

GESTIÓN Y CONTROL DE LA URBANIZACIÓN. ÁREAS CENTRALES Y NUEVAS CENTRALIDADES

MANAGEMENT AND CONTROL OF URBANIZATION. CENTRAL AREAS AND NEW CENTRALITIES

*Mirta Levin*¹

RESUMEN

Este trabajo, tiene como finalidad presentar parte del Programa de Cooperación Europa-América Latina, URB-AL, con algunas de sus políticas urbanas de cooperación descentralizada que la Comisión Europea ha establecido con colectividades locales latinoamericanas.

Se plantean así, algunas de las problemáticas que se registran en el tratamiento de los equipamientos institucionales, además de mostrar soluciones que se han desarrollado con unos pocos ejemplos, enunciando posibles líneas de debate. Necesariamente, el enfoque es sesgado y aborda la realidad latinoamericana como eje de análisis, siendo imposible abarcar en una exposición la gran variedad y complejidad de situaciones que se presentan.

PALABRAS CLAVE

Urbanización, políticas urbanas, áreas centrales, equipamiento.

ABSTRACT

The purpose of this work is to present part of the Europe-Latin America Cooperation Program, URB-AL, with some of its urban policies of decentralized cooperation that the European Commission has established with local Latin American collectivities.

Thus, some of the problems encountered in the treatment of institutional facilities are presented, in addition to showing solutions that have been developed with a few examples, stating possible lines of debate. Necessarily, the approach is biased and addresses the Latin American reality as the axis of analysis, being impossible to cover in an exhibition the great variety and complexity of situations that arise.

KEYWORDS

Urbanization, urban policies, central areas, equipment.

¹ Arquitecta, Programa URB-AL, Profesional Municipalidad de Rosario, Argentina. E-mail: rlevin@munrosario.gov.ar

I. Introducción

La presente exposición tiene por objeto efectuar una introducción al trabajo en talleres, tomando dos de las cuatro temáticas planteadas como ejes centrales de debate del Programa de Cooperación Europa-Latinoamérica, URBA-AL “Equipamiento Institucional” y “Áreas Centrales y Nuevas Centralidades”, desarrollado a partir de los años 90 del siglo pasado. Sin duda, se trata de dos temáticas que, en alguna medida, están vinculadas, tal como se demostrará a través del análisis de algunos ejemplos.

El primer motivo que justifica el abordaje de estos temas, es que aún no han sido incorporados en los proyectos comunes presentados en el marco de esta red. Un segundo motivo, que quizás revista mayor importancia, es, por un lado, la trascendencia que adquieren en el proceso de urbanización y consolidación de nuestras ciudades y, por otro lado, las deficiencias hasta ahora registradas en el tratamiento de los mismos.

No es necesario aclarar que la situación difiere ampliamente en el contexto europeo si se la compara con el contexto latinoamericano. Incluso se registran notables diferencias entre las regiones o países que se traten dentro de la realidad latinoamericana, hecho que dificulta un planteamiento global tanto del estado de debate en el que se encuentran estos temas, como del nivel de desarrollo alcanzado en la elaboración de políticas, programas y proyectos. Dicha dificultad se presenta no sólo en este caso, sino en general en la confrontación de ambos contextos, debido a la brecha cada vez más grande que existe entre ambos continentes.

En el plano del urbanismo, las diferencias más evidentes se reconocen en la fase de implementación de las políticas urbanas, cuando por falta o escasez de recursos -en el mejor de los casos- se recortan objetivos y se fijan límites en las actuaciones. Razón por la cual numerosos programas y proyectos pasan a engrosar el contenido de Planes Urbanos que se transforman en ilusiones de algunos técnicos y políticos bien intencionados. En efecto, sorprende verificar cómo planes prácticamente contemporáneos, elaborados en un contexto y en otro, muestran estados de avances y concreción marcadamente diferentes. Muchas dificultades se vinculan con los procesos de gestión y desarrollo de las propuestas y con el paso del plano de las ideas, al plano de la ejecución. Pero sería una simplificación limitar a estas cuestiones la explicación de la situación imperante, puesto que la misma obedece a factores mucho más complejos que forman parte de la realidad política, económica e institucional de Latinoamérica. Es indudable que los efectos de la crisis se evidencian no sólo en el

urbanismo, sino también en el conjunto de la sociedad y sus instituciones.

No obstante, a pesar de encontrarse sumidas en circunstancias tan adversas, muchas administraciones locales desarrollan valiosas iniciativas para favorecer la transformación positiva de las ciudades y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Reconocer estas diferencias como punto de partida puede facilitar el diálogo para un verdadero entendimiento, ya que, de otro modo, las mismas palabras tendrán significados diversos, de acuerdo con la interpretación que haga cada uno de nosotros en función de las vivencias que invoque de su propio contexto. Términos tales como “centralidad” y “nuevas centralidades” pueden hacer referencia en ambos casos a una concentración de actividades dominantes con capacidad de focalizar e inducir el desarrollo urbano, pero es, sin duda, en sus características y dimensiones donde se percibirán variaciones importantes entre las distintas ciudades. Basta detenerse a observar el edificio de Rafael Moneo en la Diagonal Sarriá, para entender que una concentración de actividades de tal envergadura, que cuenta con oficinas, un centro comercial y un hotel, insertos en el conjunto arquitectónico más emblemático - y no único - de sólo una de las tantas áreas de nueva centralidad de Barcelona, sería inviable en la mayoría de las ciudades de Latinoamérica, no sólo por falta de recursos, sino fundamentalmente por falta de un mercado que la haga sustentable.



Figura 1. Edificio de Rafael Moneo en Diagonal Sarriá en Barcelona, que concentra diversas actividades y servicios, no viable en Latinoamérica por falta de mercado sustentable.

Indudablemente, estas cuestiones trascienden el plano del urbanismo, ya que dependen en su mayor parte de las capacidades de las ciudades y regiones - que dentro de Europa misma varían enormemente-, no sólo de generar ri-

quezas y de atraer capitales para inversiones de éste y otro tipo, sino también de desplegar las habilidades necesarias para poder sostener en el tiempo procesos de transformación de características similares.

Sin embargo es dentro del marco del urbanismo donde la lectura de las distintas realidades recupera su sentido, ya que el interés está puesto en el análisis de una estrategia de intervención específica, selectiva y focalizada en determinados puntos del territorio y en su capacidad de irradiar efectos positivos en su entorno inmediato. Más allá de la escala y características que adopten los emprendimientos, es el interés por sustentar el mismo principio y por utilizar este tipo de estrategia lo que permite relacionar distintas realidades.

Con respecto a los equipamientos institucionales, la riqueza de la comparación puede darse más que nada en las definiciones programáticas, en la política de localización y distribución, en las variaciones tipológicas de los edificios o conjuntos arquitectónicos, en su carácter simbólico o representativo, y, por último, en los procesos de gestión, con la inclusión de actores privados.

II. Equipamiento institucional

En general, los equipamientos se definen como espacios construidos que se caracterizan por responder a usos y necesidades colectivas. Su lógica de implantación y utilización se diferencia sustancialmente de la vivienda, la producción u otras actividades, a través de manifestaciones espaciales representativas de lo colectivo, que pueden adquirir por este motivo una dimensión estratégica, para transformarse, de esta manera, en componentes básicos de las centralidades urbanas, ya que promueven un dinamismo particular que no generan otras actividades. Los equipamientos resuelven necesidades colectivas cotidianas y esporádicas, lo que determina su uso en diferentes escalas: en primer lugar, local (un dispensario o escuela para un barrio o sector de la ciudad), en segundo lugar, urbana general (un hospital o centro recreativo para toda la ciudad o una parte considerable de ella) y, por último, territorial (un hospital regional para su extensión metropolitana o regional).

Otra clasificación que también podría establecerse responde a los procesos verificados más recientemente. Se trata de, por un lado, aquellos equipamientos destinados fundamentalmente a la producción o al consumo masivo y de gran escala (como por ejemplo los grandes parques tecnológicos, centros de compras y/o esparcimiento), y, por otra parte, de otros equipamientos muy distintos, de carácter institucional y vinculados por lo general al

desarrollo de políticas sociales, los cuales se encuentran orientados a resolver las necesidades básicas de la población (alimentarias, de educación, salud o recreativas, entre otras). La construcción de los primeros -más allá de las acciones que puedan impulsar los gobiernos- interesa por lo general a inversores privados. En cambio, el desarrollo del equipamiento institucional es responsabilidad primordial del Estado, así existan instituciones intermedias o privadas preocupadas en su control y gerenciamiento. La diferencia entre un tipo de equipamiento y otro ha sido determinante de su localización urbana, ya que en el primer caso es la lógica del mercado el factor que ejerce mayor influencia.

