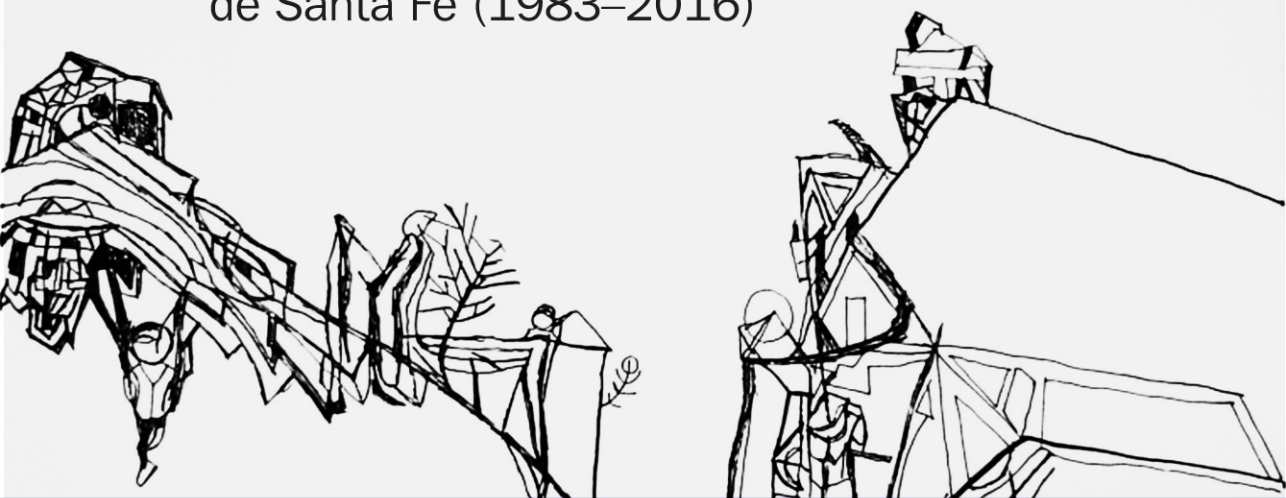


Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales

La política social en la ciudad
de Santa Fe (1983–2016)



Daniela Soldano (Directora)

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

Rector

Enrique Mammarella

Secretario de Planeamiento

Institucional y Académico

Miguel Irigoyen

Decano Facultad de Ciencias

Jurídicas y Sociales

Javier Aga



Consejo Asesor

Colección Ciencia y Tecnología

Graciela Barranco

Ana María Canal

Miguel Irigoyen

Gustavo Ribero

Luis Quevedo

Ivana Tosti

Alejandro R. Trombert

Dirección editorial

Ivana Tosti

Coordinación editorial

María Alejandra Sedrán

Coordinación diseño

Alina Hill

Coordinación comercial

José Díaz

Corrección

Laura Prati

Diagramación interior y tapa

Analía Drago

© Ediciones UNL, 2021.

—

Sugerencias y comentarios

editorial@unl.edu.ar

www.unl.edu.ar/editorial

Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales : la política social en la ciudad de Santa Fe, 1983—2016 / Daniela Soldano ... [et al.] ; director Daniela Soldano. – 1a ed – Santa Fe : Ediciones UNL, 2021.
Libro digital, PDF – (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-749-316-0

1. Santa Fe . 2. Política Social. 3. Sociología Política. I. Soldano, Daniela II. Soldano, Daniela, dir.
CDD 320

© Tamara Beltramino, Diego Beretta, María Valeria Berros, Matías Bustamante, Silvina Fernández, Soledad García Conde, Joaquín Gorrochategui, Viviana Marucci, Sofía Marzioni, Rita Masi, Emilia Mosso, Pedro Núñez, María Josefina Paviotti, Guillermo Ríos, Candelaria Sánchez, María Silvia Serra, Daniela Soldano, Estefanía Szupiany, 2021.



Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales

La política social en la ciudad
de Santa Fe (1983–2016)

Daniela Soldano
(Directora)

Tamara Beltramino
Diego Beretta
María Valeria Berros
Matías Bustamante
Silvina Fernández
Soledad García Conde
Joaquín Gorrochategui
Viviana Marucci
Sofía Marzioni

Rita Masi
Emilia Mosso
Pedro Núñez
María Josefina Paviotti
Guillermo Ríos
Candelaria Sánchez
María Silvia Serra
Daniela Soldano
Estefanía Szupiany

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Índice

INTRODUCCIÓN / 9

Daniela Soldano

Hoja de ruta / 13

Referencias bibliográficas / 18

Capítulo 1

MOMENTOS Y PROCESOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL NIVEL SUBNACIONAL.

LA CIUDAD DE SANTA FE (1983–2016) / 20

Daniela Soldano y Diego Beretta

Introducción / 20

Itinerarios, palabras y arquitecturas institucionales del bienestar / 22

Los antecedentes: de la Revolución Argentina a la dictadura militar de 1976 / 24

La política social en la restauración democrática / 31

La asistencialización de la política social en los años 1990 / 37

Crisis social, inundación y fin del gobierno peronista / 42

El escenario del nuevo siglo en Santa Fe: la política social del Frente

Progresista Cívico y Social / 50

Reflexiones finales / 57

Referencias bibliográficas / 59

Capítulo 2

LA POLÍTICA ASISTENCIAL Y DE ACCIÓN SOCIAL DIRECTA / 62

Rita Masi y Candelaria Sánchez

Introducción / 62

La política de asistencia en el retorno a la democracia / 62

Las transformaciones en el campo de la asistencia: focalización territorial
y nuevos actores / 67

La crisis del nuevo milenio. Los programas de transferencias condicionadas
de ingresos / 75

La nueva arena política provincial y las políticas sociales / 79

Nuevos aires: políticas locales en revisión. La gestión del gobierno de la
ciudad en el primer período socialista / 82

Reflexiones finales / 86

Referencias bibliográficas / 89

Capítulo 3

LA PLANIFICACIÓN DEL ESPACIO RESIDENCIAL: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT / 90

Emilia Mosso y Estefanía Szupiany

Introducción / 90

La dinámica urbana santafesina / 90

La planificación urbana santafesina / 96

Primeras propuestas urbanísticas / 97

El enfoque tradicional de la planificación urbana en Santa Fe / 98

Hacia una planificación urbana estratégica / 101

Políticas de vivienda y hábitat / 105

El acceso al suelo urbano / 105

El acceso a la vivienda / 110

El mejoramiento urbano integral / 114

Recapitulación / 118

Referencias bibliográficas / 120

Capítulo 4

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MATERIA DE RIESGO HÍDRICO / 123

Tamara Beltramino y María Valeria Berros

Introducción / 123

Una narrativa de los hechos: las inundaciones de Santa Fe en los años 2003 y 2007 / 123

2003: la inundación más trágica de la historia santafesina / 124

2007: una ciudad asolada por la lluvia / 127

La productividad política de los desastres / 130

La etapa previa: los antecedentes de políticas públicas del gobierno local para gestionar las inundaciones (1999–2003) / 131

El tratamiento del problema durante la gestión entre desastres (2003–2007) / 134

La gestión posterior al desastre de 2007: la atención a los riesgos hídricos como eje de gobierno / 140

Conclusiones / 142

Referencias bibliográficas / 144

Capítulo 5

LAS POLÍTICAS SANITARIAS / 145

Joaquín Gorrochategui

Introducción / 145

La salud entre la herencia dictatorial y la impotencia democrática / 146

La democracia entre la ruptura política y la continuidad de las políticas / 150
La salud en la década de 1990: entre la retirada estatal
y la modernización sectorial / 157
Nuevos expertos para una nueva política / 160
«Me atravesaba un río, me atravesaba» / 163
La era progresista y su modelo de salud / 166
A modo de conclusión / 171
Referencias bibliográficas / 172

Capítulo 6

LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS / 174

Guillermo Ríos y María Silvia Serra

Introducción / 174
Democratizar / 175
Compensar / 180
Incluir / 184
Conclusiones / 191
Referencias bibliográficas / 194

Capítulo 7

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ / 196

Silvina Fernández

Introducción / 196
Antecedentes: el complejo tutelar santafesino / 198
Las tendencias familiaristas de la década de 1990 / 203
La niñez focalizada. Las tendencias programáticas en la década
de 2000 / 207
La protección de los derechos de la infancia. Las tendencias territorializadas
en la década de 2010 / 214
En síntesis / 219
Referencias bibliográficas / 222

Capítulo 8

LAS POLÍTICAS DE INFANCIA. UNA APROXIMACIÓN A LOS JARDINES MATERNALES MUNICIPALES / 225

María Josefina Paviotti

Introducción / 225
Primeros pasos en políticas de infancia en el nivel local / 226
2007: un cambio de perfil en las políticas sociales de primera infancia / 231
Funcionamiento y organización de los Jardines Maternales Municipales / 236
Las políticas municipales de infancia desde una visión comparada / 239

Comentarios finales / 245
Referencias bibliográficas / 248

Capítulo 9

LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES / 249

Diego Beretta y Pedro Núñez

Presentación / 249
Preludios de las políticas de juventud / 250
De los legados del peronismo a la juventud movilizada / 250
Dictadura militar y transición democrática / 254
Los primeros trazos de políticas de juventud / 256
El desarrollo de las políticas de juventud a nivel local / 258
La juventud en clave de exclusión y apatía / 260
La institucionalidad joven / 264
La perspectiva joven / 268
Reflexiones finales / 275
Referencias bibliográficas / 277

Capítulo 10

LAS POLÍTICAS DE VEJEZ / 281

Sofía Marzioni

Presentación / 281
Antecedentes y acciones pioneras de asistencia y protección social a las personas mayores / 282
Los inicios del itinerario de las políticas de vejez: el desarrollo de la seguridad social y la institucionalización de la asistencia social en el Estado / 284
Estrategias provinciales de protección. La creación del Departamento de la Ancianidad. Las décadas de 1970 y 1980 / 285
El objetivo de «asistir al viejo en su necesidad»: las instituciones provinciales de larga estancia / 287
La aparición de nuevos actores en el escenario local y el quiebre del paradigma asilar. Las décadas de 1990 y 2000 / 288
Cambios conceptuales e institucionales en el gobierno provincial en torno a la cuestión de la vejez: la Dirección Provincial de Adultos Mayores / 293
La cuestión de la vejez gana peso en la agenda política subnacional: desarrollos institucionales y normativos, desde la década de 2010 / 296
Comentarios de cierre / 299
Referencias bibliográficas / 302

Capítulo 11

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS SANTAFESINOS / 303

Soledad García Conde y Sofía Marzioni

Introducción / 303

La ciudad de Santa Fe: tendencias demográficas y de urbanización / 304

Tipos de hogares, composición familiar y características de sus miembros / 308

Situación socioeconómica de las familias santafesinas / 310

A modo de cierre / 318

Referencias bibliográficas / 320

Capítulo 12

**LA GESTIÓN SOCIAL LOCAL DESDE EL ARCHIVO. UNA MIRADA PANORÁMICA
DEL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA FE ENTRE 1983 Y 2015 / 322**

Diego Beretta y Matías Bustamante

El Concejo Municipal / 323

Corpus empírico y clasificación / 324

La agenda del Concejo Municipal desde el archivo / 327

La cuestión social en la agenda legislativa local / 332

Reflexiones finales / 337

Referencias bibliográficas / 339

Capítulo 13

**LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SANTAFESINA Y SU RELACIÓN CON EL
ESTADO (1983–2003) / 340**

Viviana Marucci

Introducción / 340

Breve caracterización de las OSC bajo estudio / 342

Recuperando trayectorias: las OSC en la década de 1980 / 345

Las OSC en la década de 1990 / 353

Las organizaciones sociales entre la crisis de 2001 y la gran inundación
de 2003 / 367

