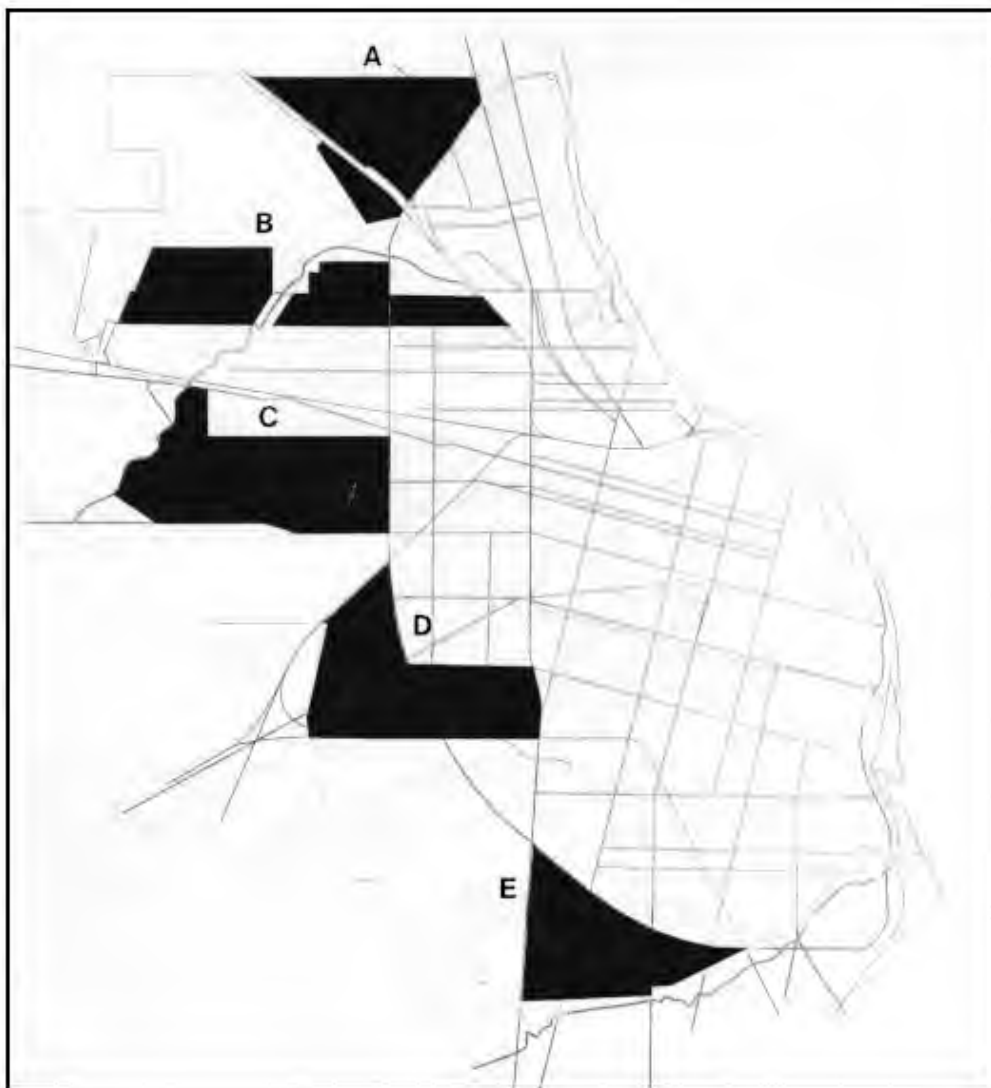


CUADERNO DEL CURDIUR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES

**Una evaluación del Plan Director Rosario 1991.
El discurso enunciativo y el plano instrumental.**

Alicia MATEOS



FACULTAD DE ARQUITECTURA PLANEAMIENTO Y DISEÑO U.N.R.

65

NUMERO

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES

C.U.R.D.I.U.R.

FACULTAD DE ARQUITECTURA, PLANEAMIENTO Y DISEÑO U.N.R.

Rosario, junio 1999

INDICE

INTRODUCCION	01
PARTE I:	
LA EXPLICITACION DEL PLAN DIRECTOR DE LA CIUDAD DE ROSARIO.	
PRINCIPALES DEFINICIONES	07
LOS AVANCES PRELIMINARES - PRINCIPALES DEFINICIONES	08
EL DOCUMENTO DE 1985. LOS PRINCIPIOS CONCEPTUALES DEL PLAN	08
EL DOCUMENTO DE 1987. LA IDENTIFICACION DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCION	10
LA FORMALIZACION DEL PLAN. EL DOCUMENTO DE 1991	14
LA EXPLICITACION DE LOS PUNTOS DE PARTIDA	15
LA MEMORIA GENERAL DEL PLAN. PRESENTACION DE CONTENIDOS	18
LA DEFINICION DE LOS PRINCIPIOS DE ACTUACION	18
LA DEFINICION DE POLITICAS DE ACTUACION.	19
LA DEFINICIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN.	22
LA DEFINICION DE ACCIONES CONCRETAS	25
LA DEFINICION DE LOS MECANISMOS INSTRUMENTALES	26
EL PLAN Y LAS POLITICAS SECTORIALES	26
PARTE II	
UNA INTERPRETACION SOBRE EL PLAN	29
LAS PRINCIPALES DEFINICIONES DEL PLAN DEL 91. UNA SINTESIS.	31
LOS ASPECTOS PROBLEMATICOS DEL PLAN	33
INCONSISTENCIAS Y CONTRADICCIONES	33
LOS TEMAS ELUDIDOS EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN	35
LOS ASPECTOS POSITIVOS DEL PLAN	37
LOS LOGROS Y LOS DEFICITS DEL PLAN. UNA EVALUACION.	38
SOBRE EL EFECTIVO CARACTER DEL PLAN	39
LOS ASPECTOS QUE ES NECESARIO REVISAR	40

El documento que se analiza en esta instancia se denomina "*Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la Revisión del Código Urbano*", y fue producido por la Dirección General del Plan Director en el año 1991, siendo elevado en dicha oportunidad a la consideración del Honorable Concejo Municipal. Transcurridos seis años de dicha presentación, y sin haber sido aprobado, fue retirado con el objeto de reconsiderarlo a la luz de las transformaciones operadas.

La elaboración de este Plan se abordó como reformulación del "Plan Regulador Rosario" del año 1968, respetando algunas de sus estrategias y reformulando sustancialmente otras, sobre la base de la identificación de desajustes instrumentales respecto de la realidad construida de la ciudad, de la definición de nuevas necesidades a partir de transformaciones ocurridas y del reconocimiento de nuevas posibilidades de orientación desde la técnica urbanística. Paralelamente a la reelaboración de los enunciados del Plan, se ha operado en la modificación de la normativa que acompañaba al Plan del 68 (a través de una serie de proyectos normativos aprobados ¹, y otros que se encuentran en proceso de revisión ²), con el objeto de regular fundamentalmente la actividad privada de construcción del espacio urbano, pero también de orientar la actuación pública.

Al día de la fecha, las indicaciones urbanísticas sobre la ciudad asumen una forma bastante compleja: aún sigue rigiendo legalmente el Plan del 68, corregido por una serie de instrumentos normativos, que abordan en cada caso un aspecto parcial e intentan ir conduciendo procesos según el espíritu del nuevo Plan, cuyo enunciado de políticas y estrategias urbanísticas

orienta, efectivamente, las acciones concretas.

La actual política municipal de dotar a la ciudad de un Plan Estratégico (en proceso de elaboración) agrega complejidad a la situación. El Plan Estratégico es, por definición, un instrumento más amplio que el Plan Director, en el cual este último se debería encuadrar. En efecto, en tanto el Plan Estratégico define grandes lineamientos en lo que hace a las políticas económicas, sociales y también físicas para la ciudad, parecería razonable que el Plan Director (esencialmente un plan de ordenamiento físico) viniera a constituir el instrumento que explicitara los lineamientos del Plan Estratégico en lo que hace a esta dimensión, y en relación con las otras grandes líneas estratégicas. Sin embargo, se ha abordado recientemente la reformulación del Plan Director ³ en forma simultánea a la elaboración del Plan Estratégico y aún antes de que se hayan enunciado las líneas de acción más generales.

La coyuntura planteada, y el hecho de que las definiciones contenidas en este documento han venido orientando la intervención pública sobre la ciudad desde el enunciado de los primeros avances en el año 1985 marcan, en la perspectiva de reformulación del Plan Director, una oportunidad para revisar sus contenidos, tanto desde sus presupuestos conceptuales, como desde el análisis de los efectos producidos en la ciudad a partir de la puesta en acto de algunas de sus definiciones.

El presente trabajo está orientado por dicha perspectiva de indagación aunque no pretende agotarla en esta instancia, sino sólo producir una *primera aproximación* en este sentido.

La confrontación con el objeto Plan, en la perspectiva señalada, abre múltiples preguntas que marcarían líneas de indagación diferentes.

¹ "Normas Urbanísticas Particulares para las Areas Inundables" (aprobadas por Ordenanza Nro 4557/88); "Normas Urbanísticas Particulares del Trazado Oficial" (aprobadas por Ordenanza Nro 4766/88); "Normas para la Localización, Proyecto y Ejecución de Conjuntos Habitacionales" (aprobadas por Ordenanza Nro 5596/93);

² Se hace referencia a la "Normativa de Urbanizaciones" (aprobada por Ordenanza Nro 5957/94), sobre la cual existe una propuesta de reformulación elaborada por la Comisión de Planeamiento, sin estatus parlamentario.

³ Se hace referencia al trabajo iniciado a partir de la firma del convenio entre la Municipalidad de Rosario y las cátedras del Area Teoría y Técnica Urbanística de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR, suscripto en febrero de 1997.

Una primera serie de preguntas está relacionada con la *ambigua institucionalidad* alcanzada por el instrumento. Al respecto surgen cuestiones como: ¿por qué no ha sido aprobado después de tantos años?, ¿por qué no ha logrado construir un adecuado grado de consenso? (por lo menos en el ámbito legislativo) ¿por los mecanismos con los que el Plan se construyó?, ¿por su perspectiva técnica?, ¿por la naturaleza de la articulación con las demandas?... ¿En qué se sustenta su vigencia de hecho?, etc. etc.

Otra línea de preguntas estaría relacionada con su *efectiva capacidad para orientar operaciones sobre la realidad*, aunque sea en lo referente a la obra pública (lo que implica la existencia de una institucionalidad de hecho), con una importante incidencia en la construcción de la ciudad que sería necesario evaluar en términos de logro de objetivos y de réditos esperados y alcanzados. ¿Qué procesos se favorecieron a través de las operaciones efectivizadas?, ¿qué tipo de operaciones resultaron más efectivas que otras? ... Esta línea indicaría una evaluación del Plan en términos de eficiencia y de eficacia.

Ambas líneas de indagación resultarían sin duda muy ricas y sin duda también insoslayables en la perspectiva de reformular el Plan. Sin embargo, la pretensión de este trabajo es más modesta y está circunscripta al análisis del propio instrumento en términos de su enunciación de objetivos, estrategias y operaciones concretas.

Esta preocupación se enmarca en la hipótesis de que existe una *fractura*, una *ruptura de sentido*, entre la declaración de principios que se realiza en el marco del Plan (enunciación de presupuestos y objetivos) y los contenidos implícitos o explícitos en las definiciones más instrumentales, esto es: en algunas de las estrategias de acción y operaciones concretas propuestas por el propio documento y por algunos de sus instrumentos complementarios.

La hipótesis señalada toma cuerpo a partir de una primera consideración que se

hiciera sobre el Plan en el marco de un trabajo previo: una indagación orientada a relevar y caracterizar las estrategias y los instrumentos o mecanismos que el Plan definía en relación a las intervenciones habitacionales de carácter unitario.⁴

Esta cuestión será retomada en lo que hace a la relación del Plan con lo que se definen como políticas sectoriales. Lo que por el momento interesa dejar planteado es que la existencia de la fractura hipotizada, haría imposible aún la adecuación técnica en términos de coherencia sin optar por sostener los objetivos o su instrumentación. Así, el listado de cuestiones a revisar, no pasaría tanto por la identificación de los aspectos que deben ser ajustados o actualizados sino de las *cuestiones que deben ser re-pensadas* desde su propia definición conceptual ... las *opciones* que es necesario plantear y acerca de las cuales es necesario decidir, incluso de cara a la perspectiva de un mero ajuste técnico.

Este trabajo no pretende, entonces, plantear el sentido que debe asumir la reformulación, sino poner en evidencia las cuestiones en contradicción y los aspectos no resueltos, desde una perspectiva modesta, la definida por *el análisis del propio instrumento*. En este sentido, tiene la pretensión de identificar posibles *líneas de indagación* y plantear algunas *hipótesis de trabajo*, que serán desarrolladas en el marco del proyecto "*Políticas Urbanas e Instrumentos Urbanísticos en Rosario. Una Evaluación ante las Nuevas Demandas de Gestión de la Ciudad*".⁵

⁴ El trabajo articula una serie de desarrollos parciales que se han ido realizando en el marco del programa "*La Intervención Pública en Materia Habitacional. Análisis Crítico y Propuesta Alternativa*", sobre los instrumentos que encuadran las acciones sectoriales en materia habitacional en la ciudad, y que fueron explicitados originalmente en el documento "*La actuación urbanística contemporánea y sus instrumentos en el caso Rosario*" (MATEOS, A: Informe CIUNR, 1994).

⁵ BRAGOS, O.; CASTAGNA, A.; MATEOS, A.; QUIROGA, H.: "*Políticas Urbanas e Instrumentos Urbanísticos en Rosario. Una Evaluación ante las Nuevas Demandas de Gestión de la Ciudad*". Proyecto con subsidio del "Programa de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica" (Resolución CS N° 202 - Convocatoria 1996) cuyo objetivo general es evaluar el impacto de las políticas urbanas y de sus correspondientes modalidades de actuación en la construcción de la ciudad, en la perspectiva de formular recomendaciones para su redefinición de acuerdo con las es-

El trabajo consiste, en definitiva, en *un análisis conceptual a nivel del propio enunciado del Plan*, que pretende identificar los criterios aplicados y encuadrarlos en términos teórico-prácticos, a partir de analizar el valor que se le asigna a distintos temas y problemas (los que se consideran centrales, los que son asumidos lateralmente y los que explícita o implícitamente quedan fuera de consideración); y en *un análisis tendiente a evaluar el grado de coherencia entre la enunciación de principios y la definición instrumental*.

Esto supone una lectura del Plan en términos de su discurso de enunciación, fundamentación e instrumentación. En este plano se analiza, fundamentalmente, la *lógica interna* del propio documento, confrontándolo además con elaboraciones preliminares y, más lateralmente, con algunos instrumentos regulatorios que, sin ser parte del Plan, han sido producidos (por lo menos en las versiones originales) por la propia oficina del Plan.

trategias que la actual administración municipal está definiendo para Rosario. El logro de este objetivo supone trabajar sobre las siguientes unidades de análisis: 1/ el enunciado de las políticas urbanas; 2/ la instrumentación de las políticas (instrumentos urbanísticos, programas sectoriales y obra pública municipal) y 3/ las nuevas demandas y modalidades de gestión. Una de las unidades de análisis fundamentales propuestas por este estudio es la de las políticas sectoriales, particularmente las de vivienda, en el marco de las políticas urbanas.

PARTE I
LA EXPLICITACION DEL PLAN DIRECTOR DE LA CIUDAD DE ROSARIO
PRINCIPALES DEFINICIONES

El Plan Director de la ciudad de Rosario comenzó a elaborarse en el año 1983. Los avances producidos desde entonces han sido expuestos formalmente en dos documentos anteriores al que hoy es objeto de consideración: *"Informe Preliminar"* (1985) y *"Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferroportuarios de la Ciudad de Rosario"* (1987).

LOS AVANCES PRELIMINARES PRINCIPALES DEFINICIONES

EL DOCUMENTO DE 1985 LOS PRINCIPIOS CONCEPTUALES DEL PLAN

En este documento se explicitan:

- la crítica a los presupuestos del Plan Regulador,
- la naturaleza del Plan que se pretende construir,
- el tipo de interpretación de la ciudad que tal construcción demanda,
- el diagnóstico sobre la ciudad y algunas hipótesis de intervención.

Las tres primeras cuestiones son abordadas en la introducción al documento (denominada *"Hacia una nueva idea de Plan"*), mientras que el desarrollo del diagnóstico constituye el cuerpo principal.

1/ Respecto del Plan Regulador se identifican como aspectos críticos: su carácter acabado, la descripción de un estado final (según una proyección de 2.300.000 hab. en el año 2036), sin elementos que permitan controlar estados intermedios y servir de referentes para la acción y la brecha entre la ciudad real y las hipótesis del Plan, la que se atribuye a la intemporalidad del Plan, al no establecimiento de prioridades y a la existencia de normativas cada vez más tolerantes respecto de las condiciones mínimas para urbanizar.

2/ Respecto del tipo de Plan que se persigue, se afirma que debe estar más cerca de la interpretación que de la imposición. *"El Plan Director deja de ser un proyecto terminado de ciudad ... para convertirse en una gestión continua, cuya función es planear las grandes directrices, las líneas de acción y la*

estructura de encuadre de la acción pública municipal; un instrumento con sentido popular y participativo, capaz de interpretar el sentido profundo de la voluntad ciudadana."