El interés en esta oportunidad se concentra en el tratamiento de éstos últimos, ya que los primeros podrán abarcarse desde la perspectiva de los espacios públicos, abordada en la exposición anterior.

II.1. Algunos problemas registrados

Los problemas más significativos que generalmente se registran son:

II.1.1. Escasez de equipamiento

En la mayoría de las ciudades el equipamiento es un recurso escaso, más aún en el contexto latinoamericano. En mayor medida, las falencias se registran en la escala local o barrial, donde la generación de nueva vivienda no se ha correspondido con la producción del equipamiento comunitario indispensable, razón por la cual se han verificado procesos de urbanización incompletos vinculados fundamentalmente a satisfacer la demanda habitacional de los sectores más carenciados. En numerosos países y ciudades de Latinoamérica, el fenómeno alcanzó matices alarmantes, cuando en pos de resolver la problemática de la vivienda, se incorporaron al suelo urbano grandes superficies construidas pero sin dotarlas de los equipamientos y servicios necesarios, es decir, sin construir ciudad, respondiendo en términos de cantidad pero sin calidad. Un ejemplo importante se evidencia en Chile, cuando en la década de los noventa se construyó un promedio de 116 mil viviendas al año. Se logró una producción de 10 viviendas por mil habitantes, con una tasa similar a la que alcanzaron países europeos como Francia y Alemania en el período de la post guerra, pero sin llegar a satisfacer a los beneficiarios, quienes se sienten cada vez más descontentos no sólo por la calidad deficitaria de los emprendimientos, sino también por su localización en barrios carentes de equipamientos y segregados del resto de la ciudad, en condiciones que los llevan a convertirse

en ghettos y en nuevos focos de pobreza urbana (Alfredo Rodríguez, 2000).

También la ciudad de San Pablo sufre en la actualidad, en muchos sectores urbanos, los problemas ocasionados por la política de vivienda desarrollada en la década de los '60, orientada a la producción en masa de grandes conjuntos habitacionales sin contemplar las condiciones urbanas y paisajísticas de localización y caracterizados por la carencia de espacios públicos y equipamientos comunitarios (COHAB, 2001)².

En Rosario, al igual que en otras ciudades argentinas, la política de vivienda masiva desarrollada en las décadas del '60 y '70 y la expansión descontrolada de la ciudad mediante loteos aislados -muchos de ellos con una ocupación marginal- dio lugar a la existencia de importantes sectores relegados de la vida urbana, con carencias de equipamientos comunitarios, infraestructuras y servicios, hecho que instaló una problemática que en la actualidad es necesario enfrentar.

II.1.2. Mala distribución territorial

A la escasez de los equipamientos se suma su mala distribución en el suelo urbano, ya que se verifica una mayor oferta en las áreas centrales e intermedias con deficiencias en los sectores más periféricos, situación que incrementa la movilidad de las personas para poder satisfacer sus necesidades. Esta problemática también se ha hecho presente en varias ciudades europeas, tal como quedó plasmado en su oportunidad en el Plan Estratégico de Madrid: *“En el caso de Madrid, la ciudad acusa la escasez dotacional en determinadas áreas urbanas, la desigual distribución territorial de la red de equipamientos, la falta de adaptación a las nuevas necesidades, localizaciones inadecuadas y el alejamiento real del espacio de consumo colectivo respecto al lugar de residencia”*. (PROMADRID, 1993)

II.1.3. Falta de planificación integral e integrada a los procesos de urbanización

La situación antes planteada es producto, en gran parte, de una falta de planificación integral que, por lo general, es reemplazada por planificaciones sectoriales. Así, desde la esfera de la Salud Pública se determina la localización de sus efectores en distintas escalas, mientras que, desde la esfera de la Promoción Social o de la Educación, se hace

lo propio con otros tipos de equipamientos institucionales. En este accionar se registra, por lo general, la ausencia de una visión integrada a la planificación de los procesos de urbanización, dificultad que se evidencia en los nuevos crecimientos urbanos, que no cuentan con condiciones de urbanidad apropiadas. De este modo, se malgastan los pocos recursos existentes en intervenciones fragmentadas y/o superpuestas.

II.1.4. Deficiencias en los instrumentos de planificación

Existen aún debilidades en los instrumentos de planificación al abordar estas cuestiones, debido a la distancia que se plantea entre los objetivos deseables y las posibilidades reales de su efectivización. En muchos casos, la planificación ha asumido una base cuantitativa al fijar estándares mínimos a cumplir con respecto a los distintos usos, los cuales, posteriormente, no pueden ser concretados. *“El recurso a los estándares de tipo normativo introdujo una creencia en la planificación urbanística como instrumento capaz de generar una falsa igualdad de oportunidades ofrecidas universalmente a través del Estado. Un buen plan era aquel que ofrecía la cantidad más alta de áreas destinadas a usos colectivos, independientemente de las capacidades reales de la administración para llevar a cabo las inversiones necesarias para la puesta en funcionamiento de la red de equipamiento”*. (PLAN GENERAL DE MADRID, 1995) Otra debilidad de los instrumentos se ha manifestado en relación con la política de suelo, al efectuar propuestas que no tienen garantizada en forma fehaciente la disponibilidad del mismo. Muchas veces, en las ordenanzas referidas a los procesos de urbanización, no se establecen pautas claras con respecto a la disponibilidad de suelo para destinar a estos usos, o bien, se definen porcentajes genéricos que no contemplan las necesidades reales de cada localización.

II.1.5. Escasez de recursos por parte de los gobiernos locales

La falta de recursos para absorber todas las demandas surge, en gran parte, de un proceso incompleto de descentralización de competencias, desde los gobiernos nacionales y provinciales hacia los gobiernos locales. Son cada vez más las necesidades que cubren los municipios en salud y educación, entre otras áreas, sin recibir los recursos adecuados para ello.

² Problemática que es abordada por programas recientes como se detallará más adelante.

II.1.6. Descoordinación entre los organismos oficiales

Distintos inconvenientes se plantean al coexistir diversos niveles institucionales para dar resolución a una problemática particular de un sector de la ciudad. La lógica pareciera indicar que cuantos más recursos existan, mayor será la cobertura ofrecida. Sin embargo, esto no siempre se verifica, dado que suelen generarse importantes concentraciones que, si bien resultan favorables para algunos sectores urbanos, no resuelven las deficiencias de otros. La falta de coordinación entre políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.) y entre diferentes esferas institucionales (municipales, provinciales y nacionales) ha dificultado el uso adecuado de los fondos destinados a equipamientos institucionales, ya sean educativos, sanitarios o de cualquier otro orden. Además, se registra la falta de integración con organismos no gubernamentales, los cuales llevan adelante emprendimientos en sectores barriales superponiendo esfuerzos cuyos resultados serían mejores si fueran previamente coordinados. En la ciudad de Rosario, por ejemplo, son muchas las asociaciones vecinales que cuentan con servicios comunitarios destinados a la población de su jurisdicción, por lo cual la gestión municipal ha intentado integrarlos a sus proyectos mediante la implementación de una política descentralizada.



Figura 2. En Rosario, con una gestión municipal descentralizada, existen muchas asociaciones vecinales con servicios comunitarios para la población de su jurisdicción.

II.2. De una política sectorial a una política integral

Al igual que en Rosario, también en otras ciudades son evidentes los esfuerzos tendientes a superar el déficit y los desequilibrios que existen en la provisión de equipamiento comunitario. Pueden detectarse al menos tres cuestio-

nes que han favorecido los cambios:

- La primera, de carácter sectorial, se vincula con la nueva modalidad de intervención en mejoras barriales, financiadas muchas de ellas, por organismos internacionales y orientadas a los sectores de más bajos recursos
- La segunda, de carácter más general, comprueba la repercusión que ha tenido la política de descentralización de los gobiernos locales
- La tercera, por su parte, verifica las innovaciones incorporadas en los instrumentos de planificación.

Esto pareciera tener una lógica, si se piensa que los mayores problemas son consecuencia inmediata de la mala actuación en vivienda, o bien, de un proceso de excesiva concentración que ha provocado grandes desequilibrios urbanos, que se suman a la incapacidad evidente por parte de los instrumentos de planificación tradicional para revertir estos procesos.

