

**Caracterización del parque habitacional
de vivienda social adjudicada y su
población residente en la ciudad de
Rosario (Argentina)**

María Carla Rodríguez



Este documento fue elaborado por María Carla Rodríguez, consultora, en el marco del proyecto Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.40

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción.	7
1. Objetivos y alcances.....	7
2. Los conjuntos habitacionales: su caracterización general como modalidad de producción habitacional y de la ciudad.	7
II. Descripción contextual del problema.....	11
1. Las políticas públicas que enmarcan la producción de conjuntos habitacionales en ciudad de Rosario en el período bajo estudio.....	11
1.1 Actores públicos involucrados en la producción de conjuntos habitacionales en Rosario, breve reseña histórica de su actuación.	11
1.2 La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU).	12
1.3 El Servicio Público de la Vivienda.	16
1.4 El Banco Hipotecario Nacional.....	17
2. La producción pública de conjuntos habitacionales.....	18
2.1 Tendencias históricas de expansión y densificación; características de localización de los conjuntos habitacionales.....	18
2.2 Tendencias actuales que caracterizan la pobreza urbana en la ciudad Rosario: principales características y procesos que la configuran.	21
III. Los conjuntos habitacionales de ciudad de Rosario en el contexto de la pobreza urbana actual	29
1. Caracterización cuantitativa y cualitativa a partir de algunos conjuntos seleccionados	30
1.1 Localización, antigüedad.....	30
1.2 Estado constructivo general de los conjuntos.....	31
1.3 Características del equipamiento comunitario y espacios de uso colectivo	34
1.4 Características de la inserción urbana	36
2. Situación de dominio, cobrabilidad y niveles de subsidio.....	36
2.1 Caracterización socioeconómica de la población	37
2.2 Percepciones de los habitantes sobre las viviendas y los conjuntos que habitan.....	39
3. Identificación de aspectos críticos: inserción social y urbana de los conjuntos habitacionales.....	42
3.1 Características de inserción urbana.....	42
3.2 Características de inserción social barrial.....	43

3.3	Los conjuntos habitacionales	43
3.4	Las unidades de vivienda	44
3.5	Características socioeconómicas y organizativas de la población	44
3.6	Desarrollo de organización social a través de “consorcios”	44
3.7	Gestión político administrativa	45
IV.	Bases posibles para la elaboración de propuestas de intervención pública local desde una perspectiva física, social y urbana	47
	Bibliografía	51

Índice de recuadros

Recuadro 1	Orígenes diferenciados de los problemas constructivos que requieren alternativas distintas de resolución.....	32
------------	---	----

Índice de cuadros

Cuadro 1	Universo de instituciones públicas bajo análisis (1928-1999).....	12
Cuadro 2	Intervenciones DVPyU (1965-1999).....	14
Cuadro 3	Intervenciones SPV	17
Cuadro 4	Intervenciones BHN.....	18
Cuadro 5	Gran Rosario: población en hogares pobres y no pobres.....	22
Cuadro 6	Población del Gran Rosario. Año 2004	22
Cuadro 7	Departamento de Rosario. Situaciones deficitarias 1991-2001	23
Cuadro 8	Hogares según hacinamiento del hogar ciudad de Rosario, Gran Rosario y Provincia de Santa Fe año 201	25
Cuadro 9	Hogares por calidad de los materiales de la vivienda (Calmat) ciudad de Rosario, Gran Rosario y provincia de Santa Fe año 2001.....	26
Cuadro 10	Hogares y población: total y con necesidades básicas insatisfechas (NBI) provincia de Santa Fe según departamento año 2001	26
Cuadro 11	Características de muestra utilizada para encuesta	30
Cuadro 12	Tipos de problemas identificados en los conjuntos habitacionales de la ciudad de Rosario.....	33
Cuadro 13	Magnitud de los problemas constructivos relevados	33
Cuadro 14	Percepción de problemas recurrentes	34
Cuadro 15	Distribución de edades.....	38
Cuadro 16	Nivel educativo alcanzado por los jefes	38
Cuadro 17	Las perspectivas de su familia en relación con la situación de ingresos.....	39
Cuadro 18	Antigüedad de residencia.....	39
Cuadro 19	Problemas y aspectos positivos en las unidades de vivienda	40
Cuadro 20	Relación entre ingresos y deterioro de la vivienda	41
Cuadro 21	Relación con el barrio.....	42

Resumen

El parque habitacional de vivienda social adjudicada de la ciudad de Rosario, Argentina, cuenta con la participación fundamental de tres actores públicos, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), el Servicio Público de la Vivienda y el Banco Hipotecario Nacional cuya intervención posibilitó la construcción de un gran número de conjuntos habitacionales localizados en distintos puntos clave de la urbe. El trabajo analiza las políticas de intervención y las características físicas de la producción de conjuntos habitacionales entre 1928 y 1999.

La pobreza urbana de la ciudad en general, cuyo perfil acompaña las tendencias generales experimentadas en América Latina y que da cuenta de la expansión de la pobreza e indigencia en el Gran Rosario de manera acentuada durante los últimos años, es relacionada a través de una encuesta efectuada, con las condiciones de vida de los habitantes de los conjuntos habitacionales mencionados. En este contexto se analizan aspectos cuantitativos y cualitativos del estado físico de las viviendas, las condiciones sociales, socioeconómicas, urbanísticas y de percepción de sus habitantes del lugar de la vivienda, del conjunto y del entorno urbano. También se revisan antecedentes que caracterizan la precariedad del hábitat urbano y su evolución reciente. Los resultados evidencian una serie de aspectos críticos que demuestran situaciones de deterioro tanto internas como externas de la vivienda, en los espacios de uso colectivo y del parque habitacional en general.

Los énfasis y prioridades de las políticas públicas implementadas por los actores públicos conducen a que en la materialización de los proyectos distintos aspectos no son atendidos adecuadamente. El estudio concluye, que los problemas identificados muchas veces tienen su origen en la indeterminación de aspectos considerados como claves en la producción de viviendas públicas. Estos “vacíos” se expresan, por ejemplo en la dimensión física y arquitectónica, donde los requerimientos de las etapas de proyecto y ejecución son contemplados y resueltos de algún modo; en tanto los aspectos vinculados al uso y mantenimiento posteriores, quedan relegados o indeterminados, porque las políticas no los han tenido en cuenta. En consecuencia de lo anterior se generan una serie de dificultades y obstáculos, tanto legales como organizativos para los habitantes y que tienen injerencia directa en las condiciones de su vida, además de generarse una pérdida importante de recursos públicos por la falta de protección de una gran inversión pública ya efectuada.

A modo de conclusión y sugerencia, el estudio identifica detalladamente todos estos aspectos críticos indicando potenciales soluciones para revertir las situaciones a través de la implementación de políticas más específicas e instrumentos como por ejemplo la generación de fondos públicos para diversas finalidades.

I. Introducción

1. Objetivos y alcances

El estudio se centra en la situación actual del parque habitacional de vivienda social adjudicada construida durante el siglo XX (1928-2000), con vistas a identificar aquellos aspectos críticos socioeconómicos, físicos y urbanísticos que permiten plantear algunas bases para una intervención pública desde el nivel local de gobierno.

Se trata de avanzar en la caracterización cuantitativa y cualitativa de los conjuntos habitacionales de la ciudad de Rosario e indagar sobre las condiciones de deterioro tanto internas como externas en las unidades de vivienda y en los espacios de uso colectivo. Lo anterior partiendo del reconocimiento de que las soluciones implementadas desde la política pública en materia habitacional muchas veces generan con el transcurso del tiempo, nuevas situaciones deficitarias originalmente no previstas.

Se considera la producción habitacional entre 1928 y 2000, con énfasis particular en el período 1983-2000 y algunas excepciones que datan de los años setenta.

De este modo, el objetivo del trabajo consiste en:

- Caracterizar cuantitativamente y cualitativamente el parque habitacional.
- Perfilar las condiciones socioeconómicas de los hogares residentes en conjuntos habitacionales de ciudad de Rosario.
- Analizar las percepciones que los residentes tienen acerca de las condiciones de vida en los conjuntos en los ámbitos públicos y viviendas, interior y exterior.

2. Los conjuntos habitacionales: su caracterización general como modalidad de producción habitacional y de la ciudad

La producción del hábitat en las ciudades capitalistas contemporáneas presenta diversas modalidades sustentadas por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de las prioridades que guían el proceso productivo, así como por los recursos con que cuentan.

Este proceso ha sido ampliamente estudiado en América Latina (Jaramillo: 1982, 2002 y Schteingart: 1989). En términos generales se reconoce que la intervención estatal (además de establecer los marcos normativos y regulaciones de orden general que posibilitan el funcionamiento macroeconómico y un determinado ambiente político institucional) ha tendido a posibilitar bajo distintas coyunturas condiciones específicas de sustento a la actuación de la producción empresarial, ampliando la franja de sectores sociales que pueden integrar la demanda solvente.

A su vez, y como consecuencia de la persistente brecha entre las posibilidades y alcances de la producción empresarial y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat¹ en los sectores de menores ingresos, también se desarrollan otras modalidades de producción del mismo (comprendidas en forma genérica dentro la producción social individual y bajo diversas modalidades de organización colectiva), en relación con las cuales, el Estado también ha desarrollado progresivamente diversas estrategias de intervención.

De este modo, la actuación del Estado a través de la formulación de políticas habitacionales implica la definición de diversas formas de intervención y relación entre distintos actores que, a través de un conjunto de reglas y recursos, definen mecanismos de gestión que implican la estructuración de roles y relaciones, formas de ejecución y localización del hábitat.

Este proceso produce, a su vez, efectos políticos (que tienen una expresión privilegiada en las dinámicas institucionales que asumen los ámbitos estatales), económicos (favoreciendo la estructuración de submercados específicos), sociales (los modos de interpelación y relación que se establecen con los futuros habitantes, su tipificación desde las políticas y los roles concretos que les toca asumir a lo largo del proceso) y territoriales (ligados a las características del hábitat que se produce y los servicios que se proveen).

En términos quizás algo esquemáticos, la producción empresarial supone una lógica de desarrollo territorial donde los pasos para la concreción del emprendimiento habitacional requieren una inversión total, orientada a la materialización de la vivienda como producto, sobre un suelo ya urbanizado. El ciclo productivo, básicamente, finaliza con la entrega de las viviendas. Por su parte otras modalidades de producción del hábitat, (muchas veces como consecuencia de las propias limitaciones con que cuentan los actores) se sustentan en procesos paulatinos de inversión, donde tanto la urbanización como la producción de la vivienda, son resultado progresivo de un proceso (que a veces se extiende por décadas).

El Estado interviene activamente, aunque de maneras diferenciadas y con diversos énfasis, en los distintas modalidades de producción habitacional. El tipo empresarial se caracteriza por la producción en gran escala, la persecución de fines de lucro y un alto grado de formalidad y regulación. La oferta así estructurada involucra por lo tanto las normas e instrumentos disponibles en los distintos niveles del Estado; la función de las instituciones financieras en el otorgamiento de crédito y los tipos de intermediación que se estructuran para el acceso a la vivienda; los compromisos asumidos y las acciones desarrolladas para la provisión de servicios públicos y la inversión del sector de la construcción de recursos públicos y privados.

En este contexto, la producción de conjuntos habitacionales, enmarcados en políticas públicas que implican la orientación del financiamiento estatal hacia la materialización de modalidades de ejecución empresarial, ha constituido un lineamiento prioritario de la estructuración de la política habitacional nacional y de las actuaciones definidas en consonancia por los niveles subnacionales, que sólo en períodos muy recientes (desde fines de los ochenta)

¹ El concepto de hábitat incluye la provisión de un conjunto de servicios e infraestructura urbana. En adelante, para aligerar la lectura, cuando se hace referencia a vivienda, estamos incorporando implícitamente esta noción integral.

comienzan a diversificarse y que continúan jugando, en la actualidad, un papel significativo. El caso bajo estudio (los conjuntos producidos en la ciudad de Rosario, con énfasis particular en las últimas tres décadas), constituye una expresión de las fortalezas y debilidades de este tipo de actuación.

Los conjuntos habitacionales producidos con la participación de organismos públicos, se plantean con tipologías muy similares e incluyen un espacio habitacional privado de uso familiar y un entorno colectivo o de uso social.² Persiguiendo menores costos (que no siempre se concretan) las viviendas suelen ofrecer espacios pequeños que básicamente no prevén la posibilidad de ser modificados. Las especificaciones técnicas de calidad muchas veces se bajan y se eligen localizaciones con menor demanda en el ámbito urbano.

Los énfasis y prioridades de las políticas implementadas, conducen a que en la materialización de los proyectos distintos aspectos sean diferencialmente atendidos. Si consideramos, por ejemplo la dimensión física y arquitectónica, los requerimientos de las etapas de proyecto y ejecución son contemplados y resueltos de algún modo; en tanto los aspectos vinculados al uso y mantenimiento posteriores, quedan relegados o indeterminados, porque las políticas no los han tenido en cuenta.

