

Planes Ordenadores de Bahía Blanca

Análisis comparativo de las propuestas de acción

Introducción

La ciudad de Bahía Blanca cuenta con una importante trayectoria en materia de planificación y ordenamiento territorial. Su perfil de centro cabecera del SO de la provincia de Buenos Aires junto a la importancia alcanzada en la región norpatagónica, impulsaron a distintos gobiernos municipales a formular planes de desarrollo. En este sentido, desde principios de siglo XX se elaboraron diversos Planes Ordenadores que se ajustaban a los modelos de planificación característicos en cada etapa. Algunos de ellos se circunscribían a un planteo sobre la ciudad, mientras que otros tomaban como punto de partida a Bahía Blanca en el contexto regional.

Los Planes desarrollados en los años 1909, 1950 y 1959 constituyen un importante antecedente como propuestas de ordenamiento urbano. El Plan elaborado por los arquitectos Eduardo Sarrailh y Odilia Suárez en 1970 es considerado el primer Plan de Desarrollo Urbano Bahía Blanca, contemplando no sólo la escala local, sino considerando a la ciudad inserta en un territorio más vasto. Este Plan, junto a la Reformulación realizada en 1986 son los únicos que produjeron marcos normativos (códigos de zonificación).

El Plan Estratégico formulado entre 1997 y 1999 brindó una metodología innovadora e inició en la ciudad un proceso consensuado y participativo, cuyo objetivo central apuntó a la identificación, diseño y gestión de las principales estrategias de desarrollo para el ámbito local. El Plan Particularizado de los grandes vacíos urbanos (2006) surgió de la necesidad de promover el ordenamiento y desarrollo de las tierras fiscales nacionales y provinciales de la ciudad; teniendo en cuenta la problemática que las mismas representan para Bahía Blanca.

Con el fin de profundizar en el análisis de los Planes Ordenadores de la ciudad en los últimos cuarenta años, se describe a continuación una breve reseña de los mismos, una descripción de las principales propuestas enunciadas y la comparación cuantitativa de dichas proposiciones con el fin de arribar a una evaluación de eficiencia de cada uno de ellos hasta el presente.

1- Breve descripción de los Planes Ordenadores de Bahía Blanca

El primer Plan - correspondiente al año 1909 - es obra del arquitecto Faure Dujarric y estaba basado en un esquema de ciudad radio concéntrica donde el centro oficiaba de ordenador del espacio y las áreas verdes, como elementos claves e indisolubles dentro del sistema, potenciaban la riqueza paisajística de los arroyos y el área costera. Pocas propuestas se implementaron, quedando para planes posteriores el rescatar la idea de generar un anillo de circunvalación externo como límite de la expansión urbana.

En el año 1950, el arquitecto Miguel C. Roca elabora un Plan de carácter urbano, considerado un importante antecedente para los futuros planes. El mismo se basaba en la reestructuración de la red ferroviaria y efectuaba algunas proposiciones de carácter urbanístico advirtiendo los grandes problemas que aquejan a la ciudad.

Posteriormente, la Misión 40 de la O.E.A. (1959), a partir de una iniciativa municipal, elabora un Plan ordenador del espacio urbano, que constituye un referente para institucionalizar la labor del planeamiento en la ciudad y definir claramente las principales características de su desarrollo y problemas emergentes. A escala urbana se elabora un proyecto de ordenanza referido a la creación y funcionamiento de una Comisión de Desarrollo Urbano; en tanto a nivel regional, consideraba necesario la creación de una Organización Regional para el Desarrollo, conformada por una Junta Regional de Intendentes¹.

Plan de Desarrollo - 1970 -

El Plan de 1970, elaborado por los arquitectos Eduardo Sarrailh y Odilia Suárez, es considerado el primer Plan de Desarrollo Urbano de Bahía Blanca, con propuestas que no sólo atendían al ordenamiento del espacio urbano sino también al de un territorio más vasto considerando a la ciudad inserta en su región de influencia.

Así, el plan debía incluir a Bahía Blanca como integrante de un espacio regional determinado por la Comisión Nacional de Desarrollo como "Región Comahue", estableciendo las relaciones que se generaban entre los centros que componían el sistema. Esta visión respondía a las políticas implementadas por el gobierno provincial, basadas en la teoría de los Polos de Desarrollo.

A escala urbana, se sancionó por Ordenanza en el año 1972 el Código de Zonificación, que dividía a la ciudad en varias áreas con usos específicos y compatibles, procurando evitar situaciones de conflicto y competitividad en los usos del suelo. Sin embargo, la gran cantidad de zonas y sub-

¹ *Municipalidad de Bahía Blanca. Plan Estratégico Bahía Blanca. Proceso de Diagnóstico Participativo, Bahía Blanca, 1998 (formato CD Rom).*

Reformulación del Plan de Desarrollo - 1986

El cambio de escenarios y las transformaciones experimentadas en la ciudad a lo largo de quince años, impusieron la necesidad de una revisión y adecuación de los contenidos del Plan 70. Así, en 1986, por iniciativa de las autoridades municipales, se realiza una Reformulación del Plan de Desarrollo, convocando a varias instituciones directamente involucradas a participar del análisis y diagnóstico de la nueva realidad.

Los colegios profesionales, las universidades presentes en la ciudad, organizaciones vecinales e informantes clave contribuyeron en esta tarea junto a los equipos técnicos municipales, con el asesoramiento de los mismos equipos que elaboraron el plan anterior.

Como producto de esta Reformulación, además del Documento de diagnóstico y propuestas, el equipo diseñó un nuevo Código de Zonificación. Al mismo tiempo el Colegio de Arquitectos de Bahía Blanca presentó otro modelo de desarrollo territorial y su correspondiente normativa, el cual fue seleccionado y aprobado por el Honorable Concejo Deliberante local. La normativa, promulgada en el ámbito municipal y convalidada por los organismos provinciales pertinentes en el año 1991, se elaboró en el seno del HCD conjuntamente con los representantes de los colegios técnicos.

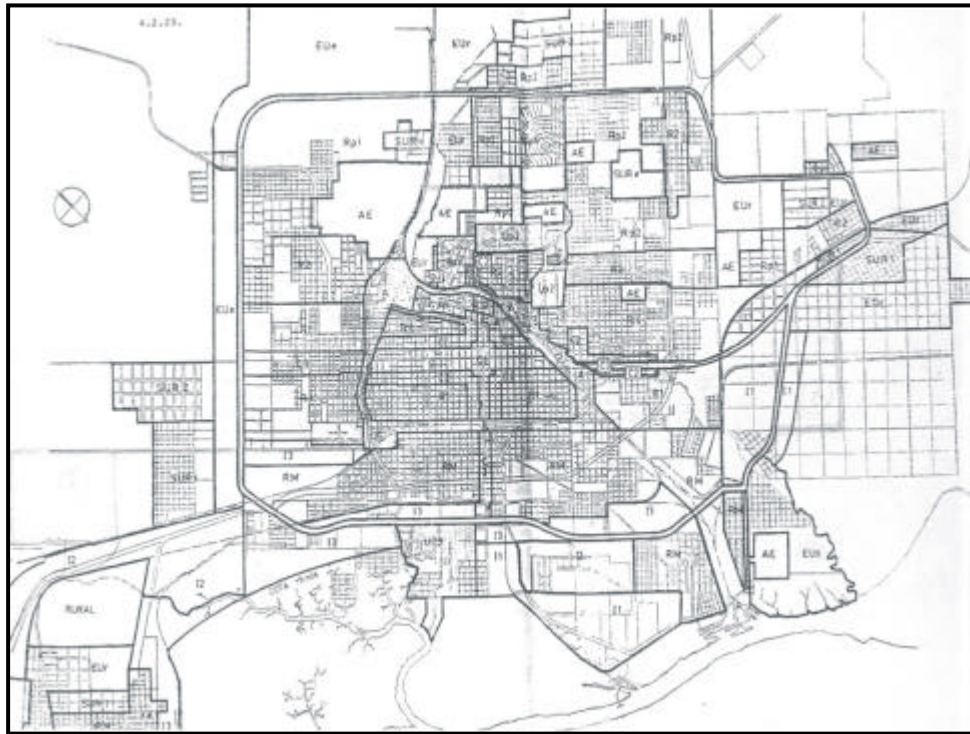
El nuevo Modelo dividía a la ciudad en grandes fajas longitudinales respetando el soporte topográfico natural. Se establecían tres grandes zonas: la Meseta, definida principalmente como un área residencial de baja densidad con tejido abierto; la Planicie Central donde se asentaban los ejes de crecimiento de la ciudad con usos comerciales y viviendas de densidades medias y la zona residencial mixta. Finalmente el Área Costera, reservada principalmente a usos industriales de envergadura y actividades portuarias.

