

Técnica estadística, vivienda social y ayuda panamericana para las villas miseria de Rosario (Argentina) en los 1960s

Anahí G. Pagnoni¹

Resumen

Este artículo analizará la relación entre el relevamiento de población y ubicación de las villas miseria de la ciudad de Rosario y la construcción de vivienda social para erradicarlas, en los 1960s. Contemplando que bajo el paradigma desarrollista latinoamericano, las agencias panamericanas brindaron ayuda técnica y financiera, se revisará su influencia en la estadística argentina. Asimismo, se explorará cómo estas técnicas repercutieron en la elaboración de encuestas para las villas rosarinas y de qué modo los datos obtenidos condicionaron la proyección de soluciones habitacionales para esta población. Metodológicamente, se combinaron la revisión de fuentes con el abordaje teórico de las temáticas planteadas.

Palabras claves

Técnica estadística; Vivienda social; Villas miseria; Rosario.

Técnica estatística, habitação social e ajuda pan-americana para as favelas de Rosario (Argentina) nos 1960s

Resumo

Este artigo analisará a relação entre o levantamento populacional e a localização das favelas da cidade de Rosario e a construção de habitações sociais com o objetivo de erradicá-las nos anos 1960. Considerando que, sob o paradigma desenvolvimentista latino-americano, as agências pan-americanas ofereceram apoio técnico e financeiro, revisitar-se-á sua influência nas estatísticas argentinas. Além disso, explorará como essas técnicas repercutiram na elaboração de inquéritos voltados para as favelas rosarinas e de que modo os dados obtidos condicionaram a projeção das soluções habitacionais para essa população. Metodologicamente, combinou-se a revisão de fontes com o embasamento teórico das temáticas propostas.

Palavras-chave

Técnica estatística; Habitação social; Favela Rosario.





Statistical technique, social housing and Pan-American assistance for the slums of Rosario (Argentina) in the 1960s.

Abstract

This article will analyze the relationship between the population survey and the location of slums in the city of Rosario and the construction of social housing to eradicate them in the 1960s. Considering that under the Latin-American development paradigm, Pan-American agencies provided technical and financial assistance, we will review their influence on Argentine's statistics. Additionally, we will explore how these techniques impacted the development or survey for Rosario's slums and how the data obtained conditioned the projection of housing solutions for this population. Methodologically, a combination of source review and theoretical approaches to the proposed topics was used.

Keywords

Statistical technique; Social housing; Slums; Rosario.

Artigo recebido em junho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025

Los planteos del desarrollismo latinoamericano giraron en torno al problema de la población, una fe inquebrantable en la técnica y el aval científico de expertos reconocidos para los estudios de áreas particulares. Estas investigaciones estuvieron dominadas por un enfoque funcionalista, propio de las teorías de la modernización y el desarrollo que identificaban en Estados Unidos y Europa el modelo social a seguir. Particularmente, las ciencias sociales y los estudios urbanos latinoamericanos no escaparon a esta imaginación geopolítica del centro y la periferia, y la transfirieron a la ciudad como unidad espacial de análisis (Escobar, 2007). Dentro de estas grandes líneas, la planificación urbana desarrollista compartió un diagnóstico de los problemas a subsanar en las ciudades latinoamericanas, cuyo objetivo era concretar su transición de una sociedad tradicional a otra moderna (Gorelik, 2022). Al considerar que el camino evolutivo del desarrollo se reflejaba a escala urbana del mismo modo que en la escala continental, la/s periferia/s

de la ciudad latinoamericana, monopolizaron las discusiones acerca de la nueva morfología urbana moderna. En esas periferias, la villa miseria argentina, y las versiones homólogas de este fenómeno en otros países de la región, abrieron uno de los grandes tópicos de discusión transversal, la cuestión de la migración campo-ciudad.

Sin embargo, a principios de los sesenta, las villas miseria argentinas se consideraban un fenómeno urbano transitorio o de emergencia y el gobierno local proponía contribuir a su desaparición completa de la trama urbana de las ciudades. La principal crítica social que recibían los barrios de emergencia era la condena moral e higiénica como elemento residual de su formación cultural y su reflejo en el paisaje urbano (Cravino, 2012). La propuesta del determinismo ecológico que guiaba a los programas habitacionales centralizados implicaba borrar las barreras físicas de ruralidad de esas poblaciones, reemplazándolas por barrios regulares y vivienda colectiva. En este contexto, surgieron los primeros estudios acerca de la dimensión urbana, social y económica de las villas miseria de la ciudad de Rosario. A partir de ellos, el Municipio rosarino trabajó junto a sus planificadores, expertos e investigadores que acordaron algunas prenociones acerca de las villas locales, amparados en la teoría del desarrollo la cooperación panamericana.

Para abordar la dimensión urbana de este problema, la Municipalidad de Rosario consideró estos lineamientos y propuso la erradicación de las villas de emergencia y el traslado de su población a espacios de la trama urbana apropiados para la construcción de viviendas. Estas ideas fueron presentadas y discutidas en el Honorable Concejo Municipal que creó la “Comisión Especial de Planificación para la Erradicación de Villas de Emergencia” en 1963. A partir de estas acciones, el gobierno municipal orientó su intervención hacia estos espacios urbanos, en respuesta al evidente crecimiento de su población. Dada esta condición, además, solicitó varios relevamientos demográficos y de localización. Con el avance de la década, estos registros evidenciaron el





crecimiento exponencial de las villas miseria en la trama urbana de la ciudad. Frente a esta situación crítica, las intervenciones del gobierno local se desplegaron en diferentes escalas y adoptaron diversas modalidades de ayuda técnica y financiera.

