

XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2011.

El problema habitacional en época de dictadura. Santa Fe, 1976-1983.

Julieta Citroni.

Cita:

Julieta Citroni (2011). *El problema habitacional en época de dictadura. Santa Fe, 1976-1983. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/327>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia

Departamento de Historia - Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Catamarca
San Fernando del Valle de Catamarca, 10 al 13 de agosto de 2011

Mesa 50 - Historia de la dictadura militar argentina (1976/1983)

Coordinadores: Gabriela Águila (UNR) - Daniel Lvovich (UNGS/CONICET)

Título del trabajo: El problema habitacional en época de dictadura. Santa Fe, 1976-1983*

Autora: Julieta Citroni

Pertenencia institucional: Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Humanidades y Ciencias

DNI N° 30.961.847

Dirección electrónica: jcitroni@ciudad.com.ar

Introducción

El tema que se propone se inscribe en un conjunto de indagaciones historiográficas que, desde una perspectiva de análisis regional, abordan los modos de control social en la ciudad de Santa Fe. Dentro de éstas, colabora en la producción de conocimiento acerca del período abarcado por los estudios de Historia Reciente, más específicamente en torno a la época del terror de Estado. Y entre ellos, se cuenta entre una serie de análisis que pretenden explicar creativamente los procesos de semantización de los espacios y de espacialización de los modos de control tendientes a dar continuidad a la dominación dictatorial. Para ello, investiga los dispositivos de ordenamiento espacial desplegados durante el gobierno *de facto* de 1976-1983 en el nivel local, destacando las características de la producción de un orden urbano autoritario en el cual se privilegiaban ciertos actores sociales.

El punto de partida de esta exploración fue la constatación de que las autoridades de la dictadura encararon una serie de reformas en la ciudad que, sin alterar mayormente la traza urbana, transmitían su preocupación por regular el desarrollo y por constituir una imagen de orden. De esta forma marcaban sus profundas diferencias con la gestión recientemente derrocada y fomentaban el estado de pánico moral instalado en la sociedad santafesina hacia 1975-1976. Al mismo tiempo, daban continuidad y profundidad a tendencias y procesos iniciados durante el anterior período dictatorial.

En una visión de conjunto de la localidad y con un abordaje territorial, se estudiaron las políticas urbanísticas y las operaciones de reforma y reordenamiento emprendidas en todo el radio urbano. Se las entendió como una forma de concebir y controlar la ciudad, a la vez que de reproducir la dominación autoritaria. Al mismo tiempo, se identificó una confluencia de opiniones con las esferas técnicas y disciplinares, locales y extralocales, en la materia.

Reduciendo el ángulo de observación, se acotó el análisis a los casos puntuales que, en tanto representativos de los procesos bajo estudio, permitieran caracterizaciones episódicas de los mismos. Entre éstos se incluyeron los espacios privilegiados por la dictadura para producir la imagen de ciudad deseable: la zona céntrica, los accesos a la ciudad y los espacios verdes. Ello a partir de un discurso de orden que inspiraba y justificaba las intervenciones urbanas, al tiempo que dominaba ampliamente la esfera pública local. No obstante ello, en el limitado espacio abierto para la circulación de ideas fue posible observar los discursos construidos en la interacción entre las autoridades municipales y otros actores sociales (medios de comunicación, colegios profesionales).

Aquí se estudiaron especialmente los modos de significación impuestos, concibiendo la (re)semantización espacial como un modo de producir un orden urbano autoritario, de fijar marcas territoriales identitarias y de vehicular sentidos y memorias particulares. De esta forma se subrayó lo novedoso que importaba el régimen, particularmente en cuanto a los discursos y los significados impuestos, marcando la diferencia con el anterior análisis, en que se destacaron las continuidades con la anterior experiencia dictatorial.

En el cruce de ambos análisis se inserta esta ponencia, que examina los complejos de viviendas construidos en Santa Fe entre 1976 y 1983. Cuestión que adquiere especial relevancia al considerar que éstos constituyeron las mayores transformaciones y más sensibles modificaciones que sufrió el tejido urbano en aquellos años. Y más aún puesto que fueron erigidos en pos de dos objetivos manifiestos: erradicar las villas miseria y saldar el déficit habitacional. Finalmente, implicaron las más duraderas consecuencias de aquel período para el futuro, debido a que colaboraron en el proceso de estratificación social que estaba teniendo lugar a partir de las anteriores propuestas de solución al problema habitacional, a la vez que satisfacían poderosos intereses privados.

De esta forma, la presente pesquisa confirma por una parte la hipótesis inicial de trabajo y por otra constituye la excepción a la situación general planteada: que la gestión autoritaria no produjo innovaciones sustanciales en la organización espacial de la ciudad, sino que procuró más bien regular su desarrollo e instituir una imagen de orden.

En este planteo se pretende no perder de vista el contexto nacional, en el que se sucedían situaciones similares, ni la propia realidad previa de la localidad en la materia, la que determinó en parte el accionar y el discurso autoritarios. Lo mismo al identificar los heterogéneos argumentos sostenidos por las agencias estatales, empresariales, comunicacionales y del campo arquitectónico-urbanístico supralocales en torno de estas cuestiones, de gran relevancia en el momento. Se trata entonces de considerar también los debates vigentes en la época, los actores en pugna, sus relaciones y posiciones al respecto. De esta forma se intenta atender a las diferentes interpretaciones y usos de los espacios que pueden tener lugar según las posiciones que ocupan los actores en un mismo proceso, y en particular su relación con el ejercicio de la dominación dictatorial.