Reflexiones finales / 373

Referencias bibliográficas / 374

ANEXO / 375

Línea de tiempo. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016) / 376

Cuadro 1. Síntesis del Capítulo 2 / 377

Cuadro 2. Síntesis del Capítulo 3 / 379

Cuadro 3. Síntesis del Capítulo 4 / 383

Cuadro 4. Síntesis del Capítulo 8 / 387

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES / 389

Capítulo 3

La planificación del espacio residencial: políticas de vivienda y hábitat

Emilia Mosso y Estefanía Szupiany

Introducción

El presente capítulo analiza las políticas vinculadas a la producción de la vivienda y el hábitat en la ciudad de Santa Fe desde la década de 1980 a la actualidad, centrando la mirada en aquellos sectores urbanos más desfavorecidos en términos socioespaciales. Para ello, luego de realizar una breve descripción de la dinámica urbana de la ciudad en el período que se aborda, examina dos instancias centrales en el proceso de construcción del espacio residencial santafesino: por un lado, la etapa de planificación e ideación de dichas políticas, condensada en diferentes documentos urbanísticos; por el otro, el momento de la acción y puesta en marcha de esas políticas, traducido en programas, planes y proyectos específicos y en la implementación de cambios normativos. Finalmente, se realiza una recapitulación de ambas instancias con el objetivo de construir una mirada integral acerca de las políticas urbanas dirigidas al espacio residencial santafesino en las últimas tres décadas.¹

La dinámica urbana santafesina

A principios de la década de 1980, la ciudad de Santa Fe fue testigo de dos importantes fenómenos: uno urbano y otro natural. Por un lado, se llevó a cabo la construcción de una serie de conjuntos de viviendas de alta densidad a partir del financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), lo que dio origen a partes diferenciadas dentro de la mancha urbana. Por otro, derivada de su condición fluvial, Santa Fe sufrió graves inundaciones en los años 1982, 1983 y 1986, las que no solo produjeron daños materiales significa-

1 En este capítulo no se pretende realizar una exposición exhaustiva de las políticas urbanas vinculadas al espacio residencial de la ciudad de Santa Fe; por el contrario, se propone abrir la discusión y sentar las bases para futuras indagaciones y/o profundizaciones. Asimismo, parte de la temática abordada aquí ha sido estudiada por las autoras en sus respectivas tesis doctorales y trabajos relacionados; en relación con las políticas de vivienda y hábitat (Mosso, 2019a, 2019b y 2019c) y con las políticas de planificación urbana (Szupiany, 2018, 2019).

tivos, sino que también pusieron en evidencia la fragilidad de todo el sistema urbano–ambiental, fuertemente modificado a partir de la acción antrópica.

Asimismo, como anticipó la Introducción de este libro, al igual que otras ciudades argentinas, Santa Fe había comenzado a experimentar una expansión de la mancha urbana, consolidada por su función como capital del Estado provincial y «como un importante centro proveedor de servicios comerciales, médico–asistenciales, educativos y financieros para una amplia zona de influencia» (Gioria, 2009:92). Dicho crecimiento no solo se ramificó a través de los distintos corredores que hoy integran el Gran Santa Fe —comprendido por las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte, Santo Tomás y Sauce Viejo al suroeste, San José del Rincón y Arroyo Leyes al este—. Al mismo tiempo, la ciudad continuó con su tendencia de expansión sobre las tierras —en muchos casos, fiscales— ubicadas al oeste y al norte del casco histórico, y por lo general en áreas bajas, con riesgo hídrico, y desprovistas de una infraestructura de servicios adecuada.

Luego de las inundaciones ocurridas en la década de 1980 y de otra crecida de gran magnitud que experimentó el Paraná en el año 1992, se iniciaron importantes obras de infraestructura que fueron convirtiendo a Santa Fe en una ciudad «anillada», dado que estas defensas no se ubicaron solo en los distintos bordes de la ciudad central —sobre las tierras bajas a la vera del Salado— sino también en el área de expansión sobre el valle de inundación del Paraná.

En efecto, gracias al financiamiento externo del que gozaba el país por esos años, el gobierno provincial planteó soluciones integrales a través del Programa de Rehabilitación para la Emergencia de las Inundaciones (PREI) financiado por el Banco Mundial (BIRF) (Paoli y Schreider, 2000). En este marco, la ciudad de Santa Fe comenzó a expandirse hacia el este de su mancha urbana a partir de la construcción de defensas contra inundaciones en el barrio FONAVI de El Pozo, en los distritos de Alto Verde y La Guardia, y fundamentalmente, a partir de la ejecución a ambos lados de la Ruta Provincial N° 1 del anillo de protección para San José del Rincón y Colastiné Norte. Asimismo, entre las obras realizadas a partir de dicho financiamiento, se incluyó la reconstrucción completa de la avenida Costanera sobre la laguna Setúbal, reforzando la calidad ambiental y el carácter identitario que ese espacio posee para los santafesinos desde principios del siglo xx. Por otra parte, se puso en ejecución un vasto sistema de terraplenes de defensa hídrica en el borde oeste de la ciudad, en coincidencia con los tramos restantes de la Avenida Circunvalación de Santa Fe. Todas estas obras ofrecieron condiciones de relativa seguridad a grandes extensiones de suelo urbano que, hasta ese momento, eran ocupadas por las aguas del río Paraná y del río Salado durante cada una de las crecientes que estos cursos de agua experimentaban de manera sucesiva. A su vez, esto favo-

reció la ocupación de esos terrenos y la consecuente extensión de la mancha urbana (Figura 1).

Esta expansión se tradujo en una reconfiguración administrativa del territorio de la ciudad de Santa Fe, con el nacimiento de dos nuevas comunas en la zona de la Costa: la de Arroyo Leyes —creada en el año 1990 por la ley provincial 10513— y la de San José del Rincón —creada en el año 1991 por la ley provincial 10723—. Como consecuencia de ello, la superficie del municipio de Santa Fe se redujo a una superficie total de 26.800 ha, de las cuales solo 5860 resultan urbanizables, ya que las otras 21 000 —es decir, el 78,2 % del total— están conformadas por ríos, islas, lagunas y bañados (Gioria, 2009). Condición fluvial que no solo afecta el esquema de crecimiento de la ciudad, sino también el valor del escaso suelo disponible.

Por su parte, la inversión inmobiliaria privada dio lugar a distintos fenómenos urbanos: por un lado, la expansión del mercado de los edificios en altura produjo un aumento en la densidad del área central y pericentral de la ciudad (Martínez, 2016), aunque sin modificaciones sustanciales de la imagen urbana. Por otra parte, se produjo la creciente conversión de las tierras ubicadas al norte de la mancha urbana ya existente, antes destinadas a la horticultura, y que fueron poco a poco anexadas a la ciudad a partir de diferentes loteos, dando origen a una ciudad más expandida y fragmentada, de carácter extensivo y discontinuo. En tercer lugar, se dio inicio a la construcción y paulatina consolidación de diversos *countries*; urbanizaciones cerradas en conexión directa con las principales vías de acceso a la ciudad, sobre todo ubicados en los márgenes de la autopista Santa Fe–Rosario (Nardelli y Szupiany, 2017). Finalmente, se produjo la expansión suburbana de la ciudad hacia el este, precisamente en el distrito de La Costa, en los terrenos ahora protegidos por las defensas hídricas. Las viviendas construidas en esta área —de alto valor ambiental y paisajístico— serán primero destinadas a la recreación, como casas de fin de semana, aunque diversos factores harán que su ocupación comience a ser, cada vez en mayor medida, de uso permanente (Figura 1).

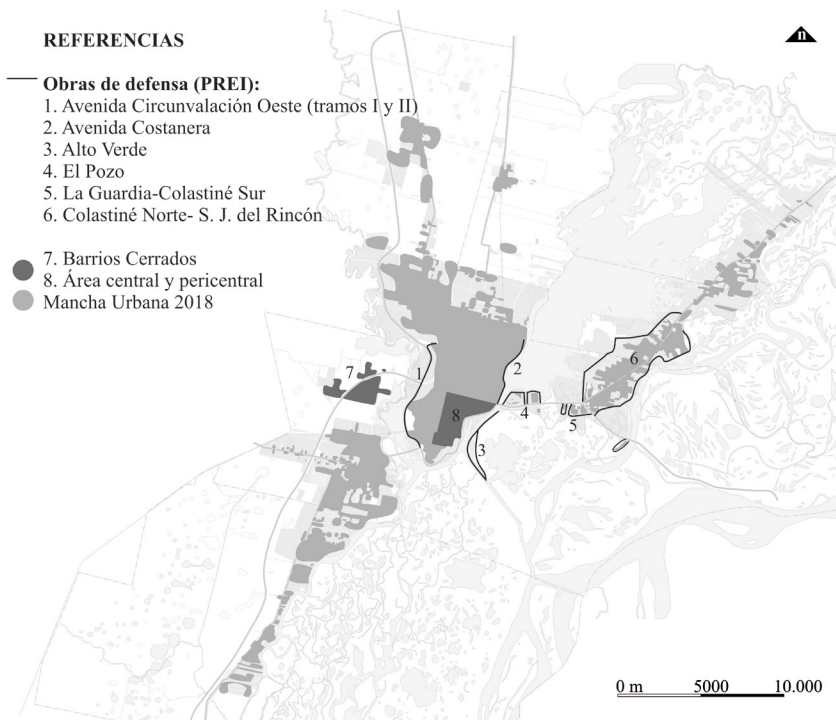


Figura 1: Dinámica urbana del Gran Santa Fe en las últimas décadas.

Cabe señalar que todos estos procesos se dieron bajo un marco normativo muy frágil y en consonancia con el nuevo modelo que se había impuesto en la Argentina, es decir, en un contexto político en el que el descrédito de la acción del Estado era directamente proporcional a la confianza que infundía el discurso neoliberal, el cual alcanzó un carácter hegemónico durante la década de 1990. Como consecuencia de ello, pudo observarse una declinación de los modelos de planificación urbana, los cuales intentaron ser contrarrestados por diversos intentos de planificación estratégica que, sin embargo, no fueron capaces de establecer ejes de desarrollo precisos para la ciudad de Santa Fe.

Además de las obras hídricas y de infraestructura, las inversiones públicas de los años noventa se orientaron hacia la construcción de algunos equipamientos de relevancia: el nuevo Hospital de Niños —un establecimiento pediátrico de alta complejidad— y la reconstrucción del emblemático Puente Colgante, reinaugurado a fines del año 2002. No obstante, ya en una invariable histórica de la ciudad, la atención prestada a las obras de reforma y renovación de la costanera sobre la laguna Setúbal —inauguradas en la segunda mitad de la década de 1990— y a las defensas hídricas construidas sobre el borde este de

la ciudad —incluida el área del distrito de La Costa— se contrapusieron a la desidia que los diversos Gobiernos provinciales y municipales manifestaron por completar las obras de defensa sobre el borde oeste. Como consecuencia de esa inacción —tal como se desarrollará en el Capítulo 4 de este libro— el 29 de abril del año 2003 las aguas del río Salado ingresaron por la zona del Hipódromo, anegando un tercio de la ciudad central y produciendo el peor acontecimiento hídrico del que Santa Fe tenga memoria, con más de 100 000 evacuados y un número oficial de 29 fallecidos.

Desde el punto de vista demográfico, considerando las estadísticas provistas tanto por los censos nacionales realizados entre 1980 y 2010 como por la estimación de población llevada adelante por el Instituto Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Santa Fe (IPEC–Santa Fe), puede verificarse que el área de expansión urbana que comprende a las actuales ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo y San José del Rincón, y a las comunas de Monte Vera, Sauce Viejo y Arroyo Leyes, experimentó un crecimiento del 54,6 % entre 1980 y 2018, pasando de 354 886 habitantes a un número estimado de 548 664. De igual manera, puede verificarse que la tasa de crecimiento general ha venido desacelerándose en forma paulatina, pasando del 23,2 % en el período 1970–1980 a un valor estimado del 7,3 % para el período 2010–2018 (Figura 2).