De manera complementaria, el modo en que son interpelados los beneficiarios de los proyectos, las modalidades de asignación y en particular, los procesos efectivos de “poblamiento” de los conjuntos, inciden sobre las formas y condiciones de apropiación de los mismos, tanto como las condiciones y limitaciones socioeconómicas de los habitantes o, en otro plano, las áreas de “vacancia” de las políticas, cuando no prevén los modos efectivos de uso y conservación del parque habitacional de financiamiento público.

Las dificultades y obstáculos, tanto de tipo legal como organizativos, que se expresan en falencias en la gestión administrativa de los conjuntos, son una de las expresiones de esta indeterminación en las políticas. Si consideramos, por ejemplo la dimensión física y arquitectónica, los requerimientos de las etapas de proyecto y ejecución son contemplados y resueltos de algún modo; en tanto los aspectos vinculados al uso y mantenimiento posteriores, quedan relegados o indeterminados, porque las políticas no los han tenido en cuenta.

² Un rasgo común en toda la producción latinoamericana de estas características (Vilavicencio: 2000).

II. Descripción contextual del problema

1. Las políticas públicas que enmarcan la producción de conjuntos habitacionales en ciudad de Rosario en el período bajo estudio

La producción de conjuntos habitacionales en la ciudad de Rosario ha jugado un papel notorio en el proceso de urbanización de la ciudad, evidenciando variaciones así como ciertas permanencias a lo largo el tiempo. Dimensiones como la localización, el volumen construido, los diversos marcos normativos y fuentes de financiamiento empleados, permiten caracterizar esas modificaciones.

Buena parte de los conjuntos se construyeron transformando espacio rural en urbano, a través de la incorporación de grandes lotes o áreas indivisas, mediante proyectos de “trazado” urbano diferenciados del resto de la ciudad.³ Urbanización y construcción, como fue dicho, son acciones simultáneas de este proceso, que incluye la provisión de servicios e infraestructuras.⁴

1.1 Actores públicos involucrados en la producción de conjuntos habitacionales en Rosario, breve reseña histórica de su actuación

Los actores públicos involucrados en la producción de conjuntos habitacionales en la ciudad de Rosario, en el período bajo estudio son: la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU); a nivel local, el Servicio Público de la Vivienda (SPV); y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), organismos que corresponden a los tres niveles de gobierno: municipal, provincial y nacional.

El total de conjuntos construidos, de todas las tipologías y comitentes, entre los años 1928-1999, asciende a 183. De estos, noventa casos involucran las tipologías bajo estudio,⁵ que se distribuyen de la siguiente manera: Cuarenta conjuntos (22%) corresponden a torres y plantas bajas de más de dos pisos, y se trata de construcciones encargadas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y que implican 14.406 unidades habitacionales (de uno a tres dormitorios).

³ EPEV (1991), Vivienda financiada por el Estado en Rosario, 1928-1988. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario/ Publicación auspiciada por CERIDER-CONICET. Rosario.

⁴ Con resultados muchas veces deficitarios o con escasa vinculación en el momento de la ejecución respecto de las áreas centrales o espacios de uso colectivo de la ciudad.

⁵ Se incluyen torres y tiras de PB + 2 y 3 pisos y complejos con ambas tipologías.

Trece (7%) conjuntos de torres y plantas bajas más dos pisos, son construcciones del Servicio Público de Vivienda e implican 1.066 viviendas. Por último, el Banco Hipotecario Nacional ha financiado hasta el año 1985, treinta y siete (20%) conjuntos de torres y plantas bajas más dos pisos que involucran 7.237 viviendas.

CUADRO 1
UNIVERSO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS BAJO ANÁLISIS (1928-1999)

Institución	Cantidad de conjuntos	Cantidad de viviendas
DPVyU	40	14 406
BHN	37	7 237
SPV	13	1 066
TOTAL	90	22 709

Fuente: DPVyU, BHN, SPV.

Consideradas en su conjunto, el 98% de la producción de las tipologías bajo análisis se ejecuta a partir de 1965, a través de la Dirección Provincial de Vivienda (DPVyU) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN). Esto se vincula con la reorientación de las políticas nacionales a partir de ese período, persiguiendo fundamentalmente la reactivación del sector privado de la construcción y entidades financieras, proceso que conducirá en 1972 a la estructuración del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) como mecanismo financiero, consolidado en 1976.⁶

En el caso de las torres, estas han sido construidas en su mayor parte, entre la década del sesenta y hasta 1985 (año en que el BHN deja de construir en altura). A partir de este año aproximadamente, se ha tendido a construir conjuntos de tiras de planta baja y duplex, a excepción de unas pocas torres encargadas por el DPVyU, cuya última obra se registra en el año 1998.

En términos generales a lo largo del período bajo análisis, con excepción de casos puntuales, se observa un desarrollo sectorial independiente y no articulado, entre las distintas instituciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas habitacionales del sector público.

1.2 La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU)

La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), es el órgano responsable de la política provincial. El organismo fue creado en 1963 y comienza la construcción de sus primeras obras hacia 1965. A partir de ese momento, como fue señalado, se incrementa notoriamente la incidencia del sector público en la producción de vivienda. Por las tipologías desarrolladas y la magnitud de las operaciones, se convierte en un actor a tener en cuenta para el análisis del impacto que ocasiona en el área en el cual se insertan en determinadas zonas de la ciudad, produciendo su expansión (como los conjuntos de vivienda Grandoli o Las Flores). En efecto, durante el período de los años sesenta y cinco al ochenta y dos la DPVyU se concentrará casi exclusivamente en grandes intervenciones, entre las cuáles se destacan las sucesivas etapas del complejo Grandoli, que combina la ejecución de torres con tiras en planta baja más 2 y 3 pisos y viviendas en planta baja. La mayoría de estas intervenciones se realizan en las zonas norte y sur de la ciudad y, en los años setenta, incorporan la zona oeste.

⁶ La política iniciada por el gobierno dictatorial denominado “Revolución Argentina” inicia un proceso de apertura económica y modernización del estado, como un actor dinamizador de la economía y los sectores “eficientes”(el sector industrial y financiero concentrado y el capital extranjero), en la cual se enmarcan los lineamientos de la política de vivienda. Para ampliar este punto ver: Yujnovsky: 1984. Caps 7 al 9.

En los años sesenta, el financiamiento de esta producción habitacional se instrumenta a través de la asignación de fondos provenientes de la Secretaría de Estado de Vivienda a través del Plan Viviendas Económicas Argentinas (VEA) y a partir de 1969 y por el Fondo Nacional de la Vivienda desde su creación en 1972 (Ley 19829). La línea de financiación del Plan VEA se canalizará luego a través del “Plan 17 de Octubre”, por medio de créditos intermedios para la construcción. A partir de 1976, la DPVyU se convertirá en la principal ejecutora pública de conjuntos habitacionales, financiados con fondos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).⁷

Desde 1978 se desarrollan licitaciones que incluyen el terreno, el proyecto y la construcción por parte de una misma empresa o conjunto de empresas asociadas, incentivando la monopolización de la construcción de viviendas e infraestructura, mientras la DPVyU se reserva, en el marco de los lineamientos nacionales el control de la ejecución.⁸ Esta modalidad determinará una fuerte incidencia de estos actores económicos sobre la planificación del crecimiento y construcción de la ciudad de Rosario.

En relación con la resolución de la unidad de vivienda, las normas FONAVI tienden a lo largo del tiempo, a una progresiva reducción de la superficie propia de la vivienda, disminución de la calidad y tipo de materiales de terminación y de la inversión destinada al equipamiento comunitario (parquización y construcción de superficies cubiertas).

De 1983 en adelante la DPVyU mantiene su liderazgo cuantitativo en la producción de vivienda pública. Concentra su producción en conjuntos con la tipología de tiras más dos y tres pisos, que constituyen la modalidad predominante. A la vez, inicia la ejecución de nuevos complejos (uno de ellos de gran escala, con 896 viviendas) e introduce la ejecución puntual de torres de menor escala (con un promedio de cuarenta y cinco viviendas por unidad).

Hay tres intervenciones paradigmáticas: Grandoli, Mendoza y Circunvalación; y Ovidio Lagos y Rueda, cuyas diversas etapas se ejecutan entre 1965 y 1999, dando cuenta de un modelo de urbanización sostenido en estas áreas de intervención. Los conjuntos habitacionales de este

⁷ El FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) se definió con un esquema altamente centralizado de gestión. La Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación dictaba sus reglamentaciones, definía los programas a financiar (operatorias y normativas particulares), determinaba las prioridades de inversión, los cupos de aplicación por región, fijaba la normativa para el manejo de fondos (centralización de la recaudación, libramiento de fondos y controles técnicos)- a cargo del Banco Hipotecario Nacional como mandatario de la Secretaría-, así como los criterios generales de selección de los beneficiarios (perfiles y sistema de puntajes). Los organismos provinciales, quedaban a cargo de la ejecución de los programas. Este modelo de política habitacional se fundamentaba en la idea de que la producción masiva de vivienda favorecería el desarrollo sostenido de la industria de la construcción, permitiendo superar el déficit y beneficiando a la economía en su conjunto a través de su impacto sobre el empleo y su vinculación con otros sectores ligados a la industria de la construcción. Su existencia como nicho protegido, desde el punto de vista de la “oferta”, favoreció el desarrollo de la industria de la construcción y, especialmente, la participación de firmas de capital más concentrado. El suministro del suelo y el mecanismo de “reconocimiento de mayores costos”, por el cual las empresas siempre quedaron exentas de los riesgos propios de una inversión a largo plazo, garantizaron el ingreso del capital privado en condiciones muy ventajosas. El FONAVI controlaba recursos que rondaban el 1% del PBI, cifra nada despreciable en un contexto de crisis. (Cuenya: 1997). No obstante, la fuente de recursos que alimentó al FONAVI –procedentes de los impuestos a las remuneraciones y de los recuperos– se vio afectada por la caída progresiva y constante en el nivel de las remuneraciones y de la ocupación, así como por los altos niveles de evasión de los aportes. En cambio, los gastos, estuvieron en función directa del costo creciente de la construcción. Este desbalance, planteado desde el comienzo de su instrumentación, impidió garantizar una cobertura amplia y limitó sus objetivos como fondo rotatorio. De este modo, como política anticíclica, se orientó a oxigenar el estancamiento a los sectores del capital involucrados en el proceso de la vivienda. (Rodríguez: 1999).

⁸ EPEV (1991), *op. cit.*

período se ejecutan a través de distintas operatorias enmarcadas en las resoluciones N° 098 (1987), N° 100 (1987) y N° 121 (1988) que abordan los problemas de localización y magnitud de los mismos. La Resolución N° 098 (1987) plantea condicionantes generales de localización y sugiere la inserción de nuevos conjuntos en áreas con “terrenos vacantes”, con el fin de favorecer el completar el tejido urbano (refiriéndose a la vez a la necesidad de compatibilizar la trama propuesta en el proyecto con la trama urbana existente para facilitar la integración física del conjunto).

Con relación a las dimensiones de las actividades, se mantendrán las intervenciones a gran escala, enmarcadas en la Resolución N°100 que contempla una máxima financiable de 500 viviendas. A partir de la Resolución N° 121 (del año 1988) la escala máxima financiable se reduce a 250 viviendas.

CUADRO 2
INTERVENCIONES DPVY+U (1965-1999)^{a/}

	1983-1999		1965-1982		Total	
	Intervenciones	Viviendas	Intervenciones	Viviendas	Intervenciones	Viviendas
Torres	5	228	-	-	5	228
Tiras PB +2 y 3 (menos de 50 unidades)	3	56	2	67	5	123
Tiras PB +2 y3 (más de 50 unidades)	15	5 399	7	1 743	22	7 142
Complejos con ambas tipologías	5 ^{b/}	2 165	3 ^{c/}	4 748	8	6 913
Total	28	7 848	12	6 558	40	14 406

^{a/} Con anterioridad a 1965 no hay intervenciones de la DPVYU.

^{b/} Acindar, Acceso Sur, dos intervenciones de Grandoli, SOIVA y Unión Viajantes.

^{c/} Las tres intervenciones corresponden a Grandoli.

En la actualidad, la institución maneja el registro único de inscripción permanente de beneficiarios para dos carteras de demanda, una de las cuales está constituida por las operatorias convencionales de producción de conjuntos habitacionales “llave en mano”, con 30.000 postulantes inscriptos.⁹ Para ello, cuenta prioritariamente con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), descentralizado a partir de 1992.¹⁰ Los destinatarios finales de esta

⁹ La otra, denominada comercial, involucra la Operatoria Lotes Propios para construcción o completamiento de viviendas en lotes regularizados dominialmente.

