



CONTROL DEL ESPACIO URBANO EN UN CONTEXTO DE PODER AUTORITARIO. SANTA FE, ARGENTINA, 1976-1981¹

A CASE-STUDY OF MODES OF SOCIAL CONTROL UNDER AUTHORITARY POWER IN AN ARGENTINEAN TOWN: SANTA FE, 1976-1981

Julietta Citroni²

RESUMEN

El presente artículo se inscribe entre los estudios de Historia Reciente que indagán acerca de los modos de control social en Santa Fe en torno a la época de gobiernos autoritarios y desde una perspectiva regional. Atendiendo a la especificidad de los dispositivos implementados por el gobierno local de 1976-1983, constata que éste no produjo innovaciones sustanciales en la organización espacial de la ciudad, sino que se preocupó por delinear una imagen de orden y regular su desarrollo. A continuación, se analizan las políticas urbanísticas, las operaciones de reforma y reordenamiento urbano y los modos de significación espacial impuestos.

Atento a ello, utiliza una metodología ecléctica y cualitativa que conjuga enfoques y conceptos de disciplinas y tradiciones analíticas diversas para analizar las fuentes producidas por la administración municipal, la prensa santafesina y el campo arquitectónico-urbanístico del momento, conjuntamente con la producción de entrevistas orales.

ABSTRACT

The study of social control at the time of State terrorism has generated wide interest in Recent History. On the other hand, urban and architectural studies have focused on the modifications of Argentinean cities under the military dictatorship (1976-1983). However, none of those have examined the urban policies as producers of a new order in the town. Consequently, this research aims to combine those traditions in order to recognise the modifications introduced in Santa Fe and the urban policies adopted by the local government. Furthermore, it analyses the meanings attached to public space.

In order to achieve these, the procedure included reading the literature on the subjects and the primary sources (local government documents, the newspaper and studies from architecture and urbanism). Moreover, a photographic record and several interviews were produced.



Vista del Parque del Sur en la ciudad de Santa Fe, enclavada en la margen occidental del río Paraná

¹ Proyecto de Investigación y Desarrollo CAI+D 2009 "Acción y dispositivos de control social en el escenario santafesino", acreditado ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNL y radicado en la Facultad de Humanidades y Ciencias.

² Investigadora Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, Correo electrónico: jcitroni@ciudad.com.ar

1. Introducción

En la ciudad de Santa Fe¹, el gobierno autoritario de 1976-1983 encaró una serie de reformas que, sin innovar mayormente en su trazado, transmitían la preocupación de las autoridades por establecer una imagen de orden que asociaban a la regulación, la planificación y la intervención razonable en los espacios urbanos. De esta forma, daban continuidad a tendencias y procesos iniciados previamente pero otorgándole un claro sentido refundacional.

Esta actitud se hallaba en correspondencia con los presupuestos que guiaban al régimen como tal, en tanto que aspiraba “a la reorganización de la base material, de la estructura institucional y del orden sociopolítico” a partir de “la necesidad de fundar, de crear, de imaginar, de realizar una nueva sociedad” (CANELO, 2001: 127). Esta descripción corresponde al período 1976-1981, en que se manifestaron los rasgos esenciales del sistema, y que en Santa Fe coincide con una misma gestión en el ejecutivo. Posteriormente comenzará su descomposición como tal y el agotamiento del proyecto original, con evidentes signos de eclecticismo, como la creciente pérdida de control militar sobre la escena política y un intento de ampliación de sus bases de sustentación. Ello conllevará la inclusión de nuevos gabinetes en las carteras nacional y provincial conformados casi exclusivamente por civiles. En las grandes ciudades santafesinas éstos serán los dirigentes de los partidos políticos leales a la dictadura quienes completarán su gobierno hasta la transición democrática, en 1983.

2. Pánico moral y control social

Hacia el final del período constitucional precedente y con la colaboración de los medios de comunicación locales, fue instalada una imagen caótica de la sociedad –o estado de pánico moral²– en la esfera pública santafesina. Esta cons-

trucción se originaba en la obsesión de las élites sociales, económicas y políticas por el orden y por la consiguiente adopción de remedios que impongan la paz social. En virtud de esto, identificaban nuevos peligros sociales, los conjugaban con los existentes y luego los presentaban como una ofensiva unida al cuerpo social en su conjunto. Por ello, “*al hacer hincapié en el interés cívico común y la unidad y armonía esencial del sistema social, los pánicos proyectaban una visión consensuada de la sociedad y se dirigían a una comunidad política imaginaria*” (EALHAM, 2005: 246).

El pánico moral encarnaba una crónica de la evolución de la ciudad capitalista según las élites, ya que sin necesidad de constituirse en un cuerpo de ideas coherente sino en un enfoque fragmentado y ambiguo de la realidad, producía una preocupación general ante fenómenos que en realidad sólo amenazan los intereses de una minoría. De esta forma, se constituyó en el lenguaje del poder y de la opresión, en una herramienta discursiva legitimadora que formaba parte de un proyecto hegemónico, una ofensiva ideológica a través de la cual las élites buscaban reforzar la esfera pública que controlaban. En consecuencia, la constituyeron en un ámbito de intercambios discursivos y de acción restringido, tanto en los actores que podían intervenir, como en los aspectos de la vida social que podían ser objeto de discusión.

Asimismo, este estado de pánico se veía reforzado por los intensos conflictos de la historia argentina reciente y contaba con referentes concretos en la administración saliente. Esto debido a que sus acciones sobre la ciudad se detuvieron, luego de haberse caracterizado por propender al desarrollo de los barrios más populosos y a la ampliación de los derechos de los sectores populares a la ocupación del espacio urbano (OSZLAK, 1982). Esto tuvo lugar al quedar inmersa la gestión en las tensiones políticas y sociales del momento –lo cual implicó la descomposición de sus bases sociales–, en la crisis financiera y en pleno terror de Estado³.

Esto tenía lugar en consonancia con lo que ocurría más allá de la localidad y a partir de “la palabra que guió el accionar del régimen, mediante la cual el poder militar se construyó a sí mismo, a la sociedad sobre la que “operaba” y a su enemigo” interno, el cual justificaba su propia existencia y constituía el concepto sobre el que se basaba el pánico moral (CANELO, 2001: 104). En consecuencia, el gobierno autoritario consagraba como su principal blanco a este Es-

¹ Capital de la provincia homónima ubicada en la margen derecha del río Paraná, en este período era considerada un centro comercial, financiero, cultural y portuario de la región. En 1980 contaba con 287.680 habitantes, según los análisis realizados para la elaboración del Plan Director de Santa Fe (cf. más adelante).

