



ORDENAMIENTO TERRITORIAL: NUEVO PERFIL DE UNA GESTIÓN MUNICIPAL, ROSARIO, ARGENTINA

Mirta Levin¹

i. Descentralización y planificación estratégica, dos herramientas de cambio.

A partir de 1995 se inicia en la ciudad de Rosario (Argentina) una nueva gestión de gobierno, que utiliza dos herramientas fundamentales para producir un cambio en la forma de administrar y gobernar la ciudad: la aplicación de una política descentralizada y la adopción de la planificación estratégica urbana.

A mediados de 1995 el municipio se suma como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) con sede en la ciudad de Barcelona. A partir de entonces se da comienzo a los estudios preliminares para impulsar el Plan Estratégico Rosario (PER), tomando como base experiencias exitosas de otras ciudades y convocando a investigadores, especialistas universitarios, técnicos municipales y expertos de algunas instituciones representativas de la ciudad. El resultado de este trabajo fue la elaboración de un Pre-diagnóstico que sirve de base para la discusión y confección del Diagnóstico definitivo, contando con el aporte y participación de numerosas instituciones y vecinos.

En octubre de 1996 se constituye la Junta Promotora, quien se encarga de convocar a la ciudad para la formulación de un Plan Estratégico Rosario. La Junta Promotora, el Consejo General, la Oficina de Coordinación y las Comisiones Temáticas conforman el esquema organizativo para la implementación del PER, el cual se desarrolla a través de la concreción de tres etapas: diagnóstico, formulación e implementación.

Después de una importante tarea de integración y consenso entre los diferentes actores, se logran definir 5 líneas estratégicas que resumen los principales programas y proyectos del Plan:

- La Ciudad del Trabajo
- La Ciudad de las Oportunidades
- La Ciudad de la Integración
- La Ciudad del Río
- La ciudad de la Creación

Una vez plasmado el Plan en un documento que sintetiza todas estas cuestiones, se inicia la etapa de implementación que se está desarrollando con un permanente ajuste y reacomodamiento de los programas

y proyectos de acuerdo con los cambios que se van dando día a día. Contar con un PER significa disponer de una herramienta para encauzar la gestión y transformación de la ciudad y al mismo tiempo, concretar un espacio de diálogo y consenso entre actores públicos y privados, preocupados en la definición de un proyecto colectivo que consolide su imagen en un escenario nacional e internacional.

Paralelamente, con la creación del Programa de Descentralización y Modernización Municipal que comienza a implementarse en diciembre del año 1995, se pone en marcha un ambicioso proyecto que pretende transformar con un procedimiento simultáneo de modernización, la gestión político-administrativa e incidir fundamentalmente en la estructura física y social de la ciudad, para contrarrestar los profundos desequilibrios que se han acentuado en su desarrollo más reciente. Esto significa profundizar la descentralización ampliando su perspectiva político-administrativa, haciendo que este proceso represente una actuación integral de carácter estratégica para el desarrollo de la ciudad.