Con estas propuestas se pretendía inducir un cambio sustancial en la conformación del espacio urbano, pues se planteaba un desarrollo lineal en función de ejes longitudinales para compensar la atracción y concentración de actividades existentes en el área central. Se generaba además una zona en forma radial o Anillo para abastecimiento y servicios del área central y de los sectores periféricos (figura 2).

La ausencia de una perspectiva más amplia y prolongada en el tiempo respecto de las nuevas tendencias institucionales, como la reforma de Estado, planteada en esa época por el nuevo gobierno democrático (de un Estado benefactor a un Estado regulador); la escasa previsión referida a los cambios socioeconómicos que se avecinaban, con la mayor apertura de la economía, a partir de un modelo neoliberal junto a las privatizaciones, obstaculizó la aplicación del nuevo Código. Esto se evidenció en las dificultades de sostener la norma en el mediano plazo, y en la necesidad de una adaptación constante que sucedía a los hechos³.

³ *Municipalidad de Bahía Blanca. Plan Estratégico Bahía Blanca. Proceso de Diagnóstico Participativo, op cit.*

Figura 2
Código de Zonificación 1991



Fuente: Código de Zonificación 1991

El equipo que intervino en la Reformulación del año 1986 trabajó con ideas renovadas en cuanto a los postulados como el denominado “contrato social”, pero su capacidad fue escasa para generar formas operativas diferentes conducentes a cambios reales en la funcionalidad de los espacios, particularmente aquellos en que una renovación y rehabilitación era imprescindible.

Plan Estratégico Bahía Blanca – 1999

En la década de los '90, el Estado va perdiendo paulatinamente su rol de planificador del desarrollo, quedando a merced de los vaivenes del mercado. Surge entonces la necesidad de generar nuevas propuestas de gestión urbana, concibiendo a la planificación como un espacio de concertación, como única forma de superar las crisis de gobernabilidad urbana imperante. Se hace necesaria una coordinación estructurada entre los poderes públicos y las organizaciones privadas locales para lograr que los ciudadanos y las empresas queden involucrados en el proceso. De esta relación entre la administración y la empresa privada nacen los Planes Estratégicos que juegan el papel de contrato entre instituciones de los sectores público y privado, como forma de dar a conocer voluntades de los diversos agentes sociales.

Por iniciativa del gobierno municipal, en diciembre de 1997 se puso en marcha el Plan Estratégico Bahía Blanca como un proceso integral de base participativa que contempla la racionalidad económica, la responsabilidad social, ambiental y la funcionalidad institucional. Con una

metodología innovadora se inició en la ciudad un proceso consensuado, cuyo objetivo central apuntó a la identificación, diseño y gestión de las principales estrategias de desarrollo para el ámbito bahiense.

La Unidad Ejecutora del Plan (equipo técnico) estuvo integrada por profesionales locales de distintas disciplinas que contaron con el asesoramiento de especialistas con experiencia nacional e internacional en procesos de planificación estratégica. La etapa de Formulación (1997–1999) implicó avanzar sobre tres instancias metodológicas consecutivas e interrelacionadas: a) Diagnóstico: en la que se abordaron los problemas en cinco dimensiones: social, económica, urbana, ambiental y regional; b) Lineamientos de Actuación (Ejes Estratégicos) surgidos de la actividad en los talleres participativos y c) Programas y Proyectos.

La definición de Programas y Proyectos Estratégicos constituyó una instancia decisiva en el desenvolvimiento del Plan, pues supuso la elaboración del conjunto de programas de actuación, sobre los cuales se sustentarán las acciones cualitativamente transformadoras para la ciudad y su entorno. El mismo fue configurado en torno a nueve programas estructurales, con sus respectivos subprogramas y proyectos, articulados entre sí por criterios y objetivos en común⁴.

La Etapa de Implementación del Plan Estratégico Bahía Blanca se desarrolló hasta agosto de 2003, ya que por cambios en la administración municipal, fue desestimado. En esta instancia, y sobre la base del Documento de proyectos estratégicos formulados y consensuados colectivamente, se procedió a coordinar las acciones con los actores involucrados para la viabilización de los mismos.

Plan particularizado para el desarrollo de los grandes vacíos urbanos de Bahía Blanca -2006

La transformación de las ciudades en estos últimos años se ha realizado en un contexto donde se cuestiona la potencialidad de los instrumentos tradicionales de planificación, a raíz de las limitaciones presupuestarias y el rol del Estado en los proyectos de desarrollo. “En nuestro país las limitaciones presupuestarias para afrontar infraestructura básica, el grado de incertidumbre e inestabilidad de la situación económica y política colaboraron para que se abandonaran las metodologías integrales de análisis sobre lo urbano, y se difundieran prácticas y proyectos que daban respuestas a situaciones de emergencia, más que a cuestiones de índole estructural o a proyectos particularizados pero desarticulados de un plan central”⁵.

La elaboración del Plan Particularizado para el desarrollo de los grandes vacíos urbanos surgió de la necesidad de promover el ordenamiento y desarrollo de las tierras fiscales nacionales y provinciales de la ciudad de Bahía Blanca; teniendo en cuenta la problemática que las mismas

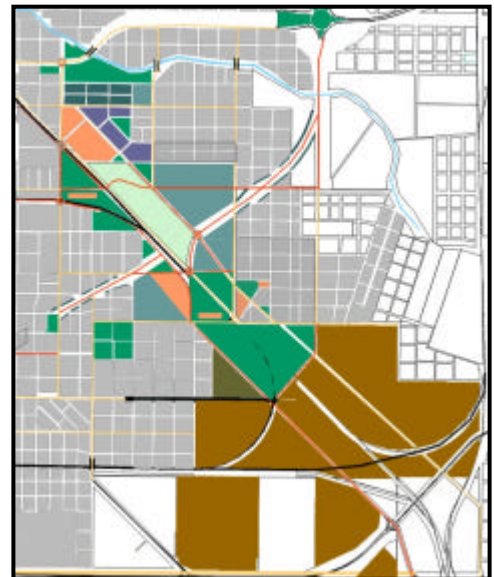
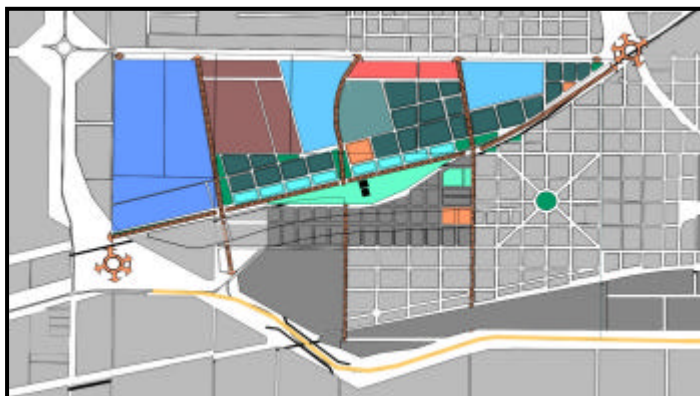
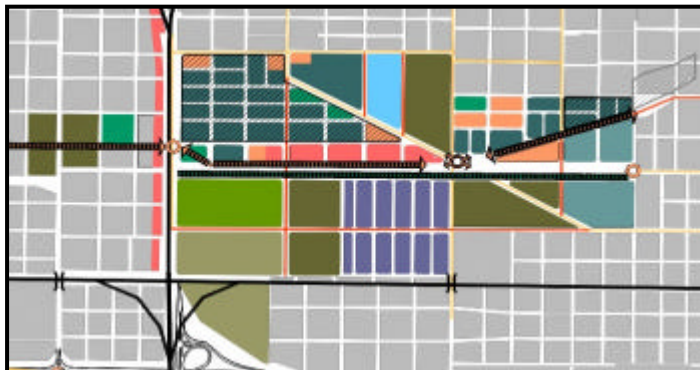
⁴ *Municipalidad de Bahía Blanca. Plan Estratégico Bahía Blanca. Etapa de Formulación. Documento Final. Dirección de Planificación Estratégica, Bahía Blanca, 2000.*