El presente artículo analizará la relación entre el diagnóstico estadístico de las villas miseria rosarinas y la construcción de viviendas sociales para erradicarlas, a principios de los años 1960. Para esto, en el primer apartado, se reseñará el uso de la estadística como técnica indispensable de los programas de modernización para los países subdesarrollados, y su aplicación para medir las condiciones de vida y habitación de la población argentina, donde ya se contemplaban las villas miseria. En un segundo apartado, se indagará el aporte de estas técnicas a las encuestas de los relevamientos que el Municipio rosarino empleó para el estudio de las villas, y los diferentes modos de captación de información. Y, por último, se explorará la vinculación de estos relevamientos con la proyección y la construcción de soluciones habitacionales para la erradicación de los barrios de emergencia. A pesar de la contradicción que la proliferación de las villas planteaba para la modernización urbana, las ciencias sociales aparecen como una herramienta adecuada para pensar posibles soluciones habitacionales, aun sin considerar todavía la participación activa de sus futuros habitantes.

Este trabajo empleó una estrategia metodológica cualitativa de reconstrucción histórica. Para esto, se combinaron ciertas fuentes y abordajes diversos orientados a revisar las temáticas planteadas. Por un lado, se trabajó con el relevamiento realizado por la Comisión Especial para la Erradicación de Villas de Emergencia (Decreto N° 4518/63), y el Documento de Trabajo N° 4 “Villas de emergencia. Informe básico de fotointerpretación área- mosaico 1968 y mosaico-complementario 1964” (1969) de la investigación sobre marginalidad social de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), donde se recuperan los resultados del relevamiento de 1964. Por otro lado, se revisaron

las discusiones que los concejales locales realizaron para tratar esta temática, recuperando los Expedientes Terminados Honorable Concejo Deliberante (1963-1966) que se combinaron con otros documentos del Municipio y los organismos de vivienda local. Además, se cotejó el contexto social de esta discusión a través del diario local *La Tribuna* (1963-1966) y la *Revista BOOM*. Con esta multiplicidad de fuentes, se busca complejizar las interpretaciones acerca de la relación entre las técnicas estadísticas y las soluciones habitacionales, puntualizando en la propuesta del gobierno local para la erradicación de las villas miseria de Rosario en los sesenta. Al mismo tiempo, ciertos argumentos desplegados aquí colaboran en (re) pensar los canales de la ayuda de los organismos panamericanos y sus propuestas de modernización urbana para las ciudades latinoamericanas que no eran capitales nacionales.

La vivienda como indicador estadístico

La villa miseria y sus acepciones latinoamericanas se identificaron como un rasgo del subdesarrollo de la ciudad latinoamericana (Hauser, 1962). Estas poblaciones o barrios marginales comprenden muchos tipos de marginalidad: geográfica (localización periférica), funcional (privación de los servicios urbanos), sociológica, económica y psicológica –no todos estos aspectos pueden aplicarse en un caso determinado (Morse, 1971). La emergencia de estos conglomerados de viviendas precarias en las periferias de sus principales ciudades era ocasionada por las migraciones rurales ante la demanda de mano de obra industrial. Sin embargo, estos asentamientos no eran homogéneos. Se conformaban por personas de diferentes orígenes rurales, razas y grupos socioculturales que trabajaban en el centro de la ciudad o las zonas industriales, pero habitaban la periferia.

En un contexto de intensificación de las relaciones interamericanas², la atención de estos problemas del subdesarrollo justificó, en parte, la intervención directa del gobierno norteamericano en el espacio latinoamericano a través de la ayuda técnica y asistencia económica. La



“vía americana” al desarrollo preveía la transformación del gobierno local en un “estado-plan” que a través de la técnica y la planificación neutrales, revertiría las condiciones sociales y urbanas de postergación de estos países subdesarrollados. Desde la planificación, el urbanismo desarrollista compartió un diagnóstico de los problemas a subsanar en las ciudades latinoamericanas para alcanzar su modernización urbana (Gorelik, 2022). Esta modernización (re)significaba el binomio urbano “centro-periferia” de la modernidad occidental (tradición-modernidad/campo-ciudad), aplicándolo a la morfología de sus ciudades latinoamericanas (Escobar, 2007), y planificando la intervención en sus multitudinarias y marginales periferias.

En paralelo, las investigaciones demográficas se orientaron a captar la presencia de esta nueva población que arribaba a las ciudades, cuyo principal problema era su acelerado crecimiento. En los años 1960, la población urbana superó a la rural en el subcontinente. La mitad o más de ese aumento se atribuyeron a la migración procedente del campo y los pequeños pueblos. Esto produjo dos consecuencias inmediatas. Por un lado, el flujo de población hacia las ciudades era desproporcionado respecto de las nuevas oportunidades de empleo urbano estable, particularmente, el industrial. Y por otro, las ciudades no poseían los recursos físicos suficientes para absorber a su creciente y nueva población (Morse, 1971). Entre los efectos de esta “explosión urbana”, la conformación de conglomerados de pobreza en los bordes de las urbes, tales como villas miserias, favelas, entre otros (Morse, 1971), despertó ciertos interrogantes acerca de los cambios culturales y económicos que implicaba la vida urbana para estos migrantes. Esto guió el debate antropológico entre el “continuo folk-urbano” de James Redfield (1946) y la “cultura de la pobreza” Oscar Lewis (1967) que estudiaron los procesos de adaptación/aculturación de las sociedades latinoamericanas en esa transición campo-ciudad.