¹⁰ A comienzos de la década de los noventa, en el contexto de la estrategia de reducción del gasto público que impulsaba el área económica del Estado y el sector público resolvió renunciar a pagar su porcentual sobre los salarios, que representaba nada menos que la mitad del FONAVI. La salida para la sobrevivencia del mismo consistió en el cambio de origen de los recursos que integraban el fondo. En 1991, por Ley 23.966, cambia entonces la composición de los recursos que alimentan el fondo FONAVI, que pasa a integrarse con el 40 % de los ingresos que percibe el Estado por el impuesto a los combustibles, incrementando progresivamente esta proporción hasta el 42% en 1993 y en adelante, con transferencia automática a las provincias. En este proceso, los recursos FONAVI se incorporan al debate producido en el marco del Pacto Fiscal Federal como parte de una situación de emergencia del sistema previsional. El Acuerdo Ínter estadual de agosto de 1992, ratificado por Ley 24.130 autorizó a la Nación a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables destinados a atender las obligaciones previsionales anuales a cambio de remitir a las provincias una suma fija mensual destinada a cubrir desequilibrios fiscales y recursos financieros provenientes de cuatro fondos, entre ellos, el FONAVI. La Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental pierde su función distribidora y los recursos

producción han sido sectores medios/medios bajos con dificultades para resolver su déficit en el mercado¹¹ A través del FONAVI, la DPVyU también ha establecido convenios y otorgado créditos a través de sindicatos y cooperativas, siempre manteniendo la modalidad de ejecución empresarial, que alcanzó su mayor desarrollo a comienzos de la década de los años setenta en algunos casos, combinando financiamiento del FONAVI y del Banco Hipotecario Nacional.¹²

Con respecto a su desempeño interinstitucional, la DPVyU abarca todas las áreas relevantes de su intervención dentro de la misma institución, lo que le brinda un importante margen de acción a sus intervenciones, por ejemplo, en relación a las tierras provinciales.

Los registros Fonavi de vivienda terminada muestran que a partir de 1995 se da un aumento constante de viviendas terminadas (pasa de 178 para 1994 a 774 para el año en mención) que alcanza su punto más alto en 1999 con 2.487 viviendas terminadas para descender en el 2000 a 664 y a 582 en el 2001. Esto probablemente se vincula con la crisis económica declarada por la provincia en 1999/2000. Al comparar la proporción de viviendas terminadas en Rosario con el total provincial, se observa que la proporción en Rosario aumenta anualmente para alcanzar, en el 2000, al 65,7% de la totalidad de viviendas terminadas en la provincia y desciende al 44% en el 2001.

Entre 2001 y 2003 la producción de la DPVyU experimenta un descenso pronunciado, con un flujo muy bajo y diferido en el tiempo. En este período sólo inició la ejecución 163 unidades en la ciudad de Rosario). Para abril de 2004, los niveles de ejecución física de estas intervenciones se encontraban por encima del 95%. En julio de 2004 se concluyeron 40 unidades habitacionales de este grupo en complejos de viviendas individuales ubicados en la zona sudoeste de la ciudad, que demandaron una inversión cercana a 1,7 millón de pesos. Fueron construidas por empresas privadas a las que se adjudicaron las obras tras una licitación. Los adjudicatarios de las unidades tendrán un plazo de financiamiento de 25 años, con un interés anual del cuatro por ciento sobre el saldo total.¹³

En términos de su significación general para la ciudad de Rosario, hay que señalar que el sector público (mayoritariamente a través de la DPVyU) ha ofrecido entre el 1 y 5% del total de préstamos otorgados desde 1993.

1.3 El Servicio Público de la Vivienda

son, en adelante, directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización del nivel nacional sobre el destino de los mismos. La disponibilidad de los fondos, no obstante, por el artículo V del Pacto Federal de 1992, queda supeditada al criterio del Ministerio de Economía, que puede apelar al mismo para atender obligaciones de la deuda externa. Este tratamiento convierte al fondo en un recurso fiscal genérico subordinado a los fines de la estabilidad macroeconómica (Catenazzi:1993) y, en consecuencia, los cambios no se traducen en un acercamiento mayor de los recursos a la población de menores ingresos. Sin embargo, la reforma también expresa una salida al quebranto que de otro modo se hubiera producido en el FONAVI, manteniendo su existencia en el marco de las nuevas reglas políticas y sociales de corte neoliberal: la reducción de la acción del estado bajo el principio del rol facilitador (Resnick Brenner: 1994, citado en Cuenya: 1996) planteado, claramente, como repuesta a la crisis.

¹¹ Para el 2001 los ingresos mínimos familiares requeridos por el Fonavi eran para una vivienda individual de \$795, aunque el nivel de ingresos varía según la operatoria, siendo entre \$301 y \$399 para las operatorias descentralizadas en municipios o entidades sin fines de lucro y para las operatorias cofinanciadas entre \$401 y \$699. Fonavi: "Características socioeconómicas de los beneficiarios", 2001

¹² Por ejemplo, el Plan CGT, incluyó 2400 soluciones habitacionales para diferentes sindicatos en Rosario. En los `80-90 algunos sindicatos, como el de Empleados Municipales- también consiguieron financiamientos puntuales a través del Fonavi.

¹³ Fuente: La Capital. 28 de julio de 2004.

A nivel municipal, el Servicio Público de la Vivienda (SPV), organismo autárquico, es el responsable de la política habitacional dirigida a la población de menores recursos. Fue creado bajo el nombre de “La Vivienda del Trabajador” en el año 1927 y toma la actual denominación a partir del año 1948, en el marco de la Ordenanza N° 330.¹⁴

Sus fuentes de financiación combinan distintos orígenes: i) *propias* (constituidas por una parte del impuesto al consumo de gas de la ciudad y de la recuperación por cuotas de planes de viviendas ya ejecutados), ii) *recursos municipales* (destinados a salarios del personal y a la realización de obras de infraestructura como apertura de calles, agua, luz, arbolado, alumbrado público, pavimento, etc.), iii) *Fondo Nacional de la Vivienda* (a través de convenios con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo para la concreción de proyectos o convenios de regularización de deudas con FONAVI en la Municipalidad de Rosario, cuyos fondos son “reciclados” al SPV) y iv) *otras* (financiación de proyectos por instituciones o fundaciones privadas).

La producción de viviendas del SPV ha variado a través del tiempo; en sus comienzos ejecutaba viviendas de alta calidad (barrios de viviendas individuales) y en el período comprendido entre los años 1948 y 1954 pequeños conjuntos (entre 8 y 16 viviendas). Hasta ese momento fue el principal ejecutor público de viviendas de la ciudad. Las especificaciones técnicas y de diseño en esa etapa no tienen normativas propias, sino que se enmarcan directamente en las establecidas para cada zona de la ciudad, según el reglamento de Edificación de Rosario.

Para el período 1965-1982, el SPV incorpora la producción de intervenciones en tiras de planta baja (PB) más dos y tres (las denominadas “UR”) de mayor escala comparativa, en términos generales, pero menor incidencia en el conjunto de la producción pública, respecto de la participación mayoritaria que desarrollan la DPVyU y el BHN.

Desde 1980, en que se modifica su normativa constitutiva, el SPV produjo acciones destinadas a complementar la política de erradicación de villas iniciadas en 1978 (tipologías individuales y tiras de PB), a través de ampliaciones sucesivas en el barrio Las Flores. Desde 1983, sólo ejecuta una intervención con tipología de torre.

A partir de 1994, el SPV modificó su enfoque y transformó sus programas y operatorias, priorizando la integración urbana de los proyectos, estableciendo componentes de acción integrada (que combinan los ejes vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud, etc.) y estableciendo diversas formas de participación de los habitantes en las etapas de los proyectos de hábitat.¹⁵ La construcción de la mayoría de los barrios a partir de 1993, se lleva a cabo combinando la utilización de sistemas prefabricados con sistemas constructivos

¹⁴ Modificada por la Ordenanza N° 2740, de 1980, que le otorga facultades para utilizar los terrenos comunales, adquirir tierras, licitar, vender o alquilar viviendas. Se establecen como fuentes de recursos un porcentaje de los impuestos municipales y un impuesto a los espectáculos, más la asignación de todos los terrenos comunales sin destino fijado.

¹⁵ Estos programas son: i. El Programa de emergencia, en coordinación con promoción social, solo pocas soluciones anuales (casillas) para atender casos sociales, ii. El Programa Escriturar, regularización de distintas situaciones dominiales irregulares como: compras y permutas irregulares, alquileres irregulares, ocupaciones, fallecimiento de titulares, adjudicatarios menores de edad, familias con convenios de locación y otras y iii. El Programa Rosario Hábitat, cuyo objetivo es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal.

tradicionales, o bien utilizando casapartes como es el caso del Núcleo Sanitario Prefabricado (NSP) o el Núcleo Básico.¹⁶

Desde el punto de vista administrativo, el SPV realiza casi todas las fases referidas a la ejecución de sus planes (elaboración de los proyectos técnico y sociales, gestión de créditos, pliegos, llamados a licitación, administración, dirección y control de obras, compras, adjudicación a los beneficiarios, legalización de la propiedad), pero requiere intervenciones puntuales de las Secretarías de Planeamiento y Hacienda.

A los efectos de este estudio, se considera exclusivamente la producción de conjuntos habitacionales de las tipologías bajo estudio. Después de 2000 no se han ejecutado conjuntos de las tipologías consideradas en el estudio.

CUADRO 3
INTERVENCIONES SPV^{a/}

	1983-1999		1965-1982		1928-1964		Total	
	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas
Torres	1	104			-	-	1	104
Tiras PB +2 y 3 (menos de 50 unidades) ^{a/}			6	171	1	14	7	185
Tiras PB +2 y3 (más de 50 unidades) ^{b/}			5	777	-	-	5	777
Complejos con ambas tipologías			-		-	-	-	-
Total	1	104	11	948	1	14	13	1 066

^{a/} Incluye las intervenciones de las tipologías consideradas. La mayor parte de la producción del SPV se concentra en la producción de viviendas individuales o apareadas en PB. (consignar número total de viviendas de esta otra producción).

^{b/} Se incluyen los conjuntos AVEBAC I,II y II e Intervenciones de UR en tiras inferiores a 50 unidades.

^{c/} Se trata de conjuntos UR de más de 50 unidades.

1.4 El Banco Hipotecario Nacional

Hasta 1964 el BHN concentra su inversión financiera en créditos para la construcción de “vivienda familiar propia”.¹⁷ Durante el período 1965-1982, en que desarrolla su mayor producción (el 81% de las viviendas del total del período bajo estudio), el BHN financia la ejecución de conjuntos de gran escala.

El 80% de esa producción se concentra en seis intervenciones:

- a. En tipologías de PB más dos y tres pisos:
 - Barrio Primero de Mayo (2040 unidades de vivienda).
 - Laprida y Battle Ordoñez (736 unidades de vivienda).

¹⁶ Estos núcleos prefabricados se construyen mediante un convenio existente entre la Universidad Nacional de Rosario y el Servicio Público de la Vivienda.

¹⁷ Particularmente entre 1958 y 1961 la orientación de la política habitacional nacional pretendió que los sectores de bajos ingresos pudieran acceder al crédito procurando otorgar un rol preponderante al Banco Hipotecario Nacional, que no se consolidó.

- b. En un complejo que incluye tiras PB más dos y tres pisos y torres:
- Ovidio Lagos y Rueda, 920 viviendas, se trata de una operatoria conjunta, cuyo comitente y propietario del terreno es la Municipalidad, en tanto el financiamiento mixto proviene de BHN y FONAVI.
- c. En tres torres:
- AEC, ATE, O Lagos y Virasoro; 986 viviendas.

A partir de 1976, la cantidad de créditos otorgados por el BHN comienza a descender y su actuación se dirige, básicamente, al sector medio con capacidad de ahorro.

En el período 1983-89, la producción disminuye abruptamente. Desde 1983, el BHN canaliza sus fondos destinados a la construcción de viviendas por medio de la Operatoria 501, destinados a “afectados por la Ley de Locaciones Urbanas” y de la Operatoria “Reactivación”, en áreas céntricas de la ciudad. Se realizan trece torres de pequeña escala (entre diez y cuarenta unidades de vivienda). Por su parte, la intervención más significativa del período, la constituye un conjunto de 708 viviendas construido con tipología de tiras de PB más dos y tres (Siete de septiembre).

A comienzos de los años noventa, en el marco de las reformas estructurales del Estado argentino, el BHN cambia de rol y se transforma en banco mayorista, cesando su intervención directa.

CUADRO 4
INTERVENCIONES BHN

	1983-1999		1965-1982		1928-1964		Total	
	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas	Interv.	Viviendas
Torres	12	436	11	1 350	-	-	23	1 786
Tiras PB +2 y 3 (menos de 50 unidades)*	-	-	-	-	-	-		
Tiras PB +2 y3 (más de 50 unidades)**	1	708	11	3 597	1	226	13	4 531
Complejos con ambas tipologías	-	-	1	920	-	-	1	920
Total	13	1 144	23	5 867	1	226	37	7 237

Fuente: BHN.

2. La producción pública de conjuntos habitacionales

2.1 Tendencias históricas de expansión y densificación; características de localización de los conjuntos habitacionales

Rosario es producto de un proceso progresivo de formación sin fecha fundacional precisa. Con anterioridad a 1725, la población era tan escasa que no había una autoridad especial. Recién en el año 1826, la Villa del Rosario adquiere el título de pueblo y la designación de un propio alcalde.

La ciudad tenía un puerto natural, que brindaba excelentes perspectivas desde el punto de vista comercial, pero que fue cerrado a los buques extranjeros por un decreto del Gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, a partir de 1841. Por ese motivo, las clases dirigidas

locales, perjudicadas por estos lineamientos de políticas, se opusieron al punto de participar activamente, con el aporte de tropas propias, en la batalla de Caseros.