3/ Respecto del tipo de interpretación a construir sobre la ciudad, se establece la necesidad de un diagnóstico que apunte a la descripción de la ciudad real, entendido como *"una exposición del estado de hecho, de los procesos que la construyen y de las lógicas que subyacen esos procesos"*.

El diagnóstico comprende el abordaje de tres núcleos: 1/ población, 2/ hechos primarios y 3/ tejido.

1/ En relación a la variable *población* se analiza: el proceso de conformación del conglomerado, la evolución intercensal, la distribución de la población en la ciudad por sección policial y las tendencias, la densidad de población por sección policial, la concentración de habitantes por vivienda en las distintas secciones policiales, las viviendas construidas por organismos oficiales y la población alojada, la población residente en asentamientos irregulares. Se pretende con este análisis vincular los movimientos y variaciones cuantitativas y cualitativas con las modificaciones físicas o de uso que se registran en la ciudad y el territorio.

2/ Respecto de los *hechos primarios* se analizan: el sistema ferroviario, el sistema costero-portuario, el sistema vial y la infraestructura. Respecto de cada uno de estos componentes se describe: el funcionamiento del sistema, los proyectos previstos, los proyectos promovidos por la esfera municipal, la política de tierras o la política inmobiliaria según los casos.

3/ El estudio del *tejido* se concentra (según el propio documento) en el análisis de las siguientes cuestiones: la reconstrucción cronológica de las urbanizaciones (cantidad, localización y modalidad); el relevamiento de la propiedades municipales y de la tierra afectada por la municipalidad a proyectos públicos; la edificación (cantidad según destino de usos, incidencia de la gestión pública y privada en vivienda); los usos del suelo.

En relación a la *urbanización* del territorio, se realiza una *crítica a la normativa vigente* en lo que hace al carácter indiferente de la definición del tamaño de parcelas, del trazado oficial y de la definición de áreas urbanizables, adjudicándole a dicho carácter la condición de deterioro de la periferia, las demandas atomizadas de equipamiento y servicios y la existencia de vacíos con recursos invertidos ociosos.

En relación a la *edificación* se realiza una *crítica al Código Urbano*. Respecto de los *usos del suelo* se deslinda el área urbanizada (diferenciando áreas de ocupación efectiva y de urbanización legal), se definen áreas por dominancias de usos y se localizan las concentraciones comerciales y del terciario, las áreas verdes y las concentraciones industriales.

Las principales conclusiones, se pueden sintetizar en los siguientes puntos: la inexactitud de las previsiones de crecimiento, la necesidad de operar en la cualificación de la ciudad y controlar la expansión, accionando activamente sobre los hechos primarios y regulando las transformaciones del tejido desde una perspectiva positiva.

■ En relación a la variable *población*, se verifica una desaceleración del crecimiento y la imposibilidad de alcanzar los valores previstos por el Plan Regulador para el año 2036.

■ En relación a los hechos primarios se reconoce, en términos generales, la necesidad de actuar sobre estos componentes, en función de su valor como agentes de recualificación urbana.

- Respecto del *Sistema Portuario* se establece que la ciudad debe asumir la actividad portuaria como actividad productiva necesaria para su propia existencia; la necesidad de activar la existencia de organismos de coordinación y gestión que permitan articular los intereses portuarios y urbanos; de optimizar las posibilidades de uso público de la costa; de estudiar un recorrido costero alternativo que contemple la posibilidad de permanencia del Puerto Norte y de encarar el estudio particularizado del área de emplazamiento del Puerto Sur.

- Respecto del *Sistema Ferroviario* se establece: la necesidad de optimizar el sistema y reducir conflictos urbanos en el corto plazo; de activar el proyecto de la troncal ferroviaria y de los cruces a distinto nivel; de acelerar la liberación de áreas de interés público con factibilidad de liberación (Patio de la Madera y Ramal Central Córdoba) y reestudiar la posibilidad de desmantelamiento total del Puerto Norte. Se recomienda asimismo: reestudiar la política inmobiliaria prevista por el Plan sobre tierras ferroviarias, promover estudios particularizados en áreas de levantamiento de instalaciones a los efectos de medir y controlar las transformaciones presentes y, finalmente, reestudiar el emplazamiento de la Estación Unica.

- Respecto de la *infraestructura*, se reconocen dos problemas diferentes: las angustiosas carencias en vastas zonas urbanas y la demanda que generaría la ocupación permitida (aún no verificada). Se recomienda al respecto: la fijación de prioridades y etapas para completamientos dotacionales en servicios y equipamiento, en *“una acción concertada con el resto de las variables del Plan (obra pública, completamiento de vacíos intersticiales, promoción normativa, equipamiento y vivienda pública), de modo de extraer el máximo provecho comunitario de la obra realizada”*. Respecto de las demandas potenciales, se propone: *“un accionar cauteloso tendiente a no estimular artificialmente su localización ...”*

■ En relación al tejido se establecen definiciones respecto de la urbanización, la edificación, los usos del suelo y el sistema de verde urbano.

- Respecto del *proceso de urbanización* se define: *“la posibilidad -y necesidad- de fijar la planta urbana, así como sus posibilidades y prioridades de extensión y completamiento, considerando como verdaderos condicionantes de límite tanto a los bordes geográfico-topográficos como a los bordes o puntas de infraestructuras y equipamientos existentes y posibles”*; la posibilidad de enunciar etapas operativas de urbanización realizables concurrentemente mediante la acción normativa y la acción directa de la obra pública, al respecto se afirma: *“quedarán así definidas acciones de urbanización diferenciales ... áreas de urbanización prioritarias ... áreas de urbanización diferidas ... áreas de urbanización pública ... áreas no urbanizables”*. Se recomienda asimismo *“una presencia municipal más activa en el proceso de urbanización ... a través de un banco o reserva dinámica de tierra ... para orientar el proceso de urbanización mediante operaciones de venta, canje o urbanización directa (lotes de interés social) y de la oferta para la localización de conjuntos residenciales ..., de modo de capitalizar con sentido público los réditos de la acción municipal y de la obra pública (vivienda social, infraestructuración, etc)”*.

- Respecto del *proceso de edificación*, se define la necesidad de reconocer las variables caracterizantes (histórico-formativas, parcelarias, tipo - edificatorias y de uso) que constituyen el verdadero estado de cada área o distrito a ser asumido y conducido por la normativa particularizada. *“... una definición de distrito que no será la descripción de un estado final ... sino fundamentalmente el enunciado de un rol ... en la estructura urbana y la descripción operativa del proyecto de transformación al que está expuesto, tanto en relación a su estado de partida ... como a las posibilidades y potencialidades de transformación que ofrece dicho estado”*.

- Respecto de los *usos del suelo*, se establece que la identificación de dominancias funcionales debe servir para acentuar características positivas y no para promover la especialización monofuncional, la necesidad de manejarse con un criterio de extrema flexibilidad, y de revisar la normativa vigente, fundamentalmente en lo que hace a clasificación y localización industrial.

- Respecto del *sistema de verde urbano*, se define la necesidad de promover un sistema integrado al cual se incorporen las vías jerárquicas urbanas y regionales, de modificar los criterios de cesión de tierras para espacios recreativos garantizando que no sean espacios residuales, de evitar acciones de destrucción del patrimonio natural y de detener definitivamente la política de cesión de tierras públicas para usos recreativos privados.

En relación a esta primera aproximación a la definición de un diagnóstico urbano, en la perspectiva de elaboración del Plan, vale señalar que, a pesar de los objetivos de reconstrucción del estado de hecho y de los procesos que construyen la ciudad y sus lógicas, no aparecen en el documento planos analíticos ni interpretativos del tejido (sólo los de urbanización) y que no hay

interpretaciones gráficas sobre edificación, áreas vacantes, tierras municipales, ni dominancias de usos.

La ausencia de estos elementos es significativa en un documento que pretende establecer interpretaciones sobre el estado de hecho para operar en la dimensión física y, si bien puede explicarse en esta instancia por el carácter "preliminar" del mismo documento, sigue persistiendo en versiones posteriores del diagnóstico, como se verá más adelante.

EL DOCUMENTO DE 1987 LA IDENTIFICACION DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCION

La explicitación que se cristalizara en oportunidad de las "Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano y Aspectos Ferro-portuarios de la Ciudad de Rosario" retoma lo producido en 1985, tanto en lo que hace al diagnóstico y a la interpretación de la ciudad, como a la crítica del Plan Regulador Rosario, a la caracterización del tipo de plan que se persigue y a algunas definiciones estratégicas (que no estaban completamente perfiladas en 1985), completándolas y precisándolas. Se retoma la declaración de principios realizada en la instancia anterior, se profundiza la fundamentación y se avanza en la definición de las estrategias del Plan y en la precisión de operaciones sobre un orden de componentes muy específico: el sistema vial jerárquico.

El documento de 1985, como su mismo título lo indica, se presenta más como un *documento analítico* -interpretación de problemas y oportunidades- que incursiona tíbiamente en la faz propositiva, formulando posibles estrategias de acción en términos de hipótesis de transformación. Mientras que el de 1987, apoyándose en la interpretación anterior y fundamentándola, asume un rol claramente propositivo, precisando las grandes estrategias estructurales para la ciudad, y algunas operaciones concretas, definiendo -a pesar de no constituir formalmente una unidad de elaboración- *la matriz conceptual del Plan*.

El documento de 1987 está conformado por una serie de artículos independientes,⁶ referidos a los grandes temas reconocidos como centrales en la transformación de la ciudad, los que son asumidos como los "pilares" en la formulación del Plan. Aparecen, en relación a estos temas, dos grandes categorías de artículos:

1/ Un conjunto de consideraciones de carácter técnico acerca de las alternativas que en ese momento se están manejando (y en algunos casos, de las que se han manejado históricamente) para la resolución de los temas ferrocarril, puerto y saneamiento. Estos temas asumen entidad como problema técnico específico y son trabajados en este documento por especialistas. En este orden se registran:

- Dos artículos sobre el sistema ferroviario: el del Ing. Sobrino (Dirección General de Urbanismo de la Municipalidad), donde se realiza una reseña de la evolución del proyecto de remodelación del sistema ferroviario de la ciudad de Rosario hasta llegar a la definición del Programa de Transición definido por la Comisión Bipartita FFCC - Municipalidad y el del Ing. Martínez (Gerencia Ferro-urbanística de FFCC Argentinos), donde se profundiza en algunos aspectos de dicho programa y sus posibilidades de desarrollo ulterior.

- Un artículo sobre el problema portuario, el del Lic. Daniel Levi (Secretaría de Transporte de la Nación), que trabaja sobre el posible impacto que las transformaciones del puerto pueden operar sobre el sistema de transporte, fundamentalmente en términos de la articulación puerto - ferrocarril y que aconseja la desactivación progresiva del puerto norte.

- Un par de exposiciones sobre los estudios desarrollados por CONAR SUR (Consultora Técnica del Estado) acerca del problema ferro-portuario en la ciudad: un análisis del marco legal e institucional que hace a la problemática (estado de situación de la normativa y reparto de potestades), realizado por el Dr. Reinhold y una evaluación económica de las alternativas de proyecto ferroviario y portuario, desarrollada por el Lic. Lentini.

- Un par de artículos sobre la problemática del saneamiento urbano (introducidos por la presentación de Secretario de Obras Públicas, Arq. Biseillach, quien enuncia los planes de pavimentación, afirmado, saneamiento urbano y prevención de inundaciones): uno acerca del estado de obras y proyectos sobre conducciones cloacales y control

⁶ Estos artículos constituyen, en realidad, desgrabaciones de las conferencias dictadas en las jornadas aludidas por el título del documento, acompañados del material gráfico utilizado en aquella oportunidad

de crecidas en las cuencas de los Arroyos Saladillo y Ludueña con vistas a la elaboración de un Plan Integral de Desagües, presentado por el Ing. Tamagno (Dirección General de Hidráulica) y otro referido específicamente al estudio sobre el control de crecidas del Arroyo Ludueña, presentado por el Ing. Orsolini, donde se explicitan criterios aplicados al análisis de alternativas de solución y la alternativa seleccionada para desarrollar el proyecto ejecutivo (presa de retención de crecidas más un desviador en la ciudad), que se completa con una descripción y fundamentación técnica del proyecto.

2/ Un conjunto de reflexiones que explicitan la perspectiva de formulación del Plan: la interpretación que se hace de la ciudad, la crítica al Plan Regulador, los principios conceptuales del Plan Director y las principales definiciones respecto de dos categorías de componentes urbanas: las estructurales y el tejido. Este segundo conjunto aparece unificado por la firma de quien, a ese momento, era el responsable de la oficina del Plan Director (Arq. Fernández de Luco).⁷ En este segundo orden se registra:

■ **Un primer artículo** ("El Plan Director como Estrategia de Acción") donde se presenta la crítica general que se realiza sobre el Plan Regulador, las principales cuestiones generales a revisar (el carácter estático, ciertos supuestos sobre el crecimiento poblacional y sobre la base productiva de la ciudad -cuestión que se demuestra a partir de las cifras obtenidas en el "Diagnóstico Preliminar"-). A partir de esta crítica se define conceptualmente el nuevo plan, al que se lo presenta como un plan dinámico, capaz de articular objetivos, instrumentos y gestión y de producir oportunidades de actuación; se sustituye el objetivo de crecimiento cuantitativo por el de cualificación de la ciudad construida y se formula la voluntad de operar sobre la ciudad real, para lo cual se propone un diagnóstico que describa los estados de hecho (*"como es la ciudad hoy, cuáles son los procesos en curso ..."*) y que *"permita enunciar hipótesis de oportunidad de intervención ... medida en términos de posibilidad, disponibilidad de recursos y de rédito producido por la intervención"*.

Se reconocen, además, dos órdenes de hechos cuya articulación configura la ciudad: *hechos primarios y tejido*, que requieren y admiten distintos tipos de indicaciones. Entre los primeros se reconocen: la costa, el ferrocarril, la red vial jerárquica, ciertas infraestructuras y el borde de la ciudad. Respecto de estos elementos se establecen una serie de interpretaciones acerca del rol que han jugado en el proceso de construcción de la ciudad y se definen las principales estrategias de transformación (ideas

estructurantes respecto de las cuales se buscan oportunidades de actuación); así se establece:

- en relación a la costa, el destino público de la costa norte, la transformación y reestructuración del tramo Puerto Norte, la reconversión de la costa central, la concentración de actividades portuarias en Puerto Sur;
- respecto del ferrocarril se adopta el Plan de Reestructuración Ferro-urbanístico, que asume la idea de concentración de la actividad ferroviaria sobre la Troncal N-S, y su concreción por sucesivos planes de transición (se enuncia como cuestión a reconsiderar la ubicación de la Central Unificada de Pasajeros);
- en relación a la red vial jerárquica se enuncia un Plan Vial (desarrollado en el segundo artículo);
- respecto a las obras de infraestructura, a las que se les adjudica valor estructural, se postula articular las políticas de extensión de servicios con políticas de estímulo y promoción de la urbanización en áreas servidas y de control de expansiones innecesarias o en áreas de difícil provisión de servicios, que se completan con la previsión de obras de saneamiento y con la definición de un área protegida a partir de la definición de la Normativa Particular para Áreas Inundables; y
- en relación al borde de la ciudad, a partir del análisis de la artificialidad del proceso de extensión en los últimos años y su escaso condicionamiento normativo, se postula la necesidad de definir dónde y cómo termina o comienza la condición urbana y se propone caracterizar el borde y construirlo a partir de la colocación de usos tales como conjuntos habitacionales, grandes centros de compras, centros sanitarios o educacionales, etc.

Respecto del tejido, se realiza en este artículo una crítica al Código Urbano (el modelo piramidal que estimula la concentración en el área central y propone calidades urbanas decrecientes hacia la periferia, la promoción de la sustitución en el área central y la permisividad de la ocupación periférica, la reducción de calidades urbanas a índices de ocupación, edificación y destino de uso, la generalidad de las indicaciones y la homologación de situaciones muy diversas bajo idénticas indicaciones normativas). Frente a esta crítica el Plan se propone superar aprioris modelísticos y reconocer las particularidades de cada sector para inscribir cada proceso de transformación en una perspectiva positiva.