Marco teórico

Al ensamblar los distintos niveles de análisis planteados se hace posible registrar y analizar transformaciones estructurales, variables y recurrencias. Éstas dan cuenta de los usos sociales de los espacios, las intervenciones urbanas y las políticas urbanísticas, a los que se interpreta como relaciones entre sociedad, estructuras de dominación y espacialidad física. Ello a partir de adoptar a la teoría e historiografía de la dominación social como marco conceptual orientador, la cual permite definir los procesos de producción, reproducción y ejercicio de un tipo de relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Y al entender el entramado de poderes de un sistema social espacio-temporal situado como un campo de fuerzas en el cual algunos agentes o grupos están institucionalmente dotados de poder de un modo que excluye a otros, en términos de J.B. THOMPSON.

Al mismo objeto también hace su aporte el campo que, proveniente de la teoría crítica de la cultura, gira en torno del concepto de *ideología*. Esto implica considerarla, de acuerdo con EAGLETON, un efecto de discurso vinculado con prácticas concretas, en el cual el significado sirve para reproducir la desigualdad de medios o dominación.

Finalmente, se concibe al *espacio* como una realidad social en sí misma, una realidad relacional formada “*por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia*”. De esta forma, las estructuras espaciales y las relaciones sociales son entendidas en permanente interacción e interconexión, constituyendo las primeras el medio en el cual las segundas se (re)producen: “*los sistemas de objetos, el espacio-materialidad, forman las configuraciones territoriales, donde la acción de los*

sujetos, acción racional o no, viene a instalarse para crear un espacio” (SANTOS, 2000: 54 y 249).

En el mismo sentido, *“razones de estado, de lazo social o de expectativas comunitarias se articulan con circunstancias materiales, ideologías dominantes y sistemas de expectativas operantes en el seno social para producir acciones que hacen concreto y efectivo el espacio público”*. De tal modo que éste constituye *“una intervención en el espacio físico que se explica por las relaciones sociales en el tiempo histórico”* (ARROYO, 2005: 78). Es decir, parafraseando a GIDDENS, atendiendo a las propiedades estructurales específicas del sistema en el que los actores situados se mueven.

Los discursos

En la ciudad de Santa Fe¹, desde los comienzos de su gestión, la administración dictatorial enfatizó lo improvisado, mediocre y descuidado de su predecesora, de signo justicialista: *“el pueblo de Santa Fe soportaba una virtual ausencia de gobierno municipal; vacío que, como es lógico, era llenado por la acción inorgánica de los factores de poder anárquicos y descontrolados, que se mueven en toda sociedad moderna”*². Señalando asimismo que se hallaba condicionada por el deterioro económico, la falta de previsión y de planificación, pretendía destacar la carencia de recursos financieros y materiales y la inexistencia de un organismo operativo en el ámbito comunal al momento de asumir en sus funciones.

Evidentemente, este recurso comparativo justificaba y daba más brillo a la nueva línea de acción propuesta. A la vez que vehiculizaba la creación de consenso y le otorgaba el apoyo espontáneo e incondicional de la sociedad que necesitaba para instalarse como contrafigura del anterior. Por otra parte, se basaba en el hecho de que las acciones de éste sobre la ciudad se detuvieron luego de haberse diferenciado por propender al desarrollo de los barrios más populosos³ y, al decir de OSZLACK, a la ampliación de los derechos de los sectores populares a la ocupación del espacio urbano. Esto se evidenció en la entrega de numerosas donaciones de

¹ Capital de la provincia homónima y, en este período, centro comercial, financiero, cultural y portuario de la región. De acuerdo a un relevamiento del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, en 1976 Santa Fe contaba con 268.251 habitantes (Diario *El Litoral*, Santa Fe, 29 de octubre de 1976, p. 4), mientras que en 1980 éstos llegaban a 287.680, según análisis realizados para la elaboración del “Plan Director” de Santa Fe (*vid. más adelante*).

² “Mensaje del intendente municipal al pueblo de la ciudad de Santa Fe” en *Boletín Municipal de la Ciudad de Santa Fe* n° 2, Imprenta de la Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz, Santa Fe, 21 de julio de 1976, p. 10. Éste se constituyó en el órgano de difusión por excelencia del accionar del gobierno comunal, al compendiar todas las normas. Fue editado a lo largo de todo el arco temporal bajo estudio, sin interrupciones y con una frecuencia quincenal.

³ De éstos cabe destacar al barrio Centenario como uno muy caro para esta gestión, ya desde los tiempos de la campaña política (*vid. ut supra*).

terrenos municipales y la concesión de exenciones de pago a sindicatos, asociaciones vecinales y otras instituciones de la sociedad civil para la construcción de viviendas, muchas veces con el concurso de la Confederación General del Trabajo (CGT), a tono con el clima de época. Sin embargo, estos beneficios fueron sistemáticamente cancelados durante los dos primeros años de gobierno dictatorial, aduciendo el incumplimiento de los plazos pautados y otras irregularidades de corte legal. Más allá de la crudeza de estas decisiones, no dejan de señalar que muchas de las acciones propuestas en aquellos años –tanto por el Estado como por las entidades intermedias- no llegaron a hacerse efectivas.

Esto puede explicarse, de acuerdo a lo que ocurría más allá de la localidad, porque dicha gestión quedó inmersa en las tensiones políticas y sociales del momento –lo que implicó la descomposición de sus bases sociales de sustentación-, en las crisis financiera e institucional generalizadas y en pleno *terror de Estado*⁴.