El 9 de junio de 1852, el triunfante Urquiza medió ante el gobernador de Santa Fe, Crespo, para que procurara erigir a Rosario en ciudad. El mandatario provincial gestionó ante la Junta de Representantes la sanción de la ley respectiva, que fue finalmente promulgada el 5 de agosto de 1852. Entre sus argumentos, destacó “su posición local, que la pone en contacto directo con el interior y exterior, su crecido número de habitantes y su comercio activo con todos los pueblos de la república”. Dicha declaración también abrió puertas hacia la buscada apertura de los ríos a la libre navegación.

La ciudad se desarrolló con el aumento de la producción agrícola y la intensificación de las actividades portuarias. Para 1880, Rosario era el primer puerto exportador de la Argentina. Esto produjo un aumento demográfico importante, atrayendo a corrientes inmigratorias europeas, que le dieron a Rosario las características de ciudad “gringa”.

El crecimiento de los barrios de Rosario en ese período tuvo un desarrollo típico. Primero la iglesia; frente a ella, la plaza, luego las escuelas, comisarías, residencias destacadas de los notables de la zona (generalmente comerciantes y profesionales) y luego las viviendas de los obreros y empleados. De este modo la ciudad de Rosario fue creciendo a partir de la expansión del área que hoy forma parte de su distrito centro y, desde allí, en forma radial hacia la Av. de la Circunvalación.

Alrededor de la década de los años cuarenta, los procesos migratorios asociados con el proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo de actividades industriales, superaron la capacidad habitacional de la ciudad. Al igual que en los principales centros urbanos del país, la población de origen migrante auto construyó sus viviendas, de manera precaria, ocupando terrenos que dieron origen a los primeros asentamientos irregulares en forma de villas.

Hasta ese momento, la ciudad concentraba una actividad comercial y financiera importante en función del desarrollo portuario, que disminuyó paulatinamente, mientras se expandía la actividad industrial. Aunque se manifiesta una rápida expansión urbana, las intervenciones públicas del período en la ciudad de Rosario son de escala muy acotada. Hasta 1964, se reducen a unos pocos cientos de viviendas producidas mayoritariamente por el SPV y el BHN.

En la década de los años sesenta, Rosario intensifica su desarrollo territorial a partir del impulso de la industria de la construcción y del incremento de la actividad comercial, que continúan atrayendo flujos migratorios a la ciudad. La construcción del sector privado se focalizó en la producción de edificios de viviendas colectivas en altura, que modifican la imagen urbana y generan un proceso de concentración edilicia y expansión de la trama urbanizada. En este contexto, el gobierno local impulsa la “modernización” de la ciudad a través de la ejecución de obras públicas y de la extensión de la provisión de servicios e infraestructura y se sanciona el Plan Regulador de 1967, que actualmente se encuentra en vigencia. Este Plan preveía una tendencia a la concentración de la población en las áreas centrales en el marco de un significativo proceso de industrialización.

Sin embargo, analizando el período 1960-1970 ocurrió algo distinto en el poblamiento de la ciudad: los datos poblacionales muestran una disminución de hasta el 15% en las secciones catastrales centrales; una tendencia hacia la estabilización o bien un aumento moderado en las secciones intermedias (entre 1% y 14%); y un aumento pronunciado en las secciones del borde (sobre todo en cifras porcentuales), revelando una tendencia a la localización de la población en las áreas sur y noroeste. En la siguiente década (1970-1980), el proceso se acentúa: mientras el área central tiende a una relativa estabilidad, se evidencia un vaciamiento en las áreas intermedias

y un aumento de población de las áreas periféricas, con el consecuente desaprovechamiento de las infraestructuras y servicios ya provistos en las áreas centrales e intermedias y el asentamiento de población en áreas carentes de las mismas.

Es precisamente en estas áreas periféricas (sur y norte en la década de los años sesenta e incorporación del oeste en los años setenta) donde, a su vez, se concentran las intervenciones públicas de producción de conjuntos habitacionales, orientados hacia la gran escala, cuyo ejemplo paradigmático son los grandes complejos que incluyen varias tipologías. Estos suponen la generación de nuevas infraestructuras y servicios (al menos para los nuevos conjuntos), valorizando mediante este proceso, tierras vacantes intermedias. Lo anterior considerando las tipologías bajo estudio y la producción de viviendas durante ese período materializando estas tendencias hasta el año 1982, e incluyendo 13.373 unidades de vivienda.

Desde mediados de los años setenta, la ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por una marcada disminución de los establecimientos industriales y una disminución de la mano de obra ocupada en el sector.¹⁸ Esto trae como consecuencia el empobrecimiento del conjunto y el incesante reflujo de fuerza de trabajo hacia otros sectores de menor productividad, especialmente la construcción. El crecimiento edilicio de la ciudad queda en manos del sector privado, sin tener en cuenta los desarrollos de infraestructura, servicios y el transporte.

Desde 1983 en adelante las principales tendencias de urbanización no se han revertido, si bien se busca que las intervenciones públicas propendan a completar la trama urbana existente en las distintas áreas de la ciudad. A comienzos de la década de los años noventa, Rosario alcanza una población de más de un millón de habitantes y ya se distingue un cierto proceso de metropolización.

Los flujos migratorios continúan, en particular durante la década de los noventa, desde provincias vecinas como Chaco (en buen medida de origen Toba) y de otros municipios de Santa Fe. En esta etapa, la ciudad se expande a través de los asentamientos por tomas de tierras presentes en todos los distritos¹⁹ donde esta población se asienta en condiciones de gran precariedad y pobreza. De acuerdo a una encuesta llevada a cabo en el año 1996, el 71,2% de la población encuestada en los asentamientos irregulares de la ciudad había nacido y tenían su lugar de residencia anterior en otra localidad. En los asentamientos irregulares de Rosario, según un relevamiento realizado en 1992,²⁰ se registraron 19.087 familias (94.994 personas), mientras que en 1996,²¹ el número de familias asciende a 22.006 y el de personas a 110.212.²² Durante este período, como fue señalado, la producción del SPV reorienta su accionar hacia este fenómeno.

Mientras tanto la DPVyU continúa con la producción de conjuntos habitacionales, destinados a sectores medios y medios bajos, intensificando las tipologías de tiras más dos y tres pisos, reduciendo la escala de las torres puntuales y dando continuidad al modelo de urbanización sostenido desde 1965 a través de las diversas etapas de Grandoli, Mendoza y Circunvalación, Ovidio Lagos y Rueda. La DPVyU es el único actor público que crece en cantidad de viviendas producidas (7.848 bajo las tipologías consideradas en el estudio) y que continúa produciendo este

¹⁸ Entre 1974 y 1985 la ciudad de Rosario, presenta una disminución del 19.8% de sus establecimientos industriales y del 22,3% del personal ocupado en los mismos.

¹⁹ Aunque los distritos oeste, norte y noroeste albergan prácticamente el 50% del total de estos asentamientos.

²⁰ Fundación Banco Municipal (1992), Asentamientos irregulares de Rosario. Rosario.

²¹ Fundación Banco Municipal (1996), Asentamientos irregulares de Rosario. Actualización 96. Rosario.

²² El total de hogares de la ciudad para 1991 es de 317.122, con 907.576 habitantes y 300.474 viviendas, y en el 2001 Rosario alcanza los 908.399 habitantes.

tipo de intervenciones hasta la crisis 2001,²³ puesto que el BHN concluye su accionar a comienzos de la década de los noventa

La localización de estos conjuntos es como sigue: hasta 1965, las intervenciones se ubican en la zona sur de la ciudad (actuales distritos sur y suroeste), un área caracterizada por la presencia de grandes fábricas, las vías del ferrocarril y redes primarias viales.

En la década de los años setenta continua esta tendencia y se incorpora la zona norte de la ciudad. A partir de 1976, se destaca la concentración de construcciones en la zona oeste. En general, también se destaca la urbanización progresiva en estas áreas a través de la continuidad de diversas “etapas” o proyectos adyacentes que van configurando extensas áreas de conjuntos habitacionales. Desde 1983 en adelante, hay intervenciones en todas las zonas de la ciudad.

2.2 Tendencias actuales que caracterizan la pobreza urbana en la ciudad Rosario: principales características y procesos que la configuran

La ciudad de Rosario cuenta con una superficie de 17.869 hectáreas, una población para el año 2001 de 908.399 habitantes, en 275.334 hogares. La densidad urbana bruta es de 50 habitantes por hectárea. Para 2001, la población total de la ciudad de Rosario representa el 30 % de la población provincial y el 81% de la población del aglomerado.²⁴

En el perfil de la pobreza, la ciudad de Rosario acompaña las tendencias generales experimentadas en América Latina, reemplazando una pobreza de tipo “estructural” compuesta por necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes, por otra, que se expresa claramente en los indicadores de ingresos. En este contexto, Mac Donald (2003) da cuenta de las escasas y complejas posibilidades de inserción en un cuadro de políticas fiscales duras, programas públicos débiles, mercados de suelo más competitivos y persistencia de altos niveles de desempleo. En este marco, los cuadros de pobreza en el interior de las ciudades se configuran asociando las condiciones de ingreso con otras condiciones que afectan a los hogares urbanos. De este modo, la pobreza se relaciona en el espacio urbano con procesos de exclusión, segregación, informalidad laboral y habitacional. A continuación, se describen someramente estas tendencias.

2.2.1 Pobreza e indigencia

A lo largo de la década de los años noventa, la pobreza se expandió en el Gran Rosario de manera muy acentuada, pasando del 22,2% de los hogares en 1993 al 62,6% en octubre del 2002. Para esa fecha, el 34% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 28,6% era indigente, es decir que no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el nivel mínimo de subsistencia. Un 70% de estas situaciones involucraba jóvenes entre 20 y 29 años.

Como puede verse en el cuadro siguiente, esta situación se agudiza particularmente a partir del año 1998, en que los porcentajes se duplican:

²³ Las acotadas intervenciones posteriores, son en conjuntos de viviendas unifamiliares o duplex.

²⁴ Desde el año 1960, Rosario presenta la mayor cantidad de población a escala provincial. En esa fecha, el departamento involucraba al 35.5% del total provincial, proporción que ascendió progresivamente hasta el 38,6%, para 1991. Durante el último período intercensal, esta tendencia se habría morigerado: se incorporaron unas 48.000 personas, a una tasa de crecimiento interdecadal del 3,6% experimentando una ligera pérdida del peso relativo a escala provincial (37,3 %).

CUADRO 5
GRAN ROSARIO: POBLACIÓN EN HOGARES POBRES Y NO POBRES
(Porcentaje de la población total)

	1993	1995	1998	1999	2001	2002
Población en hogares pobres	22,2	27,9	30,8	31,4	43,6	62,6
No indigentes	18,7	24,2	23,8	23,3	29,5	34,0
Indigentes	3,6	3,7	7,0	8,0	14,0	28,6
Población en hogares no pobres	77,8	72,1	69,2	68,6	56,4	37,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente:

-1993-1998: Silvia Alicia Robin. La evolución de la pobreza en el Gran Rosario durante el quinquenio 1993-1998: magnitud y características. Rosario, 2000.

-1999: Paula Durán. Magnitud y características de la pobreza en el Gran Rosario. Octubre de 1999. Rosario, 2001.

-2001-2002: Elaboración propia sobre la base de "Onda Octubre" 2001 y 2002 de la EPH-Base Usuario. INDEC.

De acuerdo a datos del 2003, en el Gran Rosario durante el primer trimestre la indigencia abarcaba al 29,3% de las personas, y el conjunto de población pobre al 54,6% de las personas. Esta situación habría mejorado durante el segundo trimestre de ese año, cuando el porcentaje de hogares indigentes desciende al 23,9%. De este modo, por su magnitud, incidencia y heterogeneidad, los procesos de empobrecimiento urbano de la última década, acompañando las tendencias nacionales y latinoamericanas, involucran a amplias capas de sectores medios, con su correspondiente impacto sobre el conjunto de su vida cotidiana en la ciudad y particularmente, en lo referido a la situación habitacional.

La población residente en conjuntos habitacionales, se encuentra en su mayor parte, incluida en este proceso de empobrecimiento.

2.2.2 El empleo

Los procesos de empobrecimiento se comprenden fundamentalmente en relación con la evolución del cuadro laboral del Gran Rosario, que presenta niveles de desempleo y un empeoramiento sostenido de las condiciones laborales hasta principios del 2003.

En 2002, la tasa de empleo del Gran Rosario era del 31,4%. En el contexto de crisis, el desarrollo del sector informal no compensó la destrucción de puestos de trabajo asalariados. De hecho, su evolución también fue de signo negativo. La reducción del empleo informal se concentró en los rubros de pequeñas empresas y personal doméstico.

En mayo de 2002, el sector informal, concentraba al 51% de la fuerza de trabajo ocupada en el Gran Rosario.

CUADRO 6
POBLACIÓN DEL GRAN ROSARIO. AÑO 2004
(Porcentaje)

Económicamente activa	Ocupada	Desocupada	Subocupada
44,3	36,7	17,2	10,6

Fuente: INDEC, EPH 2004.