Muchos de estos consensos teóricos y académicos acerca de la urbanización latinoamericana y su cuestión migratoria se cristaliza-

ron en un seminario convocado por la CEPAL en Chile (1959). Guiados por la influencia de la sociología de la Escuela de Chicago, los expertos detectaron la aparición de elementos “anómicos”, recuperando la categoría durkehimiana, en el proceso de urbanización. Es decir, se acordó que en los tejidos urbanos con tugurios de gran tamaño, cuyo crecimiento era constante, se concentraban la mayor parte de esas anomalías, exacerbadas por las condiciones de extrema pobreza y bajo nivel de vida (Hauser, 1962, p. 53-63). Y, a la vez, se habilitó el interés de los estudios sociológicos sobre los migrantes que en su cruce con la economía, se focalizaron en la obtención rápida de datos sobre esta población.

La economía, cuya aplicación teórica era ya conocida, se transformó en un instrumento recurrente para la planificación desarrollista y su intervención urbana. Las nuevas *técnicas de relevamiento*, como las encuestas o el análisis estadísticos, que gozaban de una amplia difusión en las ciencias sociales estadounidenses (Daniel, 2013), pronto se incorporaron a los diagnósticos de la población migrante. Incluso, los organismos panamericanos e internacionales solicitaban en la formulación de sus proyectos de ayuda económica la incorporación de datos sobre la población y sus condiciones sociales, económicas y geográficas latinoamericanas (Escobar, 2007).

Bajo estas influencias, la “Alianza para el Progreso” (1961) produjo la promoción de estas *técnicas de relevamiento*, junto a la incorporación de otras técnicas para la programación económica y sus instrumentos de diagnóstico asociados (Daniel, 2013). En Argentina, estas intervenciones se reflejaron en la creación del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, responsable de fijar políticas y estrategias, e integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Este organismo nacional poseía como tarea estudiar y proponer programas para el desarrollo y diseñar herramientas de diagnóstico asociadas a ellos (Grondona, 2014). A partir de esto, la instancia de planificación nacional estuvo acompañada





de una demanda creciente de estadísticas sobre diversos tópicos sociales, acumulación de descripciones cuantitativas y actualización constante de esas cifras (Daniel, 2013).

Esto se complementó con la sistematización del registro de las condiciones de vida de la población que desarrolló la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos para el V Censo Nacional de 1960. Este censo definió a la “vivienda” como la matriz principal de captación de la calidad de vida y del bienestar de la población. Así, la encuesta censal detallaba datos básicos sobre “tipo de vivienda particular” (casa independiente, de departamento, de inquilinato, de campo, precaria, ubicada en el interior de un edificio público, móvil, etc.) y “tipo de vivienda colectiva” (hotel, pensión, casa de huéspedes, etc.). Esta lista bastante extensa de subcategorías amplió la información acerca de las condiciones y multiplicidad de habitación de la población (Otero, 2007). Pero, además, incorporaron preguntas destinadas a identificar la materialidad y las condiciones urbanas de la vivienda que brindaban un encuadre rápido y cuantificable de las situaciones habitacionales precarias como las de las villas miseria.

A partir de este censo, el sistema estadístico argentino definió una tipología estable de medición –con sucesivos perfeccionamientos, no exentos de retrocesos puntuales– en la que la “vivienda” se consolidó como un indicador de síntesis de los niveles de bienestar de la población. Esta *estadística técnica* cobró relevancia por su capacidad para delimitar un diagnóstico rápido y brindar gran cantidad de información al gobierno para sus futuras intervenciones sociales. Así, los relevamientos de población se incorporaron a los proyectos y los debates de urbanismos concernientes a las políticas de vivienda social que proponía atender los diversos problemas de las periferias urbanas (Ballent, 2016). Sin embargo, el incremento de las encuestas, la continuidad de los programas o las investigaciones y su injerencia directa en los resultados de la acción planificadora, no siempre han sido identificables, ya que la inestabilidad política

argentina de los años sesenta y setenta en muchos de los casos provocó una discontinuidad en las intervenciones urbanas.

Las villas miseria de la ciudad de Rosario no fueron la excepción a estas condiciones de la planificación, aunque no parece tan clara la influencia de la intervención latinoamericana en ellas. Ante esto, es necesario indagar el empleo de sus instituciones, técnicas y profesionales por el Municipio en los relevamientos socio-territoriales de las villas y su acción urbana. Asimismo, se considera que las encuestas generaron una cartografía o una óptica necesaria de legibilidad que condicionó la intervención sobre ellas, aun cuando los planes urbanos o habitacionales para los que se solicitaron no se concretaron, o se realizaron en otros plazos y términos.

Del relevamiento socio-territorial al plan de vivienda

La problemática de las “villas miseria” o “villas de emergencia” se visibilizó en la agenda del gobierno municipal rosarino, justificada por lo que este organismo entendía como una “revolución demográfica” en sus dimensiones locales (ET HCD, marzo 1964). Si bien las “barriadas” en los límites de la ciudad habían sido consideradas y estudiadas desde los años treinta (Roldán, 2021), el crecimiento exponencial de la migración interna, principalmente proveniente de las provincias limítrofes, adquirió un gran impulso durante la década de 1960. El arribo de los migrantes a la ciudad se asociaba con la expulsión de mano de obra rural por la mecanización de la agricultura pampeana. Asimismo, la política desarrollista de fomento a la industria a través de la inserción de capitales extranjeros favoreció la instalación de grandes empresas del sector manufacturero en las principales áreas metropolitanas como el Área Metropolitana de Rosario (AMR). Allí, se constituyó el denominado “Cordón Industrial del Gran Rosario” que se extendía desde Puerto San Martín en el norte hasta Villa Gobernador Gálvez en el sur, y su centro metropolitano era la ciudad de Rosario (Cristía; Rofman, 1971).