En virtud de esto, el régimen autoritario consagró como su principal blanco a este gobierno populista y, especialmente, a su particular forma de constituir a los actores sociales y políticos ligados al mismo. Ésta se manifestaba en la liberalización y democratización crecientes, al haber movilizado el cambio social y erosionado los tradicionales mecanismos de control social (ALONSO). En consecuencia, se lo identificó como reino del caos –o subversión del orden establecido-, que se extendía a todos los ámbitos de la vida social. Entre éstos se incluía también la ciudad, con una imagen anárquica, desordenada e inmoral que tenía su origen en una particular concepción del espacio público inscripta en el discurso militar de la época. Ésta adscribía “*una idea de la ciudad, una idea de la arquitectura, una idea de la política, una idea de la sociedad y una idea de la cultura urbana que surgía de esa articulación*” (GORELIK, 2006: 11)⁵. A su vez, este concepto era sostenido por los poderes económico-sociales dominantes a nivel local, permitiéndoles apropiarse de las calles y definir los usos aceptables del mismo.

De esta forma, los grupos dirigentes santafesinos contribuían a inspirar, justificar y delinear los procesos de intervención urbana. Éstos eran entendidos como la contribución local a la

⁴ Proceso represivo secreto, clandestino y creciente iniciado en aquel momento para ejercer la dominación social. Luego, al cooptar las Fuerzas Armadas la estructura burocrática estatal, la utilizaron para controlar aquel proceso indiscriminadamente, “*con el claro objetivo de exterminar planificadamente a sus opositores y producir un disciplinamiento del cuerpo social –y más especialmente de las clases populares- mediante la instalación del miedo*” (ALONSO, 2007: 49). De esta manera, el conflicto se dispersó por toda la sociedad y se tradujo en una violencia mucho más capilar.

⁵ El autor sostiene que este sentido le fue asignado durante la experiencia democrática abierta en 1984, cuando esta “*categoría puente*” surgió y se afirmó haciendo coincidir en su seno aquellas esferas o ideas, fuertemente diferenciadas. No obstante, cabe la posibilidad de hacer extensiva dicha articulación a la noción de espacio público que subyacía en los discursos y las acciones de la administración dictatorial que es objeto de estudio.

superación del desorden general, en pos del cual debían trabajar en conjunto las agencias estatales y represivas y los sectores a ellas vinculados, con los que compartían representaciones e intereses. Éstos, al depositar las esperanzas de una ciudad/sociedad ordenada, regulada y autorregulada en el gobierno autoritario, proponían hacer posible el tránsito de un opuesto al otro: del desorden a la posibilidad de un orden mediante una reforma moral, como una tríada caos-reforma-orden.

Esta situación se explica a partir de la instalación de una imagen caótica de la sociedad –o estado de *pánico moral*- en la opinión pública santafesina hacia 1975-1976. De acuerdo con EALHAM, se origina en la obsesión de las élites sociales, económicas y políticas por el orden y por la consiguiente adopción de remedios que impusieran la paz social. Así se constituyó en el lenguaje del poder y de la opresión, en una herramienta discursiva legitimadora que formaba parte de un proyecto hegemónico, en el que se sancionaba toda resistencia a la expansión de la ciudad capitalista.

Las acciones

En consecuencia, la administración autoritaria se presentó como un gobierno regulador. Desplegando una serie de dispositivos de control que atañían al ordenamiento territorial, social y de las conductas, proyectaba conjurar el estado de pánico moral con la reforma moral del cuerpo social.

En el nivel espacial y en tanto meta que había sido incumplida o negada anteriormente, se elaboró un particular discurso de orden que dio como resultado una suerte de metamorfosis urbana. Ésta se caracterizó por la puesta en marcha de un conjunto de reformas e intervenciones que no modificaron sustancialmente el trazado urbano. En parte justificadas por una pretendida falta de presupuesto que sólo permitía emprender obras pequeñas y a corto plazo, éstas fueron encaradas a organizar entusiastamente “*una ciudad populosa y moderna como la nuestra*”, “*que está en pleno crecimiento y en vías de convertirse en una gran urbe edilicia*”⁶.

De esta forma, sin demasiada previsión o planificación sino más bien ante el apremio de las circunstancias y revisando a la vez minuciosamente la normativa existente, la nueva gestión se perpetuó en el sinfín de ordenanzas y decretos que emitió casi diariamente a instancias del Poder Ejecutivo Municipal, por encontrarse clausurado el Concejo Deliberante. Éstos se centraron en disciplinar el desarrollo de la ciudad, produciendo a la vez una imagen de ciudad

⁶ “Mensaje del intendente municipal al pueblo de la ciudad de Santa Fe”, *óp. cit.*, p. 11 y Diario *El Litoral*, Santa Fe, 8 de enero de 1977, p. 4.

deseable asociada a la reglamentación, planificación y limpieza, por oposición a la realmente existente. Se concibieron entonces “*medidas que aseguren la preservación de la estética edilicia de la Ciudad, fundamentalmente en su radio céntrico*”, así como las “*condiciones higiénicas sanitarias mínimas a los fines de preservar la salud y bienestar de la población*”⁷. Consecuentemente, se eliminó de esta zona todo lo que se consideraba rastro vetusto del pasado, lo que tenía el color de las clases populares, lo que se veía sucio y desordenado, lo que entorpecía el progreso de la ciudad. Así, se clausuraron y trasladaron los mercados municipales, se demolieron edificios antiguos en estado de deterioro, se ordenó el tránsito vehicular, se prohibieron los vehículos de tracción a sangre y, en un gesto que caracterizaba su obsesión, se pintaron los cordones de las veredas de color blanco.