II.2.1. La nueva modalidad de intervención en mejoras barriales

En el primer caso, el cambio que se registra en países latinoamericanos está bastante relacionado con las políticas adoptadas por los organismos financieros internacionales (como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo), quienes han reconocido la necesidad de abordar en forma integral la problemática de la vivienda, poniendo énfasis en el desarrollo urbano. En un seminario realizado recientemente en Rosario, afirmaba al respecto Jorge Gavidea³: “...*hay dos alternativas: u optamos por una acción integral, siendo conscientes de que esto requiere complejas y costosas intervenciones, u optamos por intervenciones más específicas evolucionando luego hacia otras que corrijan las distorsiones; tal vez existan otras alternativas intermedias. Son decisiones e interrogantes que debemos responder. Pero lo que sí es comúnmente aceptado, es que estos programas deben ser integrales, participativos, eficientes en la asignación de recursos, y sostenibles en el tiempo.*” Se registra un cambio conceptual y ya no se trata, como en años anteriores, de sólo construir vivienda, sino fundamentalmente de construir ciudad.

El objetivo del Programa Favela-Barrio (financiado por ese organismo) ha sido el de “*posibilitar el acceso a la ciudad de todos los cariocas*”. Para ello, se debían crear las condiciones necesarias para establecer una infraestructura sanitaria, transporte, equipamientos sociales y servicios públicos, con una distribución más equitativa. El alcance

³ Jefe regional para A. Latina y el Caribe de Hábitat- O.N.U

de este programa ha sobrepasado incluso el proyecto urbanístico, ya que en aquellas comunidades beneficiadas, no sólo se han creado centros comunitarios de formación y capacitación profesional para las personas que viven en la zona, sino que también se han generado ingresos y organizado actividades educativas y culturales.

Algo similar, aunque con un nivel de desarrollo menor (por ser de más reciente implementación), se verifica en Rosario con el desarrollo del Programa Rosario-Hábitat, al igual que en Chile, con el Programa Chile-Barrio. En Rosario, la experiencia se inicia en el 2000 al incorporarse al programa 6.600 familias, a partir de un total de 20.000 que se encontraban en la misma situación, establecidas en 91 asentamientos irregulares. El costo del Programa asciende a US\$ 71.700.000 (de los cuales el banco aporta US\$ 42.570.000, mientras que el gobierno local se hace cargo del resto) y se incluyen en él las siguientes categorías de inversión por componente: a) urbanización integrada (que puede absorber un 80,3% de los recursos), b) acciones integradas de atención para niños, adolescentes y sus familias (un 4,9%), c) generación de trabajo y empleo (un 3,5%), y por último, d) fortalecimiento institucional (un 2,4%). (SERVICO PUBLICO DE LA VIVIENDA, 2001) Esto implica que en caso de que en el lugar no se disponga de los equipamientos necesarios para cubrir las necesidades asistenciales de salud y educación de las familias afectadas, se podrían destinar los recursos asignados al ítem b) para construirlos. Otra alternativa, que permite el programa, es satisfacer estas necesidades en establecimientos existentes en otros lugares de la ciudad, con el otorgamiento de becas a los beneficiarios para cubrir gastos de viático y alimentación. En éste último caso, si bien se ocasionan traslados de los niños y adolescentes beneficiados, se favorece su integración al incorporarlos a establecimientos ubicados, por ejemplo, en el centro de la ciudad.⁴

Es altamente significativo el aporte que hacen estos programas para dar solución a una problemática acuciante, y resulta, por otra parte, muy favorable la orientación que han tomado hacia una política integral que debiera aún profundizarse. Aunque el programa lo admite, no se ha trabajado hasta el momento con actuaciones de rehabilitación en tejidos residenciales más consolidados que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario, lo cual contribuiría a una mayor integración, al llenar algunos vacíos existentes aprovechando a la vez los recursos de que la ciudad dispone. De este modo, se podrían controlar, los desequilibrios que genera el paulatino

abandono de las áreas centrales e intermedias, a causa del traslado de población hacia la periferia.

Este fenómeno se ha agudizado en los últimos años por la crisis económica que ha sumido a sectores medios de la población en una situación de pobreza. Los pobres ya no son sólo los que habitan los asentamientos irregulares, sino también la población que está siendo expulsada de su lugar de residencia en las áreas centrales e intermedias debido a la imposibilidad de sostener las condiciones de vida que llevaba. Esto genera graves distorsiones al ser esta parte de la población absorbida en el tejido residencial de la periferia, dado que se producen subdivisiones internas de parcelas que, en muchos casos, se realizan en forma ilegal y descontrolada. Esta situación se presenta en distintos países, como el caso de Uruguay, según afirmaba Bervejillo: “*Se forma una “nueva pobreza” a partir de la crisis de clases medias y sectores trabajadores, la que se expresa como precarización de amplios sectores y creciente segregación socio-espacial*”.⁵ Los nuevos pobres que aún no están siendo asistidos, demandan igualmente una atención inmediata, para evitar sumar mayores problemas a los ya existentes. Si no, se estaría actuando para resolver conflictos en determinados sectores de la ciudad, mientras que en otros se generan complicaciones similares, tal vez de dimensiones semejantes, pero que, por no haber sido suficientemente indagadas hasta el momento, no resultan muy conocidas.

Para resolver otro tipo de problemas en sectores urbanos de diferentes características (pero tal vez con las mismas falencias), se ha iniciado en San Pablo el Programa “Vivir Mejor” de la COHAB⁶, con el objeto de combatir la exclusión social en los conjuntos habitacionales construidos y para poder insertarlos a la vida de la ciudad. Como ya se ha mencionado anteriormente, la producción masiva de vivienda de la década del ’60, ha dejado como saldo grandes superficies edificadas en bloques, con una estética opresiva y con una notoria falta de cuidado en la calidad de la construcción y la provisión de servicios. Este programa aborda el problema y prevé mejoras en la infraestructura y en las condiciones paisajísticas del lugar. Además, incorpora servicios y equipamientos públicos y privados tales como escuelas, agencias bancarias, agencias de correo, entre otros. Con la inclusión de algunos equipamientos –como la “*Panadería Comunitaria*”–, se pretende fomentar el empleo mediante la especialización de la mano de obra y la creación de agentes multiplicadores. La implantación del “*Café Cohab*”, por otro lado, en el

⁴ Información obtenida de una entrevista efectuada a la Directora del Servicio Público de la Vivienda Arq. Marisa Garzía. Rosario, marzo de 2003.

⁵ Hace referencia al proceso que se está dando a partir de los años noventa en la ciudad de Montevideo. (BERVEJILLO, 1999).

⁶ Secretaría Municipal de Habitación, de la Prefectura de la ciudad de San Pablo.

centro de los conjuntos habitacionales, pretende otorgar dos beneficios: en primer lugar, para los usuarios, que gozan de la posibilidad de tomar el desayuno gratis antes de ir a trabajar -entre las 5.30 y las 7.30 horas-, y en segundo lugar, para las organizaciones no gubernamentales, que tienen la oportunidad de explotar el café fuera de ese horario. (COHAB, 2001). Lo que resulta sumamente interesante en este planteo es la utilización de tipologías de uso generalizado en la ciudad, tales como la panadería y el café, a fin de resolver la asistencia alimentaria, hecho que tendrá seguramente una importante connotación en términos de integración de la población de menores recursos, al ser resueltas sus necesidades tal como lo hace el común de la gente. Se utiliza también el concepto de equipamiento no permanente, con la transformación de algunas calles (sólo los domingos y días feriados) en una cancha de fútbol u otro deporte, iniciativas que requieren poca inversión y reportan grandes beneficios.

II.2.2. Repercusión de la política de descentralización de los gobiernos locales

La descentralización de los gobiernos locales, justamente por ser de carácter más general, tiene mayores repercusiones en el desarrollo de las políticas urbanas, tanto en Europa como en Latinoamérica, con importantes implicancias en la estructuración de las ciudades y particularmente, en los criterios referidos a la provisión y localización de los equipamientos.