Con este proceso de transformación urbana, a fines de 1963, el Concejo Municipal creó la “Comisión Especial de Planificación para la Erradicación de Villas de Emergencia” (Decreto N° 4518/63) por pedido del intendente Rodolfo Bercovich. Su equipo se conformaba por cinco concejales (ET HCD, octubre 1963). A ellos, se incorporaron representantes designados por el Departamento Ejecutivo y por el Servicio Público de la Vivienda (SPV), el Jefe de la Oficina Técnica del SPV y su Director General, sumado a miembros de la Subsecretaría de Obras Públicas (ET HCD, abril 1964). Estos arquitectos o ingenieros se vinculaban a los entes de planificación que comenzaban a proyectarse, como la “Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria” que trabajaba en un Plan Regulador para la ciudad (ET HCD, junio 1966)³. Además, contaba con miembros de carácter consultivos de diferentes instituciones: Colegio de Abogados; Colegio de Graduados en Ciencias Económicas; Colegio Médico; Centro de Arquitectos; Asociación de Ingenieros; Instituto Planeamiento Regional Universidad del Litoral (IPRUL) y Banco Hipotecario de la Nación.

Según el proyecto presentado en 1964, el objetivo de la comisión era el estudio de las villas miseria de la ciudad para su erradicación (ET HCD, marzo 1964). Se buscaba producir un diagnóstico de la situación, ya que no se contaba con la información necesaria para afrontar este problema urbano. Entre las justificaciones de los concejales se explicaba, por un lado, la dimensión latinoamericana y mundial del crecimiento de estos asentamientos. Por otro lado, se recurría a los censos nacionales para justificar su presencia, “...en 1947 el Censo Nacional arrojó un número de 11.250 ranchos y casillas, los que representaban el 14% de las viviendas existentes.” (ET HCD, marzo 1964); y continuaban: “...en la actualidad no hay referencias exactas, pero se estima que el número oscila entre 18 mil y 20 mil (ranchos y casillas) con una población aproximada de 80 mil personas” – este cálculo se deducía a partir del censo de 1960 (ET HCD, marzo 1964). Como explican las citas, la materialidad de la vivienda era uno de los indicadores para identificar a las villas miseria.

El informe de la comisión menciona 15 zonas de expansión donde se distribuían las villas rosarinas en una superficie de 183 hectáreas (ET HCD, marzo 1964). Sin embargo, todo indicaba que, en el marco de este estudio, se realizó algún registro más detallado sobre estos barrios de emergencia. En esa línea, el “Documento de Trabajo N° 4: Villas de emergencia. Informe básico de fotointerpretación área-mosaico 1968 y mosaicocomplementario 1964” del “Proyecto de investigación sobre la Marginalidad Social (Villas de emergencia) en Rosario (1969)”⁴ posee una descripción de base cuantitativa y más amplia que los registros realizados por la Comisión Especial. Según el documento, se recuperaron los datos obtenidos en 1964 por el Ejército (Jefatura II- Inteligencia) y el Informe Básico de Fotointerpretación Aérea para el mosaico del año 1968 lo realizó el mismo personal (Doc. N°4, 1969, p.15), aunque no se menciona ninguna relación con la Comisión Especial que se había reunido cuatro años antes.

Sin dejar considerar estos señalamientos, el Informe Básico de Fotointerpretación de 1964 relevaba la existencia de 34 villas de emergencia, donde se distribuían 4284 unidades de viviendas precarias y su población sólo ascendía a 13.823 habitantes (Doc. N°4, 1969:16). Asimismo, en las conclusiones del estudio integral, se evidenciaba la ubicación y localización de una cadena de pluralidades de villas de pequeño tamaño en orden progresivo y ascendente en superficie, concentración y densidad, desde el norte hacia el sur. Con estas coordenadas, se explicaba que su magnitud máxima se localizaba en el extremo sudeste de la urbe sobre la costa del río Paraná, como se observa en el mapa ubicación (Imagen 1). Cabe subrayar que, este punto estaba determinado por el objetivo del trabajo que era un estudio comparativo entre los dos momentos. Ante esto, también, se destacaba que la ubicación de las villas en 1964 conformaba la “figura esquelética” que alcanzaría para 1968 (Doc. N°4, 1969, p.17). En este sentido, el estudio planteaba que la cantidad de población villera en 1964 constituía un porcentaje bajo para la población de la ciudad⁵ y tratando el problema





a tiempo como proponía la Comisión Especial era posible “erradicar las villas de la trama urbana”. Sin embargo, esta situación se modificaría rápidamente por el exponencial crecimiento de la población y la ocupación espacial de las villas para fines de los sesenta:

(...) en el lapso entre los dos informes (casi cuatro años) se habría producido un aumento de 38.657 pobladores, lo que significa que ese incremento general vegetativo y migratorio, es del orden del 379,6%. (...). Todo el fenómeno de “explosión demográfica” y el consecuente crecimiento de la densidad, se produjo dentro de un incremento del 0,32% al 0.68% de la superficie del Municipio de Rosario (...) (Doc. N°4, 1969, p. 20).