■ **Un segundo artículo** ("El Sistema Vial"), donde se explicitan las estrategias relativas al Sistema Vial y las principales operaciones. Contiene, en primer lugar, una interpretación ajustada acerca del rol que el sistema vial ha jugado en la construcción de la ciudad (elemento fundante, estructurador, introductor de continuidades y de instancias de cualificación -restablecimiento de las rupturas establecidas por el ferrocarril-), donde se rescata el valor del patrón establecido por los boulevares de ronda, el perfeccionamiento de este patrón a partir de los canales territoriales que tensionan el esquema hacia el Norte, el Sur y el Oeste y la complementación que establece la Avenida de Circunvalación. Establecidas las potencialidades de la estructura exis-

⁷ Esta categorización se establece a partir de una interpretación acerca de los contenidos de cada artículo pero no se corresponde con la estructura del documento, ya que en el mismo estos artículos aparecen intercalados.

tente se realiza una identificación de los problemas (interrupción del sistema de boulevares, cuadrantes mal servidos, discontinuidades más importantes). Este reconocimiento permite plantear la estrategia de utilizar la actuación sobre el vial primario para producir “avanzadas de calidad urbana sobre el territorio”. Así, en el marco de ciertas estrategias generales (completamiento del sistema de haces cruzados de los boulevares de ronda, resolución de continuidad entre canales territoriales con boulevares de ronda y circunvalación, completamiento del anillo de circunvalación a través de un recorrido costero) se indican una serie de operaciones por cuadrantes que tienden a perfeccionar la matriz de base. Si bien el cuadrante donde la propuesta está más desarrollada es el Norte, también se establecen las operaciones fundamentales a desarrollar en los cuadrantes Oeste, Sur y en el Sector central. Las principales operaciones indicadas, son:

- en el cuadrante norte: el completamiento del recorrido costero y su enlace con Circunvalación, una serie de operaciones destinadas a revertir la situación de aislamiento del ángulo NO: dos pares de corredores E-O, Avenida de Enlace, un corredor N-S, la vinculación costa - aeropuerto (Sorrento) y el enlace con la costa por Tres Vías.
- en el cuadrante sur: el recorrido de la Costa Alta (desde Isla del Saladillo hasta Parque Urquiza por Grandoli), la prolongación de San Martín y Avellaneda y el completamiento del sistema primario E-O entre Ov. Lagos y la Troncal.
- en el cuadrante oeste: la prolongación de los boulevares de ronda hacia el sur y el oeste, la prolongación de Rouillon y la propuesta de Mendoza como vía territorial alternativa.
- en el sector central: las operaciones están concentradas en el desdoblamiento de la traza de recorrido costero y en el perfeccionamiento de las vinculaciones actuales con el norte de la ciudad (Cruce Alberdi y Pje Escalada).

Finalmente, se realiza una referencia al carácter que deberá asumir la Normativa de Trazados (manual de instrucciones, referencial para el sector público y vinculante para el sector privado, con instrucciones para el diseño de todo el sistema, según jerarquías y relaciones funcionales). También hay una referencia al modo en que el Plan Vial establece jerarquías temporales de realización. Vale, sin embargo, señalar que sólo se establecen las categorías: *arterias en existentes, a implementar* (¿prioritarias?) y *propuestas* (¿previstas ante el planteo de potenciales demandas?) que, según se afirma, aluden a oportunidades y estrategias de acción diferentes.

■ **Un tercer artículo** donde se desarrollan los criterios a adoptar en las indicaciones referidas al tejido. Nuevamente la exposición comienza con un análisis crítico acerca de la naturaleza de los procesos de construcción de la ciudad y de la habitual disociación entre dos momentos: el de urbanización y edificación, sus implicancias concretas y el rol que juega la normativa como refuerzo de esa disociación.

Entendiendo que la “urbanización” constituye un momento decisivo en cuanto a las posibilidades de transformación y evolución de la ciudad, se analizan las condiciones establecidas por la normativa vigente al respecto (la homogeneidad de vínculos para zonas de distinta naturaleza, la indiferencia secuencial, la permisividad respecto de las condiciones y requerimientos establecidos para urbanizar, ciertas contradicciones entre el Código Urbano y el Reglamento de Edificación). Se plantea, en consecuencia, la necesidad de modificar la Ordenanza de Urbanización de Tierras (1079/53 y decreto 33.337/66) y sus modificatorias; de condicionar y limitar la expansión de la planta (considerando como límites los bordes geográfico-topográficos, las puntas de infraestructura y los equipamientos existentes o posibles); la necesidad de reconocer a la urbanización como proceso unitario que implica apertura de calles, fraccionamiento de la tierra y dotación de infraestructuras (que se corresponde con la necesidad de hacer más estricto el proceso de habilitación de urbanizaciones); la necesidad de diseñar políticas de expansión y completamiento de infraestructura, equipamiento y servicios, de establecer para la urbanización condiciones de oportunidad para que se produzca (necesidad de expansión y colmatación de áreas vacantes, accesibilidad y servicios) y de finalidad (respecto a los resultados esperados). Quedarán así definidas, según el documento; acciones de urbanización diferenciales: áreas de urbanización prioritaria; diferidas; públicas (*“en las que la acción municipal actuaría directamente como agente urbanizador”*), garantizando una presencia activa en el control del proceso *“de modo de garantizar con sentido público los réditos y las potencialidades”*); áreas no urbanizables.

Cabría agregar en esta categoría el artículo que desarrolla la cuestión del transporte, que podría haber ingresado en el primer conjunto de artículos (en tanto cuestión donde la dimensión técnica es fundamental), pero que es tratada en esta instancia más desde una perspectiva política que estrictamente técnica. La explicitación que realiza el Arq. Viotti (Secretario de Planeamiento) corresponde a una idea que va a ser estudiada a partir de un convenio (Municipalidad - Instituto de Transporte - Secretaría de Energía Nación). Sin embargo esta idea está profundamente atada a la interpretación que el Plan hace de la ciudad: un sistema “duro” sobre los radios estructurales (Rondeau / Córdoba - Mendoza / San Martín / Godoy y eventualmente Avenida Enlace - Casiano Casas - Ruta 34), que a su vez establecen conexión con área Metropolitana, un sistema de enlace sobre boulevares de ronda, y un sistema blando de cubrimiento superficial de tejido. Al respecto cabe señalar que el tratamiento del tema está limitado a la problemática del transporte público de pasajeros en el ámbito de Rosario y su área metropolitana. No se toman en consideración otros problemas como el transporte de mercaderías o el transporte de personas a otros puntos del país. Quedan excluidos así los temas de los accesos a la ciudad y el Aeropuerto.

Respecto de los avances preliminares, vale la pena puntualizar algunas observaciones que apuntan a subrayar cuestiones que serán ulteriormente discutidas en el marco de este trabajo, tanto para caracterizar la concepción del Plan como la articulación entre el discurso declarativo y el instrumental.

En lo relativo a la *caracterización conceptual del Plan* (el tipo de plan que se pretende construir), parece necesario subrayar:

- El enunciado del sentido popular y participativo del Plan (el Plan como *instrumento* “capaz de interpretar el sentido profundo de la voluntad ciudadana”)
- La preocupación por señalar la modernidad, la actualidad del Plan, su inscripción en las modernas teorías urbanísticas.
- El acento en el carácter dinámico del plan y en el carácter articulador de objetivos, instrumentos y gestión.
- La presentación del Plan como un instrumento que no sólo identifica las oportunidades de actuación sino que establece prioridades y que señala posibles modos de gestión.
- El énfasis puesto en el concepto de que el Plan se construye a partir de la interpretación de la ciudad existente y de las posibilidades que esta define, en oposición al Plan que construye un “modelo de ciudad” que entra en contradicción con la ciudad real (criterio con el que se identifica al Plan Regulador).
- En relación a esto último, la declarada intención de construir un diagnóstico que describa los *estados de hecho* que se verifican en la ciudad.

En lo que concierne a la *línea de actuación propuesta* a partir de los *objetivos y principales estrategias* definidas, es posible señalar:

- La declarada voluntad expresada respecto a la cualificación de la ciudad existente (su completamiento dotacional y su integración en términos de accesibilidad) y, consecuentemente, la intención de contener la expansión, de fijar los límites de la

ciudad y de formalizar sus bordes, promoviendo a la vez el completamiento y la cualificación de la ciudad existente.

- En relación a lo anterior, el enunciado de la necesidad de establecer condiciones para que se produzca la urbanización (colmatación de áreas vacantes, efectiva necesidad de la expansión y la especificación de condiciones de prioridad o diferimiento, según los casos) y de fijar etapas operativas en la urbanización. Vale remarcar, en este mismo sentido, la intención de desarrollar un accionar cauteloso tendiente a no estimular artificialmente la ocupación de áreas de difícil o costosa infraestructuración, ateniéndose a las posibilidades establecidas por las puntas de infraestructura y los equipamientos ya instalados o de factible instalación.
- La declarada intención de constituir a través del banco o reserva de tierra una oferta para la localización de conjuntos residenciales, de modo de capitalizar con sentido público los réditos de la acción municipal y de la obra pública (vivienda social, infraestructuración, etc).
- El énfasis puesto en el proyectar la ciudad desde los grandes temas estructurales (entre los cuales reconoce el ferrocarril, la costa -y la costa portuaria-, el vial jerárquico, las grandes infraestructuras y el borde de la ciudad).
- La declarada decisión de resolver el problema ferro-portuario.
- La firme proposición de actuar sobre el sistema vial jerárquico y la voluntad de proyectar la ciudad desde esta estrategia, utilizando al sistema vial como instrumento de creación y de cualificación de la del espacio urbano.

Esta última es, sin duda, la principal apuesta propositiva de esta instancia de formulación. De hecho, entre todos los temas estructurales que se plantean como ejes del proyecto de la ciudad, éste es el que tiene una propuesta de acción desarrollada con mayor profundidad. Algunos otros, como el proyecto de la costa descansan también fuertemente en el proyecto vial.

Pero mientras el tema vial asume protagonismo absoluto como variable de proyecto de la ciudad, no ocurre lo mismo con algunos de los otros temas estructurales planteados como ejes. El ferrocarril, el puerto y las infraestructuras, por ejemplo, adquieren centralidad en el discurso proyectual sobre la ciudad, pero sólo en el plano declarativo. Su resolución concreta, en términos de proyecto, es depositada en manos de especialistas, cuyas soluciones “técnicas” son adoptadas por el Plan.

Esta apuesta del Plan tiene sin duda que ver con la consideración de las efectivas capacidades de acción del municipio. En este sentido, la cuestión vial está en la esfera de lo que el municipio puede efectivamente manejar (no sólo en términos de proyecto sino de realización). No ocurre lo mismo con las trazas ferroviarias, las áreas portuarias y las grandes infraestructuras, donde es evidente el menor margen de maniobra.⁸

La fuerte apuesta sobre el vial, que se empieza a materializar en obras concretas ya en estos años, va a mostrar luego sus réditos, ya que las operaciones viales sobre la ciudad, vinculadas en algunos casos a proyectos que las trascienden (cual es el caso del recorrido costero), constituyen sin duda el éxito más rotundo y elocuente del Plan.

LA FORMALIZACION DEL PLAN - EL DOCUMENTO DE 1991

El documento analizado consta de dos partes fundamentales:

- *Un primer tomo* denominado **"Puntos de partida para la revisión del Plan"** que trata sobre dos cuestiones esenciales: 1/ los primeros avances producidos en tér-

⁸ Es preciso señalar, sin embargo, en relación a esta cuestión, que aún cuando el margen de maniobra es indudablemente reducido, no es en modo alguno nulo y que siempre será una mejor que la Municipalidad pueda sentarse a discutir los proyectos de organismos extra-municipales para la ciudad con un proyecto propio definido que sin un instrumento de estas características.

minos de diagnóstico preliminar, en la definición de los principios conceptuales del Plan, en la formulación de hipótesis de transformación y en materia de acciones desarrolladas y 2/ la actualización de ciertos aspectos del diagnóstico original.

- *Un segundo tomo* denominado **"Memoria General del Plan"** que trata sobre los objetivos, las decisiones estructurales, las grandes operaciones propuestas (tanto en la escala estructural como en las escalas sectorial y local), los instrumentos de actuación y ciertos programas sectoriales (tierras ferroviarias, infraestructura, asentamientos irregulares y transporte).

LA EXPLICITACION DE LOS PUNTOS DE PARTIDA

En el *primer capítulo* de este documento, se resumen (bajo el título **"Las acciones de planeamiento desde 1983 - Hacia la construcción del Plan"**) las actuaciones desarrolladas, tanto en materia de las definiciones que tienden a constituir el cuerpo del Plan, como de las acciones instrumentales que tienden a materializar algunas de sus estrategias.

Esta presentación comprende, por un lado, una síntesis de las principales definiciones alcanzadas a 1985 (expuestas en el documento **"Diagnóstico Preliminar"**) y de las explicitaciones desarrolladas en el documento de 1987 (**"Jornadas de Divulgación..."**).⁹

Por otra parte, se resumen, bajo el título **"Síntesis de la Actuación"**, las principales iniciativas desarrolladas desde 1983 en relación con la gestión del Plan. Se hace particular referencia a estudios, gestiones, proyectos y normativas especiales desarrollados en el marco de los intereses del Plan.

- **Los Estudios**, que fueron desarrollados mediante convenios con Facultades de la UNR (Ciencias Económicas y Arquitectura) y UTN, estuvieron dirigidos a la indagación de aspectos específicos: industria (estructura, tendencias de localización y relocalización); valuación fiscal de inmuebles; pa-

⁹ En tanto estos documentos ya han sido sintetizados en el marco de este trabajo se omite una nueva referencia a los mismos.

rámetros de calidad ambiental para aplicar al análisis de localizaciones industriales y de efectos ambientales producidos por industrias existentes; Área Puerto Norte (estudio particularizado y proyectos); modelo de evaluación de terrenos para conjuntos de vivienda de pequeña escala e inventario para preservación del patrimonio.

■ **Las gestiones desarrolladas** en pro de la concreción de proyectos del Plan o para la resolución de problemas puntuales se relacionan con: la actualización del Plan Ferro-urbanístico; la creación de entes para la gestión de tierras; el reclamo de derechos de la Municipalidad de Rosario sobre inmuebles que afectan el desarrollo urbano de la ciudad (Gestiones ante el Ministerio de Economía y de Obras Públicas); la clausura de ramales para el trazado de calles y avenidas; la desafección de áreas (por ejemplo: Patio de la Madera); la regularización de la situación de áreas en uso por la Municipalidad (Parque Urquiza y Parque Norte); la construcción de pasos a nivel y bajo nivel y la resolución y terminación del Acceso Sur a Puerto.

■ **Las obras y proyectos** explicitados en relación con la estructura general propuesta por el Plan, pueden ser categorizados de la siguiente manera:

Obras ejecutadas:

- Distintos tramos de la apertura de la Av. de Enlace (entre Bv. Avellaneda y French)
- Distintos tramos de la prolongación de Av. Pellegrini (entre Bv. Avellaneda y Av. Provincias Unidas)
- Distintos tramos de la prolongación de Av. Costanera (entre Ricardo Núñez y Av. Circunvalación)
- Distintos tramos de la prolongación de Bv. Seguí (entre Av. O. Lagos y Av. Provincias Unidas)
- Prolongación de Av. Uriburu entre Grandoli y Acceso Sur a Puerto
- Prolongación de Bv. Avellaneda (entre Bv. 27 de Febrero y Bv. Seguí)

Aprobación de proyectos:

- Apertura de Av. Francia a través del predio de Acindar
- Clausura de las instalaciones de Tiro federal y declaración de utilidad pública del predio
- Recorrido ribereño central (duplicación de traza). Proyecto materializado con posterioridad.
- Definición de una avenida de recorrido costero alto entre Gutiérrez y Av. del Rosario.
- Proyecto del Parque de los Constituyentes. Proyecto materializado parcialmente.
- Proyecto de remodelación Costanera Norte. Llamado a Licitación (Ejecutado a la fecha)
- Remodelación Plaza Sarmiento
- Privatización de la Explotación de la Estación de Omnibus
- Parque del Mercado (Realizado parcialmente a la fecha?)

■ En cuanto a la **Normativa Especial**, se informa sobre la aprobación de las ordenanzas Nros: 4557/88 y 4766/89 (Normas Urbanísticas Particulares para las Áreas Inundables y Normas Urbanísticas Particulares para el Trazado Oficial, respectivamente), la aprobación parcial del Plan particulari-

zado para los terrenos de la ex-fábrica Acindar (Ordenanza Nro 4770/89) y sobre la presentación del Proyecto de Ordenanza sobre Normas para la Localización, Proyecto y Ejecución de Conjuntos Habitacionales.

En el *segundo capítulo*, bajo el título **“La ciudad y el conglomerado del Gran Rosario. Aspectos sociales y aspectos económicos”**, se explicita el diagnóstico que fundamenta las decisiones del Plan. El análisis que se presenta en esta oportunidad está limitado a aspectos demográficos y económicos.

Las principales cuestiones analizadas según la explicitación que se realiza, son las siguientes:

■ El comportamiento demográfico de Rosario en relación a la provincia y el conglomerado en función de datos censales.

■ La localización del crecimiento poblacional a partir del análisis del comportamiento demográfico de las distintas secciones policiales en distintos períodos intercensales. Se identifica una marcada tendencia a la localización sobre el oeste, sur y suroeste de la ciudad.

■ El nivel de las dotaciones en materia de salud y educación, por Sección Policial, en relación a la población asentada y al crecimiento poblacional y de la provisión de infraestructuras (agua, cloacas y pavimentos). La conclusión de este análisis es la verificación de la existencia de dos ciudades: una que comprende el centro y el anillo perimetral: la ciudad interior, con el 50% de la población y niveles dotacionales aceptables; y otra de más reciente formación, identificada con las áreas de transición, de borde o expansión, con deficiente nivel de servicios y escasa infraestructuración (en la cual se asienta el otro 50% de la población).