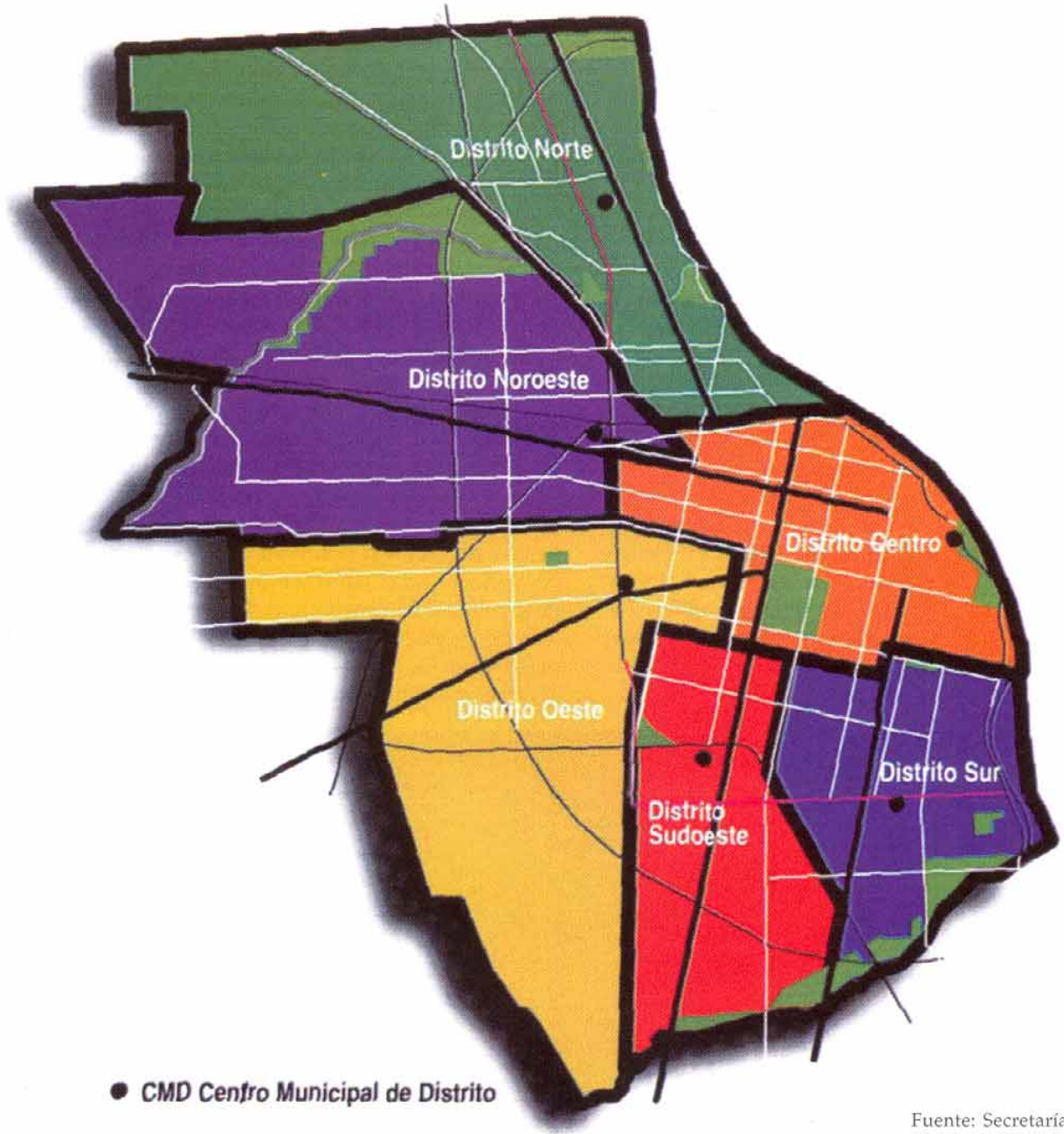
Es así que el proyecto de descentralización integra el Programa III del Plan Estratégico Rosario "Autonomía Local, Modernización y Descentralización" de la Línea Estratégica 2, "La Ciudad de las Oportunidades" (PER, 2000).

II. Múltiples facetas de un mismo proceso.

Una lectura de experiencias de descentralización municipal desarrolladas a nivel internacional, pone en evidencia que más allá de la existencia de algunos ingredientes comunes identificables en la mayoría de los casos, cada ejemplo resume particularidades propias que surgen de una adaptación a las distintas realidades locales. Las diferencias se verifican tanto en el planteo de los objetivos iniciales del proceso, como en el nivel de profundización alcanzado en su desarrollo.

Durante muchos años ha existido una tendencia bastante marcada a analizar las experiencias y establecer comparaciones basadas en una discusión tradicional centrada en la dicotomía entre desconcentración y descentralización, discusión que ha parcializado el análisis del tema que de este modo quedaba reducido a su faz político-administrativa, justamente cuando lo que ca-

DISTRITOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO



Fuente: Secretaría General,
Municipalidad de Rosario.

racteriza a algunas de las experiencias más recientes, es la multiplicidad de dimensiones que es capaz de abarcar la aplicación de una política descentralizada.