Dentro de la preocupación por localizar a las villas miserias en trama urbana de la ciudad, el proyecto de la “Comisión Especial” explicaba que se había confeccionado un plano de ubicación de los barrios de emergencia (ET HCD, marzo 1964). Aunque no se encontró, y sólo a modo de referencia, este trabajo recupera el mapa realizado por la Revista BOOM para una nota de tapa “Villas de emergencia. El cinturón de la miseria” (Revista Boom, 1969). Según la explicación del sociólogo Héctor Bonaparte⁶, colaborador de la nota, el mapa se realizó con los datos recopilados por la “Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria” que como ya se mencionó era un ente de planificación en contacto con la comisión. Además, se menciona el interés continuo del Municipio por las villas miseria, ya que ese mismo año se encontraba organizando una segunda comisión para su estudio (Revista Boom, 1969, p. 25). Dadas estas referencias, el mapa de la *Revista BOOM* empleó los datos recolectados antes de 1968, sin contemplar las actualizaciones que realizó el “Proyecto de Marginalidad Social” de la UNR.

Imagen 1: Mapa de ubicación de las villas miseria



Fuente: Revista Boom N° 7



Más allá de la recuperación de los datos acerca de las villas de emergencia de 1964, el proyecto de los concejales consideraba que era una obligación del Estado dar solución al problema. Según ellos, antes de este estudio, la ausencia de viviendas se suplía con la proliferación de conventillos, cuya presencia había comenzado a disminuir en la ciudad (ET HCD, marzo 1964). Desde su diagnóstico, los ediles entendieron a los barrios de emergencia como un problema habitacional nuevo y proponían seguir los lineamientos de la “Alianza para el Progreso”:

La Carta de Punta del Este de 1961 señalaba sobre los objetivos fundamentales para la preferente atención de los problemas derivados de la falta de vivienda: “Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de iguales clases a las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales (ET HCD, marzo 1964).

Dado la centralidad que cobraban las villas miseria como consecuencia del déficit habitacional, se convocaba al SPV, junto con la financiación del gobierno nacional y provincial, a “...la labor planificadora de construir vivienda popular” (ET HCD, marzo. 1964).

Del plan de vivienda social al barrio Las Flores

A raíz del diagnóstico que brindó la “Comisión Especial”, junto a los relevamientos socio-territoriales y las investigaciones acerca de las villas miseria que comenzaron en 1964, la Municipalidad se ocupó de proponer y gestionar soluciones habitacionales para esta población. Para esto, el ente autárquico municipal de vivienda, SPV, y el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) se involucraron con el problema de los barrios de emergencia y construyeron algunos conjuntos de vivienda social. Dado que no existió una política habi-

tacional nacional para las villas miseria hasta 1968 (Ballent, 2014), el gobierno municipal coordinó una propuesta local para erradicarlas. Con el apoyo financiero de las agencias para el desarrollo, el Municipio y el SPV organizaron la planificación, gestión de las decisiones y los recursos necesarios para dicha tarea.

Estas acciones se enmarcaban en el mencionado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, cuyas políticas e intervenciones gestionó el CONADE, vigente por más de 12 años (1961-1973) (Grondona, 2014). Su formación y línea de acción se alineaban con la perspectiva del desarrollismo latinoamericano que difundió el Consejo Económico para América Latina (CEPAL). Este organismo se interesaba en los problemas del desarrollo económico y temas vinculantes, tales como la urbanización, la estratificación social y el sistema político, brindando ayuda económica y técnica a los países latinoamericanos. Por ello, a través de convenios y redes de formación y sociabilidad, hubo una estrecha colaboración entre CONADE y CEPAL, y otros organismos de financiación como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estas influencias condicionaron la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (1965), formulado por el CONADE. El mismo en su capítulo dedicado a la vivienda proponía la canalización de créditos del sector público hacia grupos sociales de medianos y bajos ingresos. Esto repercutió en la consolidación del Banco Hipotecario Nacional (BHN) como entidad bancaria autárquica del Estado. Y transformó a la institución en responsable del desarrollo y la formulación de programas tendientes a solucionar las necesidades globales del país en materia de vivienda, creando el “Plan Federal de Vivienda” en 1963 (Ballent, 2014). Bajo el paradigma desarrollista latinoamericano, el Municipio de Rosario no sólo se alineó con las propuestas teóricas y técnicas de relevamiento seguidas por el proyecto del Concejo Municipal para las villas miseria, sino que recibió ayuda económica de estos organismos.

Estuvo en nuestra ciudad el ingeniero Castillo, alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objeto de