■ La producción de viviendas en relación al crecimiento demográfico según cuatro modalidades básicas de gestión (mercado inmobiliario, autoconstrucción en condiciones regulares, autoconstrucción en condiciones irregulares y operador público). Conclusión entre 1980 y 1991 se construyeron 43.675 nuevas unidades habitacionales de las cuales el 38,1% corresponde a viviendas financiadas por el Estado (sin diferenciar modalidades ni operadores), 8,8% en villas, el 53% restante corresponde a autoconstrucción regular y mercado inmobiliario (para cita ver pag 23) Según el informe el porcentaje mayor corresponde a la iniciativa pública: el Estado triplica además lo construido en el decenio anterior.

■ La incidencia de la obra pública en los sectores de mayor crecimiento: oeste, sur y sudoeste y el incremento de población en villas en el Sur y en el anillo central, a partir de los datos por secciones policiales.

■ Las demandas y disponibilidades de suelo en relación al crecimiento demográfico, en forma genéri-

ca. La superficie vacante en áreas interiores, de transición de borde y de potencial expansión, a una densidad muy baja (una vivienda por lote) supera las necesidades de suelo para los próximos 10 años (en 1991). Según el documento, esto reafirma que “la expansión del área urbanizada no constituye una condición necesaria para el desarrollo de la ciudad” y confirma el objetivo de “fijación de la planta” enunciado en documentos anteriores.

■ El perfil productivo de la ciudad, considerando básicamente la actividad industrial y, muy genéricamente, la actividad comercial y la portuaria.

En torno a las enunciaciones realizadas en este primer tomo del Plan vale realizar algunas observaciones.

Respecto de la presentación de los avances producidos en anteriores instancias, es necesario señalar que la versión de 1985 no sólo tuvo el valor de “diagnóstico” que se le reconoce en este documento, sino que constituyó, además, una instancia fundamental en la definición del carácter del Plan en términos conceptuales. Al mismo tiempo, es preciso reconocer una cierta sobrevaloración en la importancia de las definiciones alcanzadas en 1987, sobre todo en lo relativo al establecimiento de prioridades de acción, cuando en realidad, salvo en lo referente a la decisión fundamental de operar sobre el vial (decisión que por otra parte, ya estaba enunciada en el documento de 1985) se enuncian más criterios a seguir que definiciones concretas.

La claridad que asume esta estrategia y su consecuente sostenimiento en el tiempo, se hace evidente en la presentación de *las actuaciones desarrolladas en pro del Plan*. Allí se visualiza claramente, a partir de la enunciación de las obras y proyectos desarrollados, el claro predominio que asumen las obras viales, como, así también, la firme orientación de los esfuerzos de gestión a las tratativas con Ferrocarriles Argentinos, a fin de lograr convertir en disponibilidades efectivas tierras ociosas, para la realización de obras estructurales, asociadas en gran medida, a operaciones sobre el vial.

Respecto de *los estudios* explicitados, se hace sin embargo necesario señalar el carácter parcial y fragmentario que asu-

men, en relación a la amplitud y complejidad de temas y problemas asociados a la elaboración de un Plan Director. Existen grandes temas ausentes que hubieran reclamado análisis particularizados, entre ellos el de los asentamientos irregulares, las grandes intervenciones habitacionales, los accesos a la ciudad, las áreas de compromiso con otras poblaciones del área metropolitana, etc. etc. como así también varios sectores comprometidos por proyectos estructurales que, como el área de atravesamiento norte, hubieran requerido de estudios específicos, por ejemplo: la línea de la troncal ferroviaria, el sector aledaño a las intervenciones del nuevo puerto, las áreas periféricas afectadas por las obras de saneamiento de la cuenca del Ludueña, entre otras (y sin pretender agotar el espectro de situaciones).

En relación al *Diagnóstico*, parece necesario realizar como observación general el carácter parcial que asume la explicitación: su clara circunscripción a aspectos sociales y económicos, paralelamente a la debilidad de la interpretación que se hace respecto de la forma física de la ciudad y de su estructura funcional. Se asume, por una cantidad de referencias, que dicha interpretación no estuvo ausente, pero sin duda no asumió una forma sistemática, como la que presentan los aspectos socio-económicos. Esto resulta significativo en un Plan de *ordenamiento físico*. Aún cuando no se considera necesario que el diagnóstico que funda el plan aparezca explicitado formalmente, llama la atención, en tanto se ha optado por hacerlo manifiesto, el desequilibrio que asumen estas cuestiones en su explicitación.

De la consideración de algunos aspectos particulares del diagnóstico explicitado, surgen, por otra parte, las siguientes observaciones:

■ **Respecto del análisis de las tendencias en la construcción del espacio urbano**, parece necesario señalar que:

- La categoría “auto-construcción” requiere una distinción intermedia entre las categorías “auto-construcción en condiciones regulares” (con legalidad técnica y

jurídica) y “auto-construcción en condiciones irregulares” (correspondiente a las villas de emergencia). Esto es, una categoría que represente la auto-construcción con legalidad jurídica pero sin legalidad técnica (sin presentación de planos al municipio), que constituye una modalidad importante en la construcción de la ciudad, sobre todo en los sectores periféricos y que no se está midiendo en este análisis.

- Se engloba en una única categoría todo lo financiado por el Estado, homologando situaciones muy distintas: viviendas completas (FONAVI, por ejemplo), lotes y servicios y vivienda semilla (en el caso del SPV), créditos para compra (BHN) que no suponen construcción de nuevas viviendas, créditos para ampliación o refacción (BHN), que implican el mejoramiento de unidades existentes pero no la incorporación de nuevas unidades.

- Se afirma que el 8,8% de viviendas en asentamientos irregulares no es relevante. Esta es una afirmación sorprendente, sobre todo atendiendo a la cifra absoluta que este porcentaje representa en una ciudad de la magnitud de Rosario. Esta valoración se va a corresponder con la escasa atención que este problema va a merecer luego en el marco del Plan.

■ **Respecto del análisis de la incidencia de la obra pública**, es preciso señalar que no se analiza la impacto de la obra pública habitacional en la ciudad en términos, por ejemplo, de extensión de infraestructuras, del tamaño de los conjuntos, de construcción de equipamiento, de demanda de servicios urbanos, cuestiones que hubieran sido importantes en términos de formulación de políticas para reorientar este tipo de obras y capitalizarlas positivamente en la construcción de la ciudad. Por otra parte tampoco se tiene en cuenta la precisa localización de los asentamientos irregulares, su patrón de ocupación del suelo, sus niveles de infraestructuración y equipamiento, su vinculación con problemas estructurales, ni su relación con componentes de proyecto del propio Plan.

■ **En relación al análisis de las demandas y disponibilidades de suelo**, vale remarcar, para confrontar luego con las

estrategias definidas al respecto, la conclusión de los estudios realizados, esto es “la innecesariedad de la expansión” y “la necesidad de fijar la planta urbana”.

■ **Respecto del análisis de la estructura productiva**, sólo se analizan industrias por tamaños, sin indagar respecto de formas productivas específicas y sus necesidades de espacio, ni sobre potencialidades de desarrollo (nuevas formas productivas o comerciales que pudieran surgir o se manifestaran en forma incipiente). No existen hipótesis sobre el desarrollo posible de la actividad económica en la ciudad.

LA MEMORIA GENERAL DEL PLAN PRESENTACION DE CONTENIDOS

Como ya se anticipara, este tomo contiene la enunciación de los objetivos, la explicitación de las decisiones estructurales, la presentación de las grandes operaciones propuestas (tanto en la escala estructural como en las escalas sectorial y local), el enunciado de los instrumentos de actuación y de ciertos programas sectoriales.

Dada la compleja estructura que asume la explicitación del Plan, se ha optado por presentar, en primer lugar, y como material de referencia del análisis posterior, una *síntesis de los principales contenidos*, en el orden en que han sido formulados, para luego realizar las observaciones pertinentes sobre todo el bloque del documento.

LA DEFINICION DE LOS PRINCIPIOS DE ACTUACION

En el **Capítulo 1**, bajo el título “Los objetivos programáticos” se explicitan el rol del plan, sus presupuestos, los objetivos, los mecanismos para su actualización y revisión y la estructura interna del documento.

El rol del Plan

En la introducción a este capítulo se intenta definir el sentido del Plan como instru-

mento de actuación, su rol en la construcción de la ciudad, su colocación respecto del Plan que reformula (el del año 68) y su carácter.

El Plan se presenta como *“un contrato social”* (que establece democráticamente las reglas de juego que rigen la construcción de la ciudad) y como un “compromiso”.

También como un plan que reformula el paradigma de desarrollo que orienta los lineamientos del Plan del 68: que reemplaza el concepto de crecimiento, basado en la expansión sin límites y la sustitución en áreas consolidadas, por el de “mejoramiento de las condiciones de vida”, basado en la “valoración y el aprovechamiento de las estructuras físicas existentes”

Un Plan que asume un rol activo (propositivo), que “además de identificar los problemas, avanza en el análisis, la propuesta y la producción de oportunidades, las posibilidades y los modos de intervención en la ciudad”.

Un Plan que “define políticas y programas de acción, actuando sobre las determinantes y anticipándose a los hechos”: definición de políticas relativas a saneamiento, dotación de equipamiento y servicios como también de apoyo a la producción.

El PD como instrumento del Plan de Gobierno Municipal que permita “la recolocación institucional del Municipio” frente agentes externos posibilitando articular la acción de diversos agentes públicos y privados y jugar un rol activo en la relación con otros municipios y comunas del conglomerado.

Los presupuestos del plan

El Plan articula su propia explicitación de presupuestos (o lo que se podría definir como los conceptos de partida) en torno a tres cuestiones que, según se afirma, *“estaban ausentes o no claramente asumidas en el Plan Regulador Rosario”*: 1/ la interpretación de la “ciudad real”, 2/ el tipo de Plan que se pretende construir y 3/ la consideración de la dimensión metropolitana.

- El Plan conceptualiza la **“ciudad real”**, a partir del reconocimiento de:
 - La base productiva de la ciudad, lo que supone priorizar el criterio de recuperar el rol productivo antes que al principio de separación funcional de los usos, cuando se trata de definiciones sobre ferrocarriles, uso de la costa y áreas industriales,
 - Los agentes intervinientes en la construcción de la ciudad, lo que supone aceptar la articulación público privado y no pretender imponer áreas de actuación diferenciadas para la esfera pública y privada; supone además “identificar las modalidades de gestión con mayor incidencia en los procesos de construcción urbana y reflejar

tal situación en la definición de políticas de actuación y de la normativa específica”

- La naturaleza de las operaciones de urbanización (trazado infraestructuración y edificación), concebidas en la normativa vigente como operaciones no coincidentes promueven la urbanización discontinua desde el punto de vista territorial y temporal. El Plan afirma en cambio concebirlas unitariamente en la formulación de programas de actuación para los distintos distritos.

- Respecto del **tipo de Plan** que se propone se afirma:

- su carácter **activo** (propositivo). Un Plan que *“define políticas y programas de acción, actuando sobre las determinantes y anticipándose a los hechos”*: definición de políticas relativas a saneamiento, dotación de equipamiento y servicios como también de apoyo a la producción.
- su carácter **programático**, lo que supone *“un conjunto de principios y reglas que orientan la acción de los actores”* que producen y usan el espacio urbano, un Plan que no intenta controlar procesos imprevisibles a partir de la fijación de parámetros sino que *“establece políticas y cursos de acción”* en relación a procesos existentes o que se pretende inducir, *“alcanzando mayor precisión programática en las áreas afectadas por las decisiones del Plan”*
- su carácter de **instrumento de gestión**, el plan como elenco de instrumentos de actuación. El PD como instrumento del Plan de Gobierno Municipal. Un plan que define modalidades de actuación, responsabilidades en la creación y manutención de espacios, mecanismos para la participación privada, etc.
- su carácter **dinámico**, a partir de la fijación de mecanismos de seguimiento, actualización, eventual revisión, como así también para la elaboración de instrumentos de actuación.

- Con referencia a la **coordinación interjurisdiccional**, el Plan declara su modernidad (*“manera actual”* / *“manera contemporánea”*) en la concepción del planeamiento intermunicipal. Al respecto propone para la planificación y ejecución de obras y servicios de interés común a través de *“mecanismos de participación de los directos interesados en las distintas áreas de gobierno ... tendientes a la complementación y asistencia recíproca”*. Enuncia a continuación un proyecto (Parque Sur) y una serie de problemas que comprenden a más de una jurisdicción. Afirma: *“el Plan Director avanza enunciando una serie de políticas que deberían ser consideradas conjuntamente entre todas las localidades involucradas”*.

Los objetivos del Plan

El Plan formula como objetivos generales: la recuperación del rol productivo, el control del proceso expansivo, la superación

de deficiencias de accesibilidad y el re-equilibrio de las áreas periféricas.

- La recuperación del rol productivo: a partir de “optimizar las ventajas comparativas que Rosario presenta en tanto enclave regional de intercambio de transporte vial-ferroviario-fluvial”. Se plantea “reformular las políticas a seguir respecto de las componentes estructurales de la ciudad que definen y acentúan su rol productivo”: FFCC, puerto y accesos regionales.
- El control del proceso expansivo: Se reconoce la disponibilidad de tierra vacante en la ciudad interior y se promueve su completamiento. Se establecen, además, las áreas mejor predispuestas para la extensión de la ciudad, teniendo en cuenta demanda real de tierra urbanizada o urbanizable, las condiciones de equipamiento e infraestructuración, el crecimiento poblacional y la orientación locacional de los últimos años.
- la superación de deficiencias de accesibilidad:
- el re-equilibrio de áreas periféricas

LA DEFINICION DE POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE ACTUACION. LOS GRANDES EJES QUE ARTICULAN EL PLAN.

En el **Capítulo 2**, bajo el título: “*La estructura general del Plan*”, se explicitan los que podrían definirse como los núcleos decisionales del Plan, *los grandes temas o problemas* en torno a los cuales se precisaran los lineamientos que articulan la estructura del Plan. Esta explicitación se realiza en los siguientes términos:

“La estructura del Plan director descansa en las siguientes cuestiones:

- *La fuerte vocación transformadora que se les adjudica a los hechos y sistemas primarios, sobre los que potencia los objetivos y las ideas de su programa urbano vital*
- *La búsqueda de nexos y relaciones a establecer entre los nuevos desarrollos y la ciudad construida*
- *La valorización de piezas o territorios expectantes de urbanidad como oportunidades para la transformación de la ciudad.”*

“Estas cuestiones corresponden, concretamente, a:

- *Las componentes estructurales y la accesibilidad*
- *Las áreas de oportunidad*
- *La ciudad construida*
- *La fijación de la planta urbana*
- *Las políticas sectoriales.”*

En este enunciado, la primera parte puede entenderse como una combinación entre una declaración de principios y una ampliación del listado de objetivos, mientras

que la segunda, correspondería al enunciado de las grandes cuestiones abordadas por el Plan. Los temas que son objeto de definiciones por parte del Plan.

Aun cuando no queda clara la correspondencia entre ambos fragmentos del enunciado, podría asumirse que el primer paquete corresponde a los criterios más generales de actuación, los principios rectores del Plan, que encontrarían oportunidad de realización en la formulación de estrategias más específicas definidas en torno a las cuestiones listadas en el segundo paquete. Según el documento, estas serían las cuestiones que ordenan la estructura del Plan, aunque, como veremos posteriormente, la estructura del Plan puede admitir otras lecturas.

Sí aparecen en cambio, como *los temas y problemas* que son objeto de definición de las políticas del Plan, tal como se explicita a continuación.

El Plan define sus grandes lineamientos en función de los cinco grandes temas (o cuestiones), ya enunciados. Lo hace en los siguientes términos:

■ Las componentes estructurales y la accesibilidad

El Plan reconoce como componentes primarias:

- al sistema costero (no portuario): respecto del cual fija **proyectos y acciones** concretas, en tanto lo reconoce como oportunidad de formalización de la ciudad y de reivindicación de su rol público-recreativo de carácter micro regional,
- al sector portuario: al que define como área de **reconversión** vinculada al interés de recuperación del rol productivo de la ciudad,
- al sistema ferroviario: Propuesta de **reordenamiento** del sistema - planes de transición, para concretar una llegada eficiente al puerto y resolver desconexiones urbanas,
- al sistema vial. Plan Vial. Conjunto de operaciones estructurales que tienden a optimizar conexiones y condiciones de accesibilidad. Factor de calificación territorial. Rol motor del desarrollo,
- al sistema de verde urbano y espacios libres. Define sólo una estrategia general (en términos de criterios a aplicar en el diseño de una estrategia concreta). El plan reconoce tres escalas a las que asigna políticas diferenciadas (1/ grandes parques regionales y verde periférico, 2/ fajas y corredores verdes a crear más parques urbanos existentes y vial jerárquico, 3/ parques, plazas y espacios verdes menores) y del carácter sucesivo y progresivo de su consolidación en el tiempo. El Plan se ocupa preferentemente de la segunda escala, estableciendo el concepto de “reserva verde en área de valor programático vinculando ... la transformación de ciertos

componentes estructurales -FFCC y puerto- a la creación de parques y corredores verdes”); y

- a los sistemas infraestructurales (sin desarrollo en este capítulo)

■ Las áreas de oportunidad

El Plan define a estas áreas como “porciones circunscriptas del territorio urbano que poseen un valor estratégico en la recualificación de la ciudad y de sus partes” y las clasifica en áreas de valor programático y áreas de ordenamiento especial.