⁵ *Sartor Aloma, Evolución del concepto de desarrollo y sus planificaciones para Bahía Blanca, 2006. En <http://www.frbb.utn.edu.ar>*

representan en términos de cohesión del tejido urbano, conectividad y accesibilidad. Sumado a ello, la implementación del Plan Federal de Construcción de viviendas para solucionar la demanda habitacional de sectores de escasos recursos, planteaba la necesidad de contar con tierras aptas para el desarrollo de un proyecto urbanístico integral.

En este contexto, en 2005 se firmó un convenio de cooperación técnica y financiera con la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires para la formulación de un plan particularizado para el desarrollo de nuevos proyectos urbanos en las grandes áreas vacantes. Paralelamente, se acuerda la cooperación y asistencia técnica con la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social, con el fin de promover la regularización urbana, social y dominial de las tierras fiscales nacionales. El equipo técnico encargado de la formulación estaba conformado por personal municipal de los Departamentos de Vivienda, Catastro y Planeamiento Urbano, junto a profesionales contratados y asesores de la Subsecretaría Provincial de Urbanismo y Vivienda.

El trabajo fue estructurado metodológicamente en tres etapas. La primera consistió en la definición de las áreas de intervención (Diagonal centro-puerto, Av. General Arias y Pedro Pico; y Av. Don Bosco) y la formulación del Plan Particularizado para el desarrollo de las mismas estableciendo objetivos, programas, proyectos y subproyectos. La segunda etapa refiere al proceso de gestión con los organismos titulares de las tierras y las entidades que solicitan parcelas; y la última etapa consistía en la formulación del proyecto urbano y plan de obras e inversiones.⁶



Fuente: Municipalidad de Bahía Blanca, Plan Particularizado para el desarrollo de los grandes vacíos urbanos de Bahía Blanca, presentación power point, 2006

⁶ Municipalidad de Bahía Blanca, Plan Particularizado para el desarrollo de los grandes vacíos urbanos de Bahía Blanca, 2006.

2- Descripción de las propuestas

A fin de analizar las principales propuestas planteadas en los Planes Ordenadores de Bahía Blanca en los últimos 40 años, se presenta en las tablas subsiguientes un listado de las mismas organizadas en cuatro categorías: obras a ejecutar, proyectos en programas, acciones recomendadas y estudios recomendados, efectuando una ponderación en función del nivel de materialización alcanzado (M: materializada, INIC: Iniciada y SM: sin materializar). A su vez, se hace la distinción entre las correspondientes a la escala urbana y aquellas que responden al nivel regional (tabla 1, 2, 3 y 4).

En función a lo expresado anteriormente, vemos una primera distinción en relación al **alcance territorial**. El Plan de Desarrollo 1970 y el Plan Estratégico, contemplan la escala regional, el partido y el ámbito urbano propiamente dicho; en tanto la Reformulación del Plan de Desarrollo de 1986 y el Plan particularizado de los grandes vacíos, sólo tienen alcance urbano.

Entre las propuestas más destacadas del **Plan 1970** y su Código de Zonificación pueden señalarse:

- ? Reestructuración del sistema ferroviario.
- ? Reestructuración del sistema circulatorio interno, fijando el ensanche de calles para transformarlas en avenidas.
- ? Fijación de la zona de asentamiento de las grandes áreas industriales, Polo Petroquímico y Parque Industrial.
- ? Construcción de terminales de transporte (pasajeros, cargas, fleteros)
- ? Tratamiento de áreas verdes y de esparcimiento (Napostá, Maldonado).
- ? Construcción del dique, embalse y acueducto para la provisión de agua potable.
- ? Consolidación de la infraestructura vial regional.
- ? Reestructuración y ampliación de la infraestructura portuaria.

Estas iniciativas han tenido distintos niveles de consolidación, destacándose entre las más importantes que se han materializado: la construcción del Dique Paso Piedras para abastecer de agua potable a Bahía Blanca y Punta Alta (Partido de Coronel Rosales); la pavimentación de los Caminos Parque Sesquicentenario y Acceso Sur a Puertos; y el entubamiento del arroyo Napostá.

Las principales propuestas enunciadas en la **Reformulación de 1986** para transformar y refuncionalizar el espacio urbano son:

- ? Consolidación del sistema interno de avenidas, avenidas de penetración y anillo de circunvalación externo e interno como medidas para optimizar el tránsito vehicular interior y su conexión con las rutas regionales.

- ? Tratamiento de los espacios verdes en forma integrada, planteando un conjunto de medidas que apuntaban a optimizarlos, creando parques urbanos y rescatando la riqueza paisajista del arroyo Napostá en los tramos sin entubar.
- ? Promoción de funciones centrales y equipamiento cultural-recreativo en el área comercial central consolidando la estructura urbana mononuclear.
- ? Determinación de áreas naturales e histórico-arquitectónicas a preservar.
- ? Incorporación de predios vacantes localizados en distintos sectores de la ciudad para el desarrollo de proyectos urbanísticos integrales.

Además de las enunciadas, el plan hacía referencia al desarrollo de centros de servicios barriales para descongestionar el área central; la generación de un banco de tierras municipal para regular el mercado inmobiliario y orientar el crecimiento de la ciudad; y establecía la necesidad de modificar el organigrama municipal adecuándolo a las nuevas demandas sociales y económicas.

El Plan Estratégico Bahía Blanca, en concordancia a la modalidad de planificación de las políticas de desarrollo urbano vigentes en la década del `90, plasmó las propuestas a través de la definición de programas centrales con sus respectivos proyectos. Las proposiciones giraron en torno a:

- ? la gestión urbano - ambiental (actualización de normativa, centralidades barriales, infraestructura, áreas verdes, residuos, subprograma integral de recursos hídricos).
- ? Fortalecimiento y promoción de las organizaciones de la sociedad civil (orientado a la capacitación, asistencia y concertación en la implementación de políticas sociales, y en la temática ambiental).
- ? Creación y consolidación de ámbitos de participación ciudadana para la concertación de políticas públicas.
- ? Consolidación del nuevo modelo local de salud.
- ? Desarrollo integral de la franja costera (reordenamiento y recuperación de tierras, desarrollo y creación de áreas protegidas y deportivo-recreativas, accidentes tecnológicos).
- ? Fortalecimiento del perfil de la ciudad como nodo de transporte, logística y comunicaciones (playas multimodales de carga, Terminal de pasajeros, aeropuerto, infraestructura vial, remodelación ferroviaria).
- ? Fortalecimiento y diversificación del sector productivo local.
- ? Revitalización del área central de la ciudad.
- ? Identidad y posicionamiento de Bahía Blanca (Mercociudades, URB-AL, complejo polifuncional, proyección de expresiones artísticas locales).