De un análisis de los instrumentos de planificación desarrollados en Madrid en la década de los '90, surge inmediatamente la influencia derivada de una política descentralizada en la definición de los equipamientos. Tanto en el Plan Estratégico como en el Plan de Ordenamiento Territorial se establecieron claramente medidas al respecto. En el primero -y en relación a los equipamientos colectivos-, se propuso la "Elaboración de un Plan de Construcción de Equipamientos por Distritos" y la "Elaboración de un Plan de Descentralización de la Gestión de los Equipamientos Colectivos". En el segundo, se desarrolló un minucioso análisis de la disponibilidad de equipamientos por distrito (estableciendo el índice medio de equipamiento local existente), para luego establecer "*Recomendaciones para la distribución de superficies destinadas a equipamientos y espacios deportivos en suelo urbanizable programado*". Con respecto al equipamiento Cívico-Social (subdividido en básico y singular), se estableció una propuesta orientativa del índice a utilizar. Se determinó, a su vez, el total de dotaciones básicas y singulares a incorporar en cada uno de los 21 distritos que integran la ciudad. (NUEVO PLAN GENERAL, 1995).



Figura 3. De los instrumentos de planificación urbana desarrollados en Madrid en los 90', surge la influencia derivada de una política descentralizada definida en los equipamientos.

Es notorio como en un lapso tan corto de tiempo, éste y otros instrumentos de legislación urbanística (fundamentalmente de España e Italia) influyeron en la construcción de planes latinoamericanos: el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998), el Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires (1998), el Plan Director de Rosario (1995-2001), el Plano Director de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (2000), el Plano Director Estratégico de Sao Pablo (2003), entre otros. Incluso, se trasladó el debate sobre la pertinencia de recurrir a este tipo de instrumentos, que se da a partir del contraste entre la experiencia de Madrid y la de Barcelona. (LEVIN, 1992) De hecho, en todos estos planes existió una preocupación por definir un reequilibrio territorial que acompañe los procesos de descentralización político-administrativa, impulsando proyectos a desarrollar en las periferias urbanas, para incorporar nuevos espacios públicos, equipamientos comunitarios y servicios.

Con el desarrollo del Programa de Descentralización y Modernización Municipal en la ciudad de Rosario, se ha impulsado la incorporación paulatina de importantes equipamientos en cada distrito mediante intervenciones selectivas y de alto impacto. A tal efecto, se han ubicado los Centros Municipales de Distrito (CMD) en posiciones estratégicas, con la intención de generar una corona de actuaciones periféricas al centro, que en su conjunto conformen un nuevo frente como contrapunto al desarrollo costero, a fin de restablecer un equilibrio. Estos criterios, que han guiado la definición de una estrategia de localización, condicionaron, a su vez, el desarrollo de los programas de cada centro. Si bien existieron parámetros comunes a todos ellos, en cada caso el programa respondió a las nece-

sidades relevadas en el distrito, sumando al centro administrativo⁷ otros servicios comunitarios que lo enriquecen y amplían: un centro socio-cultural, un centro de salud, un centro CRECER (de apoyo integral a la familia), un polideportivo, etc. *“Con esta estrategia, la habilitación de cada CMD no representa sólo la construcción de un edificio, sino que involucra una operación urbanística más compleja y de gran repercusión en el desarrollo de la ciudad. Cada CMD, de acuerdo con esta perspectiva, se ubica en una posición estratégica ya que cuenta con una buena accesibilidad para constituirse en un referente en el área donde se inserta. 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 (esto último está íntimamente relacionado con la forma de delimitación de los distritos, efectuada en función de la existencia de esos ejes de conexión territorial).⁸ La concreción de emprendimientos de este tipo en cada distrito, implica la apertura de esas avenidas (en muchos casos interrumpidas), la resolución de ciertos nudos viales de importancia (Av. Pte. Perón-27 de Febrero, Av. Francia-Vías del Fc. Mitre), la creación de espacios públicos, comunitarios y de servicios.”⁹*

Hasta el momento, se han concretado tres emprendimientos de este tipo, ya que el desarrollo de los tres restantes se ha demorado como consecuencia de la profunda crisis desencadenada en el país en el último año. Paralelamente a esta intervención, se ha planteado un “Plan de Recuperación del Área Central” en el marco del Plan Estratégico Rosario, una vez finalizada la ejecución de un importante diagnóstico a partir del cual se trabajó en diferentes comisiones con los actores institucionales involucrados.

Tanto en este ejemplo como en otros, lo que está en juego ya no es el diseño de un equipamiento en particular, sino el diseño de una porción de ciudad. Cada componente forma parte de un proyecto global, razón por la cual adquiere otra connotación. Esto remite al tema que se tratará más adelante: la posibilidad de inducir la conformación de nuevos focos de centralidad a escala distrital, mediante la localización de equipamiento institucional.

⁷ Los CMD incluyen en su programa servicios técnico-administrativos municipales y complementarios: Banco Municipal, Registro Civil y Empresas Prestatarias Privadas.

⁸ Ver “La ciudad de Rosario. Los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de Distritos”, Cuaderno N° 1 de la Colección Rosario Parte por Parte. Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Secretaría General. Municipalidad de Rosario. Rosario, 1997.

⁹ Este tema se encuentra desarrollado en “Una Estrategia de Actuación vinculada a la Definición de los Centros Municipales de Distrito”. Publicación sintética de divulgación general Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Secretaría General. Municipalidad de Rosario, Julio de 1997.

II.2.3. Las innovaciones incorporadas en los instrumentos de planificación

Con respecto a este tema, cabe destacar el importante avance logrado en la legislación brasilera. Al cabo de una discusión de doce años de duración, se sancionó una ley federal, que fue aprobada finalmente en el año 2001 para luego darse a conocer como el “Estatuto de las Ciudades”. Este documento constituye el marco de la planificación urbana y de producción de los Planes Directores locales, ya que dispone instrumentos de gestión y manejo del suelo urbano destinados a los municipios. Sin establecer su obligatoriedad de aplicación, fija nuevas formas de enfrentar la exclusión territorial (que combate como una cuestión central), mediante mecanismos de utilización del suelo urbano. Posee una visión de los instrumentos de gestión del suelo urbano de carácter mucho más inductivo que normativo. *“Estos instrumentos, más que decir “se puede o no se puede”, sirven para inducir una estrategia establecida en el Plan. Es en ese campo de la inducción donde están los instrumentos más novedosos: la separación del derecho de propiedad del derecho de construcción, la posibilidad de venta o transferencia del derecho de construcción de un terreno a otro terreno, las sanciones a la tierra vacante, etc. Esto es muy interesante en términos de balance disciplinario, porque esto ha pasado en un momento en que la planificación urbana y los planes directores estaban absolutamente desacreditados y descalificados como instrumentos de intervención en la ciudad.”* (RAQUEL ROLNIK, 2003)

La sistematización de estos mecanismos (muy difundidos en Europa, pero ausentes por lo general en los países latinoamericanos) bajo la forma de un Estatuto de las Ciudades abre un nuevo camino muy importante en la gestión de los equipamientos. En el Plan recientemente aprobado de San Pablo, que incorpora los principios del Estatuto, se establece que¹⁰: *“Los equipamientos sociales constituyen un elemento integrador en la medida que comprenden instalaciones destinadas a prestación de servicios públicos y privados, orientados a atender las necesidades básicas de la población en salud, educación cultura, deporte, esparcimiento, abastecimiento y seguridad.”* Se determina que el Poder Ejecutivo deberá garantizar la implantación, mantenimiento y recuperación de los equipamientos sociales, priorizando la construcción de nuevos equipamientos en las áreas de mayor deficiencia, con una gestión intersectorial y con la participación de la población. (PLAN DIRECTOR ESTRATÉGICO, 2003)

¹⁰ Sección III “Elementos Integradores”, apartado “Los Equipamientos Sociales”.

II.2.4. Algunas líneas de reflexión

De lo expuesto anteriormente, se pueden extraer algunas líneas de reflexión que sirvan para orientar el trabajo en los talleres:

1. Es fundamental que los equipamientos sean pensados como elementos integradores para favorecer las relaciones sociales, siendo en este caso importante la tipología adoptada.
2. Debe existir una política clara de localización de equipamiento institucional, tendiente a restablecer el equilibrio urbano y a orientar nuevas localizaciones en los sectores más carenciados, como parte de una acción integral e integrada a los procesos de urbanización.
3. “Una concentración desconcentrada” en determinados puntos del territorio puede favorecer el desarrollo de determinados sectores urbanos e inducir, en consecuencia, una transformación más significativa.
4. Es necesario, por un lado, generar instrumentos normativos y de gestión adecuados que faciliten las acciones y, por otro lado, asignar los recursos necesarios para hacerlo.
5. Se hace imprescindible profundizar nuevas formas de enfrentar la exclusión territorial mediante mecanismos de utilización del suelo urbano que protejan las actividades más débiles de aquellas de carácter dominante que resultan más atractivas para el mercado.
6. El Estado no puede estar ajeno a estos procesos, pero debe además movilizar una acción conjunta con actores institucionales y privados, para asegurar una mayor consolidación.