- **Las áreas de valor programático** son definidas como áreas de “interés urbanístico en la estrategia de transformación de la ciudad, sujetas a formas de gestión flexible. Respecto de ellas “se generan fórmulas novedosas de proyecto, gestión y ejecución, que prevé la participación de agentes ... en un sistema de concertación”. No se considera adecuado modelizar para estas áreas normas de ordenamiento o regulación fijas “porque supone desconocer los verdaderos procesos a que están sometidas”. Se las clasifica en:

- **estructurantes:** vinculadas al sostenimiento y desarrollo de la base productiva de la ciudad.
- **intermedias:** asociadas a problemas estructurales de accesibilidad y atravesamiento.
- **sectoriales y locales:** oportunidades para la transformación interior de partes o sectores.
- **Las áreas de ordenamiento especial,** abarcan “un ámbito mayor que las anteriores y están sujetas a procesos de transformación heterogéneos” que requieren de operaciones de completamiento y urbanización que exigen estudios previos a la definición de una normativa específica. Partes de ciudad donde es preciso fijar un orden físico y funcional. Se clasifican en:
 - **áreas de reforma o completamiento interior:** áreas consolidadas que requieren reordenamientos y completamientos fragmentarios.
 - **áreas de reestructuración del borde y potencial extensión** de la planta urbana: “áreas que requieren operaciones urbanizadoras públicas o privadas para su posterior incorporación, de manera calificada, a la estructura propuesta por el Plan”.

■ La ciudad construida

Objetivo primordial: optimización del uso de la ciudad existente, procurando el equilibrio tanto en las condiciones de accesibilidad como en la prestación de servicios y en la dotación de infraestructuras. Se plantea: el completamiento de las áreas con mayores recursos invertidos, el establecimiento de prioridades en las áreas con mayores carencias, mantener y promover el carácter significativo y la concentración de servicios en las áreas centrales “no abandonando, por consiguiente, la recualificación de dichas áreas” e incorporar progresivamente nuevos factores de centralidad.

El Plan identifica dos situaciones diferenciadas, según el “estadio del proceso de construcción” que

demandan “la aplicación de estrategias estructurales diferenciadas”.

La ciudad interior: áreas con servicios e infraestructuras completas, elevada consolidación (aunque con distintos niveles de densidad), escaso suelo vacante, sujeta a procesos de sustitución puntuales (edilicia o de usos). Para las distintas partes que la componen se indican políticas diferenciales: *preservación, completamiento o recualificación*. Se asume su heterogeneidad, se retoman los tipos y densidades que la caracterizan y no pretende superponérsele un modelo ideal.

Las áreas de transición: “áreas con servicios e infraestructuras incompletos, edificación y usos no intensivos, niveles medios y bajos de consolidación y suelo intersticial vacante”. Se las define como áreas de completamiento y consolidación prioritarios, se establecen políticas de *completamiento de servicios e infraestructuras* para su conversión en ciudad interior.

■ La fijación de la planta urbana

“La ciudad presenta aún grandes áreas interiores incompletas como resultado de un proceso urbanizador abusivo e inorgánico. La situación se agudiza en las áreas de borde periurbano compuestas por tejidos inconclusos y discontinuos, con grandes vacíos expectantes y graves carencias infraestructurales”. El Plan se plantea al respecto “la fijación de la planta urbana y la construcción de un nuevo frente para la ciudad” es decir “un borde para la estructura urbana existente que a la vez actúa como soporte del potencial crecimiento de la planta”.

Pero a la vez afirma que “los nuevos crecimientos no pueden ser prefigurados de antemano, ya que se producen como respuesta a demandas y oportunidades de diversa índole y sin continuidad en el tiempo y por lo tanto poco previsibles”, se plantea en cambio el crecimiento como incorporación de calidades de vida urbana digna a exigir al urbanizador.

Se identifican, al respecto aquellos sectores que pueden asumir el carácter de áreas de oportunidad por su estado actual, por sus disponibilidades y por la presencia de elementos organizadores, y se los clasifica en:

Áreas de borde: Áreas con servicios e infraestructuras incompletos o nulos, trazados indefinidos y edificaciones aisladas. Política: *completamiento y reestructuración del borde*. “Localización de grandes usos -conjuntos habitacionales, iniciativas comerciales o productivas de magnitud considerable- que actúan como control morfológico y funcional de la expansión urbana y que poseen cierta autosuficiencia respecto de su relación con otras escalas y dimensiones del tejido urbano”.

Áreas de potencial expansión del borde de la planta urbana: Áreas caracterizadas por la presencia de grandes parcelas con usos de tipo rural o semirural intensivo, grandes instalaciones de tipo productivo, o conjuntos habitacionales, de urbanizaciones aisladas con carencias infraestructurales sin ocupación o con ocupación incipiente, trazados incompletos o con problemas de accesibilidad al

sistema vial primario. Fija algunos objetivos a tener en cuenta en la definición de trazado oficial.

■ La políticas sectoriales

Se realiza acá una definición no ortodoxa de lo sectorial: "Se contemplan bajo esta forma las acciones u operaciones que reúnen las siguientes condiciones: remiten a las componentes estructurales sobre las que se apoya la estrategia de transformación del Plan, a inversiones destinadas a la ejecución de obras para satisfacer demandas sociales, a la gestión de la autoridad municipal, al conjunto de acciones que apuntan a la transformación de la ciudad".

"El punto de partida para la consideración de un conjunto de acciones como política sectorial es entonces el tipo de acción a implementar, la inversión a realizar y su vinculación con las componentes estructurales y no los responsables de la inversión que la acción demanda ... es independiente de si la inversión está a cargo del operador público o del operador privado ... se refiere a aquellas acciones urbanísticas que comprenden ejecución de obras de infraestructura, dotación de equipamientos (incluidos espacios verdes) o la construcción de viviendas de acuerdo a planes de gestión y/o financiación pública". El Plan distingue dos grandes grupos que significan propuestas de acción con distintos niveles de elaboración y resolución:

a/ las que contemplan operaciones referidas a partes o áreas de la ciudad vinculadas a componentes estructurales, las cuales constituirán áreas de proyecto particularizado. Dentro de este grupo ubica las decisiones relativas a las *tierras ferroviarias* y a los *asentamientos irregulares*.

b/ las que contemplan acciones de carácter puntual y no constituyen en sí mismas un área de proyecto. Ubica en este grupo a las *obras de infraestructura* (para las cuales se remite a planes de distrito) y al *transporte público* (remite a la posterior elaboración de un plan específico).

LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACTUACIÓN

En el **Capítulo 3**, bajo el título "*Descripción de las operaciones estructurales*", se enuncian las transformaciones propuestas para la ciudad, entendida en su dimensión integral: las grandes operaciones a escala urbana. (ESQUEMAS 2,3,4 y 5)

Las transformaciones estructurales para la ciudad se organizan en siete grandes operaciones:

- La recuperación del frente costero
- La reconversión portuaria
- La sutura interior
- La redistribución de la centralidad
- La consolidación de la ciudad existente

- La construcción de un nuevo frente
- La protección del verde y de las áreas naturales
- **La recuperación del frente costero**

Con esta operación se pretende compatibilizar el uso productivo de la costa con las potencialidades recreativas y turísticas a nivel microrregional, aprovechando sectores liberados de la actividad portuaria. Para ello el Plan define dos sectores de actividad portuaria (que serán considerados en el marco de la siguiente operación) y define tres sectores de recuperación de uso según características topográficas, paisajísticas y de potencialidad de uso: la costa norte, la costa central y la costa alta sur.

La costa norte es entendida como costa recreativa y se indican una serie de operaciones destinadas a potenciar y perfeccionar su actual uso, completamiento del recorrido vial-peatonal, optimización del equipamiento recreativo, reordenamiento de usos y recuperación de áreas para el uso público.

La costa central es sector de reconversión a partir de liberación de usos portuarios y ferroviarios. Su destino polo de atracción de escala microrregional. Comprende instalaciones turísticas, culturales y comerciales.

La costa alta sur supone, en correspondencia con el uso portuario en la costa baja, la materialización de un recorrido costero alto que une la Isla del Saladillo con el Parque Urquiza y el reordenamiento de los usos existentes.

Para todos los tramos se enuncian las acciones pertinentes.

■ La reconversión portuaria

Se propone la revisión de lo previsto por el Plan Regulador a partir de la propuesta de la Comisión especial para el Estudio Integral de la Problemática del Puerto de Rosario. El Plan apoya la creación de la "Corporación Puerto Autónomo Rosario (con administración local y participación comunal). Objetivo del Plan: recuperación del área de puerto existente con posibilidades operativas y optimización de la capacidad portuaria. Revisa el desmantelamiento propuesto por el Plan Regulador para el sector ferropuerto norte y su destino a grandes operaciones inmobiliarias (que aparecen hoy como de difícil concreción). Define por lo tanto dos sectores de puerto vigentes:

1/ La zona de reconversión sur: una zona de carga general (sólidos o graneles líquidos), una zona de containers, una zona de radicación de industrias con muelles para importación y exportación. No se requieren obras de accesibilidad.

2/ La zona de reconversión norte: puerto limpio de carga general con playa de containers integrado a parque. Requiere obras para el mejoramiento de la accesibilidad Ejes E-O hasta Avenida de Enlace y Circunvalación, la racionalización de las instalaciones ferroviarias y la recuperación de áreas para uso público.

■ La sutura interior

Esta operación tiende a resolver la profunda desarticulación que se verifica en la ciudad asociada a dos grandes rupturas E-O (a partir de la troncal N-S) y N-S a partir del área de maniobras ferroviaria

que separa el centro del norte de la ciudad. Esto supone resolver la accesibilidad funcional y reordenar áreas urbanas que carecen de organización y consolidación. *“El programa para generar esta operación de sutura se apoya en el reordenamiento y la reconversión de los mismos elementos que produjeron el aislamiento”* para ello se propone que paralelamente a su función ferropuertuaria soporten un sistema de implantaciones de servicios a escala urbana. Dos grandes operaciones:

1/ La conexión E-O: La sistematización de la troncal ferroviaria.

Se adopta la propuesta del Plan Ferrouurbanístico. Espina verde. Gestión compartida con participación municipal en decisiones estructurales. Convenio por el cual la empresa ferroviaria construye las obras no ferroviarias y las transfiere al municipio mediante mecanismo de recuperación gradual y parcial de la inversión. Se establecen:

- obras ferroviarias básicas (vías, enlaces y remodelación de la estación)
- obras viales básicas (Felipe Moré, calles paralelas, atravesamientos a distinto nivel sobre arterias primarias)
- obras básicas de equipamiento (parque lineal, forestación, preservación tierras municipales para localización de vivienda y equipamiento, Plaza Echesortu y
- reordenamiento general (realojamiento asentamientos irregulares, completamiento trazados de borde e instrumentación normativa)

2/ La conexión N-S: El reordenamiento del área ferropuertuaria.

El Plan pretende resolver con esta operación las siguientes cuestiones: discontinuidades morfológicas y funcionales y desequilibrios cualitativos introducidos por el atravesamiento ferroviario, problemas de accesibilidad e interrupción del sistema vial ribereño, la transformación del rol de las componentes infraestructurales y productivas del sector. Para ello propone como principales acciones:

- Un programa de redimensionamiento y concentración de las instalaciones ferroviarias, con liberación de áreas incorporables parcialmente al mercado inmobiliario (cesión, venta o alquiler), acompañada de definiciones acerca de la normativa de uso y edificación y de los accesos y circuitos interiores.
- Un programa vial programado en tres fases que comprende aperturas de vías, remodelaciones y ensanches. Entre las obras previstas se destacan la duplicación del túnel Escalada, la apertura de Av. Francia hacia el norte, la implementación ex-novo de la Av. Tres Vías como acceso E-O a Puerto Norte, la continuación del Paseo Ribereño y la construcción de dos viaductos elevados.
- Un programa de equipamiento. Incorporación de áreas de Parque Público a partir del redimensionamiento del área ferroviaria, el destino de tierras para servicios administrativos portuarios y puntos de acceso público a la costa.

■ La redistribución de la centralidad

La centralidad se asocia a factores de condición y situación. Se relaciona con la presencia de transporte, infraestructura, equipamientos básicos y complementarios y accesibilidad. Históricamente *“el sistema vial primario es el soporte de un modelo estructural caracterizado por subcentros barriales alternativos al Área Central”*. Para la difusión de este modelo a otras áreas de la ciudad se apuesta al carácter organizador del vial tanto en términos funcionales como morfológicos. Las principales líneas de esta operación son: la reproposición del proyecto del sistema vial primario según un concepto de equidistribución; la prolongación del sistema de boulevares de ronda (Pellegrini-Oroño; 27 de Febrero-Francia; Seguí-Avellaneda; Uriburu-Pcias Unidas); el completamiento circuitos de accesibilidad primaria en áreas aisladas (Av. de Enlace, Sorrento, Newbery y Baigorria en el Norte; Wilde y Camino Nuevo a Funes en el Oeste; Circuito Costero Alto y prolongación de San Martín en el Sur) y la resolución de suturas interiores: atravesamientos E-O y N-S

■ La consolidación de la ciudad existente

La consolidación de la ciudad existente comprende dos grandes tipos de operaciones: Las operaciones de recualificación y completamiento de la ciudad interior y la definición de políticas para las áreas de transición.

1/ Las políticas para la ciudad interior:

El Plan afirma que la ciudad interior registra situaciones diferenciadas que requieren de políticas específicas:

- **áreas estables**, consolidadas con distintos niveles de densidad (Barrio Martín, Alberdi, Fisherton, Ex Saladillo) - políticas de preservación de valores ambientales y urbanos y de control de nuevos procesos de sustitución.
- **áreas menos consolidadas** con accesibilidad, equipamientos e infraestructuras aceptables (Tiro Suizo, Carlos Casado, Barrio Belgrano) - políticas de recualificación y completamiento de infraestructuras.
- **periferias internas**, sectores aislados por barreras o que han sufrido procesos de cambio de uso, poseen condiciones de deterioro edilicio, viviendas abandonadas, presencia de asentamientos irregulares, pero tienen buenas condiciones de accesibilidad e infraestructuración (áreas próximas Ciudad Universitaria, Acceso Sur, Estación Rosario Norte y el Barrio Refinería) - áreas de potencial renovación urbana.
- **área central** - política diferencial que pretende: el mantenimiento del carácter polifuncional, la preservación del patrimonio artístico y arquitectónico, el ordenamiento del tránsito automotor y del transporte público y la creación de circuitos peatonales

Estas políticas encontrarán su descripción pormenorizada en el Código Urbano. En función de las mismas se desagregan (en el Capítulo 4) las operaciones en la escala sectorial y local.

2/ Las políticas para las áreas de transición

Áreas con ocupación plena o semiplena con graves carencias infraestructurales y de servicios, en algunos casos inundables. Se pretende que puedan alcanzar la categoría de ciudad oficial. Se plantea:

- **La consolidación del sur**, con dos subsectores diferenciados en el extremo sur de la ciudad al E y al O del FFCC a Buenos Aires. a/ saneamiento de áreas inundables, Proyecto Parque Regional Sur y dotación de infraestructuras y equipamientos. b/ completamiento y ensanche Oroño y estímulo al completamiento de áreas vacantes.

- **La reestructuración y el completamiento del suroeste**, sector con grandes demandas de cualificación y potencialidades estructurales (cruce del sistema de boulevares). Se establecen dos subsectores al E y al O de la futura Troncal ferroviaria.

a/ Operaciones estructurales parcialmente ejecutadas (27 de febrero entre Avellaneda y la Troncal; Avellaneda paralela a la troncal; Cruce Seguí - troncal; Proyecto de continuidad de Av Francia; implementación del proyecto de Troncal Ferroviaria). Esto se complementa con el completamiento de áreas vacantes con trazado oficial y con el realojamiento y reordenamiento de asentamientos irregulares.

b/ Operaciones estructurales: prolongación de 27 de Febrero y Seguí, implementación del proyecto de Troncal Ferroviaria. Esto se complementa con el completamiento de áreas vacantes con trazado oficial y con el realojamiento y reordenamiento de asentamientos irregulares.

- **La reurbanización del oeste**. Comprende situaciones diferentes. Por un lado, dos áreas en el sur del oeste, con urbanización incompleta, donde define como operaciones la implementación del camino a Funes, el reordenamiento del área de conjuntos y el completamiento del cuadrante SO de Barrio Belgrano. Por otra parte, dos áreas con demandas de saneamiento, de redefinición parcelaria, de ocupación y de usos (Empalme Graneros y el sector adyacente al oeste de Circunvalación, respecto de los cuales no fija políticas ni acciones).
- **La recualificación del norte**. Comprende un sector al oeste dentro de los límites de Circunvalación. Operaciones Implementación de Av de los Granaderos, Baigorria, Superí, reordenamientos de espacios públicos capitalizando el área de La Cerámica y reordenamiento de asentamientos irregulares.

