

## PLANIFICACIÓN, EXPERTOS Y VIOLENCIAS. OPERATORIAS DE INTERVENCIÓN EN LA COSTANERA DE ROSARIO, ENTRE DICTADURAS (1966-1983)

*Planning, experts and violence. Intervention operations on the rosario waterfront, between two dictatorships (1966-1983)*

Anahí G. Pagnoni\*

<https://orcid.org/0000-0001-7920-6826>

### Resumen

La narrativa de la planificación rosarina omite el contexto en el que se formuló el *Plan Regulador Rosario 1968*. Este proyecto urbano proponía la modernización de la estructura vial de la ciudad que brinda un acceso privilegiado a la costa. La puesta en marcha de estas obras comenzó con el traslado del Puerto Rosario, desde la costanera central a la sur, bajo la dictadura autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973). Asimismo, se construyeron varios tramos de las avenidas sobre la costa que colaboraron en la conexión meridional de la ciudad, norte-sur, durante la última dictadura (1976-1983). No obstante, los espacios destinados a estas obras se encontraban ocupados por populosas “villas miseria”. Ante la total ausencia de investigaciones que subrayen las operatorias realizadas para “liberar” el borde urbano en (re)construcción, el presente artículo se interrogará acerca de cómo se concibieron estos *espacios de expulsión* entre ambas dictaduras, empleando documentos de planificación y del gobierno municipal. Como hipótesis, se plantea que la gramática modernizadora y sus saberes expertos, durante la “Revolución Argentina”, compusieron un marco argumental que, en parte, justificó los mecanismos violentos utilizados en las erradicaciones de villas, durante la última dictadura cívico-militar.

<Planificación> <Violencias> <Costanera> <Villas miseria>

### Abstract

The Rosario planning narrative omits the context in which the *Plan Regulador 1968* was formulated. This urban project proposed the modernization of the road structure of the city that provides privileged access to the coast. The implementation of these works began with the transfer of Port of Rosario, from the central waterfront to the south, under the dictatorship so-called *Revolución Argentina* (1966-1973). In addition, several sections of the avenues were built on the coast to improve the southern connection of the city, north-south, during the last military dictatorship (1976-1983). However, the spaces destined for these works were occupied by populous slums. Given the total absence of research that highlights the operations carried out to “liberate” the urban edge under rebuild, this article will analyze how these spaces of expulsion were conceived between the two military dictatorships, using planning and municipal government documents. As a hypothesis, it is proposed that the modernizing grammar and its expert knowledge, during the *Revolución Argentina*, composed an argumentative framework that, in part, justified the violent mechanisms used in the eradication of slums, during the last military dictatorship.

<Planning> <Violence> <Coastal> <Slum>

Recibido: 17/03/2022 // Aceptado: 18/11/2022

\* Magister en Estudios Culturales y Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral del Instituto de Estudios Críticos en Humanidades (IECH- CONICET), Universidad Nacional de Rosario. [anahipagnoni@hotmail.com](mailto:anahipagnoni@hotmail.com)

Desde el retorno democrático, la recuperación urbana de la ribera del Paraná en Rosario se inscribió en una tradición iniciada con el primer Plan Regulador (1935). Los estudios urbanos locales han ponderado ese episodio de la planificación debido a sus implicancias sobre la ribera. En torno a ese texto, establecieron una tradición selectiva con la que filian la reciente reinvencción del río y la transformación de las infraestructuras ferro-portuarias en espacios públicos multifuncionales (Roldán, Pascual y Vera, 2015). Esta genealogía relega otros dos planes urbanos<sup>1</sup> y difumina el contexto dictatorial en el que se formuló el último de estos planes: Plan Regulador Rosario (1968). A través de la realización de obras de infraestructura, este documento destacaba una modernización de la estructura vial de la ciudad que brindaría un acceso privilegiado a la costa.

El Plan Regulador Rosario (1968) impulsaba una modernización de la trama urbana e implicaba una planificación centralizada e integral. En su alcance integral, se proyectaba la renovación de las redes terrestres, aéreas y fluviales para el desarrollo productivo regional. Este objetivo se combinaba con la (re)funcionalización de la ribera central, donde se emplazaba el Puerto Rosario que sería trasladado hacia el sur. La relocalización de las “secciones del Puerto de Rosario” sobre la ribera sur y el nuevo sistema vial, “Sistema Arterial Ribereño” y “Avenida de Circunvalación” –autovías de doble mano que conectan el puerto, la ciudad y el exterior–, implícitamente preveía otra relocalización: la de las villas. La población villera que habitaba en los espacios destinados a estas obras, principalmente ubicada sobre la costa, debería abandonarlos y pasaría a ser realojada en complejos de vivienda pública. Esta idea aparecía parcialmente explicada en el Plan Rosario (1968). Los propósitos de zonificación del plan se desarrollaron a través de los *Centros Urbanos*, *Centros Habitacionales* para las viviendas sociales y un *Centro de Alojamiento* para la Erradicación de Villas de Emergencia.

La presencia de las villas de emergencia<sup>2</sup> había sido anotada por las observaciones, registros, cartografías y diagnósticos, previos a la formulación de este plan. Sin embargo, los concejales de la ciudad solo comenzaron a discutir y a enunciar la presencia de las villas en el espacio urbano a mediados de los años 1960<sup>3</sup>. Desde la sanción del Plan Regulador 1968, el crecimiento de las villas sobre la costanera sur fue mencionada por algunas investigaciones (Águila, 2008; Cáceres y Salgado, 2009; Roldán, 2007a; Van Poepelen, 2006), pero específicamente resultó poco abordada.

La ausencia de trabajos que registren la relación entre la planificación rosarina y las sucesivas erradicaciones en el borde fluvial ha invisibilizado la problemática de las villas miseria de la ciudad. Asimismo, no se ha problematizado el despliegue de este tipo

<sup>1</sup> El Plan Rosario de 1952 fue firmado por el agrimensor Alberto Montes y sus propuestas quedaron truncadas tras el golpe de estado de 1955. El Plan Regulador de 1968 era más funcionalista y abstracto que el resto. A pesar de no haberse materializado más que parcialmente, funcionó en la ejecución de la planificación posterior a 1985 y un antecedente en la transformación de la costa del río Paraná, como lo detalla el Plan Director “Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano (1991, p. 4).

<sup>2</sup> O “barrios de emergencia”, o la denominación popularizada por el escritor Bernardo Verbisky “villa miseria”, se usan de modo indistinto.

<sup>3</sup> Expedientes Terminados Honorable Concejo Deliberante, 1958-1966.

de intervenciones de “liberación” del espacio urbano local en los mencionados contextos dictatoriales. En el convulsionado clima político argentino del período trabajado, se produjo una triple distancia entre los lineamientos desarrollistas que dieron forma al Plan Regulador Rosario, el gobierno autoritario en el que finalmente fue sancionado (1968) y la ejecución de grandes obras de infraestructuras, amparadas en usos de la violencia sobre los espacios y las formas de vida preexistentes, que caracterizaron a las primeras intervenciones urbanas de la última dictadura cívico-militar. A pesar de la distancia temporal y las diferentes modulaciones políticas de la intervención territorial entre estos dos momentos, las obras ejecutadas por el gobierno dictatorial y las erradicaciones de villas, concretaron de forma autoritaria la modernización vial proyectada por el Plan Regulador (1968).

Este artículo se propone analizar la relación entre el proyecto modernizador urbano y las intervenciones sobre las villas miserias de la costanera que fueron desplegadas por los gobiernos locales de las dos últimas dictaduras argentinas, la autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973) y el “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983). En este proceso, las villas aparecen identificadas por políticos y expertos como un obstáculo ante la modernización urbana de la ciudad. Por ello, se indagará de qué modo el proyecto de la planificación desarrollista persistió como guía de transformación de la ciudad entre una y otra dictadura, a pesar de sus diversas apropiaciones coyunturales. Siguiendo a Lefebvre (1974/2014), nos interrogamos acerca de cómo los especialistas y expertos concibieron ese espacio abstracto que organizó los proyectos urbanos, los mapas y las estadísticas (Neiburg y Plotkin, 2004)<sup>4</sup>. ¿Cómo se construyó en Rosario ese espacio de la planificación que se refleja y se refracta en el discurso de la producción de espacialidad urbana? Esta pregunta procura analizar cómo esa operación técnico-discursiva estuvo “ocupada” por las villas miseria a las que ensayó borrar tanto en lo material como en lo simbólico.

En esta producción del espacio y reconstrucción del territorio se contemplan ciertas concepciones que los gobiernos militares formularon junto a sus intervenciones y políticas sobre el espacio urbano de las ciudades. Como ha planteado Gabriela Gomes (2018), políticos y militares de la “Revolución Argentina” difundieron la idea de que la proliferación de villas de emergencia era una “anormalidad” en expansión y un estigma del “subdesarrollo”. Por lo tanto, la solución consistía en inhibir su proliferación y gestionar su eliminación. El gobierno militar promovió la erradicación y la construcción, a través de sistemas rápidos y económicos, de conjuntos de viviendas sociales (Liernur y Ballent, 2014).