Este hecho marca en parte una diferencia importante con otras capitales del país como Córdoba, donde se registra una serie de intervenciones semióticas de alto impacto (cf. SILVESTRI), o con la fuerte política de obras públicas que acompañó el slogan dictatorial “*Rosario: ciudad limpia, ciudad sana, ciudad culta*”⁸. Pero al mismo tiempo, coincide con aquellas acciones emprendidas en casi todas las ciudades argentinas, de las que no estuvo exento el radio urbano santafesino. De éstas cabe señalar: los periódicos operativos de limpieza y desmalezamiento de baldíos y veredas, los controles sobre mascotas, roedores e insectos (los cuales incluían también campañas de concientización), el ordenamiento de la recolección de residuos, el acondicionamiento de veredas y frentes particulares, la limitación de los ruidos considerados molestos, la reorganización y erradicación de kioscos y ferias francas, la prohibición de construir ranchos y casas precarias, el desalojo de ocupantes ilegales de tierras. Así como en Buenos Aires, “*éste es el marco genérico en que debemos pensar: una voluntad explícita de ciudad ordenada, limpia, blanca, para mostrar*” (SILVESTRI, 2006: 42).

Continuidades

Estas disposiciones revisaban y actualizaban muchas de las medidas que en materia de limpieza e higiene de la ciudad habían sido impulsadas durante los gobiernos dictatoriales de 1966-1973. Asimismo, las reformas de mayor envergadura se enmarcaban en una serie de

⁷ Considerandos de las Ordenanzas N° 7618 del 20 de marzo de 1979 en *Boletín Municipal* n° 50, año IV, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 10 de abril de 1979 y N° 7726 del 23 de octubre de 1979 en *Boletín Municipal* n° 60, año IV, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 14 de enero de 1980.

⁸ Más allá de las improntas locales, ambas ciudades fueron subsedes del Campeonato Mundial de Fútbol 1978, circunstancia que explica el mayor empeño de los desarrollos urbanísticos y las políticas diferenciales de la dictadura en esta coyuntura, en que “*la «plata dulce» fluía desde las arcas del Estado nacional para la construcción de obras faraónicas*”, en parte contraídas por “*los compromisos internacionales que devenían del hecho*” (ÁGUILA, 2006: 78).

tendencias iniciadas en aquel momento, a las que se daba continuidad luego de que fueran abandonadas o proseguidas sólo en parte por la administración recientemente derrocada, en un marco de ausencia de políticas urbanas claras⁹.

Estas últimas habían sido propuestas desde la Dirección de Planeamiento Urbano municipal, creada en 1966 con el objetivo específico de confeccionar un plan urbano. Iban a tono con la visión funcionalista y planificadora de la ciudad propia del desarrollismo tardío, que tenía gran alcance nacional. En consecuencia, en la Santa Fe de aquellos años, *“se comenzó a tratar a la ciudad como un tema que debía ser aprehendido en toda su complejidad, propiciando que se produjeran diversos estudios que concluyeron en la formulación del Plan Director de Santa Fe”* (MÜLLER, 1999: 131).

Previo a éste y según las mismas ideas rectoras, fueron promulgados los restantes decisorios que conformaron –complementándose entre sí y con el plan– el primer conjunto normativo en materia urbanística de la localidad: el Reglamento de Edificaciones¹⁰, la Ordenanza de “Delimitación de Áreas” o de “Subdivisión Urbana”¹¹ y el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones. Este último, condensando las opiniones de los otros, diagnosticaba a la ciudad como *“una expansión urbana dispersa y discontinua, con la falta de jerarquización y distinción de las áreas”*, a la vez que señalaba *“la necesidad de crear instrumentos necesarios para posibilitar un desarrollo urbano orgánico y racional, a los efectos de brindar mejores condiciones de habitabilidad”*¹². Esto ocurría en el marco de lo que señala CUENYA a nivel nacional, en el que los códigos urbanos estaban en estrecha correspondencia con la intervención directa del Estado en el tema de la vivienda, al constituirse en valiosos instrumentos para el sistema jurídico, institucional y financiero que conformaba dicha política (*vid.* más adelante).

El Plan Director fue sancionado recién en 1980, *“como una versión tardía surgida de la inercia y producto de la burocracia municipal... ante la presión de los medios y la necesidad de hacer visible la voluntad de cambio”*. A pesar de que contenía *“ideas notablemente desfasadas del momento histórico, más aún, intentando captar la situación del momento con*

⁹ Por ejemplo, la reconducción de actividades mercantiles o productivas hacia el límite Noroeste de la ciudad se inició en 1967 con la inauguración del Mercado de Hacienda anexo al Instituto Frigorífico Municipal, esgrimiendo lo favorable de sus condiciones de marginalidad y asilamiento total. Este proceso fue cumplimentado en 1983, con el traslado del antiguo Mercado de Abasto desde los márgenes del radio céntrico hacia aquella zona.

¹⁰ Ordenanza N° 7279 del 27 de diciembre de 1976. Ésta continúa en vigencia, sólo con leves modificaciones.

¹¹ Ordenanza N° 7642 del 21 de mayo de 1979 en *Boletín Municipal* n° 53, año IV, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 8 de junio de 1979. Precede al Reglamento de Zonificación, Ordenanza N° 7987 del 14 de enero de 1981.