III. Áreas centrales y nuevas centralidades

Las centralidades son referencias fundamentales de la ciudad, que se reconocen de este modo porque el conjunto de los ciudadanos así las identifica y porque de alguna forma están presentes en la memoria colectiva al evocar el desarrollo de diversas actividades. Esta caracterización tan peculiar que han tenido tradicionalmente las áreas centrales, les está siendo disputada por focos de atracción alternativos que han surgido en forma dispersa, tanto en el territorio urbano como metropolitano. En este último caso, son muchas veces las ciudades menores que rodean a la metrópoli las que producen importantes tensiones.¹¹

¹¹ Este fenómeno fue adelantado por muchos especialistas y considerado en forma positiva, entre ellos Manuel Castells. Ver: “Estrategia de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida”. (CASTELLS, M, 1990)

Se trata de un fenómeno complejo y variado que adquiere diferentes manifestaciones, tanto por las particularidades de cada ciudad, como por las dimensiones que toma en cada caso. Se reconocen diferentes combinaciones entre la presencia de: antiguos centros, viejas centralidades alternativas, nuevas centralidades espontáneas y/o nuevas centralidades planificadas.

Algunas veces el proceso de afianzamiento de centralidades alternativas lleva varios años y se da generalmente acompañando la consolidación de grandes infraestructuras de comunicación de la ciudad con el territorio circundante -con localizaciones en las vías de acceso- bajo la forma predominante de centros comerciales. Esta situación se puede ejemplificar con el caso de la ciudad de Rosario, que se caracteriza por la presencia del antiguo centro recostado sobre el litoral costero, al cual se suman centralidades barriales consolidadas sobre algunos de los ejes radiales que emergen del centro hacia la periferia.

Otras veces, el proceso responde a fenómenos más recientes, vinculados a la aparición de emprendimientos comerciales o recreativos, terciarios o de servicios concentrados, dentro del ejido urbano o en territorio metropolitano. Tal es el caso de la Comuna de Providencia, perteneciente al Gran Santiago¹², que ha captado la mayor parte de la actividad comercial, financiera y de servicio, y se ha convertido por eso en una nueva e importante centralidad que ha desplazado al centro original de la ciudad. Cuenta con 112.000 habitantes permanentes, pero atrae entre 500.000 y 600.000 usuarios diarios, lo que genera un movimiento poco usual para una comuna de estas dimensiones.

Cuando se trata de ciudades costeras, la tendencia natural es la concentración de la dinámica urbana sobre el corredor litoral, siendo paradigmático el ejemplo del Área Metropolitana de Montevideo. “Se constata en los ’90 una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios. Se trata de la multiplicación de grandes superficies comerciales, que combinan economías de aglomeración y de variedad-flexibilidad (como en el caso de nuevos centros comerciales) y contribuyen a una “descentralización concentrada” de los espacios de consumo colectivo. Los centros comerciales, concentrados por ahora en el eje costero, se constituyen en nodos potenciales de nuevas centralidades complejas. Se trata también de la desconcentración de los servicios de salud y educación privados con alcance metropolitano. En ambos casos, la metropolización de los servicios es selectiva a favor de las áreas que concentran clases medias, como la Ciudad

¹² Santiago está descentralizado en 52 municipios (Alcaldías), que cuentan con una relativa autonomía. Providencia es uno de ellos.

de la Costa. No obstante, aunque en menor grado, el mismo fenómeno tiende a repetirse en el conjunto de las periferias”. (BERVEJILLO, 1999)

III.1. Causas de los cambios

Este fenómeno, que se ha acentuado en los últimos años y que evidencia una modificación de los patrones de urbanización, se puede constatar tanto en Europa como en Latinoamérica. Su surgimiento responde a distintos factores: cambios en las costumbres, gustos y formas de vida que producen a su vez movimientos migratorios internos de personas y actividades; disponibilidad de suelo en las áreas periféricas, en parte, por transformaciones de las actividades productivas y terciarias; y, presencia de nuevas infraestructuras territoriales de comunicación, que facilitan la movilidad urbana.



Figura 4. Como en otras ciudades latinoamericanas, en Lima el crecimiento masivo del espacio urbanizado y los nuevos polos de desarrollo, se ha desplazado de los centros históricos.

“Una de las consecuencias más importantes del acelerado aumento de la población urbana ocurrida en las últimas décadas en América Latina, fue la gran expansión de la mancha urbana que en muchos casos ha superado en proporción el mismo crecimiento demográfico. La gran disponibilidad de suelo con el que cuentan, en términos generales, las ciudades del continente, ha favorecido un modelo de expansión horizontal sobre extensas superficies con repercusiones profundas en la estructura urbana y en las condiciones sociales, económicas y físicas de las áreas centrales. El crecimiento masivo del espacio urbanizado y la generación de nuevos polos urbanos ha venido cuestionando la centralidad de las áreas centrales “tradicionales”, los centros históricos o los que se crearon a lo largo de los años, por lo menos como centros para el conjunto

de la población urbana. La Candelaria y el Centro Internacional ya no representan ni las únicas ni la más importantes centralidades de Santa Fé de Bogotá, donde los habitantes de mayores ingresos se relacionan más a Chapinero o a Unicentro para sus actividades y sus compras; en Quito, a partir de la década del 60, las actividades del centro histórico empiezan a desplazarse hacia la Mariscal Sucre; el centro histórico de Lima ha sido sustituido en sus funciones centrales por Miraflores; en San Salvador, la población de medios y altos ingresos ya no se arriesga a ir al área histórica y hace sus negocios en un nuevo centro financiero.” (CEPAL, 2003)

En cuanto a Europa, en muchas ciudades se registra también un fenómeno de polarización, aunque, indudablemente, sin responder exactamente a las mismas causas. En una investigación centrada en el estudio de las transformaciones de la forma urbana del área metropolitana de Barcelona, se analizaron los procesos registrados desde la extensión de la ciudad sobre su llano en 1850 hasta la actualidad. Al referirse a las últimas décadas, los autores observaron tres modelos diferentes de crecimiento en la región metropolitana barcelonesa: un crecimiento por agregación hasta la crisis de los años setenta, un crecimiento por dispersión durante los años ochenta y un crecimiento por polarización que caracteriza las transformaciones más recientes.¹³ En otra investigación vinculada al tema se sostiene que: “En los últimos quince años, varios procesos urbanos han modificado la dinámica de las áreas metropolitanas, entre ellos el fuerte desarrollo de las infraestructuras de comunicación, la deslocalización del empleo y la suburbanización residencial. En Barcelona y en la red de ciudades que conforman la región metropolitana, la nueva red de infraestructuras ha definido un marco espacial más isótropo y nuevas centralidades; la industria ha adoptado una localización más periférica, la actividad en la ciudad central se ha decantado por el sector servicios, la población se ha mantenido estable en el conjunto de la región, aunque ha decrecido en las áreas centrales, mientras que la residencia se ha desplazado de adentro hacia afuera y desde las grandes ciudades a los pequeños municipios. Estos procesos de auténtica eclosión metropolitana, caracterizados por los cambios en la localización de la actividad y de la población y no por circunscribirse a un espacio intrametropolitano, tienen menor importancia que los procesos que generaron, durante los años sesenta, la formación del área metropolitana, sino que redefinen, como aquellos, la realidad urbana.” (ALGABA CALVIO, A, 2001)

¹³ Ver: Font, C. Llop y J.M. Vilanova. *La Construcció del territori metropolità. Morfogenèsi de la regió metropolitana*. Barcelona, Ed. Àrea Metropolitana de Barcelona i Mancomunitat de municipis, 1999.

III.2. Síntomas y problemas registrados

A pesar de las características particulares de cada caso, podría aceptarse que el fenómeno evidencia en términos generales, los siguientes síntomas y problemas:

III.2.1. Presencia de desequilibrios urbanos

Las recientes transformaciones han puesto en crisis los viejos equilibrios urbanos, registrándose un progresivo deterioro y abandono del centro tradicional de la ciudad con la aparición de nuevas centralidades. Este proceso se fue acentuando por el traslado de actividades económicas y comerciales en forma simultánea a los desplazamientos de población. Edificios de los centros se fueron transformando en viviendas para sectores sociales de bajos ingresos o fueron ocupados por actividades económicas menos dinámicas, lo cual determinó un creciente deterioro de los centros históricos y de las áreas centrales.