Por último, las propuestas expresadas en el **Plan Particularizado de los grandes vacíos** urbanos de la ciudad de Bahía Blanca (2006) están acotadas a la definición del destino de las tierras fiscales vacantes y a la determinación de las posibles intervenciones urbanas a realizar en los polígonos de intervención definidos en el estudio; vale decir Diagonal centro – puerto, Av. General Arias y Pedro Pico, y Av. Don Bosco.

Las acciones planteadas se refieren a:

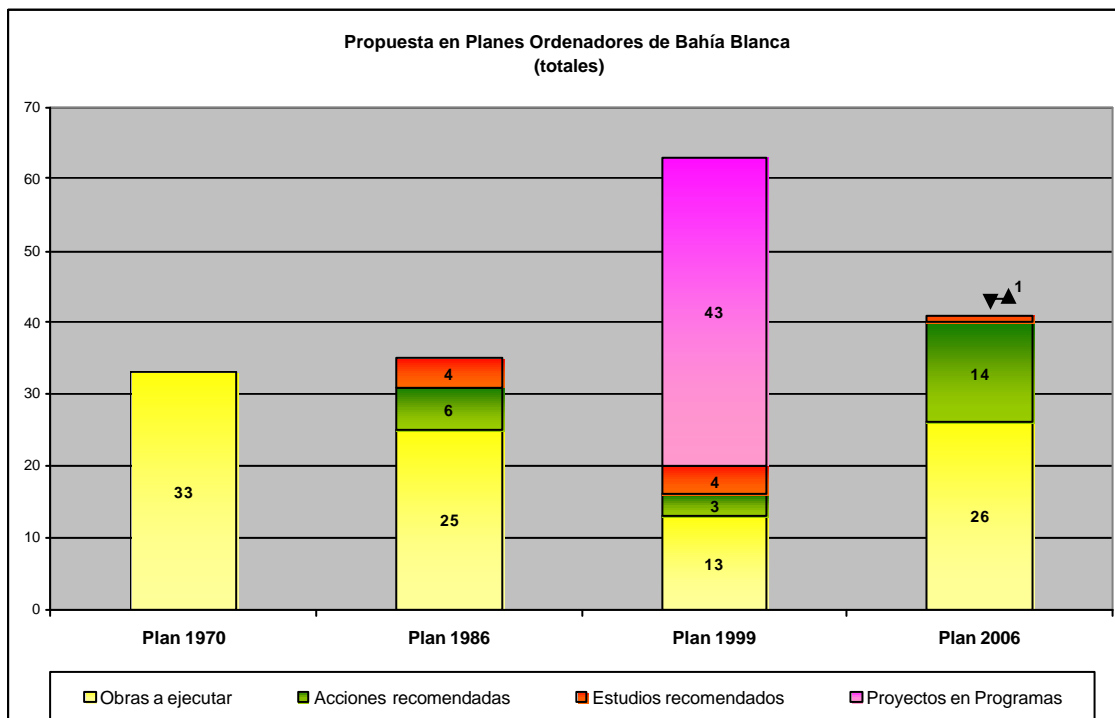
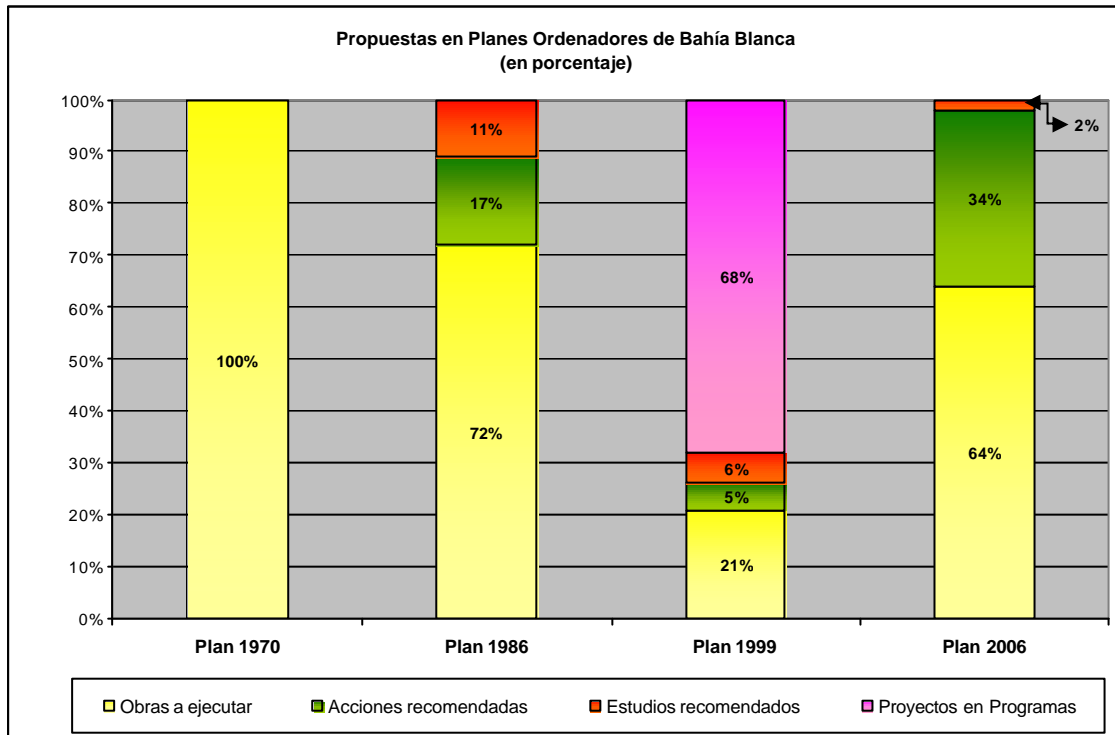
- ? Mejoramiento de la conectividad (sistema vial: continuidad de malla existente, apertura de diagonales, resolución de nudos circulatorios, pavimentación, integración de áreas).
- ? Definición de usos para el desarrollo de las áreas de estudio (viviendas, equipamiento comunitario, otros equipamientos, producción).
- ? Revalorización de sitios históricos
- ? Mejoramiento de barrios (regularización dominial y urbana, recualificación de áreas).

En síntesis se puede afirmar que los planes analizados llevados a cabo en Bahía Blanca han abordado un importante número de propuestas de intervención en los aspectos físicos, ambientales y socioeconómicos, abarcando distintas escalas de alcance territorial. Estas iniciativas han tenido distintos niveles de consolidación a lo largo del tiempo; en este sentido es interesante resaltar aquellas que persisten en los distintos planes y cuyos problemas aún perduran debido a la falta de concreción de las mismas.

Sin duda, la reconversión de la traza ferroviaria es una de las principales constantes solicitadas a fin de solucionar los problemas de conectividad y circulación a escala urbana. Otras son: el redimensionamiento de las infraestructuras básica, el mejoramiento de la infraestructura vial y los accesos, inversión en terminales de transporte (pasajeros y carga) y aérea, el tratamiento de los espacios verdes en forma integrada, y propuestas vinculadas al recurso hídrico (acueductos, módulos para almacenaje, y búsqueda y ponderación de nuevas fuentes alternativas de provisión de agua).

3- Análisis comparativo de las propuestas de acción

Con el fin de sistematizar la información y realizar un análisis comparativo de la estructura de objetivos de cada Plan analizado, se presenta en los siguientes gráficos una cuantificación de las propuestas organizadas en cuatro categorías: obras a ejecutar, acciones recomendadas, estudios recomendados y proyectos en programas.



