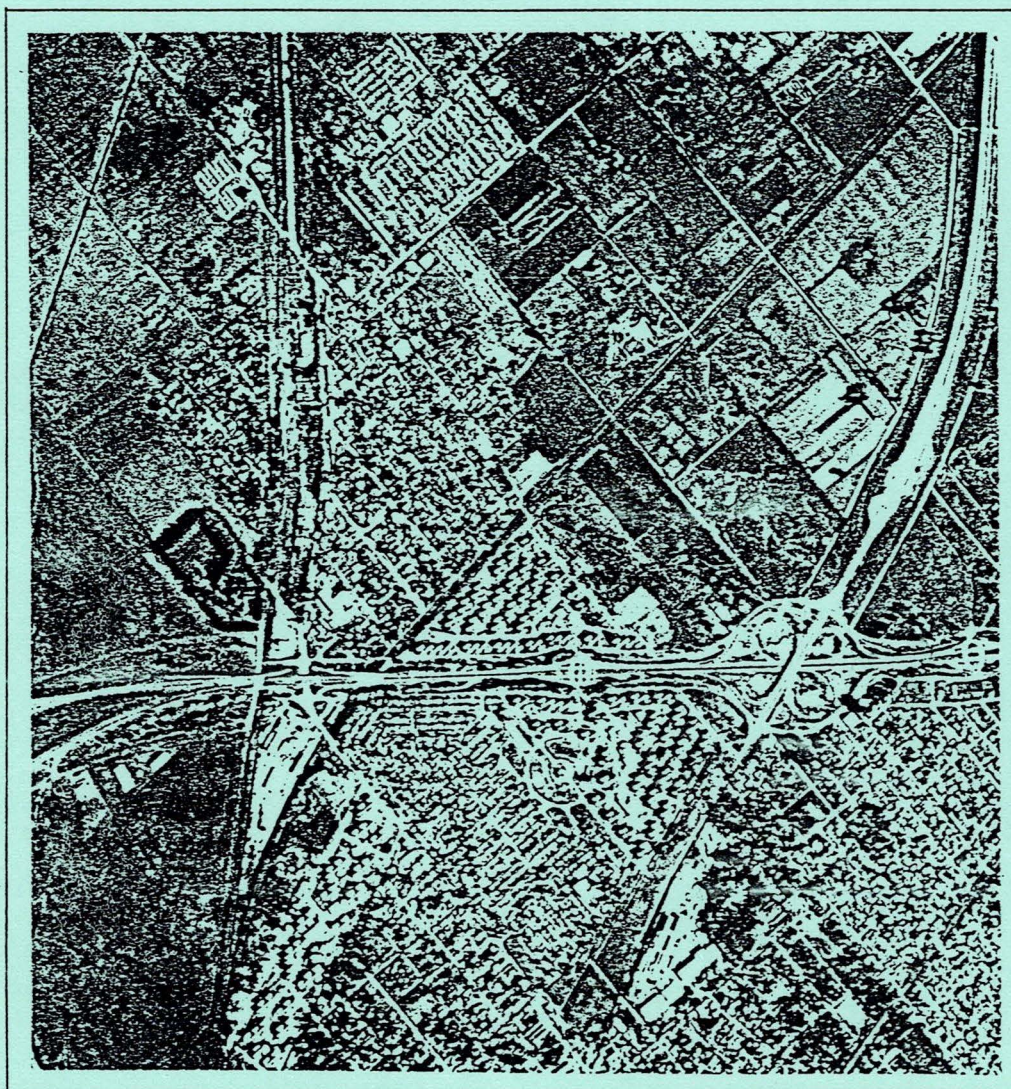


CURDIUR

CENTRO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES

Hacia la Definición de Pautas para la Intervención Habitacional en la Ciudad de Rosario

A. N. Mateos



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

59

NUMERO

PRESENTACION

El presente trabajo apunta a la formulación de pautas urbanísticas para la intervención habitacional en la ciudad de Rosario, con el sentido de encuadrar la actuación habitacional en un proyecto amplio de cualificación del hábitat urbano.

Esta intención se fundamenta en una concepción que entiende que las grandes intervenciones habitacionales constituyen (en función de su magnitud y complejidad) verdaderas operaciones urbanísticas; e implica definir, en el marco de ciertas hipótesis de desarrollo urbano (las formuladas desde el Plan Director de la ciudad de Rosario), una serie de lineamientos generales para la cualificación de las condiciones urbanísticas en los distintos sectores de la ciudad (según las modalidades de problema y las oportunidades que registren), y, particularmente, un conjunto de pautas referidas a las grandes intervenciones en materia de vivienda, en relación a dos aspectos fundamentales: su localización en la ciudad y la configuración del espacio urbano.

La formulación que se realiza en esta oportunidad se fundamenta en un estudio analítico precedente, explicitado en el trabajo: "Diagnóstico sobre la situación habitacional en la ciudad de Rosario. La dimensión urbana del problema".¹

En dicho trabajo se había enfatizado la caracterización del denominado "déficit de ciudad", mapeando los distintos niveles y modos del problema y, a la vez, las disponibilidades en materia de tierras y servicios, con el sentido de definir las áreas de intervención y de identificar las posibles estrategias de actuación. Se habían enunciado, asimismo, una serie de "hipótesis de intervención" que se retoman en esta instancia como material de partida.

¹

MATEOS, A.: "Diagnóstico sobre la situación habitacional en la ciudad de Rosario. La dimensión urbana del problema", Cuadernos del CURDIUR No 53, Rosario, 1991.

LA DIMENSION URBANA DEL PROBLEMA HABITACIONAL

La voluntad de enfocar el problema desde la dimensión urbana se asienta conceptualmente sobre ciertas consideraciones básicas:

En primer lugar, se entiende que el déficit habitacional es una cuestión que atañe al hábitat como problema integral y no está referido únicamente a la cantidad y calidad de las unidades de vivienda disponibles sino también a las condiciones de inserción urbana (accesibilidad, nivel dotacional, consistencia y calidad de materialización del medio urbano como espacio construido).

Esta concepción pone en juego a la vivienda y su medio y exige articular bajo el concepto de hábitat deficitario el "déficit de vivienda" y el "déficit de ciudad" (aspectos que por lo general coinciden, pero que se articulan de diferente manera, definiendo distintas modalidades de problema). Al respecto, dice Oscar Yujnovsky:

*"Al hacer referencia a los servicios proporcionados en una unidad de vivienda, quedan precisados una cierta localización y un medio ambiente específico de esa unidad... los servicios habitacionales no dependen solamente de cada unidad física (tamaño, distribución del espacio interno, forma de utilización del terreno, equipamiento, características técnicas, etc.)... dependen también de las demás unidades físicas y de todo el conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Importa entonces la accesibilidad relativa a otras unidades de vivienda, a los lugares de compra ... en la que influyen las distancias geográficas y los servicios de transporte. Por otra parte, la calidad de los servicios habitacionales depende del medio ambiente urbano en cada escala geográfica que se considere, desde el vecindario, hasta llegar a todo el conjunto urbano y metropolitano."*²

Por otra parte, se entiende que las intervenciones habitacionales (sobre todo cuando asumen carácter masivo) son capaces de jugar un rol "protagónico" y "positivo" en la construcción del espacio urbano (esencialmente distinto del papel "distorsionador" que habitualmente han jugado), asumiendo un significativo valor potencial como instrumento de cualificación. En efecto, a través de este tipo de intervenciones es posible proponer una pauta organizativa de la configuración espacial y de los usos, capaz de orientar los procesos de crecimiento urbano (en el caso de las operaciones de extensión) o de promover procesos de re-ordenamiento y cualificación (en el caso de las operaciones de completamiento).

Esta concepción, que interpreta a la actuación habitacional como tema de intervención urbana, abre una perspectiva en la cual las operaciones en materia de vivienda trascienden su finalidad inmediata ampliando, consecuentemente, sus réditos. Permite, a la vez, dar una respuesta concreta a la demanda de vivienda y contribuir positivamente a la construcción y cualificación de la ciudad.

² YUJNOVSKY, O.: "Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984. (pags. 19 y 20)

En el Plan de Madrid se entiende a la actuación habitacional, precisamente en este sentido, al respecto se plantea como objetivo particular:

*"Dirigir y condicionar la inversión y ayuda pública a las viviendas desde una perspectiva urbana, en el intento de garantizar a la vez la consecución de objetivos urbanísticos junto a los que se derivan de la satisfacción de una necesidad de alojamiento"*³

Sin embargo, para que las intervenciones habitacionales estén a la altura del rol que, potencialmente, son capaces de asumir, es necesario que se articulen en el marco de un proyecto urbanístico que las contenga y les otorgue sentido. Con referencia a las incorporaciones unitarias de grandes cantidades construídas (fundamentalmente bajo la forma de conjuntos habitacionales), como modalidad de construcción del espacio urbano, dice Manuel Fernandez de Luco:

*"Resulta evidente la falta de normativa para esta modalidad de agregación edificatoria...que adquiere implicancias potenciales y de hecho distorsionadoras o lesivas (la mayoría de las veces) respecto de las condiciones de uso y goce de la ciudad. Decisiones de localización, organización morfológico-funcional del tejido, tipología edificatoria, nueva demanda de equipamiento y servicios, potencial de recualificación urbana..., son los factores de esta modalidad de agregación edificatoria descuidados por la normativa vigente, constituyendo, por lo tanto, oportunidades perdidas para una efectiva y directa acción pública de transformación urbana positiva (tanto por la unitariedad de la operación urbanización-infraestructuración-edificación, como por la magnitud relativa de las mismas)."*⁴

Es, precisamente, en esta articulación donde se instala esta aproximación propositiva. Es decir, en la instancia donde se confrontan las grandes estrategias proyectuales acerca de la ciudad y las decisiones sectoriales, en este caso, aquéllas específicamente relacionadas con las operaciones masivas de vivienda (fundamentalmente en aquellos aspectos que hacen a su localización y configuración global).

Este planteo exige, en términos de adecuación y pertinencia, un ajustado conocimiento de la realidad urbana en la que se pretende operar. En efecto, el poder orientar los procesos que se verifican en una realidad determinada (hacia una transformación positiva de las condiciones existentes), exige un conocimiento preciso de los problemas que en ella se definen, de sus modalidades, de sus lógicas, de las posibilidades de resolución (disponibilidades y resquicios para la acción), como cuestiones que definen no sólo la oportunidad de actuar, sino también el sentido de la estrategia y las modalidades de actuación. La instancia analítica, asume en esta interpretación, un rol protagónico.

³ (AYUNTAMIENTO DE MADRID - OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN: "Plan General de Ordenación Urbana de Madrid - Memoria General", pag. 218. Madrid, 1985)

⁴ FERNANDEZ DE LUCO, Manuel: "El tejido". En: "Jornadas de Divulgación sobre ordenamiento urbano y aspectos ferroviarios de la ciudad de Rosario", Municipalidad de Rosario, Secretaría de Planeamiento, Rosario, 1987. Pag.147

En el marco de esta conceptualización del problema, el diagnóstico (que fue explicitado, como ya se anticipara, en un trabajo precedente), tiene un doble objetivo. Por un lado, se centra en la caracterización de las distintas situaciones deficitarias que registra la ciudad con referencia al soporte urbano de la función residencial y, por otra parte, hace énfasis en la caracterización de ciertas disponibilidades para la actuación, en tanto factor que define las oportunidades de intervención.

La primera caracterización se realiza a partir de la consideración de una serie de aspectos urbanísticos que se entienden como definitorios de la "condición urbana", y que por lo tanto hacen a la calidad del soporte urbano de la función residencial y tienen fundamental incidencia en la definición de las condiciones habitativas de la población.

A partir de considerar que el carácter urbano se define, en sentido positivo, por: una determinada consistencia del espacio construido, un determinado nivel dotacional en materia de infraestructura y equipamiento, y una clara accesibilidad a aquellas áreas que concentran las funciones urbanas representativas y especializadas, se establecen las siguientes categorías de análisis:

- la consistencia física del medio residencial, considerando en su caracterización cuestiones cuantitativas como los porcentajes de ocupación y cuestiones cualitativas como la calidad de materialización del espacio edificado (agregado edilicio y definición del espacio público);
- la consistencia funcional del medio residencial, entendiendo que la misma se define por los niveles de infraestructuración y equipamiento y por la el grado de coherencia de los usos con el uso residencial del espacio urbano;
- la calidad de la articulación en la estructura urbana, entendiendo que la misma se define positivamente por la condición de continuidad y/o por la presencia de nexos o vínculos precisos.

En el segundo sentido, es decir, en lo que hace a la caracterización de disponibilidades para la actuación, el análisis se remitió a la identificación, clasificación y calificación de tierras vacantes de edificación, por considerarlas un "recurso potencial", de carácter "elemental" o primario en la definición de oportunidades de actuación.

Las tierras libres de edificación se clasificaron por tipo de propiedad y por el patrón espacial con que se registra su aparición en el territorio. La calificación se realizó sobre la base del valor de su posición urbana, y de las condiciones urbanísticas de su entorno, en términos de consistencia física y funcional.

No es de interés en esta instancia abundar en detalles sobre el trabajo analítico. Resulta en cambio pertinente retomar algunas conclusiones del análisis que nos aproximan a la propuesta.

CARACTERIZACION DEL PROBLEMA EN LA CIUDAD DE ROSARIO

La concurrencia de situaciones de desajuste (en las distintas categorías analizadas) sobre ciertos y determinados sectores de la ciudad, califica, en el caso de Rosario, a una considerable proporción del territorio urbano como "ciudad deficitaria". (Ver PLANOS Nos 1, 2, 3 y 4).

Por supuesto, esta ciudad aparece como deficitaria, no respecto de referentes abstractos o universales. Los parámetros de referencia no se establecen en relación a una ciudad hipotética, sino que los define la propia ciudad en sus sectores más "logrados".⁵

Así una gran porción de la ciudad puede calificarse como "deficitaria" (plena de carencias y conflictos), frente a otra que aparece, en términos relativos, como la "ciudad resuelta" (consolidada desde el punto de vista edilicio, bien servida y equipada, correctamente articulada).

A esta contradicción, a esta dualidad que presenta la ciudad, la hemos denominado en trabajos anteriores⁶ como "ciudad oficial" y "ciudad subalterna", en tanto una asume una entidad "reconocida" y "reconocible", mientras la otra pierde entidad -"se diluye"- siendo, a menudo, "negada". (Ver PLANO No 5).

Este patrón, claramente segregado, en lo que hace a la distribución espacial de las calidades urbanísticas responde claramente a un modelo de segregación social. En términos generales es posible afirmar que la ciudad deficitaria coincide con el territorio en el que se asientan los sectores de menores ingresos. Esta situación es particularmente grave si se tiene en cuenta que estos sectores son los que menos capacidad tienen para incidir positivamente en su entorno, y tiende a agravarse si se considera que es precisamente ésta la porción de la ciudad que más crece. (Ver: PLANO No 6)

La característica esencial de esta vasta porción del territorio, que reconocemos como "ciudad deficitaria" y que denominamos "ciudad subalterna", es la inconsistencia del carácter urbano, la dilución de todas aquellas condiciones que hacen a la esencia de la urbanidad. Su rasgo más generalizado es la significativa carencia de servicios de infraestructura. Muy a menudo presenta niveles de escasa ocupación edilicia y condiciones de precariedad (tanto de las unidades como del espacio urbano).

⁵ Esta noción de "logro" es, por supuesto, "relativa". El área central de la ciudad de Rosario combina la concentración de comercios, oficinas, equipamientos y otras actividades especializadas con una importante concentración de residencia. Tiene conflictos importantes como la congestión de tránsito, redes infraestructurales saturadas o vetustas, etc. En ella conviven, además, los conventillos con los edificios de departamentos más cotizados de la ciudad. En términos morfológicos expresa una profunda inconsistencia por la convivencia de tipos edilicios diversos, como resultado de un proceso de sustitución intensiva (lote por lote) hoy interrumpido. Sin embargo, éste es el sector en el que la ciudad se representa (con todas sus contradicciones y limitaciones). Por todo lo expresado, es preciso señalar que lo que la calificación de sectores "logrados" o "resueltos" pretende establecer un referente "real" que de ninguna manera debe ser entendido como "modellístico", ni como "referente proyectual" para el resto de la ciudad.

⁶ MATEOS, A.: "La dialéctica ciudad oficial - ciudad subalterna. El caso Rosario". Rosario, setiembre 1989.

Otra de sus características es la falta de una estructura reconocible de espacios colectivos, la ausencia de equipamientos y de espacios representativos de la condición urbana. Generalmente, además, estos sectores se pueden reconocer como áreas segregadas en términos físicos (aisladas por la presencia de barreras o como situaciones de atomización agravada por ausencia de vínculos claros con el resto de la ciudad). (Ver: PLANO No 7).

Sin embargo, esta realidad que denominamos ciudad deficitaria no es en modo alguno homogénea. Está constituida por distintas situaciones que expresan distintos niveles y modos del problema (Ver PLANO No 8):

- Los asentamientos irregulares, como el máximo nivel de subalternización.
- Ciertas áreas "legales" de auto-construcción precaria, que tienen el mismo patrón organizativo de las "villas" aunque están desarrolladas en tierras propias de muy bajo costo. Generalmente aparecen como continuidad de dichas "villas", en áreas inundables o en directa relación con usos conflictivos (basurales, frigoríficos, mercados, instalaciones portuarias y ferroviarias).
- Las áreas en proceso de consolidación, que constituyen la porción más extensa de la ciudad subalterna y que configuran dos situaciones diferenciadas:
 - una con problemas estructurales importantes. Son áreas de atravesamiento o segregadas del resto de la ciudad que tienen, además, problemas de indefinición del espacio público. Tienen importantes carencias en materia de infraestructura y ciertos niveles de precariedad (lo que se ha denominado en el PLANO No 8 como "ciudad auto-construida 1");
 - otra incompleta, desdibujada, sin consolidar y con algunas carencias en materia de infraestructura (la denominada "ciudad auto-construida 2").