¹² Considerandos de la Ordenanza N° 7677 (“Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones”) del 10 de agosto de 1979 en *Boletín Municipal* n° 56, año IV, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 29 de octubre de 1979.

herramientas y propuestas de décadas anteriores”, se constituyó en el instrumento regulador que trascendió a la dictadura y rige aún hoy el proceso de urbanización santafesino (RAUSCH, 2010: 123-124)¹³. Estaba guiado por una concepción de los fenómenos y un encuadre metodológico rígidos y taxativos, que le impidieron prever los cambios productivos y territoriales que afectarían a la localidad y a su paradigma de crecimiento económico. Por ello y al no ser actualizado trienalmente como estaba previsto, luego de sus auspiciosos comienzos, perdió coherencia y vigencia. Así, muchos de sus objetivos nunca se cumplieron, como el plan de sistematización vial y ferroubanística y la instalación planificada de servicios educativos y asistenciales. Mientras que algunos de ellos sólo se concretaron muy escasamente y en la pequeña escala que conformaba el centro de la ciudad: la instalación y ampliación de las redes de servicios públicos, la formación de un cinturón ecológico y el resguardo de edificios de valor histórico¹⁴.

Lo novedoso

Sin embargo, una de las previsiones contenidas en el Plan Director iba a transformar en gran medida la ciudad y la sociedad santafesinas: la eliminación de las villas miseria. En ella estaba contenida también una propuesta de solución al importante déficit en materia habitacional, dos preocupantes males que aquejaban a todas las ciudades argentinas, especialmente a las más grandes, donde la escasez de vivienda revestía mayor importancia y conflictividad. Asimismo, implicaban una exigencia de respuesta por parte de los órganos de gobierno supralocal. Indefectiblemente, esto conllevaba, en palabras de FERNÁNDEZ WAGNER, la promoción del acceso de los sectores populares en el sistema de propiedad privada y la necesidad de activación del sector de la construcción.

En consecuencia y atento “*a los objetivos y política de carácter prioritario trazado por esta Intendencia Municipal, por cuanto los mismos constituyen una verdadera Acción Social*”, en agosto de 1976 se sancionó el “Plan Integral de Erradicación de Villas de Emergencia y Rancheríos”. Mediante este sistema se construyeron pequeños conjuntos de viviendas en terrenos municipales, específicamente destinados a los grupos familiares de escasos recursos

¹³ Ordenanza N° 7871 del 14 de agosto de 1980 (“Plan Director” de Santa Fe). A pesar de las numerosas propuestas superadoras elaboradas desde aquel momento a esta parte prácticamente por cada gestión municipal, ninguna de ellas prosperó. En consecuencia, éste sigue vigente y completamente obsoleto.

¹⁴ En este sentido, Santa Fe nuevamente se diferencia de otras capitales provinciales como Córdoba y Buenos Aires, donde fue importante el reciclaje y posterior transformación de edificios antiguos en centros culturales (cf. SILVESTRI). En la primera sólo se realizó un realce lumínico exterior e interior de dichos inmuebles y de los espacios verdes del área central para su mejor lucimiento.

que serían desalojados de las villas de emergencia y los vagones ferroviarios que habitaban en distintas zonas de la ciudad, dejando a criterio del ejecutivo local la adjudicación.

El primero de los barrios erigidos según este plan, en Villa Yapeyú, fue finalizado en octubre de 1978. Y al pautar la segunda etapa, se decidió ampliar el espectro de la población que podía acceder a los mismos, ya que las próximas se tratarían “*de viviendas económicas mediante la aplicación de un sistema de trabajo de ayuda mutua y/o del esfuerzo propio*”, es decir, trabajo personal en la obra por parte de los potenciales beneficiarios¹⁵. Este nuevo conjunto fue entregado en enero de 1979, momento en el cual se aprobó el plano elaborado por el Departamento de Viviendas municipal para el cumplimiento del mencionado plan.

Por su parte, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia, según el convenio firmado con su par nacional, licitó la construcción de un conjunto de unidades en la misma zona en diciembre de 1977. Del acto de entrega de las mismas, en noviembre de 1978, interesa recordar las palabras del ministro del área: “*la política seguida en materia de vivienda ha tendido a la integración y coordinación de esfuerzos por parte de los organismos oficiales nacionales, provinciales, municipales o comunales*”¹⁶. Esto se haría más evidente en la operatoria en la que se articulaban el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia y la Dirección de Vivienda Municipal, cada uno con su propia escala de acción. Ésta constituiría la principal contribución a solucionar el problema habitacional encarada en el período.

En un sistema pretendidamente descentralizado y flexibilizado, el primero constituía un fondo continuado para el financiamiento de la *vivienda de interés social*¹⁷, recientemente consolidado e instrumentado. Ello a partir de las importantes modificaciones introducidas por la Ley N° 21581 (Régimen de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda) del 26 de

¹⁵ Considerandos de la Ordenanza N° 7552 del 9 de octubre de 1978 en *Boletín Municipal* n° 45, año III, Imprenta de la UNL, Santa Fe, 23 de octubre de 1978. Ésta modificaba la anterior, N° 7192 del 5 de agosto de 1976 en *Boletín Municipal de la Ciudad de Santa Fe* n° 6, año I, Imprenta de la Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz, Santa Fe, 20 de agosto de 1976. Permanece aún como interrogante la probable confluencia o consecuencia de este plan municipal con el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) creado por Ley Nacional N° 17605 de 1968, el cual tuvo aplicación en la ciudad, entre otras zonas en Villa Yapeyú. Asimismo y más allá de la similar denominación, por los objetivos perseguidos: “*no sólo se atendía en los PEVE a un problema social, sino que influía también en su propuesta la búsqueda de disponer de terrenos ocupados por viviendas precarias para obras públicas y privadas; y el control de un grupo social organizado que era visto como potencialmente peligroso*” (BALLENT, 2004b: 88).