² El concepto fue utilizado por primera vez en 1972 por el sociólogo Stanley Cohen para explicar los momentos en los cuales un grupo, condición o situación social, o un conjunto de acontecimientos, son considerados una amenaza para los valores e intereses de la sociedad en cuestión. Como consecuencia, los sectores conservadores o de derecha instigan un estado de temor en la opinión pública ante el comportamiento de los sectores desposeídos o marginales. Ealham, por el contrario, lo aplica no sólo a las representaciones de la burguesía propietaria barcelonesa, sino también a los anarquistas y las organizaciones proletarias, que fomentaron un pánico moral contra los conservadores. Asimismo, lo utiliza para dar cuenta de las implicancias sociales emergentes en dicha ciudad ante los proyectos de reforma urbana encarados en función de la “peligrosidad” de sus clases populares. Debemos esta intervención a Luciano Alonso (FHuC – UNL).

³ Proceso represivo secreto, clandestino y creciente que se inició durante el gobierno justicialista para el control social o “*ejercicio de una dominación sobre los cuerpos sometidos*”. Luego, al cooptar las Fuerzas Armadas la estructura burocrática estatal, tomaron esta última para controlarlo indiscriminadamente, “*con el claro objetivo de exterminar planificada-mente a sus opositores y producir un disciplinamiento del cuerpo social –y más especialmente de las clases populares– mediante la instalación del miedo*” (ALONSO, 2007: 50 y 49). De esta manera se dispersó el conflicto por toda la sociedad, traducéndose en una violencia mucho más capilar.

tado populista pero, especialmente, a su particular forma de constituir a los sujetos y actores sociales y políticos ligados a él. Ello a partir de identificarlo como reino del caos –o subversión del orden establecido– extendido a todos los ámbitos de la vida social.

De esta forma, el establecimiento del pánico moral vehiculizaba la creación de consenso y le otorgaba el apoyo espontáneo e incondicional de la sociedad que la dictadura necesitaba para instalarse como contrafigura del anterior. Así se conjuraría “*la progresiva presión para la liberalización y democratización de la vida social argentina, que había llegado a límites para ellos intolerables*”, al movilizar el cambio social y erosionar los tradicionales mecanismos de control social (ALONSO, 2007: 56). Asimismo, justificaba el ejercicio fuerte de la autoridad frente a este “desorden” estableciendo un nuevo sistema de vigilancia sobre la sociedad civil y extendiendo el poder del Estado a las calles, a la vez que se constituía en una guía para la acción represiva. Finalmente, permitía a los grupos social y económicamente dominantes apropiarse de las calles y definir los usos aceptables del espacio público, sancionando toda resistencia a la expansión del orden urbano capitalista.

Del planteo de estos fenómenos se desprende que las transformaciones y reformulaciones de los usos del espacio público pueden ser consideradas en tanto modos de reproducción de la dominación social. En primer lugar, definiendo los procesos producción, reproducción y ejercicio de un tipo de relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Y comprendiendo luego el entramado de poderes de un sistema social espacial y temporalmente 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 (THOMPSON, 1987).

Por otra parte, al concebir 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 asiladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia*”. Así, 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 consecuencia, al explicar los usos sociales de los espacios, las intervenciones urbanas y las políticas urbanísticas como relaciones entre sociedad, estructuras de dominación y espacialidad física, el presente texto intenta destacar las particularidades de la localidad en la producción de un orden urbano único, atendiendo a las condiciones estructurantes específicas en las que los actores situados se mueven (GIDDENS,

1998). Asimismo, procura explicar creativamente los procesos de espacialización de los modos de control tendientes a dar continuidad a la dominación autoritaria, colaborando en la producción de conocimiento historiográfico sobre la especificidad de dichos dispositivos.

3. Espacio urbano y reforma moral

Dada la pronunciada dimensión espacial típica del pánico moral, “*este discurso también dejaba traslucir una «geografía moral» al producir una cartografía de la ciudad con partes «buenas» y «malas»*” (EALHAM, 2005: 46). En Santa Fe, hacía coincidir una imagen de la ciudad supuestamente anárquica, desordenada e inmoral, análoga con la situación social descripta y de acuerdo con una particular concepción del espacio que combinaba “*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). Este concepto estaba inscripto en el discurso militar de la época y era sostenido por los poderes económico-sociales dominantes a nivel local. Así, al depositar las esperanzas de una sociedad ordenada, regulada y autorregulada en el gobierno autoritario, se proponía hacer posible el tránsito del desorden a la posibilidad de un orden mediante una reforma moral.

En tanto correlato del pánico moral, ésta trataba de conjurar la amenaza definida a partir del despliegue de una serie de dispositivos de control social que incluyen el control del ordenamiento territorial y social y de las conductas. De esta forma, intentaba fundar un orden moral que era entendido como el retorno mancomunado del gobierno y la sociedad a un momento imaginario en el cual dicho peligro no habría existido. Éste era señalado reiteradamente como un glorioso siglo XIX de fraternidad y libertad que había constituido un Estado nacional pujante y en el que la Santa Fe de tradición patricia era reconocida como ciudad limpia, ordenada, tranquila y de buenas costumbres.

La exhortación a su recuperación implicaba la internalización en cada conciencia de un conjunto de pautas de comportamiento, pretendiendo que se hicieran espontáneas en las costumbres y en las conductas. En consecuencia y a tono con la especial relevancia que esta cuestión adquirió en todo el país, “*un disciplinamiento de lo cotidiano, la limitación de las diferencias y las opiniones poco convencionales, la coacción en las instituciones educativas y laborales*” constituirían la contribución local a la superación del desorden general (ALONSO, 2007: 56).

Para su consecución debían trabajar en conjunto las agencias estatales y represivas y los sectores a ellas vinculados, con los que compartían representaciones e intereses. En virtud de ello, los sectores dirigentes santafesinos contribuyeron

a inspirar, justificar y delinear los procesos de intervención urbana que conjuraban el pánico moral con la reforma moral del cuerpo social. Y la administración dictatorial produjo la imagen de ciudad deseable de acuerdo a un discurso de orden que sostenía dichas intervenciones.