Esta visión se complejizó, cuando las fuerzas armadas adquirieron un nuevo rol en su guerra contra la “subversión” que legitimó el último golpe de Estado (1976), junto a la represión y la violación sistemática a los derechos humanos (Águila, 2008). Considerando a la población civil y el espacio urbano, la noción de *espacios de expulsión* ha sido empleada por Carlos Salamanca y Pamela Colombo (2018, p. 89) para reflexionar sobre los procesos de (des)territorialización violenta de ciertos grupos de la población civil, urbana y rural que

<sup>4</sup> Estos expertos eran técnicos especialistas en urbanismo, demografía o economía que trabajaban “en y para” el Estado. En su acción pública, el experto actúa en nombre de la técnica y de la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común.

ejecutaron los militares de la última dictadura. En el caso trabajado, los actos de erradicación de las villas fueron más brutales, al menos, durante los primeros cuatro años del régimen. Entonces, una vía indagación consiste en problematizar cómo la violencia física y material ejercida sobre los cuerpos y el espacio, fue encubierta por el discurso de la modernización urbana que justificaba a través sus las obras de infraestructura la destrucción del hábitat villero, codificando la espacialidad dominante de la ribera rosarina.

El artículo dispone argumentalmente estas problemáticas en tres secciones. Primero, se reseñan los planteos del Plan Regulador y la Prefectura del Gran Rosario (PGR) en lo concerniente a las villas para explorar el proceso de reconfiguración socioespacial de la costanera rosarina. Luego, se recupera la propuesta del Plan Regulador de 1968 para la erradicación de villas a través de soluciones habitacionales. Por un lado, el Centro de Alojamiento para la Erradicación de Villas de Emergencia (CAEVE) gestionado por el ente municipal de vivienda, Servicio Público de la Vivienda (SPV). Por otro, las Unidades de Realojamiento (UR) construidas en su mayoría en los terrenos del Centro Urbano Grandoli (Plan Regulador, 1968) y ejecutadas por el SPV y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) con el financiamiento de planes nacionales de erradicación de villas.

Por último, se abordan las grandes obras de infraestructura el Paseo Ribereño- Acceso Norte y el Acceso Sur al Puerto ejecutadas en la última dictadura. La primera continuaba con la parte norte del “Sistema Arterial Ribereño” (Plan Regulador, 1968, p. 7), conectando las obras viales y de infraestructura del Estadio de Rosario Central y el Parque Alem que se realizaron para el Mundial ‘78. La segunda conformaba el último tramo de la “Avenida de Circunvalación”<sup>5</sup> que se prolongaba por el este, bordeando la costanera sur, frente al Nuevo Puerto, para enlazarse con el Sistema Arterial Ribereño, a la altura de Av. 27 de Febrero en la costanera central. La producción de estas obras viales sobre la parte norte y sur de la ribera conllevó expulsiones violentas de las villas miseria, ubicadas en sus inmediaciones. Si bien se contemplarán los testimonios de su población y el rescate de esa experiencia, en este caso, se subrayan las variaciones sutiles de esta operatoria represiva que perfeccionó el gobierno municipal en cada villa.

La mayoría de los documentos consultados han sido producidos por entes estatales o construidos a partir de la información brindada por las autoridades civiles y militares. Entre ellos, se destacan Memorias Plan Regulador Rosario (1968); Cuadernos de Trabajo de la Prefectura del Gran Rosario; Expedientes Terminados del Honorable Concejo Municipal (ET HCD); Equipo para el Estudio de la Vivienda (EPEV), Vivienda financiada por el estado en Rosario 1920-1989, CERIDER- CONICET, Editorial UNR, Rosario, TOMO I, 1991. A ellos, se suman las publicaciones periódicas: *Revista Summa*; *Revista Boom*; *Revista Polémica* y *Revista Vivienda*, junto a los diarios locales, *El país en la noticia* (1978) y *La Tribuna* (1976-1983).

Asimismo, el abordaje de las erradicaciones de espacios y la experiencia de los actores erradicados se basa en una aproximación etnográfica desarrollada con los habitantes de las villas de la costanera norte y sur. El trabajo de campo se efectuó en el Bajo Saladillo,

<sup>5</sup> Plan Regulador, 1968, p. 10.

entre 2015 y 2017, y se complementó con entrevistas en profundidad con los habitantes de la villa de pescadores de “La Florida”, durante 2019. Este abordaje nos permite reconstruir la experiencia subjetiva de los procesos de expulsión de la modernización autoritaria y la memoria de la experiencia de los habitantes de esos espacios.

### La planificación urbana desarrollista

En 1966, con Arturo Illia como presidente, la Secretaría de Transportes de la Nación decretó la formación de la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para Rosario. Este proceso se vio rápidamente interrumpido por el golpe militar del 28 de junio de ese año, a cargo del General Juan Carlos Onganía. De modo significativo, el gobierno militar profundizó este tipo de políticas, promoviendo una estrategia general de planeamiento. Ante ella, las autoridades de la provincia de Santa Fe exigieron a todas las municipalidades y comunas redactar su propio Plan Urbano o Regulator. En este marco legal, en 1968, se aprobó el Plan Regulator de Rosario.

El Plan rosarino cumplía las disposiciones de la Ley de Desarrollo 16.964 (1966)<sup>6</sup>, articulando la planificación local con la planificación de escala nacional (Galimberti, 2015). La centralización de la planificación como solución a los problemas públicos, propiciada por el gobierno nacional, repercutió en la implementación de la misma por parte de los gobiernos provinciales y sus ciudades.

El Plan Regulator concebía la planificación de “toda la ciudad” como un primer paso hacia la solución de todos sus problemas sociales, económicos y espaciales. De hecho, las partes que lo componen enuncian el funcionalismo sistémico de la totalidad urbanística: Sistema Portuario, Sistema Ferroviario, Sistema Vial, Aeropuerto, Centros Urbanos, Centros de Recreación y Sistema de Desagües. Esto mismo se percibe en los medios de comunicación:

El plan regulador de Rosario es, sin dudas ninguna, muchas cosas más: el plan vial, el proyecto portuario, la reestructuración ferroviaria, la remodelación urbanística, la erradicación de villas de emergencia, los planes de vivienda, son temas que no pueden agotar un reportaje. La ciudad puede precisar que ya el plan está en marcha: con el ritmo actual, el plan se irá desplegando en el tiempo y será evidente para todos...<sup>7</sup>

El plan se complementa con otro cuerpo normativo, el Código Urbano y el Reglamento de Edificación, para proyectar el desarrollo urbano de la ciudad, principalmente de su sector privado. Entre las herramientas de la planificación se identificaban los *Centros*

<sup>6</sup> El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, responsable de fijar políticas y estrategias, se integraba por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismos al que se asignó la elaboración de los planes de desarrollo acorde con los objetivos políticos fijados por el gobierno dictatorial. Además, el sistema se componía del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Ver De Riz (2000).

<sup>7</sup> *Revista BOOM*, 1969, p. 22.

*urbanos*, destinados a “renovar y descentralizar la estructura urbana (...) funciones y áreas de localización de cada uno”<sup>8</sup>. Además, este dispositivo arquitectónico colaboraba con la división de zonas de edificación o zonificación de “sus aspectos físicos y funcionales, integrándolo en una estructura que responde a los objetivos fijados por el Plan Regulador”<sup>9</sup>. La planificación estimaba que a través del Código Urbano se clasificaría el uso de los edificios y el Distrito Urbano donde se construirían. La división distrital, otra herramienta planificadora, pretendía la racionalización y reordenamiento de la “zonificación espontánea” de la ciudad. El *zoning* buscaba solucionar algunos problemas urbanos como era la ubicación, regulación y construcción de viviendas para la población migrante que en su mayoría se asentaba en la periferia, acrecentando las villas de emergencia. En su zonificación del suelo, este proyecto urbano destinaba para la vivienda pública colectiva tres centros urbanos: el Centro Habitacional Grandoli, el Centro Habitacional Oroño y el Centro Deliot (Van Poupelen, 2005). Y otra figura relevante en este mapa era el Centro de Alojamiento para Erradicados de Villas de Emergencia (actual Barrio Las Flores), cuya delimitación se orientaba a dar respuesta al mismo problema (Mapa 3).

Como se mencionó más arriba, el plan priorizaba la concreción de los problemas infraestructurales, como la instalación del Nuevo Puerto en la costanera sur y las vías de circulación ferroviarias, viales y aeronáuticas (Galimberti, 2015). Estos aspectos se relacionan con el desarrollo económico regional, donde Rosario era el centro metropolitano, y su Nuevo Puerto, junto a las vías de circulación, los canales de los flujos económicos y sociales del desarrollo. En 1969, se creó la PGR, cuyo fin era planificar el Área Metropolitana de Rosario<sup>10</sup>, centralizar la planificación de la ciudad y sus localidades aledañas en un solo organismo. La PGR ofició como órgano Fiscalizador del Plan Regulador (Galimberti, 2015), complementando las dimensiones local y regional.