En términos más específicos, puede observarse una tendencia de expansión muy similar en Santa Fe —la ciudad central del aglomerado— que ha experimentado un crecimiento porcentual muy inferior al del resto de las localidades que componen el Gran Santa Fe: un 38,2 % entre 1980 y 2018. El índice evidencia una sostenida caída a lo largo del tiempo, pues pasó del 19,1 % en el período 1970–1980 al 6,1 % entre 2010 y 2018. Este fenómeno —que también se repite en el Área Metropolitana de Rosario— responde a diversos factores:

La búsqueda de mejores condiciones de habitabilidad y paisajísticas en zonas menos densas, favorecidas por la red de movilidad y próximas a la ciudad central. A esta situación se le agrega el incremento de los valores inmobiliarios en el área central, lo que ha facilitado la oferta de nuevas formas de asentamientos, «barrios abiertos» dispersos en el territorio suburbano que se suman a la ya existencia de barrios cerrados. (Martínez De San Vicente *et al.*, 2013:4)

Además, como se ha mencionado más arriba, la condición fluvial de Santa Fe, junto a la escasa disponibilidad de tierras urbanizables en su jurisdicción, ha conducido a los habitantes a buscar opciones en la periferia y en el resto de las localidades que componen el Gran Santa Fe. Esta dinámica derivó en el surgimiento de nuevas centralidades sobre los ejes de expansión y en la consolidación de procesos de suburbanización. Un proceso que se inició bajo la

hegemonía del neoliberalismo —con el boom de los *countries*, la desregulación del mercado, la especulación inmobiliaria y el consecuente incremento del valor de la tierra y las viviendas en áreas centrales— pero que ha continuado consolidándose durante los últimos años. Sobre todo, a partir del impulso del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr), que fue lanzado en junio de 2012 mediante el decreto nacional 902. El programa proponía resolver el creciente déficit de vivienda que experimentaba la población argentina, sobre todo en la franja de la clase media, a través de créditos hipotecarios para personas que poseyeran o no un terreno apto, como también a partir de la edificación de desarrollos urbanísticos con el objetivo de alcanzar un total de 400 000 viviendas nuevas en 4 años. A partir de 2013, el programa también incluyó una línea de crédito destinada a la refacción, terminación y/o ampliación de una vivienda ya existente. Todos los préstamos fueron realizados a través del Banco Hipotecario y, además de la Anses, involucraron al Ministerio de Economía (MECON) y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que aportó los terrenos fiscales en el que se edificaron los desarrollos urbanísticos.

Como contrapartida, la urbanización se extendió al mismo tiempo hacia el oeste y norte de la ciudad, sobre tierras fiscales o tierras precarizadas ganadas a los bañados del río Salado. Sus protagonistas fueron familias empobrecidas que residían en condiciones precarias respecto de la tenencia de la vivienda y del suelo, desprovistas de equipamientos, infraestructuras y servicios habitacionales. Según los análisis de Gioria (2009), a inicios de la década de 1970 el 41,6 % de la población santafesina residía al oeste de calle Urquiza y hacia el norte de la ciudad, y un 50,8 % a principios de 1980, consolidándose el noroeste como uno de los sectores con mayor expansión de la marcha urbana. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 1991, el 53,1 % de la población total residía hacia el oeste y noroeste. En este marco, mientras que la población total se incrementó en 92 092 habitantes en el período 1970–1991, el incremento de la población que residía al oeste de calle Urquiza fue de 78 657 habitantes. Puede observarse que entre las décadas de 1970–1980 se verificó una mayor ocupación de suelo vacante sobre la franja oeste por parte de población empobrecida y en precarias condiciones ambientales, infraestructurales y de servicios.

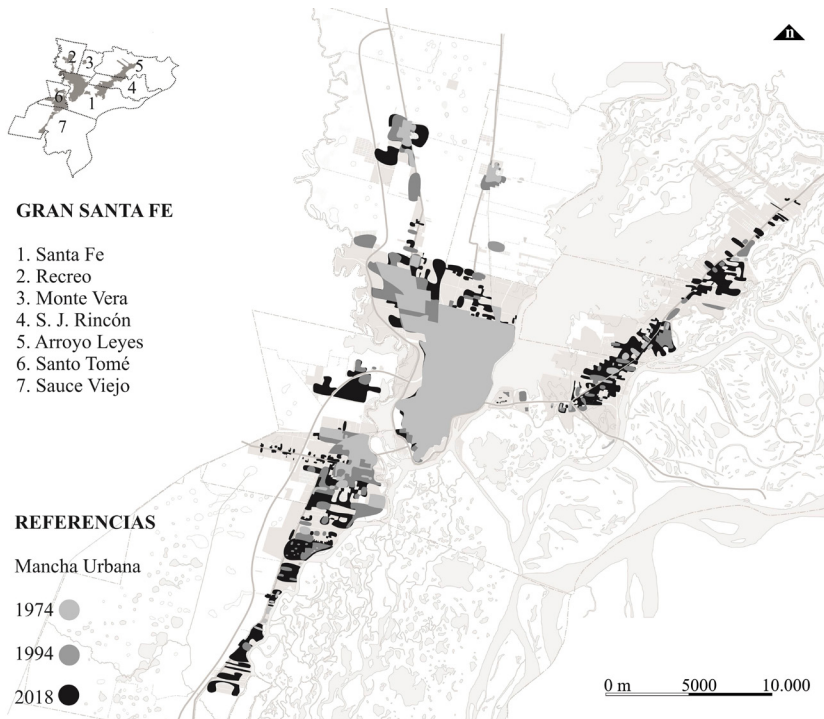


Figura 2: Evolución de la mancha urbana del Gran Santa Fe en las últimas décadas.

La planificación urbana santafesina

Analizar una problemática urbana específica —en este caso, las políticas de vivienda y hábitat— a partir de los documentos y planes urbanísticos ideados en un contexto determinado implica comprender los fundamentos que subyacen a la construcción del entorno urbano en momentos específicos del proceso de urbanización. La ciudad de Santa Fe carece de una tradición urbanística que permita realizar una lectura directa entre el plan y la acción. En efecto, la mayor parte de las propuestas planteadas históricamente quedaron tan solo reflejadas en esbozos imprecisos y sin alcanzar la instancia jurídica–normativa. No obstante, es posible ensayar un análisis de la relación entre las propuestas vinculadas al hábitat y la vivienda en cada uno de aquellos documentos y su influencia en la definición de políticas concretas, haciendo foco en las ideas vinculadas al espacio residencial más vulnerable en términos físicos y sociales.

Primeras propuestas urbanísticas

Entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se confeccionaron los primeros planes urbanos para la ciudad de Santa Fe, al tiempo que el avance de las teorías urbanísticas desarrolladas en el contexto internacional comenzó a resonar en distintas ciudades argentinas. En el año 1889, el intendente Juan Arzeno introdujo un conjunto de proyectos de ordenanzas² a fin de organizar con cierta sistematicidad el área urbanizada, haciéndose evidentes las ideas higienistas surgidas en el ámbito europeo tras el avance de la ciudad industrial. Las propuestas allí esbozadas asignaron una gran importancia a las espigas circulatorias —materializadas en una red de avenidas y boulevards— en tanto elementos ordenadores e impulsores de la expansión urbana. La problemática habitacional aún no es planteada, y solo es tratada en relación con el crecimiento de la planta urbana a través del proyecto de cierre de la ronda de boulevards: hacia el norte, la ciudad estaría delimitada por el Boulevard Gálvez y hacia el oeste, crecería hasta el Boulevard Gobernador Zavalla.

Algunos años más tarde, en 1910, el intendente Edmundo Rosas presentó una nueva propuesta de estructuración general de la ciudad, incorporando ideas del movimiento norteamericano de la *City Beautiful*. Dichas propuestas volvieron a jerarquizar la organización de la planta urbana a partir de una red de avenidas —ortogonales y diagonales— y esta vez, incorporando la ubicación estratégica de parques urbanos en tanto elementos estructuradores del plan. La voluntad estética del trazado y el embellecimiento de la ciudad postergaron el tratamiento de la temática habitacional, considerando que hacia la primera década del siglo XX la extensión de la planta urbana hacia el oeste ya representaba la tendencia dominante. Fue allí donde comenzó a verificarse una incipiente formación de sectores urbanos aislados y desarticulados respecto del resto de la ciudad.

El tercer documento urbanístico corresponde al Plan de Urbanización de 1927, presentado ante el Concejo Deliberante por el concejal Julio Cabal, pero cuya limitada documentación mantiene incierta su autoría. El plan consistía en un conjunto de iniciativas dirigidas a regular el desarrollo urbano en términos estrictamente funcionales y estéticos. En efecto, a partir de criterios distributivos y de zonificación, un grupo de propuestas abogaban por la localización de barrios tipo jardín y de nuevos espacios verdes sobre el borde de la laguna Setúbal, mientras que la previsión del área industrial, los grandes

2 Los distintos proyectos de ordenanzas fueron presentados aisladamente, sin configurar un plan general para la ciudad. Sin embargo, afirma Collado (2007:179), las diversas propuestas pueden ser leídas de manera articulada dada su proximidad cronológica y la repetida voluntad por sistematizar el área urbanizada, marcar los límites y estructurar la periferia.

contenedores, los cuarteles y barrios obreros fueron planteados hacia el borde oeste y sudoeste, en las proximidades del río Salado. El espacio residencial era concebido a partir de barrios claramente definidos y diferenciados: «barrios parque», «barrios obreros» y «barrios de diversiones», sentando las bases de un ideal fuertemente segregado, tanto espacial como socialmente. Asimismo, los «barrios obreros» estarían destinados a aquellos trabajadores con escasas capacidades de pago. Sin embargo, como señala Collado (2007:369), el plan no planteaba las modalidades de gestión de los mismos ni el tipo de vivienda popular, temas que se estaban desarrollando en el país desde la década anterior.

En 1947, casi 20 años más tarde de la publicación del Plan de Urbanización, se presentó el Plan Regulador de la ciudad de Santa Fe por intermedio del Instituto Argentino de Urbanismo y el arquitecto y urbanista Miguel Roca. En el marco de una perspectiva higienista, las propuestas del plan se focalizaron en el ordenamiento del espacio público, en la sistematización del transporte y en el control del crecimiento urbano. Para ello, nuevamente y con mayor énfasis, la zonificación y la separación de actividades constituyó el criterio fundamental en el plan de ordenación funcional, donde los terrenos baldíos ganados a los bañados del río Salado volvieron a ser considerados ventajosos para la localización de la zona industrial. El tratamiento de la temática habitacional se redujo a la distribución del *zoning* según tipos de barrios: «barrios-jardines», «barrios tipo A y B», «Zonas R1, R2, R3, R4, R5» y «barrio obrero», profundizando las ideas segregacionistas del plan anterior.

El enfoque tradicional de la planificación urbana en Santa Fe

Luego de estas primeras propuestas urbanísticas —cuyos planteos no alcanzaron la instancia normativa— en 1980 fue aprobado el Plan Director para la ciudad de Santa Fe mediante ordenanza municipal 7871. Dicho plan fue el resultado de un proceso de planificación urbana iniciado en la década anterior, con el objetivo de estudiar sistemática y globalmente la ciudad e implementar medidas sobre aquellos aspectos más urgentes. En virtud de ello, en 1966 se creó la primera oficina local en materia de ordenamiento urbano: la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Santa Fe. Aunque tardíamente, los postulados del Plan del 80 intentaron alinearse a los conceptos de «planificación integrada» y de «región» que emergieron en la disciplina urbanística a partir de la segunda posguerra (Rausch, 2010). Principalmente, se lleva a cabo a través de una propuesta que desalienta la centralidad dominante en la ciudad y promueve la ocupación de sectores periféricos: el albardón costero

—La Guardia, Colastiné y San José del Rincón— y el sector oeste de la ciudad. Posteriormente, en el marco de los fundamentos del plan, se aprobó el Reglamento de Zonificación vigente desde 1986 al año 2010.