Por ello, desde el momento mismo de su asunción como intendente municipal *de facto* el 8 de junio de 1976, el Coronel Miguel Alfredo Coquet enfatizó la inacción de los anteriores funcionarios y la inexistencia de un organismo operativo, la carencia de recursos financieros y materiales para llevar a cabo la gestión en curso y el exceso de recursos humanos⁴. En consecuencia, tempranamente se aspiró a implantar un "Sistema de Planeamiento y Control de Gestión", el cual seleccionaría los objetivos y procedimientos a seguir por la administración comunal, formularía las previsiones materiales y humanas necesarias para ello y efectuaría el control de la gestión, asegurando la utilización eficiente de sus estructuras institucionalizando la acción conjunta y consensuada. Sin embargo, las reales acciones de este sistema se verían recién en la aprobación del "Documento de Planeamiento 1980", que fijaba puntual y concretamente aquellas perspectivas⁵. Esta preceptiva se apoyaba en los intentos del anterior gobierno dictatorial de 1966-1973 de elaborar un cuidadoso sistema de planeamiento. Éste tendría un carácter centralizado en cuanto a la planificación del desarrollo y la conducción nacional desde las altas esferas de gobierno, que descansaba en las virtudes de un particular modo de intervención. Pero al mismo tiempo sería descentralizado en su ejecución para atender a las necesidades locales y promover el desarrollo regional, dada la confianza en la capacidad de ordenamiento de sus Estados (GARGANTINI, 2005).

No obstante ello, el ejecutivo local sancionó diariamente un sinnúmero de nuevas regulaciones sin demasiada previsión o planificación, sino más bien ante el apremio de las circunstancias. También revisó con minuciosidad la normativa existente, al presentarse por oposición a la imagen negativa atribuida a la gestión anterior.

Así, con la pretensión de organizar "una ciudad populosa y moderna como la nuestra", "que está en pleno crecimiento



Imagen 1. El accionar coactivo sobre las conciencias. Diario *El Litoral*, Santa Fe, 1 de agosto de 1977, 1era. sección, p. 4.

y en vías de convertirse en una gran urbe edilicia"⁶, se ordenó la recolección de residuos, se desalojó a ocupantes ilegales de tierras, se delimitaron los ruidos considerados molestos y se reglamentó la venta en kioscos de diarios y revistas⁷. Todo ello en bien de la "estética ciudadana" o en pos de asegurar las "condiciones higiénicas sanitarias mínimas a los fines de preservar la salud y bienestar de la población... en un amplio radio de la ciudad, atento a los requerimientos que surgen de la intensificación de los usos residenciales que experimenta el área urbanizada"⁸.

Para garantizar su cumplimiento, se contaba con el respaldo de dos cuerpos legales de probada importancia en la materia elaborados también en este período pero en permanente actualización ante la "constante desvalorización del signo monetario". Éstos eran el Código Tributario Municipal y el Código Procesal Municipal de Faltas, en los cuales estaba tipificado el rígido sistema de multas generalmente

⁴ "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". Esto redundó en la imposibilidad de "efectuar una real programación, una correcta ejecución y su correspondiente control de gestión" ("Mensaje del intendente municipal al pueblo de la ciudad de Santa Fe" en Boletín Municipal de la Ciudad de Santa Fe nro. 2 del 21 de julio de 1976, p. 10).

⁵ Ordenanzas nros. 7235 y 7237 del 5 de octubre de 1976 y Decretos nros. 00250 del 8 de octubre de 1976 y 02393 del 15 de abril de 1980, respectivamente. Sobre la planificación urbana a nivel nacional, cf. AGUILAR, 1992. Respecto del Ministerio de Planeamiento y las diferentes posturas al interior del régimen sobre la planificación del desarrollo, cf. CANELO, 2004.

⁶ Mensaje del intendente municipal..., *op. cit.*, p. 11 y Diario *El Litoral*, Santa Fe, 8 de enero de 1977, p. 4.

⁷ Los cuales, al encontrarse "diseminados, sin criterio regulador alguno" y no contar con la autorización pertinente, "reflejan la desorganización e inoperancia administrativa imperante" (Mensaje del intendente municipal..., *op. cit.*, p. 11).

⁸ Ordenanzas nro. 7726 del 23 de octubre de 1979 en Boletín Municipal nro. 60 del 14 de enero de 1980. En la misma línea cabe mencionar la sanción de los reglamentos de habilitación de negocios y del servicio de taxis, y la creación de los registros profesionales de instaladores sanitarios y de transportes en alquiler.

pecuniarias que acompañaba a estas disposiciones⁹. A ello debe sumarse el accionar coactivo sobre las conciencias: “Es oportuno manifestar que se hace necesaria la colaboración de los vecinos, para no alentar estas actitudes negativas... pues las sanciones serán aleccionadoras”¹⁰. Estos argumentos le ponían voz al pánico moral y a la matriz refundacional.

Por ello, la reforma moral autoritaria también incluyó la prohibición de construir ranchos o viviendas precarias y de poseer o criar animales, al tiempo que obligaba a los propietarios a mantener en condiciones sus frentes, veredas, cercas y terrenos baldíos. Luego, según su acatamiento o no a las reglas, se distinguía a los “buenos ciudadanos” de los “desaprensivos e inadaptados”¹¹, a pesar de que todos constituían por igual los sujetos del pánico moral a quienes se dirigían las reformas. Entendiendo a los primeros como los que mantenían en condiciones sus domicilios y colaboraban con el gobierno en guardar el orden y el respeto hacia los demás en todos los ámbitos, los asumían como dispuestos a aceptar un cambio gradual desde arriba. Por el contrario, los segundos eran quienes arremetían implacablemente contra el espacio público y desobedecían las normas, desprestigiando a la ciudad. Por consiguiente, eran acusados de ser los responsables de los diversos males que aquejaban a la ciudad y más aún, de los problemas sociales, conflictos e ideas que amenazaban la estabilidad social, el modelo económico instalado, los principios tradicionales cristianos y nacionales