¹⁶ Diario *El Litoral*, Santa Fe, 10 de noviembre de 1978, p. 4.

¹⁷ “*Habitación de bajo costo, destinada a sectores sociales medios y bajos, que a partir de la década de 1940 se encuentra asociada a la acción del Estado*”, así como a un “*conjunto de problemas económicos y sociales propios de las sociedades modernas*” (BALLENT, 2004c: 176).

mayo de 1977 a la N° 19829 del 30 de noviembre de 1972, de creación del FONAVI. Junto a éste, el Banco Hipotecario Nacional centralizaba la recaudación.

A su turno, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se encargaba de la planificación técnica y administrativa, la determinación de las prioridades y la distribución de los recursos conforme a las pautas del planeamiento nacional, así como de la normativa, control y evaluación final de toda la experiencia. Finalmente, la dirección provincial se erigió en el organismo ejecutor u operativo y de administración en su jurisdicción, en un trabajo conjunto con su par municipal. Ello a partir del relevo de las propias necesidades, la planificación territorial, la confección de los proyectos y elección de las tipologías constructivas, la licitación, administración y control de las obras y la adjudicación de las viviendas. En Santa Fe, ésta colaboró asimismo con el Banco Hipotecario en la financiación, aportando más de la mitad del presupuesto.

En cuanto a la ejecución propiamente dicha de los programas y dadas las características de construcción masiva que implicaban, quedaron a cargo fundamentalmente de un reducido grupo de grandes empresas de la industria de la construcción, de capital más concentrado, entre las que se contaban algunas de origen extranjero. Conocidas como “patria contratista” en la jerga política, tenían gran poder e influencia sobre el aparato estatal y éste, a su vez, las favorecía con sus decisiones (cf. PUCCIARELLI). Es que *“el sostén de este esquema de política habitacional encuentra su explicación en el cambio que se operó en el Estado durante la década de los setentas, como expresión de los nuevos patrones de dominación política que surgieron... con las dictaduras y la coalición de intereses que ellas representaron: sectores burocráticos civiles y militares, capital internacional radicado en la sociedad y las capas más dinámicas de la burguesía nacional”* (CUENYA, 1992: 39).

A pesar de esto, el sistema en su conjunto constituyó *“un importante esfuerzo estatal, con gran impacto en el mercado, especialmente en las provincias del interior, que recibieron una proporción de la inversión muy superior a su participación en el total de la población urbana nacional, pero más acorde con las prevalencia de situaciones deficitarias”* (BALLENT, 2004: 92). Sin embargo, *“la experiencia demostró que si bien la concepción y fines de la Ley fueron atinados, las modalidades de operación y administración del Fondo resultaron poco eficientes”* (BALIERO, 1983: 79).

En consecuencia, no se solucionó el problema de los sectores de “recursos insuficientes” a los que estaba dirigido, en lo que resultó una definición centralizada y técnica de la población destinataria. Ello debido a la escasa capacidad de gestión de los institutos provinciales de vivienda y al rígido sistema de asignación de partidas y cupos a las provincias por parte del

organismo nacional, según sus propios diagnósticos de déficits habitacional y socio-económicos regionales. Todas estas situaciones generaron serios impedimentos al normal desenvolvimiento de los programas, pero las principales dificultades fueron suscitadas por la escasa disponibilidad de tierras adecuadas para la magnitud de los proyectos, ya sea por los elevados precios de las mismas o por la característica especulación del mercado en torno de ellas¹⁸.

En la ciudad de Santa Fe, esta cuestión se ve bien reflejada en la localización de los conjuntos habitacionales de mayor escala desarrollados hasta el momento, consideradas posteriormente como unas “*determinaciones de alto impacto en la estructura urbana... en sectores desaconsejables de la ciudad*” (AA. VV., 2002: 103). Ello debido a que se identificaban por “*dos características segregatorias: una, su diferencia tipológica respecto al resto de la ciudad, y la otra su homogeneidad interna en extensiones relativamente grandes*” (BALIERO, 1983: 151).

Así, el conjunto “Las Flores II” (1.306 unidades habitacionales, 1978-1983) se ubicó en la zona Noroeste de la ciudad, continuando la tendencia iniciada por el anterior barrio homónimo: “*localizados en este sector en sus momentos de incipiente ocupación, y aunque sin haberse constituido en generadores de tejido, actualmente se hallan integrados a la ciudad expandida*” (SOJET, 2005: 39). Asimismo, para su concreción se debió sortear la misma circunstancia de anegamiento permanente de los terrenos, tal como había ocurrido con la construcción de su antecesor¹⁹.