La PGR (Ley provincial 6.551) se conformó por representantes de diferentes comunas y municipios, el Directorio de la Prefectura, la Secretaría Técnica de Planificación y un Prefecto. Su misión era elaborar un Plan de Desarrollo de la estructura del Área Metropolitana de Rosario (Galimberti, 2015), donde los planes de cada localidad no fueran contradictorios a la estrategia general. Su Secretaría Técnica poseía tres objetivos primarios: relevar el área, coordinar la elaboración de proyectos especiales y conformar archivos de antecedentes, banco de datos, cartográficos, etc. Los resultados de estas investigaciones se compilaron en una serie de *Documentos de Trabajo de Prefectura del Gran Rosario* (1969-1972), firmadas por un grupo de expertos, quienes también conformaron el ente.

Estos estudios demográficos y sociológicos detallaban las consecuencias urbanas y sociales del aumento de las villas de emergencia en la ciudad<sup>11</sup>. Según su diagnóstico, las

<sup>8</sup> Plan Regulador Rosario (1968).

<sup>9</sup> Plan Regulador Rosario (1968).

<sup>10</sup> En su centro, se ubicaba la ciudad de Rosario del departamento Rosario. En su zona norte, se encontraban las localidades de: Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez y Ricardone del Departamento San Lorenzo e Ibarlucea y Granadero Baigorria del Departamento Rosario. La zona oeste la integraba: Roldán departamento de San Lorenzo y Funes, Zavalla, Pérez, Soldini, Piñero y Álvarez del Departamento Rosario. Y, el área sur se extendía a: Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Villa Amelia, General Lagos, Arroyo Seco y Fighiera del Departamento Rosario.

<sup>11</sup> En 1971, existen 55 barrios de emergencia con aproximadamente 15000 viviendas y 90000 habitantes

orientaciones de las corrientes migratorias internas hacia la urbe se relacionaban no solo con la demanda de trabajadores industriales para este litoral en creciente desarrollo, sino también con la crisis que atravesaba el campo, producto de la injerencia de nueva tecnificación agraria. Así, los migrantes provenientes del norte del país, principalmente Chaco y Tucumán, eran expulsados, como parte, del deterioro de la agricultura de monocultivo. A ellos, se sumaban los que llegaban de las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero, donde la emigración era una condición histórica. Aunque, el desarrollo industrial se produjo en el Área Metropolitana de Rosario, la ciudad poseía una alta concentración demográfica que ocasionó una desigual distribución de la población en el resto de la zona (Petruzzi y Sonzogni, 1971). Esto repercutió, por un lado, en el exceso de brazos para la industria que ocasionó “agudos problemas de desocupación” (Cristiá y Rofman, 1971). Y, por otro lado, la llegada de población proveniente de áreas rurales acentuó el crecimiento urbano.

El director de la PGR, el arquitecto Oscar Mongsfeld, consideraba que la compactación edilicia del centro urbano y los barrios de Rosario, junto con una creciente parcelación del suelo en el conurbano y su posterior edificación –fenómeno de desarrollo urbano atribuido a la construcción privada– “se contraponía al crecimiento ‘incontrolado’ de las villas de emergencia” (Mongsfeld, 1971). Según su planteo: “la cantidad y magnitud de villas de emergencias (...) no solo de la ciudad de Rosario, sino también en la zona ribereña sur (...), (era) síntoma del atractivo que la ciudad y sus localidades industriales podían ofrecer a los grupos migratorios de muy bajos ingresos que acuden en búsqueda de fuentes de trabajo” (Mongsfeld, 1971).

La proximidad entre las villas sobre el eje meridional sur quedó como “área de baja densidad” (Ansaldi, Corea y Pla, 1971) o “conformando una cadena de villas cuya densidad de población y superficie aumenta hacia el SE”,<sup>12</sup> como se puede observar en el mapa 2. Los expertos de la PGR consideraban que esta localización respondía a la proximidad a potenciales fuentes de trabajo: Puerto Rosario, elevadores, matadero municipal, frigorífico Swift e, incluso, el río con la pesca u otras ocupaciones vinculadas al mismo (Mongsfeld, 1971), como se destaca en las observaciones:

... Estas villas de emergencia se extienden a lo largo de la costa Norte a Sur y están prácticamente unidas entre sí, constituyendo un cordón que aglutina la mayor cantidad de población y viviendas marginales dentro del cual se forman barriadas con características propias: La Tablada, Villa Manuelita, La Bajada, Alto Verde, Bajo Saladillo y vinculada con las anteriormente enumeradas se encuentran la del Terraplén o Molino Blanco a ambos lados de las vías que unía Rosario con Buenos Aires. (Ansaldi, Corea y Pla, 1971, p. 54; el subrayado es mío)

En 1970, la Secretaría de Estado de Obras públicas de la nación aprobó el “Plan Integral del Puerto de Rosario”, en coordinación con el Plan Regulador. Este plan

---

(Polémica, 1972, p. 54). Según el Censo Nacional de 1970, la población de Rosario era de aproximadamente 700000 habitantes.

<sup>12</sup> Areces, N. Roncoroni, G. y Ossana, E. (1971). Polémica, 62, p. 53 (CEAL).

**Pagnoni.** Planificación, expertos y violencias. Operatorias de intervención en la costanera de Rosario, entre dictaduras...

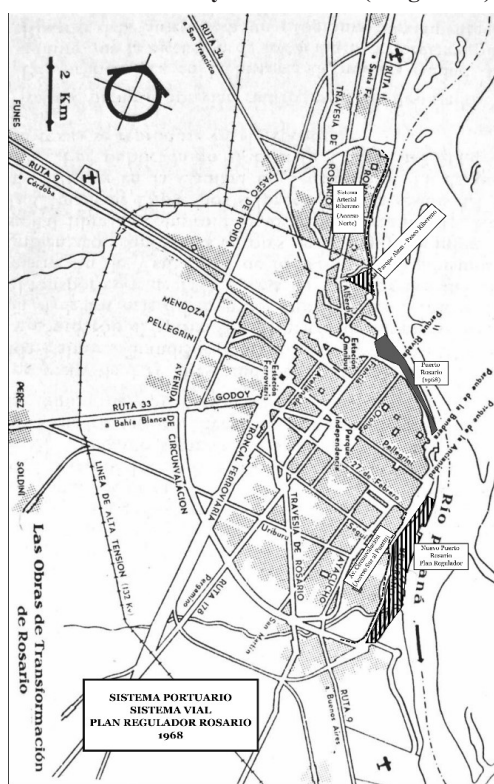
particular legitimaba el desmantelamiento de la zona norte del puerto, concentrando todas las operaciones en la zona sur (Mongsfeld, 1983, p. 25). Se preveía que las instalaciones portuarias comenzaran en la Estación Fluvial (actualmente, calle Rioja y Av. Belgrano) y se extendiesen hasta la desembocadura del arroyo Saladillo, como se representan en el mapa 1.

**Mapa 1. Ubicación villas miseria en Rosario**



Fuente: Revista Polémica N° 62, 1972: 42.

**Mapa 2. Planimetría Plan Regulador Rosario. Sistema Portuario y Sistema Vial (Fragmento)**



Fuente: Elaboración Propia. Plano de la ciudad Montes, 1964.

La zona central de la costanera, exceptuando el sector entre Sgto. Cabral y Mitre, cuyos galpones recientemente habían sido consagrados a la “zona franca” de Bolivia y por razones aduaneras debían distanciarse del resto del puerto, se encontraba en camino a su liberación de la infraestructura portuaria (Mapa 1). Según la PGR, se proyectaba una *nueva área costera central*, como unidad de diseño que, integrada en su recorrido y diversificada en sus usos, construiría con sus prolongaciones hacia el norte y el sur de la ciudad, la unidad paisajística de toda la ribera. En efecto, se imaginaba: “una verdadera espina que de las características a la ciudad cambiando su orientación actual de “espaldas al río” hacia una “abierto hacia al río”, (como) la (ya) propuesta en el Plan Regulador Rosario” (Ansaldi, Corea y Pla, 1971, p. 37).



Asimismo, la Junta Nacional de Granos se encontraba obligada a construir las instalaciones para la exportación de materias primas agropecuarias, dispuestas por el Plan Regulador dentro del nuevo puerto, entre las calles Ayolas y B. Juárez (actual Gutiérrez)<sup>13</sup>. Como parte de este compromiso, en 1969, se había iniciado la construcción del elevador de granos sobre Av. Uriburu<sup>14</sup>. En esta área se localizaban las villas La Tablada y Manuelita. Y en las proximidades, entre las calles Av. Belgrano, 27 de Febrero y Ocampo, extendiéndose hacia la trama urbana, la villa miseria La Sexta que ocupaba los terrenos destinados para el Centro Universitario Rosario (CUR), próxima al nuevo puerto. A la cadena de villas, se adicionaría la villa La Sexta, debido a que su delimitación se proyectaba como otro *centro urbano*, destinado al uso educacional en el nivel universitario.