El documento del plan se estructuró en dos partes. La primera destinada al «Análisis y Diagnóstico» de la situación que caracterizaba a la ciudad y la segunda a la «Propuesta o Plan Director». Con referencia a la temática habitacional, el diagnóstico presentaba los siguientes datos censales para el año 1980: de un total de 86 860 unidades, 6949 correspondían a «viviendas inaptas —por hacinamiento y/o obsolescencia—» y 8687 a «ranchos», es decir, un 8 % y 10 % respectivamente. Estas 15 636 unidades, por lo tanto, constituían el déficit habitacional más agudo, cuyos valores de habitabilidad referían no solo a la vivienda en sí sino también a las condiciones urbanas inmediatas, como el equipamiento social y la infraestructura de servicios. Asimismo, y en función del plano general de usos del suelo en la ciudad —Plano N° 10 del Plan Director— estas unidades se concentraban en «sectores residenciales de densidad baja», localizados hacia el norte, el noroeste y suroeste de la ciudad; donde la baja ocupación parcelaria, la escasez de servicios de infraestructura, el nivel deficitario de equipamiento urbano, la ausencia de calles pavimentadas y el bajo standard de construcción, constituían las principales características. La distribución de estos sectores quedó representada en el Plano N° 20 del Plan Director, donde se verifica la mayor concentración de estas condiciones hacia el oeste y norte de la ciudad (Figura 3). Por otra parte, en el mismo diagnóstico se hace referencia a dos líneas de financiamiento, impulsadas desde la década anterior, en materia de vivienda. Se trata, en primer lugar, del FONAVI, materializado en la ejecución de tres importantes planes de vivienda en los siguientes barrios: Las Flores, con 1306 unidades; El Pozo, con 1476 unidades y Centenario, con 1289 unidades. En segundo lugar, se señala la acción municipal a partir de la creación de la Dirección de Vivienda Municipal, dirigida a ejecutar obras orientadas a los sectores de menores ingresos y a erradicar villas de emergencia. Hasta la fecha de publicación del Plan Director, las obras ejecutadas por esta repartición municipal sumaban un total de 663 viviendas en los barrios: San Lorenzo, 175; Dorrego, 109; Barranquitas Oeste, 108; Yapeyú, 105; Sáenz Peña, 26; Pro-Adelanto Barranquitas, 16; Ciudadela Norte, 49; Villa Yapeyú, 75; y 200 módulos habitacionales en Barranquitas Oeste, los que consistían en dos habitaciones con retrete sanitario.

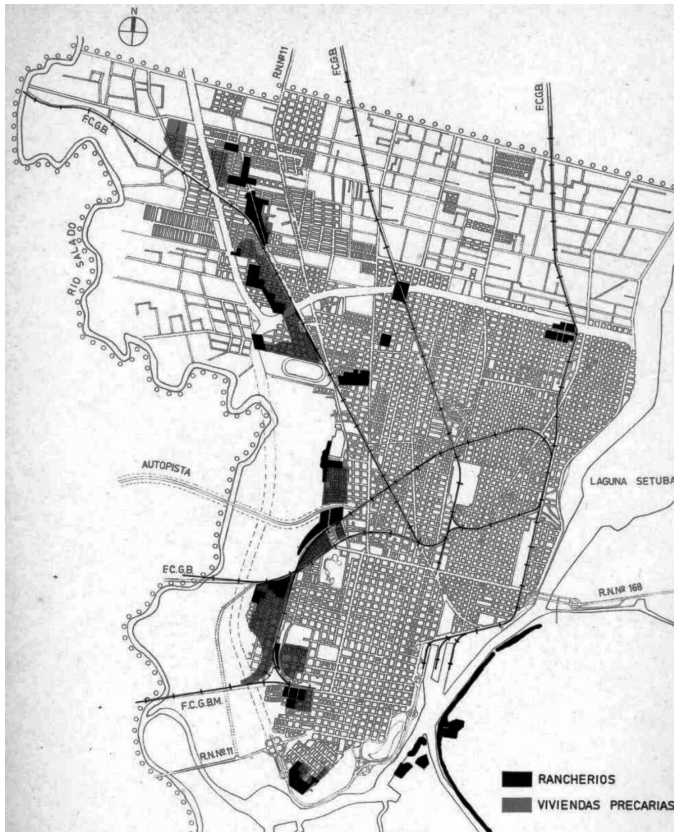


Figura 3. Localización de áreas marginadas (Plano N° 20)

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1980). Plan Director Ciudad de Santa Fe. Ordenanza N° 7871. Santa Fe: Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Secretaría de Obras Públicas.

En la segunda parte del documento destinada a la «Propuesta» y, particularmente, entre los Planes Estructurales de Desarrollo y Propuestas Particulares, quedan planteadas los objetivos de las políticas de vivienda con la ejecución de 823 unidades distribuidas en distintos barrios de la ciudad: Villa Yapeyú, 125; San José, 100; Sáenz Peña, 66; Sarmiento, 32; Villa Yapeyú Oeste, 500. Se preveía la ejecución de estos planes a través de la operatoria FONAVI, previa donación de terrenos municipales a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVU), encargada de la construcción de viviendas. El proyecto de cada uno de estos planes contemplaba la ejecución de viviendas de dos y tres dormitorios, como también la realización de las obras de infraestructura —pavimento, red de agua corriente, alumbrado público y red eléctrica domiciliaria—, y obras de parquización, veredas y arbolado. A pesar de su

voluntad integradora, el Plan del 80 abordó la problemática habitacional solo de manera parcial, eludiendo estrategias y normativas para la ordenación del suelo, fundamentalmente, en aquellos «sectores residenciales de densidad baja». Tal es el caso de las viviendas que ocuparon los terrenos anegadizos a lo largo del borde oeste de la ciudad, donde la resolución de los conflictos se redujo a la ejecución de infraestructuras de terraplenes. Si se observa la dinámica de crecimiento entre las décadas de 1970 y 1980, casi el 85 % del aumento poblacional se localiza al oeste de calle Urquiza (Gioria, 2009). Como se dijo anteriormente, esta nueva masa migratoria —en su mayoría de bajos recursos económicos— se instaló en suelos fiscales anegadizos de manera espontánea y bajo ningún marco regulatorio de ordenamiento.

Hacia una planificación urbana estratégica

El cambio de siglo trajo consigo algunas redefiniciones respecto al modo de pensar las ciudades, esta vez, incorporando instancias participativas y comunitarias en el proceso de planeamiento. En sintonía con los avances desarrollados en el contexto internacional comenzaron a imponerse en el ámbito local los métodos de la planificación estratégica, traducidos en la propuesta de implementación del Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI. No obstante, el plan no llegó a ser elaborado, quedando tan solo reflejado en el documento del Diagnóstico Participativo presentado en noviembre de 2002. En el mismo, se expuso una matriz DAFO —Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades— en función de cinco ejes temáticos, a saber: integración regional, económico-productivo, Estado y gestión pública, urbano-ambiental y socioinstitucional. La problemática habitacional fue planteada en el marco de este último eje, donde se hizo un especial hincapié en la franja noroeste de la ciudad por ser el sector urbano que concentra los mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Luego de la catástrofe hídrica del año 2003, la administración municipal propuso vincular su gestión urbana con el sistema científico-académico de la ciudad, a fin de elaborar propuestas que sirvan de base para reconstruir a Santa Fe. Como resultado de dicha articulación, en el año 2004 se firmó el «Convenio de Asistencia Técnica Plan Urbano Santa Fe» entre la Municipalidad de Santa Fe y el Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia (PROCIPE), este último conformado por docentes investigadores de la Universidad Nacional del Litoral, la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Católica de Santa Fe, el Instituto Nacional del Agua, el Centro Regional de Investigación y Desarrollo y la Universidad Nacional de Rosario. De dicho convenio resultó el Diagnóstico Expositivo

—publicado en el año 2005 y dirigido a actualizar el Diagnóstico Participativo anterior— con una nueva visión de la ciudad orientada hacia la problemática de la vulnerabilidad, tanto hídrica y pluvial como socioeconómica.

A partir de la información proporcionada en este último diagnóstico se formuló el primer plan para la ciudad de Santa Fe bajo la perspectiva de la gestión urbana estratégica. El documento fue titulado «Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano» y presentado en el mes de mayo de 2007. Con el objetivo general de «avanzar hacia una Santa Fe más sostenible, más equitativa y más segura», aquellas cuestiones planteadas en el Diagnóstico Expositivo fueron traducidas en diez líneas de acción, a saber: incentivo a la inversión y diversificación en actividades productivas urbanas, gestión ambiental sostenible, urbanización en condiciones seguras, promoción de la multipolaridad urbana, integración entre los distintos sectores urbanos, equilibrio en la distribución de servicios y equipamientos públicos, reordenamiento del área central, ampliación y valorización de los espacios públicos abiertos, incorporación de equipamientos e infraestructuras de escala metropolitana y protección y valorización del patrimonio histórico y cultural. A pesar de su grado de avance, el plan no alcanzó la instancia jurídica–normativa.

Tras la asunción de una nueva gestión municipal en 2007, a cargo del Frente Progresista Cívico y Social, se puso en marcha el Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, con el objetivo de articular las políticas estratégicas del Gobierno con la ciudadanía y sus instituciones. El mismo fue presentado por el intendente Mario Barletta en la inauguración de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal, el 6 de marzo de 2008. Las bases del Plan de Desarrollo se estructuraron en cinco ejes: 1. Estado y Gobierno local; 2. Planeamiento Urbano Ambiental; 3. Producción, Empleo y Crecimiento Económico; 4. Educación, Ciencia y Cultura; 5. Inclusión Social. En el marco del segundo eje —dirigido a construir «una ciudad configurada urbanística y ambientalmente, producto de planificaciones y proyectos inteligentes, con visión multidimensional, sustentable y de amplia aceptación social» (Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, 2008:9)— surgió el Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe y publicado en el año 2009. La función de este nuevo plan consistía en «territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo, las lógicas de radicación de viviendas y actividades económicas y las más diversas propuestas de crecimiento de la ciudad, buscando consenso entre los actores sobre la prioridad, factibilidad y trascendencia de las mismas» (Plan Urbano Santa Fe Ciudad, 2009:9).

En referencia a la temática habitacional que aquí interesa indagar, el Plan Urbano retomó una de las seis políticas planteadas en el eje 2 —Planeamiento Urbano Ambiental— del Plan de Desarrollo, particularmente, aquella dirigida

a «promover la concreción de planes de vivienda de interés social, basados en una concepción del hábitat como espacio social de construcción de ciudadanía que reconoce derechos básicos de la población y políticas reales de desarrollo equitativo de la ciudad» (Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, 2008:12).

Asimismo, el Plan Urbano se organizó en ocho programas de acción: 1. Escala Metropolitana; 2. Infraestructura y Servicios; 3. Ambiente y Vulnerabilidad; 4. Distritos, Centralidades y Equipamientos; 5. Gestión de Tierras y Gestión Edilicia; 6. Ambientes Urbanos y Barrios Característicos; 7. Espacios Verdes y Espacios Libres; 8. Patrimonio Arquitectónico, Urbano, Ambiental y Cultural. El desarrollo de cada uno de estos programas suponía: la formulación de proyectos particulares de escala urbana, de sector o edilicia, la revisión o generación de normativa y la realización de estudios de tipo analíticos, diagnósticos y prospectivos que fundamenten proyectos y normas. Particularmente, la temática habitacional se desarrolló en el quinto programa destinado a la gestión de tierras y edilicia, donde, entre las acciones allí contempladas, se preveía la articulación con programas relativos al hábitat, como el caso del Plan Mejor Vivir, PROMEBA II, PASE, Plan Federal, entre otros, como así también acciones tendientes al ordenamiento dominial.