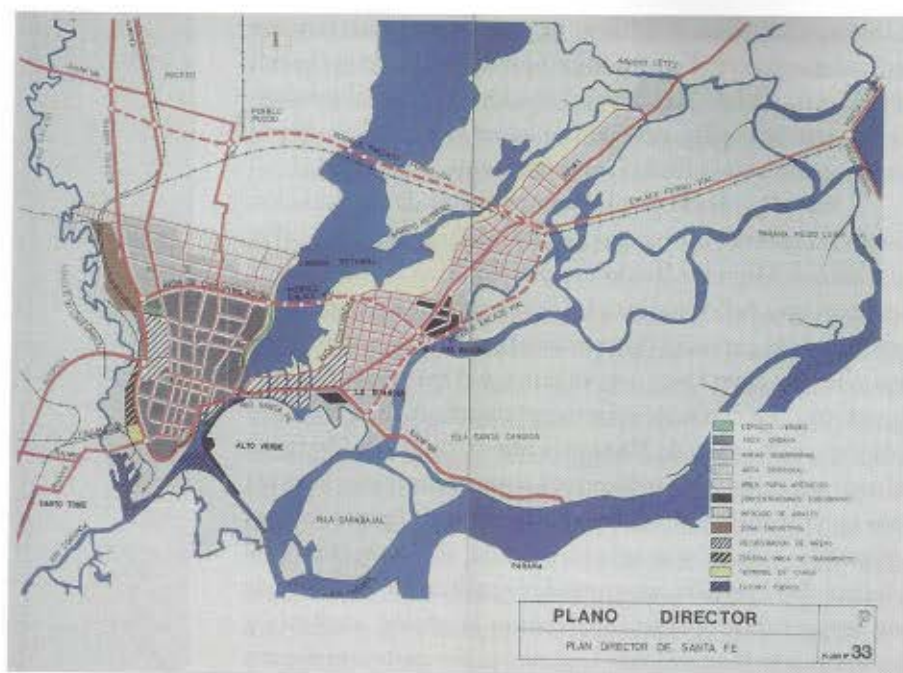


Imagen 2. Plano Director para la ciudad de Santa Fe. Fuente: Anexo de la Ordenanza nro. 7871, plano nro. 33.

en vigencia y todo el orden futuro. Finalmente y puesto que el pánico moral expresa la cultura del control social, se convocaba a la alarmada población a que denunciara las malas actitudes puesto que “lamentablemente, no hay otra forma de poner coto a estos abusos”, al tiempo que se intentaba llamar la atención de los “dañinos” e instarlos a imitar a los habitantes modélicos¹².

Tal como ocurría en otras ciudades del país, “este es el marco genérico en que debemos pensar: una voluntad explícita de ciudad ordenada, limpia, blanca, para mostrar; una relación perversa, pero bien calibrada, con la sensibilidad popular” y en el que se pone de manifiesto “la imagen de ciudad soñada por los hombres del poder, que en este caso coincide, lamentablemente, con la imagen del hombre medio argentino” (SILVESTRI, 2000: 42 y 40).

4. Ordenamiento del desarrollo urbano

“Ante la situación actual de la Ciudad, en donde se nota una expansión urbana dispersa y discontinua, con la falta de jerarquización y distinción de las áreas, la Municipalidad debe contar con un instrumento legal completo, un código urbano, el cual dada la urgencia de la situación planteada, se hace necesario proceder a su implementación parcial, sin perjuicio de proseguir los estudios que permitan contar con el Plan Director de la Ciudad”. Previamente se elaboraron los Reglamentos de Edificaciones, de Urbanizaciones y Subdivisiones y de Zonificación, los cuales tienen en vigencia en la actualidad prácticamente sin modificaciones¹³.

⁹ Ordenanzas nros. 7476 del 26 de mayo de 1978 y 7881 del 21 de agosto de 1980

¹⁰ Palabras del intendente en reunión con el vespertino local en *El Litoral*, 10 de septiembre de 1976, p. 3.

¹¹ Evidente coincidencia con la caracterización que encuentra Ealham respecto de los elementos populares en Barcelona entre respetables y subversivos, lo cual ayuda a reforzar la hipótesis del estado de pánico moral en Santa Fe.

¹² Diario *El Litoral*, 26 de abril de 1976, p. 5. Sobre estas cuestiones y su tratamiento por la prensa local, cf. ALONSO y CITRONI, 2008.

¹³ Ordenanzas nros. 7279 del 27 de diciembre de 1976, 7677 del 10 de agosto de 1979 y 7987 del 14 de enero de 1981, respectivamente. De importancia en este sentido es el hecho de haber establecido el nivel mínimo del suelo para urbanizaciones y subdivisiones de carácter urbano, una cuestión insoslayable en una ciudad con alto riesgo hídrico como la nuestra. Las citas corresponden a los considerandos del Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones, en Boletín Municipal nro. 56 del 29 de octubre de 1979.

Para completar este primer conjunto normativo en materia urbanística de Santa Fe fue elaborado el Plan Director, luego de la consulta a instituciones "representativas" de la ciudad, a organismos nacionales y provinciales, y de un detallado registro de carencias en materia de legislación y control. Desde una mirada territorial, consideraba a la ciudad global y sistémicamente, en cuanto inserta en el conglomerado gran Santa Fe y vinculada con éste por conexiones de infraestructura vial y ferroviaria. En cuanto "centro dominante más denso" y núcleo básico expansivo de población y actividades, la ciudad se distinguía "por la continuidad del espacio construido" y por lo "anárquico" de su proceso de urbanización¹⁴.

Esta normativa se proponía cumplir con las pautas impuestas por los gobiernos provincial y nacional respecto de "la necesidad de crear instrumentos necesarios para posibilitar un desarrollo urbano orgánico y racional, a los efectos de brindar mejores condiciones de habitabilidad... que los futuros asentamientos urbanos respondan a las verdaderas necesidades de la población, con el criterio de densificar el área urbana existente, con la consiguiente concentración de servicios de infraestructura, la fortificación de los núcleos suburbanos y el mantenimiento de las áreas rurales o de quintas que por su importancia económica regional, es necesario preservar"¹⁵.

Asimismo, se entroncaba en los lineamientos propuestos y los estudios realizados a fines de la década de 1960, durante el anterior período dictatorial, desde la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos del municipio local. En éstos "se comenzó a tratar a la ciudad como un tema que debía ser aprehendido en toda su complejidad", confluyendo en la formulación del mencionado plan (MÜLLER, 1999: 131). De resultas a ello, se proponía un criterio gradualista para la resolución de los problemas estructurales de la región de acuerdo con la visión funcionalista y planificadora del desarrollismo tardío del decenio anterior, que enfatizaba las cuestiones viales, de uso, función y ocupación del suelo y las tendencias expansivas de la trama urbana.