De esta primera lectura se deduce que:

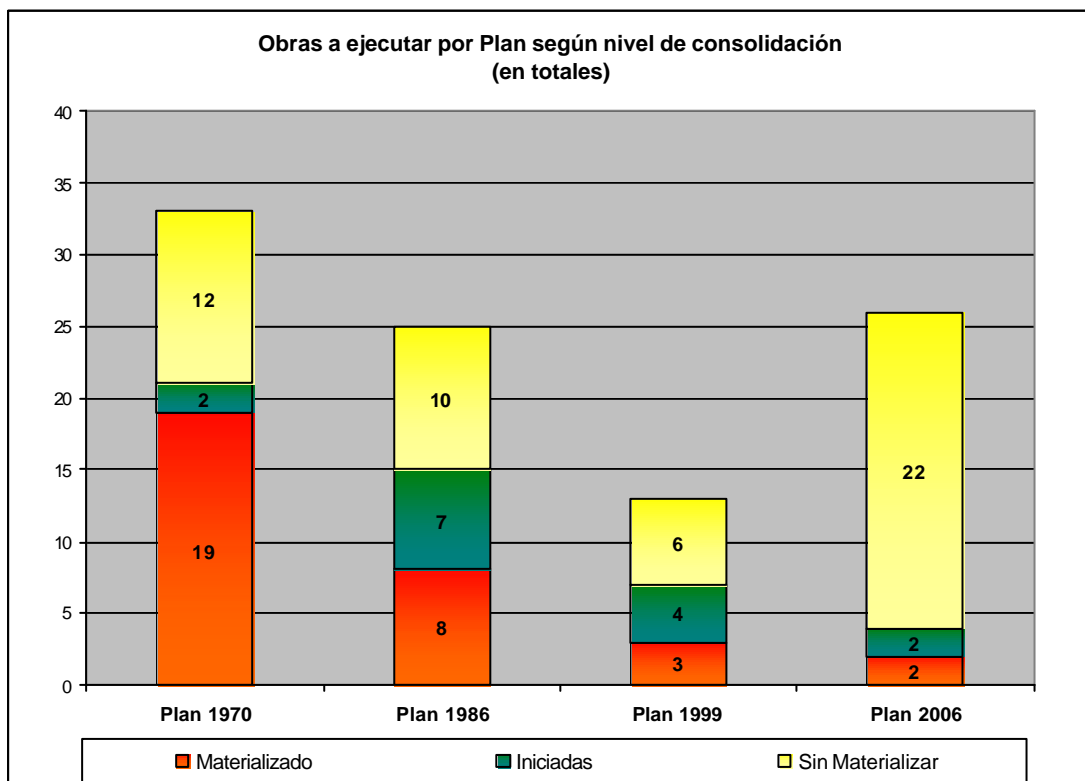
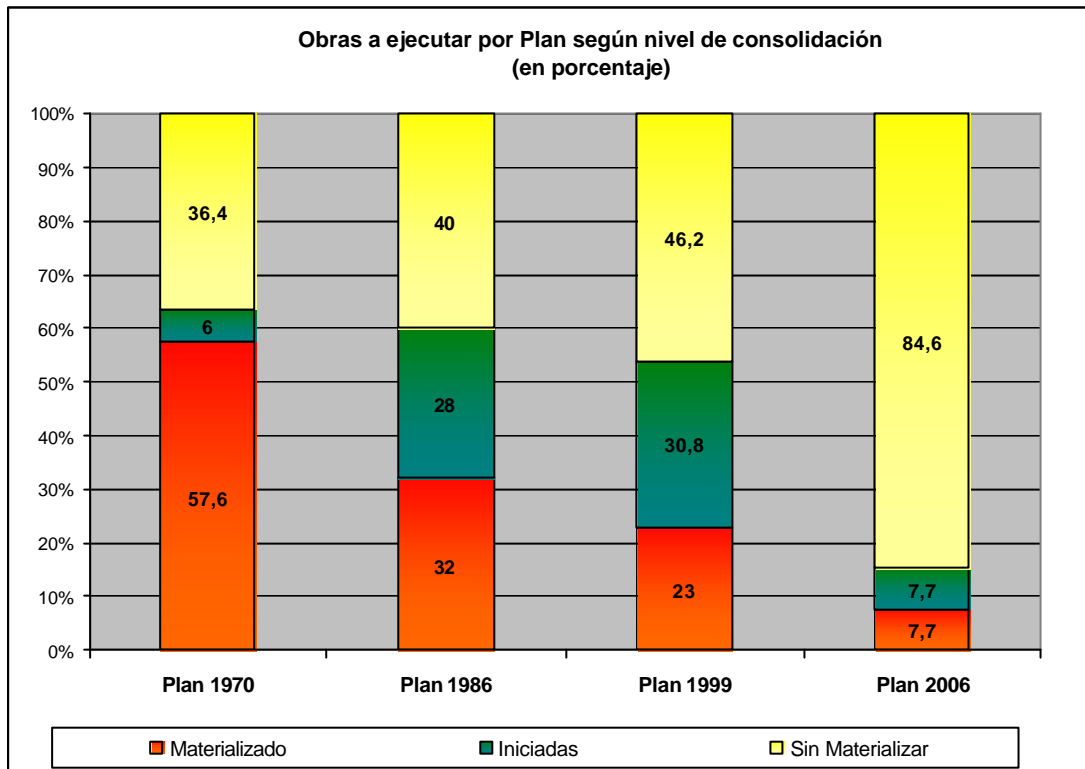
- Tanto el **Plan de Desarrollo de 1970, la Reformulación de 1986 y el Plan particularizado de los vacíos** urbanos presentan un importante porcentaje de propuestas que implican un **impacto físico** en el territorio, destacándose principalmente el Plan 70 que fue totalmente explícito en **obras** tanto a escala urbana como regional. Las intervenciones están referidas principalmente a los espacios ferroviarios, viales, hídricos y áreas verdes.