Si bien cinco años no son suficientes para medir los efectos de la política implementada en la ciudad de Rosario, representa un tiempo razonable para evaluar en términos generales el proceso y las repercusiones de algunas decisiones adoptadas, que se han basado en un modelo asentado en el cumplimiento de cuatro grandes facetas:

Desconcentración administrativa, que se está desarrollando con la habilitación de un Centro Mu-

nicipal en cada distrito (seis en total), para lo cual fue necesario definir las funciones y servicios municipales a descentralizar estandarizando y simplificando acciones y procedimientos; clasificar y sistematizar la información a ser trasladada con la implementación de cada centro mediante la incorporación de una nueva tecnología informática; reordenar, capacitar y derivar al personal afectado preparándolo para cumplir diversas tareas a fin de generar puestos de trabajo rotativos y; por último, efectuar un seguimiento y control de gestión mediante el desarrollo de un proceso de mejora continua, que ha permitido

cuantificar los logros obtenidos evaluando los resultados, para poder efectuar los ajustes necesarios.

Desconcentración de obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala, que se da con la creación de un Área de Servicios Urbanos en cada distrito (ASU), como unidades operativas del proceso, que cuentan con una cuadrilla de personal, equipamiento y la infraestructura necesaria.

Cambio en las Políticas urbanas, definiendo por un lado una estrategia de localización de los Centros Municipales de Distrito, como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana; y por otro lado, la elaboración mediante un procedimiento participativo de Planes de Obras y Servicios, como instrumentos de planificación descentralizada que permiten establecer un orden de prioridades con la población, para desarrollar en un corto plazo las obras más importantes en cada distrito.

Nuevo modelo de gestión, asentado dos cuestiones básicas: mecanismos de información pública como medio para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y los avances alcanzados en cada etapa del proceso y ; por último, canales de participación ciudadana para incorporar a la población en los procesos de evaluación, control y toma de decisión.

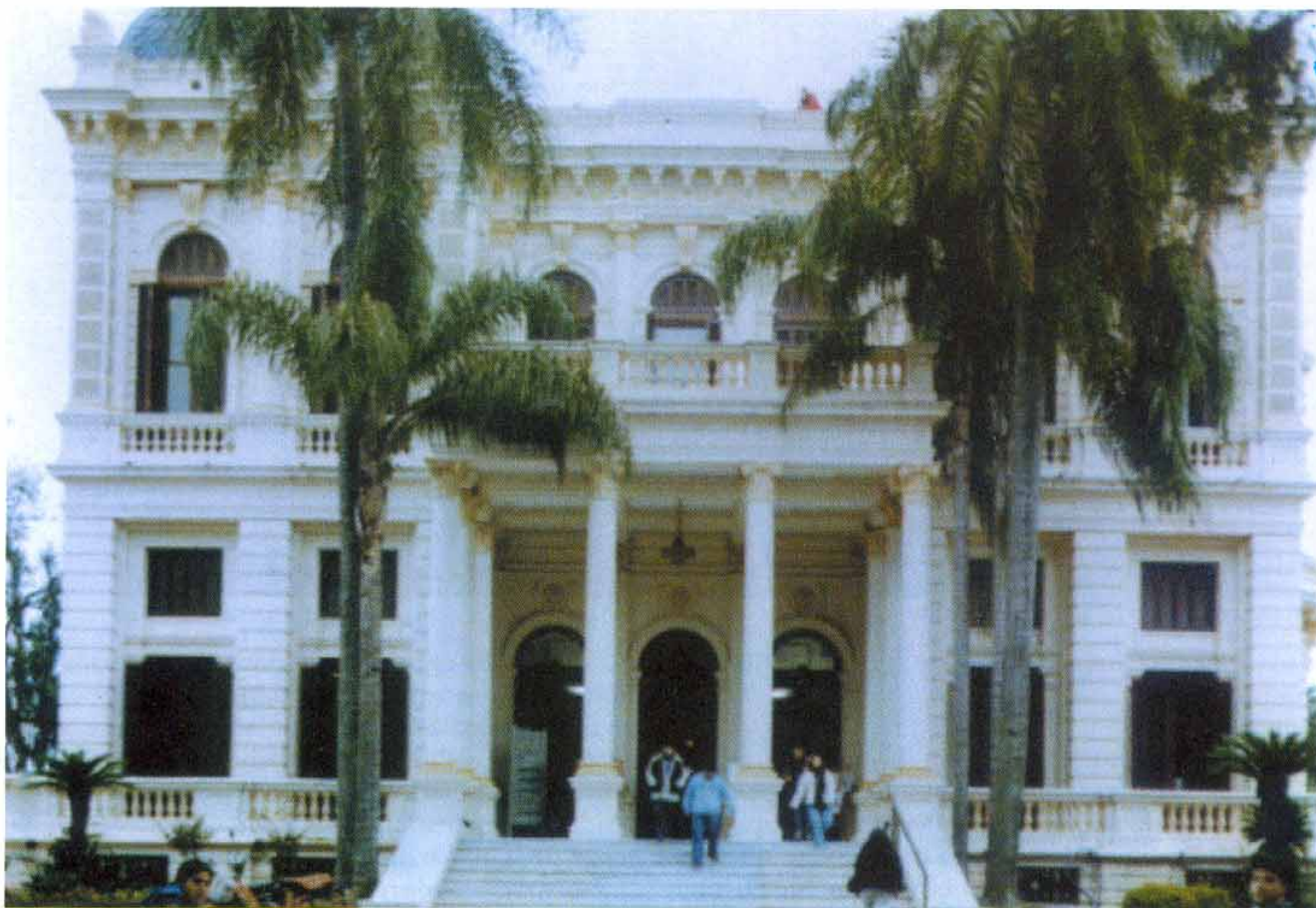
III. Transformaciones territoriales de la descentralización