Sobre este punto, la inédita propuesta de crecimiento de la ciudad hacia el Este, hacia la zona de la costa e islas, ocupando el valle de inundación de la laguna Setúbal o de Guadalupe, se justificaba por el importante aumento de la movilidad producido desde la habilitación del Túnel Subfluvial en 1969, que unía la ciudad con Paraná, su par entrerriana. Esto también había dado lugar a una concentración de infraestructura y servicios y a una urbanización

más extendida y, de algún modo, afectada por esta relación¹⁶. Asimismo, había sido posible por las obras de refulado y saneamiento de los terrenos municipales del paraje "El Pozo" que habían comenzado en 1967, pero que figuraban en los proyectos desde la década anterior y continuarían durante la siguiente. Por último, estaba profundamente anclado a los múltiples beneficios extra que en materia de protección de anegamientos acarrearía el proyecto Paraná Medio, el cual ya llevaba veinte años y aún no había sido comenzado, a excepción de la realización de los estudios previos.

Por otra parte, al contemplar la jerarquización, tipificación y sistematización vial a través del diseño de vías de penetración y circulación principales y de un anillo de circunvalación, la ordenanza limitaba el crecimiento de la ciudad hacia el Norte. Sin embargo, fue hacia allí que el tejido urbano se fue expandiendo, ocupando informalmente los terrenos que habían sido expropiados para la construcción de esa avenida. Éste era un proceso de larga data que seguía el trazado de los antiguos caminos comunales devenidos en avenidas axiales, tal como se había delineado el desarrollo urbano en 1887-1895 y que infortunadamente intentaron modificar los distintos planes urbanísticos elaborados desde los inicios del proceso de modernización de la ciudad (cf. COLLADO, 1994). Asimismo, esta dispersión continúa hoy día de manera imperceptible, absorbiendo tierras productivas. En este punto estaba en lo cierto el grupo de profesionales que, polemizando con las posturas de los que elaboraron el plan, planteó fuertes disidencias con su propuesta de crecimiento hacia el Este y trazó por el contrario una direccionalidad Norte-Sur.

Finalmente, para el borde Oeste se programó la concentración de funciones industriales y de transporte, a partir del saneamiento de los terrenos. Éstos serían donados a la Empresa Ferrocarriles Argentinos, según un anteproyecto de 1969, para la ejecución del Plan de Sistematización Ferroubanística. Así se concretaría la larga aspiración de "que el sistema ferroviario actual y sus modificaciones y ampliaciones futuras se adecuen y respeten la estructura urbana, armonizando la necesidad social del servicio con los requerimientos urbanísticos y las posibilidades de expansión y desarrollo futuro de la ciudad"¹⁷. Sin embargo, el proceso de industrialización local basado en la sustitución de importaciones y la posterior

¹⁴ Anexo de la Ordenanza nro. 7871 del 14 de agosto de 1980 (Plan Director de Santa Fe), p. 25.

¹⁵ Considerandos del Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones, óp. cit. Sobre esta tendencia a nivel nacional, cf. SUÁREZ, 1992 y SILVESTRI, 2000.

¹⁶ Proceso respecto del cual El Litoral afirmaba animosamente: "A esta altura de los acontecimientos especiales por cierto en la vida de nuestra ciudad, que, con sus perspectivas actuales, sus proyectos viales, su túnel que une dos capitales fundamentales, van terminando con su quietismo y con su incomunicación con el resto del país" (18 de enero de 1977, p. 4).

¹⁷ Anexo de la Ordenanza nro. 7871, p. 102. Ésta constituye una recurrencia en todos los planes urbanísticos elaborados para la ciudad desde 1928, al imaginarlo como un borde ferropuerto infraestructural y productivo en coincidencia con la concepción de ciudad ganada al río (cf. SOJET, 2005).



En plena demolición, y al lado, una de las últimas clientas realiza sus compras. El panorama de esta mañana en el ya ex Mercado Central

Un pedazo de historia santafesina desaparece con el Mercado Central

Imagen 3. Clausura y reaprovechamiento de los mercados municipales. Fuente: Diario El Litonal, Santa Fe, 29 de febrero de 1980, p. 5.

crisis de los roles urbanos de la ciudad, pusieron fin a estos proyectos.

Esto debido a que el Plan Director, al igual que los demás planes de esa década, 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 Santa Fe 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 y muchos de sus objetivos nunca se cumplieron o se concretaron muy escasamente. Entre éstos se cuenta el resguardo de edificios de valor histórico, la formación de un cinturón ecológico, el aseguramiento de la calidad del agua en los balnearios, la instalación planificada de servicios educativos y asistenciales, la ampliación de redes de servicios. Ante la realidad de este último y dadas las consecuencias que acarrearía para la ciudad y la población, se recurrió al sistema de financiación por contribución de mejoras¹⁸ o a que fuera gestión de los propios vecinos en contratación directa con las empresas ejecutoras. Así y todo, la instalación o ampliación de redes de alumbrado público¹⁹, de distribución de agua

corriente, cloacales y de desagüe y la pavimentación de calles redundó en un escaso porcentaje de avance.

No obstante, algunas de las previsiones de la ordenanza sí prosperaron en el tiempo. Así, *“dadas las paulatinas transformaciones que en el campo de la comercialización de alimentos frescos se venían observando con la aparición de las cadenas de autoservicios, supermercados y centros de compras”* y a medida que se iba completando la clausura de los mercados municipales, el decisorio preveía el reaprovechamiento e incluso venta de sus predios (FALCO *et ál.* [2005]: 6). Exaltando las bondades de estas nuevas modalidades de abastecimiento urbano, iba a tono con las transformaciones promovidas durante los anteriores gobiernos dictatoriales, en particular con *“un proceso de cambios urbanísticos que se originaron en la ciudad allá por 1967, y que no es un acto impensado, imprevisto, arbitrario ni sin fundamentos, es el producto de un cambio en la estructura urbana que la Municipalidad necesariamente tiene que acompañar y guiar”*²⁰.

Aquel momento constituía la inauguración del Mercado de Hacienda Municipal anexo al Instituto Frigorífico, en el límite Noroeste de la ciudad, como uno de los primeros en su carácter de público. Así se iniciaba el mantenimiento y reconducción de actividades mercantiles o productivas hacia esa zona, esgrimiendo sus condiciones de marginalidad y asilamiento total como favorables para las actividades a desarrollar. A tono con esto, en 1970 se aprobó el anteproyecto de zonificación del área de concentración económica de la ciudad para ese sector (Ordenanza nro. 6035), propugnado por los sectores con intereses económicos y presencia social en el casco céntrico.