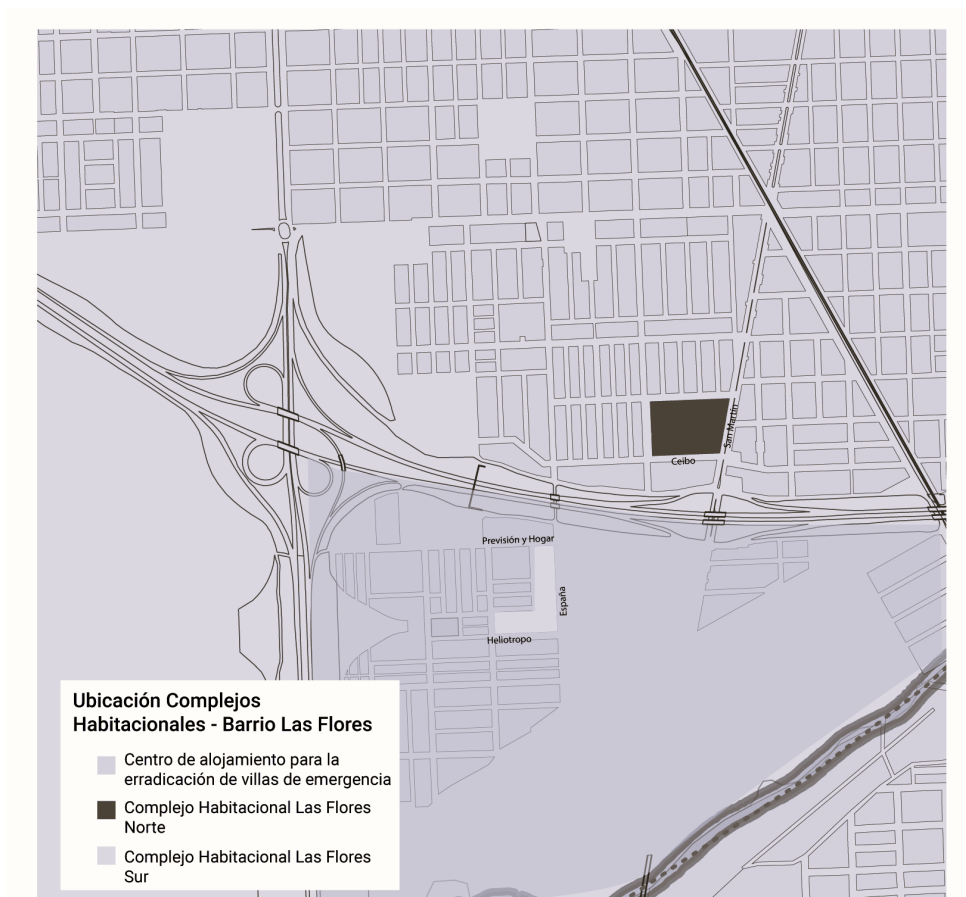
inspeccionar y evaluar la situación y estado de la construcción de las 350 viviendas que están siendo levantadas en el Barrio Las Flores, mediante la línea de crédito que el BID, a través del programa de la Alianza para el Progreso, canaliza por el Banco Hipotecario Nacional, y que se realiza con la intervención y dirección del SPV (Diario La Tribuna, 20/08/1965).

Si bien el SPV no controlaba los recursos económicos para materializar las obras que dependían de la mediación del Estado Nacional (ET HCD, marzo 1964), su participación como responsable local, y por extensión del Municipio, evidenciaba un contacto bastante directo con las agencias del desarrollo. En los primeros años de la década de 1960, se observa que la política de vivienda para las villas de emergencia todavía no era totalmente cooptada por el gobierno nacional, y existía una relación de proximidad entre el gobierno municipal y los organismos panamericanos. Sin embargo, esta multiplicidad de niveles de financiación y su intermediación pronto mostraría un desacople entre la urgencia de las situaciones a resolver y la dilación en la concreción de las viviendas.

En 1965, se comenzaron a construir 145 de las 350 viviendas en el Barrio Las Flores, en la zona suroeste de la ciudad como se observa en la Imagen 2. Más allá del mencionado convenio de financiación con BID a través del BHN, el SPV realizó otro acuerdo con Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que fiscalizó la provisión de agua potable para el conjunto de viviendas. Este servicio beneficiaba a un amplio sector de la ciudad y colaboraba con la urbanización progresiva de esa zona (La Tribuna, 19/06/1965). En consonancia con estas ideas, la construcción del conjunto de viviendas superaba su objetivo de erradicación de las villas miseria. El proyecto, también, incorporó infraestructura, un Centro de Abastecimiento y Centro Asistencial, que utilizarían los vecinos del barrio. Para mediados de 1965, la construcción de las viviendas había avanzado sobre las paredes con los cimientos y contrapisos finalizados. Se proyectaban “casas modernas” con todas las comodidades

de luz e higiene y su diseño preveía una vivienda tipo de 2 o 3 dormitorios, cocina-comedor y baño (La Tribuna, 19/06/1965). Así mismo, el SPV contaría con el apoyo de su “Equipo de Asistencia Social” para las adjudicaciones. Este equipo a través de los relevamientos y sus estudios había evaluado la situación de las familias erradicadas. Sin embargo, no se encontraron fuentes para identificar de que villa miseria provenían los destinatarios de esta operatoria.

Imagen 2: Plano de ubicación Complejos de vivienda social Las Flores Sur y Las Flores Norte.



Fuente EPEV, 1991; Elaboración propia

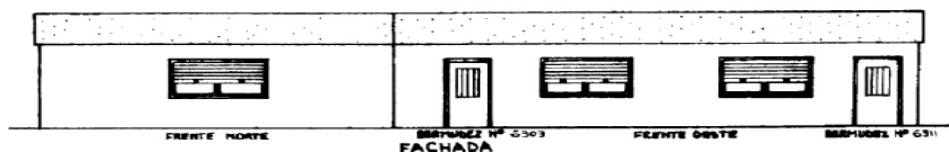


Mientras los conjuntos habitacionales se construían en el barrio Las Flores, el gobierno provincial, también, participó en la elaboración de legislación destinada a la construcción de vivienda social para la erradicación de villas miseria. En 1965, el ministro de obras públicas de la provincia, el doctor Luis Romero Acuña, en acuerdo con el intendente Rodolfo Bercovich, los miembros del Concejo Municipal de Rosario, el SPV y algunos investigadores de la Universidad del Litoral, sede Rosario, entre otras entidades intervinientes; solicitó la redacción del Plan “Tierra y Servicios” (TyS, 1968). Entre sus principales objetivos, éste proponía mejorar las condiciones de vida de un amplio sector de la ciudad que “no podía ser absorbida por ninguno de los programas de vivienda en ejecución o en gestión, debido a sus bajos niveles de ingreso” (TyS, 1968: 1). Ante estas consideraciones, el documento aparece como un marco regulatorio de las intervenciones municipales destinadas a la construcción de viviendas sociales para la población de las villas. Dado que la ciudad de Rosario no elegía a sus intendentes y estos eran designados por el gobernador de la provincia de Santa Fe, el Plan TyS se transformó en un aval provincial de las gestiones municipales de vivienda social para villas miseria.