En relación con este desempeño del mercado laboral se observa una leve declinación de la tasa de asalarización, una reducción del empleo pleno y un aumento de la precariedad laboral en el Gran Rosario. En 2002 el 34% de los asalariados de este aglomerado no tenía la cobertura de la seguridad social.

En 2002 Gran Rosario, con una población desocupada de alrededor de 132.000 personas alcanzó la tasa de desempleo (24,3%), la más alta de las hasta ahora conocidas. Este aumento de los trabajadores desocupados fue el resultado de la destrucción neta de puestos de trabajo.

El proceso comienza a revertirse muy lentamente a lo largo del 2003: la tasa de empleo pasa de 34,2% (primer trimestre del 2003) al 36,7% en el mismo trimestre del 2004. La subocupación decrece algo más del 16,2% (2003) al 10,6% (2004). En estos cambios se observa fundamentalmente la incidencia de los “planes jefes y jefas”. De este modo la tasa de desocupación del Gran Rosario que ya había comenzado a descender en el 2003 al 22,4%, baja en el 2004 a un 17,2%. (EPH, 2004)

2.2.3 Caída de los ingresos laborales

En toda América Latina, la insuficiencia de ingresos ha adquirido un peso preponderante entre las causas de la pobreza. Rosario es un ejemplo que ilustra esta tendencia: la caída de los salarios nominales fue un rasgo recurrente del mercado de trabajo en los últimos años. En el Gran Rosario la declinación de las remuneraciones nominales desde 1998 fue del (-19,5%). En mayo de 2002, el ingreso laboral medio real era de \$381 dólares argentinos en el Gran Rosario. La evolución de los ingresos en términos reales da cuenta de un mayor deterioro del poder adquisitivo; sólo en Rosario la pérdida fue del orden del 27%.

2.2.4 Características generales del déficit habitacional de ciudad de Rosario y su evolución 1991–2001

En términos generales, los valores de los indicadores del déficit habitacional habrían experimentado una leve disminución a lo largo de la última década. Para el año 1991, el 20% de los hogares del departamento de Rosario presentaban distintos tipos de situaciones deficitarias (en vivienda irrecuperable, recuperable, o por hacinamiento de hogares en viviendas buenas). En 2001 en términos relativos, el déficit desciende un 2% que implica, en términos absolutos, su disminución en 3.428 hogares. Sin embargo, dentro de las distintas categorías del déficit, se destaca el incremento tanto relativo como absoluto (6.148 hogares) de las situaciones deficitarias en viviendas recuperables, entre las cuales se encuentran aquellas que podrían haberse deteriorado por falta de mantenimiento durante la última década.

CUADRO 7
DEPARTAMENTO DE ROSARIO. SITUACIONES DEFICITARIAS 1991-2001

Año	Total hogares	Total hogares deficitarios	Total hogares en viviendas recuperables	Total hogares en viviendas irrecuperables	Hogares hacinados en buenas viviendas
1991	317 122 (100%)	63 191 (19,9)	21 897 (6,9%)	22 055 (7,0%)	19 239 (6,1%)
2001	332 442 (100%)	59 763 (18%)	28 045 (8,4%)	15 358 (4,6%)	16 360 (4,9%)

Fuente: Situación habitacional 2001. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Vivienda de la Nación con base en el Censo nacional de población y vivienda 2001.

A continuación caracterizamos la evolución de algunas tendencias de distintas problemáticas que constituyen el déficit cuantitativo y cualitativo en la ciudad de Rosario, además de configurar el marco contextual del universo de los conjuntos habitacionales bajo estudio y sus particularidades.

- Déficit de infraestructura en servicios de desagüe, cloacas y provisión de agua potable domiciliaria

En 1991, la falta de servicios cloacales era el déficit más extendido en la ciudad, involucrando unos 106.492 hogares, lo que significaba aproximadamente el 80% de la población total afectada. El 84% de estos hogares sin servicio cloacal, tenía no obstante, conexión domiciliar a la red pública de agua corriente. El resto de los hogares, carecían también de agua potable. Para 2001, el déficit de cloacas se redujo un 22%: 33.000 hogares fueron incorporados al servicio. Mientras tanto, la cobertura de conexiones domiciliarias de agua potable creció un 10%, incorporando aproximadamente unas 100.000 personas. Los conjuntos habitacionales bajo estudio, por la forma en que fueron ejecutados, no presentan este tipo de déficit, aunque sí presentan otros, como los referidos al estado de la infraestructura, la recolección de residuos, o la existencia de agua caliente.

- Hacinamiento

El hacinamiento moderado²⁵ y crítico, afectaba en 1991 al 22% de los hogares del departamento de Rosario. Entre ellos se encuentran el 43% de la población de los hogares residentes en sectores urbanos que poseen la totalidad de los servicios urbanos básicos, el 7% de hogares en sectores sin servicios y el 5% de los que residen en sectores con servicios incompletos. En términos absolutos, el hacinamiento crítico involucraba a 17.399 hogares, es decir, un 5,5 % del total de hogares del departamento.

Para 2001, este indicador experimenta una reducción sensible. El hacinamiento crítico se redujo en términos porcentuales al 3% del total de hogares y en términos absolutos, a 12.206 hogares. El hacinamiento moderado, pasó del 16,3 al 12,7% de los hogares, experimentando un descenso absoluto de 9.473 hogares. Como rasgo diferencial, se destaca la tendencia contraria en las casas tipo B, donde el hacinamiento moderado aumentó en 2.878 hogares (un 44,8%) y el crítico en 401 hogares (un 10,6%). El hacinamiento crece, por tanto, en aquellas viviendas que presentan algún nivel de deterioro, pero son recuperables. Este indicador, sumado al ya mencionado incremento del déficit en viviendas recuperables, puede estar dando cuenta de los procesos de empobrecimiento de sectores medios y medios bajos. El mismo segmento de población que, a su vez, ha sido la destinataria tradicional de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público.

Consideradas en su conjunto, para la ciudad de Rosario, las situaciones de hacinamiento involucraban en el año 2001, al 15% de los hogares.

CUADRO 8
HOGARES SEGÚN HACINAMIENTO DEL HOGAR CIUDAD DE ROSARIO,
GRAN ROSARIO Y PROVINCIA DE SANTA FE AÑO 2001

Localidad	Hogares (1)	Hasta 1,99 personas por cuarto	2-3,00 personas por cuarto	Más de 3,00 personas por cuarto
Santa Fe	872 132 (100%)	730 015 (83%)	106 015 (12%)	36 102 (5%)
Gran Rosario	343 102 (100%)	286 746 (84%)	43 806 (13%)	12 550 (3%)
Rosario	275 334 (100%)	234 103 (85%)	32 372 (12%)	8 859 (3%)

Fuente. INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

²⁵ El hacinamiento moderado implica aquellos hogares donde conviven más de dos personas por cuarto. El hacinamiento crítico se define a partir de superar el umbral de 3 personas por cuarto.

- Precariedad

Para 1991, la precariedad²⁶ afectaba a 16.574 hogares del departamento de Rosario. Este déficit se encuentra vinculado generalmente a otros déficit de servicios urbanos y, en menor grado, al hacinamiento. Desde el punto de vista espacial se localiza en diferentes proporciones en todos los distritos, con la excepción del área central, donde se manifiestan algunas formas de hábitat precario como los inquilinatos, hoteles y pensiones. La precariedad es característica aunque no exclusiva de los asentamientos irregulares.

La precariedad en grado absoluto, relevada en los Censos Nacionales, se refleja principalmente en la variable “Rancho o casilla”. Otras variables como “Local no construido para vivienda” o “Vivienda móvil”, son en el caso de Rosario, irrelevantes. Sin embargo, estas cifras no incluyen la totalidad de población residente en condiciones precarias, ya que deben considerarse las viviendas colectivas del tipo “Hoteles y pensiones”, cuyas condiciones de habitabilidad son similares a los “inquilinos”, es decir precarias. (SVOA, 1984); asimismo formas relativas de precariedad, se encuentran incluidas la variable “Casas Tipo B”, que en la ciudad de Rosario, han presentado una tendencia particular de incremento del déficit, que remite a la necesidad de eventuales intervenciones en el parque habitacional disponible y habitado.

Para 1991, el 13,8% de los hogares clasificaba como NBI (con necesidades básicas insatisfechas),²⁷ mientras que 10 años después, este porcentaje disminuye al 11,8%. Cómo la población creció a una tasa muy baja, en 2001 se registraban 4.400 hogares y 19.000 personas con NBI menos que en 1991. De este modo, los hogares NBI se redujeron tanto en términos relativos como absolutos.

Mientras tanto, los hogares residentes en casas tipo “B”, tuvieron para 2001 un incremento del 30%, y en valores absolutos, los hogares residentes en las mismas aumentaron de 20.400 y a 27.200. Otras situaciones deficitarias (ranchos y casillas, piezas en inquilinato y hotel o pensión), en cambio, mostraron un descenso importante en torno al 30%.

Otro indicador de niveles de precariedad constituye el índice CALMAT, recientemente diseñado por el INDEC. Para el año 2001, en términos de la calidad de materiales de las viviendas, la ciudad de Rosario presenta una situación comparativamente superior al conjunto del aglomerado y la provincia, con un 12% de los hogares habitando en viviendas donde se presentan las situaciones de mayor precariedad (correspondientes a los valores III y IV del índice CALMAT).

Pero CALMAT releva carencia y no niveles de deterioro de materiales resistentes y sólidos, por lo cual, no aporta elementos para la caracterización de la problemática específica bajo estudio.

²⁶ Las variables que componen el indicador de la precariedad del hábitat son: tipología no convencional, materialidad precaria, exclusión agua redes, carencia de saneamiento y no propietario de la vivienda (Mc Donald, 2004).

²⁷ Ver cuadro N° 10.

CUADRO 9
HOGARES POR CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT) CIUDAD DE ROSARIO, GRAN ROSARIO Y PROVINCIA DE SANTA FE AÑO 2001

Localidad	Hogares ^(a)	Calidad de los materiales de la vivienda			
		CALMAT I ^(b)	CALMAT II ^(c)	CALMAT III ^(d)	CALMAT IV ^(e)
Santa Fe	872 132 (100%)	509 399 (58%)	221 310 (26%)	114 685 (13%)	26 738 (3%)
Gran Rosario	343 102 (100%)	196 942 (57%)	99 187 (29%)	40 568 (12%)	6 405 (2%)
Rosario	275 334 (100%)	169 256 (62%)	72 616 (26%)	28 880 (10%)	4 582 (2%)

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

^(a) Se excluyen los hogares censados en la calle.

^(b) CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación.

^(c) CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de éstos.

^(d) CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos éstos, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

^(e) CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos.

CUADRO 10
HOGARES Y POBLACIÓN: TOTAL Y CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) PROVINCIA DE SANTA FE SEGÚN DEPARTAMENTO AÑO 2001

Departamento	Hogares ^{1/}			Población ^{1/}		
	Total	Con NBI ^{2/}	Porcentaje ^{3/}	Total	Con NBI ^{2/}	Porcentaje ^{4/}
Rosario 2001						
Hogares	332 502	39 209	11,8	1 111 142	163 817	14,7
Rosario 1991						
Hogares	317 122	43 681	13,8	1 069 293	183 147	17,1
Variación						
Absoluta	15 380	-4 472		41 849	-19 330	
Relativa	4,8	-10,2		3,9	-10,6	

Fuente: INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas, 2001.

^{1/} Se incluyen los hogares y la población censados en la calle.

^{2/} Las necesidades básicas insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en “La pobreza en la Argentina” (Serie estudios INDEC N°1, Buenos Aires, 1984). Los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- a) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- b) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- c) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- d) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- e) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

^{3/} Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas sobre el total de hogares de cada departamento.

^{4/} Porcentaje de población en hogares con necesidades básicas insatisfechas sobre el total de población de cada departamento.

- Situaciones de irregularidad de dominio

En 1991, presentaban situaciones de irregularidad de dominio 27.911 hogares, lo cual equivalía a un 20 % del total de hogares deficitarios. La mayor parte de las situaciones irregulares que son actualmente atendidas por las políticas y programas de mejoramiento

barrial vigentes, corresponden a la existencia de asentamientos irregulares (de hecho, para el año 1998, estos constituían el hábitat del 11,6% de la población de Rosario).

Cabe destacar, que la gran mayoría de los conjuntos habitacionales construidos con financiación pública también involucran situaciones inconclusas que determinan la irregularidad desde el punto de vista de dominio. Estas irregularidades consisten en la no-terminación de finales de obra, que a la vez imposibilita la constitución formal de los consorcios, la existencia de un mercado de ventas irregulares y la consecuente rotación de la población no contemplada en los marcos normativos originales.

Además se trata de situaciones de cesación de pagos, realización de obras informales que modifican la situación edilicia obstaculizando la realización de los "conformes" ex post; usos comerciales que tampoco fueron previstos en la normativa, todas estas situaciones configuran un mapa complejo y particular de la irregularidad de dominio en estas tipologías. Irregularidad que, no obstante, no ha implicado en estos casos, condiciones de inseguridad en cuanto a riesgo de desalojo.