Otro punto a subrayar era la presencia de barrios de emergencia, también en la costanera norte, como se observa en el mapa 2. Allí, los expertos de la PGR explicaban que, por un lado, la costa no se encontraba totalmente aprovechada porque el acceso por vía automovilística se detenía en el balneario de “La Florida”. Como esta vía de acceso poseía amplios beneficios paisajísticos, era de extrema urgencia comenzar el “Sistema Arterial Ribereño” que habilitaría la comunicación con la Av. Circunvalación. Por otra parte, el otro problema que los expertos observaban era la presencia sobre la costa de algunas villas de emergencia, cuyos habitantes se instalaban en ese lugar porque la pesca era su medio de subsistencia. Esta radicación de villas de emergencia de pescadores provocaba, lógicamente, un deterioro en el área. Y opacaba los fines recreativos y turísticos que los planificadores habían proyectado para la costanera norte (Ansaldi, Corea y Pla, 1971, p. 53).

Estos diagnósticos socioterritoriales de los expertos del PGR compusieron una imagen de la presencia de las villas en la ribera de la ciudad. Aunque estas evaluaciones no eran ajenas a las concepciones urbanas del momento, donde la erradicación era una parte de la política hacia los barrios de emergencia (Gomes, 2018), la municipalidad de Rosario, en principio, abordó el problema con la colaboración de los entes de vivienda.

### Soluciones habitacionales

Mientras la planificación municipal avanzaba en la modernización de la ciudad, los dos entes municipales destinados a la vivienda social, SPV y DPVU, se involucraron con el problema de las villas de emergencia e intervinieron en algunas soluciones habitacionales puntuales destinadas a ellas. En estos casos locales, se observa la influencia de los debates de la arquitectura y la cooperación internacional panamericana sobre la política habitacional argentina, dominada por los preceptos desarrollista (Gorelik, 2022). La “cuestión de la vivienda” era un proceso que se había consolidado como política, potenciado por la renovación del modernismo arquitectónico europeo de la posguerra. Con el apoyo de la reflexión europea acerca de la *vivienda masiva* y su tipología de aplicación “la unidad habitacional”, los cuerpos técnicos de cada país impusieron la experimentación arquitectónica local como modo de resolver sus problemas sociales y avanzar a la modernidad (Ballent y Liernur, 2014).

<sup>13</sup> *Plan Regulador*, 1968, p. 2.

<sup>14</sup> *BOOM*, 1969, 9, p. 22.

Bajo este paradigma, por un lado, se identifica la participación e intervención del SPV en la construcción del primer complejo de vivienda en Las Flores Sur en el espacio destinado por el Plan Regulador (1968) para el Centro de Erradicación para Villas de Emergencias (CAEVE). El SPV fue creado en 1948.<sup>15</sup> Entre sus fundamentos se mencionaba la gravedad de la crisis habitacional, aunque las villas de emergencia no fueran aludidas. Este ente autárquico poseía como misión que “toda la población de Rosario pueda contar con habitación sana y alegre”<sup>16</sup>. Este propósito cobró otra dirección cuando los ediles comenzaron las discusiones en el Concejo sobre posibles medidas para contener el aumento de las villas de emergencia en la ciudad<sup>17</sup>, a mediados de los años 1970. De este modo, el SPV se implicó en el estudio de este fenómeno sociourbano. Sin embargo, el financiamiento de las intervenciones sería aportado por los Estados Nacional y Provincial, ya que el municipio no contaba con la capacidad, ni los recursos económicos, para suplir la magnitud del problema.<sup>18</sup>

Ni el plan, ni los relevamientos que los ediles habían solicitado se volvieron a discutir en sesiones posteriores del Concejo. Aunque como anunciaron, en 1964, el conjunto habitacional que comenzó a construir el SPV se incorporó al plan regulador en el CAEVE<sup>19</sup>, en el actual barrio Las Flores Sur. El CAEVE concluyó su primer conjunto habitacional en junio de 1969. Las calles fueron designadas con nombres de flores nacionales y el barrio fue popularmente conocido como “Las Flores”<sup>20</sup>. Según la memoria del Plan Regulador de 1968, el CAEVE contaba con las normas de parcelamiento, el equipamiento social y la densificación adecuadas. En el mapa 3, se observa la localización estipulada por el Plan Regulador (1968).

La ausencia de fuentes, no permite precisar con exactitud qué población fue destinada a este complejo habitacional del Barrio Las Flores, inaugurado en 1969. Se considera como hipótesis que sus habitantes fueron parte de la población de villa “La Sexta”, relocalizada por efecto de los primeros pasos del Centro Universitario Rosario, cuyas instalaciones habían comenzado a funcionar en 1971. No obstante, como han explicado Vera, Ferneti y Salamanca (2021) los desalojos masivos se postergaron y la mayoría de la población de esta villa fue erradicada por la fuerza al Barrio Las Flores, recién, durante la última dictadura cívico-militar, entre (1977-1979).

Más allá de esta ausencia de precisiones, el Plan Regulador (1968) reservaba este espacio para el “Alojamiento de Erradicaciones de Villas de Emergencia”, funcionalidad que fue recuperada durante la última dictadura militar. En este sentido, el mapa 4 representa los desplazamientos y las ampliaciones entre el CAEVE y el Barrio Las Flores, a medida que se construyeron más viviendas sociales en ese espacio. Entre los complejos habitacionales destinados a los erradicados por el gobierno municipal de la última dictadura, se registran el

<sup>15</sup> EPEV, 2004, p. 50.

<sup>16</sup> Ordenanza 330, 1948, p. 1.

<sup>17</sup> ET HCD, marzo 1964. Según el Cuaderno N° 4 de la investigación sobre “Marginalidad Social” (UNR, 1969), en 1964 se radicaban en la ciudad 34 villas de emergencia con 4284 viviendas y 18.826 habitantes.

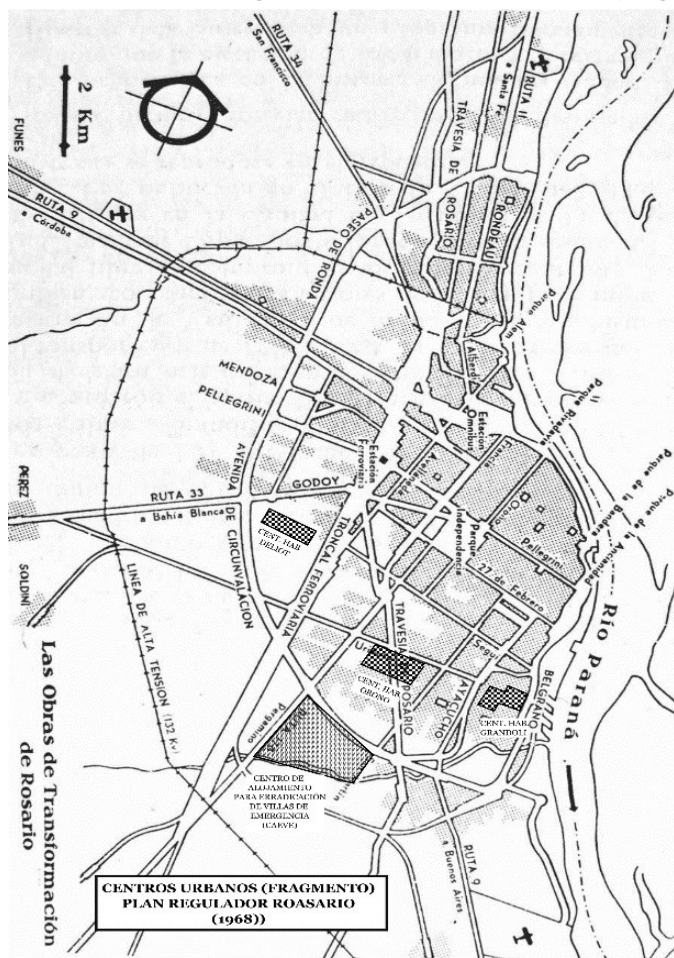
<sup>18</sup> ET HCD, marzo 1964.

<sup>19</sup> EPEV, 1991, p. 7.

<sup>20</sup> Decreto 38.200.

Plan Hornero, en las Flores Norte, las 9 ampliaciones del Barrio Las Flores Sur, y otro tipo de complejos, apoyados por diversos sindicatos obreros.<sup>21</sup> A pesar de los vaivenes en la política habitacional que ocasionó el retraso por varios años para la conclusión de las viviendas<sup>22</sup>, el Barrio Las Flores continuó siendo un espacio destinado a la construcción de viviendas sociales para la erradicación de villas miseria. Esta funcionalidad que el Plan Regulador (1968) había dispuesto casi una década atrás, se conservó como horizonte de sentido de las políticas municipales del gobierno local, bajo la última dictadura.

Mapa 3. Planimetría Plan Regulador Rosario. Centros Urbanos (Fragmento)



Fuente: Elaboración Propia. Plano de la ciudad Montes, 1964.