Por otra parte, existen algunos sectores que sin ser absolutamente deficitarios o conflictivos, implican algún nivel de subalternidad y configuran lo que se podría denominar áreas de transición. Se hace referencia a:

- Ciertos sectores de la ciudad en formación que comportan aún algún nivel de déficit o conflicto por el que no llegan a constituir "ciudad oficial" (alguna carencia infraestructural, algún problema estructural, etc.). Correspondería a lo que se ha denominado "ciudad auto-construida 3".
- Ciertas áreas degradadas vinculadas a la ciudad oficial (contiguas o contenidas por ella) generalmente afectadas por la presencia de hechos que determinaron procesos de inercia y estancamiento: presencia de estaciones ferroviarias (Central Córdoba, Rosario Norte), de enclaves productivos (Area próxima a Puerto Norte), expectativas de expropiación (Areas afectadas a la Central Unica de Pasajeros y a la Ciudad Universitaria). También las áreas tugurizadas (conventillos) dentro del centro de la ciudad.
- Los conjuntos FONAVI, que aún consolidados y con todos los servicios, constituyen enclaves aislados en la periferia de la ciudad.

UNA PROPUESTA PARA LA CALIFICACION DEL HABITAT URBANO

En términos más generales, y sin particularizar en las modalidades de problema sino tratando de caracterizar la estructura territorial del déficit de ciudad, es posible afirmar que la "ciudad deficitaria" comprende:

- * Una cuña al NO de la ciudad, entre las vías del FFCC Mitre a Santa Fe y del FFCC Mitre a Córdoba, con una penetración hacia el sureste que remata en el Atravesamiento Norte, una situación de ruptura importante en la planta urbana (definida por la doble llegada de los ramales Mitre y Belgrano a Puerto Norte) aunque las áreas residenciales comprometidas por esta situación no son precisamente deficitarias.

- * El Oeste de la ciudad en casi su totalidad, con la única excepción de las áreas que se estructuran sobre las calles Mendoza y Córdoba (Fisherton y Barrio Belgrano). Es decir, todo el sector que queda definido hacia el oeste del par conformado por Bv. Avellaneda y la Troncal Ferroviaria en sentido Norte - Sur. La situación del oeste se prolonga (al sur del Bv. 27 de Febrero) hacia el río, invadiendo el ángulo sudoeste del área entre boulevares. Este hecho define una cuña que se prolonga hacia el río en correspondencia con el doble atavesamiento ferroviario que envuelve a la ciudad oficial por el sur.

- * El sur de la ciudad, comprende una serie de situaciones diferenciadas. La más calificada es la que se estructura sobre Av. San Martín hasta llegar al barrio Saladillo (una antigua urbanización autónoma), mientras que las más críticas corresponden a las áreas comprometidas por el ya citado atravesamiento ferroviario al sur de la ciudad oficial y el borde de la ciudad sobre las márgenes del arroyo Saladillo y el río Paraná.

UNA PROPUESTA PARA LA CUALIFICACION DEL HABITAT URBANO

I. EL SENTIDO DE LA PROPUESTA

La filosofía que orienta la propuesta se puede resumir en dos axiomas:

1. Una ciudad más justa donde, aún admitiendo la existencia de calidades diferentes, quede garantizado, para la mayor cantidad posible habitantes el derecho a la ciudad.
2. Un accionar público más racional y eficiente, orientado a la obtención del máximo rédito social de las acciones emprendidas. Al mejor aprovechamiento de los recursos públicos y privados aplicados en la construcción de la ciudad. Una máxima capitalización de los recursos existentes y una máxima difusión de los beneficios.

En este marco, la propuesta tiende a:

- El re-equilibrio de la oferta de calidades propuestas por el espacio urbano, a partir de la delineación de una propuesta de actuación orientada al mejoramiento paulatino de las condiciones habitativas en los sectores deficitarios.
- La articulación de las intervenciones habitacionales en un programa amplio de actuación urbana, como entidad que las encuadre y les otorgue sentido, que les asigne un rol preciso en el proceso de construcción de la ciudad, permitiendo, así, su capitalización como instrumento de cualificación del espacio urbano.

En relación al último enunciado, se pretende definir una estrategia que permita utilizar a las grandes operaciones en materia de vivienda como instancias para el completamiento de la ciudad, para sentar pautas referidas a las modalidades de crecimiento y, también, como oportunidad para equipar ciertos sectores de la ciudad, en el caso que la magnitud de los emprendimientos lo permita.

II. EL MARCO REFERENCIAL

Si bien no es objeto de este trabajo la definición de las políticas urbanísticas, en términos de las grandes estrategias acerca de la construcción y transformación del espacio urbano, parece necesario explicitar ciertas hipótesis de desarrollo urbano desde las cuales se elabora la propuesta, en tanto construcción que le otorga sentido y fundamento.

La enunciación que sigue se realiza, por un lado, a partir de la interpretación de la realidad en términos de problema, y, por otra parte, a partir de una interpretación acerca de las estrategias preliminares definidas por el Plan Director.⁷

⁷ La enunciación que se toma como referencia es la explicitada en: MUNICIPALIDAD DE ROSARIO - SECRETARIA DE PLANEAMIENTO: "Jornadas de divulgación sobre ordenamiento urbano y aspectos ferroporuarios de la ciudad de Rosario". Rosario, 1987.

Con el objetivo genérico de sentar las bases para "un mejor y posible desarrollo de la ciudad" entendido como "el logro de condiciones de vida más civiles y equilibradas, en tanto derecho inalienable de usar y gozar la ciudad para todos y cada uno de sus habitantes..."

Se plantea "la revisión y ampliación de los conceptos de expansión y desarrollo explícitos en el Plan Regulador (la expansión y el desarrollo como aumento de tamaño), para vincularlo con la idea de crecimiento, asimilada a proceso de transformación que no implica per se un aumento de tamaño, pero que sí lleva implícito un cambio de calidad" ⁸.

La interpretación de estos enunciados desde una perspectiva orientada a la cualificación de las condiciones habitativas de los distintos sectores urbanos (más que de la ciudad como globalidad) y desde una angulación temática precisa (la habitacional), articulada con una particular visión del problema del habitat en la ciudad (la proporcionada por el diagnóstico), permiten enunciar como encuadre de la propuesta, un conjunto de estrategias ⁹ que priorizan la actuación sobre la "ciudad subalterna" respecto de la "ciudad oficial", y que privilegian la consolidación de la ciudad existente por sobre su extensión.

El operar sobre la ciudad con la intención de mejorar las condiciones habitativas propuestas por el espacio urbano, exige, en primer lugar, intervenir en forma prioritaria sobre la "ciudad subalterna". La premisa, en este sentido, es: apuntar a la consolidación de la condición urbana en los distintos sectores que conforman dicha realidad, entendiendo que de este modo se apunta a la cualificación de la ciudad toda. ¹⁰

Se asume que el resto de la ciudad, a la que se ha denominado "ciudad oficial", ha de ser también objeto de actuación. Sin embargo, y si bien se definen para la misma ciertas estrategias generales, las operaciones que las especifican no serán objeto de esta formulación.

El operar sobre la "ciudad subalterna", poder revertir sus inconsistencias, carencias y desajustes, demandará del sector público el desarrollo y/o la promoción de operaciones de completamiento edilicio, de completamiento dotacional, de corrección estructural, de rehabilitación de áreas críticas, etc. Por supuesto, y aún cuando estas operaciones se definan como "necesarias" en una vastísima extensión del territorio urbano, se reconoce la imposibilidad de encararlas en forma inmediata y simultánea.

⁸ FERNANDEZ DE LUCO, Manuel: "El Plan Director como Estrategia de Acción", en: *Jornadas de Divulgación sobre Ordenamiento Urbano...* Rosario, 1987. Pág. 26.

⁹ Este conjunto de estrategias constituyen en realidad hipótesis de intervención que, en tanto refieren a un modelo del sentido que, según se entiende, debe asumir el desarrollo de la ciudad, se constituyen en premisas y explicitan el marco de referencia de la propuesta.

¹⁰ En efecto, si bien se entiende que el problema de la ciudad subalternizada afecta, precisamente, en forma inmediata y crítica, a la población establecida sobre esa vasta porción del territorio urbano, también se asume que la existencia de un área degradada de tal magnitud afecta a la totalidad de la comunidad urbana, y no sólo por razones solidarias.

Las preguntas que surgen entonces son: Cómo establecer prioridades? Dónde intervenir y cómo hacerlo?. En definitiva: Qué criterios aplicar para definir la oportunidad de intervenir en un determinado sector o ante una determinada situación?.

De hecho existen dos factores que definen, inicialmente, la oportunidad de la actuación: Por un lado el factor necesidad (situaciones de extrema carencia o desajustes que afectan a áreas extensas o densamente pobladas); y, por otro, el factor factibilidad, definido por la presencia o ausencia de disponibilidades para la actuación (disponibilidades que son de distinta naturaleza: físicas, económicas o financieras, organizativas, etc.).

Existe, además, un tercer criterio en lo que hace a la definición de la racionalidad de la intervención (esto es, la oportunidad de intervenir en un determinado sitio y con una determinada modalidad de actuación), este es el criterio de eficiencia, entendido como rédito social de la acción a partir de considerar los beneficios y los costos directos y emergentes, que pudieran representar las distintas alternativas de actuación.

En este sentido, se optará por intervenir en aquellas situaciones donde la acción desarrollada alcance a mayor cantidad de población (por beneficio directo o indirecto) o bien tenga efectos multiplicadores que trasciendan la respuesta inmediata a un problema.

En segundo lugar, y atendiendo, precisamente, a las razones de necesidad, disponibilidad y también a los posibles réditos de las acciones a desarrollar, parece lógico priorizar la consolidación de la ciudad existente (la ciudad efectivamente urbanizada y ocupada), su completamiento y su cualificación, antes que su extensión.

De hecho la ciudad se ha extendido innecesariamente, a partir de un proceso de expansión dispersiva que tuvo su período culminante sobre fines de la década del '60 y principios del '70.¹¹ Existen, sin embargo, dentro del área efectivamente ocupada vacancias significativas que se consideran capaces de absorber el crecimiento urbano por varios años. En efecto, las tendencias que define la dinámica poblacional en los últimos años no plantean expectativas de crecimiento capaces de generar condiciones próximas de demanda "efectiva" sobre tierras no urbanizadas.

Por otra parte, el operar en la porción de ciudad que se encuentra en proceso de consolidación garantiza una mayor racionalidad de las acciones, no exige de la realización de grandes obras complementarias (infraestructuras, por ej.), y permite, eventualmente, el aprovechamiento de capacidades instaladas. Brinda, además, la oportunidad de trascender el objetivo inmediato de la acción, si se proporciona un beneficio al sector adyacente (en el caso de introducir principios cualificadores, por ejemplo).

¹¹ En "El Plan como estrategia de acción", Fernández de Luco realiza un pormenorizado análisis que demuestra la artificialidad del fenómeno de expansión urbana a partir del año 1966. Ver: MUNICIPALIDAD DE ROSARIO - SECRETARIA DE PLANEAMIENTO, Op. cit. En función de dicho análisis y al valor de las infraestructuras y equipamientos existentes como "bien social escaso", el Plan asienta gran parte de su estrategia en el condicionamiento y limitación de las posibilidades de extensión, y en la "fijación de la planta urbana".

Según esta estrategia sería posible, por ejemplo, consolidar la condición urbana de una extensa área intermedia (no totalmente subalternizada y en proceso de consolidación bastante avanzado) a la que es factible promover o estimular con acciones más o menos modestas (parciales o puntuales), acciones que, en el marco de un proceso ya encaminado, producirían efectos significativos.

Paralelamente a la estrategia que privilegia la consolidación de la ciudad existente, se plantea otra de signo contrario orientada al control de la expansión urbana (entendida como incorporación de tierras al uso urbano).

Según esta última estrategia se desalentarían las operaciones de extensión, salvo aquéllas que a la vez de darse en perfectas condiciones de continuidad y articulación con la ciudad existente, tuvieran un sentido proyectual preciso respecto de la forma urbana, un sentido cualificador (permitiendo, por ejemplo, la definición de los bordes de la ciudad, o la materialización espacial de una arteria principal).

En el marco de estas definiciones la operación sobre la ciudad consolidada (la ciudad relativamente resuelta: bien servida, equipada y correctamente articulada) se limitaría:

- al control normativo (para preservar estados deseables u orientar procesos en curso, promoviendo aspectos positivos y controlando aquellos factores que pudiesen derivar en efectos no deseados o riesgosos);
- a la realización de eventuales operaciones correctivas de carácter puntual (como las relacionadas con el hábitat tugurizado en el área central), y/o
- a la cualificación y puesta en valor de componentes estructurales de alto valor colectivo por su localización, uso y significado social.

En síntesis, este conjunto de estrategias exige que la mayor parte del esfuerzo público esté concentrado en dar una respuesta a la problemática de la "ciudad subalterna", dejando relativamente librada a su propia dinámica la eventual cualificación de la "ciudad oficial", interviniendo sólo en aquéllas instancias de carácter estructural que hacen a la ciudad como hecho integral y que están relacionadas con la cualificación del espacio colectivo.

III. CATEGORIAS DE ACTUACION SEGUN MODALIDADES DE PROBLEMA

Se pretende, en esta instancia, llegar a precisar ciertas categorías de actuación con referencia a la cualificación de la ciudad y, particularmente, a la cualificación de la ciudad deficitaria, a partir de relacionar áreas-problema (según las distintas modalidades que registra el territorio urbano), procesos que se desea promover y acciones a desarrollar. Es decir, categorías que vinculen áreas y modos de intervención (estos últimos definidos todavía de manera muy precaria).

La progresiva cualificación de la ciudad deficitaria, la consolidación del carácter urbano en el marco de esta problemática, implica la promoción de procesos de distinta naturaleza y el desarrollo de distintas acciones u operaciones concretas.

En el marco de las estrategias antes definidas, los procesos que deberían verificarse serían los siguientes:

- la consolidación física y funcional de una importante porción de la ciudad, esto implica: el completamiento edilicio de sectores con grandes áreas vacantes sin destino preciso, la consolidación de áreas de ocupación dispersa, el completamiento dotacional en materia de servicios de infraestructura y equipamiento;
- la cualificación del espacio público, calles y plazas. Supone la realización de operaciones de pavimentación, definición de veredas, canteros, arbolado, alumbrado y equipamiento urbano;
- la articulación estructural de ciertos sectores entre sí, con la ciudad como totalidad y, eventualmente, su reestructuración interna;
- el saneamiento de áreas inundables o con graves conflictos de uso ;
- la rehabilitación integral de sectores críticos, en áreas profundamente degradadas, ocupadas por los sectores sociales más carenciados, donde es necesario revertir procesos que no sólo se verifican en la dimensión urbana sino también en la edilicia. Estos procesos están generalmente vinculados a graves problemas estructurales, a condiciones de insalubridad urbana, y coinciden con asentamientos precarios, que no siempre son ilegales.
- la preservación de estados deseables en ciertos sectores de la ciudad, generalmente barrios caracterizados, con cierta cualidad urbana específica de carácter positivo;
- el control de procesos considerados perjudiciales, en tanto son capaces de definir inadecuadas condiciones de habitabilidad y/o eficiencia.

Veámos, entonces, cómo estos procesos deben articularse en el territorio urbano, según los niveles de inconsistencia sintetizados en el PLANO No 4 y las modalidades de problema registradas en el PLANO No 8. En el PLANO No 9 se establecen ciertas categorías que expresan, en modo muy sintético, esta articulación. Son las siguientes:

I. Areas de intervención integral.

Esta indicación afecta a aquéllos sectores cuya cualificación positiva exige operaciones de "re-fundación", un proceso de reversión de las actuales características. Comprende dos tipos de situaciones:

- 1.a. los asentamientos irregulares y otros asentamientos que comportan muy similares condiciones de configuración y materialización (aún sin ser ilegales).

- 1.b. aquéllos sectores de auto-construcción extremadamente precarios (tanto en la materialización de las viviendas como del espacio público), estrechamente vinculados a los asentamientos anteriores, con niveles dotacionales nulos o casi nulos, generalmente de escasa ocupación.

Las áreas correspondientes a la primera categoría (1.a.), demandan tanto operaciones a nivel urbano como edilicio, y exigen la concurrencia de múltiples acciones sobre un mismo espacio territorial: reordenamientos de trazado y de la estructura parcelaria, provisión de servicios de infraestructura y equipamiento, mejoramiento de las unidades de vivienda, construcción de nuevas viviendas y, eventualmente, operaciones estructurales profundas (incluidas las de saneamiento).

En relación a los sectores comprendidos en la segunda categoría (1.b.), se plantea la necesidad de completamientos importantes en materia dotacional, operaciones de calificación a nivel del espacio público, eventuales completamientos edilicios y operaciones de corrección estructural (por ejemplo: establecimiento de nexos con el resto de la ciudad).

La tónica de la intervención en el primer tipo de situación es el "re-ordenamiento", en el segundo, la "re-habilitación"; pero en ambos casos el objetivo es el mismo: la re-calificación integral de las condiciones existentes.

2. Areas a completar y calificar.

Esta indicación afecta a sectores de la ciudad auto-construida (los loteos de relleno) que expresan (respecto de los señalados en último término) un menor nivel de carencias y conflictos. Están en estadios más avanzados del proceso de consolidación, cuentan con algunas dotaciones, pero constituyen aún sectores incompletos, con importantes niveles de indiferenciación y ausencia de carácter.