III.2.2. Modificación en la relación centro-periferia

Esta situación modifica la antigua relación centro-periferia, con una manifestación de pluricentralidad en la mayor parte de las grandes ciudades, la cual es determinante para la planificación de futuros desarrollos. *“Hasta tal extremo que ya no tiene sentido el viejo concepto de centro y periferia; son muchos los centros y, entre ellos, quedan ubicadas las periferias.”* (Herce Vallejo, 1999)

III.2.3. Presencia de signos de polarización y contraste

Estos cambios en modo alguno han eliminado los problemas que tradicionalmente han tenido las periferias en el contexto latinoamericano. Si bien es cierto que se han incorporado algunas actividades y servicios en sectores que carecían de ellas, no siempre son accesibles para el conjunto de la población que está en sus proximidades, lo cual genera grandes contrastes. En muchas ciudades de Latinoamérica, conviven -medianera de por medio-, grandes centros de consumo y conjuntos residenciales pertenecientes a los sectores de más altos recursos, junto a asentamientos irregulares. Se verifica una diversificación mayor, pero con una polarización y segregación extremas. Los programas definidos para estas áreas responden por lo general a las necesidades de los sectores de más alto consumo, sin llegar a solucionar las carencias de otros sectores.

III.2.4. Aparición de procesos de degradación y abandono de las áreas centrales

Paradójicamente, mientras se desalojan áreas centrales -que son las que cuentan con infraestructura, servicios y equipamientos urbanos-, se densifican sectores periféricos o se desarrollan nuevos que -por no contar con los mismos beneficios- demandan una importante inversión. Este fenómeno produce una “deseconomía” urbana, que es cada vez más alarmante en la ciudad latinoamericana. Este proceso, que ha llevado al despoblamiento de los cascos históricos en las ciudades latinoamericanas, fue alentado por una política de vivienda social errónea, que ha priorizado el emplazamiento de conjuntos en función de suelos de menores costos, por sobre la renovación urbana. Esto trajo como consecuencia la construcción de masivos conjuntos habitacionales en las peores ubicaciones y en terrenos poco apropiados.

III.2.5. Creciente interés en la recuperación de las áreas centrales

El interés surge en gran medida por el proceso de deterioro y paulatino abandono que se manifiesta en estos sectores urbanos. Al principio de los años noventa se registra en Latinoamérica, una preocupación por la recuperación y renovación de la ciudad existente, fundamentalmente orientada a la intervención en las áreas centrales, poniendo énfasis en la recuperación de los centros históricos y de la arquitectura de valor patrimonial. En 1991, la UNESCO declara al Centro Histórico de Lima como Patrimonio Cultural de la Humanidad, alentando de este modo su recuperación. *“Paralelamente, en Iberoamérica, ciudades tales como Quito, México, La Habana, El Salvador de Bahía, San Juan de Puerto Rico, Santiago, o Río, entre otras, ya se encontraban en pleno proceso de recuperación de sus áreas históricas, en un mundo que se globalizaba aceleradamente, preparándose de esa manera para competir y atraer inversión privada y turismo. Lima ingresaba tarde al concierto de ciudades que se alistaban para el siglo XXI.”* (SOMOCURCIO, 2000)

Este fenómeno aparece, a su vez, en forma tardía con respecto a Europa y con una marcada influencia de la experiencia desarrollada en ese continente.

III.3. Contribuciones a una actuación integrada

Cabe destacar que en los últimos años, se verifica un cambio en la forma de abordar el tema, a partir de, por lo menos, tres cuestiones:

- Una nueva forma de actuación en los Centros Históricos
- La definición de una política precisa en los Planes Generales
- Los criterios adoptados para el desarrollo de grandes Proyectos Urbanos.

A modo de ejemplo, se detallan a continuación algunos casos de los cuales se podrán extraer conclusiones, con respecto a los tres temas:

III.3.1. Una nueva forma de actuación en los Centros Históricos

III.3.1.1. El Plan Maestro Centro Histórico de Lima¹⁴.

En Lima, el proceso de recuperación del Centro Histórico partió de un principio fundamental: que la reestructuración y el ordenamiento metropolitano sólo podían ser posibles, si se sostenían en la recuperación del área central de la ciudad. Se replanteaba así el concepto de centralidad vigente, al entender que el Centro Histórico no era un espacio más en la ciudad, sino el eje de una gran metrópoli, cuyo desarrollo dependía de la acertada articulación en el territorio de los diferentes sub-centros que la ciudad había creado y cuyas dependencias más importantes se originaban en el área central. Se consideraba a las políticas de recuperación del Centro Histórico, como políticas metropolitanas que debían consensuarse con los propietarios, inversores privados, residentes, usuarios y la opinión pública en general, en el marco de un “Plan Maestro”. En la ordenanza de creación del “PLAN MAESTRO CENTRO DE LIMA” quedaba explícitamente establecido el carácter integral que se le otorgaba al plan y la dimensión que adquiriría como instrumento de actuación en la ciudad:

“Son objetivos del PLAN MAESTRO CENTRO DE LIMA:

a) El fortalecimiento y ordenamiento de la gestión de la Municipalidad Metropolitana de Lima para orientar y ejecutar las acciones prioritarias de desarrollo urbano del

Cercado de Lima y el Centro Histórico, coherentemente con un desarrollo humano y con el Plan Metropolitano, así como promover y orientar la inversión pública y privada y de articular las inversiones de los organismos desconcentrados de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

b) Impulsar la modernización de sus ámbitos territoriales y el desarrollo de su competitividad, en el contexto y procesos de globalización en los niveles metropolitano, regional, nacional e internacional.

c) Propiciar la concertación de los agentes públicos y privados y de los actores sociales, económicos y culturales.

d) Procurar la revitalización de las estructuras espaciales y sociales de valor cultural y la unidad física del Centro Histórico, para cuyo objeto se impulsará su tratamiento urbanístico compatible con su conservación y rehabilitación.

e) Contribuir a la desconcentración funcional-territorial del Centro Histórico de Lima, reduciendo su sobreutilización y alentando de manera permanente el desarrollo descentralizado y la constitución de nuevos subcentros en la metrópoli.

f) Descongestionar y regenerar el tejido urbano de las zonas tugurizadas, propiciando la mejora de condiciones de vida para los pobladores residentes mediante procesos de renovación urbana.”

g) Regular el uso del suelo a fin de viabilizar las acciones de renovación urbana, alentando la inversión pública y privada en la edificación de viviendas económicas.

h) Elevar la densidad urbana, intensificando la ocupación y uso del suelo subutilizado, priorizando aquellas áreas con servicios consolidados.

i) Preservar y mejorar los espacios públicos y garantizar la seguridad ciudadana en el ámbito de su jurisdicción.

j) Propiciar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

El Plan amplía su ámbito de aplicación para alcanzar esos objetivos, determinando la actuación en tres sectores: el Cercado de Lima; el Centro Histórico y la Zona de Influencia del Cercado. Fija siete líneas estratégicas y se define como “Desconcentrado”, porque aplica políticas municipales que atienden los desequilibrios. Propicia la coordinación de sus componentes distritales, funcionales y los directorios de empresas municipales, con sus órganos de gobierno. Fomenta la representación vecinal organizada de las diversas zonas y barrios. En el Cercado del Oeste propone la creación de un “Área de Compensación al Centro Histórico” para la desconcentración de las actividades económicas a nivel metropolitano, bajo un nuevo modelo de desarrollo en la complementariedad de usos.

¹⁴ Lima pasó de tener 1 millón de habitantes en 1960 a casi 8 millones en el 2000. Administrativamente la capital está dividida en 42 municipios y un Gobierno Metropolitano es responsable de toda la Provincia.

III.3.2. La definición de una política precisa en los Planes Generales

III.3.2.1. El Plan de Montevideo

Parte de un reconocimiento de la realidad de la ciudad, la cual registra cambios sustantivos que han modificado las tradicionales características poblacionales y territoriales. Un aspecto decisivo de esas transformaciones es la crisis del centro principal y de las centralidades tradicionales, junto con el surgimiento de otras centralidades -algunas en áreas caracterizadas como periféricas-, lo que ha conformado una nueva pluricentralidad. A partir de este reconocimiento, uno de los objetivos que plantea el Plan es consolidar una estructura de desarrollo polinuclear y reforzar el poder de atracción del centro principal, desarrollando centralidades intermedias o exteriores al centro principal. Vincula esta política con el proceso de descentralización político-administrativo, para fortalecer una idea de ciudad más democrática y para consolidar así una organización urbana fuertemente apoyada en la escala local.