Por lo tanto, entre los proyectos que integran el programa Gestión de Tierras y Gestión Edilicia³, se destacan tres de ellos vinculados a la problemática habitacional. El primero corresponde a la «Consolidación de complejos habitacionales y conjuntos de viviendas» dirigido a aquellos planes construidos por el Estado a lo largo del tiempo, desde los grandes complejos y conjuntos de viviendas hasta edificios de propiedad horizontal y unidades individuales por lote. Respecto de este parque habitacional, se propuso un subprograma de monitoreo permanente y, al mismo tiempo, su ordenamiento dominial. Por otra parte, el proyecto comprendía la construcción de nuevas viviendas con financiación estatal, dirigida a sectores sociales con capacidad de ahorro —Plan Federal— como para aquellos sectores que debían ser subsidiados. El segundo proyecto consiste en el «Ordenamiento Dominial», destinado a sectores urbanos afectados por la convergencia de problemáticas sociales y déficit urbano—ambientales. A partir de una acción coordinada entre las áreas de Planeamiento Urbano y Desarrollo Social, se puso en marcha el Plan de Regularización Dominial, en el que se estimó un total aproximado de 6 000

3 El conjunto de proyectos que integran dicho programa son: Caleta Sur, Desarrollo Urbano—Ambiental del Noreste, Consolidación de complejos habitacionales y conjuntos de viviendas, Estación de Pasajeros FFCC Belgrano, Identificación de grandes parcelas urbanas libres, Ordenamiento Dominial, Playones Polideportivos, Mejoramiento del Oeste, Ciudad—Puerto, Edificio del Correo, Molino Marconetti, Parques Ribereños, Parque sobre Av. Almirante Brown, Parque Ernesto Guevara, Parque sobre Av. Moreau de Justo y Parador Playa.

parcelas a regularizar. El tercer proyecto corresponde a un esquema de intervenciones en el barrio Santa Rosa de Lima, en el marco del «Mejoramiento del Oeste», cofinanciadas por el Municipio y el PROMEBA II. El proyecto estaba destinado a lograr una mejor calidad de vida para unas 15 000 personas, a través de una estrategia participativa e integrada.⁴

Finalmente, cabe mencionar que entre las «Ideas Fuerza» del Plan Urbano, es decir, aquellos disparadores o motores de trabajo, dos de ellas se encuentran estrechamente vinculadas a la problemática habitacional. Por un lado, el crecimiento de tipo extensivo hacia el norte, cuyo proceso requiere ser orientado en función del mejor aprovechamiento de uno de los pocos sectores de vacancias de tierras urbanísticamente aptas; por otro, la estabilización del oeste, sector urbano donde se concentra la mayor vulnerabilidad social y ambiental (Figura 4).

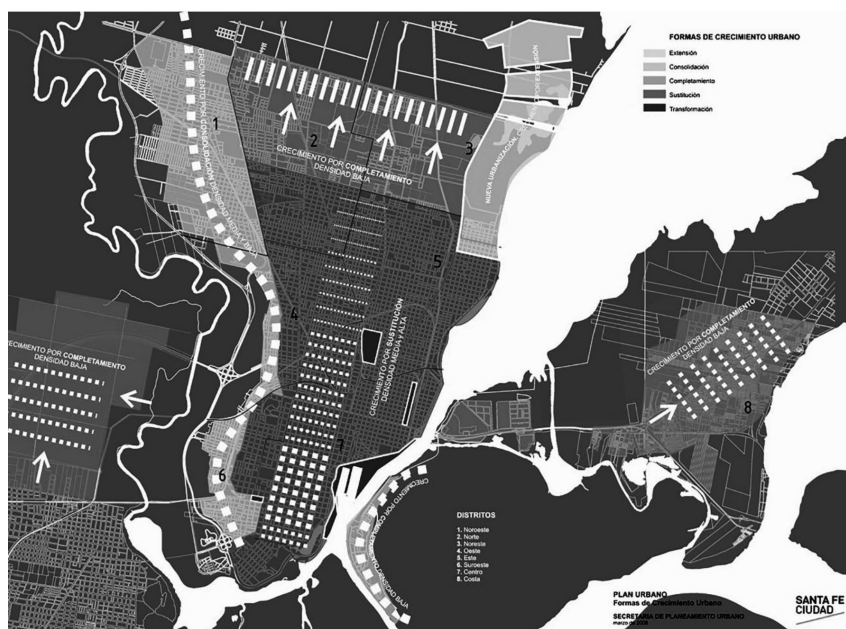


Figura 4. Áreas de desarrollo urbano

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2009). Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Santa Fe.

4 Entre las intervenciones del Proyecto Santa Rosa de Lima se incluyen: regularización de la situación dominial, adecuación de espacios públicos, infraestructura socio-deportiva y cultural, mejoramiento del hábitat, desagües, iluminación, espacios verdes, cruces peatonales y vehiculares, mejorado de la red vial interna, expansión de la red cloacal y de agua segura, mejoramiento de instalaciones domiciliarias, incremento del capital social y humano e iniciativas comunitarias (Plan Urbano Santa Fe Ciudad, 2009: 87).

Políticas de vivienda y hábitat

Realizar una reconstrucción de las políticas urbanas dirigidas, a lo largo de las últimas tres décadas, a la mejora del hábitat residencial para sectores empobrecidos, —en este caso, la ciudad de Santa Fe— implica el reconocimiento de un abanico de escalas territoriales de intervención en contextos sociohabitacionales disímiles. Asimismo, comprende instrumentos y dispositivos de política urbana divergentes emitidos desde diferentes ámbitos institucionales, ideados con el fin de revertir o paliar las problemáticas urbanas detectadas.

Con intenciones de exponer al lector una sucinta reconstrucción de los principales instrumentos de política urbana relevados en el período analizado —sean estos normativos, institucionales, propositivos, proyectuales, de planificación, entre otros— estos se exponen en tres ejes de indagación. El primero abarca a los instrumentos y dispositivos de política urbana orientados a resolver «problemáticas vinculadas con el acceso al suelo urbano» para familias con dificultad de saneamiento y necesidad de legalización del dominio de suelo. El segundo comprende a los instrumentos de política abocados a resolver la «problemática de la obtención/adquisición de una vivienda propia» para familias con dificultad de acceso a la misma. El tercero implica a los instrumentos orientados a la «mejora urbana integral de sectores urbanos» en donde residen familias en condiciones ambientales desfavorables. A modo de síntesis, se presenta una sistematización de dicho relevamiento (Ver Anexo al final del libro).

El acceso al suelo urbano

Durante el período de restauración democrática comenzaron a implementarse, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial, las primeras políticas destinadas a la regularización dominial del suelo. Por aquellos años, el Gobierno de la provincia estaba a cargo del gobernador José María Vernet (1983–1987) y la Municipalidad de Santa Fe estaba liderado por el intendente Camilo Berdat (1983–1987), ambos pertenecientes al partido Justicialista. El Gobierno provincial implementó, a partir de 1985, el Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable —conocido como Plan Lote— en las ciudades de Santa Fe y Rosario. El objetivo del mismo estaba dirigido a la regularización dominial de lotes de dominio estatal —en su mayoría provincial, pero también municipal— como también de dominio privado; donde residían familias en condiciones precarias y en situaciones irregulares respecto de la tenencia del suelo, al menos desde los años 60. En la ciudad de Santa Fe,

la primera acción del Plan Lote consistió en un relevamiento social y cartográfico realizado en el año 1985, el cual fue retomado y actualizado diez años más tarde en 1995. Debido a que los destinatarios del Plan correspondían a familias empobrecidas con escasa o nula capacidad de pago, se estableció un valor fiscal inferior a los precios establecidos por el mercado inmobiliario. Dicho valor era determinado por la Junta Central de Valuaciones del Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe, a través de dos tipos de operatorias implementadas en función del dominio origen del suelo.⁵ Posteriormente, en el 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se lanzó el Programa Nacional Arraigo —aprobado por decreto 835/2004— destinado a aquella población que se encontraba residiendo en lotes con condiciones precarias de tenencia, exclusivamente de dominio fiscal.⁶

Sin embargo, una de las normativas más representativas a nivel nacional en materia de regularización dominial fue sancionada en el año 1994 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación, bajo la presidencia justicialista de Carlos Menem. Se trata de la ley nacional 24374 de Inmuebles, Regularización Dominial.⁷ Destinada a la regularización dominial del suelo en sectores urbanos precarizados, esta ley estableció un régimen para aquellos ocupantes de inmuebles urbanos que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con causa lícita y anterioridad al 1º de enero del año 1992. En efecto, la ley instrumentalizó la usucapión en tanto modo de adquirir la propiedad del suelo tras su uso y la apropiación, siempre y cuando el destino principal sea el de casa habitación única y permanente. Asimismo, la ley estableció la gratuidad para los beneficiarios del régimen en todos los actos y procedimientos implicados: «En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de jurisdicción nacional, provincial o municipal» (ley nacional 24374, art. 3).

5 En el caso de las tierras de dominio municipal se realizaron convenios entre la Municipalidad y la DPVyU. Para las tierras de dominio privado se instrumentalizaron dos leyes de expropiación: la ley provincial 9982 de expropiación de inmuebles ubicados en las ciudades de Santa Fe y Rosario para lotear entre sus actuales ocupantes —Plan Lote— y la ley 10076 de expropiación de inmuebles en Santa Fe y Rosario ubicados en villas de emergencia. Ambas leyes se originaron a partir del Plan Lote y fueron sancionadas en 1986 por el Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe.

6 Con objetivos similares al plan anteriormente mencionado, es decir, regular la tenencia de suelo por parte de familias en condiciones precarias y en situaciones irregulares, el programa dispuso la creación de un registro denominado Banco Social de Tierras, ejecutado a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. A partir de este registro se buscó disponer de información sobre inmuebles pertenecientes al Estado Nacional que pudiesen verse afectados para fines sociales.

7 También conocida como ley Pierrí, al ser impulsada por el exdiputado justicialista Alberto Pierrí.

Acorde a ello, se estableció un sistema de financiamiento nacional a partir de una contribución única del 1 % del valor fiscal del inmueble a cargo de los futuros poseedores.

Desde 1994 hasta 2009, mediante la aplicación de esta ley en la provincia de Santa Fe, fueron otorgadas 200 escrituras a través del Programa de Regularización Dominial. Esta situación fue actualizada a partir del decreto 1178/2009 firmado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El art. 1 de este decreto modificó la anterior normativa, estableciendo la aplicación de la ley para aquellos ocupantes que acrediten la posesión durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009. Desde ese momento, la regularización dominial fue asumida por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la provincia de Santa Fe, en tanto organismo responsable de la aplicación de la ley nacional. Ambos instrumentos serán emitidos a nivel nacional —la ley Inmuebles, Regularización Dominial y el desbloqueo de esta normativa— con adhesión del nivel provincial, lo que posibilitó a partir del año 2009 la operacionalización del Programa de Regularización Dominial a nivel municipal.⁸

Como antesala a la operacionalización de este programa, en 2007 fue realizado el Diagnóstico de Asentamientos Informales. Este relevamiento fue elaborado en forma conjunta por aparatos municipales y organizaciones sociales de base territorial —entre ellas, el Movimiento los Sin Techo (MLST) y la Asociación Civil CANOA— y comprendió información de distintas fuentes.⁹ El mismo consistió en la elaboración de un registro sobre la localización de los hogares con condiciones precarias de tenencia, distinguiendo diferentes tipos de dominio: fiscal —propiedad de dominio municipal, provincial o municipal— y/o privados. Esto constituyó un antecedente cartográfico a la localización de familias que presentan condiciones precarias de tenencia en el dominio del suelo en donde residían, permi-

8 Desde mediados de la década de 1980, el estado provincial fue el organismo abocado a la cartera de programas correspondientes a la regularización dominial del suelo en la ciudad de Santa Fe, continuando esta labor hasta la mitad de la década de 1990 con la adhesión de la provincia a la ley Pierrí. No obstante, será a partir de la instrumentalización del Programa de Regularización Dominial a nivel municipal, durante la intendencia del radical Mario Barletta, el quiebre que posibilitará la instrumentalización de la regularización de amplio alcance en la ciudad. Este ciclo, que estará orientado a programas vinculados a la legalización del suelo, posteriormente será prescindido por el socialismo a nivel provincial a inicios de la década de 2010, como veremos más adelante.