Exigen ciertos completamientos dotacionales y ciertas operaciones que establezcan acentos cualitativos (jerarquización de una vía, un núcleo de centralidad, la definición de una plaza, la resolución de alguna discontinuidad importante).

3. Areas a promover.

Son aquéllas áreas de transición, que no logran constituir ciudad oficial por la concurrencia de algunos de estos factores: dotaciones incompletas, discontinuidad del espacio edificado o ausencia de calificación a nivel del espacio público. Exigen acciones más acotadas que creen las condiciones para su promoción hacia lo oficial.

4. Núcleos de re-habilitación.

Esta indicación atañe a ciertos enclaves de degradación en el seno de (o muy próximos a) la ciudad oficial. El área de la Ciudad Universitaria, y la zona del Parque Hipólito Yrigoyen (al SE); el área de la estación Rosario Norte y todo un sector al NO de la ciudad central y al sur del Atravesamiento Norte; el área comprendida entre los ramales ferroviarios del Atravesamiento Norte; el área afectada a la Central Unica de Pasajeros (al Oeste); las área de "conventillos" en el centro de la ciudad. La complejidad de la actuación en estos sectores es diversa y varía entre importantes operaciones de reordenamiento (como las exigidas por el sector ferroviario al Norte, por ejemplo) y operaciones centradas sobre las componentes edilicias (como en el caso de los conventillos).

Entendiendo que cualquiera de las categorías anteriores puede admitir operaciones de construcción de viviendas, se indican, aquellas oportunidades que se consideran estratégicas para el completamiento de la ciudad (fundamentalmente, aquellas relacionadas con la presencia de grandes vacancias). Se señalan además las áreas a sanear y las áreas que deben ser objeto de reordenamientos en aras de una mejor articulación con la ciudad.

IV. ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACION: LAS OPORTUNIDADES REFERIDAS A LA VIVIENDA MASIVA

El poder revertir ciertos procesos de los enunciados, promover otros o conservar ciertas situaciones existentes, demandará un cúmulo de acciones de las que no nos hemos de ocupar acá en forma específica.

De hecho, las operaciones sobre las grandes componentes estructurales (sistema vial primario, sistema ferroviario, etc.) son las más efectivas a la hora de promover procesos de transformación urbana (las operaciones de saneamiento estarían incluidas en este rubro).

No se deja de reconocer, sin embargo, el significativo valor cualificador que asumen otros tipos de operaciones, tales como la dotación infraestructural, la acción normativa o la construcción masiva de viviendas. El completamiento de instalaciones infraestructurales, por ejemplo, juega un rol importantísimo en la cualificación del espacio residencial por la mejora inmediata que representa en lo que hace a las condiciones habitativas propuestas por un determinado sector urbano.¹²

¹² El caso de la pavimentación de calles es significativo (aún cuando, en términos rigurosos, pueda considerarse que los pavimentos no constituyen una dotación infraestructural). Sin duda su construcción representa una mejora directa de carácter utilitario, pero, a la vez, representa una mejora en lo que hace a la cualidad del espacio público (a su definición y calidad de materialización), promoviendo, generalmente en el corto plazo, la mejora de otros componentes del espacio público, tales como veredas y fachadas.

Asimismo, cuando la operación de construcción de nuevas viviendas asume cierta envergadura puede resultar un instrumento invaluable para promover procesos de transformación del tejido residencial que resulten significativos a nivel de "parte" (en tanto son capaces de establecer una pauta organizativa de los espacios y de los usos, una pauta morfológica); para reforzar componentes estructurales (por ej. definir morfológicamente una avenida, los bordes de un parque, etc.); o para establecer principios de centralidad en sectores periféricos (en el caso en que la operación implique la dotación de equipamientos significativos).

La presente propuesta se funda, precisamente, en esta última consideración. Es decir, en el entender que las intervenciones habitacionales, además de responder al problema de la vivienda a partir de proporcionar una determinada cantidad residencial, son capaces de incidir en la transformación del espacio urbano a partir de proponer una determinada cualidad (morfológica, funcional y espacial).

De hecho, la preocupación que nos mueve, en esta instancia, está circunscripta a aquéllos procesos en los que la vivienda masiva pueda jugar un rol protagónico. Volviendo, entonces, a lo que es el interés específico de este trabajo, cual es el encuadre de las operaciones de construcción masiva de viviendas, parece pertinente plantear una estrategia proyectual coherente con las definiciones hasta aquí precisadas.

Esta es una estrategia que apunta a definir, fundamentalmente, la localización de las grandes intervenciones en materia de vivienda en función de un proyecto de configuración urbana. Entendiendo que la configuración del espacio urbano es una cuestión que trasciende los aspectos estrictamente morfológicos, e involucra cuestiones tales como la distribución espacial de los usos y la organización de los espacios (abiertos y cerrados, públicos y privados), donde las distintas funciones urbanas tienen lugar.

Asumiendo la existencia de un déficit habitacional importante ...

y considerando una serie de oportunidades que presenta la ciudad, (oportunidades que se definen como confluencia de factores de disponibilidad -fundamentalmente las grandes vacancias registradas y clasificadas en los PLANOS Nos 10 y 11- y de necesidad -de consolidar o completar ciertas áreas urbanas, de definir ciertas arterias, de otorgar carácter a ciertas porciones de ciudad, de dotar de centralidad a ciertos fragmentos periféricos, etc.-)...

se define una estrategia de localización de grandes intervenciones basada en los siguientes principios:

1- El completamiento de la ciudad:

- la integración de grandes vacíos interiores,
- la formalización de ciertas componentes estructurales, fundamentalmente vías de carácter primario,

2- La definición de ciertos bordes urbanos.

3- El refuerzo de la actuación sobre sectores que ya configuran áreas de intervención, con el sentido de consolidar ciertos núcleos que tienden a configurar instancias de equipamiento en la periferia.

4- La extensión controlada (condicionada y diferida).

Esta estrategia se apoya, fundamentalmente, en la propuesta de trazado vial jerarquizado realizada por el Plan, y tiene el sentido de consolidar el efecto que aporta "el valor fundacional del trazado" en la construcción y cualificación de la ciudad.

En el PLANO No 12 se presentan en forma superpuesta las vías jerárquicas según la estructura propuesta por el Plan (en doble trazo) y las principales disponibilidades que presenta la ciudad en materia de tierras. El grafismo adoptado para las mismas representa, a la vez, una hipótesis sobre la relación de cada una de las vacancias señaladas con los principios estratégicos enunciados anteriormente (completamiento, definición de bordes, definición de arterias, núcleos periféricos, posible extensión).

Las vacancias que asumen valor según esta aproximación (graficada de modo más contundente en el PLANO No 13), son las siguientes:

1. En relación a la estrategia de completamiento interior

- Una franja de importantes disponibilidades al sur de la Av. Uruburu, las identificadas en el PLANO No 11 con los números 105, 106, 113, 117, 118 y 119. Donde las fracciones 106-113 (gran área unitaria sin urbanizar, aunque con trazado aprobado, seccionada por las vías del ferrocarril Mitre) y 117 (ex-Batallón 121) aparecen como las más significativas. Mientras las 118 y 119, en el complejo habitacional Grandoli asumen significación en la definición del borde urbano sobre la costa, y la 105 en la materialización de Bv. Oroño (aunque teniendo en cuenta que está en gran medida afectada al ensanche de dicha vía).
- Dos fracciones al sur de la ciudad: 111 y 115, al norte y al sur de Batlle y Ordóñez respectivamente, la primera en relación a un área de intervención existente (Las Flores) y la segunda a un conjunto FONAVI, ambas ubicadas en áreas considerablemente degradadas.
- Una serie de disponibilidades significativas en una franja ubicada inmediatamente al sur de la ciudad oficial, en correspondencia con el área de doble atravesamiento ferroviario, las identificadas con los números: 91, 92, 93, 94, 97 y 98. Entre ellas la más significativa es la correspondiente a las instalaciones (actualmente desmanteladas) de la empresa Acindar (98), vinculada al barrio del personal de la empresa y a un par de intervenciones del FONAVI, en un predio que interrumpe la traza de la Av. Francia, dificultando por el momento su apertura hacia el sur. También asumen interés la No 91 y la No 92. El resto de las fracciones queda parcial o totalmente involucrada en la situación conflictiva generada por el cruce de ramales ferroviarios en sentido E-O y N- cuestión que relativiza su valor a pesar de su excelente localización urbana.
- Un par de fracciones en la cufia SE del área central, las Nos 124 y 125 (la segunda comprometida en el reordenamiento del área de la ciudad universitaria).

- Una importante vacante en el área de la cufia NO (la No 87), configurada a partir del agrupamiento de una serie de fracciones menores en situación de inmediata continuidad, en un área afectada por una presencia contundente de galpones e industrias menores (además del mercado).
- Una serie de fracciones muy próximas ubicadas hacia el oeste de Bv. Avellaneda y al sur de Pellegrini (la No 81) que, al igual que todas las nombradas en último término, tienen una excelente ubicación urbana pero están inmersas en áreas de profundo deterioro cualitativo.
- Una significativa fracción ubicada en el cuadrante SO, al oeste de la troncal ferroviaria y en relación a la intersección del Bv. Seguí y la Av. Rouillón (la No 75), también en un área degradada.
- Una serie de disponibilidades importantes al oeste de la ciudad, en el área comprendida entre Av. Pellegrini y Av. Godoy. La 67 (sobre Rouillón), 62 y 65 (en los bordes del Parque Oeste), las 59 y 64 (más comprometidas en situaciones de deterioro y precariedad).
- Una serie de importantes fracciones sobre Av. Pellegrini: la No 80 (con una ubicación privilegiada), las 79 60 y 63 (esta última ligeramente desplazada del eje de la avenida).
- Un conjunto de terrenos de distinta dimensión ubicados al sur de las vías del ferrocarril Mitre a Córdoba (las Nos 46, 47 y 49), área conflictiva ubicada en condiciones de muy buena accesibilidad al resto de la ciudad (la proximidad de Av. Córdoba) y un conjunto de fracciones al norte de dicha vía (las Nos 41, 46, 48 y, parcialmente, la 45) en un área muy deficitaria y segregada (precisamente por la presencia de las vías), que a pesar de sus condiciones actuales adquieren valor en la estrategia de articulación N-S en el Oeste de la ciudad.
- Un conjunto de grandes fracciones al oeste de la Av. de Circunvalación (las Nos 31, 32 y 34) que asumirían relevancia en la formalización de un tramo significativo de dicha avenida.
- Un conjunto de grandes vacantes en plena zona inundable y comprometidas por una profusa presencia de asentamientos precarios (las Nos 42, 43, 44 y 45 y 50), cuya utilización permitiría la formalización de todo el conjunto de arterias jerarquizadas planteadas para el sector, pero cuya ocupación debe quedar condicionada a la efectivización de las obras de saneamiento y a una estrategia de reordenamiento para el área.
- En el mismo sector, pero más hacia el oeste (a ambos lados de la Av. de Circunvalación), se registra otro conjunto de disponibilidades, en situación menos crítica, no inundables, aunque igualmente deficitarias, entre ellas asume importancia las fracciones 15 (borde de Circunvalación) y 26, ambas muy próximas a una gran intervención habitacional del FONAVI.
- En la zona norte aparecen como significativas en relación a la estrategia de completamiento, los bordes de la Av. de Enlace (ensanchamientos de la antigua traza ferroviaria) aunque en área inundable; un par de vacantes (51 y 52) en relación a la traza programada de la Av. Tres Vías y la posibilidad relativa de algunas fracciones ferroviarias subutilizadas en el ramal sur del atravesamiento (53, 54 y 55).

2. En relación a la estrategia de completamiento de bordes:

- Las Nos 1, 3, 4 y 5, en el borde norte de la ciudad, áreas sin déficits extremos y de correcta accesibilidad a pesar de la distancia.
- Las Nos 10 y 11. Idem anteriores y en relación al área de grandes intervenciones habitacionales.
- Las Nos 33 y 35, entre desarrollos periféricos a lo largo de Mendoza.
- La No 57 (sobre la prolongación de Av. Pellegrini), la 58, la 64 (sobre la prolongación de 27 de Febrero) y la 70 y la 71 (sobre Godoy), en áreas con distinto niveles de déficit, algunas precarias, cuya importancia radica en su ubicación a lo largo del borde este de Av. de Circunvalación en correspondencia (en la mayoría de los casos) con cruces estructurales significativos).
- La No 74, sobre la prolongación de Bv. Seguí, que asume valor tanto en la materialización del borde urbano, como en la formalización de esta arteria, siendo además tierras de propiedad municipal y del arzobispado.
- La 78, en área conflictiva de carácter precario.
- La No 90, cuya puesta en valor depende de las posibilidades de prolongación del Bv. Avellaneda.
- La No 100 en los tramos de barrio Acindar y entre los desarrollos alternados (residenciales e industriales) sobre Lagos, incluyendo las fracciones sobre el borde sur de la ciudad (al oeste de O.Lagos), todas éstas áreas sin déficits importantes y en adecuadas condiciones de accesibilidad.
- Las fracciones identificadas con el No 110 (a ambos lados de Bv. Oroño), zona deficitaria, de correcta accesibilidad, estrechamente vinculada al área de intervención pública de Barrio Las Flores.

3. En relación a la estrategia de refuerzo de núcleos periféricos

Aparecen como significativas en relación a esta estrategia, una serie de vacantes relacionadas con otras intervenciones públicas en materia de vivienda, que constituyen casi las únicas instancias importantes de equipamiento en la periferia. Son las fracciones identificadas con los Nos: 119, 118, 105, 106, 110, 111, 78, 100 (parcial), 74, 75, 32, 34, 35, 26, 15, 10, 11, y 5.

4. En relación a la estrategia de extensión de la ciudad:

En virtud de los principios planteados al inicio de este acápite, la extensión de la ciudad aparece siempre como posibilidad condicionada. La enunciación que sigue debe entenderse, entonces, en el marco de este condicionamiento general. Lo que se intenta expresar son las posibilidades de crecimiento que tendría la ciudad si fuera estrictamente necesario y siempre que se verificaran ciertas condiciones. Las áreas consideradas para un potencial crecimiento son, entonces, las siguientes:

- Un sector al sur identificado con los Nos 100 y 107, en relación a un área bastante consolidada, con algún nivel de déficit, con correcta accesibilidad en sentido E-O, aunque ubicada por detrás de una barrera de grandes usos no residenciales (estructurada sobre O. Lagos). La puesta en valor de este sector se vería potenciada por la proyectada prolongación de Bv. Avellaneda a lo largo de la troncal ferroviaria N-S (hecho que mejoraría sus condiciones de accesibilidad y de articulación con la ciudad).
- Un sector al SO, identificado con los Nos 74 y 77, área conflictiva, muy deficitaria, cuya puesta en valor exigiría la prolongación de F. Moré (paralela a la troncal N-S), Rouillon, Av. P. Unidas y Av. Gargancha (proyectada en paralelo al ramal E-O del ferrocarril Mitre). La incorporación de este sector es una posibilidad todavía lejana (diferida) y queda condicionada al completamiento previo del sector de borde sobre Bv. Seguí.
- Un sector al oeste de la ciudad, comprendido entre Mendoza y la prolongación proyectada de Av. Pellegrini hasta Wilde. Área identificada con el No 35, próxima a importantes intervenciones habitacionales, cuya ocupación podría promoverse (con la condición del completamiento previo del área de borde sobre Mendoza), en tanto representaría la continuidad del área más consistente del oeste (el desarrollo sobre calle Mendoza).
- Un sector que es continuidad de la anterior, al oeste de Wilde y a ambos lados de Mendoza, parcialmente inundable, cuya ocupación (en el área no inundable) quedaría condicionada a la del sector anterior, por lo que aparece absolutamente diferida en el tiempo.
- Un sector al NO, señalado en el PLANO No 11 con los Nos 14, 17 y 18, totalmente comprendido en la cuenca inundable y por lo tanto de ocupación absolutamente condicionada al saneamiento del área (también condicionado, en las fracciones 17 y 18, a la consolidación del sector adyacente con muy escasa ocupación actual). En relación a este sector aparecen ciertas vacantes (la No 15 y, parcialmente, la No 14) que no están afectadas por el área inundable.

En el PLANO No 13, se intenta precisar gráficamente la estrategia proyectual enunciada. Aparecen en él todas las posibilidades que asumen algún valor en función de los principios enunciados, señalando especialmente aquéllas que quedan precisamente condicionadas (generalmente por problemas de saneamiento) y aquéllas que parece pertinente promover en primera instancia.

Según esta estrategia, algunas de las oportunidades registradas en el PLANO No 11, que fueran ponderadas en el diagnóstico según el valor urbanístico de su emplazamiento (posición, grado de articulación urbana, nivel dotacional, grado de consolidación y calidad de materialización del entorno), relativizan su calificación inicial. Así, algunas vacantes que no hubieran tenido un valor sustantivo por sus propias condiciones actuales, lo asumen en función de precisas estrategias de construcción de la ciudad y del proyecto de configuración urbana que las explicita.

En el PLANO No 13, se señalan ciertas oportunidades que asumen valor estratégico en el proyecto de cualificación de la ciudad.