III. Los conjuntos habitacionales de la ciudad de Rosario en el contexto de la pobreza urbana actual

El universo de los conjuntos habitacionales bajo estudio, tales como tipologías en torre y tiras de planta baja más dos y tres pisos en conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público, involucran 22.709 viviendas en 90 conjuntos, lo que abarca aproximadamente el 7,6 % del parque habitacional de la ciudad de Rosario.²⁸

En el contexto general descrito, las situaciones habitacionales deficitarias que presentan los conjuntos involucran:

- Situaciones de hacinamiento moderado o crítico.
- Precariedad, debida al deterioro de espacios comunes y viviendas, que pueden tener origen, en algunos casos, en problemas constructivos a los que se suma, en la mayor parte de los mismos, la falta de mantenimiento y la realización de mejoras o ampliaciones inadecuadas.
- Situaciones de dominio irregular.

Estas situaciones confluyen con los efectos de procesos de empobrecimiento y deterioro de las condiciones socioeconómicas, altos niveles de desempleo y deterioro de los ingresos, que afectan a sus habitantes.

Sin embargo, resulta necesario particularizar y profundizar la caracterización cualitativa que permite establecer matices y diferenciaciones propias de cada proceso, indagando en el papel de las características físico – arquitectónicas de los conjuntos, tales como escalas, patios, espacios de uso colectivo y unidades de vivienda, además de las particularidades de los procesos de asignación y poblamiento de los conjuntos. Otro rol importante tiene el perfil de sus habitantes, en el ámbito familiar y colectivo, los niveles de desarrollo de organización social, así como aspectos referidos a la delimitación de relaciones socio-espaciales y de vinculación dentro de

²⁸ El parque habitacional de la ciudad de Rosario involucra unas 297.000 viviendas, mayor a la cantidad de hogares (lo que da una pauta de la existencia de parque habitacional vacante).

cada conjunto y a escala barrial. Todos estos aspectos permiten analizar la interacción entre determinados procesos de empobrecimiento, segregación socio-espacial y exclusión en los conjuntos habitacionales considerados desde una perspectiva socio-territorial integrada.

1. Caracterización cuantitativa y cualitativa a partir de algunos conjuntos seleccionados

1.1 Localización y antigüedad

La encuesta realizada en el marco del presente estudio con una muestra de 51 casos en 13 localizaciones, representa una muestra seleccionada según criterios de saturación teórica, y buscando la mayor representatividad posible respecto de las tipologías existentes (torres, tiras, complejos) y variables bajo estudio. Se abarcan todos los comitentes, diversas escalas, períodos de finalización de las obras y localización territorial, según puede verse en la tabla adjunta.

CUADRO 11
CARACTERÍSTICAS DE MUESTRA UTILIZADA PARA ENCUESTA

Conjunto	Comitente	Localización	Año finalización	Topología	Escala (viviendas totales)	Número de encuestados
Acceso Sur	Dpvyu	Centro	1994-1996	Complejo torres y tiras	284	2
Seguí y Roullón (oeste)	Dpvyu	Oeste	1982	Tiras PB+3	784	6
Seguí y Roullón (este)	Dpvyu	Oeste	1987	Tiras PB+3	176	4
Grandoli y Gutierrez (I)	Dpvyu	Sur	1983	Complejo	970	3
Grandoli y Gutierrez (II)	Dpvyu	Sur	1983	Complejo	476	2
Grandoli y Gutierrez (III)	Dpvyu	Sur	1986	Complejo	153	5
UNR-256	Dpvyu	Sur	1989	Tiras PB+3	300	5
Laprida y Battle Ordoñez	BHN	Sur	1984	Tiras PB*2 y 3	736	5
Acindar	Dpvyu	SO	1989	Tiras PB + 3	896	6
Iro de Mayo	BHN	Norte	1976	Tiras PB + 3	2 040	5
Ovidio Lagos y Rueda	BHN	Centro	1981	Complejo de torres (+7 y +10) y tiras	920	5
UR 01-A	SPV	Sur (límite)	1973	Tiras PB +2 y 3	21	2
Ur 01-B	SPV	SO (límite)	1972	Tiras PB +2 y 3	21	1

Fuente: Elaboración propia.

El 65% de los encuestados habitan en conjuntos encargados por la DPVyU, el 29% por el Banco Hipotecario Nacional y el 6% restante, del Servicio Público de la Vivienda. El 63% de estas construcciones fueron finalizados a partir de 1983. Respecto a su localización, el 57% se encuentran en los distritos Sur y Suroeste, un 20% en el Oeste, 14% en distrito Centro y el 9% restante, en el Norte.

En relación con las tipologías, las familias se distribuyen de la siguiente manera: un 61% reside en conjuntos conformados por “tiras de PB +2 y 3 pisos” en agrupamientos de gran escala (más de 50 unidades); el 33% reside en grandes complejos y el 6% restante en conjuntos de tres pisos, de pequeña escala (menos de 50 unidades).

1.2 Estado constructivo general de los conjuntos

La evaluación visual del estado físico actual de los conjuntos muestra que existen problemas no resueltos en su origen o generados a posteriori, que debieran ser objeto de análisis y resolución.

El simple transcurso del tiempo sin mantenimiento de las viviendas causa degradación de la estructura espacial y funcional de estas. Este deterioro involucra el estado de conservación de los edificios, la pérdida de nivel de la calidad de vida de los habitantes y el desfasaje funcional respecto de las costumbres y actividades que van cambiando con el tiempo.²⁹ En relación a esto, la aparición de ciertas lesiones constructivas propias del paso del tiempo, sumadas a las deficiencias originadas en etapas de diseño y construcción, implican condiciones deficientes de habitabilidad y un aumento de viviendas obsoletas, que aceleran el fin de su vida útil antes del promedio previsto (50 años).

La conservación del parque habitacional, como la prevención de su deterioro prematuro, responden a dos objetivos principales; uno económico, que implica proteger las grandes inversiones públicas y el otro social, que es garantizar la calidad de vida proyectada para sus habitantes (Hreñuk, Jacobo, 2003).

Las viviendas de interés social alcanzan un mayor grado de deterioro en cortos plazos, debido a las características de la construcción y a la falta de mantenimiento. El proceso integral de mantenimiento y rehabilitación del espacio construido, reviste una importancia social y económica que en nuestro país, no es debidamente considerada en el trazado de políticas para el sector de la construcción, ni en los niveles de decisión involucrados. El resultado ha sido y es un hábitat cualitativamente degradado y de corta vida útil, donde los recursos que comprometen el Estado y la comunidad no son suficientemente optimizados (Hreñuk, Jacobo 2003 y Dunowicz, 2003).

Las deficiencias en el estado constructivo de los conjuntos habitacionales muchas veces denominadas “patologías de la construcción” no deben ser consideradas como un tema meramente tecnológico, sino como una parte integrada de un proceso multidimensional complejo. En su abordaje, por lo tanto, confluyen aspectos interdisciplinarios que permiten discernir las características que presentan y los modos en que se concreta la aplicación de las políticas habitacionales, considerando como un aspecto relevante del análisis las relaciones entre los actores intervinientes en sus diversas fases (proyecto, ejecución, período de habitar).

²⁹ Un ejemplo lo constituye la existencia de actividades “no autorizadas”: pequeños comercios que se vinculan con el desarrollo de actividades laborales por cuenta propia, en un contexto donde este tipo de ocupaciones se han extendido y constituyen el modo de vida de amplios sectores de la población, aún dentro de las franjas de menores ingresos. Entre los entrevistados, un 7 % utiliza algún espacio físico de su vivienda como lugar de trabajo. El diseño original de las políticas no preveía la coexistencia de vivienda y trabajo en la misma unidad física.

RECUADRO 1

ORÍGENES DIFERENCIADOS DE LOS PROBLEMAS CONSTRUCTIVOS QUE REQUIEREN ALTERNATIVAS DISTINTAS DE RESOLUCIÓN

Como señala Noelia Hreñuk en un estudio sobre la calidad de vida en equipamientos habitacionales de interés social en la región NEA de Argentina (2002), las fallas constructivas encuentran un origen diferenciado en distintas etapas, cuya correcta identificación, sugiere alternativas diversas para orientar lineamientos de política hacia su mitigación:

Proyecto: La documentación gráfica y escrita muchas veces no se presenta claramente definida. La información volcada en gran parte de los legajos analizados, por lo general suele ser insuficiente, lo que genera improvisaciones en obra que después pueden derivar en una respuesta ineficiente del conjunto final. Las especificaciones de calidad de los materiales, mezclas y partes de la obra por lo general no aparecen en los legajos que llegan a las partes que se encargan de la ejecución. Los proyectos deberían estar definidos no sólo por las condicionantes del medio físico y económico, sino también por los usuarios a los que va dirigido el equipamiento residencial. También se incluyen, en sentido amplio, en esta fase³⁰ componentes

Ejecución: Esta etapa no cuenta con una normativa de control de calidad de los trabajos realizados que verifique las técnicas constructivas y su correspondencia con lo especificado. Las improvisaciones en obra cobran importancia por las consecuencias que acarrearán: acciones de último momento que pretenden solucionar aspectos que tendrían que estar definidos ya en la etapa de proyecto. La falta de actualización de la documentación técnica, también genera dificultades al momento de posibles reparaciones o refacciones.

Uso: Los problemas originados por el mal uso de los edificios en relación con los diferentes componentes se deben probablemente a la ausencia total de previsión en las políticas referidas a la fase del habitar. Por ejemplo, no existe orientación de recursos vinculados con el mantenimiento de los edificios y tampoco capacitación sobre el uso apropiado. Idealmente, los usuarios debieran estar debidamente informados acerca de los períodos de mantenimiento, las condiciones de utilización y conservación del edificio que habitan.

Fuente: Hreñuk, Noelia Ivana y Jacobo, Guillermo José (2003).

En la muestra seleccionada para la ciudad de Rosario, los distintos tipos de problemas seuxtaponen. Fallas estructurales y problemas originados en el uso afectan de manera severa o muy severa al 74% de los casos relevados. Aspectos estructurales y de mantenimiento, a su vez, se potencian recíprocamente, en un circuito de profundización del deterioro.³¹ Debe destacarse, no obstante, que la provisión de infraestructuras y servicios básicos, no constituye un aspecto problemático, con excepción de la recolección de residuos.³²

Los conjuntos financiados o cofinanciados oportunamente por el BHN (construidos en su mayoría entre fines de los años setenta y la primera mitad de los años ochenta) son los que presentan menor deterioro relativo. Incluyen grandes escalas, tipologías y antigüedades diversas (por ejemplo, el barrio Iro de mayo, con 2040 unidades de vivienda, construido en los años setenta). En estos casos, el mejor estado de conservación también es correlativo con la existencia

³⁰ Desde una mirada que integra en el proyecto su vinculación con los usuarios y la calidad del espacio urbano o barrial producido.

³¹ En relación con las unidades de vivienda, los problemas de diseño y constructivos fueron relevados a través de las percepciones de los entrevistados, identificándose prioritariamente, problemas de aislamiento térmico, sonora y humedad (que puede incluir aspectos de mantenimiento). Los aspectos que afectan colectivamente al conjunto fueron identificados a través de observación directa que se trianguló con la percepción de los habitantes.

³² Un problema que afecta a la ciudad de Rosario y sobre cuya percepción, en el caso de los conjuntos, se avanza más adelante.

de niveles de organización (consorcios u organización para el mantenimiento y cobro de expensas). Por el contrario, los pequeños conjuntos incluidos en la encuesta (que cuentan con poco más de 30 años de antigüedad), presentan niveles severos de deterioro.

CUADRO 12
TIPOS DE PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS CONJUNTOS HABITACIONALES DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Problemas proyecto y ejecución	Diseño (generales; excluye el análisis de las viviendas)	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con espacios guarda autos. • No cuenta con tendedores. • Niveles de acceso al conjunto por debajo del nivel de la calle.
	Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Se visualizan estructuras metálicas en proceso de oxidación. • Se visualizan grietas o rajaduras profundas en paredes • Se visualiza grietas o rajaduras en balcones. • No cuenta con pavimento o cordón cuneta.
	Falta de infraestructura básica y/o equipamiento o servicios. Mantenimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Posee rajaduras o grietas superficiales. • Falta de pintura. • Humedades en mampostería. • Postigos o aberturas oxidadas o deteriorados. • Vidrios rotos. • Portero eléctrico sin funcionamiento. • Pasillos o ingreso sin iluminación. • Escaleras sin barandas • Escaleras sin iluminación • Faltan matafuegos. • Cañerías en espacios comunes sin reparación con pérdidas. • Se visualizan balcones con cerramientos de mampostería. • Se visualizan construcciones no autorizadas anexas al conjunto.
Problemas de uso	Modificaciones constructivas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen construcciones en espacios comunes no anexas al conjunto.
	Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Se visualiza basura en los espacios públicos colectivos. • Se visualiza un deterioro general en los espacios verdes privados colectivos. • Existen ratas en los espacios públicos colectivos. • Perros sueltos en el barrio.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 13
MAGNITUD DE LOS PROBLEMAS CONSTRUCTIVOS RELEVADOS³³

Magnitud	Frecuencias
1-5 (leve)	-
6-10 (moderada)	13 (25%)
11-15 (severos)	2 (43%)
16-20 (muy severos)	16 (31%)
Total:	51 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

³³ Ponderación establecida con base en el análisis de los resultados de la observación in situ realizada durante la ejecución de la encuesta. La ponderación se determinó asignando los siguientes valores, al detectar por lo menos uno de los tipos de problemas identificados: problemas de diseño: un punto; ii) problemas estructurales: seis puntos; iii) falta de infraestructura básica: tres puntos; iv) mantenimiento: cinco puntos; v) modificaciones constructivas ad hoc: dos puntos; vi) problemas ambientales: tres puntos.