Dicho proceso culminaría en 1981 con la relocalización del antiguo Mercado de Abasto en la zona para funcionar como “servicio de interés público” administrado por la concesionaria Mercado de Productores de Frutas, Verduras y Hortalizas de Santa Fe S.A. –encargada también de la construcción de sus modernas instalaciones- y bajo contralor de la Municipalidad. Asimismo, esta tendencia iba de acuerdo a los lineamientos de la ley nacional sobre Mercados de Concentración, por *“la importancia con que ha investido a dichos establecimientos concentradores de alimentos el Poder Ejecutivo Nacional, a los que, a la par de declararlos de utilidad nacional, les otorga el carácter de servicio público... estima de primordial importancia la ubicación geográfica del*

¹⁸ Éste consistía en el pago parcial o total del costo de la obra por los propietarios beneficiados, con la posibilidad en algunos casos de solicitar un préstamo personal a la entidad adjudicataria de la misma, para su financiación.

¹⁹ Respecto de Barcelona a principios del siglo XX, Ealham sostiene: *“la llegada de las rondas policiales y la iluminación callejera permitió a las autoridades alcanzar con la mirada la totalidad del paisaje urbano”* (p. 53).

²⁰ Diario *El Litonal*, 12 de septiembre de 1979, p. 6. Argumentos del intendente en la reunión que aceptó mantener con los puesteros del Mercado Central ante la inminencia de su cierre y la consiguiente pérdida de su fuente de trabajo. A ellos se les ofreció trasladarse al Mercado Norte, el único de los mercados municipales de comercialización minorista que continuaría sus actividades. En cambio, el Mercado Progreso estaba cerrado, faltaría de mantenimiento y sin mayor aprovechamiento desde 1961, en que había sido infructuosamente licitado, mientras que el Mercado Sur ya había sido demolido y su predio era objeto de diversos proyectos.

mencionado ente en una zona que no afecte las exigencias urbanísticas, que permita el fácil acceso y una rápido desplazamiento de los productos al centro urbano"²¹.

En el mismo sentido, ciertas acciones concretas sobre la vía pública, como la reestructuración de los sistemas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, la modificación del sentido circulatorio de diferentes arterias y la organización de campañas de educación vial para el ordenamiento del tránsito ante el crecimiento innegable del parque automotor particularmente evidente desde el decenio anterior, fueron desplegadas con mayor intensidad. Este hecho y su misma envergadura las convirtieron en intervenciones más visibles y efectivas. Por ello, el periódico local se permitía aseverar en 1981: "De tanto en tanto, para el observador más o menos atento, la ciudad ofrece sutiles señales de cambio que ventan reclamándose de largo tiempo atrás. Cosas simples en ocasiones, no tanto en otras"²².

5. El problema habitacional

A lo largo de estos procesos, 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. Así, "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). Más allá de las particularidades locales, esta situación no era privativa de Santa Fe, sino que coincidía con discusiones, inquietudes y tendencias vigentes dentro del campo profesional arquitectónico-urbanístico argentino del momento. Éste se expresaba particularmente en las páginas de *Summa*, "revista profesional y no de tendencia, proponía sin embargo reflexiones que terminaron conformando, por así decirlo, una narración oficial" (SILVESTRI, 2000: 42).

Entre sus mayores preocupaciones se contaba el importante déficit en materia habitacional que aquejaba a todas las ciudades argentinas²³. Cuestión ésta que también

estaba contemplada en el Plan Director e iba a tono con sus concepciones rectoras, a la vez que constituía una exigencia de repuestas por parte de los órganos de gobierno supralocal. Ello debido a que entre sus principales objetivos se encontraba la erradicación de las villas miseria, preocupante mal que aquejaba a todas las ciudades argentinas. Más discretamente, se propendía también a la integración de los sectores populares en el sistema de la propiedad privada.

En pos de su solución confluían entonces el sistema de financiamiento del 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. Así, en este sistema pretendidamente descentralizado y flexibilizado, el primero constituía un fondo continuado de financiamiento de la vivienda de interés social, consolidado e instrumentado en 1977²⁴. La segunda se encargaba de la planificación técnica y administrativa, la determinación de prioridades y 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 erigía en el organismo executor u operativo y de administración en su jurisdicción. Ello a partir del relevo de las propias necesidades, la planificación territorial, confección de los proyectos y elección de las tipologías constructivas, la licitación, administración y control de las obras y la adjudicación de las viviendas. Ello debido a que cada uno de estos ámbitos de actividad (y poder), "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).

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). Como consecuencia, no se solucionó el problema de los sectores de más escasos recursos, especialmente de las principales ciudades, donde la escasez de vivienda revestía mayor importancia y conflictividad. En ello tuvieron gran incidencia las dificultades en tono a la disponibilidad de tierras adecuadas para la magnitud de los proyectos —ya sea por los elevados precios o la especulación característica en torno de ellas—, así como la escasa capacidad de gestión de los institutos provinciales de vivienda. También influyó el rígido sistema de asignación de partidas a las provincias por parte del organismo nacional,

²¹ Considerandos del Decreto nro. 00277 del 2 de noviembre de 1976, los cuales fueron refrendados por la Ordenanza 7764 del 13 de diciembre de 1979. Ésta aceptaba la propuesta de la Secretaría de Obras Públicas respecto del nuevo emplazamiento del Mercado de Abasto, que debía clausurar sus instalaciones antes del 30 de abril de 1981. La ley a que hace referencia es la nro. 19227 (Fomento del establecimiento de mercados mayoristas de alimentos perecederos), promulgada por el Poder Legislativo nacional y publicada en el *Boletín Oficial* del 22 de septiembre de 1971, hoy en vigencia.

²² *El Litoral*, 4 de enero de 1981, p. 7.

²³ A modo de ejemplo sirvan los nros. 136 de mayo de 1979, 147 de marzo de 1980 y 150 de 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.

²⁴ Ello, a partir de las importantes modificaciones introducidas por la ley nro. 21581 (Régimen de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda) promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 26 de mayo de 1977, a la nro. 19929 del 30 de noviembre de 1972, de creación del FONAVI.