■ La construcción de un nuevo frente

Esta estrategia implica la reestructuración de sectores de borde y la incorporación de nuevos sectores para completar la forma urbana. Propone los siguientes ámbitos territoriales de actuación:

- **La cuña viaria del norte**: Extremo norte de la ciudad entre Autopista a Santa Fe, Circunvalación y FFCCMB. Se pretende completar la ciudad en un sector actualmente aislado por grandes componentes urbanas. Operación de extensión, que se basa en preservar grandes áreas existentes para operaciones de urbanización

que excluyan el loteo tradicional. Las acciones en las que se apoya esta operación son: la resolución de dos nudos viales, un sistema de ronda perimetral al sector, la ejecución paulatina de trazados, la disposición estratégica de cesiones de espacios verdes (en relación al vial primario), la preservación del área para grandes usos de carácter mixto: conjuntos de vivienda de baja densidad, clubes, mercados.

- **Los ejes organizadores del noroeste**. Comprende *“distintos sectores de potencial extensión o configuración del borde urbano hacia el noroeste ... que quedan agrupados en relación a dos ejes principales sobre los cuales se apoyan las operaciones”*. El eje Sorrento-Newbery y el eje Mendoza-Nuevo Camino a Funes. Las operaciones sobre estos dos grandes ejes tienen condición de *“diferidas hasta tanto se produzca el saneamiento definitivo del Arroyo Ludueña y las áreas inundables”*.

El eje Sorrento - Newbery (borde de la ciudad sobre el Parque de los Constituyentes). En relación a la Avenida Sorrento se plantea como política la progresiva urbanización y el completamiento preferentemente por grandes componentes urbanos: preservación de mayores áreas existentes para localización de vivienda (de construcción pública o privada) de densidad media o alta, áreas verdes para usos productivos o semi-productivos. Se detallan acciones sobre el vial. En relación a la Av. Newbery, la política del Plan es el reordenamiento y completamiento de la vivienda masiva. Supone la remodelación de Newbery, parquización del borde del Ludueña incorporando un sistema de boulevares y la preservación de grandes parcelas para operaciones unitarias de subdivisión y construcción de viviendas. La zona próxima al Aeropuerto está destinada al uso recreativo o residencial en parcelas de gran tamaño (countries, clubes) y las acciones previstas son el mejoramiento de accesos al Aeropuerto, la parquización del borde oeste del Ludueña con su boulevard y el completamiento progresivo de trazados.

El eje Av. Mendoza. Comprende sobre Mendoza hacia el oeste, un área con desarrollos de vivienda pública, instalaciones productivas y grandes equipamientos (mercado, instalaciones deportivas) y sobre el Nuevo camino a Funes, una serie de urbanizaciones por loteo con ocupación dispersa y algunas grandes instalaciones recreativas de carácter privado. Sobre la primera zona se indica el completamiento mediante la urbanización de áreas libres, reorganizando el trazado, los espacios verdes y los equipamientos. A la segunda zona se le asigna el rol de residencial-jardín, preservando los grandes usos recreativos.

- **La diagonal industrial del oeste**. Este ámbito de actuación supone operaciones sobre dos grandes ejes: La operación sobre Godoy oeste. Consolidación del rol productivo como polígono industrial y desaliento de localización residencial y la operación sobre Seguí oeste, con asignación de uso residencial masivo.

- **El arco periurbano del sur. que comprende tres áreas de operaciones fundamentales:** la operación Francia sur, la operación O.Lagos sur y la operación Las Flores norte y sur.

Si bien en esta síntesis se han desarrollado más extensamente las dos primeras operaciones (la cuña norte y los ejes del noroeste), es preciso señalar que los otros sectores están desarrollados con el mismo nivel de detalle. Todas las operaciones indicadas están apoyadas en acciones sobre el viario (apertura o ensanche), suponen la preservación de las mayores áreas existentes para la localización de intervenciones de vivienda con distintas densidades (y/o grandes usos) y comprenden la disposición estratégica de cesiones de espacios verdes en relación al vial primario.

■ La protección del verde y las áreas naturales

La estrategia del Plan en relación al verde urbano es definir un sistema conceptualmente continuo a partir de integrar áreas periurbanas, de recuperar el verde público existente, y de prever la incorporación de nuevas áreas. Se crea la categoría de “verde programático” de creación futura, sobre “*áreas de interés urbano sujetas a transformación o redimensionamiento de su rol original*” (fundamentalmente áreas ferroviarias). Se diferencian las siguientes categorías de operaciones:

1/ Referidas al sistema de verde urbano

- La creación de nuevos parques públicos (Italia, H. Irigoyen, España, etc.), la recuperación y el reordenamiento de los existentes (Independencia, Urquiza, balnearios).
- La previsión de parques públicos programados sobre áreas ferroviarias a liberar
- La preservación de grandes equipamientos verdes públicos de dominio privado (indicación de controles normativos para regular cambios de usos)

2/ Referidas al sistema de verde territorial

- Definición de parques de carácter y uso territorial (Parque regional Sur y Bosque de los Constituyentes)
- Definición de áreas de reserva natural sobre cuencas arroyos Saladillo y Ludueña, sobre áreas forestadas y usos rurales.

3/ Referidas al sistema ecológico general

Definición de normativas de ocupación en áreas sin desagües cloacales, establecimiento de un programa de control de residuos sólidos, implementación de una normativa de contaminación atmosférica y acústica.

LA DEFINICION DE ACCIONES CONCRETAS

En el **Capítulo 4**, bajo el título “*El sistema vial y el Plan de la transformación*”, se detallan: la estrategia sobre el vial, el plan de transformación en las escalas sectorial y local (la individualización de áreas de valor programático) y la delimitación y caracterización de áreas de tejido homogéneas.

■ Respecto de la estrategia sobre el vial se definen:

- Una categorización de las vías según su jerarquía y rol funcional (vías urbano-regionales, vías urbano-primarias y vías urbano-secundarias) y según características físicas y operaciones a producir (vías existentes - vías a remodelar o de nuevo proyecto).
- Una serie de definiciones tendientes a la implementación del Plan Vial, se detallan al respecto las operaciones referidas a:
 - Los sistemas del área norte
 - Los sistemas del área oeste
 - Los sistemas del área central y del área sur

Para todos estos sectores se definen: las grandes operaciones estructurales a las que queda vinculado el sector (recuperación de la costa, sutura interior, etc, según los casos) y el rol que juega el vial en dichas grandes operaciones. Se definen además: los sistemas primarios y los sistemas secundarios en áreas de potencial expansión (ejes estructurales de desarrollo).

■ Respecto del plan de la transformación en la escala sectorial y local, se definen fundamentalmente las áreas de valor programático sujetas a la definición de programas y proyectos especiales (que no se definen en esta oportunidad) y que se integran a las disposiciones que se definirán en relación a los Distritos Regulares. Sólo se enumeran algunas (a título indicativo) en el marco de las siguientes categorías:

- áreas de reconversión funcional
- áreas de reordenamiento
- áreas de remodelación o de nuevo proyecto
- áreas de preservación, mantenimiento y consolidación

■ Respecto de las áreas homogéneas, se precisan en primer lugar los criterios para su definición: su estado de hecho (rol, condiciones de accesibilidad, usos, caracterización morfológica y grado de consolidación). Constituyen la base para la definición de distritos regulares. Se las presenta según su pertenencia al sector norte, oeste o sur de la ciudad. Se definen separadamente aquellas que pertenecen a las áreas intermedias y al área central. En cada caso se definen: sus límites, una caracterización de sus rasgos fundamentales de uso y ocupación, una identificación de los hechos urbanos significativos que contiene y una caracterización de la vocación que les reconoce el plan o del rol que les asigna.

Salvo las indicaciones referidas al sistema vial, que aparecen netamente definidas (aunque con menos nivel de detalle que en el documento de 1987, cuyas definiciones se mantienen, asumiendo, en este documento, un carácter más esquemático en su presentación), las demás indicacio-

nes de este capítulo son genéricas, definen categorías y sólo enumeran a título indicativo, situaciones representativas de las distintas categorías. Luego, en el capítulo 8, se va a ejemplificar la definición de estas cuestiones sobre el sector norte de la ciudad.

LA DEFINICION DE LOS MECANISMOS INSTRUMENTALES

En el **Capítulo 6**, bajo el título “Los instrumentos de actuación y los mecanismos de gestión”, se definen conceptualmente los distintos instrumentos de actuación (distritos regulares, planes especiales, planes diferenciales, planes de intervención unitaria y proyectos unitarios) y se enuncian algunos instrumentos de gestión de posible aplicación.

Con referencia a los **Instrumentos de Actuación urbanística** se definen las siguientes figuras:

- **Distritos regulares** (en áreas de ordenamiento normativo). Se establece que los mismos implican la definición de las siguientes cuestiones:
 - políticas de regulación genérica para distintas situaciones registrables en cada distrito
 - perimetración de zonas de regulación diferencial (indicadas en el Plano del sistema vial y Plan de la transformación sectorial y local como áreas de estudio particularizado)
 - perimetración de áreas de valor programático de escala sectorial o local
 - la definición de políticas de vivienda desde una perspectiva urbana (Ordenanza de Conjuntos Habitacionales) y de políticas para los asentamientos irregulares
 - La catalogación de edificios o conjuntos urbanos a conservar o proteger
- **Planes especiales** (Áreas de ordenamiento especial para la reforma o completamiento interior) comprende tanto a áreas de transformación del tejido (microcentro), como a áreas de proyecto unitario (Estación Unica - Troncal) o como operaciones de completamiento y rehabilitación edilicia (Costa Alta Sur).
- **Planes diferenciales** (en áreas de ordenamiento de borde y potencial extensión), abordan la coordinación del proceso de urbanización por operaciones de completamiento y extensión. Fija los mecanismos para alentar o promover operaciones.
- **Planes de intervención unitaria** (en áreas de valor programático de escala estructural o intermedia). Su aplicación está referida a áreas de interés y oportunidad que se caracterizan por

estar vinculadas a la presencia de grandes usos a escala de la ciudad que se presentan como áreas de degradación y susceptibles de incorporar grandes transformaciones que afectan su rol.

- **Proyectos unitarios** (en áreas de valor programático de escala sectorial o local). Se identifican cuatro áreas como objetos de aplicación de esta figura: Parque de los Constituyentes y cuenca del Ludueña, Parque Sur y cuenca del Saladillo, Costanera Norte y Troncal Ferroviaria.

Con referencia a los **Mecanismos de Gestión** se enumeran las siguientes figuras, específicamente referidas a la actuación en “áreas de valor programático”:

- Convenios urbanos de programación
- Convocatorias urbanas
- Programa público
- Convenios de control
- Convenios de ejecución
- Convenios de trabajo solidario

Respecto de las precisiones de este capítulo vale señalar que tanto las figuras de actuación como las de gestión están definidas en términos conceptuales.

En lo que respecta a los instrumentos de actuación se fija el tipo de que deben definirse para cada una de ellas. En el capítulo 8 se ejemplifica la aplicación de estas figuras sobre el sector norte de la ciudad.

En lo que hace a los mecanismos de gestión sólo se establecen escuetamente los roles que juegan el municipio y los privados, las asociaciones intermedias y/o asociaciones vecinales, según los casos.

EL PLAN Y LAS POLITICAS SECTORIALES

En el **Capítulo 7**, bajo el título “*Los programas sectoriales*”, el Plan establece algunas políticas respecto de cuestiones que define como “sectoriales”: la cuestión ferroviaria, el problema de los asentamientos irregulares, el problema infraestructural y la cuestión del transporte público.

1/ Sobre El destino de la tierra ferroviaria.

En este orden se identifican taxativamente:

- **Tierras y ramales ferroviarios de interés urbanístico municipal de carácter estructural** (asociadas a decisiones relativas a la redistribución de la centralidad, la sutura interior, la reconversión ferropuertaria y la protección del verde). Se distinguen:

- tierras destinadas a formar parte del sistema vial
- tierras destinadas a formar parte del sistema de espacios verdes
- tierras involucradas por el Plan de Intervención Unitaria de la Costa Ferro-portuaria;
- tierras involucradas por el proyecto Unitario de Sistematización de la Troncal Ferroviaria
- tierras involucradas por el Proyecto Unitario del Parque Sur

de escala intermedia, sectorial o local

- vinculadas a decisiones del Plan
 - incorporadas a planes de intervención unitaria en áreas de valor programático de escala intermedia
 - incorporadas a planes especiales o diferenciales en áreas de ordenamiento especial
 - definidas como áreas de valor programático de carácter sectorial o local
- vinculadas a decisiones anteriores a este Plan
- comprometidas por su uso actual
 - incorporadas de hecho como vías circulatorias
 - incorporadas de hecho como parques o plazas

■ Tierras y ramales ferroviarios a incorporar al mercado inmobiliario

2/ Sobre las políticas de actuación para los asentamientos irregulares.

En este orden se establecen tres políticas básicas en función de la consideración de los siguientes aspectos: *disposición en el tejido urbano* (si contempla trazado oficial si está localizado en áreas de propiedad pública, en áreas ferroviarias desafectadas o en uso), *compatibilidad* con las definiciones del Plan y condiciones de *salubridad e higiene*. En función de estos aspectos se establecen tres políticas diferenciadas y se enumeran los asentamientos que ingresan en cada una de ellas:

- **Políticas de reordenamiento** (reparcelamiento y/o regularización catastral e infraestructuración)
- **Políticas de realojamiento** (aplicables a aquellos asentamientos asociados a planes o proyectos definidos por el Plan). No implica traslado del lugar actual.
- **Políticas de reubicación.** Implica la remisión del asentamiento por razones de incompatibilidad con las prescripciones del Plan, riesgo ecológico o localización impropia (bordes de grandes infraestructuras de transporte)

3/ Sobre los lineamientos generales para la dotación de infraestructuras.

En este orden se establece que deben impedirse las localizaciones que resulten técnica o financieramente difíciles de infraestructurar y que deben establecerse condiciones para la habilitación de nue-

vas expansiones. Para ello se fijan dos órdenes de prescripciones: Las referidas a los modos y las condiciones para la extensión de la planta urbana y las referidas a las modalidades de gestión de los servicios.

■ Sobre los modos y condiciones para la extensión

Se afirma que el Plan fija:

- las áreas del territorio que pueden ser urbanizadas y las que no
- la definición de prioridades para la urbanización en áreas de potencial expansión. En este punto se definen como prioritarias para localización de usos residenciales: Bv. Seguí oeste y Mendoza oeste; y para localización de usos productivos: Godoy oeste y Lagos sur.
- la definición de condiciones referidas a suministro de agua potable, electricidad, sistemas de evacuación de aguas pluviales y cloacales y pavimento (remite a la autorización de las empresas comprometidas en cada caso y con referencia a los pavimentos a la Ordenanza de Trazados)

■ Sobre la gestión de los servicios

Esta es una enunciación declarativa que sostiene la necesidad de que el municipio pueda ejercer el control y la coordinación en la prestación de los servicios y en la ejecución de los proyectos. Se agrega un listado de proyectos.

4/ Sobre los lineamientos generales para la definición de un Plan de Transporte Público de Pasajeros.

Se establecen definiciones sobre el sistema de transporte suburbano e interregional y sobre el sistema de Transporte urbano.

Para ambos niveles se establecen definiciones generales sobre: los medios de transporte, las terminales los corredores y las modalidades de funcionamiento.

A continuación, y para poner en claro la estructura de los contenidos descritos, se presenta, en el ESQUEMA Nro 1, un índice detallado de los distintos capítulos de la Memoria del Plan.