En efecto, en el marco de los principios señalados, y a partir de la consideración de las disponibilidades existentes, se promueven particularmente ciertas estrategias:

- El completamiento del borde Norte, sobre Circunvalación y sobre las vías del FFCC Belgrano, en tanto materialización del borde sobre el futuro Parque Ludueña.
- La organización del crecimiento urbano hacia el Oeste, a partir de la extensión sobre Mendoza, en tanto continuidad natural del único sector que alcanza momentos de resolución en el oeste. La formalización de calle Mendoza.
- La recuperación del Oeste (sector en intenso proceso de crecimiento, altamente deficitario, sin conflictos estructurales internos y con importantes posibilidades) sobre la base de las siguientes operaciones:
 - La formalización de Av Pellegrini
 - La formalización de Bv Segui
 - La formalización del conjunto Parque Oeste - Rouillón
- El completamiento del borde SO
- La integración de grandes vacíos intermedios al sur de la ciudad, y sobre Av Pellegrini, áreas vacantes con singular valor de posición en la ciudad.

Estas estrategias, están basadas, por un lado, en los principios enunciados oportunamente, y por otro, en la existencia de ciertas disponibilidades que constituyen verdaderas "oportunidades urbanísticas" por su valor de posición, porque no demandan importantes acciones complementarias y por su sintonía con la estrategia proyectual planteada (las mismas están representadas, en el PLANO No 13, con un rayado superpuesto).

Existen, sin embargo, ciertas acciones que se revelan como impostergables para la ciudad y que asumen dimensión estructural. Son grandes operaciones de re-ordenamiento, en torno a las cuales quedan comprometidas vacantes importantes:

- El reordenamiento del núcleo crítico del NO (en el marco del saneamiento de la cuenca del Ludueña), hoy diferido.
- El reordenamiento del Atravesamiento Norte, situación que involucra la formalización de Av. Tres Vías y de la Av. de Enlace, esta última diferida por condiciones de anegabilidad.
- El re-ordenamiento de la cuña SO (incluyendo la cuenca inundable central) y del núcleo más crítico del Atravesamiento Sur.

V. ESTRATEGIAS DE CUALIFICACION Y OPERACIONES POR SECTORES

A modo de síntesis de la propuesta, se intenta explicitar en esta instancia, las estrategias para los distintos sectores de la ciudad y las principales operaciones, en el marco de las estrategias de cualificación urbana y de intervención habitacional planteadas hasta aquí.

Sobre el final del acápite "La caracterización del problema en la ciudad de Rosario", se había intentado una aproximación sobre la distribución territorial del déficit en la ciudad. En dicha aproximación, la territorialización del problema se realiza desde una perspectiva casi exclusivamente cardinal, es decir a partir de la ubicación geográfica de ciertas situaciones respecto de ciertos elementos estructurales (Ver PLANO No 14).

Esta modalidad de visualización territorial del problema no resulta del todo apropiada en términos de definir los sectores o áreas de actuación. Veamos un ejemplo.

La problemática de la parte más septentrional del sector oeste, si bien relacionada con la barrera en sentido N-S que establece el ferrocarril Mitre, queda más estrechamente ligada a la problemática del Norte (fundamentalmente a partir de la necesidad de resolver el núcleo de conflicto planteado en torno al cruce de ramales ferroviarios) por el problema común que representa la cuenca inundable del Ludueña y porque tanto la cuña norte y como el sector NO concurren en definitiva sobre el área de Atravesamiento Norte.

Parece entonces más interesante entender a toda esta área como un cuadrante (el Cuadrante NO) a trabajar unitariamente, asignándole particular importancia al problema de la articulación con la ciudad hacia el sur. Algo similar ocurre con el área ubicada al sur de Av. Godoy y la necesidad de considerarla unitariamente con el sector que se desarrolla al este de la troncal ferroviaria. Se define, entonces, en este último caso la Cuña Sudoeste.

Los sectores así considerados, aparecen representados en el PLANO No 15.

1. EL CUADRANTE NOROESTE

Este sector comprende una cuña al norte (ubicada al oeste de las vías del Ferrocarril Mitre a Tucumán) y el área más septentrional del oeste (ubicada al norte de las vías del Ferrocarril Mitre a Córdoba). Entre estos dos sectores se encuentra la cuenca del arroyo Ludueña que penetra en forma de cuña, produciendo una discontinuidad importante reforzada por la presencia de los ramales del Ferrocarril Belgrano a Córdoba y de los talleres del mismo ferrocarril. Estas dos situaciones se prolongan hacia el interior de la ciudad (la primera hacia el sur y la segunda hacia el este) en un área estructuralmente conflictiva: el Atravesamiento Norte.

1.a. La cuña norte

Este sector (comprendido entre el ramal del FFCC Mitre a Tucumán y el ramal del FFCC Belgrano a Córdoba) contiene situaciones muy disímiles: desarrollos periféricos más allá de los límites de la Av. de Circunvalación, urbanizaciones con muy escasa ocupación, otras más consolidadas pero de características precarias y con muy escaso nivel de provisión de servicios, dos asentamientos irregulares de importante dimensión y densidad y una serie de intervenciones unitarias de distinto origen y configuración.

Respecto de los asentamientos irregulares que se localizan en este sector cabe señalar que uno de ellos, la villa "La Cerámica" es una de las áreas de regularización del Plan Lote, mientras que los asentamientos "La esperanza norte y sur" han sido objeto de operaciones de reordenamiento y consolidación por parte del SPV (ente autárquico municipal).

El área registra el mayor agrupamiento de intervenciones habitacionales unitarias de la ciudad (el constituido por los barrios: Field, Rucci y Fonavi C. Casas), con una alta concentración de equipamientos.

Este sector constituía hasta hace poco tiempo, una de las situaciones características de "detrás de las vías", parcialmente corregida a partir de la reciente construcción de la Av. de Enlace cuya presencia ha modificado significativamente las condiciones de accesibilidad al sector, y cuyos efectos cualificadores aún no es posible evaluar.

En términos cualitativos este sector registra un área consolidada, con adecuados servicios, y correcta accesibilidad (las intervenciones unitarias); un área de escasa ocupación pero con adecuado nivel de servicios al Norte (Nuevo Alberdi), un área en avanzado proceso de consolidación pero con muy mal nivel de servicios (y, en alguna medida, precaria), y finalmente, un área ubicada al SO de la Av. Casiano Casas, afectada parcialmente por inundaciones, extremadamente precaria, y con bajos niveles de ocupación.

1.b. El noroeste

Este sector, comprendido entre las vías del FFCC Belgrano a Córdoba y del FFCC Mitre a Córdoba es, en términos generales, un sector profundamente degradado, que comprende el área inundable más extensa de la ciudad, con profusa cantidad de asentamientos irregulares, con niveles de servicios casi nulos, con una importante cantidad grandes áreas vacantes.

Los niveles de ocupación son irregulares, pero en general escasos, coincidiendo el área más densamente poblada con el área inundable, mientras que los niveles de más baja ocupación se registran al oeste de la Av. de Circunvalación.

Es un sector de difícil accesibilidad, ya que se encuentra doblemente segregado por el vallado ferroviario, que dificulta las vinculaciones con el resto de la ciudad, tanto en sentido N-S como E-O.

Respecto de los asentamientos irregulares cabe señalar la existencia de varios núcleos: en las márgenes del arroyo Ludueña, un gran asentamiento al este de Circunvalación, un desarrollo longitudinal en sentido N-S que remata en la ocupación indiferenciada y compacta de un gran área de propiedad privada, una serie de ocupaciones lineales sobre las vías del ferrocarril Belgrano, etc. De todos estos asentamientos, sólo uno (el de menor dimensión) ha sido objeto de operaciones de reordenamiento y consolidación por parte del SPV.

El área comprende además una gran intervención unitaria desarrollada al oeste de Av. Circunvalación en el borde del área ocupada y una importante área de galpones (industrias y grandes depósitos sobre Avenida Provincias Unidas).

Es un sector postergado desde la perspectiva de la intervención pública que, por fuera de las intervenciones ya señaladas y de algunas operaciones menores de afirmado de calles, se ha limitado a la realización de obras de saneamiento aún incompletas.

Queda comprendido en este sector, el fragmente norte de Fisherton, importante barrio residencial de carácter extensivo, ocupado por los sectores sociales de más altos ingresos en la ciudad, y una serie de instalaciones recreativas asociadas a dicho sector social (Jockey Club y Golf Club).

1.c. El Atravesamiento Norte

Esta es una situación estructuralmente compleja, definida por la llegada a la costa de los ramales de los ferrocarriles Mitre y Belgrano. El área involucrada no es un área deficitaria, ni registra situaciones de precariedad, salvo al oeste de la Av. de Enlace y en las proximidades de la troncal N-S, área inundable donde la situación comienza a asimilarse a la del sector más conflictivo del NO.

Más allá de los importantes completamientos infraestructurales (señalados en el PLANO No 16 con un rayado horizontal), y de ciertos reordenamientos de asentamientos precarios (graficados con cuadrículado), la cualificación del cuadrante noroeste se fundaría en las siguientes operaciones:

- el saneamiento de la cuenca del Ludueña (hecho al cual se subordinan muchos completamientos interiores del sector NO).
- el reordenamiento de la situación del Atravesamiento Norte, que comprende ciertas estrategias fundamentales:
 - la posibilidad de continuar el Paseo Ribereño (de difícil resolución en la actualidad),
 - la apertura y formalización de Av. Tres Vías,
 - la formalización de Av de Enlace,
- la apertura de pasos ferroviarios que mejoren la accesibilidad de este cuadrante hacia el Este y el Sur.
- el re-ordenamiento integral del nudo configurado por la intersección de los ramales ferroviarios en sentido N-S, E-O y la Avenida de Enlace.

Este sector presenta, asimismo, como posibilidad el completamiento (y por lo tanto la definición) de ciertos bordes (graficados con azul), algunos completamientos en relación al trazado vial jerárquico (fucsia) y una importante cantidad de vacantes temporariamente diferidas.

La formalización de la Av. de Enlace, hoy diferida como operación, es un hecho que, sin duda permitiría potenciar los efectos introducidos inicialmente por la apertura de dicha avenida. La misma presenta una situación de absoluta indefinición formal (ha sido abierta sobre una antigua traza de ferrocarril) y registra en sus bordes algunos ensanchamientos que definen vacancias singnificativas. Si bien sería posible apostar a su construcción gradual en el tiempo, apoyada sobre una norma específica, la formalización de la avenida mediante intervenciones unitarias aparece como una posibilidad de acelerar un proceso que de otro modo tomaría muchos años.

2. EL OESTE DE LA CIUDAD.

Sector comprendido entre las vías del ferrocarril Mitre a Córdoba (al Norte), la Av. Godoy (al sur), y la Troncal ferroviaria en sentido N-S (al este). Comprende dos situaciones claramente diferenciadas: una bastante calificada (aunque no totalmente) que se estructura sobre calle Mendoza y, en menor medida, sobre calle Córdoba; y otra caracterizada por su absoluta irresolución y precariedad generalizada que se desarrolla en los alrededores del Parque Oeste y está atravesada por las Avs. Pellegrini y 27 de Febrero en sentido E-O, y por la calle Rouillón como la arteria más importante en sentido N-S.

El desarrollo sobre calle Córdoba, es discontinuo y se caracteriza por la presencia de grandes usos comerciales (corralones), galpones de depósito y algunas industrias. Detrás de la línea definida por estos usos se desarrolla un área subalterna, contra las vías del ferrocarril al norte de Córdoba y dentro de los límites de la Av. de Circunvalación. Más allá de ésta se desarrolla un área residencial calificada (el sector sur del barrio Fisherton), un antiguo núcleo autónomo que se estructura, precisamente, a partir de la estación de ferrocarril.

El desarrollo sobre calle Mendoza es más articulado y continuo y tiene un carácter comercial relacionado con las áreas residenciales que atraviesa. Sobre este eje y en la intersección con Av. Pcias Unidas se encuentra otro núcleo de antigua formación: el Barrio Belgrano, con una clara entidad pero afectado por una cierta inconsistencia en materia de servicios de infraestructura. Más allá de la Av. de Circunvalación y sobre una de las prolongaciones de calle Mendoza, se verifican desarrollos periféricos aislados, algunos de los cuales constituyen intervenciones unitarias en materia habitacional.

Si bien el sector estructurado por las calles Córdoba y Mendoza es el más consistente del Oeste de la ciudad se verifican en él ciertas situaciones deficitarias, a saber: la ya citada situación en los bordes de las vías al Norte, otras que se definen sobre el atravesamiento diagonal del ferrocarril Mitre a Casilda y la serie de desarrollos aislados sobre la prolongación de calle Mendoza.

El sector que se desarrolla al sur de Av. Pellegrini hasta Godoy, en cambio, se caracteriza por una absoluta inconsistencia del espacio urbano, por una gran indiferenciación y ausencia de caracteres positivos. Es un área con muy mal nivel de servicios (incluso a nivel de equipamiento), con bajos niveles de ocupación (en general es un área que se encuentra en las fases iniciales del proceso de consolidación), salvo en las inmediaciones de la Av. Godoy y de Felipe Moré. Es un área en construcción y en acelerado proceso de crecimiento, con ciertas características precarias por su naturaleza de área autoconstruida.

Sin embargo tiene pocos asentamientos irregulares y algunas potencialidades importantes: la apertura del Bv. 27 de febrero y, la más reciente, de la Av. Pellegrini, y el destino para parque de una importante fracción ubicada aproximadamente en el centro geográfico del área, siendo, además, un sector donde es posible completar el servicio cloacal (existe un ramal que lo atraviesa en sentido N-S).

Tiene una serie de disponibilidades importantes sobre Av. Pellegrini, de menor tamaño sobre Rouillón, y una presencia consistente de vacancias menores agrupadas. Si bien es un área inconsistente y descalificada, también es un área por construir, donde todavía no hay instaladas negatividades importantes.

La actuación sobre el Oeste exigiría :

- Establecer articulaciones importantes con el cuadrante NO
- Perfeccionar la articulación con el centro de la ciudad
- La cualificación integral del sector ubicado al sur de Av. Pellegrini

Presenta además, un interesante posibilidad de organización de un eventual crecimiento urbano sobre calle Mendoza.

Para la cualificación del sector ubicado al sur de Av. Pellegrini, se plantean (a partir del reconocimiento de una serie de importantes disponibilidades, y de una estructura existente que es posible potenciar) las siguientes estrategias, graficadas sintéticamente en el PLANO No 17:°

- la formalización de Av. Pellegrini, fundamentalmente en el tramo de reciente apertura.
- la formalización de Rouillón (eje en sentido N-S)
- la formalización de Bv. Seguí en relación a un área de intervención habitacional existente
- el re-ordenamiento integral de la Cuña SO

3. LA CUÑA SUDOESTE

Este sector queda definido por la Av. Godoy y por la Av. O.Lagos, hasta el Bv. 27 de Febrero y tiene una prolongación hasta Av. Pellegrini entre la troncal ferroviaria N-S y el Bv. Avellaneda. Penetra significativamente el cinturón de boulevares en el ángulo SO e involucra un extenso sector en el que la ciudad no ha logrado completarse, aún dentro del perímetro definido por la Av. de Circunvalación (en tanto área de atravesamientos múltiples y trazados consecuentemente interrumpidos, donde la ciudad se deshilacha).

Es un área en proceso de consolidación, con un nivel de servicios casi nulo y con los más altos niveles de precariedad. Es el sector urbano que concentra mayor cantidad de asentamientos irregulares y tiene un área inundable importante (la cuenca cerrada central).

Comprende una serie de desarrollos periféricos sobre Bv. Seguí hacia el oeste, y una serie de desarrollos residenciales sobre el lado oeste de O. Lagos, desarrollos que sin ser absolutamente subalternos han quedado segregados de la ciudad tras una línea de grandes instalaciones industriales.

Es un área que ha sido objeto de intervenciones recientes: la apertura de Av. Francia, la apertura de Bv. Seguí en el cruce con las vías, operaciones que tienden a estructurar el área central (ese ángulo incompleto al que se hacía referencia más arriba) y al mejoramiento de la articulación E-O.

Este sector requiere profundos reordenamientos que se enlazan con la problemática del Oeste y con la del doble atravesamiento ferroviario al sur de la ciudad. Sus posibilidades de resolución se fundarían en las siguientes operaciones:

- la posibilidad de apertura del Bv. Avellaneda hacia el sur;
- la apertura de la proyectada Avenida Gargancha;
- el necesario saneamiento de la cuenca inundable central, o eventualmente su despeje y configuración de un parque urbano;
- el reordenamiento integral del área que comprende numerosos asentamientos precarios

4. EL SUR DE LA CIUDAD

Comprende fragmentos de distinta naturaleza que se van articulando a lo largo de Av. San Martín que se constituye en el principal eje de estructuración en el sentido N-S y que va hilvanando las áreas más calificadas del sur.

Existen otros ejes en el mismo sentido (Bv. Oroño, O. Lagos, en el borde de lo que se ha definido como cuña SO), de importancia en la relación de la ciudad con el territorio, pero que no alcanzan a constituir instancias significativas de urbanidad.

Este sector contiene uno de los núcleos de antigua formación con mayor entidad en la ciudad: el Barrio Saladillo y una serie importante de áreas de intervención pública en materia habitacional, entre las cuales se destaca: el Conjunto Grandoli, el sector próximo a Oroño y Uriburu, el Barrio Las Flores y el Conjunto FONAVI de Buenos Aires y Batlle y Ordóñez.

Comprende también una cantidad importante de asentamientos irregulares que sin embargo se hallan concentrados en situaciones muy precisas (el atravesamiento ferroviario, la costa en el tramo entre Uriburu y Pellegrini, el borde SE sobre el Saladillo y la costa del Paraná en la desembocadura del Arroyo Saladillo).