9 Entre las fuentes de información se mencionan datos del Censo 2001, de la Encuesta permanente de Hogares, el Informe final del PROCIFE, de ONG de la ciudad de Santa Fe, de la Secretarías de Planeamiento Urbano y de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad de Santa Fe, bases de datos nacionales, provinciales y locales, bases legales, artículos en medios periodísticos, entre otras (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011).

tiendo «caracterizar tipologías de asentamientos y su inserción en la trama urbana» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:8) y reuniendo información hasta ese entonces dispersa.¹⁰ De acuerdo a este diagnóstico, más de 15 000 familias en situación de vulnerabilidad social no poseían la titularidad del suelo en donde residían y otras 1000 familias estaban asentadas en áreas de riesgo hídrico. Esta situación se extendía a más de 50 barrios localizados en el oeste, norte y el sector costero y reunía a una población de 70 000 personas. Esto representaba que un 20 % del total de la población de la capital santafesina residía para ese entonces en condiciones de tenencia precaria. De esta cifra, 10 000 familias se encontraban asentadas sobre terrenos de dominio municipal (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011).

El programa de regularización fue implementado desde la Subsecretaría de Hábitat y Vivienda de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe por la ordenanza 11631 de Legalización Masiva de la Tenencia de la Tierra. Su objetivo principal fue la regularización dominial de suelo fiscal y privado para población en condiciones precarias de tenencia del suelo con escasa o nula capacidad de pago, y tuvo como fin «mejorar la calidad de vida y ofrecer mayores oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda a familias en situación de pobreza y marginalidad, que no tenían la titularidad de los terrenos en los que vivían, en la mayoría de los casos por más de treinta años» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:1). En lo específico, el programa dispuso de tres herramientas. La primera consistió en el establecimiento de la gratuidad de los trámites de escrituración para las familias involucradas, a partir de la constitución de un Fondo Especial.¹¹ La segunda fue la incorporación de la Constancia de Ocupación como instrumento intermedio a la entrega traslativa de dominio.¹² La última consistió en la aplicación de un Avalúo Fiscal y Social para el valor de los terrenos a regularizar.

En el año 2011, y sobre la base del Instituto Municipal de la Vivienda, fue creada la Agencia para el Desarrollo Social y Urbano: Santa Fe Hábitat. Esta

10 Su elaboración contempló «la denominación legal o popular, antigüedad, ubicación, tipo de localización, delimitación, calles perimetrales, nomenclatura catastral, cantidad de hogares y parcelas, densidad de población, población con NBI, situación dominial de la tierra, infraestructura urbana —energía eléctrica, alumbrado público, agua potable, red cloacal, desagües, pavimento, recolección de residuos, existencia o no de planos de mensura, subdivisión o loteo, variables ambientales, riesgo hídrico, actividades contaminantes, basurales, aguas servidas en la vía pública, relleno sanitario, cavas, etc.— accesibilidad y conectividad a escala barrial y urbana, equipamientos sociales y comunitarios, etc.» (Agencia Santa Fe Hábitat, 2011:8).

11 El objetivo de este fondo fue la cobertura de los gastos de mensura, subdivisión, loteo y escrituración.

12 Esta constancia tuvo como fin reconocer y acreditar a las familias, por parte del municipio, la posesión de la tierra en donde residían.

agencia, constituida como un ente autárquico municipal, fue creada con la misión de definir políticas y estrategias relacionadas al hábitat en materia de gestión y producción, teniendo como principales objetivos la coordinación, programación y ejecución del programa de regularización dominial. Con la agencia ya en funcionamiento, los resultados alcanzados por el programa (2008–2015) indicaban que en la ciudad 7976 familias se encontraban asentadas sobre suelo de dominio municipal con planos de mensura otorgados por el programa, 2040 familias no disponían de planos de mensura, 1693 familias que se encontraban en la etapa de relevamiento y procesamiento de datos —constatación de ocupación, declaratorias, complementos de expedientes, entre otras— y 2267 familias disponían de resoluciones de escrituración (Agencia Santa Fe Hábitat, 2015). Es decir que, aún relevadas las familias por el programa, en su mayoría continuaban sin la escritura traslativa de dominio.

En síntesis, durante la década de 1980, a través del Plan LOTE, el nivel provincial fue el organismo abocado a la regularización dominial del suelo para familias en condiciones precarias de tenencia. No obstante, a finales de la década del 2000 y a través del Programa de Regularización Dominial, el municipio impulsó un cambio significativo a partir de la implementación de la regularización dominial de amplio alcance. Esta condición fue, en parte, el resultado de lo acontecido a nivel nacional en la década anterior a partir de la Ley Inmuebles, Regularización Dominial. Como se ha visto anteriormente, estas acciones se enmarcaron en el programa Gestión de Tierras y Gestión Edilicia planteado en el Plan Urbano Santa Fe Ciudad del año 2009. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 5.

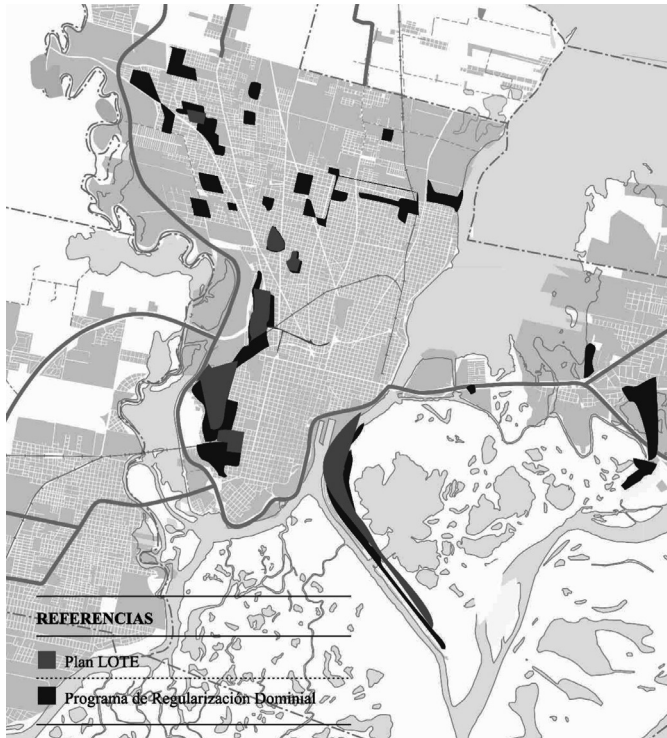


Figura 5. Políticas de acceso al suelo urbano
Fuente: elaboración propia.

El acceso a la vivienda

Entre las políticas orientadas a la adquisición de la vivienda propia para familias con dificultad de acceso a la misma, cabe mencionar, en primer lugar, la construcción de grandes conjuntos habitacionales financiados por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Un número considerable de estos bloques de vivienda social agrupada fueron construidos en el país a través de las leyes nacionales 19929 del año 1972 y 21581 de 1977. El gobierno nacional¹³, mediante la transferencia de fondos a las provincias y la licitación a empresas constructoras privadas del país, puso en práctica un programa cuyo objetivo fue fomentar la producción de viviendas nuevas y completas bajo la modalidad «llave en mano», destinadas a familias carentes de vivienda, pero con cierta capacidad de pago. En la ciudad Santa Fe, a través de la transferencia

13 En el año 1992, mediante la adhesión de la provincia a la ley 24130 de Pacto Federal Argentina, este programa estuvo fiscalizado y planificado por el Consejo Nacional de la Vivienda.

de fondos a la DPVU,¹⁴ fueron tres los conjuntos habitacionales construidos entre la década de 1970 y 1980 mediante la operatoria FONAVI: barrio San Gerónimo —conocido como Centenario¹⁵— el barrio Las Flores I y II¹⁶ y el barrio El Pozo.¹⁷

Por otra parte, un nuevo grupo de políticas habitacionales fue impulsado desde mediados de la década de 2000 mediante el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación. En este marco, en el año 2004 se anunció el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), promoviendo inversiones públicas para la construcción de viviendas a partir de la licitación directa a empresas constructoras privadas. Asimismo, y con el fin de reactivar las obras paralizadas de la operatoria FONAVI, se lanzaron las siguientes líneas nacionales: el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuota Fonavi y el Programa Federal de Reactivación de Obras Fonavi. Por otra parte, se implementaron programas complementarios a PFCV, siendo uno de ellos el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, que contempló el mejoramiento habitacional y la dotación de infraestructura básica para viviendas precarias. En la ciudad de Santa Fe el PFCV estuvo orientado al otorgamiento de viviendas construidas en grandes loteos con infraestructura básica, destinadas a familias carentes de vivienda propia. Para ello, las familias debían inscribirse en el Registro Único de Inscripción Permanente¹⁸ (RUIP), creado en el 2001 a través de la resolución

14 Mención aparte corresponde para el Programa 17, implementado por la DPVU de Santa Fe. El mismo estuvo destinado a población con necesidad habitacional de vivienda y nula capacidad de pago que no reunía las condiciones para acceder a una vivienda FONAVI. A través de la transferencia de fondos provinciales a municipios, comprendió operatorias de mejoramiento de la infraestructura barrial, terminación de viviendas mediante la instalación de núcleos sanitarios, operatorias de regularización dominial y el otorgamiento de crédito para ampliaciones y refacciones de viviendas existentes.

15 FONAVI Centenario se localiza al suroeste de la ciudad en proximidad a la Avenida Circunvalación y el cruce viario a la ciudad de Santo Tomé. Este conjunto de viviendas sociales en monoblocks, diseñado en el año 1978, contó de 12 manzanas cuadradas de 75 metros de lado cada una, agrupadas en torno a un patio central. El proyecto original contempló 1289 viviendas, plazas, juegos infantiles, capillas y centro de salud, entre otros, en una superficie de 86 000 m² cubiertos.

16 FONAVI las Flores I se localiza al noroeste de la ciudad entre la Avenida Peñaloza y la Avenida Blas Parera. Fue inaugurado en el año 1968 y contempló 19 monoblocks, con 6 departamentos en cada uno y 40 viviendas en planta baja, junto a equipamientos comunitarios y espacios verdes comunes. Con una metodología similar a las Flores I, en el año 1982 fue inaugurado FONAVI Las Flores II.

17 FONAVI El Pozo se localiza en la zona de la Costa del municipio de Santa Fe, en proximidad a la Ruta Nacional N° 168. Este plan fue inaugurado en sucesivas etapas entre los años 1988/1989, contempló 14 torres en monoblocks y 20 manzanas, junto a equipamientos comunitarios y espacios verdes comunes, alojados en 600 metros de largo y 400 metros de ancho.

18 Este documento aprobó el Reglamento de Adjudicación, Ocupación y Uso para Programas Habitacionales destinado a familias que no disponían de una vivienda ni suelo propio.

2198 de la DPVU. A través de la licitación a empresas constructoras, fueron aprobados PFCV I (2004) y PFCV II (2005). En la ciudad se construyeron 15 conjuntos, 10 de los cuales contaban con más de 100 unidades, ubicados todos hacia el norte de la ciudad.

Un lugar destacado en materia de producción de viviendas desde la sociedad civil, fue el del Movimiento Los Sin Techo (MLST). Como se trabaja en el Capítulo 12 de este libro, esta organización social religiosa, fundada por el Padre Atilio Rosso, instrumentaliza desde el año 1986 el Programa de Erradicación de Ranchos en barrios empobrecidos de la ciudad. Dicho programa, cuyo fin es una ciudad sin ranchos, se encarga de otorgar módulos habitacionales mínimos por autoconstrucción y ayuda mutua, generar nuevos loteos en zonas precarizadas y, al mismo tiempo, prácticas y servicios asistenciales para aquella población que reside en condiciones extremas de empobrecimiento. Entre ellos, centros de salud, centros de educación, cursos de oficios y capacitación, servicios de copa de leche y comedor, localizados en más de 22 barrios de la ciudad. Entre las diversas fuentes de financiamiento que han participado y subsidiado al MLST desde su fundación, se destacan la cooperación internacional, el aporte de empresas privadas, de organismos estatales en distintos niveles, el aporte de fondos propios, de fundaciones internacionales, fundaciones nacionales y fondos provenientes de otras entidades religiosas (MLST, 2014). Por ejemplo, en el año 1987 el financiamiento otorgado al MLST por la Cooperativa NCIV de Holanda, la Fundación Misereor de Alemania y la Fundación Advenia de Roma para la construcción de 1000 unidades habitacionales por ayuda mutua y esfuerzo propio; y en el año 1993 el financiamiento realizado en forma conjunta por la Provincia de Santa Fe, la Secretaría Desarrollo Social de la Nación y la Unión Europea para la construcción de viviendas.