ESQUEMA Nro 1

INDICE DESARROLLADO DEL PLAN

CAPITULO 1: OBJETIVOS PROGRAMATICOS

- **Introducción (el rol del Plan)**
- **Los presupuestos del Plan**
 - Sobre la ciudad real
 - Base productiva
 - Agentes intervinientes en su construcción
 - Las operaciones de urbanización
 - Sobre el tipo de Plan
 - El carácter programático
 - La gestión
 - El seguimiento del Plan
 - Sobre la coordinación interjurisdiccional
 - El planeamiento intermunicipal
 - La elaboración de planes y proyectos interdistritales
- **Los objetivos generales**
 - La recuperación del rol productivo
 - El control del proceso expansivo
 - La superación de deficiencias de accesibilidad
 - El re-equilibrio de áreas periféricas
- **Los mecanismos para la actualización, revisión y modificación**
- **La estructura interna del Plan - Organización del documento**

CAPITULO 2: ESTRUCTURA GENERAL DEL PLAN

- **Las componentes estructurales y la accesibilidad**
 - Sistema costero
 - Sector portuario
 - Sistema ferroviario
 - Sistema vial
 - Verde urbano y espacios libres
- **Las áreas de oportunidad**
 - Áreas de valor programático
 - estructurantes
 - intermedias
 - sectoriales y locales
 - Áreas de ordenamiento especial
 - áreas de reforma o completamiento interior
 - áreas de reestructuración del borde y potencial extensión de la planta urbana
- **La ciudad existente**
 - Ciudad interior
 - Áreas de transición
- **La fijación de la planta urbana**
 - Áreas de borde
 - Áreas de potencial expansión
- **La políticas sectoriales**
 - Tierras ferroviarias
 - Asentamientos irregulares
 - Infraestructura y transporte

CAPITULO 3: DESCRIPCION DE LAS OPERACIONES ESTRUCTURALES

- **La recuperación del frente costero**
 - Costa norte
 - Costa central
 - Costa alta sur
- **La reconversión portuaria**
 - Zona de reconversión sur
 - Zona de reconversión norte
- **La sutura interior**
 - Conexión E-O: sistematización de la troncal ferroviaria
 - Conexión N-S: reordenamiento del área ferropuertaria
- **La redistribución de la centralidad**
 - Reposición proyecto sistema vial primario
 - Prolongación sistema de boulevares de ronda
 - Completamiento circuitos de accesibilidad primaria en áreas aisladas
 - Resolución suturas interiores E-O y N-S
- **La consolidación de la ciudad existente**
 - Políticas para la ciudad interior (operaciones de recualificación y completamiento)
 - Áreas estables - políticas de preservación de valores ambientales y urbanos
 - Áreas menos consolidadas con accesibilidad y equipamiento aceptables - políticas de cualificación y completamiento
 - Periferias internas - políticas de renovación urbana.
 - Área central - políticas diferenciales (mantenimiento carácter poli-funcional / preservación del patrimonio / ordenamiento del tránsito automotor y del transporte público / creación de circuitos peatonales)
 - Políticas para las áreas de transición
 - La consolidación del sur
 - La reestructuración y el completamiento del suroeste
 - La reurbanización del oeste
 - La recualificación del norte
- **La construcción de un nuevo frente**
 - La cuña viaria del norte
 - Los ejes organizadores del noroeste
 - Operación Av. Sorrento
 - Operación Av. Newbery
 - Operación Aeropuerto
 - Operación Mendoza oeste
 - Operación Nuevo camino a Funes
 - La diagonal industrial del oeste
 - Operación Godoy oeste
 - Operación Seguí oeste
 - El arco periurbano del sur
 - Operación Francia sur
 - Operación O.Lagos sur
 - Operación Las Flores norte y sur
- **La protección del verde y las áreas naturales**
 - Sistema de verde urbano
 - Parques públicos
 - Parques públicos programados
 - Grandes equipamientos verdes públicos de dominio privado
 - Sistema de verde territorial
 - Parques de carácter y uso territorial
 - Sistema ecológico general

CAPITULO 4: EL SISTEMA VIAL Y EL PLAN DE LA TRANSFORMACION EN LAS ESCALAS SECTORIAL Y LOCAL

- **La estrategia vial**
 - categorización según jerarquía y rol funcional
 - vías urbano-regionales
 - vías urbano-primarias
 - vías urbano-secundarias
 - categorización según características físicas y operaciones a producir
 - vías existentes
 - vías a remodelar o de nuevo proyecto
- **La implementación del Plan Vial**
 - Los sistemas del área norte
 - Los sistemas del área oeste
 - Los sistemas del área central y del área sur
- **Plan de la transformación en la escala sectorial y local**
 - Las áreas de valor programático
 - áreas de reconversión
 - áreas de reordenamiento
 - áreas de remodelación o de nuevo proyecto
 - áreas de remodelación, mantenimiento y consolidación
 - Las áreas de estudio particularizado (áreas homogéneas)

CAPITULO 5: LOS AMBITOS DE ACTUACION DEL PLAN Ámbitos de aplicación y de implicación

CAPITULO 6: LOS INSTRUMENTOS DE ACTUACION Y LOS MECANISMOS DE GESTION

- **Instrumentos de actuación urbanística**
 - Distritos regulares
 - Planes especiales
 - Planes diferenciales
 - Planes de intervención unitaria
 - Proyectos unitarios
- **Mecanismos de Gestión**
 - Convenios urbanos de programación
 - Convocatorias urbanas
 - Programa público
 - Convenios de control
 - Convenios de ejecución
 - Convenios de trabajo solidario

CAPITULO 7: LOS PROGRAMAS SECTORIALES

- **El destino de la tierra ferroviaria**
 - Tierras y ramales ferroviarios de interés urbanístico municipal
 - **de carácter estructural** (asociadas a decisiones relativas a la redistribución de la centralidad, la sutura interior, la reconversión ferropuertaria y la protección del verde).
 - **de escala intermedia, sectorial o local** vinculadas a decisiones del Plan vinculadas a decisiones anteriores a este Plan comprometidas por su uso actual
 - Tierras y ramales ferroviarios a incorporar al mercado inmobiliario
- **Las políticas de actuación para los asentamientos irregulares**
- **Políticas de reordenamiento**
 - Políticas de realojamiento
 - Políticas de reubicación.
- **Los lineamientos generales para la dotación de infraestructuras.**
 - Sobre los modos y condiciones para la extensión
 - Sobre la gestión de los servicios
- **Los lineamientos generales para la definición de un Plan de Transporte Público de Pasajeros.**

LAS PRINCIPALES DEFINICIONES DEL PLAN DEL 91 UNA SINTESIS

La comparación del documento de 1987 con el del año 1991 pone en evidencia que las definiciones esenciales del Plan, aquéllas referidas a la interpretación que se realiza sobre la ciudad y sus posibilidades de transformación, el tipo de plan que se persigue, los objetivos, las grandes líneas estratégicas, ya estaban adoptadas en 1987 y prácticamente se han mantenido sin modificaciones sustanciales desde que fueran explicitadas en el documento *"Jornadas de Divulgación..."* hasta el presente. El documento de 1991, no modifica significativamente las definiciones contenidas en aquel documento, si bien avanza algunas precisiones y las presenta sistematizadas de otra manera: según la forma "plan".

Sintéticamente, las principales definiciones del plan están, entonces, asociadas a las siguientes cuestiones:

■ En lo que hace a la declaración de principios:

- La crítica a la intemporalidad y distanciamiento de la realidad del Plan Regulador del 68, como punto de partida.
- La definición de la necesaria perspectiva de interpretación de la ciudad y sus oportunidades de intervención.
- La caracterización del tipo del Plan que se persigue: un plan activo, motor de la gestión, creador de oportunidades, programático en sus precisiones, democrático en su definición.

■ En lo que hace a la definición de políticas y estrategias de actuación:

- La apuesta a la actuación sobre las grandes componentes estructurales: el sistema vial, el sistema de la costa, la troncal ferroviaria y la reconversión ferroporтуaria como operación posibilitante.

- La declaración de la voluntad de operar en la consolidación y el completamiento de la ciudad existente paralelamente al control de la expansión, la fijación de la planta urbana y la definición del borde urbano.
- La re-distribución de la centralidad, el equipamiento y la infraestructuración como estrategia para la urbanización definitiva de las áreas intermedias.
- La regulación normativa como control del destino de la ciudad existente y aún de la ciudad por fundar: las operaciones de borde y extensión aparecen también reguladas a partir de ordenanzas (las normas de trazado, de conjuntos habitacionales y, posteriormente, la más abarcativa de urbanizaciones).
- La definición de extensas áreas de potencial extensión de la ciudad, en relación a las políticas de formalización del borde urbano y de potencial extensión a partir de ejes de desarrollo.

■ En lo que hace a la identificación de acciones concretas:

- La especificación y efectiva puesta en marcha de acciones sobre el sistema vial, tendiente a resolver problemas de vinculación y accesibilidad, pero también de recualificación de sectores deprimidos y de fundación de nuevas áreas.
- La identificación de áreas de ordenamiento (reforma o completamiento interior, reestructuración del borde y extensión) y de áreas de proyecto o de valor programático (en tanto áreas de oportunidad para la actuación).
- El abordaje de unos pocos programas sectoriales de los que quedan excluidas las intervenciones unitarias en materia de vivienda y las actuaciones concretas en materia de infraestructuración y equipamiento del territorio urbano.

- La definición de la estrategia de reconversión ferroporportuaria y el destino de las tierras liberadas.

■ **En lo que hace a las definiciones más instrumentales:**

- La definición de un elenco de instrumentos, definidos sólo en sus aspectos conceptuales (algunos de los cuales no quedan claramente vinculados a las operaciones propuestas por el Plan).
- La definición de un elenco de posibles mecanismos aplicables a la gestión, cuya definición, es también estrictamente conceptual.

SOBRE LA PARTICULAR PERSPECTIVA DEL PLAN

De la lectura del Plan, y a partir del esfuerzo por sistematizar sus precisiones, es posible hacer algunas observaciones generales que se desprenden de su enunciación:

En primer lugar, es posible afirmar que el Plan se plantea *un objetivo de transformación urbana modesto y posible ... "realizable"*. Se opone explícitamente a la propuesta de un modelo ideal y a la opción de transformación radical, planteándose como objetivo la conducción y, eventualmente, la re-orientación de los procesos que efectivamente se verifican en la ciudad. Se propone operar sobre la ciudad real en un marco de expectativas factibles de realización. Para ello se plantea la necesidad de reconocer los procesos que se verifican, identificando vocaciones y cursos de transformación posibles. Esta asunción de la "realidad" conlleva el reconocimiento de la necesidad de no condicionar excesivamente aquéllas actividades que hacen al estímulo de la base productiva aplicando, al respecto, una cierta flexibilidad de criterio que permita respetar y aprovechar capacidades instaladas.

En segundo término, que a pesar de su pretensión programática (lo que supondría un cierto desarrollo de los planes especia-

les, de las áreas de proyecto unitario, de los proyectos sobre componentes estructurales ... en definitiva, una cierta precisión en la definición de acciones concretas y un avance más allá de lo conceptual en la definición de instrumentos de actuación) es un plan de *orientación de acciones* a partir de la definición de *lineamientos y criterios de actuación*. Llegado a la instancia de precisar acciones concretas, queda en un plano conceptual o enunciativo. Con esta observación, no se pretende descalificar al Plan, sino sólo señalar cierta inconsistencia en su declarado carácter programático, reconociéndole en cambio otro carácter, en correspondencia con el rol que efectivamente ha cumplido más cabalmente, cual es el de haber constituido un poderoso instrumento en la explicitación de las políticas y de las estrategias de transformación urbanística, en la enunciación de un proyecto que, sin duda, ha ido orientando la actuación pública sobre la ciudad, a través de sucesivas administraciones municipales.

En tercer lugar, que este es *un Plan orientado fundamentalmente a la actuación sobre las grandes componentes estructurales*, montado fundamentalmente -dentro de esta estrategia general- en operaciones sobre el vial. En este sentido el Plan tiende, a resolver problemas de desarticulación e inaccesibilidad referidos a ciertos sectores en particular y a la ciudad como totalidad, sosteniendo, a la vez una fuerte estrategia de re-estructuración y de cualificación urbana, a partir de reconocer el valor fundacional que el vial ha tenido y tiene en la ciudad. El vial juega un rol fundamental en todas las operaciones estructurales propuestas, a la vez que constituye el único paquete de acciones, claramente definido en términos de especificaciones.

También podría afirmarse que es *un Plan que concentra las operaciones de proyecto sobre la ciudad más consolidada* y que, a pesar de los planteos de re-equilibrio, explicitados como voluntad de "equipar la periferia", "difundir las condiciones de urbanidad" y "redistribuir la centralidad", deja a los sectores periféricos huérfanos de proyectos y con un destino más librado a definiciones genéricas de carácter norma-

tivo. Los proyectos de redistribución de la centralidad, están operando en realidad como anclajes de la misma en el borde de lo que podría definirse, en términos relativos, como el área más cualificada y consolidada de la ciudad.

Finalmente, es un Plan que *renuncia a operar proyectualmente sobre algunas de las cuestiones que define como sectoriales*, a pesar que les reconoce un peso relevante en la construcción de la ciudad, por ejemplo: la cuestión de las operaciones en materia de vivienda, como así también *un Plan que soslaya (en lo instrumental) la consideración de la dimensión territorial metropolitana* de la ciudad, y sus implicaciones en la posibilidad de definir proyectos y estrategias de actuación sobre algunos temas y problemas, aún desde la perspectiva de un municipio en particular.

LA IDENTIFICACION DE DESAJUSTES

Retomando el objetivo de este trabajo, cual era el de la identificación de desajustes y debilidades, en la perspectiva de precisar las cuestiones a revisar en la actual reformulación, se intenta, a continuación, realizar una enunciación de estas cuestiones, según se desprenden de la aproximación realizada.

LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL PLANO DECLARATIVO Y EL PLANO INSTRUMENTAL

La confrontación entre el plano de definición de los criterios conceptuales y los diversos planos e instancias de instrumentación, revela la existencia de ciertas inconsecuencias entre la declaración de principios, la definición de estrategias y la instrumentación de acciones.

Al respecto vale realizar, en lo que hace a la caracterización del **tipo de Plan** que se persigue, las siguientes observaciones:

- En lo que se refiere al *carácter activo* del plan es necesario señalar que el plan

sólo define programas de acción en relación a ciertos temas asociados a las componentes que define como estructurales (fundamentalmente las viales) y que no anticipa acciones en lo referente a dotación de infraestructuras y equipamientos, por ejemplo.

- En lo que se refiere a la afirmación del *carácter programático* se reitera la observación ya realizada en cuanto a que este es un plan débil en la precisión de acciones concretas. Un Plan programático supone ejecutabilidad. Es cierto que un Plan no debe, necesariamente, establecer acciones concretas y mecanismos de gestión, puede constituir solamente un instrumento referencial, pero un Plan programático requiere: fijación de prioridades, definición de proyectos a niveles de hacer posible su presupuestación y definición de etapas de realización de los proyectos. Esto sólo se visualiza en el Plan en lo que se refiere al Programa Vial (que no casualmente resulta ser su aspecto más exitoso).

- Afirma concebir unitariamente el tema de la urbanización y de la edificación en la formulación de programas de actuación para los distintos distritos, pero esto es inverificable porque dichos programas no están definidos, en el documento del plan.

- Con referencia al aludido carácter del Plan como *instrumento de gestión*, es preciso señalar que el Plan sólo encara aspectos relativos a la gestión en lo concerniente a las áreas ferroviarias y portuarias. En relación a esta cuestión es preciso señalar que no construye mecanismos para la interlocución con otros municipios del conglomerado, ni siquiera con otros organismos públicos no municipales, (como ciertas agencias sectoriales de jurisdicción provincial - DPVyU, por ejemplo-).

- En lo que se refiere al *carácter dinámico* del Plan, es preciso señalar que, si bien el plan fija instancias para la actualización y las condiciones en que podría verificarse la necesidad de revisión, no fija mecanismos para el seguimiento, capaces de poner en evidencia las necesidades de reorientación o cambio de estrategias aplicadas.

■ Por último, la preocupación por *la escala metropolitana* no supera en el Plan el nivel declarativo. Sólo se señalan esquemáticamente áreas que serían objeto de planeamiento intermunicipal.

■ Algo similar sucede con el pretendido *carácter participativo y democrático* del Plan. El Plan no ha sido elaborado en forma participativa, ni ha sido sometido a mecanismos de consulta y discusión posteriormente.¹⁰

Sobre la formulación de objetivos también es posible hacer algunas puntualizaciones:

Respecto de la *recuperación del rol productivo*: el Plan se ocupa sólo de las infraestructuras de apoyo a la producción, del puerto y del ferrocarril. Respecto del segundo no plantea roles alternativos ni especula sobre potencialidades. De los accesos regionales se ocupa poco. No existen en el Plan hipótesis respecto de la Autopista Rosario - Córdoba, ni sobre la llegada del Puente Rosario - Victoria (que constituye un viejo proyecto de la región).

Respecto del *control de la expansión* y de la *promoción del completamiento* de la ciudad existente, es preciso señalar que en realidad no se fija ningún estímulo para promover el completamiento de la ciudad, a la vez que las áreas calificadas como de *potencial expansión* adquieren gran extensión y son habilitadas en forma simultánea, no quedando clara su condición de necesidad. De hecho no se desprende del diagnóstico que la demanda de suelo se corresponda con la extensión de las áreas de expansión, más bien todo lo contrario.

¹¹ A modo de ejemplificación, se presentan en el ESQUEMA Nro 6, un plano que

muestra las áreas incorporadas al uso urbano en los últimos 60 años, comparadas con las áreas de potencial expansión definidas por el Plan. La superficie a incorporar en esta oportunidad es por lo menos superior a las urbanizadas en los últimos 40 años, período que incluye el de crecimiento más explosivo de la ciudad (situación no comparable con las tendencias actuales). En este orden, sólo se fijan de un modo totalmente enunciativo como áreas prioritarias dos sectores muy amplios para el crecimiento residencial y dos para las localizaciones productivas.¹²

La *resolución de los problemas de accesibilidad*, es el aspecto más logrado del Plan, ya que se han ido efectivizando a partir de su proyecto vial, toda una serie de operaciones de apertura, prolongación y capitalización de trazas ferroviarias para el sistema vial, que han ido resolviendo gran cantidad de cuestiones de este tipo, y vinculando progresivamente, a partir de la existencia de un nexo vial, sectores antes fragmentados funcionalmente del resto de la ciudad.

Finalmente, en relación al *re-equilibrio de las áreas periféricas*, es preciso señalar que las operaciones previstas al respecto (colocadas casi todas ellas en el borde de la ciudad consolidada), constituyen más operaciones de reafirmación de la centralidad (entendida como consolidación de lo urbano), que instancias de cualificación y equipamiento de la periferia.