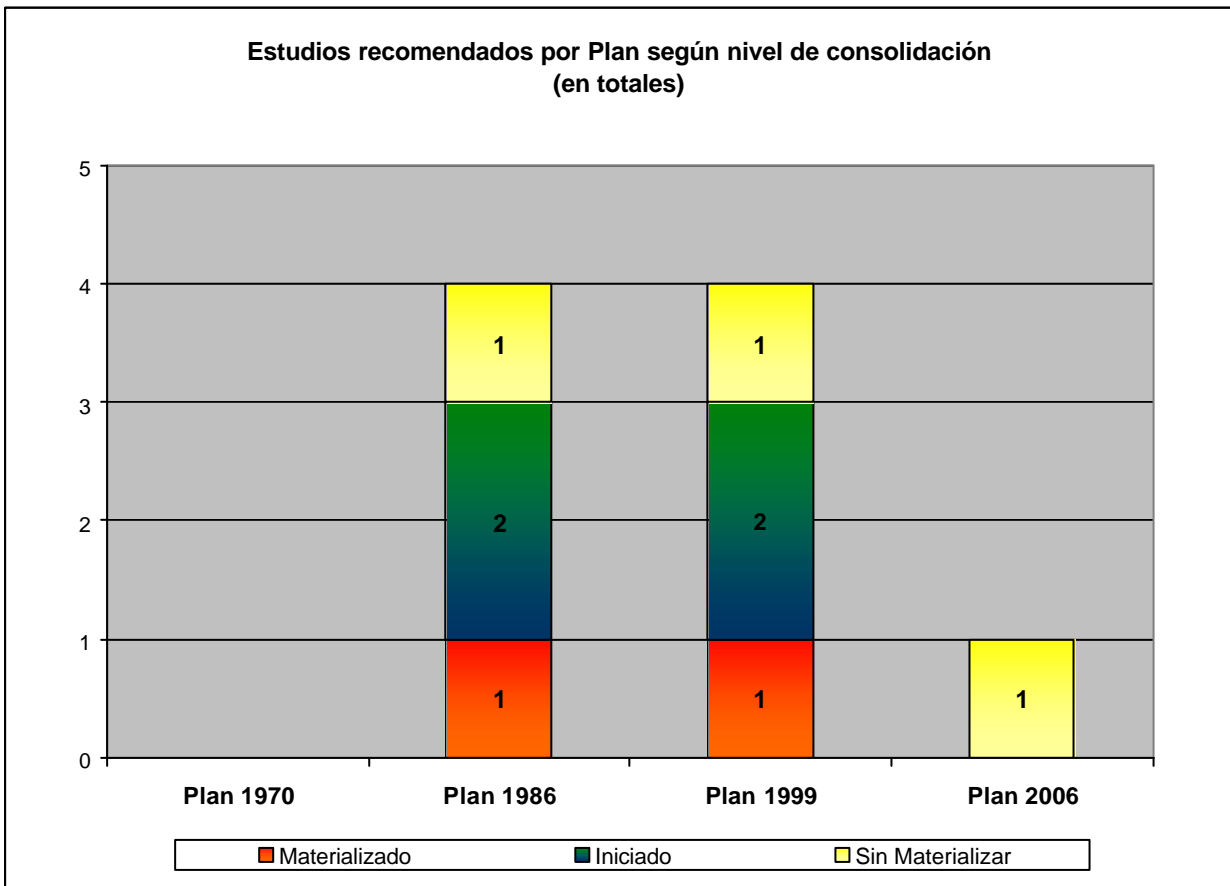
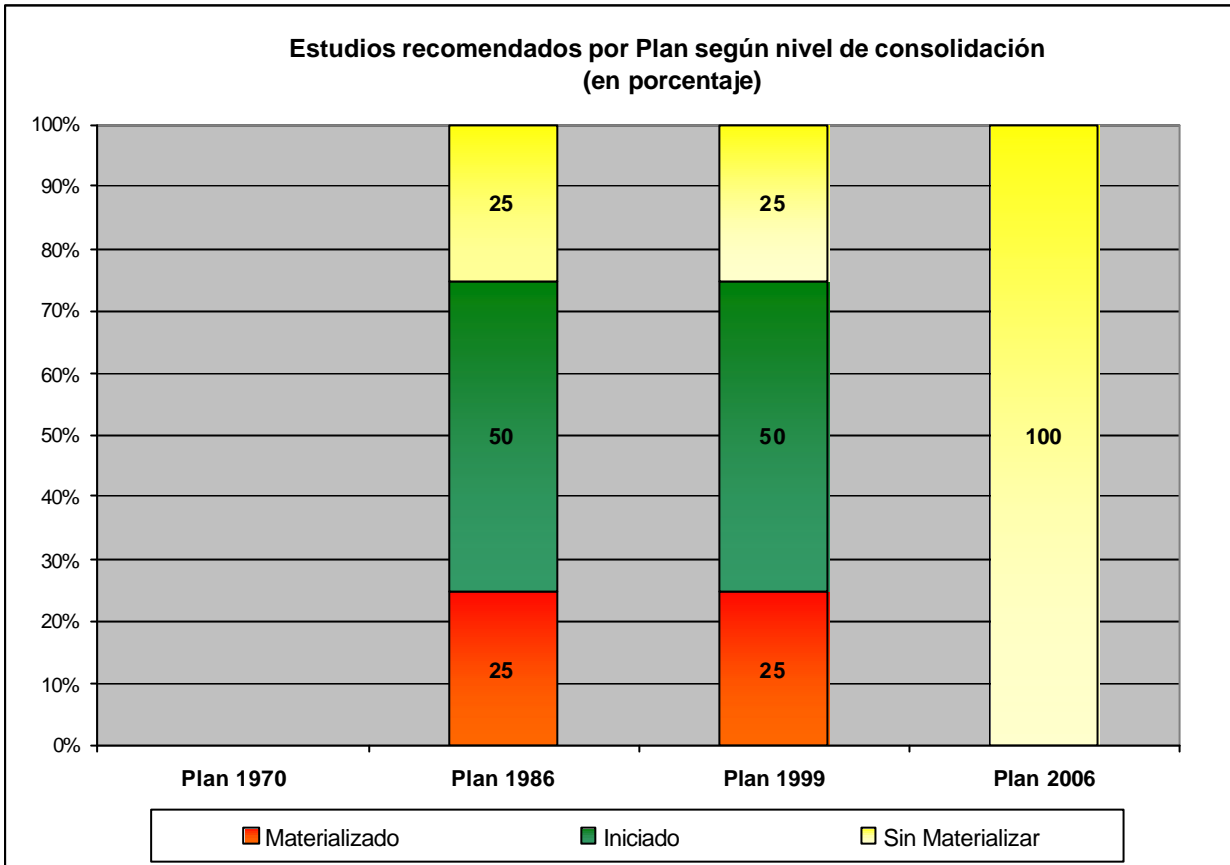
- **El Plan Estratégico** fue abarcativo en la formulación de **programas y proyectos** con intervenciones multidimensionales de **impacto urbano, ambiental, económico, social e institucional**.