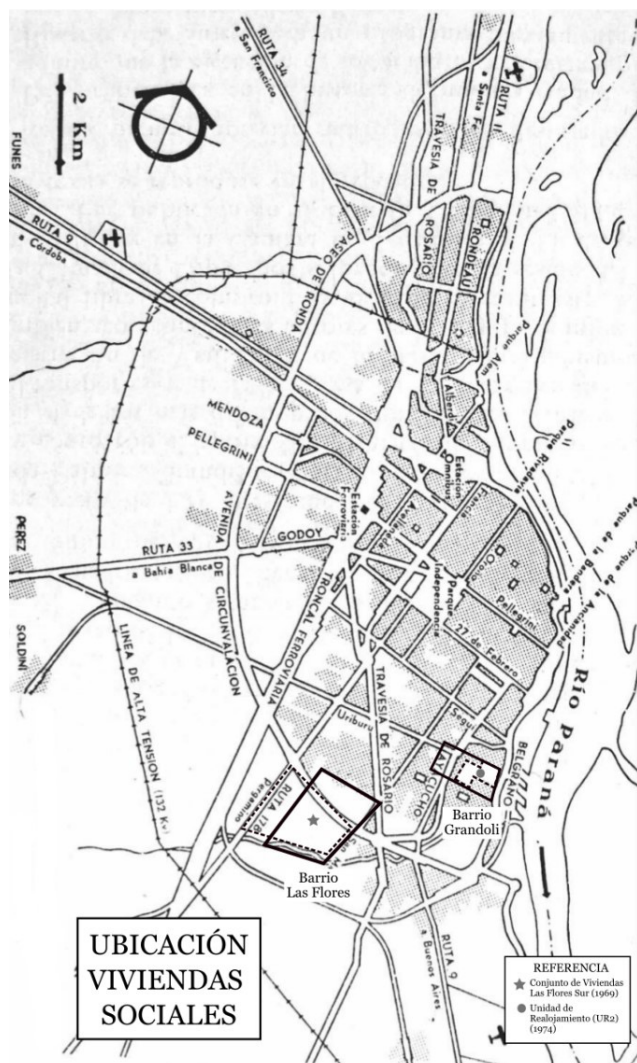
Por otro lado, el *Centro Urbano* para el Plan Regulador (1968) era un dispositivo urbanístico que determinaría lugares propicios para la edificación de nuevas viviendas,

<sup>21</sup> EPEV, 2004, p. 50

<sup>22</sup> EPEV, 1991, p. 11

descentralizaría la trama urbana y extendería la “ciudad”. Como intenta mostrar el mapa 3, los tres Centros Urbanos habitacionales, proyectados por Plan Regulador, eran espacios vacíos de la trama urbana, donde se imaginaba la descompresión y el ordenamiento de la trama urbana. Asimismo, desde 1963, la incidencia del sector público en la producción de vivienda se incrementó, como parte del paradigma que mencionábamos al inicio del apartado. En ese marco, el gobierno provincial creó la DPVyU. Entre 1965 y 1968, la DPVyU se convirtió en protagonista del aumento de la construcción de complejos de vivienda social de la ciudad que concentraron los conjuntos habitacionales, principalmente los barrios Grandoli y Las Flores (Rodríguez, 2005).

Mapa 4. Distribución de viviendas sociales en el Centro Urbano Grandoli y CAEVE (Negro)



Fuente: Elaboración Propia. Plano de la ciudad Montes, 1964.

Durante el gobierno de la “Revolución Argentina” (1966-1970), el BHN quedó bajo la competencia de la Secretaría de Estado de la Vivienda (1969), actuando como su agente financiero –luego, Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), creado 1972 (Ley 19.829)– dependientes del Ministerio de Bienestar Social (1967). Esto consolidó una nueva estructura nacional que agrupaba a todos los organismos e instituciones que financiaban la vivienda (Ballent, 2014). En este marco, y a través de la creación de su propio Ministerio de Bienestar Social en 1969 en Rosario, a partir de ese momento, los planes centralizados de financiación para vivienda social fueron gestionados por el SPV y la DPVyU<sup>23</sup>.

La operación nacional más importante del periodo fue el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA). Estos nuevos conjuntos habitacionales requerían estudios de infraestructura y equipamiento social (Ballent, 2014). A los Planes VEA, se sumó una línea de créditos destinados al Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). El BHN funcionó como ente ejecutor, realizando llamados de licitación pública por el sistema de “concurso de proyecto y precio”. En Rosario, la DPVy U administró los planes VEA, y el SPV, el PEVE, en su continuación del Plan Alborada<sup>24</sup>.

Dentro del espacio demarcado para el Centro Habitacional Grandoli (Mapa 3), se construyeron la mayoría de los conjuntos habitacionales financiados por estos planes. Las ventajas de esa localización radicaban –como muestra el mapa 4– en la amplia extensión vacía y la sencilla conexión con la trama urbana circundante y los servicios públicos. Un aspecto menos notado ha sido la proximidad respecto a la “cadena de villas” de la zona sureste, sobre el río Paraná.

En las inmediaciones del barrio Grandoli, como se lo denomina popularmente, se construyeron 7 Unidades de Realojamiento, destinadas a las villas miseria<sup>25</sup>. Entre ellas, el UR 02, ubicado en Av. Grandoli, entre calle Gutiérrez y Lamadrid (Mapa 5), fue condecorado con una mención honorífica en el “Concurso de Erradicación de Villas de Emergencia” de la Secretaria de Estado de Vivienda, en 1970. Como se mencionó arriba, a través de la selección de estas propuestas creativas, la Secretaria de Estado de Vivienda y el BHN realizaban los llamados de licitación pública por el sistema de “concurso de proyecto y precio”, beneficiarios del Plan PEVE.<sup>26</sup>

El retraso en la construcción fue un denominador común a todos los URs, excepto el UR2. Entre ellos, cuatro complejos, UR 01 A y B, 03, 04 y 06 se concretaron en el tercer gobierno peronista<sup>27</sup>. Mientras, el UR 05 y 07 se comenzaron a construir en la última dictadura cívico-militar y se terminaron en 1981<sup>28</sup>. La ubicación de los URs y su dispersión en la trama urbana evidencian la dificultad de pensarlos como soluciones habitacionales para las villas que los rodeaban (Mapa 5).

<sup>23</sup> EPEV, 1991, p. 11.

<sup>24</sup> EPEV, 1991, p. 12.

<sup>25</sup> EPEV, 1991.

<sup>26</sup> *Revisa Summa*, 1971, 36, 53-56.

<sup>27</sup> EPEV, 1991.

<sup>28</sup> EPEV, 1991, p. 39.

En este sentido, y sólo para evidenciar los desajustes entre la construcción de las soluciones habitacionales y la erradicación de las villas miseria, el testimonio de los adjudicatarios del UR 4 aporta algunas consideraciones para revisar la complejidad de la problemática habitacional. Según sus futuros habitantes, una población de 30 familias de una villa ubicada en los terrenos próximos al Nuevo Puerto, desde 1969, habían sido notificados de su inminente traslado a dos barrios<sup>29</sup>. En 1974, el grupo mayoritario de población había sido ubicada en el UR 2, mientras este grupo de familias, en su mayoría trabajadores de la construcción que habían pagado las cuotas de sus viviendas –como aclaraba el diario– todavía en 1978, continuaban habitando la villa de emergencia con el conjunto habitacional terminado, sin ser adjudicado<sup>30</sup>.

**Mapa 5 (Arriba). Localización Unidades de Realojamiento (Plan PEVE) en el Centro Urbano Grandoli (Negro)**



Fuente: Elaboración Propia. Plano barrio Grandoli, Google Maps.

El objetivo del desplazamiento de las villas miseria era la concreción de las obras de infraestructura de la costanera sur, detalladas por el Plan Regulador (1968). La edificación de los conjuntos de vivienda social en el barrio Grandoli y la ocupación de los terrenos por las obras del Nuevo Puerto aportan una evidencia material de los traslados de población villera a conjuntos habitacionales, aun en su baja magnitud de viviendas (Mapa 5).

Asimismo, el Equipo de Estudio para la Vivienda Financiada por el Municipio de Rosario explica que los conjuntos habitacionales del periodo (1965-1976), en su mayoría, se encontraban en esta parte de la zona sur (1991, p. 13). Todo parece indicar

<sup>29</sup> *El país en la Noticia*, 14/07/1978, p. 10.

<sup>30</sup> *El país en la Noticia*, 14/07/1978, p. 10.

que, la planificación municipal con la gestión del SPV y la financiación del Plan VEA y el PEVE-Alborada, como en los siete URs, comenzó a destinar, también, el espacio del Centro Habitacional Grandoli para la erradicación de villas miserias, complementando las funciones del CAEVE. Cabe destacar que, en paralelo, los expertos del PGR revelaron, a través de sus informes (1969-1972), el incremento de los barrios de emergencia en la ciudad, como se detalló en el apartado anterior. Ante el crecimiento de la población villera y el bajo impacto de las soluciones habitacionales, el gobierno local de la última dictadura militar implementó otros dispositivos para erradicar las villas miseria.