La particularidad más significativa de este sector es la presencia, en inmediata continuidad con la ciudad central, de un área de atravesamiento importante en correspondencia con la doble línea ferroviaria de acceso al sector sur del puerto. Esta situación establece una barrera entre el centro y el sur de la ciudad y configura un corredor de negatividades que atraviesa la ciudad en sentido E-O, estableciendo sobre la costa del Paraná una penetración importante hacia el centro de la ciudad (hasta Av. Pellegrini). El cordón así definido contiene un significativo número de asentamientos irregulares y, a la vez, importantes disponibilidades en materia de tierras vacantes, cuya puesta en valor exige el re-ordenamiento integral del área.

En general, este sector comprende áreas en distintos estados de consolidación (generalmente avanzados), con distintos niveles de déficit en las dotaciones de infraestructura. Si bien es un área generalmente deficitaria, los sectores críticos están concentrados en el borde sur, en una cuña sobre la costa y en el área del ya citado atravesamiento. El resto (con distintos niveles de carencias) es un área fácilmente promovible. Su estructura vial es clara, hay una serie de vacantes importantes entre las que se destacan las del borde SO (en tanto oportunidad de materialización de un frente urbano sobre la prolongación de Bv. Avellaneda) y, fundamentalmente, una franja de vacantes intermedias significativas al sur de Uriburu (en la que se destaca la fracción del Batallón 121, actualmente desafectada). Estas vacantes representan quizás la oportunidad de completamiento más importante que registra la ciudad.

La promoción de este sector requeriría, en primer lugar, la resolución de la ya citada situación de atravesamiento (y su prolongación sobre la costa) a través de reordenamientos parcelarios y de trazado que involucrarían, seguramente, operaciones de re-ubicación de asentamientos irregulares. La resolución de esta situación debería tener un doble sentido: resolver las situaciones urbanas inmediatamente comprometidas en términos de su calidad habitativa y perfeccionar las vinculaciones entre el centro y el sur de la ciudad (que hoy sólo se establecen con claridad a través del sistema vial jerárquico).

La cualificación del sector sur de la ciudad estaría exigiendo además:

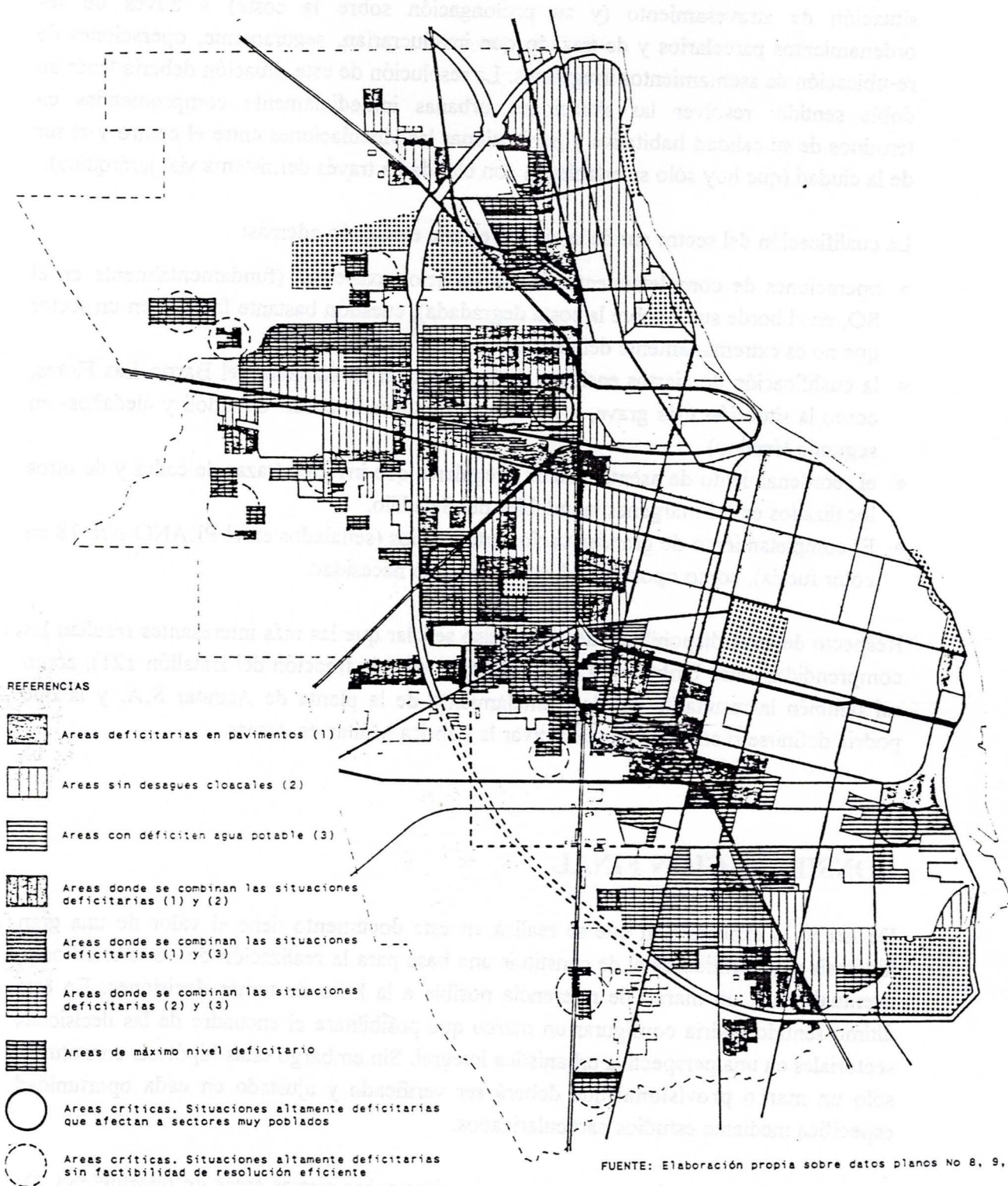
- operaciones de completamiento de los servicios existentes (fundamentalmente en el SO, en el borde sur y sobre la costa degradada), cuestión bastante factible en un sector que no es extremadamente deficitario.
- la cualificación de ciertos enclaves de intervención habitacional (el Barrio Las Flores, como la situación más grave, y los conjuntos sobre la costa -Grandoli y alrededores- en segundo término).
- el reordenamiento de asentamientos irregulares que invaden trazas de calles y de otros localizados en las márgenes inundables del Saladillo.
- El completamiento de grandes vacíos intermedios (señalados en el PLANO Nro 18 en color fucsia), como oportunidad más que como necesidad.

Respecto de estas disponibilidades es preciso señalar que las más interesantes resultan las comprendidas entre Uriburu y Lamadrid (entre ellas la fracción del Batallón 121), como así también la resultante del desmantelamiento de la planta de Acindar S.A. y la que podría definirse si se decidiera desactivar la Fábrica Militar de Armas.

CONSIDERACION FINAL

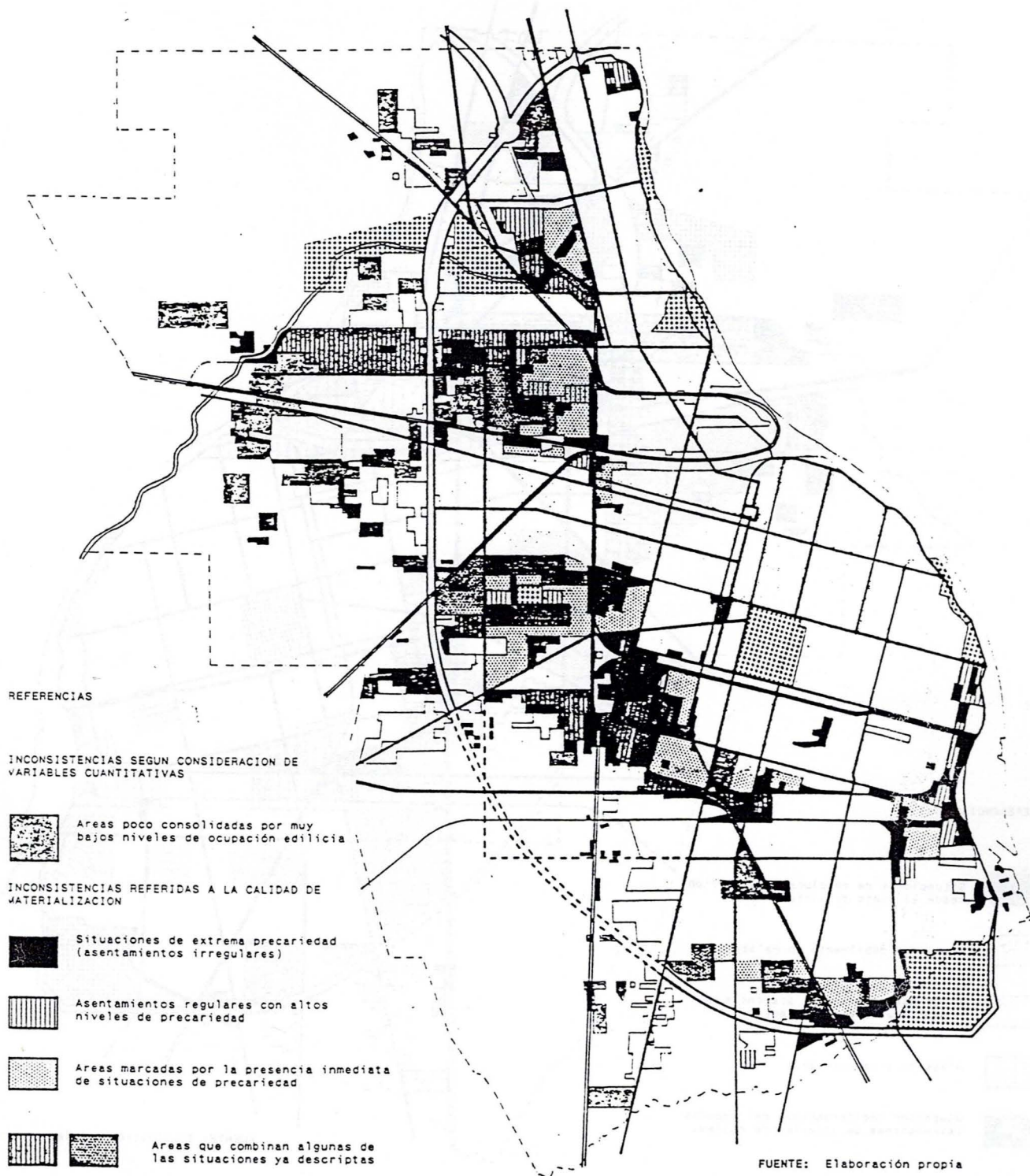
De hecho la explicitación que se realiza en este documento tiene el valor de una gran hipótesis cuyo sentido es el de constituir una base para la realización de otros estudios y, eventualmente, un marco de referencia posible a la hora de tomar decisiones. En este último sentido podría configurar un marco que posibilitara el encuadre de las decisiones sectoriales en una perspectiva urbanística integral. Sin embargo estas hipótesis constituyen sólo un marco provisional que deberá ser verificado y ajustado en cada oportunidad específica mediante estudios particularizados.

Habría que formular además, programas precisos sobre ciertas áreas de oportunidad. De hecho, no se está postulando construcción masiva de viviendas en todas las áreas señaladas como disponibilidades, sino sólo señalando posibles localizaciones. Al respecto sería recomendable formular planes parciales sobre ciertas áreas de oportunidad: (por ejemplo las señaladas en este trabajo como estratégicas), en términos de precisar el peso programático que podrían asumir en estos sectores las operaciones habitacionales.



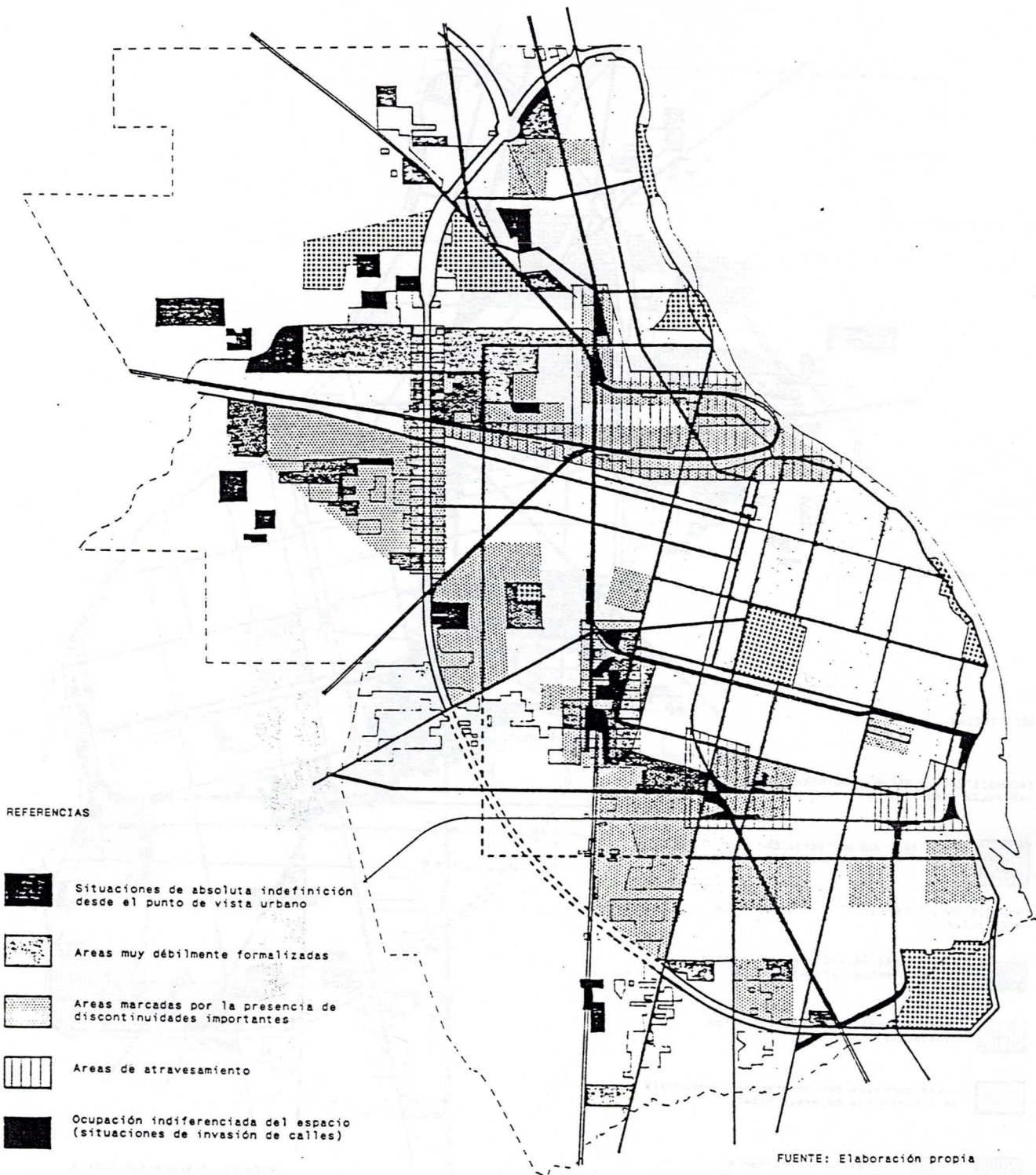
PLANO No 1

AREAS DEFICITARIAS EN MATERIA DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA



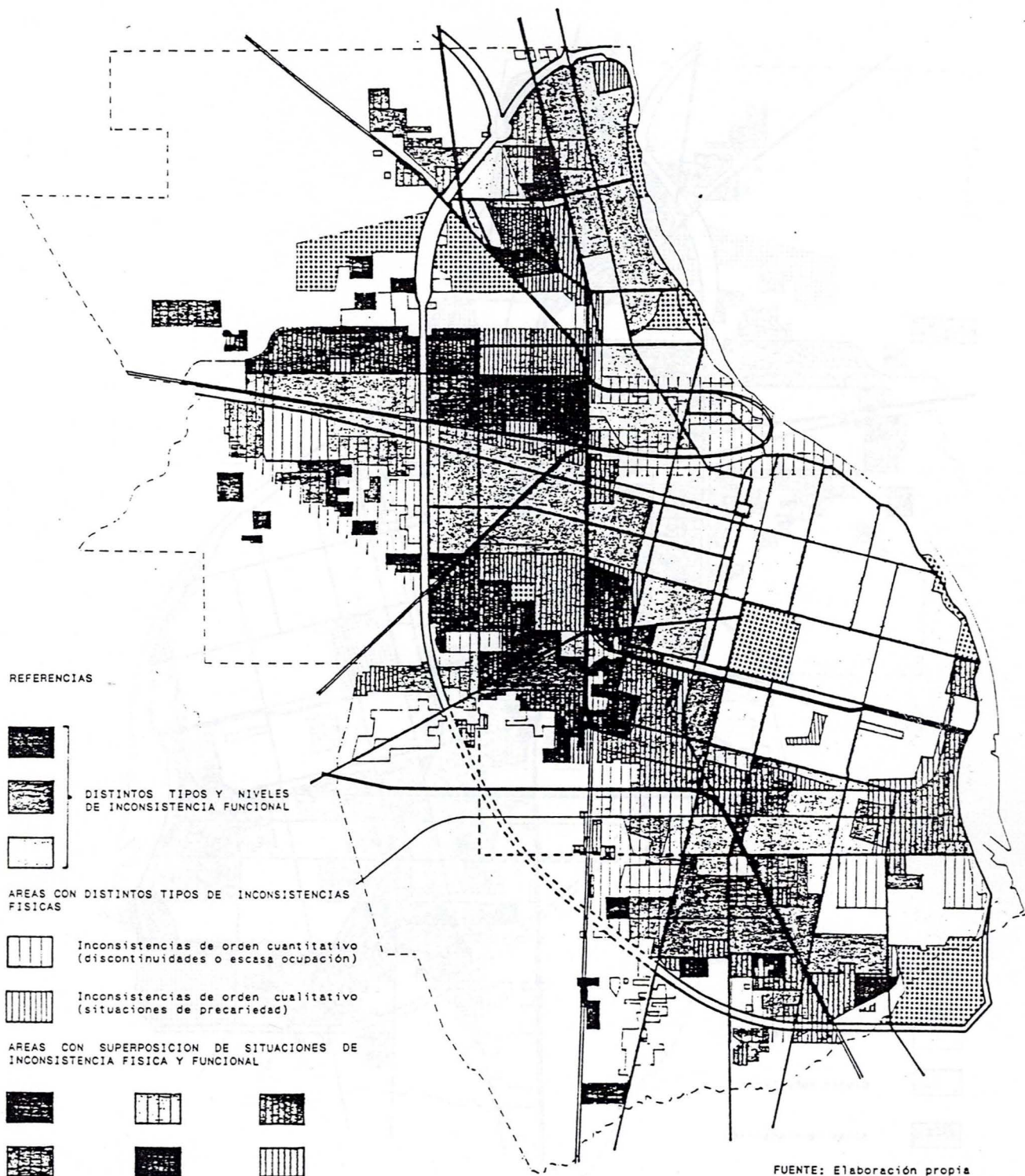
PLANO No 2

INCONSISTENCIAS FISICAS SEGUN CANTIDAD Y CALIDAD DE EDIFICACION



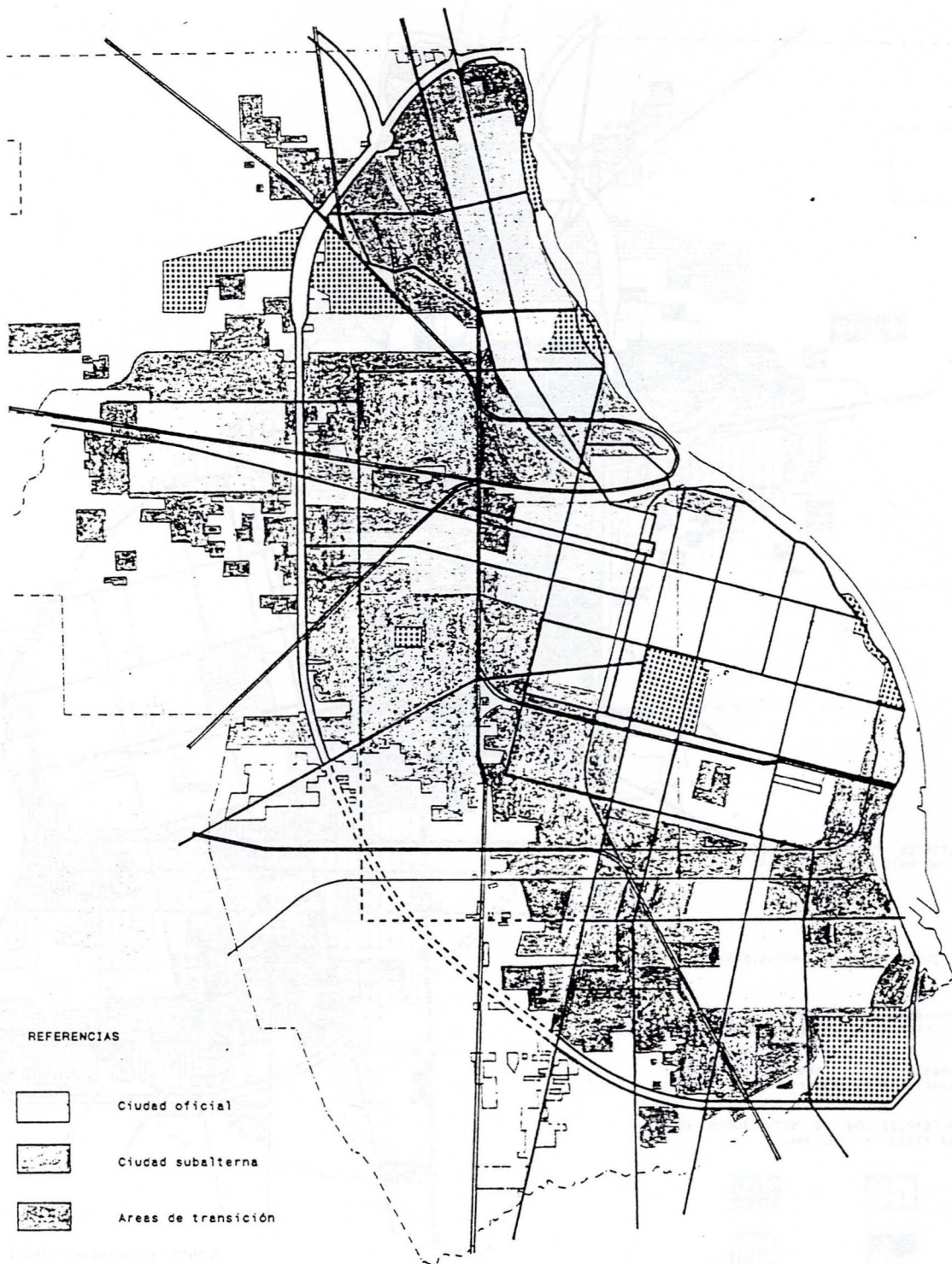
PLANO No 3

INCONSISTENCIAS EN LA DEFINICION DEL ESPACIO PUBLICO



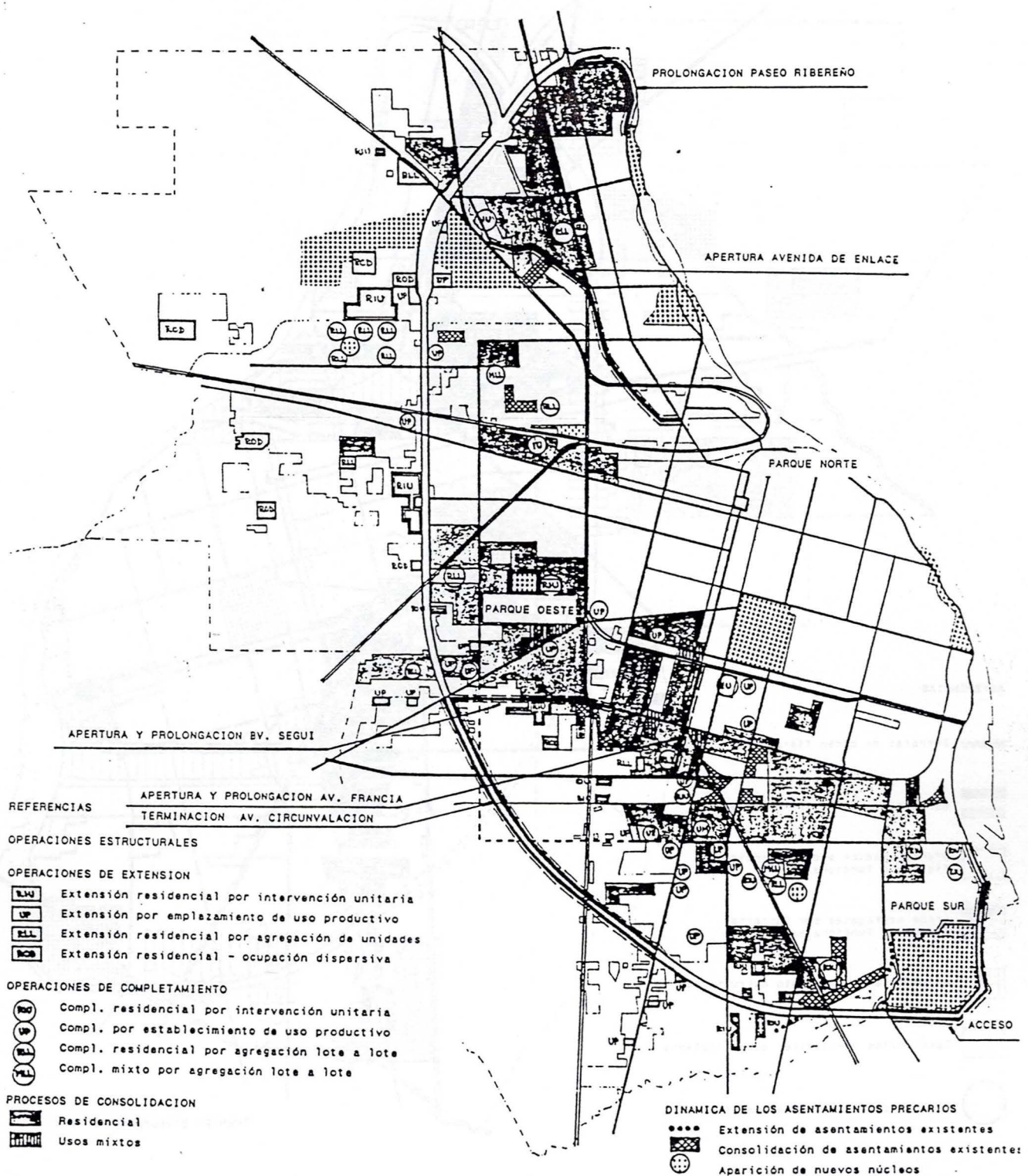
PLANO No 4

SINTESIS DE INCONSISTENCIAS A NIVEL DEL TEJIDO RESIDENCIAL



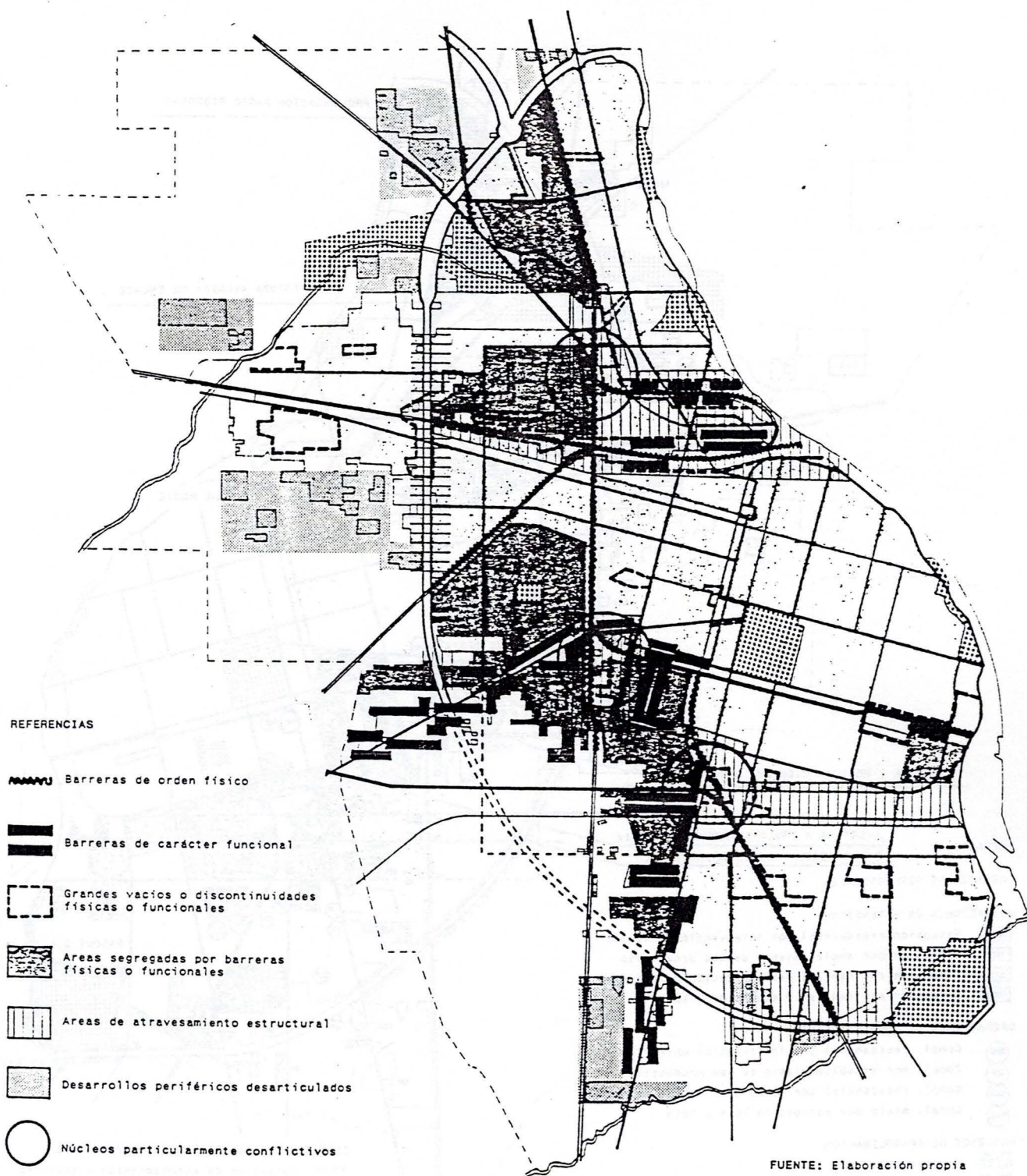
PLANO No 5

CIUDAD OFICIAL Y CIUDAD SUBALTERNA



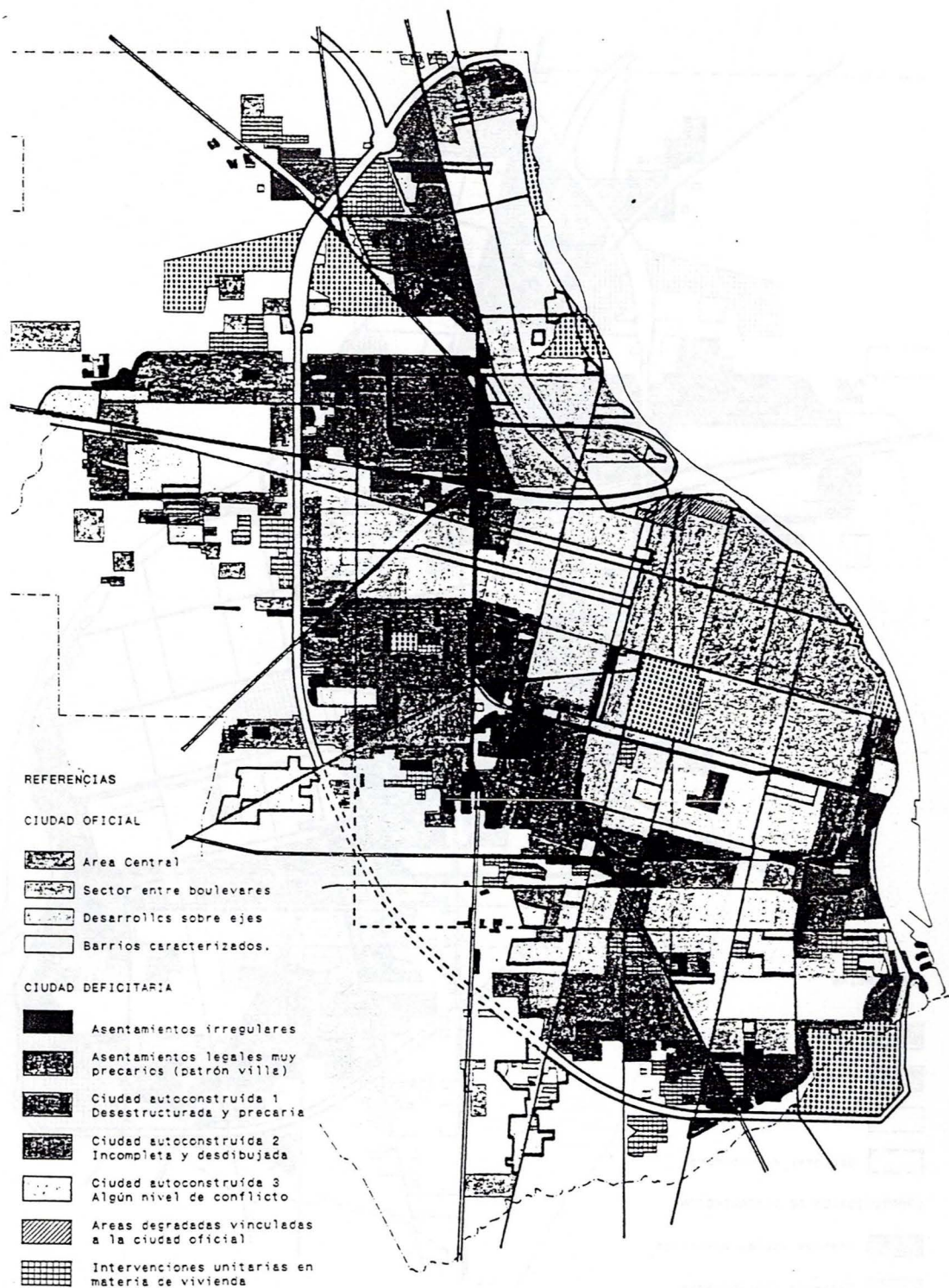