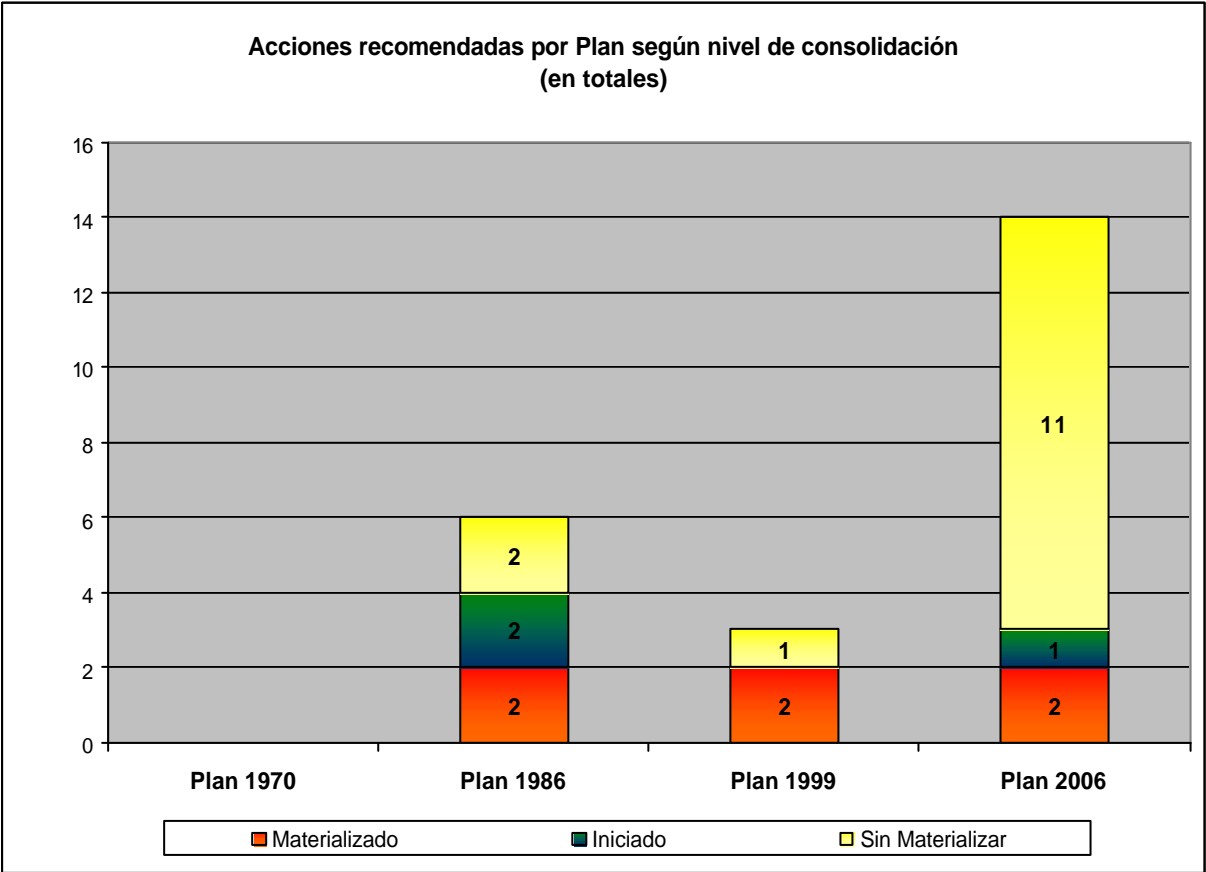
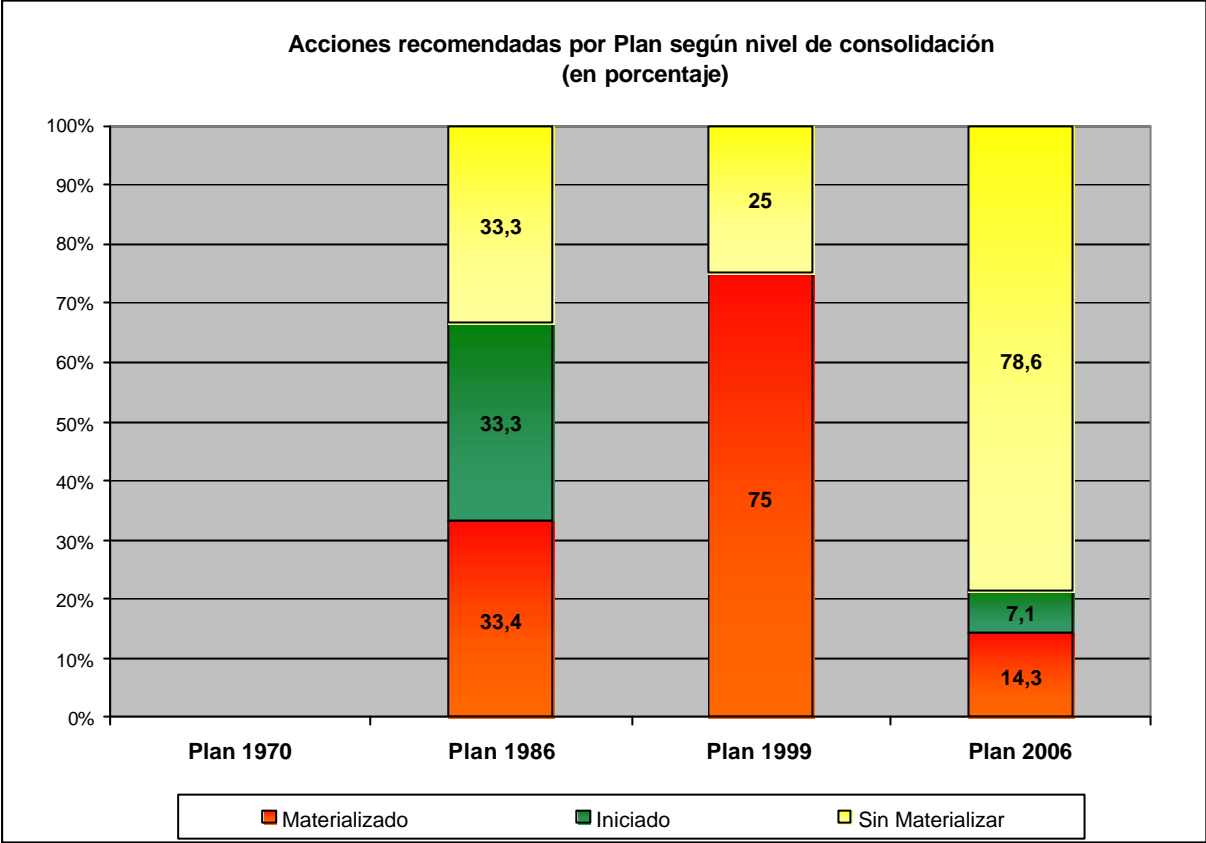
- A excepción del Plan 70, todos los planes han presentado **acciones y estudios recomendados** referidos a aspectos **urbanos, ambientales** (espacios verdes, saneamiento, recuperación de la franja costera, áreas a preservar, etc) **y socioeconómicos** (agencia de desarrollo, alternativas productivas, regularización dominial y urbana, recualificación de áreas, etc.).

3.1 Análisis comparativo de propuestas por categoría

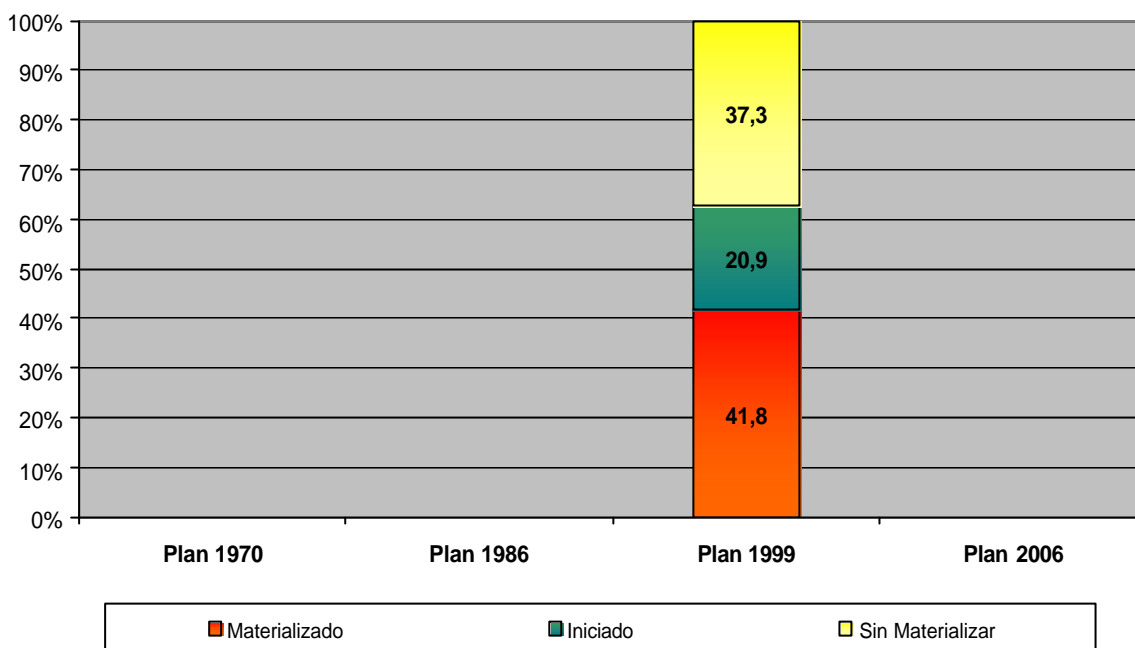
En esta segunda presentación gráfica se consideran individualmente cada una de las categorías de análisis establecidas anteriormente en función del nivel de consolidación que han alcanzado a la fecha.