**Tabla (Abajo). Descripción técnica de las Unidades de Realojamiento en base a EPEV (1991)**

	Ubicación	Financiación	Gestión	Diseño	Cantidad Viviendas	Fecha
<b>UR 1</b>	Fotheringan, Mitre y Entre Ríos	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva en Bloques Agrupados (PB +3)	21	1972-1973
<b>UR 2</b>	Av. Grandoli, Gutiérrez y Lamadrid	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva Edificio de Manzana (PB +3)	106	1971-1972
<b>UR 3</b>	Hipocrates, Luca y Congreso	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva Edificio de Manzana (PB +3)	41	1971/1972
<b>UR 4</b>	Gutierrez y Rio Dulce	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva Edificio de Manzana (PB +3)	27	1971/1972
<b>UR 5</b>	Paraguay y Gutiérrez	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva en Bloques Agrupados (PB +3)	178	1971-1982
<b>UR 6</b>	Av. Grandoli y Pasaje Esmeralda (Altura Page)	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva en Edificio de Manzana (3 Pisos)	22	1971-1972
<b>UR 7</b>	Lamadrid, entre Av. Grandoli y Alice	Plan VEA/ Plan Alborada	SPV	Vivienda colectiva en Bloques Agrupados (PB +3)	164	1971-1981

Fuente: Elaboración Propia.

### **La recuperación del Plan Regulador por la última dictadura militar**

En vísperas de la Copa Mundial de Fútbol Argentina 1978, el gobierno autoritario llevó adelante una serie de transformaciones urbanas. La organización del mundial buscaba evidenciar los logros materiales y simbólicos de la dictadura en la ciudad. El discurso de la modernización urbana de la dictadura se apropió de la concepción de transformación del espacio urbano que sus expertos desarrollistas habían proyectado (Roldán, 2007b; Van Poupelen, 2005). Principalmente, esto se observa en lo concerniente a la remodelación de la circulación vial y los accesos a la ciudad, detallados por el Plan Regulador (1968). Sin embargo, se subraya que una de las primeras medidas del gobierno militar había sido la disolución de la PGR (1976),

inhabilitando los mecanismos y las herramientas de la planificación a través de la co-dependencia jurisdiccional e instancias democráticas de discusión y negociación.

Las intervenciones sobre la ribera participaron de la idea de conectar toda la costanera a través del “Sistema Arterial Ribereño”, presente en el Plan Regulador (1968). En el área de la costanera norte, en las inmediaciones del Estadio de Rosario Central, la sede mundialista, se destaca la conclusión del Paseo Ribereño, y su conexión vial con Parque Alem, esta sería la primera etapa del “Acceso Norte-Paseo Ribereño”<sup>31</sup>. No obstante, las mejoras del acceso a la ciudad por el norte que, en ese momento, se realizaba a través de Boulevard Rondeau, ocupó mucho de los trabajos de la remodelación vial organizada para acondicionar la ciudad durante el Mundial '78. Un efecto de estas remodelaciones fue la construcción de una “avenida de enlace” entre el Viaducto Avellaneda<sup>32</sup> y Parque Alem que direccionaba el acceso a la ciudad desde el norte hacia el este para ingresar al Estadio de Rosario Central. Como parte de esta intervención, también, se remodeló el Parque Alem<sup>33</sup>.

En el extremo sur de Rosario, se promovió el empalme del “Acceso Sur a la ciudad” con la autopista Rosario-San Nicolás (actual autopista Rosario-Buenos Aires). A cargo de los técnicos de Vialidad Nacional, los trabajos implicaron la repavimentación y continuación del Boulevard Oroño, desde la Avenida Seguí hasta los límites del arroyo Saladillo<sup>34</sup>. Cabe aclarar que, por entonces, el acceso sur a la ciudad se producía por la calle Ovidio Lagos, paralela a Boulevard Oroño, continuando la ruta provincial n.º 178 que conecta con la provincia de Buenos Aires<sup>35</sup>. Este acceso favorecía la conexión sudoeste de la ciudad y el futuro “Acceso Sur al Puerto” o el último tramo de la “Avenida de Circunvalación”.<sup>36</sup>

En compañía de este clima de transformaciones urbanas, la intendencia del capitán de Navío, Augusto F. Cristiani (1976-1981), difundió una amplia campaña de limpieza de la ciudad. Esta campaña se intensificó con la cercanía del evento deportivo y la difusión de otro slogan de ciudad “limpia, sana y culta” (Águila, 2014, 2019), acompañada por un programa de limpieza y pavimentación que afectaba especialmente a los barrios de Rosario<sup>37</sup>. La estrategia de “ciudad limpia” contrastaba con la perturbación que los sectores marginales ocasionaban en la representación moderna del espacio urbano. Esto alcanzaba su punto más alto en las villas miserias que se interponían ante el paso de la renovación urbana. Desde mediados de 1977, y camufladas por el movimiento de obras públicas para el evento deportivo, comenzaron las primeras erradicaciones de la villa

<sup>31</sup> *El país en la Noticia*, 20/04/1978.

<sup>32</sup> El Viaducto Avellaneda, construido entre 1967-1972, fue una de las obras para mejorar la circulación vehicular de la ciudad. Se trata de un paso a desnivel de la Av. Avellaneda, sobre el patio de maniobras, Patio Parada del Ferrocarril General Bartolomé Mitre. Esta obra constituye una vía rápida de distribución de la ciudad desde los accesos norte, sur y oeste.

<sup>33</sup> *El país en la noticia*, 14/03/1978; 23/04/1978.

<sup>34</sup> *El país en la noticia*, 29/03/1978.

<sup>35</sup> *El país en la noticia*, 15/02/1978.

<sup>36</sup> Plan Regulador, 1968.

<sup>37</sup> *El país en la Noticia*, 3/03/1978.



del Bajo Saladillo al Barrio Las Flores para construcción del “Acceso Sur al Puerto”<sup>38</sup>. Asimismo, pero sin ninguna nota de prensa, la construcción del Paseo Ribereño en el mismo momento provocó la erradicación de la población de villa La Florida en la costanera norte. En este punto, es necesario indagar cómo se articuló el proyecto de modernización vial en la ribera norte y sur con las erradicaciones de las villas miseria La Florida y Bajos Saladillo.

### *Acceso Norte-Paseo Ribereño y villa La Florida*

En 1960, se proyectó en el barrio La Florida un Paseo Ribereño, cuyo objetivo era vincular el balneario con el Parque Alem. Se trataba de una pieza clave del “Sistema Arterial Ribereño”, proyectado por el Plan Regulador (1968), como se observa en el mapa 1. Esta conexión vial mejoraba la accesibilidad y brindaba una perspectiva paisajística para los visitantes. El Paseo Ribereño, además, generaba un marco peatonal y recreativo para la Avenida de la Costa. No obstante, la planificación del paseo requirió avanzar sobre un espacio que estaba lejos de estar vacío<sup>39</sup>. A comienzos de 1961, se produjo el desalojo de unas doscientas familias que habitaban la entonces llamada “zona de emergencia del Barrio La Florida”<sup>40</sup>. Los pedidos de informe sobre la situación fueron girados tanto por los concejales como por las asociaciones vecinales y la conflictividad acerca de la legitimidad de los desalojos continuó abierta. De cualquier modo, en los años subsiguientes, varios de los pescadores arrojados fuera de sus viviendas precarias por estas obras se reinstalaron en la zona ribereña<sup>41</sup>.

La costanera norte, además, atravesó otro proceso de urbanización, en simultáneo a la provisión de infraestructura pública, una cadena de clubes se había instalado en esa franja costera. En 1974, cuando la FIFA había designado a Rosario como sub sede del Campeonato Mundial de Fútbol, el estadio de Rosario Central fue una de las arenas dispuesta para los partidos. El estadio de Rosario Central, popularmente conocido como el Gigante de Arroyito, se ubicaba en una localización inmediata a unos puestos de venta de pescado, habilitados por el municipio desde 1948<sup>42</sup>. Las modestas viviendas de los pescadores se encontraban, también, próximas a estos puestos. Aunque el estadio de Rosario Central poseía una ubicación privilegiada, su remodelación implicó una serie de procedimientos técnicos. Estas reformas se ocuparon de liberar a la sede de cierto encajonamiento que padecía respecto a la trama urbana, facilitando la circulación por sus alrededores y la desconcentración del público. No obstante, estas mejoras guardan silencio sobre los asentamientos de pescadores y los puestos de venta de pescado.

Con la remodelación del estadio de Rosario Central y su entorno históricamente afectado por las viviendas de los pescadores, las bajadas, las zonas de embarcado y de comercialización de pescado, comenzaron los conflictos por los usos de las costas. A

<sup>38</sup> *La Tribuna*, 16/08/1977.

<sup>39</sup> ET HCD, noviembre 1965.

<sup>40</sup> ET HCD, mayo de 1961.

<sup>41</sup> ET HCD, octubre 1963.

<sup>42</sup> ET HCD, mayo 1948.

través de los preparativos para la Copa del Mundo, las autoridades locales consiguieron el impulso necesario para configurar una estrategia firme de expulsión de las poblaciones. La remodelación del estadio fue acompañada por la culminación del Paseo Ribereño, cuyas marcas urbanísticas serían las veredas con diseños ondulantes, los espigones y los miradores-balcones al río. En la remodelación, embellecimiento y valorización, los pescadores artesanales fueron los primeros y los más severamente afectados.