En Rosario, como en gran parte de las ciudades costeras, la mayor concentración de infraestructura y servicios se ha registrado sobre el frente ribereño (que es a su vez el sector de la ciudad más consolidado), marcando una diferencia sustancial con el resto de la ciudad de características más periféricas.

La estrategia de localización de los Centros Municipales de Distrito (CMD) no representa una acción aislada, responde a la intención de transformar determinadas situaciones urbanas contrarrestando la tendencia antes mencionada, mediante la definición de una corona de intervenciones que rodean al Distrito Centro. Se basa en el reconocimiento del impacto que producen en la estructura de una ciudad, el desarrollo de determinados proyectos que involucran problemáticas múltiples: aperturas de avenidas importantes, construcción de espacios públicos y de equipamiento comunitario, construcción de viviendas y áreas de servicio. Con esta perspectiva, el proyecto de cada Centro Municipal de Distrito, más allá de involucrar la construcción de un edificio, representa una operación urbanística de gran escala, que en la mayoría de los casos involucra algunas o todas de las acciones mencionadas.



Centro Municipal Distrito Centro, Rosario



Centro Municipal, Distrito Norte de Rosario. Villa Hortensia.

Los sitios seleccionados están ubicados en una posición estratégica, cuentan con una buena accesibilidad y con una reserva de suelo suficiente, capaz de dar cabida a la complejidad del programa a desarrollar en etapas sucesivas. La localización estratégica queda definida por lo general, por la confluencia de determinadas avenidas principales o ejes de articulación del distrito, que son a su vez las vías de ingreso a la ciudad o los corredores principales de transporte. Cada una de estas piezas urbanas al instalarse en el corazón de cada distrito y concentrar una multiplicidad de usos y servicios, articulados a su vez por espacios públicos de significativa importancia a nivel barrial, pueden consolidarse como nuevas centralidades locales, con la posibilidad de revitalizar distintos sectores urbanos incorporándolos a la vida de la ciudad. Un carácter simbólico refuerza estas intervenciones por la participación en los proyectos de arquitectos de renombre internacional. El Centro Municipal Distrito Sur, constituye por ejemplo la primer obra del arquitecto portugués Alvaro Siza en América, transformándose de este modo en un punto de referencia de la arquitectura a nivel internacional. El Centro Municipal de Distrito Sudoeste, representará la única obra del arquitecto Cesar Pelli en Rosario.