Según el censo Datos Sociales del Sector Marginado realizado por esta organización en el año 1996, en la ciudad de Santa Fe 1475 familias residían en ranchos en condiciones sociohabitacionales precarias. De un total aproximado de 6000 personas, seis de cada diez miembros eran menores de 12 años y 1607 habitantes eran menores de 5 años. A su vez, se relevó la localización geográfica de dichas familias. El 74 % de las mismas no poseía ningún trámite respecto de su situación dominial, encontrándose asentadas sobre suelo declarado de utilidad pública por organismos provinciales o en propiedad de dominio municipal. Para el año 1999, esta organización registró 915 planes de Erradicación de Ranchos, de los cuales 765 se encontraban cofinanciados con la provincia de Santa Fe, 100 con la Unión Europea y 50 con la Secretaría de Desarrollo de la Nación. Hacia el año 2005 fueron construidos 7247 Planes de Erradicación de Ranchos, 2480 mejoras habitacionales, 1600 unidades sanitarias, 3000 instalaciones domiciliarias de agua potable y 350 cuerdas de

mejorado urbanístico (MLST, 1997). Sin embargo, hacia finales del año 2010 se registra una disminución significativa en la producción de viviendas, que será retomada en la última década a partir de la articulación con niveles estatales.¹⁹

En síntesis, a lo largo de la década de 1980 y a través de la operatoria FONAVI, fue significativa la producción de viviendas en grandes bloques habitacionales emitidas por el gobierno nacional —con financiamiento internacional— para familias con necesidad habitacional. Estas políticas fueron retomadas a mediados de la década de 2000 a partir del Plan Federal de Viviendas, con una modalidad similar a la anterior —es decir, desde el nivel nacional y con financiamiento internacional—. No obstante, en esta oportunidad las viviendas fueron construidas en grandes loteos individuales hacia el norte de la ciudad. Localización que responde a la propuesta de densificación hacia el norte proyectada en el Plan Director de 1980 y retomada en el Plan Urbano Santa Fe Ciudad de 2009. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 6.

19 El dato significativo lo constituye la ley 13126 de expropiación de tierras, conocida como Ley de Expropiación de Terrenos Privados e impulsada por esta organización en el año 2010. Esta normativa buscó regularizar la propiedad del suelo para las familias que se encontraban residiendo en viviendas del Programa Erradicación de Ranchos sobre suelo de dominio privado, aunque no llegó a concretarse.

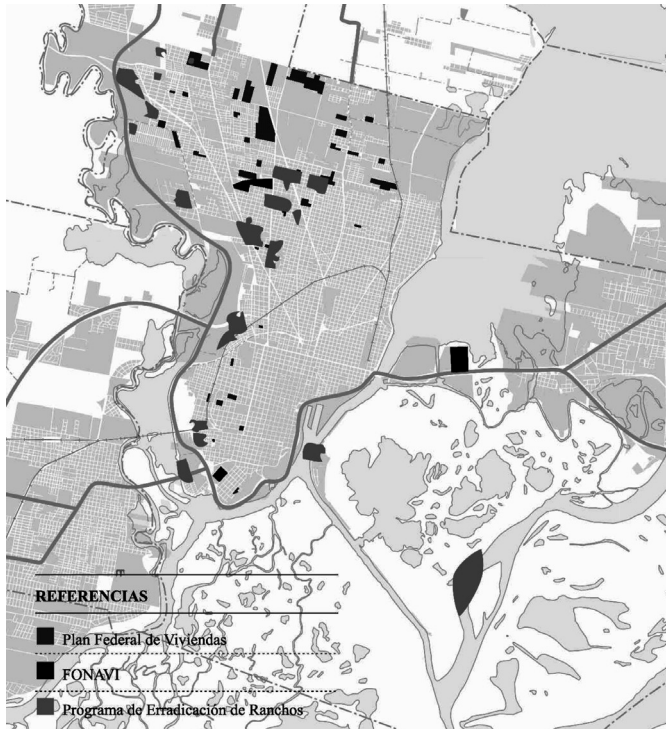


Figura 6. Políticas urbanas de acceso a la vivienda

Fuente: elaboración propia.

El mejoramiento urbano integral

Entre las políticas urbanas enfocadas en la mejora de sectores urbanos precarizados se destaca el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), impulsado a nivel nacional desde el año 1997 y financiado por el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) a través del Contrato de Préstamo 940 Oc/Ar-97. Este programa tiene como principal objetivo el mejoramiento urbano del entorno precarizado a partir de la dotación de obras de infraestructura, servicios, equipamientos, espacios públicos, movilidad residencial, entre otras intervenciones.²⁰ Asimismo, implica la articulación con políticas de construcción de viviendas y de

²⁰ PROMEBA II dispuso cuatro componentes: 1) Legalización de la tenencia de la tierra, 2) Provisión de Infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, 3) Incremento del capital social y humano, 4) Fortalecimiento de la capacidad de gestión, y 5) Administración y supervisión. PROMEBA III elimina el quinto componente, y PROMEBA IV modifica el tercer componente por Desarrollo Comunitario.

regularización dominial. En la ciudad de Santa Fe, PROMEBA I (1997) contempló obras en los barrios Loyola y Abasto; PROMEBA II (2007) y PROMEBA III (2015) en los barrios Santa Rosa de Lima, Estrada y 12 de Octubre y PROMEBA IV (2017) en Santa Rosa de Lima y Villa Oculta.

Vinculada a esta línea, desde el año 2012 se implementaron los Programas Urbanos Integrales (PUI) en la ciudad, mediante el decreto 2424 de Creación Programa Urbano Integral del Oeste y Noreste. Estos programas son considerados mecanismos de gestión e intervención cuyo destino de aplicación son sectores urbanos complejos, signados por carencias físicas y sociales.²¹ En lo discursivo, parten de tres dimensiones: la «física», interviniendo en la construcción y el mejoramiento del espacio social, la movilidad, infraestructuras y equipamientos y construcción de viviendas, entre otras cuestiones; la «social», articulando, vía convenios, el trabajo conjunto entre aparatos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, agencias de cooperación nacionales e internacionales, empresas privadas y la población involucrada; y la «institucional», a partir de discursos vinculados a la descentralización municipal, el territorio, la comunidad y la planeación integrada. Tienen dependencia directa del intendente de la ciudad y son transversales a todas las secretarías municipales,²² siendo dos sectores urbanos implicados. Por un lado, el PUI del Noreste comprende a las familias que residen en los barrios Coronel Dorrego, Nueva Esperanza, Guadalupe Oeste, Guadalupe Noreste y Guadalupe Central, entre otras zonas. Por el otro, el PUI del Oeste abarca a las familias de los barrios Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas.

Mención aparte corresponde la constitución de la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH), creada en el año 2011 a nivel provincial y con carácter ministerial. Este organismo —destacado en la última década en materia de hábitat—²³ fue aprobado con la gobernación del socialista Bonfatti a través de la ley 13240 e instruye cuatro grandes lineamientos²⁴ orientados a dos grupos

21 Los PUI tienen como antecedentes otros programas, buscando «adaptar experiencias exitosas de intervención urbana integral llevadas adelante en Sudamérica» (decreto 2424, 2011:1). Entre ellas, las experiencias de PROMEBA en Argentina y de los PUI en Medellín.

22 En lo particular, los PUI articulan con el Programa de Regularización Dominial del municipio y con el Programa de Erradicación de Ranchos del MLST para la relocalización de familias y su traslado a nuevas viviendas, en sectores urbanos incorporados dentro del programa urbano. Asimismo, el PUI Oeste articula con obras correspondientes al Proyecto de Reserva Natural del Oeste.

23 La SEH se encuentra por sobre la DPVU y las diferentes direcciones, subdirecciones y dependencias que comprenden a la misma. Asimismo, actúa como coordinadora con el nivel local santafesino, en articulación con la Municipalidad de Santa Fe y con la Agencia Santa Fe Hábitat.

24 Estas bases se encuentran reforzadas a partir del proyecto de ley de Uso del Suelo y Hábitat del año 2012. En este documento se promueven, a nivel provincial, una serie de herramientas e instrumentos de gestión social, urbana y fiscal aplicable a municipios y comunas de la provincia.

sociales.²⁵ El primero de los lineamientos refiere al «suelo como eje estratégico», jerarquizando la función social del suelo para familias que no encuentran solución habitacional en el mercado formal (SEH, 2017). Fruto de este encuadre se instrumentalizan dos tipos de operatorias articuladas entre sí: el Banco de Tierras y la Regularización Dominial y Titularización.²⁶ El segundo lineamiento refiere al «hábitat como dinamizador social» y promueve mecanismos que faciliten el acceso a créditos individuales a partir de dos tipos de acciones: el diseño de líneas de asistencia financiera para sectores no asistidos por la banca privada y la implementación de operatorias financieras destinadas a la adquisición de suelo y construcción de viviendas. Desde este andamiaje, se instrumentaron operatorias que involucran la asistencia técnica a la urbanización, la articulación para provisión de lotes con servicios e infraestructura, la construcción y financiamiento de soluciones habitacionales y la asistencia financiera para la adquisición de suelo, urbanización y viviendas, entre otras.

El tercer lineamiento se refiere a la «planificación y la articulación como mecanismos motores» y promueve la participación y articulación entre diversos niveles estatales, organizaciones intermedias, emprendedores privados y la población involucrada. Sobre esta base, se promueven operatorias que involucran acuerdos públicos privados, capacitación en normativa y planeamiento urbano, innovación tipológica, flexibilidad de soluciones, promoción del asociativismo y la autogestión, entre otras. El último lineamiento se refiere a la «gestión del hábitat de modo participativo e inclusivo» y promueve procesos autogestionarios entre la población involucrada, vinculados al diseño y planificación de viviendas que responden a la conceptualización del Prototipo Universal de Vivienda (PUV) en sus diversas variantes.

Entre las principales operatorias ancladas a este marco conceptual se destacan el Programa Mi Tierra, Mi Casa del año 2012, bajo la resolución provincial 153. Su eje refiere al acceso a la población con cierta capacidad de pago a un terreno servido con infraestructuras y servicios básicos, inferiores a los ofertados por el mercado inmobiliario. Actualmente, están inscriptos diversos convenios de gestión asociada de urbanizaciones, formalizados con municipios, comunas y/o entidades intermedias de la sociedad civil de la provincia. Ejemplo de la implementación de este programa en la ciudad de Santa Fe es

25 Por un lado, población empobrecida con escasa o nula capacidad de pago que reside en condiciones precarias de tenencia de la vivienda y del suelo. Por otro lado, población con ingresos medios y medios bajos con cierta capacidad de pago y necesidad de vivienda. Se recomienda ver el Diagnóstico de situación (2018) de la SEH.

26 Este instrumento permite la regularización dominial de inmuebles en los que se emplazan edificios públicos, tierra ociosa o abandonada sobre la que los municipios o comunas ejercen la posesión, y también de regularización de asentamientos en donde las familias habitan hace más de veinte años, por vía de la utilización del principio de la unión de posesiones (SEH, 2017).

el Loteo Esmeralda localizado al norte de la ciudad del año 2011. El mismo tiene un total de 151 lotes concentrados en 7 manzanas y abarca una superficie de 50 576 m².

En síntesis, hacia finales de la década de 1990 —y a través de la línea de financiamiento externo del BID— se implementó el primer programa de mejoramiento barrial en la ciudad, el Programa de Mejoramiento de Barrios, emitido desde el gobierno nacional y en concordancia con lo acontecido en otras ciudades y países de Latinoamérica. Este antecedente fue retomado por el municipio de Santa Fe a inicios de la década de 2010, a través de la implementación de los programas de mejoramiento urbano integrales en sectores urbanos precarizados, conocidos como el Programa Urbano Integral del Oeste y el Programa Urbano Integral del Noreste. Por otra parte, se observa en la última década una importante producción habitacional integrada por el nivel provincial desde diversas líneas, entre ellas, el Programa Mi Tierra, Mi Casa. Una reconstrucción cartográfica de estas políticas se esboza en la Figura 7.