Las erradicaciones se legitimaron en los imperativos y la urgencia de las obras para el Mundial '78. En el área próxima al Balneario La Florida, históricamente se asentó una importante comunidad de pescadores, como ya habían observado los expertos de la PGR (Ansaldi, Corea y Pla, 1971, p. 53). El desmantelamiento de las viviendas de las villas miseria de la costanera norte fue la estrategia asumida por las autoridades (Mapa 2). Las zonas menos consolidadas y más frágiles fueron las más afectadas. En el relato de la experiencia de la erradicación de los protagonistas, se destaca la naturaleza violenta y sorpresiva del desalojo. El procedimiento se registra en horas de la madrugada. Se interrumpe el suministro de electricidad. En la oscuridad, las fuerzas armadas comienzan a desplegarse. Los militares avanzaron en forma de cierre sobre el terreno realizando un operativo para impedir que nadie salga y para, luego, promover el desalojo. En una primera fase, ingresan los efectivos de a pie con el objetivo de retirar a los residentes. Después, proceden las máquinas para dismantelar los ranchos que son desarmados, derrumbados y ocasionalmente quemados. A quienes ofrecen resistencia se los traslada detenidos en celulares policiales. Las posibilidades de resistir a ese tipo de intervenciones, tanto por el desbalance de fuerzas como por el tipo de despliegue sorpresivo, eran improbables. Los vecinos se dispersaron en diferentes direcciones, muchos cruzaron a la isla, otros se fueron a la zona sur y algunos buscaron refugio en la casa de familiares.

Una vez cumplida esta etapa de liberación del espacio urbano ocupado por esta villa de pescadores, se iniciaron las obras de conexión para el Acceso Norte. Esta obra de infraestructura vial conectó con una autovía de doble mano: el Parque Alem, frente al Estadio del Club Rosario Central, y las obras del Paseo Ribereño, en su primer tramo<sup>43</sup>. Un segundo tramo implicó la continuación de la avenida hacia el norte, desde el Parque Alem hasta la Bajada Puccio, próxima al balneario La Florida (1980-81)<sup>44</sup>. En el periodo democrático, se continuaría la autovía hasta ensamblarla con el inicio de la Avenida Circunvalación, en el extremo norte de la ciudad (Actual Parque de la Cabecera), concretando el “Sistema Arterial Ribereño” del Plan Regulador (1968). La erradicación violenta de parte del asentamiento, popularmente conocido como Villa “La Florida”, era una prioridad del gobierno dictatorial para realizar la obra de infraestructura Acceso Norte a la ciudad.

### *Acceso Sur al Puerto y villa Bajo Saladillo*

En paralelo a la construcción del “Nuevo Puerto Rosario” se desplegó el último tramo de la Avenida Circunvalación para facilitar el ingreso de los camiones cargados

<sup>43</sup> Revista *Vivienda*, 1979.

<sup>44</sup> Revista *Vivienda*, 1981.

con mercancías a sus instalaciones, como se detalla en el mapa 1. En 1979, el gobierno dictatorial comenzó este último tramo que se denominó “Acceso Sur al Puerto”. Se trazó una autopista de doble mano que unía la costanera sur, a la altura de la Avenida Nuestra Señora del Rosario, próxima al Frigorífico Swift, con el centro de la ciudad, a la altura de la Avenida 27 de Febrero, representado con línea de punto en el mapa 1. Esta reestructuración urbana prevista por el Plan Regulador (1968) simplificaba la circulación vial de la ciudad y habilitaba un acceso rápido y directo a la nueva zona principal del puerto. Su construcción se había enunciado en el Plan de Reestructuración de Rosario (1952) y justificado por el Plan Regulador (1968), aunque el régimen autoritario priorizó su concreción, sin desarrollar, por ello, todo lo propuesto en los mencionados planes.

La ejecución del “Acceso Sur al Puerto” requirió la liberación de los terrenos linderos al Paraná, allí se ubicaba una gran villa miseria, denominada Bajo Saladillo (Mapa 2). Así, con el justificativo de la modernización de las vías de circulación, la población villera fue trasladada con procedimientos violentos a otros espacios, distantes de la trama urbana. A diferencia de la villa de “La Florida”, donde el gobierno autoritario procedió con un mecanismo de irrupción violenta, en Bajo Saladillo se ha identificado un procedimiento más pautado para producir el traslado forzoso. El intendente de facto Augusto Félix Cristiani había modificado las atribuciones del SPV<sup>45</sup>. El SPV quedaba definitivamente facultado para actuar “...en la erradicación de viviendas precarias en los barrios de emergencia (...)”; además de “Erradicar en los terrenos fiscales o privados ocupados por intrusos, las viviendas precarias, cuya liberación sea de interés público lograr”; y ocupado en “Reubicar a las familias erradicadas...”, entre otras atribuciones de la misma índole<sup>46</sup>.

Los residentes de la villa de Bajo Saladillo fueron desalojados con la intervención de funcionarios municipales. Según el relato de los habitantes del Bajo Saladillo, la operatoria de la erradicación se sofisticó con el despliegue del dispositivo legal. Unos días antes del traslado al barrio “Las Flores”, una abogada de la Municipalidad compelió a los vecinos a firmar un documento que certificaba su conformidad con el traslado. Este hecho no restó violencia a la erradicación, donde la población fue trasladada junto a sus casas desarmadas a terrenos baldíos del barrio Las Flores. En el destino, no había infraestructura urbana de ningún tipo. Asimismo, con los traslados de la población de la villa y el cierre de la escuela de Bajo Saladillo, las maestras junto al establecimiento fueron compelidas a trasladarse a una infraestructura más humilde en el barrio Las Flores. Así, la escuela sería el centro de la nueva parroquia Virgen de Itatí que también resultó relocalizada junto a la población villera. Según los testimonios, aún con la aparente legitimidad en el acto de la erradicación, la presión autoritaria del ejército era tan grande que los vecinos temían ser perseguidos si no se iban. A pesar de la variedad de mecanismos en la operatoria de erradicación, también se buscó generar otro espacio de relocalización que gravitó sobre el futuro de la trama barrial.

Al restablecerse las garantías constitucionales, parte de la población erradicada regresó a Saladillo y la villa en el bajo volvió a conformarse. El efecto más notorio

<sup>45</sup> Ordenanza Municipal 2.740, 27/11/1980.

<sup>46</sup> Ordenanza Municipal 2.740, 27/11/1980.

de la obra vial dictatorial no fue el desplazamiento de la población villera, sino la fragmentación de la trama urbana barrial. El “Acceso Sur al Puerto” desarticuló la traza urbana del borde sur y la conexión con el barrio Saladillo.

## Conclusiones

El presente artículo se ha propuesto analizar la vigencia del Plan Regulador Rosario (1968) como dispositivo articulador de la modernización urbana, principalmente vial, de la costanera sur y norte de la ciudad de Rosario entre las dos últimas dictaduras (1966-1983). Asimismo, en el Plan se identifican ciertos argumentos que justificaban la erradicación de las villas miseria que ocupaban el espacio de la ribera, destinado a las mencionadas obras. Contemplando que el período se encontró atravesado por un particular clima político, donde se alternaron gobiernos militares y civiles, se evidencia la persistencia de las ideas de la planificación desarrollista como horizonte de sentido para la modernización de la ciudad. El Plan Regulador fue ideado por los expertos desarrollistas, pero se sancionó durante la autodenominada “Revolución Argentina” (1968). Y si bien el gobierno local de la última dictadura militar explicó las obras viales en el pragmatismo de ejecutarlas sin un plan, se ha evidenciado la prevalencia de la transformación de la ribera como un objetivo de la modernización urbana que atraviesa todo el período. En este sentido, los usos de la violencia sobre las villas y la población que ocupaban esos espacios costeros, se justificó en los desplazamientos forzados realizados en pos de las intervenciones urbanas de la última dictadura. Aun con desajustes temporales y diferentes políticas de intervención sobre ese espacio urbano, la modernización vial delineada por el Plan Regulador (1968) se plasmó, parcialmente y de modo autoritario, con la ejecución de las mencionadas obras viales y las erradicaciones de villas.

El conjunto de argumentos acerca de la erradicación de las villas miseria prevaleció en el imaginario autoritario de ambas dictaduras entre los expertos y los políticos que las consideraban como un obstáculo retardatario de la modernización urbana. Dentro de esa evaluación, el diagnóstico demográfico de la PGR con relación a las villas de emergencia visualizó el crecimiento de los barrios de emergencia y problematizó su distribución espacial de sobre la costanera, principalmente las villas del cordón suroeste. Si bien estas villas no parecen interponerse en el camino de los planificadores que gestionaron el Plan Regulador para la PGR, se percibe en los informes de los expertos la identificación del gran problema urbano y social que significaba la existencia y emplazamiento de estos barrios. En efecto, el Plan Regulador contemplaba con la delimitación de sus Centros Urbanos Habitacionales y el CAEVE, una aparente solución a este problema urbano. Por ello, las políticas habitacionales y los entes de viviendas locales, el SPV y el DPVyU, se enfocaron en la construcción de complejos de viviendas que compensaran las futuras erradicación. Los conjuntos de vivienda del Barrio Las Flores y los URs del Barrio Grandoli evidencian, por lo menos, las intenciones de abordar con soluciones habitacionales las erradicaciones de las villas miseria durante la dictadura de la “Revolución Argentina”.