IV. Programas de los nuevos centros: una respuesta a la demanda de cada distrito.

Como un gesto de "refundación" en cada situación de periferia urbana, se instala el Centro Municipal de Distrito con su espacio cívico circundante al modo de las antiguas fundaciones que con su plaza, espacios públicos y edificios más emblemáticos, acentuaban el carácter cívico en el origen de todo poblado.

Con la intención de construir ciudad en la periferia, cada programa incluye como ingrediente esencial del proyecto, el tema del espacio público como espacio de representación y reconstrucción de la vida urbana en torno del cual se desarrolla un complejo espectro de actividades que resume cada centro: servicios administrativos (todas las reparticiones municipales); servicios complementarios (Banco Municipal, Registro Civil, Correo Argentino, Litoral Gas, Aguas Provinciales y la Empresa Provincial de Energía); servicios culturales y recreativos (Auditorio, Salón de Usos Múltiples y talleres culturales) y servicios de salud (con un Centro de Atención Primaria), en las localizaciones que lo demandan. Cada programa reconoce por otra parte las diferentes demandas de los distritos, concentrando actividades que le otorgan a cada sitio las características buscadas, definiendo



Parque de las Colectividades de Rosario.

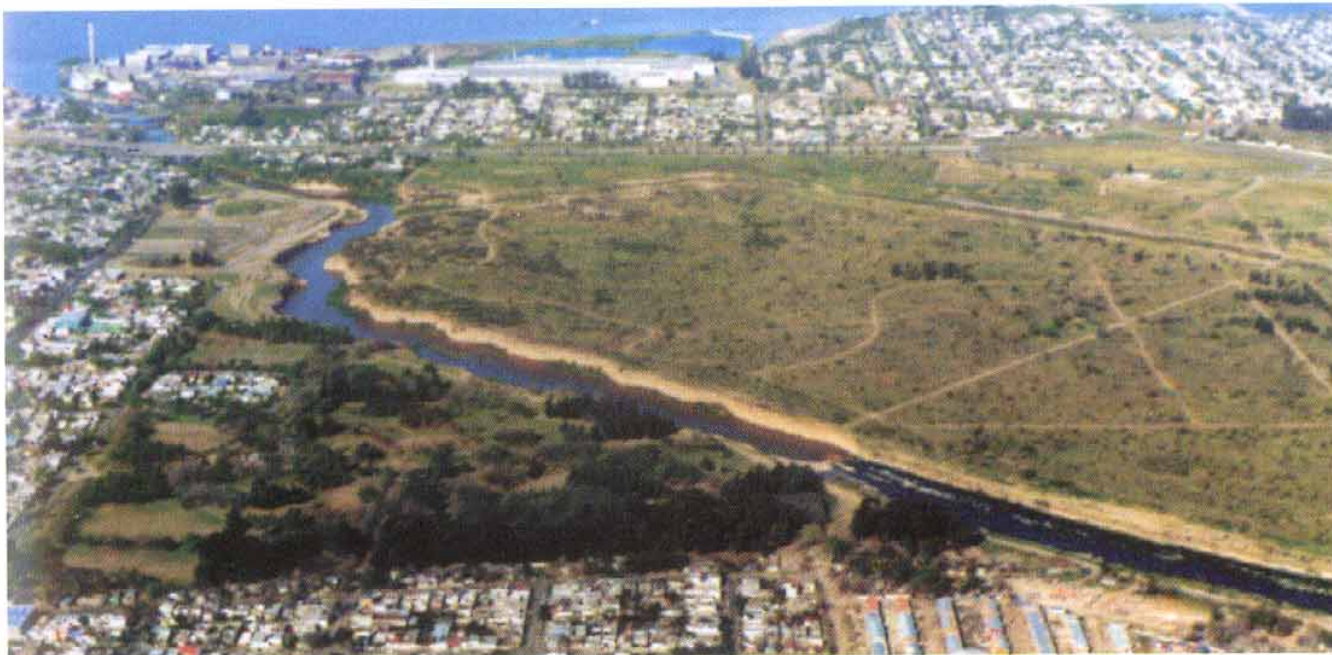
actuaciones específicas como las que se detallan a continuación:

1) Distrito Norte

Edificio y plaza fundacional son las componentes de esta particular implantación urbana propia de un momento fundacional. La antigua casona que en el año 1989 había sido declarada Monumento Histórico Nacional por la Comisión Nacional de Museos Monumentos y Lugares Históricos, uno de los pocos ejemplos subsistentes de casa quinta que dio origen a un poblado, ha pasado a ser propiedad municipal adquiriendo un destino público: el de Centro Municipal de Distrito.

El edificio con una importante connotación histórica, fue construido a fines del siglo XIX por encargo de José Nicolás Puccio, fundador de lo que en ese entonces fue el Pueblo Alberdi (hoy barrio de la zona norte de la ciudad), de acuerdo a los lineamientos del academicismo italianizante y como residencia veraniega de la alta aristocracia rosarina.

Los trabajos de restauración se realizaron en tres etapas: una primer etapa de restauración exterior; la segunda de infraestructura y servicios y la tercera de restauración interior y equipamiento. La obra completa fue inaugurada en el mes de octubre de 1997, quedando aún pendiente la remodelación de la plaza ubicada frente al centro.



2) Distrito Noroeste

El Centro Municipal Distrito Noroeste se localizará en un predio perteneciente a una antigua instalación fabril. El proyecto seleccionado por concurso se encuentra en proceso de elaboración del legajo definitivo de obra. Las operaciones que incluirá esta obra son: la construcción de un espacio público de ingreso al predio; la resolución de un área de estacionamiento; la apertura de dos calles laterales (una de ellas frentista a una vía ferroviaria) y la construcción de un centro de transferencia (miniterminal de transporte).

3) Distrito Oeste

En este Distrito la intervención se realizó en la intersección de Av. Pte. Perón (uno de los ingresos a la ciudad desde el oeste), Av. 27 de Febrero y las vías del Fc. Belgrano, donde existía un predio municipal en el que se construyó el CMD Distrito Oeste "Felipe Moré", se abrió un tramo interrumpido de la Av. 27 de Febrero y se liberaron terrenos ocupados por asentamientos marginales para destinarlos a un uso público.

Quedan aún por realizar para completar el proyecto completo del área, las siguientes operaciones: la construcción del nudo vial en uno de los ángulos del edificio; la construcción de un gran parque en el triángulo ferroviario que incluye equipamientos comunitarios; una operatoria de vivienda vinculada al traslado de asentamientos irregulares; la reestructuración del sistema vial del área; la ampliación del sector de estacionamiento con la incorporación del resto de la manzana y la construcción de igual modo que en el caso anterior, de un centro de transferencia (miniterminal de transporte). Actuaciones que reforzarán el carácter del centro, contribuyendo en su conjunto a un cambio estructural de gran significación para uno de los sectores más periféricos de la ciudad.

4) Distrito Sudoeste

En este caso la intervención se encuentra localizada en los terrenos pertenecientes a una antigua fábrica que dio origen al barrio (Fábrica Acindar), en un predio de significativa magnitud cedido en un proceso de urbanización al Municipio, donde se iniciará en un corto plazo la construcción del Centro Municipal Distrito Sudoeste, habiéndose desencadenado ya el proceso de obra con la apertura de la Av. Francia interrumpida en este tramo y la continuación de la Av. Avellaneda recientemente concretada.

La operación completa prevista para el área incluye las siguientes acciones: la construcción del edificio del centro; el completamiento de las calles paralelas a las vías; la construcción de nuevos espa-

cios públicos y de equipamiento y la construcción también de un centro de transferencia de transporte. Acciones que constituyen operaciones de gran importancia para la transformación de un distrito muy postergado y para vincular a su vez a este predio con el área de reconversión de la Fábrica de Armas (ubicada más al sur) a través de la continuación de la Avenida Francia.