A diferencia de éste, el barrio “El Pozo” (1.476 viviendas, 1979-1987) se alzó en una amplia área que permanece prácticamente deshabitada y aislada del tejido urbano. Por tratarse del valle de inundación de la laguna Setúbal o de Guadalupe, los terrenos debieron ser refulados y saneados, lo que ocurrió ya con la erección de la Ciudad Universitaria contigua, en 1971. Esta decisión puede enmarcarse en el favorecimiento por parte del Plan Director de la expansión de la ciudad hacia el Este, pero encuentra antecedentes en planes de urbanización de la ciudad

¹⁸ Puesto que al día de hoy no se han regularizado los dominios sobre esos terrenos, el gobierno socialista actualmente en funciones sancionó la Ley N° 12953 del 27 de noviembre de 2008 (Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pago de planes ejecutados y administrados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo). Ésta prevé otorgar los títulos de propiedad faltantes desde el año 1977, los que alcanzan a 61.000 viviendas aproximadamente. Para ello, los beneficiarios deben cumplimentar sus pagos y las autoridades los trámites faltantes, en una labor descentralizada con municipios y comunas. Aunque haya que reconocer que a la fecha se ha avanzado bastante en tal sentido, resulta insuficiente en particular para Santa Fe y Rosario, donde residen los casos más numerosos y complejos. Entre ellos, cabe destacar el total de las unidades del barrio Centenario, debido a que no cuentan con las correspondientes ordenanzas de urbanización, de donación de traza de calles y el título de propiedad del terreno.

¹⁹ Éste fue erigido con el concurso del BHN y la Provincia a lo largo de diez años, por medio de distintos planes de financiamiento y con tipologías diversas. Esto implicó que las inauguraciones de cada etapa finalizada estuvieran a cargo del gobierno de turno, con la consiguiente “apropiación” del mismo por cada uno de ellos.

que datan de la segunda década del siglo. Por otra parte, este proyecto debió sortear una serie de dificultades de carácter legal en las que se mezclaron los intereses de las empresas constructoras, los tiempos y las desinteligencias propios de las obras públicas, todo lo cual determinó el período más prolongado de construcción, con momentos de paralización completa de los trabajos.

Por último, el barrio Centenario (1.289 unidades, 1978-1982) se emplazó en el borde urbano Sur, también en tierras bajas rellenadas en los años 1950, como parte del interés particular que esta barriada generó siempre entre los gobiernos justicialistas.

Como queda evidenciado, *“la «vivienda de interés social» se conjugaba con las nuevas ideas urbanísticas basadas en la concepción funcionalista y el zoning. De modo que la determinación de áreas residenciales conduce a que la solución arquitectónica «moderna» del problema de la vivienda lo constituyan los «conjuntos habitacionales», los cuales pasan a ser la manifestación físico-espacial en el contexto urbano de la construcción directa de viviendas (de alta densidad) por parte del Estado... al tiempo que representaron la posibilidad de expresar la «imagen de modernidad urbana» donde subyacía la concepción autoritaria que, una vivienda nueva modelaría la vida de los pobres”* (FERNÁNDEZ WAGNER, 1999: 125). De esta forma, siguiendo a OSZLAK, se elaboró una nueva concepción sobre el espacio urbano, la función de la ciudad y el territorio que en ella le correspondía a los sectores populares.

Otras voces, otros actores

A lo largo de estos procesos y dado que estas cuestiones también los preocupaban, la opinión de algunas asociaciones profesionales fue especialmente tenida en cuenta, mientras que otras simplemente plantearon sus posturas disidentes y sus proyectos alternativos en las páginas del medio gráfico local o en publicaciones independientes.

Por ejemplo, los discursos del Colegio de Técnicos y del Consejo de Ingenieros –poderosos actores en aquel momento en términos de opinión- quedaron registrados en las columnas de *El Litoral* como parte del discurso hegemónico que éste representaba, o en las disposiciones llevadas a cabo por los organismos de gobierno.

Por el contrario, el Centro de Arquitectos de Santa Fe aparecía como una corporación si se quiere marginal, cuyas posturas disidentes y proyectos alternativos asomaban en unos boletines oficiales de limitada circulación y marcados por la discontinuidad, o como notas de opinión publicadas en el vespertino sobre temas puntuales. No obstante, en virtud de sus frecuentes congresos y reuniones que tenían como resultado la elaboración de informes

críticos, así como por las contribuciones de los estudios realizados en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe y por el hecho de estar adherida a la Federación Argentina de Sociedades de Arquitectos (FASA), la cual transitaba los temas clave de la época como alternativas al proyecto autoritario, el Centro encontró el respaldo y la coincidencia de criterios e intereses con parte del campo arquitectónico-urbanístico argentino. El otro sector de este campo se expresaba básicamente desde las páginas de *Summa*, “*revista profesional y no de tendencia, proponía sin embargo reflexiones que terminaron conformando, por así decirlo, una narración oficial sobre la condición de la arquitectura argentina*” (SILVESTRI, 2000: 42). Editada mensualmente en Buenos Aires y con alcance nacional en todo el arco temporal señalado, ilustraba las discusiones e inquietudes vigentes en la disciplina con cierto anclaje en las realidades locales. Entre sus mayores preocupaciones, se contaba el importante déficit en materia habitacional²⁰.

A pesar de sus diferencias, todas ellas “*formaron parte de esta época prolífica en propuestas, muchas de las cuales, aunque no realizadas, marcaron un fuerte interés por provocar cambios en la estructura física de la ciudad comprometiendo a su vez transformaciones sociales*” (MÜLLER, 1999: 129).

A modo de cierre

Con el planteo de estos fenómenos se procuró argumentar que las transformaciones y reformulaciones del espacio público pueden ser consideradas en tanto modos de reproducción de la dominación social. En este caso, a través de intervenciones de alto impacto con las que el gobierno dictatorial produjo sensibles y duraderas consecuencias en la fisonomía urbana y la estratificación social de la ciudad (y, a excepción de ellas, el resto de las iniciativas no supuso mayores innovaciones).