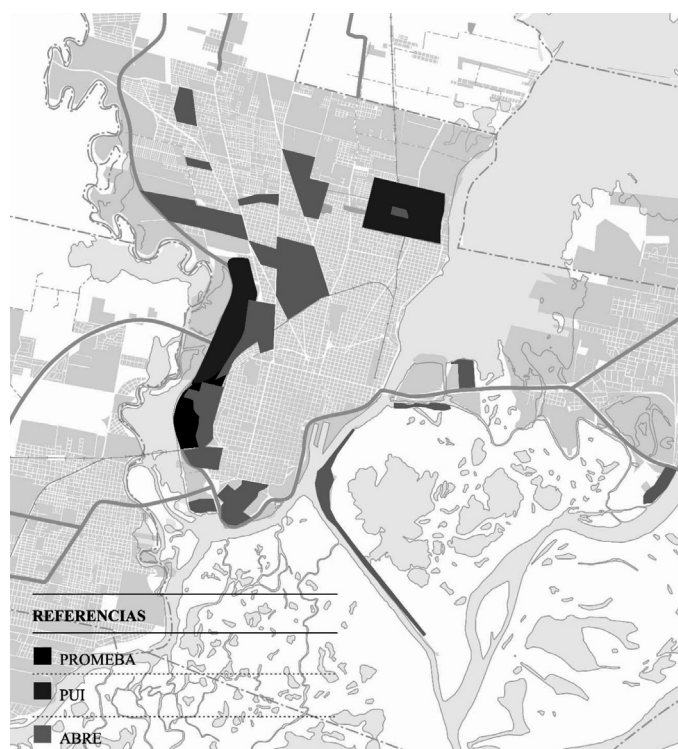


Figura 7. Políticas de mejoramiento urbano integral

Fuente: elaboración propia.

Recapitulación

Revisando lo expuesto hasta aquí, el capítulo se organizó en tres apartados. En el primero de ellos —«Dinámica urbana de la ciudad de Santa Fe»— se ofreció una breve descripción del proceso de transformación espacial que aconteció en la ciudad desde los años ochenta. Los principales cambios suscitados responden a fenómenos de orden natural —inundaciones— y urbano —expansión de la mancha urbana— materializados en la ejecución de defensas hídricas, y en el crecimiento desigual y fragmentado. Esto derivó en procesos de expulsión residencial hacia las localidades vecinas de la ciudad de Santa Fe, por un lado; y hacia el oeste y norte de la ciudad, por el otro, verificando nuevas lógicas en la organización socioespacial que van desde el repliegue de la población empobrecida en zonas urbanas precarizadas al repliegue de ingresos medios y altos en urbanizaciones cerradas.

En el segundo apartado —«La planificación urbana santafesina»— se analizaron las distintas propuestas urbanísticas confeccionadas para la ciudad, prestando una especial atención a los planteos vinculados con el espacio residencial más vulnerable en términos físicos y sociales. Por otra parte, en el tercer apartado, «Políticas de vivienda y hábitat», se expuso una reconstrucción de las políticas urbanas vinculadas al hábitat residencial, dirigida a sectores empobrecidos de la ciudad de Santa Fe a lo largo de las últimas tres décadas. Las mismas se organizaron en tres ejes de indagación: políticas orientadas a resolver problemáticas de acceso al suelo urbano, políticas vinculadas con la obtención y/o adquisición de una vivienda propia, y políticas dirigidas a la mejora urbana integral de sectores urbanos precarizados. Ahora bien, la relación entre ambas instancias vinculadas al espacio residencial —es decir, entre las políticas de planificación urbana y las políticas de vivienda y hábitat— puede esbozar lo siguiente.

Tras las propuestas urbanísticas confeccionadas a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el Plan Director de 1980 se concretó como el primer documento de planificación urbana para la ciudad de Santa Fe con carácter normativo. Durante los primeros veinte años de su vigencia, y hasta el surgimiento de las propuestas con enfoque estratégico, se desarrollaron las siguientes políticas de hábitat y vivienda. Entre las «políticas de acceso al suelo urbano»: los conjuntos habitacionales del Fondo Nacional de la Vivienda (1972–1992), el Programa de Erradicación de Ranchos – MLST (1985) y el Programa 17 (1992); entre las «políticas de vivienda», el Plan Lote (1985) y la ley Inmuebles, Regularización Dominial (1994); y entre las políticas de «mejoramiento integral del hábitat», PROMEBA (1997).

Durante la primera década de los años 2000, momento en el que surgieron nuevas propuestas vinculadas con los enfoques estratégicos de la planificación urbana, se confeccionaron dos estudios de diagnóstico para la ciudad, el Diagnóstico Participativo del 2002 y el Diagnóstico Expositivo de 2005. A partir de este último se confeccionó un nuevo plan para la ciudad titulado Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano. Al mismo tiempo, entre las «políticas de vivienda» se creó el Registro Único de Inscripción Permanente (2001), el Programa Nacional Arraigo (2004), el Plan Federal de Viviendas I y II (2005); y, entre las «políticas de acceso al suelo urbano», el Diagnóstico de Asentamientos Informales (2007).

A partir del año 2007, en el marco de las transformaciones impulsadas por las nuevas autoridades municipales, los últimos documentos urbanísticos confeccionados para la ciudad de Santa Fe corresponden al Plan Urbano Santa Fe Ciudad del año 2009 y su deriva en el Reglamento de Ordenamiento Urbano aprobado en 2010. Por su parte, entre las «políticas dirigidas al acceso al suelo urbano», se destacan el Programa de Regularización Dominial (2009) y la creación de la Agencia Santa Fe Hábitat (2011); y entre las «políticas de mejoramiento integral del hábitat», el Programa Urbano Integral del Oeste y Noreste (2012), la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat (2012), el Programa Mi Tierra, Mi Casa (2012) y diversos programas emitidos desde esta secretaría.

Como se ha demostrado en estudios anteriores (Szupiany, 2018), recuperar la historicidad del proceso de ideación y planificación a través de los diferentes documentos y planes urbanísticos confeccionados para la ciudad permite revisar los fundamentos epistemológicos que subyacen a las políticas urbanas, en este caso, a aquellas vinculadas con la producción del espacio residencial. De lo expuesto más arriba, pueden esbozarse dos lecturas. Por un lado, se observa cómo la temática habitacional ha variado desde propuestas enfocadas en la vivienda en tanto hecho autónomo de la ciudad, hacia propuestas integrales donde la vivienda y el suelo urbano pasaron a formar parte de un sistema ampliado y conformado por diversas condiciones de habitabilidad. Asimismo, en referencia a los sectores urbanos más desfavorecidos en términos sociales y espaciales, se observa una continua construcción —material y simbólica— del oeste y norte de la ciudad de Santa Fe en tanto bordes denostados y postergados por las políticas urbanas. Incluso, las propuestas emergentes de la planificación estratégica tampoco han sido capaces de establecer lineamientos precisos para revertir la condición histórica de aquellas zonas empobrecidas.

Referencias bibliográficas

- Agencia Santa Fe Hábitat (2007). Diagnóstico de Asentamientos Informales. Documento de trabajo.
- Agencia Santa Fe Hábitat (2011). Formulario Premio a la Innovación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC.
- Agencia Santa Fe Hábitat (2015). Avances y resultados, cartografía.
- Collado, Adriana (2007). *Modernización urbana en ciudades provincianas de Argentina. Teorías, modelos y prácticas, 1887-1944*. Programa de Doctorado en Historia del Arte y la Arquitectura en Iberoamérica, Universidad Pablo de Olavide.
- Gioria, Blanca (2009). *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Ministerio de Innovación y Cultura de Santa Fe.
- Martínez, Irene (2016). Verticalización del núcleo urbano central de Santa Fe: sus representaciones sociales entre 1966 y 2010. *Arquisur*, 9(6), 90-105.
- Martínez de San Vicente, Isabel; Soijet, Mirta; Baglione, Graciela (2013). La construcción del territorio metropolitano. Densificación de la centralidad y formas del crecimiento difuso. Estudio comparado en las áreas metropolitanas de Rosario y Santa Fe, Argentina. V *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Buenos Aires, 13,14 y 27, 28 de junio.
- Mosso, Emilia (2019a). De la chaqueñada a Coronel Dorrego. Injerencia internacional de los programas urbanos integrales en familias empobrecidas de Santa Fe. *Territorios*, (41), 171-196.
- Mosso, Emilia (2019b). *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017*. Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Mosso, Emilia (2019c). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Dereito Da Cidade*, 11(1), 621-662.
- Movimiento Los Sin Techo (1997). *El sector marginado en Santa Fe. Un informe para debatir y preparar el futuro de Santa Fe*. Movimiento Los Sin Techo.
- Movimiento Los Sin Techo (2014). *Voces de los Sin Techo. Haciendo pedagogía desde la marginalidad*. Impresossa.
- Nardelli, Mariana y Szupiany, Estefanía (2017). Límites y fragmentos en los territorios de la expansión: la suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 22(22), 111-131.
- Paoli, Carlos y Schreider, Mario (Eds.) (2000). *El río Paraná en su tramo medio. Contribuciones al conocimiento y prácticas ingenieriles en un gran río de llanura*. Centro de Publicaciones UNL.
- Rausch, Gisela (2010). El Plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 9(9), 111-129.
- Szupiany, Estefanía (2018). Aquel lejano Oeste: paradojas de la (in)movilidad en la ciudad de Santa Fe. *Cadernos Metrópole*, 41(20), 151-170.
- Szupiany, Estefanía (2019). *La traza y la mancha. Los corredores viales en los procesos de expansión y complejización de la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe*. Universidad Nacional de Rosario Editora.

Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe (2017). *Ejes de gestión disponible*.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/\(subtema\)/173957](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173961/(subtema)/173957)
Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe (2018). *Diagnóstico de situación*.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173959/\(subtema\)/173957](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173959/(subtema)/173957)

Documentos urbanísticos

Proyecto de Urbanización, Santa Fe (1927).
Plan Regulador de la ciudad de Santa Fe, Buenos Aires, Instituto Argentino de Urbanismo. (1947).
Plan Director Ciudad de Santa Fe. Ordenanza N° 7871, Santa Fe, Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Secretaría de Obras Públicas, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1980).
Reglamento de Zonificación. Ordenanza N° 8813, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (1986).
Diagnóstico Participativo. Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2002).
Diagnóstico Expositivo. Convenio de Asistencia Técnica Plan Urbano Santa Fe, Santa Fe, Municipalidad de la ciudad de Santa Fe–ProCIFE (2005).
Santa Fe 2010. Visión de la Ciudad y Plan Urbano, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2007).
Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2007).
Plan Urbano Santa Fe Ciudad, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2009).
Reglamento de Ordenamiento Urbano. Ordenanza N° 11748, Santa Fe, Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2010).

Documentos normativos

Contrato de Préstamo 940 Oc/Ar-97. Contrato celebrado entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Argentina, 20 de febrero de 1997.
Decreto nacional 835. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 6 de julio de 2004.
Decreto provincial 1178. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 19 de junio de 2009.
Decreto DMM 02424. Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Santa Fe, 12 de diciembre de 2011.
Ley nacional 19929. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1972.
Ley nacional 21581. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 2 de junio de 1977.
Ley nacional 24130. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, 12 de agosto de 1992.
Ley nacional 24374. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, 7 de septiembre de 1994.
Ley provincial 2756. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 10 de enero 01 de 1986.
Ley provincial 9982. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1986.

Ley provincial 10076. Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1986.

Ley provincial 12953. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 2009.

Ley provincial 13126. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 2010.

Ley provincial 13240. Legislatura de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 7 de diciembre de 2011.

Ordenanza 11631. Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, 5 de noviembre de 2009.

Ordenanza 11836. Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, 22 de diciembre de 2011.

Proyecto de ley de Uso del Suelo y Hábitat. Provincia de Santa Fe, 2012.

Resolución provincial 2198. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Santa Fe, 19 de octubre de 2001.

Resolución provincial 153. Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de Santa Fe, 28 de agosto de 2012.