PLANO No 6

TRANSFORMACIONES OPERADAS SOBRE EL ESPACIO URBANO EN EL PERIODO
1981-1986



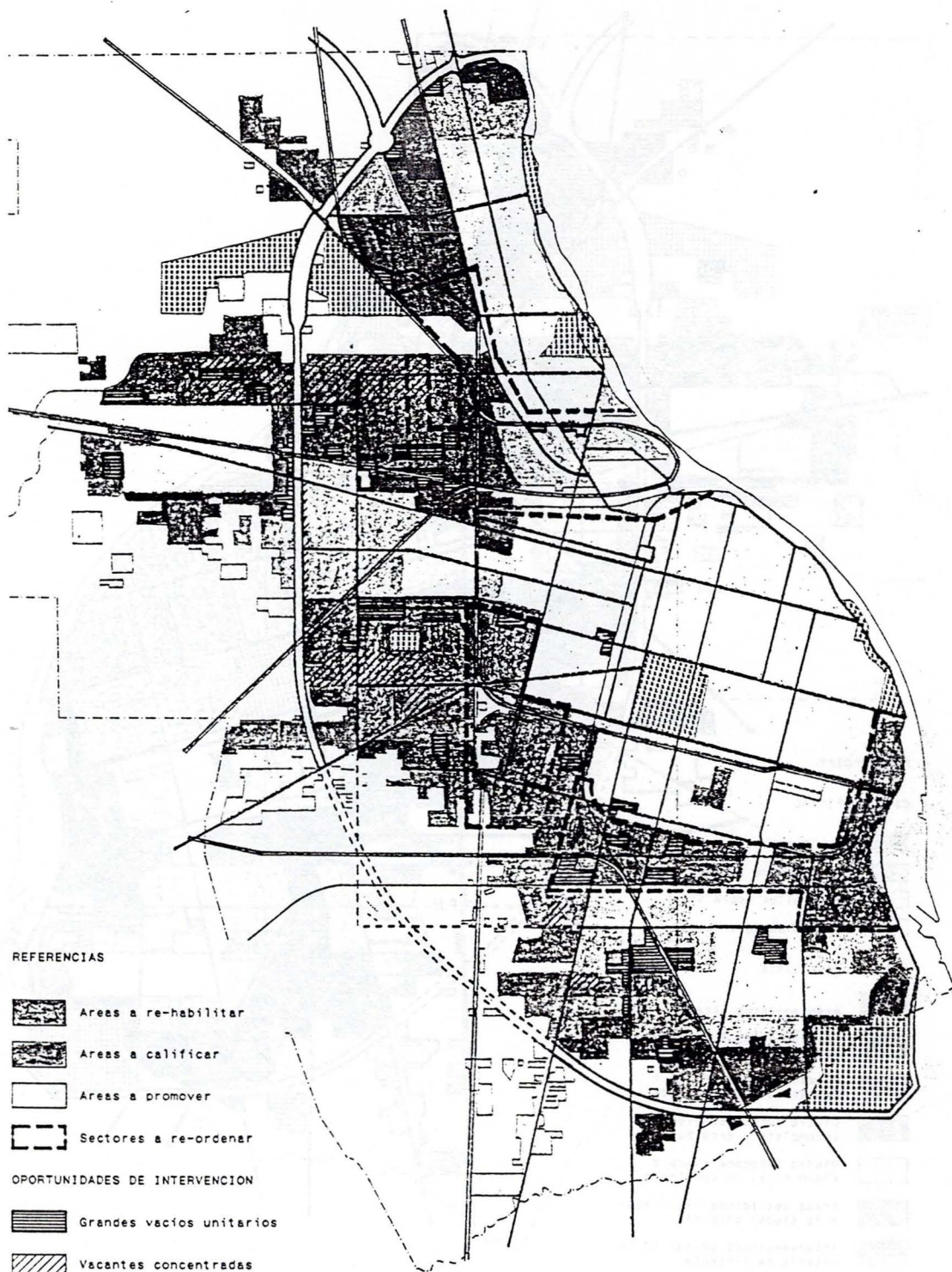
PLANO No 7

CONFLICTOS ESTRUCTURALES.
DESAJUSTES EN LA ARTICULACION ESPACIAL DE SECTORES RESIDENCIALES



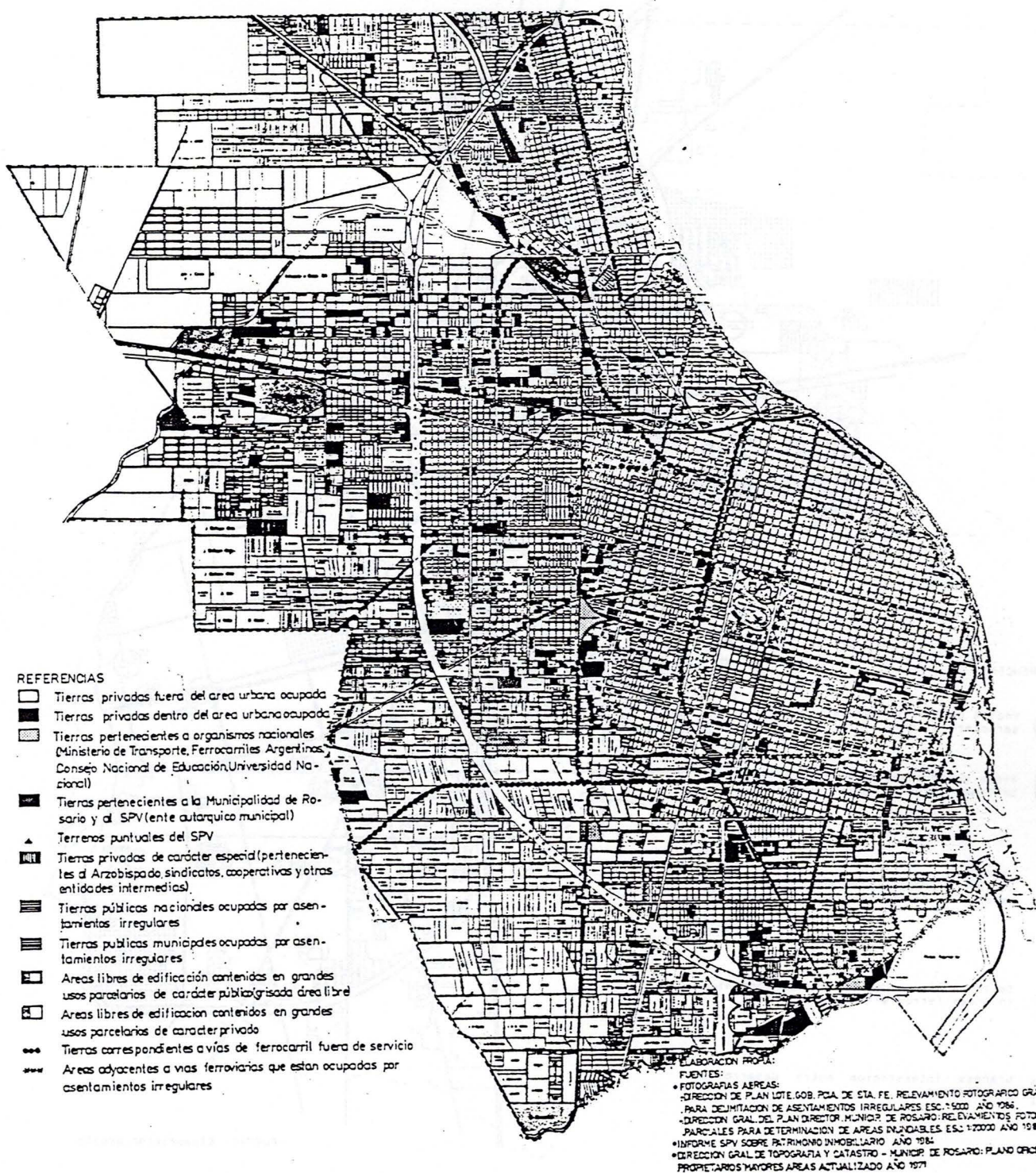
PLANO No 8

LOS MODOS DE LA "CIUDAD OFICIAL" Y DE "LA CIUDAD DEFICITARIA"



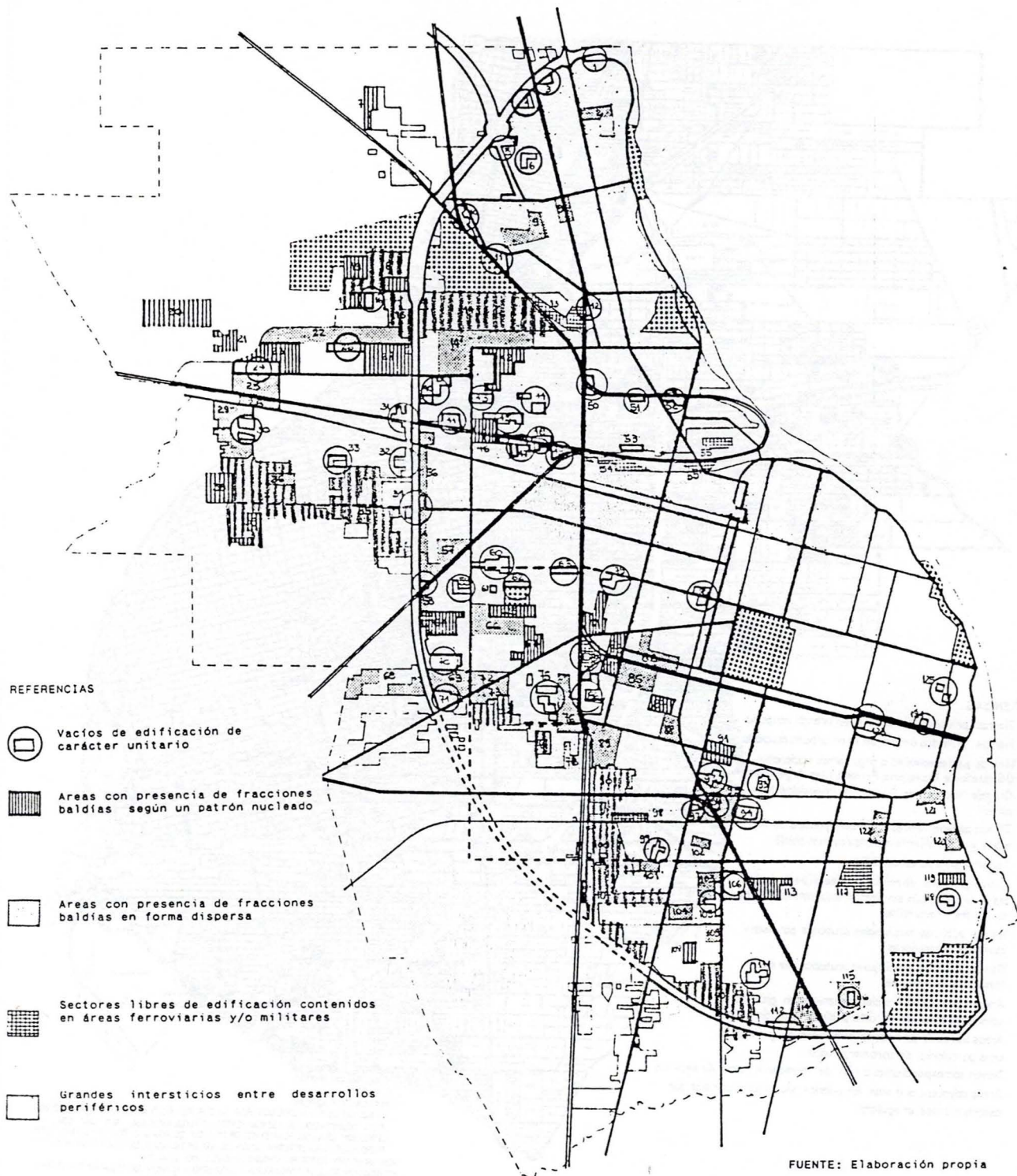
PLANO No 9

CATEGORIAS DE ACTUACION PARA LA CUALIFICACION DE LA
"CIUDAD DEFICITARIA"