Dentro de esta clave regulatoria, se subraya, además, que los conjuntos del barrio Las Flores se encuentran en los terrenos demarcados para el “Centro de Alojamiento para la Erradicación de Villas de Emergencias” (CAEVE), proyectado en el *Plan Regulador* (1968). Ante la elaboración simultánea de ambos documentos, se sugiere que las medidas de erradicación y la propuesta de reubicación de la población villera en nuevos espacios urbanos, detalladas en el Plan TyS (1968, p.2), se articulaban con la funcionalidad de este Centro Urbano incorporado al *Plan Regulador* (1968). Es decir, el *Plan Regulador* designaba un espacio específico en la trama urbana de la ciudad para la construcción de las soluciones habitacionales propuestas en el plan TyS. Con el CAEVE, la planificación urbana desarrollista creía ordenar la erradicación

de los barrios de emergencia, y a la vez, construir las viviendas regulares y modernas donde viviría esta población.

Imagen 3: Croquis Las Flores Sur



Fuente: Catastro Municipalidad de Rosario)

Ese objetivo mostraría sus límites con el rápido crecimiento poblacional de las villas rosarinas a fines de los sesenta. Sin embargo, para junio de 1969, el SPV había concluido con la construcción de 350 unidades, financiadas por el BID, cuyo diseño de una parte de ellas ilustra la Imagen 3. En este proceso, el SPV adquirió nuevas funciones como ente autárquico con la capacidad de proyectar, gestionar y construir conjuntos habitacionales en terrenos propios, cuando la Municipalidad se lo solicitará. Y, se modificó su capacidad para supervisar obras con más de 150 unidades de habitación (Epev, 1991, p. 7). Para finalizar el trabajo del SPV, el propio intendente Luis Beltramo autorizó la designación de las nuevas calles del barrio con denominaciones de flores nacionales de los países latinoamericanos (Decreto N° 38.200), reafirmando el nombre popular del barrio. Un gesto que el ente autárquico ya había realizado al designar a los dos conjuntos habitacionales como Las Flores Norte y Las Flores Sur, como muestra la Imagen 2.

La ausencia de documentación y testimonios no permite precisar con exactitud qué población fue destinada a estas viviendas sociales en el barrio Las Flores. A pesar de esta falta de información, este espacio urbano continuó destinado a la erradicación de villas miseria. Esta funcionalidad urbana se reforzó durante la última dictadura militar (1976-1983), cuando el barrio se convirtió en el principal destino de las más de 10.000 personas erradicadas de las villas de la costanera

sur (PAGNONI, 2023b). Aunque la concreción de las viviendas sociales muestra la eficiencia de las técnicas y los técnicos de la planificación y el desarrollo urbano, mejorando las condiciones de vida de la población que recibió las unidades habitacionales, los efectos urbanos ocasionados por los preceptos desarrollistas son paradójicos. El CAEVE transformó al barrio Las Flores en espacio de segregación urbana, ya que sin importar las condiciones materiales de las viviendas, se consideraba que la población villera vivía allí.

Conclusiones

A principios de los años 1960, el gobierno local de la ciudad de Rosario se alineó con los preceptos del desarrollismo latinoamericano para resolver un problema que se extendía sobre su trama urbana: las villas miseria. Aunque su amplio crecimiento a lo largo de la década mostraría la dificultad de aplicar soluciones efectivas, las expectativas modernizadoras del Municipio rosarino eran erradicar los barrios de emergencia de toda la urbey brindar viviendas sociales a esa población. Para cumplir con este propósito, los miembros del Concejo Municipal conformaron la “Comisión Especial para la Erradicación de Villas de Emergencia” y aconsejaron diagnosticar la situación de las villas miseria, en 1963. Esta evaluación contemplaba un relevamiento socio-territorial y un plano de la ubicación de los barrios de emergencia, centrada en la categoría de “vivienda” como indicador de las condiciones de vida de la población. Esta metodología explicaba cómo la estadística se consideraba una técnica invaluable de obtención de información sobre la población latinoamericana que los programas de la cooperación panamericana adquirirían como parte de brindar suayuda financiera y técnica. Bajo todas estas influencias, el Municipio elaboró su diagnóstico poblacional y territorial de las villas, y, a la vez, generó la especialización de técnicos e instituciones locales que continuaron investigando los barrios de emergencia.

Ante el bajo porcentaje de población villera detectado en este

relevamiento, los ediles municipales sugirieron la construcción de viviendas por el gobierno local, siguiendo la propuesta habitacional de los organismos panamericanos. Estas acciones recayeron sobre el Municipio y su ente de vivienda, SPV, que amplió sus funciones en esta materia. Así, la articulación entre el BID con su financiamiento y el gobierno local permitió la edificación de los conjuntos habitacionales en el barrio Las Flores.

Cabe subrayar que, la asistencia panamericana se vinculaba con la incorporación de los preceptos de la planificación urbana desarrollista a las ciudades latinoamericanas. En este marco, se considera que la nueva funcionalidad otorgada al barrio Las Flores por los diferentes planes urbanos como espacio destinado a la erradicación de las villas miseria, en parte, estaba relacionada a la construcción de los primeros conjuntos de vivienda con el mismo fin allí. Y, a pesar de la eficiencia técnica y planificadora para concretar las unidades habitacionales que mejoraron las condiciones de vida de esa población, el barrio Las Flores quedaría determinado como el lugar de destino de la población erradicada, principalmente durante la última dictadura militar (1976-1983). Sin la contraparte de la construcción de viviendas sociales, la planificación urbana desarrollista sentenció al barrio Las Flores a convertirse en un espacio de segregación urbana para las villas miseria de la ciudad.