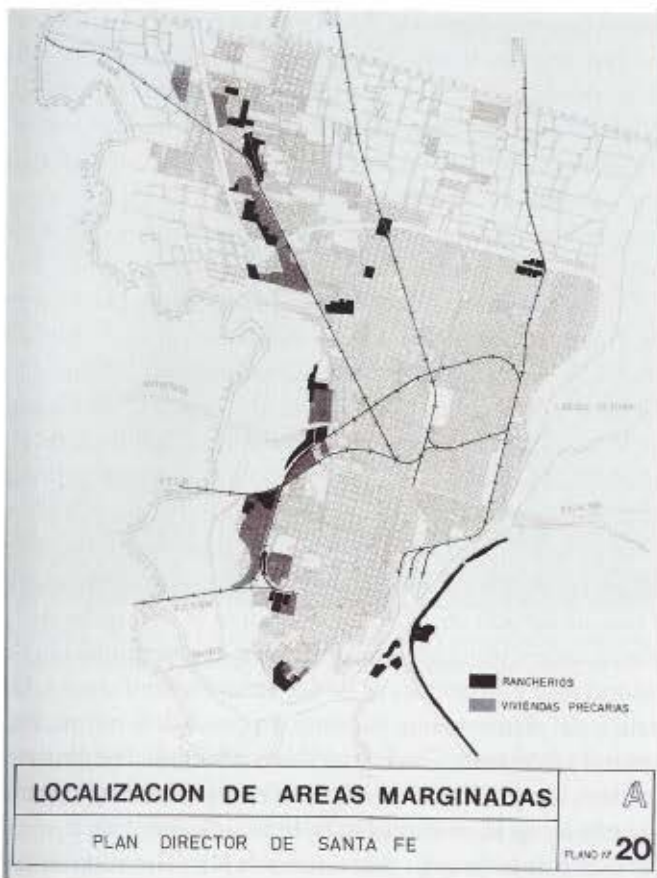


Imagen 4. Diagnóstico de áreas marginadas en Santa Fe en 1980
Fuente: Anexo de la Ordenanza nro. 7871, plano nro. 20.

según sus propios diagnósticos de déficits habitacional y socio-económicos regionales. Y finalmente, la adjudicación de viviendas a partir de la asignación de puntajes y a una definición centralizada y técnica de la población de “recursos insuficientes”, calculados de acuerdo a valores mínimos de consumo variables con el tamaño y la composición familiar. Todas estas situaciones generaron serios impedimentos al normal desenvolvimiento de los programas.

“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» (FERNÁNDEZ WAGNER, 1999: 125). De esta forma 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 (OSZLAK, 1982).

En la ciudad de Santa Fe, esta cuestión se ve bien reflejada en la localización de las tres grandes obras de viviendas erigidas en el período, fuera de la “trama urbana central”. Así, el barrio “El Pozo” (1.476 unidades habitacionales, 1979-1987), que se alzó en una amplia zona prácticamente deshabitada y aislada del tejido urbano, previamente refulada, en el marco

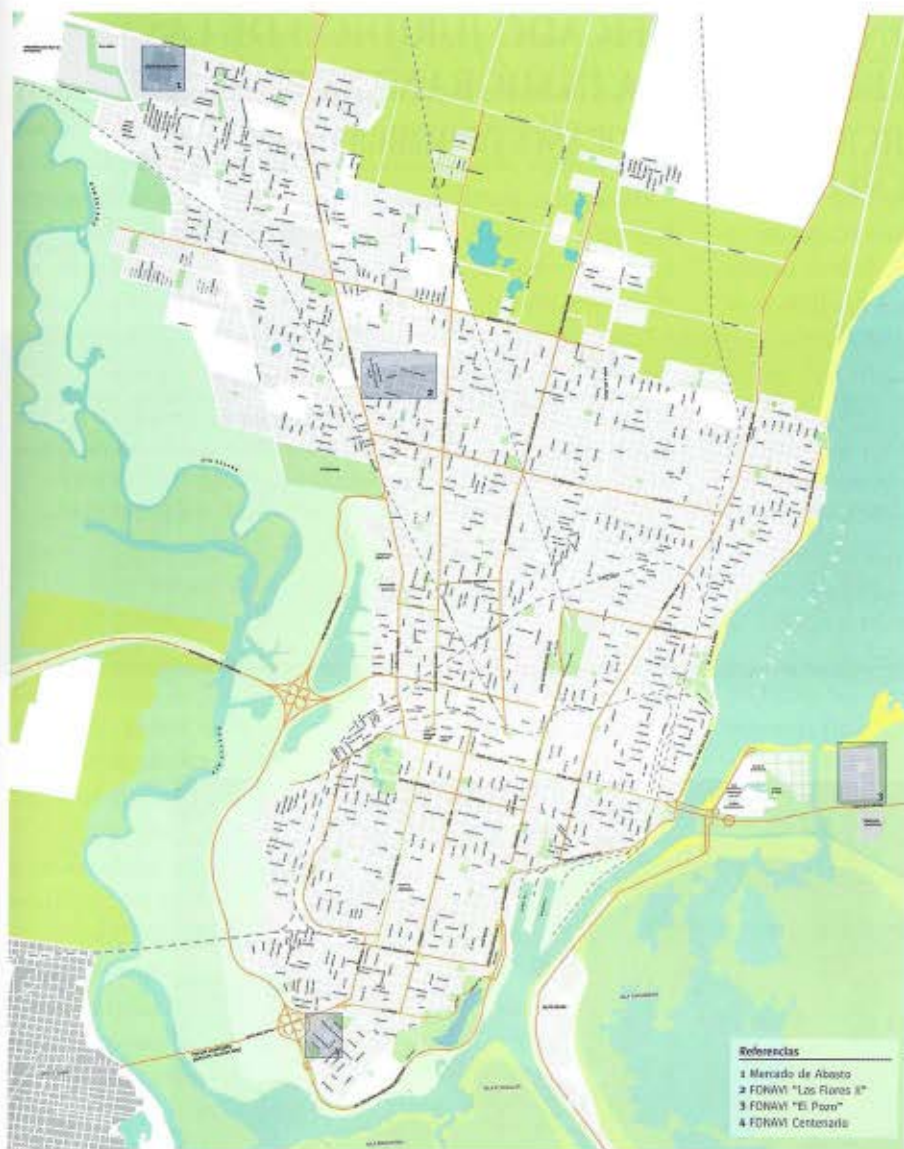
del favorecimiento por parte del Plan Director de la expansión de la ciudad hacia el Este. A diferencia de éste, “Las Flores II” (1.306 viviendas, 1978-1983) se ubicó en la zona Noroeste, continuando una tendencia iniciada por el anterior barrio homónimo e integrados ambos en la actual trama urbana. Sin embargo, para su concreción se debió sortear la circunstancia de anegamiento permanente de los terrenos, tal como había ocurrido diez años antes con la construcción de “Las Flores I”. Por último, el barrio Centenario (1.289 unidades, 1979-1982), que se emplazó en el borde urbano Sur, lo hace también en tierras bajas rellenadas mucho tiempo antes. Asimismo, los conjuntos de viviendas 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).