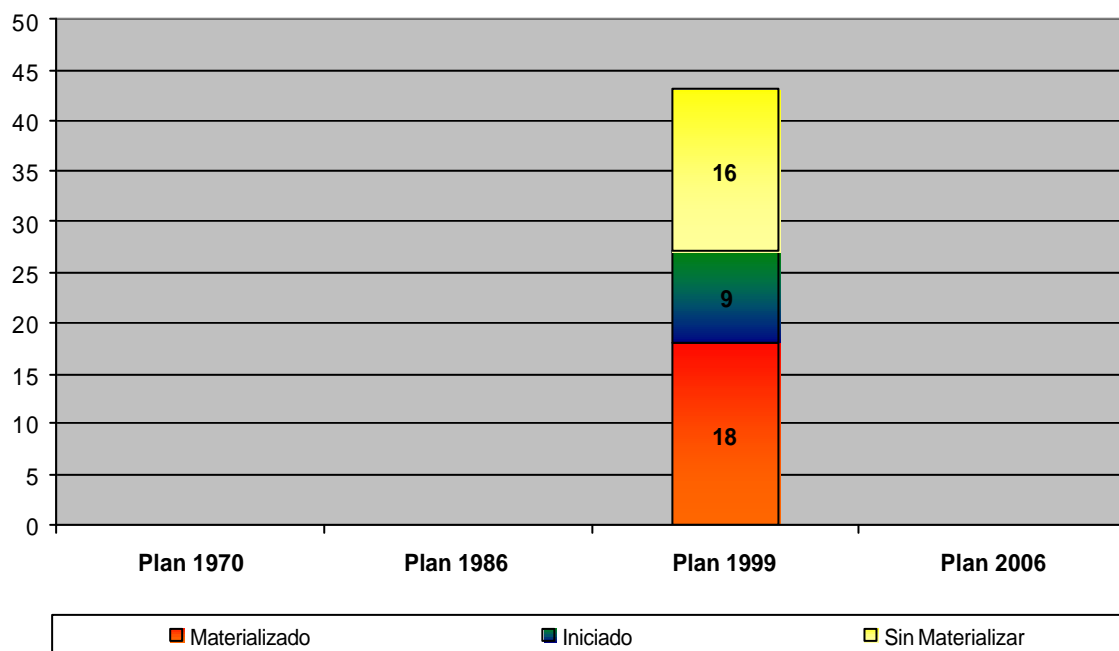




**Proyectos en Programas por Plan según nivel de consolidación
(en porcentaje)**



**Proyectos en Programas por Plan según nivel de consolidación
(en totales)**



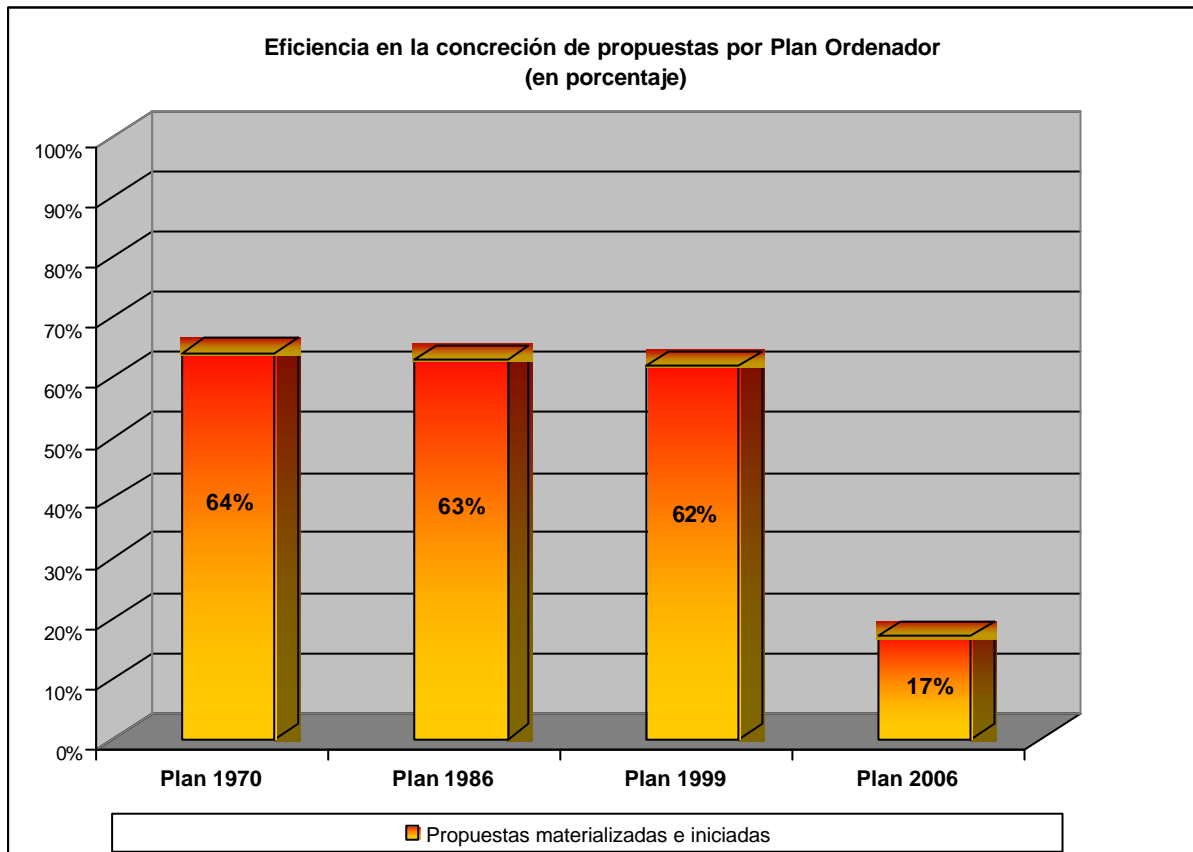
De la lectura de los gráficos se desprenden las siguientes conclusiones:

- De todos los planes analizados, el Plan 70 es el que mayor número de propuestas en obras presenta (33 sobre 97 totales), seguido en orden de prioridad por el Plan particularizado de grandes vacíos (26) y la Reformulación de 1986 (25).
- En relación al nivel de consolidación alcanzado, vemos que también el Plan 70 es el que presenta el mayor porcentaje de obras totalmente materializadas (58%), en contraposición al Plan particularizado de los grandes vacíos que registra el nivel más elevado de obras sin consolidar.
- De los nueve estudios recomendados propuestos en los Planes, el de 1986 y el Plan Estratégico presentan la misma cantidad (4), seguidos por el Plan de 2006. El nivel de consolidación alcanzado es relativamente bajo en los dos primeros (25%) y nulo en el caso del Plan particularizado de vacíos urbanos.
- Con respecto a las acciones recomendadas, el Plan de 2006 es el que registra el mayor número de proposiciones (14 sobre 26 totales), seguido por la Reformulación de 1986 y el Plan Estratégico. Sin embargo, en relación a la materialización total de las mismas, es el Plan 1999 el que logró mayor porcentaje.
- El Plan Estratégico 1999 fue el único que estructuró sus propuestas en programas y proyectos. De las 43 proposiciones consideradas en este análisis, el 42 % fueron materializadas en su totalidad.

Un dato importante a destacar es que la materialización de muchas de las intervenciones analizadas en el presente informe han demandado años de gestión para su concreción; de aquí que varias propuestas hayan constituido una constante en los distintos planes. A modo de ejemplo se puede citar la Terminal de ómnibus de pasajeros, planteada como una obra a ejecutar en el Plan 70 y finalmente consolidada en 2008.

3.2. Análisis de eficiencia de los planes

A modo de conclusión, se presenta en el siguiente cuadro, una evaluación cuantitativa de la eficiencia alcanzada por los cuatro Planes analizados. Para su definición se tuvo en cuenta el total de las obras materializadas e iniciadas en cada uno de ellos.



Como **síntesis** se puede afirmar que la eficacia lograda por los planes en el período 1970 – 2000 ha sido satisfactoria, teniendo en cuenta además las particularidades de las propuestas formuladas en cada uno de ellos. Con respecto al Plan particularizado de los vacíos urbanos, podemos considerar que el corto tiempo transcurrido desde su formulación ha sido un factor limitante para la concreción de sus propuestas de acción.