Referencias

BALLENT, Anahí. Capítulo VIII: "Instituciones y planes, del banco hipotecario nacional al fondo nacional de vivienda." In: LIERNUR, Francisco y BALLENT, Anahí. **La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina Moderna**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

BALLENT, Anahí. "Lima. Hora Cero: miradas, acciones y proyectos en una ciudad desbordada" In: GORELIK, Adrián; Peixoto, Fernando (org.) **Las ciudades sudamericanas como arenas culturales**, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2016.



CRAVINO, Cristina (Comp.). **Repensando la ciudad informal en América Latina**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

CRISTÍA, M.; ROFMAN, A. "Formaci[on de la estructura econ[ómica regional". Rosario. *In: Cuaderno N° 3*. Rosario, Argentina: Prensa y Difusión, 1971.

DANIEL, Carla. "Estadística sociales para el proyecto desarrollista". *In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA*, 10., 2013, Buenos. **Anais [...]**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2013.

EQUIPO PARA EL ESTUDIO DE LA VIVIENDA (EPEV). **Vivienda financiada por el estado en Rosario 1920-1989**. Tomo I. Rosario: CERIDER- CONICET, Editorial UNR, 1991.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del subdesarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

GORELIK, A. **La ciudad Latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2022.

GRONDONA, Claudia. **Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006**. CABA: Ediciones del CCC, 2014.

HAUSER, Philip (Ed.). **La Urbanización en América Latina**. París: UNESCO, 1962.

LEWIS, Oscar. **La cultura de la pobreza**. Barcelona: Anagrama, 1967

MORSE, Richard. **La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos**. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1971.

OTERO, Hernán. "El concepto de población en el sistema estadístico nacional", *In: Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo I. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

PAGNONI, Anahí G. "Una versión propia. La investigación socio-territorial en el Instituto de Sociología. Reconstruyendo una forma académica desaparecida (1952-1969)". *In: VIANO, C. (Comp.). Humanidades y Artes más allá de sus fronteras. Tramas, articulaciones y experiencias*. Rosario: AyE ediciones. 2023a.

PAGNONI, Anahí G. **Planes urbanos, relevamientos socio-territoriales y urbanizaciones informales. El lugar de las villas en la producción del espacio ribereño de la ciudad de Rosario, Argentina (1976-1992)**. 2023. Tesis (Doctorado) –FFyL, UBA, Buenos Aires, 2023b. (TESIS INEDITA).

REDFIELD, Robert. **Yucatán: una cultura en transición**. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

ROLDÁN, Diego. "Cuatro perspectivas sobre los asentamientos populares suburbanos en Rosario (Argentina), 1933-1943". **HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local**, v. 13, n. 27, p.15-48, 2021. DOI: 10.15446/historelo.v13n27.86896.

Fuentes

Plan Regulador Rosario (1968)

Cristía, M. y Rofman, A. (1971) "Formación de la estructura económica regional". Rosario. En *Cuaderno N° 3*. Rosario, Argentina: Prensa y Difusión.

Plan Tierra y Servicio (1968)

Decreto N° 4518/63

Decreto N° 37.401/69

Decreto N° 38.200/69

ET HCD (Expedientes Terminados Honorable Concejo Deliberante): octubre 1963, marzo 1964, abril 1964 y junio, 1966.

"Villas de emergencia. Informe básico de fotointerpretación área- mosaico 1968 y mosaico

complementario 1964" - Ciudad de Rosario. Comisión especial Decreto N° 37.401 d

intendencia municipal. Documento N° 4. Rosario: UNR.

Equipo para el Estudio de la Vivienda (EPEV), (1991) *Vivienda financiada por el estado en Rosario 1920-1989*, CERIDER- CONICET, Editorial UNR, Rosario, TOMO I, 1.

Censo Nacional de Vivienda, 1960 (Tomo, I, II y III)

Censo Nacional de Población, Familias y Vivienda, 1970

Diario *La Tribuna* (1963-1966)

Revistas BOOM N° 7, (mar. 1969)





Notas

- 1 IECH-UNR/CONICET. Orcid n° <https://orcid.org/0000-0001-7920-6826>. E-mail: anahipagnoni@hotmail.com.
- 2 Políticas del “Buen Vecino” T. Roosevelt (1933-1945) y el presidente Truman (1949) con el Point Four.
- 3 Este organismo se integró a la Prefectura del Gran Rosario (1969) que centralizó la planificación de la ciudad y su área de influencia en un solo organismo al transformarse en el ente Fiscalizador del Plan Regulador, sancionado en 1968.
- 4 En 1969, el interventor municipal, Luis Beltramo, convocó a una (nueva) comisión para “el estudio integral de las villas de emergencia”, integrada por miembros de las mismas instituciones consultantes de la Comisión Especial de 1964, sólo se sumó el Comando del Cuerpo del Ejército II (Decreto N° 37.401). Entre sus disposiciones, se solicitaba a varios institutos de la recientemente creada Universidad Nacional de Rosario (1968) un estudio diagnóstico que se denominó: Proyecto de investigación sobre la Marginalidad Social (Villas de emergencia) en Rosario, coordinado por el Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras (Cf., PAGNONI, 2023a).
- 5 La población de la ciudad era de 591.000 habitantes (Censo Nacional 1960) y la población villera era de 13.823 habitantes (1964). En 1969, la población villera ascendió a 52.483 habitantes y la población de la ciudad alcanzó los 698.924 habitantes al año siguiente (Censo Nacional 1970).
- 6 Director del Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNL, sede Rosario, entre 1962-1966 (PAGNONI, 2023a).