Por otra parte, se intentó destacar las particularidades de la localidad en la producción de un orden urbano autoritario reproducido a su vez en el significado de los discursos.

Referencias bibliográficas

ÁGUILA, Gabriela (2006) “La dictadura, 1976-83: política, economía y sociedad” en ÁGUILA, (comp.) *De los cordones industriales a la integración del eje Mercosur (1940-2005)*, tomo XI de *Nueva Historia de Santa Fe*, Prohistoria / Diario *La Capital*, Rosario.

²⁰ A modo de ejemplo, sirvan los números de mayo de 1979, marzo de 1980 y junio de 1980 de *Summa. Revista de arquitectura, tecnología y diseño*, los cuales analizaban la política oficial en materia de vivienda del momento y proponían diferentes soluciones a ella.

- AA. VV. (2002) *Plan estratégico Santa Fe siglo XXI. Diagnóstico participativo*, Santa Fe.
- ALONSO, Luciano (2007) “Modo de dominación y regímenes de violencia en las dictaduras iberoamericanas. Un esbozo de comparación” en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* n° 20, FSoc-UBA, Buenos Aires, <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina20.pdf>.
- ARROYO, Julio (2005) “Accionar en el espacio público” en BERTUZZI, Ma. Laura (comp.) *Ciudad y urbanización. Problemas y potencialidades*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- BALIERO, Horacio (coord.) (1983) *Desarrollo urbano y vivienda. Introducción al estudio de la acción del Estado*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Ministerio de Acción Social de la Nación, Buenos Aires.
- BALLENT, Anahí (2004a) “Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)” en LIERNUR, Jorge F. y ALIATA, Fernando (comps.) *Diccionario de arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, AGEA, Buenos Aires.
- BALLENT, Anahí (2004b) “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE)” en LIERNUR, Jorge F. y ALIATA, Fernando (comps.) *Diccionario de arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, AGEA, Buenos Aires.
- BALLENT, Anahí (2004c) “Vivienda de interés social” en LIERNUR, Jorge F. y ALIATA, Fernando (comps.) *Diccionario de arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, AGEA, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz (1992) “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina” en *Revista Vivienda* volumen 3, n° 3, INFONAVIT, México.
- EAGLETON, Terry (1997) *Ideología. Una introducción*, Paidós, Barcelona.
- EALHAM, Chris (2005) *La lucha por Barcelona. Clase, cultura y conflicto 1898-1937*, Alianza, Madrid.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (1999) “Crónica de las políticas de vivienda en Argentina” en GILL NESSI, Emma (comp.) *Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica. Antecedentes para el debate*, HABYTED-CYTED, Asunción.
- GIDDENS, Anthony (1998) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.
- GORELIK, Adrián (2006) “El romance del espacio público” en *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio* n° 7, CEAC-UTdT, Buenos Aires.
- MÜLLER, Luis (1999) “Arquitectura 1970-1980” en *EL LITORAL, 20. Nuestro siglo*, Diario *El Litoral* / Banco Suquía, Santa Fe.

- OSZLAK, Oscar (1982) “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano” en *Punto de Vista. Revista de cultura* n° 16, Buenos Aires.
- PISARELLO, Ma. Virginia (2005) “La ilusión democrática a través del diario *El Litoral*”, informe final de *Beca de Iniciación a la Investigación*, UNL, Santa Fe (mimeo).
- PUCCIARELLI, Alfredo (2004) “La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura encubre una viaje práctica corporativa” en PUCCIARELLI (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- RAUSCH, Gisela (2010) “El plan del ‘80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente” en *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* n° 9, Nobuko / EUDENE, Resistencia.
- SANTOS, Milton (1996) *Metamorfosis del espacio habitado*, Oikos-Tau, Barcelona.
- SANTOS, Milton (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Ariel, Barcelona.
- SILVESTRI, Graciela (2000) “Apariencia y verdad. Reflexiones sobre obras, testimonios y documentos de arquitectura producidos durante la dictadura militar en la Argentina” en *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio* n° 5, CEAC-UTdT, Buenos Aires.
- SOIJET, Mirta (2005) “El proceso de urbanización” en BERTUZZI, Ma. Laura (comp.) *Ciudad y urbanización. Problemas y potencialidades*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- THOMPSON, John B. (1987) “Lenguaje e ideología” en *Zona Abierta* n° 41/42, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- TORRETTA, Ma. Paz (2008) “Estrategias de solución para la problemática habitacional entre 1982 y 2004. El caso de santa Fe”, poster presentado al *Décimo Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de la UNL & Tercer Encuentro de Jóvenes Investigadores de Universidades de Santa Fe*, UCSF / UTN Santa Fe / UNL.

* El mismo se cuenta entre las actividades de investigación realizadas por la estudiante desde el año 2006 a la fecha, en torno al tema “Dispositivos de control y producción de un orden urbano autoritario en Santa Fe, 1976-1983”. En éste se enmarca su tesina de Licenciatura en Historia, bajo la dirección del Mg. Prof. Luciano Alonso y la co-dirección de la Mg. Arq. Lucía Espinoza. Asimismo, se inscribe en una de las áreas de investigación aplicada del Proyecto de Investigación y Desarrollo CAI+D “Acción y dispositivos de control social en el escenario santafesino” (ediciones 2006 y 2009), radicado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL y dirigido por Luciano Alonso.