Los conjuntos habitacionales no dejaron de construirse, ni en el Barrio Grandoli, ni en el barrio Las Flores, durante la última dictadura. Sin embargo, las erradicaciones de las villas miseria que ocupaban el espacio de la ribera donde se construyó el “Acceso Sur al Puerto” y el “Acceso Norte-Paseo Ribereño” se ejecutaron de modo forzado y violento. En la costanera norte, la urgencia de “acondicionar” el Estadio de Rosario Central y sus alrededores para la Copa Mundial de Fútbol Argentina '78 implicaron los desalojos de pescadores y sus puestos en el espacio circundantes. Asimismo, el avance de la primera etapa del Paseo Ribereño provocó las violentas intervenciones sobre la población de la villa próxima al balneario “La Florida”, donde el ejército destruyó viviendas. Cabe destacar, por un lado, la ausencia casi total del “Acceso Norte-Paseo Ribereño”, más allá de las consideraciones del Plan Regulador y el PGR, y el gran avance de esta obra durante la última dictadura. Por otro lado, la no reubicación de la población de villa La Florida, o su traslado forzoso a algún borde urbano, parece ampararse en actividad pesquera de su población, y la vuelta a los ranchos isleros, que se encontraba completamente identificada en los relevamientos de las villas.

La construcción del “Acceso Sur-Puerto Rosario”, el traslado del puerto y la construcción de la autopista, también presentes en el Plan Regulador, implicaron un proceso más largo y el traslado de más población villera concentrada en el “el cordón de villas sudeste”. Sin embargo, en el caso trabajado, el Bajo Saladillo (último eslabón del cordón), los terrenos baldíos del Barrio Las Flores fueron el lugar predestinado para la erradicación forzosa de la población y sus viviendas. La recuperación de este espacio como destinatario de población villera por el gobierno local de la última dictadura reforzaba la funcionalidad que le había otorgado el Plan Regulador como “Centro de Alojamiento para Erradicados de los Barrios de Emergencia”. Asimismo, el cambio de rol del SPV como ente mediador y legitimador de las erradicaciones demuestra el alcance de la última dictadura al articular dispositivos autoritarios destinados a la población civil, en este caso las villas. Por ello, se subraya la relevancia de los traslados forzosos de esta población villera y la destrucción de su lugar en la ciudad que se ejecuta con la construcción de las mencionadas obras de infraestructura para la modernización de la ciudad en la última dictadura.

### Fuentes

Areces, N., Roncoroni, G. & Ossana, E. (1972). “Las villas miseria de Rosario”. *Polémica*, 62 (CEAL).

Expedientes Terminados Honorable Concejo Deliberante, (1958-1966)

*El país en la noticia* (diciembre 1977-julio 1978).

*La Tribuna* (1976-1983).

Plan Regulador Rosario (1968).

Villas de emergencia. Informe básico de fotointerpretación área-mosaico 1968 y mosaico complementario 1964 - Ciudad de Rosario. Comisión especial Decreto 37.401 de la intendencia municipal. Documento n.º 4. Rosario: UNR.

“ROSARIO 2001: cuando mañana es hoy”. *BOOM*, 9, año I, mayo 1969.

“Villas de emergencia: el cinturón de la miseria”. *BOOM*, 7, año I, marzo 1969.  
 Revista *Summa* (agosto de 1970), 28.  
 Revista *Vivienda* (1978-1981).

### Referencias bibliográficas

- Águila, G. (2008). *Dictadura, represión y sociedad en Rosario (1976/1983). Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura.* Buenos Aires: Prometeo.
- Águila, G. (2014) “Disciplinamiento, control social y ‘acción psicológica’ en la dictadura argentina. Una mirada a escala local: Rosario, 1976-1981”. *Revista Binacional Brasil-Argentina*, 3(1). ISSN: 2316-1205.
- Águila, G. (2019) “El régimen militar ente la represión y el consenso. Intendencia del Capitan Cristiani y las asociaciones vecinales. Rosario 1976-1981”. *Anuario IESH*, 34(1), 123-144. ISSN: 0326-9671, ISSN-e: 2524-9339.
- Ansaldi, M. D., Corea, M., Pla, L. (1971). “Análisis preliminar de la estructura física del Área Metropolitana de Rosario”. *Cuaderno N° 9 de PGR*. Publicado por la sección de prensa y desarrollo Dpto. Promoción y Desarrollo, Rosario.
- Cáceres, S. & Salgado, M. (2009). Políticas para el hábitat social y su vinculación al desarrollo urbano de Rosario. Referencia a los modelos económicos de las últimas décadas, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Ballent, A. (2014). “Instituciones y planes, del Banco Hipotecario nacional al fondo nacional de vivienda”. En Liernur, F. & Ballent, A. (comps.), *La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 285-318.
- Colombo, P. (2018). “El espacio de confrontación”. *Espacios de desaparición. Vivir e imaginar los lugares de la violencia estatal (Tucumán 1975-1983)*, Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 53-82.
- Cristía, M. & Rofman, A. (1971). “Formación de la estructura económica regional”. *Cuaderno N° 3*. Rosario, Argentina: Prensa y Difusión.
- De Riz, L. (2000). *La política del suspenso 1966/1976*. Buenos Aires: Paidós.
- Equipo para el Estudio de la Vivienda (EPEV). (1991). *Vivienda financiada por el Estado en Rosario 1920-1989*. Rosario: CERIDER- CONICET, Editorial UNR, TOMO I, 1.
- Galimberti, C. (2015). *La reinención del río. Procesos de transformación en la Ribera de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina*. Rosario: Facultad de Arquitectura, Diseño y Planeamiento, UNR, Tesis Doctorales.
- Gomes, G. (2018). “Política habitacional y el saber de los expertos en el nuevo orden de la Argentina “moderna”. *Revista Clepsidra*, 5(10), 16-35. ISSN-e: 2362-2075.
- Gorelik, A. (2022). *La ciudad Latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lefebvre, H. (2014). “El espacio social”. En *La producción del espacio*, Madrid: Capitán Swing Libros. (Trabajo original publicado en 1974), pp. 92-125.

- Liernur, F & Ballent, A. (2014). “El ‘problema de la vivienda’ en Buenos Aires y las ‘villas miseria’”. En Liernur, F. & Ballent, A. (comps.), *La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 319-346.
- Mongsfeld, O. (1971). “Evolución histórica del área de la Prefectura del Gran Rosario”. *Cuaderno N° 7 de PGR*. Publicado por la sección de prensa y desarrollo Dpto. Promoción y Desarrollo, Rosario.
- Neiburg, F. & Plotkin, M. (2004). *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1991/2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano* (2ª Ed.). Buenos Aires: Universidad de Tres de Febrero.
- Petruzzi, S. y Sonzogni, E. (1971) “Análisis preliminar de los aspectos sociales del Área Metropolitana de Rosario”. *Cuaderno N° de 12 de PGR*. Publicado por la sección de prensa y desarrollo Dpto. Promoción y Desarrollo, Rosario.
- Rodríguez, M. C. (2005). *Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudica y su población residente en la ciudad de Rosario (Argentina)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Roldán, D. (2007a). “Historia cultural de la ciudades e historia de los imaginarios urbanos. Argentina y América Latina”. En Fernández, S. (comp.), *Mas allá del territorio. La historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones*, (pp. 109-136). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Roldán, D. (2007b). “La espontaneidad regulada. Fútbol, autoritarismo y nación en Argentina ’78. Una mirada desde los márgenes”. *Prohistoria*, 11, pp. 125-147. ISSN-e: 1851-9504.
- Roldán, D., Pascual, C. & Vera, P. (2015). “El espacio público urbano como concepto y materialidad. Propuestas, intervenciones y debates en Rosario”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 13, 19-35. <https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetosdigitales/7858/03-vera-esc13-2016.pdf>
- Salamanca Villamizar, C. & Colombo, P. (2018). “Introducción. Derivas de la desposesión espacial: las villas en el centro de las políticas autoritarias” en “Erradicación de villas, resistencia popular y regimenes autoritarios en América Latina”. *Revista Clepsidra*, 5 (10), 6-15. ISSN-e: 2362-2075.
- Van Poepelen, C. (2005). “Las transformaciones urbanas en la ciudad de Rosario durante la última dictadura militar”. *Revista Historia Regional - Sección Historia*. 23, 195-207. ISSN: 0329-8213.
- Vera, P. Ferneti, G. & Salamanca, C. (2021). “Villa La Sexta. Desalojos, resistencia, y memorias espacializadas de la última dictadura cívico-militar”. En Snitcofsky, V., Camelli, E. & Massidda, A. (comps.), *Villas en Dictadura. Córdoba, Rosario y Buenos Aires*. Córdoba: Café de Ciudades.