Figura 5. El Plan de Montevideo, fija cuatro niveles básicos y define los instrumentos de actuación urbanística, desde centro principal a las centralidades metropolitana, zonal y local.

A su vez, utiliza la desconcentración de equipamientos como un instrumento de consolidación de centralidades diversas. Considera que las actividades vinculadas al bienestar social deben conformar un aspecto muy importante de las centralidades urbanas, ya que agrupan aquellas actividades que tienen que ver con equipamientos colectivos imprescindibles en las sociedades contemporáneas: salud, educación, deportes, recreación, etc. Lo determina en distintas escalas, partiendo desde lo más estructural, pasando por lo zonal y lo local y terminando en la escala barrial, como modo de atender las demandas registradas en los diferentes sectores urba-

nos, desde las áreas centrales a las áreas más periféricas.

Fija cuatro niveles básicos y define los instrumentos de actuación urbanística a aplicar en cada caso:

- *El centro principal.* Su revitalización y estímulo se entienden de importancia estratégica, motivo por el cual determina que sea objeto de un Plan Especial.
- *Las centralidades urbanas y metropolitanas:* Desempeñan un papel fundamental, cuyo alcance, salvo excepciones, trasciende lo departamental para convertirse en metropolitano. Estas centralidades resultan decisivas en un Plan que se propone descentralizar y democratizar el uso y el goce de la ciudad. En este caso, estipula que sean objeto de estudios y proyectos particulares desde los ámbitos centrales de la Intendencia Municipal, en coordinación con los organismos de gobierno local y con intervención de todos los sectores involucrados.
- *Las centralidades zonales:* Se encuentran estrechamente vinculadas a la oferta de servicios en lo social, ya que la escala zonal y local en el proyecto y en la gestión de la ciudad es un objetivo fundamental de la nueva idea de ciudad que propone el Plan. Este tipo de centralidades constituye un escalón intermedio, en tanto trasciende la esfera meramente local o barrial, pero sin llegar a revestir importancia de alcance macrourbano. En todos los casos, a excepción del de la avenida Arocena, las centralidades zonales se comportan como centro principal de la zona a la que pertenecen.
- *Las centralidades locales:* Responden a una lógica de organización urbana que encuentra en la idea de barrio su fundamento cultural básico. Los «centros barriales» cumplen un rol importante en la constitución de la identidad de las comunidades locales, por lo cual remite a proyectos de actuación elaborados por los organismos locales. (PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 1998-2005)

Con respecto al centro principal en el Forum¹⁵ organizado recientemente en la ciudad de Montevideo, se acuerda entre otras cosas, la necesidad de impulsar la creación del Consejo Público-Privado para la Revitalización del Centro Histórico, como mecanismo de gestión concertada.

¹⁴ FORUM “LA REVITALIZACION URBANA EN AMERICA LATINA Y EN EUROPA. EL CASO DE MONTEVIDEO”. Organizado en forma conjunta con el Instituto Italo-Latino Americano, con la colaboración de la Universidad de Ferrara.

III.3.2.2. El Plan de Porto Alegre

Con el mismo criterio de redefinir nuevas centralidades, el “Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental Porto Alegre” plantea los siguientes objetivos:

- Estructurar la ciudad de la periferia, vinculándola con el área metropolitana adyacente
- Reducir el flujo y la dependencia centro-periferia actual
- Consolidar centralidades capaces de resolver necesidades sociales y económicas
- Aproximar las centralidades a los barrios
- Aumentar la diversidad y riqueza cultural local.



Figura 6. Para Porto Alegre, la estrategia es distinta a la de Montevideo, ya que se busca la definición de corredores centrales lineales que se inician en el borde costero de la ciudad.

En este caso, la estrategia desarrollada es muy diferente, ya que se basa en la estructuración de macrozonas con un criterio de actuación en macroescala, para enfrentar la amplia ocupación urbano-metropolitana continua. A tal fin se plantean corredores de centralidad lineales para potenciar espacios abiertos de interés social, los cuales parten del cordón litoral costero. De este modo, se logra avanzar sobre determinados ejes de vinculación territorial, con lo cual se unen las centralidades puntuales del primer Plan de Desarrollo Urbano.

III.3.3. Los criterios adoptados para el desarrollo de grandes Proyectos Urbanos

III.3.3.1. Proyectos de transformación para la ciudad de Concepción.

Otro ejemplo distinto es el de Concepción, capital de la importante Región del Bio Bio en Chile, ya que se trata de mostrar cómo con el diseño de dos proyectos puntuales, se han tratado de integrar las nuevas actuaciones a intervenciones en el área central existente, poniendo especial cui-

dado en las repercusiones que las nuevas acciones, pueden tener para el desarrollo de la ciudad. Esta preocupación, surge de las experiencias que se han registrado en ciudades chilenas. Baeriswyl Rada (2011), alerta al respecto sobre los riesgos de los fenómenos que se están registrando en Chile, afirmando que “*es preciso destacar dos aspectos de relevancia: la primera, como el hecho de que el impacto del asentamiento de la riqueza en la ciudad, está siendo de mayor importancia que el impacto de asentamiento de la pobreza, es decir, el impacto de los procesos de asentamiento de núcleos de pobreza y que marcó por muchos años las grandes transformaciones urbanas de las ciudades hasta finales de los 80’, hoy no es comparable con el impacto que pueden llegar a generar estos proyectos de inversión privada sobre la ciudad. Lo segundo, fija relación con lo primero, en tanto que estos desarrollos, por su magnitud tenderán a localizarse en la periferia donde se dispone de suficiente suelo de abrigo, lo cual se asociará a una desarticulación de las centralidades tradicionales, generando nuevos núcleos de desarrollo excéntrico, lo que puede llevar a una traslación del desarrollo, y con ello crear una ciudad enriquecida y moderna en la periferia y una ciudad antigua y empobrecida en los cascos históricos de las ciudades. En nuestra ciudad, este fenómeno está presente, pero como veremos más adelante, Concepción presenta condiciones para revertir este proceso si aprovecha su concentración de servicios y su tradicional gravitación en el centro histórico, pero lo más importante está dado por las opciones de desarrollo que muestran los suelos disponibles en el marco del proyecto de recuperación del borde ribereño del río Bio Bio*”.

El proyecto de la Ribera Norte del río Bio Bio, que pretende incorporar el borde-río a la ciudad, consiste en la recuperación de su borde fluvial para integrarlo como parte del paisaje, dando a su vez una solución habitacional para cerca de 1.500 familias de escasos recursos, además de sumar la creación de suelo disponible para la inversión en pleno casco central de la ciudad, lo cual permite disponer de una gran reserva de terrenos para acoger nuevos proyectos y necesidades para los próximos 10 años. (Baeriswyl, 2001)

Como complemento de este proyecto, la ciudad está planteando un nuevo emprendimiento: la conformación de un eje de reordenamiento, denominado “*Eje Bicentenario*”, el cual integraría la ciudad histórica, antigua y mediterránea, con la nueva ciudad fluvial y ribereña junto al río Bio-Bio. Palacios Barra (2017), plantea que “*con intervenciones públicas y privadas -que incluyen plazas, parques y equipamientos urbanos-, se irían concatenando una serie de proyectos en vías de desarrollo, a la manera de hitos individuales para consolidar un eje histórico. A partir de la conceptualización de que las grandes transformaciones urbanas asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un*

conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio y que, por su integración, tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad, no cabe duda de que el Proyecto Bicentenario planteado hacia fines del siglo pasado y desarrollado a principio del actual por el gobierno de Chile, califica para su reconocimiento en el carácter de “grandes proyectos urbanos”. Y ello, porque el mismo se plantea en base a la profunda transformación urbana del país, redefiniendo las funciones de las ciudades y y colocando la cuestión de la competitividad y aplicabilidad de ese concepto económico, en primer plano en la planificación del desarrollo urbano”¹⁶.



Figura 7. En Concepción, el Programa de Ribera Norte del río Bio Bio, es un ejemplo notable de desarrollo urbano basado en la planificación de grandes proyectos urbanos.