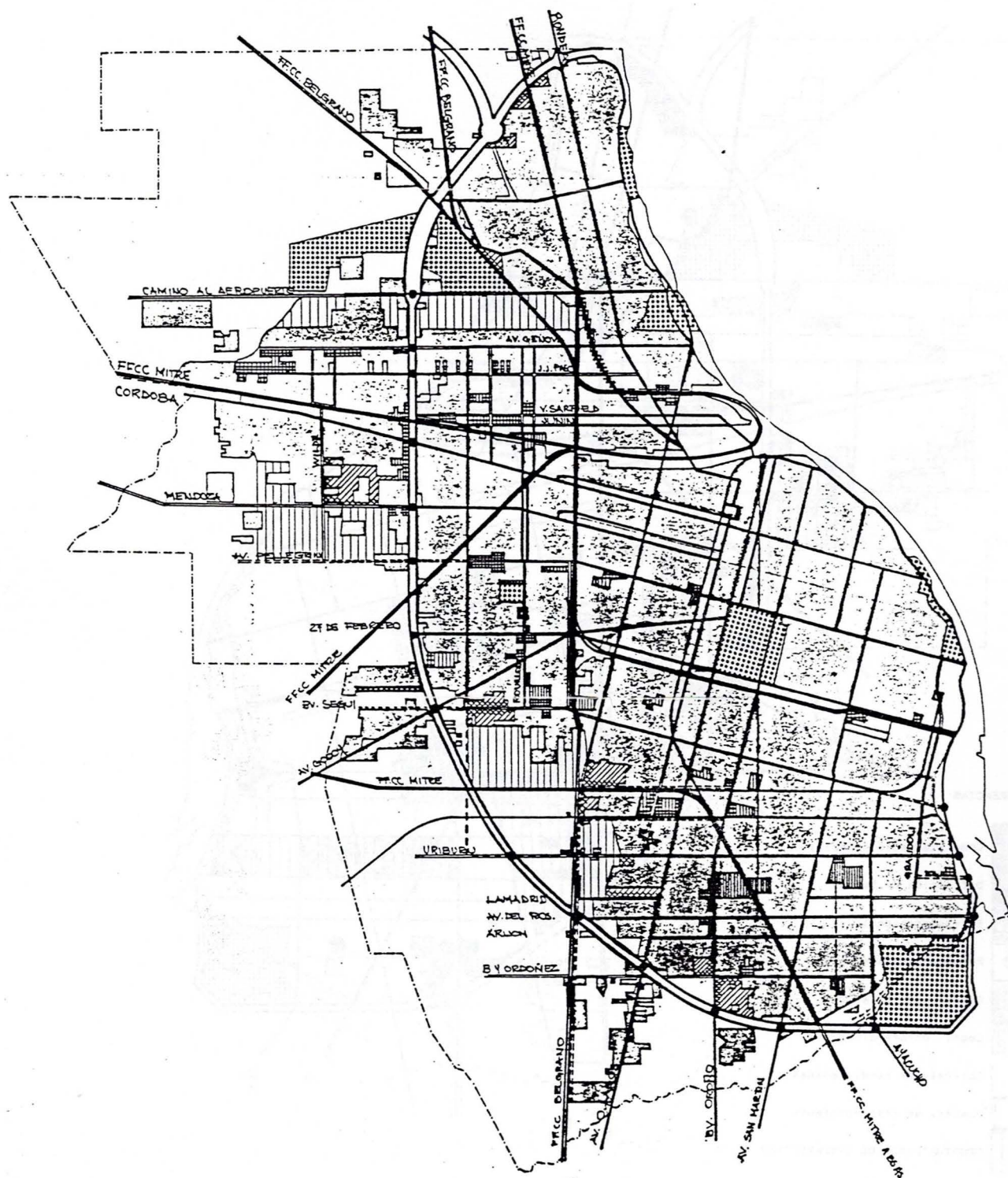
PLANO No 10

RELEVAMIENTO DE TIERRAS VACANTES EN LA PLANTA URBANA



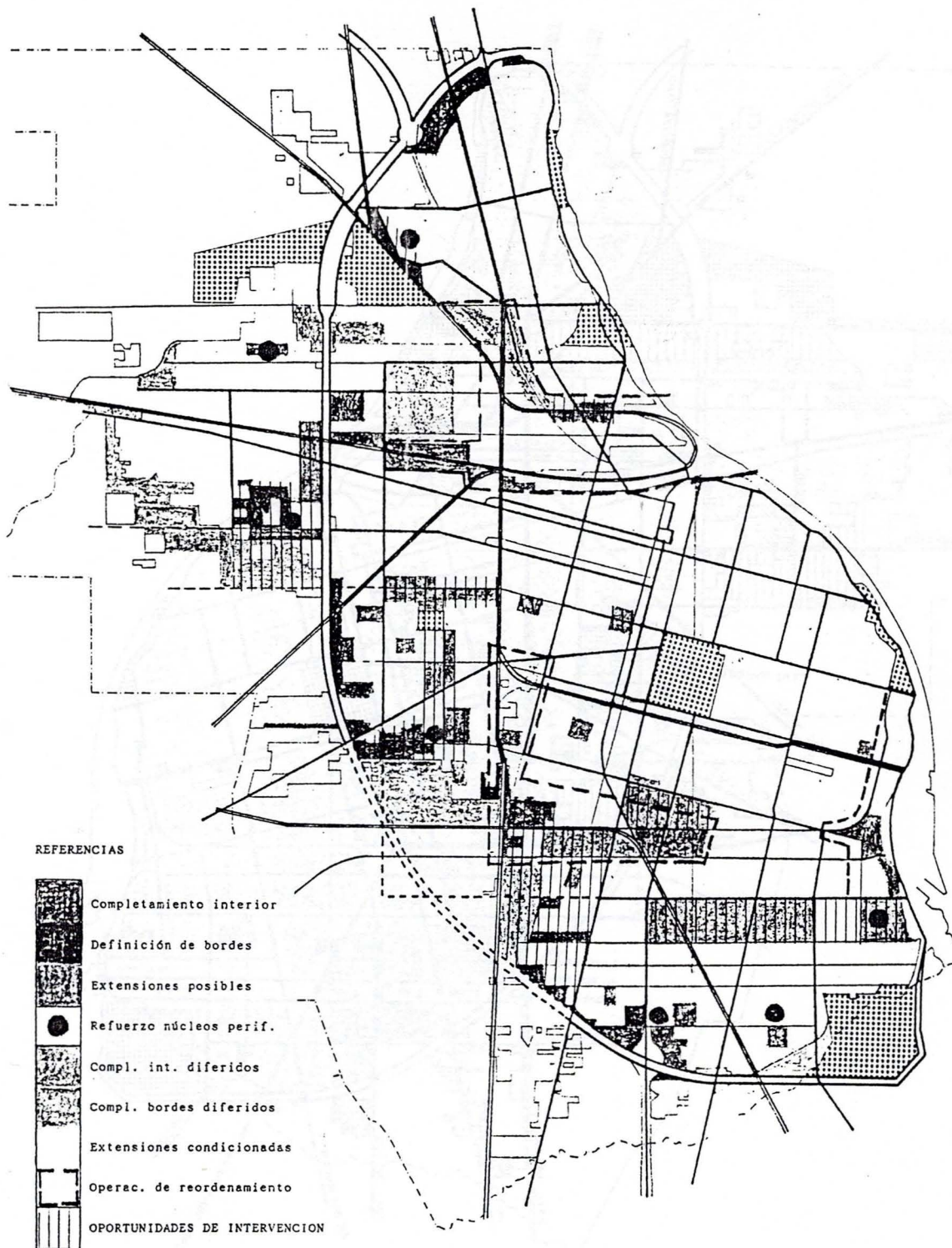
PLANO No 11

CLASIFICACION DE LAS DISPONIBILIDADES EN MATERIA DE TIERRAS SEGUN
PATRON DE CONFIGURACION DE LA VACANCIA



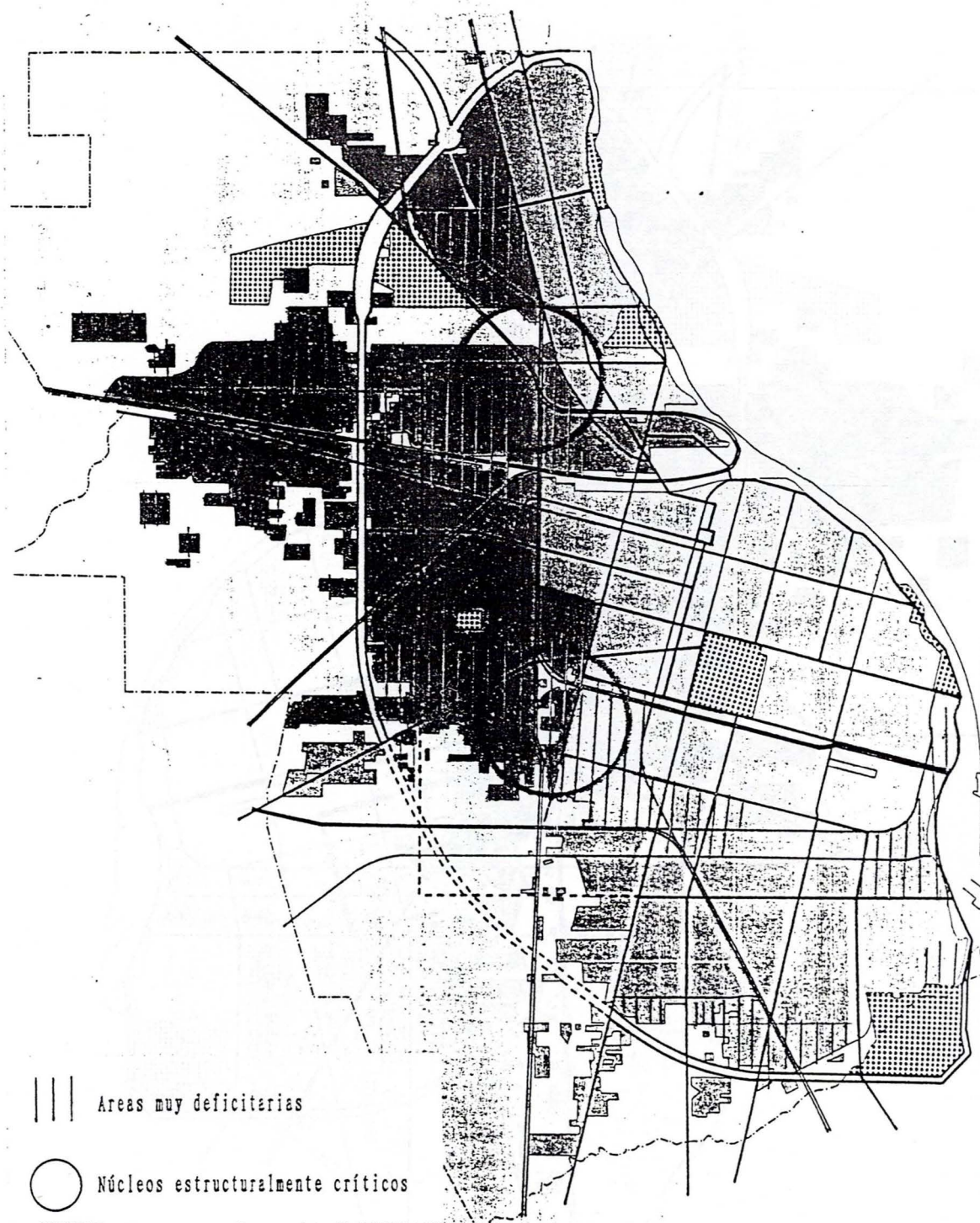
PLANO No 12

ESTRATEGIA PROYECTUAL DE CONFIGURACION URBANA
OPORTUNIDADES REFERIDAS A LA CONSTRUCCION MASIVA DE VIVIENDAS



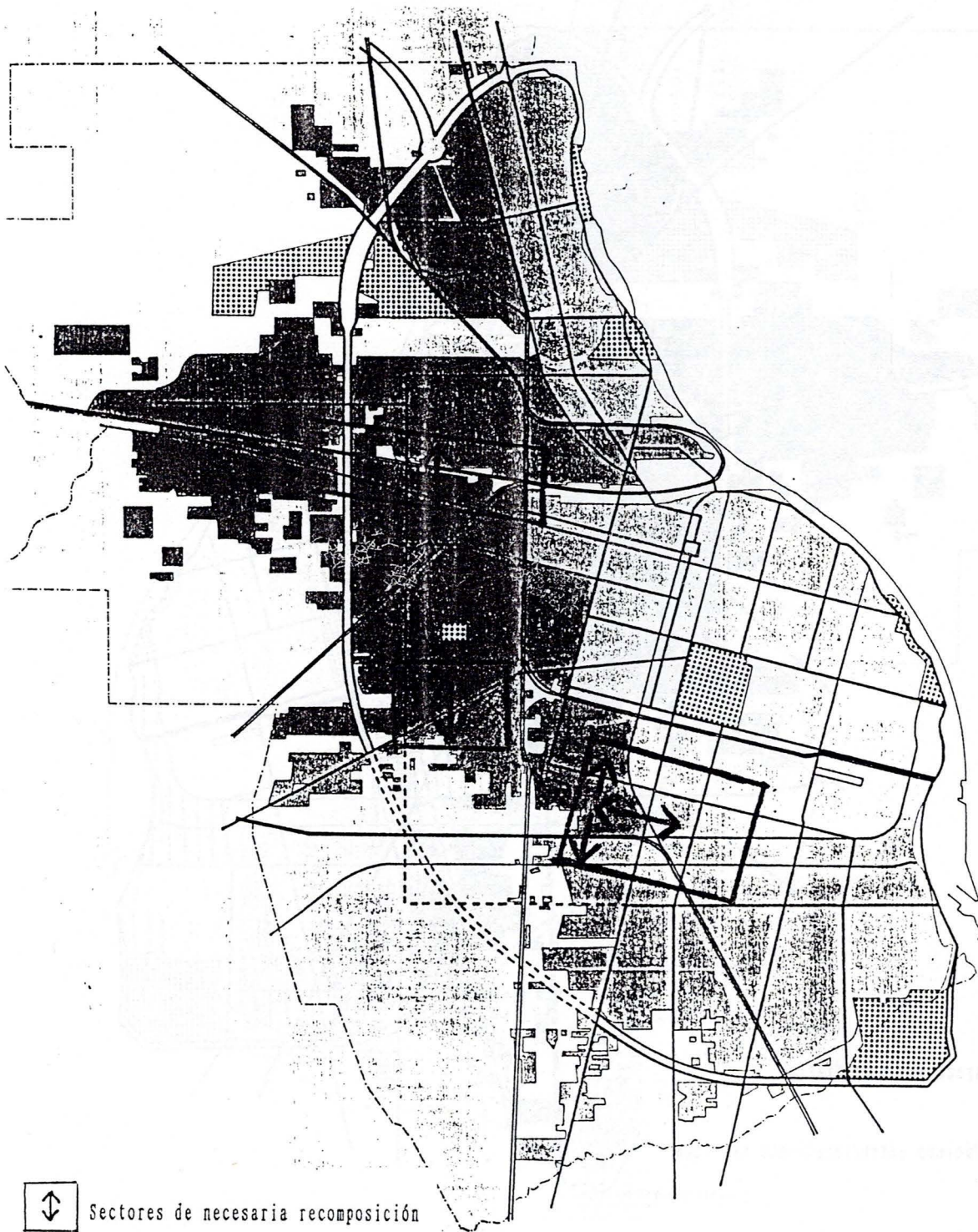
PLANO No 13

PROPUESTA ESTRATEGICA. LAS OPORTUNIDADES DE INTERVENCION



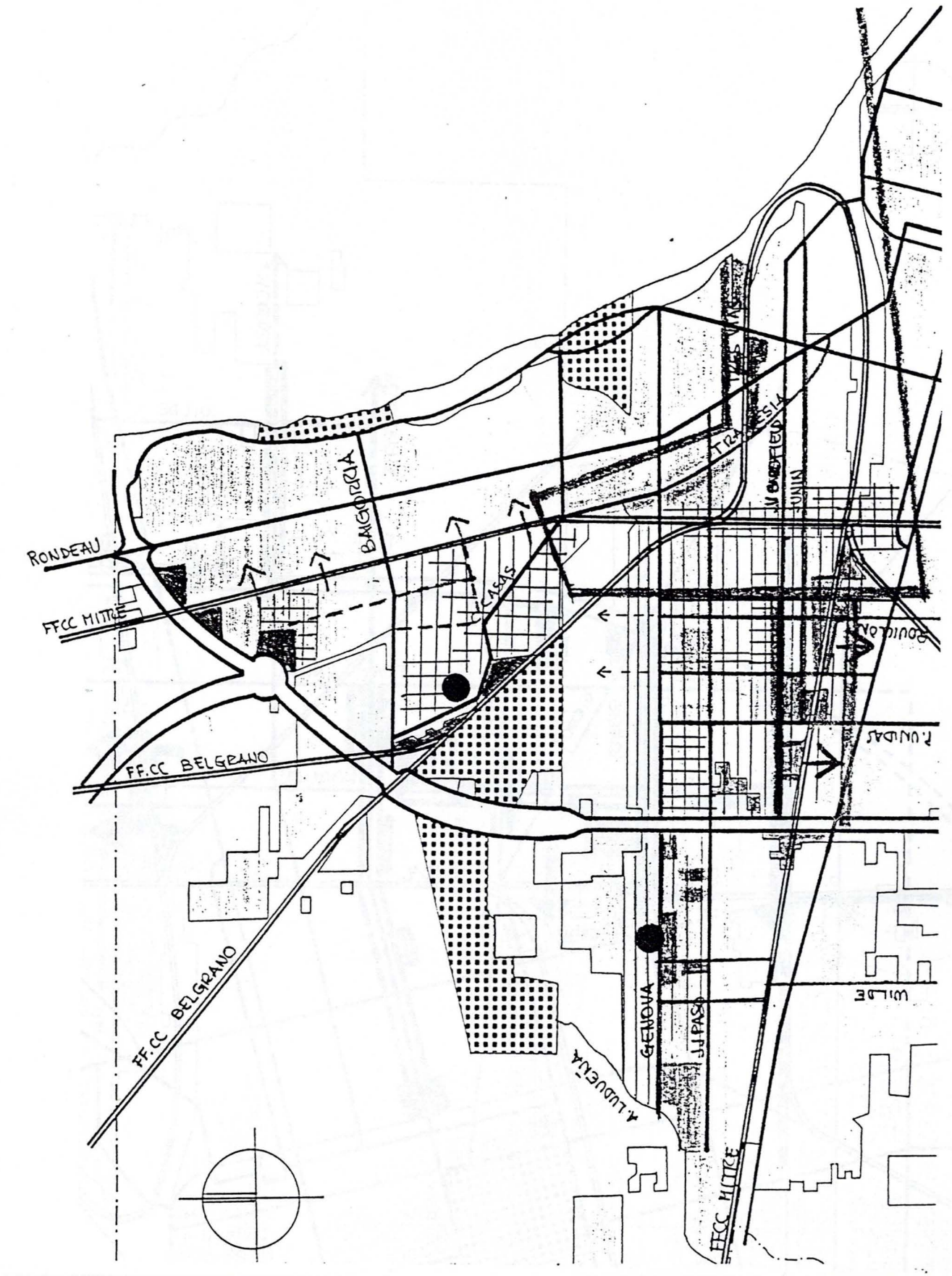
PLANO No 14

SECTORES DEFICITARIOS (VERSION I)



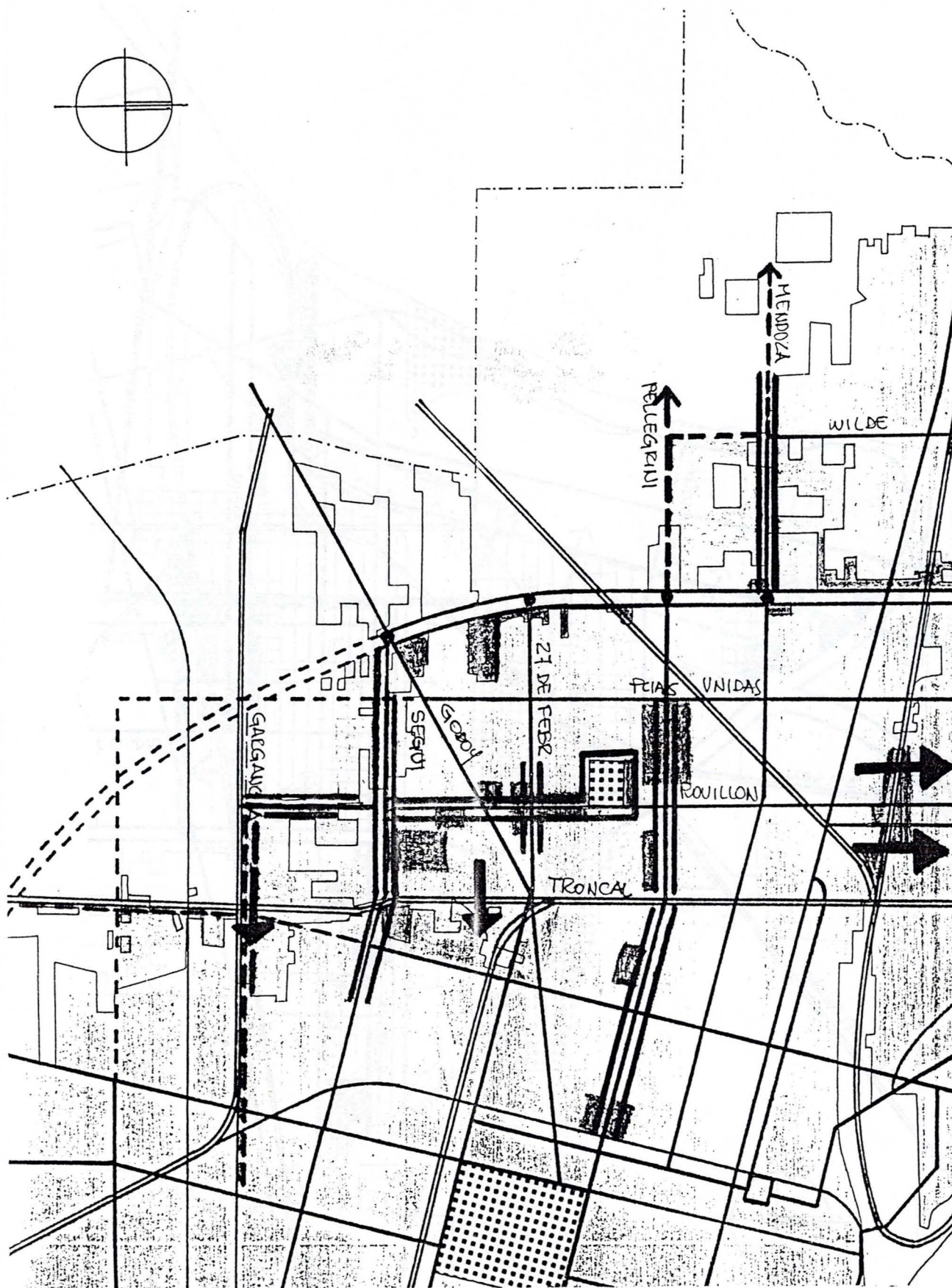
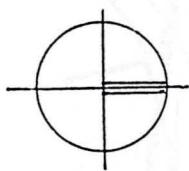
PLANO No 15

SECTORES DEFICITARIOS (VERSION II)
SECTORES DE ACTUACION



PLANO No 16

ESTRATEGIAS Y PRINCIPALES OPERACIONES PARA EL CUADRANTE NO



PLANO No 17

ESTRATEGIAS Y PRINCIPALES OPERACIONES PARA EL OESTE Y LA CUÑA SO



PLANO No 18

ESTRATEGIAS Y PRINCIPALES OPERACIONES PARA EL SUR DE LA CIUDAD