5) Distrito Sur

La intervención se localiza sobre una importante avenida de la zona sur de la ciudad (la Av. Uruburu) en un predio ocupado por un Batallón de Infantería, que de este modo iniciará un proceso de reconversión. El desarrollo del proyecto para la reconversión completa del área incluye las siguientes acciones: la construcción del Centro Municipal de Distrito (prácticamente terminado); la apertura de nuevas calles internas; la rehabilitación de los pabellones del Batallón para nuevos usos comunitarios; la construcción de espacios públicos; el desarrollo de un programa de vivienda (de posible iniciativa privada).

La apertura de Gutiérrez (una calle importante en el sector) permitirá vincular al centro con el sistema de la costa y la continuación de Bermúdez (una avenida característica de la zona sur de la ciudad) darle accesibilidad desde el barrio. La construcción de un espacio público frente al centro ampliará su perspectiva reforzando el carácter público-institucional.

6) Distrito Centro

El Centro Municipal Distrito Centro ocupará la antigua Estación Rosario Central, localizándose en un importante predio ubicado sobre el sistema de la costa.

La Estación Terminal del Ferrocarril Central Argentino se terminó de construir en 1870. Era considerada por su tamaño, cantidad de construcciones, capitales invertidos y movimiento económico, la más importante del país. Su arquitectura tiene que ver con la de las ciudades italianas, en las cuales la torre representa un mojón a escala urbana.

La nueva intervención abarcará una importante parcela, que si bien se ubica en una posición central, tiene la suficiente dimensión y disponibilidad de superficie como para resolver en forma satisfactoria un programa de este tipo. El proyecto completo incluirá las siguientes acciones: la restauración de la antigua estación para su reutilización como Centro Municipal de Distrito; la reestructuración y construcción del espacio público que se desarrolla hasta el frente costero; el reordenamiento del sistema de calles internas; la resolución de un área de estacionamiento; la construc-



Predio Centro Municipal Distrito Sur de Rosario.

ción de la Isla de los Juegos y Experimentos, como proyecto cultural complementario al centro y la implementación de un equipamiento referido al nuevo sistema de transporte urbano de pasajeros.

V. Desafíos del proceso.

La magnitud de los cambios que representa un proceso de estas características hace impredecible sus resultados finales, que quizás dependerán más del grado de compromiso y participación de los actores involucrados, que de la voluntad de la Administración Municipal.

En este sentido cobra un papel fundamental el desarrollo y afianzamiento del Plan Estratégico Rosario, como escenario esencial para el logro de consensos y articulación entre actores públicos y privados, aspecto vital para la completa concreción de áreas de proyecto de las características antes enunciadas.

La asociación de diferentes políticas sectoriales en forma descentralizada, constituye otro tema importante para reforzar y en este sentido resulta difícil visualizar el curso final del proceso, ya que una política de este tipo puede conducir a múltiples caminos que sirvan para ajustar las decisiones tomadas y realimentar nuevos cursos de acción.

Bibliografía

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO. (1998): Diagnóstico y Formulación 1998. Rosario, edición Escuela de Artes Gráficas del Colegio Salesiano San José, pp. 29-31, 61-63.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO (2000): Per siglo veintiuno. Rosario, Edición municipal.

PREMINGER, G. (1995): "Descentralización Territorial. Los Distritos". Córdoba, ciudad y desarrollo. Desconcentración y Descentralización Municipal. Revista Año II, N°6. Córdoba, edición Municipalidad de Córdoba, pp.35-38.

PRÉVOT SCHAPIRA, M (1995): "Francia en la descentralización diez años después". Córdoba, ciudad y desarrollo. Desconcentración y Descentralización Municipal. Revista Año II, N°6. Córdoba, edición Municipalidad de Córdoba, pp.43-46.

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (1999): "La Descentralización en la ciudad de Rosario. La construcción de un gobierno municipal cercano, moderno y participativo." Rosario, edición municipal.

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (1999): "La Descentralización en Rosario: un proyecto de transformación estructural para la ciudad." Presentación al Premio Mercociudades de Ciencia y Tecnología. Trabajo inédito. p.55.