IV. Conclusiones

En los casos analizados, se evidencia una preocupación por resolver la problemática del área central de un modo integral y en forma articulada con el resto de las centralidades urbanas. Como primeras reflexiones que se desprenden de lo expuesto, se pueden mencionar la relación/competencia entre antiguos y nuevos centros, determina la estructura urbana de las ciudades actuales. Ya sea que el fenómeno se registre en forma positiva como negativa -según las distintas situaciones- debe ser igualmente analizado en cada ciudad a la hora de definir nuevas estrategias urbanas.


No parecería lógico adoptar políticas para los antiguos centros en forma independiente de aquellas definidas para la creación de nuevas centralidades, ya que representan las dos caras de un mismo proceso. Se hace necesaria la defi-

nición de políticas de articulación y complementariedad. Definir roles y asignar posiciones de cada pieza en el conjunto urbano, puede contribuir a restablecer el equilibrio. Este aspecto se torna crucial al momento de diseñar los programas para cada una de ellas.

Las nuevas dimensiones en las cuales se enmarcan las áreas centrales y las nuevas centralidades necesitan de un cambio en los instrumentos de intervención desde el punto de vista normativo, financiero y de gestión. Es evidente que esta tarea sobrepasa las capacidades de los gobiernos locales, más aún en el marco actual de reducción de la presencia pública. Para lograr una acción sustentable, hace falta promover la colaboración público-privada definiendo objetivos, estrategias e incentivos que favorezcan las inversiones privadas, sin las cuales disminuyen las posibilidades de poner en marcha cualquier proceso de tales características.

Los cambios en la dinámica urbana, fundamentalmente aquellos relativos al paso de una disposición focalizada en un centro único y jerárquico a otra multicéntrica, obligan a pensar no sólo en nuevas formas de articulación territorial, sino también institucional, debido a que las formas convencionales de concentración en torno a un centro único, son las que han entrado en crisis. De esta manera, si se tienen en cuenta la extensión de la ciudad y los nuevos centros económicos y sociales que se han desarrollado en los últimos tiempos, adquiere relevancia la “descentralización municipal”. Por lo tanto, se hace indispensable la planificación de nuevas entidades de servicios administrativos, sociales y culturales que acompañen y otorguen jerarquía e identidad a este proceso. En relación con esto último, pareciera manifestarse un nuevo tipo de centralidades, inducido a partir de la localización de usos institucionales.

Para concluir, más que certezas, convendría dejar planteadas algunas preocupaciones, ya que el proceso que se manifiesta aún no ha sido suficientemente analizado como para conocer y prever todas sus consecuencias. ¿Son las nuevas centralidades las referencias fundamentales de la ciudad para el conjunto de sus ciudadanos, como lo han sido los centros tradicionales?. ¿Deben serlo, o tienen que constituir sólo referencias a nivel local?. ¿Son todos los emprendimientos realmente sustentables?. ¿Mantienen, al igual que los centros tradicionales, la vocación de lugar común de encuentro e integración del conjunto de la ciudadanía?

Lo cierto es que el proceso, con más o menos fuerza, está en marcha, y no pareciera lógico ni deseable resistirse a los cambios. Sin embargo, debería garantizarse que sean favorables para toda la población, mediante una planificación adecuada que restablezca los equilibrios necesarios. 

¹⁶ Esto ha determinado la conformación de una Comisión Bicentenario, que tiene por objeto proponer al Presidente de la República un conjunto de proyectos y actividades de intervención urbana en el país, que abarcará entre otras a la ciudad de Concepción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Rodríguez, A., Saavedra, T. y Sugranyes, A. (2000). “Las ciudades en Chile”. Documento Anexo. Seminario de Lanzamiento Red N°7 Programa Urbal Gestión y Control de la Urbanización. Rosario, Argentina.
- Algaba Calvio, A. (2001). “Las nuevas dinámicas metropolitanas. El estudio de los cambios acontecidos en el Area Metropolitana de Barcelona a través de algunas publicaciones recientes”. En *Biblio 3W*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales N° 271. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
- Ayuntamiento de Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo (1995). “Memoria” en Nuevo plan general, revisión del plan general de ordenación urbana de Madrid. Madrid, España.
- Bervejillo, F. y Lombardi, M. (1999). “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una Región Urbana de la Costa Sur”. Paper al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Mexico.
- Brakarz, J. (2002). Conferencia dictada en el Seminario Taller “Gestión de Hábitat y Gobiernos Locales”, organizado por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario. Rosario, Argentina.
- Baeriswyl Rada, S. (2001). “La Ciudad, qué Cambios se avecinan”. En *Ordenamiento Territorial Año 4 N°5*, diciembre de 2001. Ciudad de Concepción, Chile. http://zeus.dci.ubiobio.cl/~laboplan/revista/revista5/art_7.htm
- Castells, M. (1990). “Estrategia de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida”. En *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid, España.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (2003): “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”. www.eclac.cl
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (2003): “Rehabilitación de áreas centrales: problemas y oportunidades. Las transformaciones de las áreas centrales. www.eclac.cl
- COHAB, SP (2001), Secretaría Municipal de Habitación, Prefectura de la ciudad de San Pablo: PROGRAMA VIVIR MEJOR. Publicación de la Prefectura Municipal, San Pablo, Brasil.
- Font, C. L. y Vilanova, J.M. (1999). “La Construcción del territorio metropolitano. Morfogénesis de la región metropolitana”. Barcelona, Ed. Àrea Metropolitana de Barcelona i Mancomunitat de Municipis.
- Gavidea, J. (2002). Conferencia dictada en el Seminario Taller “Gestión de Hábitat y Gobiernos Locales”, organizado por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario. Rosario, Argentina.
- Herce Vallejo, M. (1999). “Infraestructuras y oportunidades de renovación urbana”. Conferencia dictada en el Seminario “El Renacimiento de la Cultura Urbana”, organizado por el Plan Estratégico Rosario. Rosario, Argentina.
- Intendencia Municipal De Montevideo (1998): Plan Montevideo. Plan De Ordenamiento Territorial 1998-2005. Montevideo, Productora Editorial.
- Levin, M. (1992). “Los Planes de Tercera Generación. El caso de Barcelona como experiencia emblemática”. Material de aporte docente. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- Levin, M. (2001). “Los avances en una gestión urbana descentralizada. Certezas e incertidumbres”. Paper al VI Congreso de Geografía de América Latina. América Latina en el Cambio de Siglo, realizado en la ciudad de Valladolid, España. (En prensa).
- Intendencia Municipal De Montevideo (1998): Plan Montevideo. Plan De Ordenamiento Territorial. Teniente Alcalde Metropolitano de Lima, encargado de la Alcaldía. Lima, Perú.
- Palacios Barra, A. (2017). “Cambios e intervenciones en la modernidad urbana. Perspectivas de transformación en Chile. El caso de Concepción”, *Revista Red-URBAN*, Publicación Binacional Convenio Editorial Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México y Universidad del Bio Bio, Concepción, Chile, N° 3, pág. 11-20, 2017
- PROMADRID (1993). “Fase III Formulación de Estrategias”. En Plan Estratégico De Madrid. Madrid, España.
- Rolnik, R. (2003). “La misión del urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión” Entrevista a Ra-

quel Rolnik efectuada por Café de las ciudades. *Revista Digital Argentina*. Año 2, Número 4,5. Febrero-marzo de 2003. <http://www.cafedelasciudades.com.ar>

Secretaria Do Planejamento, Prefeitura Municipal De Porto Alegre (2000): Plano Director De Desenvolvimento Urbano Ambiental. Publicação editada pela Coodenação Social Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, Brasil.

Secretaria Do Planejamento, Prefeitura Municipal De São Paulo (2003): Plano Diretor Estratégico Do Município De São Paulo. http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004

Secretaría De La Presidencia De La República De Montevideo (2002): “Documento de Conclusiones del Forum “La Revitalización Urbana En America Latina Y En Europa. El Caso De Montevideo”. Organizado en forma conjunta con el Instituto Italo-Latino Americano y con la colaboración de la Universidad de Ferrara. Ciudad de Montevideo, Uruguay.

Servicio Público de la Vivienda, Municipalidad de Rosario (2001): “Rosario Hábitat. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares”. Publicación Dirección General de Comunicación Social de la Municipalidad de Rosario. Rosario, Argentina.

Ruiz de Somocurcio, J. (2000). “Plan Maestro del Centro Histórico de Lima” <http://www.archi.fr/SIRCHAL/projects/perou/lima/maeslima.htm>