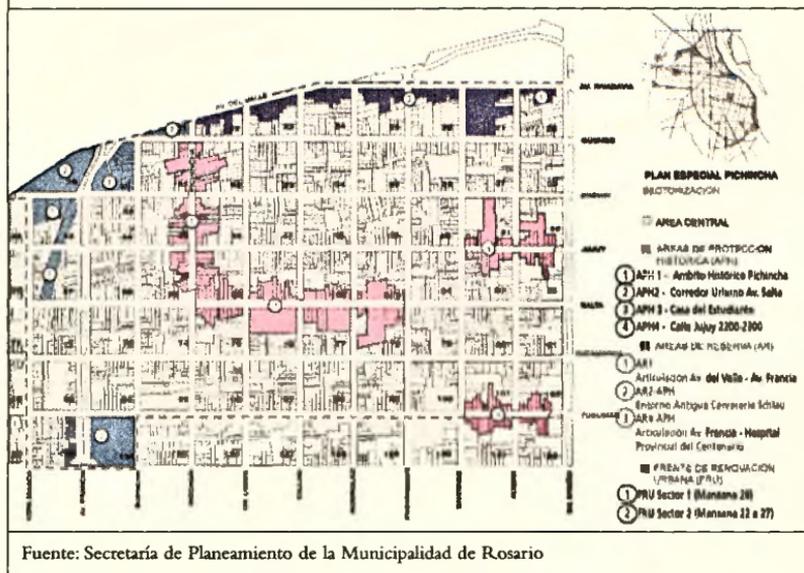
El ordenamiento urbanístico de las extensiones del área central

El Plan remite la definición del ordenamiento urbanístico de los sectores de extensión del área central a la elaboración de las normas urbanísticas de la Ciudad de Rosario antes detalladas.

Los objetivos generales para el ordenamiento urbanístico del sector Pichincha, según el “Plan Especial Barrio Pichincha” (aprobado por Ordenanza 8.125/06), han sido:

- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el uso residencial y el establecimiento de actividades recreativas.
- Estimular la reconversión funcional del sector, promoviendo el desplazamiento de depósitos e instalaciones fabriles.
- Estimular la radicación de actividades comerciales y recreativas que contemplen la recuperación total o parcial de las instalaciones existentes.
- Garantizar el desarrollo residencial promoviendo la construcción de nueva vivienda mediante la reestructuración de centros de manzana.

Plano 8: Plan Especial Barrio Pichincha. Sectorización



Los objetivos generales que se han fijado en el plan, para el ordenamiento urbanístico del sector Pellegrini Parque, ubicado a lo largo de Avenida Pellegrini, entre las calles Iriondo y Ovidio Lagos, son los siguientes:

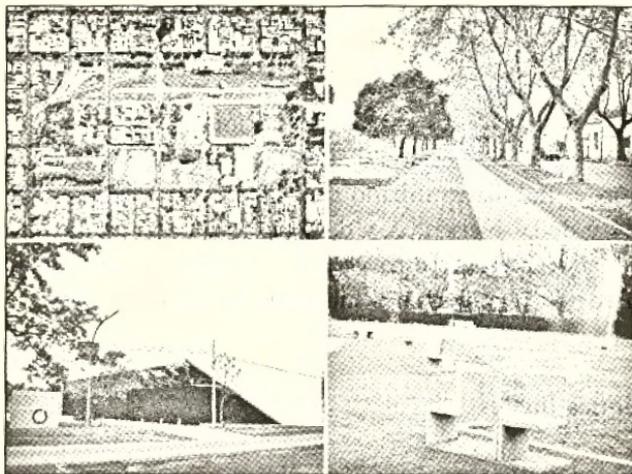
- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el uso residencial y el establecimiento de actividades recreativas, deportivas y comerciales.
- Estimular la reconversión funcional del sector con mayor disponibilidad de tierra pública (municipal y provincial), mediante la refuncionalización del edificio y el traslado de la Cárcel de Encausados y el aprovechamiento de los predios de propiedad municipal.

- Promover la construcción de vivienda.
- Promover la ocupación efectiva del sector comprendido en la antigua traza ferroviaria paralela a calle Vera Mujica.
- Mejorar las condiciones del espacio público a lo largo de la Avenida Pellegrini.
- Desarrollar zona de parque en el borde norte del Cementerio El Salvador y organizar el Mercado de Flores.

Los objetivos generales que se fijaron para el ordenamiento urbanístico del sector Parque Hipólito Yrigoyen, que comprende al parque del mismo nombre y al sector urbano que se extiende entre el parque, al oeste, Bulevar 27 de Febrero, el Parque Italia, y calle Gálvez, al sur, fueron los siguientes:

- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el desarrollo residencial y el establecimiento de actividades comerciales.
- Estimular su reconversión funcional mediante el desplazamiento de los depósitos existentes.
- Promover la construcción de nuevos proyectos de vivienda.
- Mejorar las condiciones del espacio público, que actúa como conexión con el Parque Italia, al este, y completar las obras del Parque Hipólito Yrigoyen (con la rehabilitación de la Estación Central Córdoba), al oeste.
- Promover la rehabilitación del tejido residencial perimetral al parque.
- Rehabilitar el Complejo del Buen Pastor.