CUADRO 14
PERCEPCIÓN DE PROBLEMAS RECURRENTE

De proyecto y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de espacios para guardar auto (84%)^{a/} • Estructuras metálicas en proceso de oxidación (69%)
De uso y/o mantenimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Rajaduras o grietas superficiales (82%) • Falta de pintura (80%) • Deterioro general de los espacios de uso colectivo (48%) • Presencia de ratas y perros (35% y 100% respectivamente)

Fuente: elaboración propia.

^{a/} Establecidos sobre el total de menciones.

1.3 Características del equipamiento comunitario y espacios de uso colectivo

En la producción de conjuntos habitacionales con financiamiento público, se incorporan espacios de uso colectivo, cuyas condiciones de uso, mantenimiento y apropiación tienen incidencia en su relación con el entorno barrial, y por extensión, a escala urbana.

Como “espacios de uso colectivo” se considera el conjunto de los espacios que forman parte del equipamiento y entorno de los conjuntos habitacionales, incluyendo espacios públicos (plazas, plazuelas, calles y veredas) y privados de uso colectivo (accesos, senderos peatonales, patios de uso común, jardines en fachada, equipamientos comerciales, etc.). Estos espacios establecen la posibilidad de interacción entre los grupos de familias vecinas, compartiendo un lugar en común, estableciendo el punto de partida de la socialización vecinal y en consecuencia de cualquier actividad conjunta que se desee emprender.

Actualmente, se puede apreciar que gran parte de los espacios de uso colectivo presentan características de deterioro y falta de apropiación por parte de los vecinos, transformándose en basurales, espacios inseguros, o en el mejor de los casos en improvisadas canchas de fútbol que sólo permiten la interacción, por medio de un juego a un grupo restringido de vecinos. En la encuesta realizada, el 62% de los entrevistados considera que los espacios de uso colectivo se encuentran deteriorados y apenas un 15% los utiliza. Sólo en dos localizaciones existen juegos infantiles y áreas deportivas.

Salgado y otros (2001) destacan que algunos estudios sobre la vivienda construida por el Estado a través de grandes conjuntos habitacionales, se señala la gran escala de los conjuntos como causa principal del deterioro y transformación de estos espacios en áreas residuales. Sin embargo, y pese a la reorientación de la política habitacional de Rosario hacia una producción en menor escala, advierten la persistencia de procesos de degradación y falta de apropiación de estos espacios aún en conjuntos habitacionales de pequeña escala.

En este sentido, plantean como hipótesis de trabajo que la escala de los conjuntos habitacionales no es necesariamente determinante del proceso de deterioro y de la falta de apropiación de los espacios colectivos. Por el contrario, la relación de estos espacios con las necesidades de los habitantes, la satisfacción de uso y el grado de apropiación de dichos espacios colectivos inciden en sus condiciones de mantenimiento y/o deterioro. Señalan a su vez que las características socioeconómicas y los bajos ingresos de los habitantes, limitan sus posibilidades de actuación.

Los resultados de la encuesta abonan en esta dirección: el deterioro de los espacios de uso colectivo, presente en 10 localizaciones relevadas, involucra todas las tipologías y escalas

(incluyendo los pequeños conjuntos inferiores a 50 unidades de vivienda), tanto en aquellos finalizados durante los años setenta, como a lo largo de los años ochenta. En la mayor parte de estos conjuntos, no existen consorcios.³⁴ Incluso en lugares donde existen consorcios, en algunos casos se presentan niveles dispares de mantenimiento.³⁵

Otro indicador de débil apropiación comunitaria del espacio de uso colectivo es la presencia de avances individuales más o menos caóticos sobre los mismos, a través de la realización de diversas construcciones (piezas adyacentes, garages y otros cerramientos en plantas bajas).³⁶

Coexisten en estos conjuntos familias con cierta heterogeneidad en el nivel de ingreso³⁷ y diferentes estrategias de corte individualista, lo que conduce a que los excedentes de ingresos, cuando existen, se destinen a la propia unidad, despreocupándose del conjunto.

Los bajos niveles de apropiación de los espacios de uso colectivo se expresan cualitativamente³⁸ a través de la “falta de interés”—expresión más recurrente que da cuenta de la relación que los entrevistados tienen con estos espacios—, o porque las características del espacio son inadecuadas en relación con las características de los entrevistados (por ejemplo: “somos personas mayores”; “soy discapacitado”; “no lo uso porque son espacios verdes y/o jardines”). También se menciona, en un caso, la sensación de “inseguridad”, que puede vincularse a otros problemas presentes en los conjuntos que fueron identificados por algunos de los entrevistados: robos, alcoholismo, drogadicción y dificultades de convivencia. Procesos, que se vinculan con el deterioro general de las condiciones de vida, empleo e ingresos de la población en contextos de baja integración comunitaria.

Por un lado, estas menciones asociadas a la dimensión colectiva, dan cuenta de una problemática social que permanece latente y que puede potenciarse ante la falta de su abordaje a través de políticas que vean integralmente la problemática del habitar en los conjuntos de vivienda pública.³⁹ Por otro lado, la persistencia de bajos niveles de organización e integración social (“la convivencia es mala”; “es difícil ponerse de acuerdo”; “hay poca relación con los vecinos”), también expresada en un 79% de un desconocimiento de la existencia actual o pasada de experiencias de algún tipo de organización comunitaria en el conjunto se suma a una actitud pasiva. Esta última se orienta, en los pocos casos donde el discurso es explícito, a que “el Estado les resuelva el problema de que las viviendas están destruidas” sin visualizarse, por su condición de habitantes, como una parte activa del proceso,⁴⁰ agregando además otros matices de complejidad al problema.

³⁴ Con excepción de Grandoli I (torres) y situaciones diferenciales al interior de Grandoli III y UNR256.

³⁵ Esto se vincula con el hecho de que en el interior de los grandes conjuntos, también se presentan diferencias entre blocks- que constituyen unidades funcionales independientes, caracterizadas por un único medio de salida común que, por estas características físicas, conforman unidades de gestión autónomas que a su vez, pueden haber alcanzando niveles diferenciados de organización.

³⁶ En los complejos Grandoli I y II y III y también en Iro de Mayo.

³⁷ El 61% de los entrevistados perciben ingresos familiares inferiores a \$500 (aproximadamente US\$ 166; es decir hasta US\$ 41 por integrante del grupo familiar, cuya media es de 4 personas). El 39% restante oscila entre \$501 y \$1.000 (US\$ 333, es decir US\$ 83 por integrante del grupo familiar en promedio).

³⁸ 28 entrevistados se expresaron sobre estas consideraciones.

³⁹ Como señala Mac Donald (2003) el empobrecimiento se expresa en el territorio a través de un articulación de procesos de empobrecimiento, informalidad, exclusión y deterioro habitacional. Abordarlos requiere la consideración de los mismos también territorialmente integrada desde la concepción de las políticas.

⁴⁰ Actitud que guarda relación con el proceso y los procedimientos por los cuales han llegado a estas viviendas.

Estos aspectos remiten a considerar la necesidad de que las políticas contemplen en su diseño las características de involucramiento y participación de los usuarios que posibiliten un proceso virtuoso de relación entre la apropiación y el mantenimiento de los espacios de uso colectivo. Lo anterior, sostenido a partir de criterios de adecuación entre necesidades, ámbitos físicos y actividades allí previstas y a su vez, considerando esta dimensión, como la apropiación comunitaria de los espacios de uso colectivo, que resulta sintomática de una problemática social (convivencial), económica, cultural y de ciudadanía política.⁴¹ Estos aspectos deberían considerarse como un componente específico dentro de la política pública, articulando a la vez otros componentes, tales como el empleo, calificaciones, provisión de ciertos servicios más específicamente vinculados con características y requerimientos particulares de los grupos poblacionales residentes, pero, desde una concepción territorial e integrada.

1.4 Características de la inserción urbana

En sus orígenes, algunos conjuntos estuvieron insertos en áreas periurbanas que luego serían integradas ad hoc generando dificultades y mayores costos económicos, financieros y sociales. Pero en la actualidad, todos los conjuntos habitacionales relevados ya son parte integrada en la trama urbana, teniendo esto un valor básico, que ha sido generado por el propio proceso de inversión pública.

El 96% de los entrevistados, considera que su lugar de residencia no se encuentra muy distanciado del resto de la ciudad. Las distancias a los centros educativos (98%), de salud (94%) y al trabajo (85%) no resultan excesivas. Se percibe que el equipamiento disponible a escala barrial (comercial, escolar, sala de atención primaria de la salud) es bueno (98%) y la frecuencia del transporte público suficiente (82%).

En general, los entrevistados consideran de manera muy homogénea que la accesibilidad y calidad de estos servicios es satisfactoria. En el caso particular de la recolección de residuos, esto pareciera significar que el problema visualizado de la presencia de basura en espacios de uso colectivo (54%), no se asocia, en sus percepciones, con las características de provisión del servicio sino con la convivencia vecinal.

2. Situación de dominio, cobrabilidad y niveles de subsidio

Se cuenta con información actualizada proveniente del programa de regularización dominial del Servicio Público de la Vivienda de la ciudad de Rosario. La gestión actual del SPV se encuentra sistematizado un diagnóstico general sobre la situación de los conjuntos que ha construido (que involucra aproximadamente 6.100 viviendas).

La mayor parte de estos conjuntos, que fueron adjudicados con anterioridad al año 2000, no cuentan con escrituras. En los casos que la escrituración se ha concretado, corresponde a una iniciativa de las familias particulares, porque la normativa lo preveía de este modo. Para desarrollar un proceso de regularización, el SPV organizó una línea programática que denomina “Escriturar”, estableciendo prioridades con base en niveles crecientes de complejidad de las situaciones iniciales. De este modo, se han escriturado los barrios de vivienda unifamiliar las Flores y Villa Esperanza.

Considerando las 12 intervenciones bajo estudio, que integran los conjuntos denominados UR y AVEVAC I, II, II,⁴² en el 66 % de los casos están en condiciones de escriturar, pero este

⁴¹ Por el posicionamiento de las personas y familias en relación con la política pública, el Estado, la vecindad y los temas de carácter común que hacen a la vida en la ciudad, socialmente producida.

⁴² Los casos incluidos en las tipologías bajo estudio, integran un 10% del total de la producción del SPV para el período considerado.

proceso aún no se ha iniciado, pues el SPV se encuentra actualizando documentación para la totalidad. En los casos restantes, no tienen final de obra y/o reglamento de propiedad horizontal, lo que a su vez, obstaculiza la posibilidad de constituir formalmente sus consorcios, en el marco de las disposiciones de la Ley 13.512, de propiedad horizontal.

El porcentaje de cobrabilidad general en los conjuntos construidos antes del año 2000 y que corresponde al 90% de las adjudicaciones del SPV, es aproximadamente del 20%. Históricamente el SPV no tuvo un criterio único para establecer los montos de las cuotas, cada proyecto se definía con criterios ad hoc y en muchos casos, los procesos no están debidamente documentados. Por ello, en el marco de las facultades que le otorga la Ordenanza 7.217, el SPV estableció un plan de refinanciación de deudas, partiendo de una quita del 70% del valor original, al que se le resta el monto ya pagado. El saldo restante en cada caso es refinanciado por cada familia en un plazo que puede extenderse hasta 240 cuotas, respetando condiciones de arancelamiento compatibles con la normativa vigente en materia de vivienda social. En este caso, donde la decisión del SPV ha sido establecer niveles muy significativos de subsidio explícito, se ha definido un límite mínimo de cinco pesos argentinos por cuota mensual. En los conjuntos que ya han sido incluidos en la operatoria de regularización dominial, el porcentaje de cobrabilidad se eleva a un 50%.⁴³

A nivel provincial, para el año 2001, las viviendas escrituradas por la DPVyU de Santa Fe, representaban el 17% del total⁴⁴ de las adjudicadas históricamente por este organismo y los niveles de recupero alcanzaban el 20,34%⁴⁵ Según algunas estimaciones (Cristini, Iaryczower: 1997), con base en los montos de devolución establecidas y los niveles de mora, durante la década de los años noventa la DPVyU otorgaba un subsidio implícito del 65%.

En relación con los precios de mercado de la vivienda pública, el valor del metro cuadrado en los conjuntos de vivienda pública FONAVI oscila entre \$350 y \$600. Una vivienda tipo (60 m²) alcanza un precio promedio de \$ 60.000. Los montos varían fundamentalmente en función de la localización (y entorno) de los conjuntos.⁴⁶ Estas transacciones se realizan en buena medida, en el marco de un contexto informal, (dado que no se encuentran escriturados o se venden antes de concluir la finalización de su pago, situación no posibilitada por la normativa).