Por fuera de esta operatoria, la gestión municipal construyó, en el marco del “Plan Integral de Erradicación de Vilas de Emergencia y Rancheríos”, pequeños barrios de viviendas en distintas zonas de la ciudad. De éstos cabe destacar el proyectado para Villa Yapeyú, porque se trataba “de viviendas económicas mediante la aplicación de un sistema de trabajo de ayuda mutua y/o del esfuerzo propio”, esto es, trabajo personal en la obra, por parte de los potenciales beneficiarios²⁵. También hizo lo propio el sindicato Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) en el borde urbano Oeste, donde entregó en 1981 un conjunto de 110 viviendas.

Principalmente a través de estas iniciativas se produjeron sensibles y duraderas consecuencias en la fisonomía urbana y la estratificación social de la ciudad. Esto marca una diferencia importante con otras capitales del interior del país, como Córdoba, donde se registra para el mismo período una profunda remodelación urbana con intervenciones semióticas innovadoras, o con la fuerte política de obras públicas que acompañó el lema dictatorial “Rosario: ciudad limpia, ciudad sana, ciudad culta”²⁶. Ya que en Santa Fe, a excepción de aquellas intervenciones de alto impacto producidas por el gobierno dictatorial, la puesta en práctica del conjunto de reformas no supuso mayores innovaciones en el tejido urbano.

²⁵ Ordenanza nro. 7552 del 9 de octubre de 1978. El plan mencionado fue sancionado por Ordenanza nro. 7192 del 5 de agosto de 1976.

²⁶ La primera observación pertenece al Arq. Julio Arroyo (FADU – UNL). Más allá de las improntas locales, ambas localidades fueron subse de 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, “cuando los compromisos internacionales que devenían del hecho... la «plata dulce» fluyó desde las arcas del Estado nacional para la construcción de obras faraónicas” (ÁGUILA, 2006: 78). En este sentido cabe señalar que al ser propuesta Santa Fe como subse de en 1973, dos reconocidos y comprometidos arquitectos de la ciudad presentaron un proyecto integral para erigir un estadio apto para ello en el distrito Alto Verde. Al mismo tiempo, al integrar en la obra importantes servicios a la comunidad, proponían un reordenamiento urbanístico y social de gran escala en la zona de concentración suburbana, que resolvía sus crónicos problemas (cf. MÜLLER, 1999).



Anexo. Plano actual de la ciudad de Santa Fe con referencias a los proyectos de mayor envergadura del período 1976-1981. Fuente: SAFETUR, Ente Municipal de Turismo de la ciudad de Santa Fe, http://www.santafe-turistica.com.ar/data/arch_cont/mapa/plano-santa-fe.pdf.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (2002) *Plan estratégico Santa Fe siglo XXI. Diagnóstico participativo*, Santa Fe.
- 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.
- AGUILAR, María J. de (1992) "La inserción regional" en AGUILAR *et al.* *Panorama de la situación urbana en la Argentina*, Secretaría de Investigación y Posgrado - FADU - UBA, Buenos Aires.
- ALONSO, Luciano (2007) "Modo de dominación y regímenes de violencia en las dictaduras iberoamericanas. Un esbozo de comparación" en *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* nro. 20, FSoc - UBA, Buenos Aires, <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina20.pdf>.
- ALONSO, Luciano y CITRONI, Julieta (2008) "Intervenciones en la zona céntrica santafesina en época de dictadura: interacciones y conflictos" en *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* nro. 7, Nóbuko / EUDENE, Resistencia.
- 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 (2004) "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*, Clarín Arquitectura, Buenos Aires.

Bertuzzi, Ma. Laura y Müller, Luis (2004) "Urbanización y arquitectura (segunda parte)" en *Los que hicieron Santa Fe*, Diario *El Litoral* / Gobierno de Santa Fe, Santa Fe, <http://www.ellitoral.com/index.php/ver/especiales/hicieronSantaFe/lqhsf-09.php>.

Canelo, Paula (2001) "La legitimación del Proceso de Reorganización Nacional y la construcción de la amenaza en el discurso militar. Argentina, 1976-1981" en *Sociohistórica. Cuadernos del CISH* nro. 9/10, FaHCE - UNLP, La Plata.

Collado, Adriana (1994) *Santa Fe. Proyectos urbanísticos para la ciudad 1887-1927*. Documento de trabajo nro. 2 del Programa de Estudios Interdisciplinarios de Historia Social, CEDEHIS - FAFODOC - UNL, Santa Fe.

Ealham, Chris (2005) *La lucha por Barcelona. Clase, cultura y conflicto, 1898-1937*, Madrid, Alianza.

Falco, Carlos *et al.* [2005] *Plaza del Soldado: revalorización de la urbanidad del centro de Santa Fe*. Trabajo de extensión de la cátedra "Taller de Diseño Arquitectónico I", FADU - UNL, Santa Fe.

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 - CVTED, Asunción.

Gargantini, Daniela (2005) *Gestión local del hábitat. Experiencias en municipios intermedios*, EDUCC, Córdoba, capítulos 2 y 3.

Giddens, Anthony (1998) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.

Giobando, Carlos *et al.* (2006) "Plan urbano Santa Fe. Parte I" en *Origen. Revista oficial del Colegio de Arquitectos Distrito 1 Santa Fe*, Santa Fe.

Gorelik, Adrián (2006) "El romance del espacio público" en *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio* nro. 7, CEAC - UTdT, Buenos Aires.

Müller, Luis (1999) "Arquitectura 1970-1980" en *El Litoral*, 20. *Nuestro siglo*, Diario *El Litoral* / Banco *Suquia*, Santa Fe.

Oszlak, Oscar (1982) "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano" en *Punto de Vista. Revista de cultura* nro. 16, Buenos Aires.

Santos, Milton (1996) *Metamorfosis del espacio habitado*, Oikos-Tau, 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* nro. 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.

Suárez, Odilia (1992) "La planificación urbana en la Argentina" en Aguilar *et al.* *Panorama de la situación urbana en la Argentina*, *op. cit.*

Thompson, John B. (1987) "Lenguaje e ideología" en *Zona Abierta* nro. 41-42, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

Toretta, Ma. Paz (2008) "Estrategias de solución para la problemática habitacional entre 1982 y 2004. El caso de Santa Fe" en *Décimo Segundo Encuentro de Jóvenes Investigadores de UNL & Tercer Encuentro de Jóvenes Investigadores de Universidades de Santa Fe*, UCSF / UTN Santa Fe / UNL (edición en soporte informático).