Imagen 3: Imagen aérea del sector y fotos del Parque Hipólito Irigoyen



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

El ordenamiento de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales

Las precisiones para el ordenamiento urbanístico de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales se definen en cada uno de los sectores que abarcan las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario, Planes de Detalle y Proyectos Urbanos.

Sin embargo, desde el mismo plan han quedado explicitados los objetivos generales para lograr la transformación de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales:

- Caracterizar los corredores comerciales de acuerdo con las distintas situaciones morfológicas y de ubicación que presentan en relación con el resto de la planta urbana.
- Garantizar e incrementar la vitalidad de los corredores de centralidad mediante la promoción del establecimiento de actividades que

permitan su uso en distintas horas del día.

De acuerdo con estos objetivos, para su ordenamiento urbanístico, se van estableciendo, en cada una de las ordenanzas que se aprueban paulatinamente:

- a) El control de los usos y de la edificación.
- b) Criterios para la selección de los elementos de señalización, iluminación y mobiliario urbano que, junto con el tratamiento de las aceras y de las bicisendas, y de acuerdo con las condiciones particulares que presente cada caso, le otorgue un carácter unitario a cada corredor comercial o subcentro urbano.

Reflexiones finales

En la ciudad de Rosario, la acción pública, conjuntamente con la ciudadanía, han venido construyendo un nuevo modelo de ciudad, que se manifiesta en las múltiples dimensiones que configuran la vida en comunidad: lo urbanístico, lo social, lo cultural y lo político.

El desarrollo y consolidación del proceso de descentralización y modernización municipal y la planificación urbanística de la última década han dado un renovado impulso a la dinámica de la ciudad, provocando transformaciones profundas en la estructura urbana de Rosario, y en la forma en que las vecinas y vecinos se relacionan con ella.

Se han ido consolidando nuevas centralidades. Se ha extendido la centralidad a lo largo de la costa, con la importante apertura de una nueva fachada sobre el río, y se han iniciado diversos procesos de transformación en distintos puntos del territorio, entre los cuales se destacan Puerto Norte, Parque Hipólito Irigoyen y los sitios de localización de los CMD.

Si bien aún resta mucho para hacer, el proceso se ha planificado, consensuado socialmente y encauzado, lo que ha redundado en resultados positivos.

Bibliografía

- Arroyo, Daniel (2001). "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina". En *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, David Burín y Ana Inés Heras (Comp.). Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- Bifarello, Mónica (2005). "Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente". En *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*, PNUD (Comp.): 63-108. Rosario: PNUD-MR.
- Boisier, Sergio (1998). "Conocimiento y gestión territorial en la globalización". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, octubre 14-17, en Madrid, España.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, Jordi (1997). "La gestión territorial y metropolitana del Gobierno local". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Descentralización y Modernización del Gobierno Local. Hacia un modelo de Estado para un desarrollo sustentable", julio 13-14, en Buenos Aires, Argentina.
- Borja, Jordi (1996) "Descentralización y participación en la gestión local". Conferencia brindada en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Rosario, abril, en Rosario, Argentina.
- Crozier, Michel (1998). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, noviembre, en Madrid, España.
- García Delgado, Daniel (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires -FLACSO- Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba.
- Ghirardi, Horacio (1997). "La experiencia descentralizadora de los municipios". Ponencia presentada en el Seminario Internacional

- “La descentralización y Modernización del Gobierno Local. Hacia un modelo de Estado para un desarrollo sustentable”, julio 13-14, en Buenos Aires, Argentina.
- Goma, Richard y Quim Brugué (1992). *Pluralisme i flexibilitat en la presentació de serveis municipals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques de Barcelona.
- Goma, Richard y Quim Brugué (1998). “Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública”, s/l.
- Hernández, Antonio (1997). *Derecho municipal*. Buenos Aires: De Palma.
- Levin, Mirta (2007). “Ciudad de Rosario, política referida a los espacios públicos”. Presentación realizada en el marco del Proyecto Rosario Suma del Programa Urb-AL, octubre 18-19, en Lleida, España.
- Municipalidad de Rosario (1997). “La ciudad de Rosario. Los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de Distritos”, *Colección Rosario, parte por parte. Cuaderno 1*, Programa de Descentralización y Modernización (Secretaría General). Rosario: Editorial Municipal de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (1999). *Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2008). *Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza presentado al Concejo Municipal*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Perez Yruela, Manuel y Clemente Navarro Yáñez (1996). “Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo”. *Revista de Serveis Personals Locals* N° 2: 14-24.
- Ozslak, Oscar (1992). “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, noviembre, en Mendoza, Argentina.
- Scheinheim, Guillermo (1998). “Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?”. *Revista de Investigaciones del INAP* N° 0. Buenos Aires: INAP.