Con referencia al **enunciado de las políticas** es posible hacer las siguientes observaciones:

■ Respecto de la afirmación sobre la imposibilidad de contener demandas futuras mediante una prefiguración de las áreas de oportunidad, se hace notar que podría existir un proyecto genérico (una especie de Plan particularizado para distintos

¹⁰ Estos mecanismos recién han sido implementados durante la última gestión en relación a los Planes de Distrito.

¹¹ Precisamente, una de las críticas fundamentales que se le hace al Plan del 68 es la de habilitar como suelo potencialmente urbanizable áreas extensas no condicionadas en modo alguno. Asimismo, se asegura desde el diagnóstico la innecesidad de incorporar nuevas tierras a la planta urbana (fundamento de la estrategia de "fijación de la planta"). Las condiciones para que se efectivice la urbanización de estas áreas no se fijan en el documento del Plan, sino que recién van a aparecer de alguna manera definidas en normativas posteriores como la de Urbanización y de Conjuntos Habitacionales.

¹² Sin embargo, en los documentos normativos que posteriormente van a tratar de precisar estas cuestiones reglamentariamente (Ordenanza de Conjuntos y Ordenanza de urbanizaciones), documentos emanados de la Oficina del Plan, estas condiciones de prioridad se pierden significativamente, apareciendo todas las zonas homologadas en sus posibilidades de ocupación aunque con destinos diversos)

fragmentos del borde y áreas de extensión) a concretarse por agregación de iniciativas en el marco de una idea que otorgara coherencia a la diversidad y discontinuidad de intervenciones. Podría incluso contemplarse distintas alternativas de materialización.

■ Respecto de la colocación de las intervenciones habitacionales y otros grandes usos en los márgenes de la ciudad (para la conformación del borde urbano), son necesarias algunas consideraciones: ¿Por qué se afirma que estos usos controlan la expansión? ... por sí mismos? ... ¿sin regulaciones complementarias? ... Se sabe que los conjuntos habitacionales que han aparecido en la periferia han promovido el desarrollo de áreas aledañas porque han significado presencia de equipamientos, servicios e infraestructura, por ejemplo. Al remarcar el carácter autosuficiente de este tipo de intervenciones y su independencia del tejido del resto de la ciudad, en lo que se refiere a los conjuntos habitacionales esto es cierto (hasta ahora) en términos morfológicos (un tejido residencial diferente) pero ¿Es deseable que siga siendo así? ¿Se está promoviendo la continuación de este patrón configurativo de la vivienda pública y, consecuentemente, de extensas áreas urbanas?

■ El Plan es contradictorio en la definición de las posibilidades de expansión si se confronta esta política con el objetivo de completar la ciudad y controlar la expansión. En este capítulo no fija una política precisa respecto de las áreas de potencial expansión. Las identifica y al hacerlo ¿las habilita? no establece prioridades, ni condiciones de diferimiento, ni sujeción a condiciones de completamiento del borde.

LOS TEMAS ASUMIDOS Y LOS TEMAS ELUDIDOS EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN

Otra lectura que nos aproxima a la caracterización conceptual del Plan, y a la interpretación de sus desajustes, es la consideración de los temas que asumen valor central en el marco del Plan y de los temas y/o problemas ausentes o minimiza-

dos en tal formulación (los temas negados o subordinados).

Los temas centrales, afrontados por el plan, han sido, sin duda, la costa (recreativa y portuaria); el sistema vial jerárquico; la resolución del atravesamiento ferroviario; la sutura de la ciudad intermedia (mediante operaciones circunscriptas: atravesamientos puntuales o resolución sobre áreas de oportunidad); la cualificación de la ciudad central y las definiciones de las posibilidades de extensión; todos ellos con las connotaciones que ya señaladas.

Han existido sin embargo, **temas y problemas ausentes** o débilmente considerados en la formulación del Plan: las hipótesis acerca del rol de la ciudad en el contexto regional y metropolitano; las grandes infraestructuras de comunicación (el aeropuerto y las vías territoriales de acceso a la ciudad: Autopistas Rosario – Bs. As., Rosario – Sta. Fe y Rosario - Córdoba); los ingresos a la ciudad; la periferia urbana ...

Si bien, en relación a esta última cuestión, hay una declarada preocupación por los bordes de la planta urbanizada, sólo se enuncian genéricamente los usos que podría absorber: conjuntos habitacionales y otros grandes usos, entre ellos los industriales. Pero no se estudian las condiciones de oportunidad para unos u otros usos en cada sector. Cuando se realizan proyectos de urbanización sobre las áreas de borde sólo se plantean trazados para urbanizaciones residenciales (ver proyectos SPV, presentados al Banco Mundial).

Una cuestión que asume en el Plan una consideración débil, en relación su peso, es la problemática de los asentamientos irregulares, considerada en el diagnóstico como irrelevante, a pesar de su significación social y de su impronta física (como elemento que refuerza incluso ciertos aspectos negativos de la estructura urbana). La debilidad de su consideración se revela como significativa en tanto este es un problema sujeto a múltiples políticas y acciones desde diversas jurisdicciones y organismos, y que requiere, necesariamente, la fijación de una política capaz de operar

como instancia de articulación desde el nivel municipal.

La vivienda pública como problema y como oportunidad de actuación y de transformación de la ciudad. Existe una gran contradicción en el entender que el mayor porcentaje de la producción de viviendas corresponde a la financiación del sector público (conclusión que se desprende del diagnóstico -aunque es preciso advertir que el sector inmobiliario o la autoconstrucción regular podrían superarlo-) y a la vez en el no reconocer a la obra pública en materia de vivienda como uno de los temas de proyecto de la ciudad.

Existen, por otra parte, **nuevos temas y problemas** que asumen significación en los últimos años, y que deben ser necesariamente considerados desde la perspectiva de re-elaboración del Plan: la colocación de Rosario en el Mercosur (su colocación en el sistema de ciudades -eje Atlántico Pacífico); la llegada del Puente Rosario Victoria y la continuidad del tráfico hacia el Sur y el Oeste; la cuestionada vigencia del proyecto ferroviario y los nuevos usos en la periferia (grandes supermercados, clubes privados, urbanizaciones cerradas).

Por último, es necesario hacer referencia a una cantidad de cuestiones consideradas en el plano enunciativo pero no resueltas en términos estratégicos ni instrumentales, que aparecen como **aspectos no resueltos**, como la cuestión de la priorización de acciones; la articulación objetivos - proyecto – gestión; la construcción de un marco para las actuaciones sectoriales (fundamentalmente en relación a la acción habitacional); la propuesta de mecanismos para la coordinación de acciones con otros centros del área metropolitana.

UNA SÍNTESIS SOBRE LAS INCONSISTENCIAS DEL PLAN

El Plan Director se presenta como un documento con algunas inconsistencias y contradicciones importantes:

■ Inconsistencias que tienen que ver con *el tipo de Plan* que se pretendía construir (según su propia explicitación) y con *los objetivos propuestos*, respecto del carácter que finalmente asume el documento producido.

- Porque se presenta como un Plan Programático y no logra establecer prioridades ni precisar programas de modo tal de ordenar concretamente las actuaciones sobre la ciudad. Sí precisa en cambio un marco orientador de dichas acciones.
- Porque pretende producir los mecanismos de gestión cuando sólo enuncia posibles mecanismos a aplicar y eventualmente los relaciona con algunas estrategias diciendo, por ejemplo: “*para la reconversión de este sector se recomienda aplicar un mecanismo de este tipo*”.

En relación a esta cuestión, es preciso señalar que, si se considera que la gestión es “acción pura”, negociación, concertación con actores diversos (empresarios, otros organismos públicos, vecinos, etc.), y que es compleja (y capaz de asumir caminos imprevisibles) ... la construcción de los mecanismos de gestión desde el propio instrumento de planificación resulta una tarea difícil. Lo que el Plan sí puede hacer es facilitarla. ¿Cómo? Estableciendo con precisión las prioridades, las condiciones para que puedan verificarse ciertos procesos, ciertas acciones, presentando un elenco de opciones. Esto es, fijando las posibilidades y los límites en los que resulta legítimo moverse. En este sentido el Plan está apelado, por ejemplo, al proyecto de lo que denomina áreas de oportunidad, no puede eludirlo. Pero el Plan no avanzó en esto. Se identifican áreas de oportunidad pero no se establece qué es lo que allí vale, para definir lo que no. Es cierto que el Plan no fue aprobado en sus lineamientos y, por eso, puede asumirse que no pudo avanzar en mayores precisiones.

■ Inconsistencias en el tratamiento que asumen ciertos temas que se enuncian como centrales en la construcción de la

ciudad y que luego son objeto de enunciaci-ones genéricas (como por ejemplo el tema de los asentamientos irregulares) o que directamente no son objeto de política alguna por parte del Plan, como la cues-tión de las intervenciones habitacionales de carácter unitario (ausencia que luego va a ser cubierta en términos de normativa sin encuadre estratégico ni político).

■ Contradicciones entre algunos objeti-vos planteados y algunas de las estrate-gias definidas:

- El objetivo de controlar el proceso ex-pansivo y la definición de una serie de áreas de posible expansión, extensas, habilitadas de manera simultánea, sin una política efectiva de promoción del completamiento (salvo con referencia a áreas inundables)
- El objetivo de re-equilibrar áreas perifé-ricas: la declarada voluntad de hacer la ciudad más equitativa equilibrando las calidades propuestas por el espacio urbano (lo que significaría intervenir en las áreas menos calificadas) y la con-centración de actuaciones orientadas al perfeccionamiento de la ciudad más cualificada.
- El reconocimiento de la incidencia de la cantidad construida en vivienda pública y su rol en la construcción de la ciudad versus la renuncia a orientar este tipo de intervenciones en la ciudad a través del diseño de estrategias concretas (normativa genérica)

La cuestión de la vivienda, merece un co-mentario especial. La lectura del instru-mento revela, por ejemplo, que a pesar de que el Plan identifica, en la instancia de diagnóstico, a la obra pública en materia de vivienda como uno de los mecanismos cuantitativamente más importantes en la construcción de la ciudad, no es luego consecuente con este reconocimiento, en tanto en los hechos, no considera a este tipo de intervenciones como variable de proyecto del Plan, esto es: como objeto de indicaciones precisas que tiendan a en-cuadrarlas en términos, por ejemplo, de su colocación en áreas de oportunidad.

Sólo se hace referencia genérica a este ti-po de intervenciones como uno de los

usos posibles a colocar en la periferia en relación a la estrategia de extensión y formalización del borde urbano. La única mención al respecto se coloca, entonces, en el marco de una política de extensión urbana que, por otra parte, entra en dire-cta contradicción con uno de los objetivos centrales declarados por el Plan y larga-mente fundamentado en los capítulos ini-ciales: el control de la expansión y la pro-moción del completamiento de la ciudad.

Mientras tanto, otras políticas sectoriales son objeto de referencias más precisas en tanto aparecen asociadas a operaciones estructurales -tal es el caso de ferrocarriles, infraestructuras y transporte, que se remitían a planes específicos- no existe una indicación análoga (ni declaración de intenciones al respecto) para las grandes operaciones unitarias en materia de vi-vienda.¹³

Esta ausencia se pone en evidencia ante la existencia de una partida (administrada por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo) para construir más de 1000 viviendas en la ciudad, oportunidad ante la cual se toma conciencia de la necesidad de producir un instrumento capaz de orientar y pautar las intervenciones que se iban a realizar. La ausencia de políticas precisas pretende sustituirse entonces a través de un *instrumento regulatorio*..

En síntesis, se identifican fracturas entre lo que se sostiene conceptualmente como necesidad y lo que se define en términos más instrumentales.

Se abre aquí una pregunta acerca de la explicación de estas fracturas ... de este doble discurso ... y posibles respuestas:

¹³ Esta observación era válida para los programas de actuación pública pero también se hacía evidente para emprendimien-tos que pudieran tener como actores a inversores privados o cooperativas. Así, quedaban fuera de toda indicación cues-tiones tales como countries, conjuntos de viviendas cons-truidos por empresarios o cooperativas para ser colocados en el mercado, etc., como procesos que si bien no se estaban verificando efectivamente en Rosario al momento de redac-ción del Plan, si empezaban a adquirir entidad en otras ciu-dades del país, por lo que cabría haberlos considerado como potencial cantidad edificada a orientar positivamente (en función de alguna estrategia precisa) en el caso en que se verificaran las condiciones para su existencia,

1/ Probablemente la necesidad de responder a demandas de distinta naturaleza (explícitas o no), sin haber ajustado los instrumentos adecuados: La pretensión de responder a una apelación de planificación dinámica capaz de acompañar un supuesto dinamismo de los procesos urbanos (la gestión), sin contar con un nivel de definiciones instrumentales capaces de soportar esa forma de planificación.

2/ En otro sentido la duplicidad de discurso podría ser entendida como voluntad de colocarse en términos progresistas frente a la demanda de una ciudad más justa y equilibrada pero respondiendo a la vez a intereses precisos: una ciudad donde se realicen los intereses de los sectores con poder económico para construir la ciudad.

A MODO DE CONCLUSION

El Plan Director explicitado en el documento de 1991 constituye, según lo hasta aquí expuesto, un documento que sintetiza una serie de decisiones adoptadas en sucesivos momentos previos, que habían orientado la actuación pública desde 1983 y que, aun cuando el documento no ha sido aprobado, la han seguido orientando hasta el presente.

Por su carácter ha constituido un documento para la orientación de las actuaciones públicas (si bien no ha contenido todas las formas de dicha actuación), no ha alcanzado a constituir un plan programático porque, porque no avanzó ni en la programación de obras (no se establecieron prioridades) ni en la definición concreta de mecanismos o instrumentos para la gestión. Tampoco de proyectos o planes especiales. Aún tiene un grado de generalidad muy alto para constituir un instrumento de este tipo.

Por otra parte, constituye un plan que se recorta en los límites del propio municipio y que obvia los rasgos de complejidad introducidos por la escala metropolitana, aun en aquellas instancias en que los propios bordes de la ciudad quedan compro-

metidos o articulados a los problemas de otros centros urbanos.

En la perspectiva de reformulación del Plan, tal como está planteada en la actualidad, no es sólo necesario ajustar algunos "problemas técnicos", incorporar las nuevas solicitudes de la realidad, y darle un formato más accesible para posibilitar instancias de "participación".

Es necesario definir qué tipo de Plan se quiere y proceder en consecuencia. Si se quiere un *plan-marco de ordenación física*, el Plan podría considerarse con un formato adecuado Pero si quiere constituir un soporte programático es todavía ambiguo y genérico.

Sin embargo, ha sido eficiente como instrumento referencial de la actuación, y a partir de su marco se han ido construyendo y especificando los instrumentos necesarios para la actuación concreta: proyectos, regulaciones normativas, gestiones específicas ... en este sentido quizás sea razonable reconocer que, en términos de lograr una flexibilidad facilitadora de la gestión, el tipo de plan definido como figura "real" sea más apropiado que el declarado "plan programático".

En otro orden, también podría adjudicársele al Plan un carácter extremadamente "posibilista" (por constituir un instrumento de formalización proyectual de las oportunidades de intervención más evidentes que registra la ciudad, y por el proponerse conducir los procesos a partir de los propios rasgos con que se plantean) y, en ese sentido, reclamar por una voluntad más potente de transformación de la ciudad. Sin embargo, quizás radique en esta misma condición, lo que ha hecho del plan un instrumento exitoso en términos de su "realización", lo que constituye un mérito imposible de soslayar a la hora de evaluar resultados.

Sí parece en cambio superar, otro tipo de rupturas lógicas en la formulación (las rupturas que hemos señalado entre los niveles de formulación de objetivos y de políti-

cas y de políticas y estrategias concretas), fundamentalmente en lo que se refiere a la cuestión de si se quiere completar la ciudad y contener su expansión o si se quiere promover la habilitación de extensas áreas que, según el mismo plan afirma en su diagnóstico de interpretación de la ciudad, “no son necesarias”.

Finalmente el Plan debe resolver su postura ambigua respecto de ciertos temas a los que les reconoce centralidad, pero de los cuales luego no se ocupa (por ejemplo: la cuestión habitacional, la problemática metropolitana y la vinculación con los centros inmediatamente colindantes).

Además, debe ocuparse por supuesto de los nuevos temas y problemáticas planteadas y por construir un documento que, si se pretende participativo y consensuado, lo sea y esté formulado para poder ser discutido.

Si bien la fractura señalada se manifiesta en una serie de contradicciones y en ciertos niveles de inconsistencia que se leen en el interior del propio instrumento, también se verifica en la formulación de otros instrumentos que, aún siendo externos al enunciado del propio Plan, se suponen “funcionales” al él (proyectos normativos emanados de la oficina del Plan) y en la materialización de algunas de las operaciones contenidas en el Plan como propuestas de transformación concretas (los proyectos ejecutados).

Estas cuestiones superan la simple actualización del Plan y exigen una revisión profunda en términos de un replanteo conceptual del instrumento, una revisión de sus presupuestos teóricos y prácticos, y no sólo una adecuación de contenidos.