2.1 Caracterización socioeconómica de la población

Fueron relevadas 51 familias, que totalizan 204 personas. Se trata mayoritariamente de familias nucleares, integradas, en el 81% de los casos, hasta por cinco miembros (la moda está conformada por un 27% de parejas sin hijos). El 27% de estos hogares están encabezados por mujeres solas. Cabe señalar que 60% de las mujeres entrevistadas se asumen como jefas, independientemente de contar cónyuges en el hogar.

En relación con la distribución de las edades, si se compara la composición total de la población con la de las jefaturas de hogar, puede observarse una cierta sobre representación de los jóvenes comprendidos entre 21 y 30 años que aún no se independizan de sus hogares de origen. De hecho, el 53% de estos jóvenes se encuentran desocupados. Por su parte, los jefes de hogar mayores de 60, involucran al 16% del total.

⁴³ Fuente: Agustín Pascua. Coordinador sector tierras y regularización dominial del SPV.

⁴⁴ Encontrándose Santa Fe entre el grupo de provincias con menor nivel de escrituraciones – como Formosa, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Tucumán)

⁴⁵ Auditoría 2001 FONAVI. Informe Síntesis. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas.

⁴⁶ Fuente: Arquitecto O. Aguiló, asesor SPV.

CUADRO 15
DISTRIBUCIÓN DE EDADES

Rango edades	Habitantes	Jefes de familia
0-11	43 (22%)	-
12-20	39 (20%)	-
21-30	32 (17%)	6 (12%)
31-45	28 (14%)	15 (30%)
45-60	36 (18%)	20 (40%)
61 y más	17 (9%)	8 (16%)
Total	195	49

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de los jefes/as y sus cónyuges han nacido en la ciudad de Rosario. Sólo un 7% proviene de otras localidades de Santa Fe (Galvez, Casilda, Pujato, Alvarez), Entre Ríos (Victoria) y, en un caso, país extranjero (Italia–Sicilia). Todos los hijos y menores de edad relevados, son rosarinos y sólo un 2% se trasladó a vivir a la ciudad de Rosario al mudarse al conjunto.

El 63%, tienen estudios secundarios completos o universitarios. El 16% se encuentra desocupado y un 6% es jubilado o pensionado (otros mayores de 61 continúan trabajando). Entre los que tienen empleo, un 20% trabaja por su cuenta y en el 50% de los casos, son el único sostén de su hogar.

CUADRO 16
NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR LOS JEFES

Primario incompleto	2 (4%)
Primario completo	12 (24%)
Secundario incompleto	4 (8%)
Secundario completo	26 (53%)
Universitario incompleto o terciario	1 (2%)
Universitario completo	4 (8%)
Total	49 ⁴⁷ (100%)

Fuente: elaboración propia.

⁴⁷ 2 casos sin información.

Los ingresos son bajos: el 61% de los entrevistados perciben ingresos familiares inferiores a \$ 500 (aproximadamente US\$ 166; es decir hasta US\$ 41 por integrante del grupos familiar, cuya media es de 4 personas). El 39% restante, oscila entre \$501 y \$ 1.000 (US\$ 333, es decir US\$ 83 por integrante del grupo familiar en promedio).

Por ello no resulta extraño que un 20% de las familias cuenten al menos con integrante recibiendo programas compensatorios (Plan Jefes y Jefas de Hogar)⁴⁷ en algunos casos, (aproximadamente un tercio), son cónyuges o hijas de jefes que trabajan (por su cuenta o en relación de dependencia) con salarios muy bajos, de modo que la complementación de ingresos así obtenida, no alcanza para superar la línea de pobreza.⁴⁸ Este cuadro conduce a que un 56 % de las familias tiene una percepción negativa o muy negativa acerca de sus perspectivas futuras en materias de ingresos; sólo un 22% tiene una perspectiva subjetiva más optimista.

⁴⁷ Se trata de un subsidio de \$150 (aproximadamente US\$ 50), a través de un Programa Nacional que es implementado a través de los municipios. Formalmente, involucra algún tipo de contraprestación comunitaria por parte del beneficiario.

⁴⁸ El valor de la canasta familiar básica se estima para abril 2004 en \$ 750.

Los rasgos, someramente descriptos, reafirman la caracterización desarrollada en el estudio de Sabrina Cáceres (2004), de la población residente en los conjuntos habitacionales como integrante mayoritariamente de las franjas de sectores medios y medios bajos que han quedado comprendidos en los severos procesos de empobrecimiento y deterioro de sus condiciones laborales efecto de la aplicación de las políticas neoliberales de las últimas décadas. También se resalta la presencia de grupos sujetos a particulares procesos de exclusión, como el caso de los jóvenes y adultos mayores.

CUADRO 17
LAS PERSPECTIVAS DE SU FAMILIA EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE INGRESOS

Negativas	
“mal”	56%
“la plata no alcanza”	
“muy difíciles”	
“con pocas esperanzas”	
“malísimo”	
Expectantes-dudosos	22%
“regular”	
“sobrevivimos”	
Positivas	
“buenas”	22%

Fuente: elaboración propia.

2.2 Percepciones de los habitantes sobre las viviendas y los conjuntos que habitan

i) Trayectoria habitacional

El 73% de los entrevistados alquilaba previamente una vivienda y un 19% la compartía con algún familiar en la ciudad de Rosario. Los restantes provienen de desalojos, buscaban mejorar su calidad habitacional (poseían una vivienda compartida en propiedad) o se trasladaron a la ciudad. En el 94% de los casos, declaran ser adjudicatarios originales de los planes de vivienda, poseyendo boletos de compra-venta.

El 40% señala que el cambio los favoreció, y esto se vincula, cualitativamente, con la tranquilidad que les confiere ser propietarios⁴⁹ (en este punto, la posesión pareciera significar un umbral satisfactorio de seguridad). Un 33% considera que su situación sigue igual y el 27% restante, que empeoró. En este caso, las argumentaciones remiten al deterioro de las condiciones de ingresos y empleo y, en dos menciones, al deterioro de la vivienda y las relaciones de vecindad.

CUADRO 18
ANTIGÜEDAD DE RESIDENCIA

Años	
0-5	6 (12%)
6-10	10 (21%)
11-15	10 (21%)
16-20	12 (24%)
21 y +	11 (22%)
Total	49 (100%)

Fuente: elaboración propia.

⁴⁹ 34 entrevistados se expresaron en este punto, de ellos los 15 que efectuaron consideraciones positivas las remiten a esta consideración de estabilidad.

ii) Habitabilidad, accesibilidad física y seguridad de la vivienda

En general, la relación entre cantidad de dormitorios e integrantes del hogar resulta adecuada. Las situaciones de hacinamiento moderado involucran al 7,8% de las familias, representando un valor inferior al 12,7% promedio de la ciudad y las de hacinamiento crítico igualan el valor urbano general, afectando al 3% de las familias. En algunos casos (9%) las familias alojan a hermanos del jefe o cónyuge, padres u otros familiares.

Se valoran como aspectos positivos: la superficie (un 79% considera que el tamaño de las viviendas es bueno) y la provisión de servicios (el 100% cuenta con electricidad y agua corriente, el 88% con gas natural; y un 58% con teléfono en la unidad de vivienda).

Los principales problemas percibidos dentro de las unidades de vivienda son de humedad (66%), aislación térmica (para el 67% son muy frías en invierno y para el 61% muy calurosas en verano) y sonora (53% las considera muy ruidosas). Otros problemas recurrentes son la existencia de rajaduras (58%) y goteras (38%) y un 22% señalan que se inundan cuando llueve mucho.

Un 48% ha realizado arreglos en sus viviendas: en general pequeños, vinculados al mantenimiento de la unidad de vivienda: cambios de cañerías, pisos y pintura.

En relación con la accesibilidad a las unidades de vivienda, no se han relevado consideraciones cualitativas de índole negativa referidas al uso de escaleras. No obstante, el 26% señala que existen escaleras sin baranda en su edificio y el 36% que falta iluminación. En los conjuntos que cuentan con ascensores, estos funcionan en el 100% de los casos.

Referido a las condiciones de seguridad, se destaca que en el 74% de los casos no existen matafuegos. En el 59% de los casos no funciona el portero eléctrico y en un 8% las luces en el hall de ingreso y pasillo.

CUADRO 19
PROBLEMAS Y ASPECTOS POSITIVOS EN LAS UNIDADES DE VIVIENDA

Positivos	Negativos
Superficie (79%)	Aislación térmica (67%).
Servicios de agua y electricidad (100%)	Humedad (66%).
	Rajaduras (58%).
	Aislación sonora (53%).
	Goteras (38%).
	Se inunda cuando llueve (22%).

Fuente: elaboración propia.

iii) Situación dominial actual

El 94% de los entrevistados declaran ser propietarios y contar con boleto de compra venta como documentación acreditatoria (sólo 2 casos tienen escritura). El 6% restante son inquilinos u ocupantes por préstamo.

Los propietarios, dicen pagar cuotas que en el 59% de los casos, implican montos inferiores a \$50⁵⁰ y en los restantes entre 51 y \$100. El 75% considera que estas condiciones económicas de acceso a la vivienda son buenas y un 20% regulares, por sus bajos ingresos.⁵¹

⁵⁰ Esto significa que alcanzan entre un 10% y un 16% de los ingresos familiares de los grupos más vulnerables.

⁵¹ El IPV realizado acciones de incidencia para aumentar los niveles de cobrabilidad. Recientemente este ha sido tomado como un tema federal, dado que se estaría organizando un nuevo plan nacional para incrementar los recuperos (La Capital, julio 2004). Lamentablemente no se dispone de datos actualizados del IPV sobre este tema.

Un 15%, piensa que la mayoría de los familias no son las adjudicatarias originales del proyecto y un 22% no sabe. El 69% considera a su vez, que la mayoría no tiene escritura.

iv) Participación de los usuarios en el mantenimiento y/o en otros aspectos de la gestión del conjunto habitacional

El 39% de los entrevistados señalan que existen consorcios en los edificios que habitan,⁵² pero sólo el 22% participa en sus reuniones o a través de distintas actividades, como colaborar en la administración o limpieza de espacios comunes (escaleras, sala de entrada, mantenimiento de bombas de agua, ascensor, césped y seguridad de estacionamiento).

En algunos casos, estos consorcios están constituidos de manera informal. De hecho, sólo el 32% plantean que cuentan con estatutos aprobados, pero el 49% señala que en sus edificios se cobran expensas vinculadas con el mantenimiento.⁵³ Los montos erogados alcanzan un valor máximo de \$50, pero el 47% de los que pagan, abonan entre \$15 y \$29.⁵⁴ Donde no existe consorcio, el 61% piensa que no es posible organizarlo, por falta interés y dificultades para establecer acuerdos entre vecinos. De este modo, la participación en el mantenimiento de los edificios plantea limitaciones vinculadas fundamentalmente con las dificultades para organizarse y, aún cuando ello es posible, por la escasa capacidad de recaudación, que se liga con los bajos ingresos de la población.

En algunos casos puntuales, algunos entrevistados señalan que han solicitado a las autoridades municipales mejoras en los servicios y equipamientos. Al igual que en estudios realizados en conjuntos de la región NOA (Hreñuk, 2003) en la encuesta surge una cierta asociación entre las características socioeconómicas (ingresos) de las familias y el estado de la vivienda después de un tiempo de estrenada. En el grupo de ingresos inferiores a \$500, el 50% de las familias residen en aquellos conjuntos que presentan niveles de deterioro muy severo. Por el contrario, para la siguiente franja de ingresos, esta proporción se reduce al 31%. También se verifica una asociación positiva entre niveles de ingresos y existencia de organización: el 63% de quienes perciben más de \$500 se encuentran organizados para el mantenimiento, por contraposición al 30% de la franja inferior.⁵⁵

CUADRO 20
RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y DETERIORO DE LA VIVIENDA

Rango de ingresos	Índice de deterioro	
Menores a 500	16-20	50%
	11-15	25%
	6-10	25%
501 –1000	16-20	31%
	11-15	43%
	6-10	25%

Fuente: elaboración propia.

⁵² Las localizaciones son: Grandoli I, II, II, UNR 256, 1ro de Mayo, Acceso Sur, Lagos y Rueda, Laprida y Battle Ordoñez. Salvo en Acceso Sur y Lagos y Rueda, en los demás conjuntos se registran situaciones diferenciales con existencia y no existencia de consorcios en su interior.

⁵³ El 43% indica que no y el 8% no sabe.

⁵⁴ Donde se pagan los montos máximos (Lagos y Rueda), a un promedio de cobrabilidad del 50%, tendrían una capacidad de recaudación aproximada de \$1.300 mensuales por edificio (US\$ 430). Con los montos mínimos, estarían recaudando \$200 mensuales para un edificio de 40 unidades.

⁵⁵ Hreñuk señala que esa afirmación es válida para las viviendas unifamiliares, pues los conjuntos requieren de niveles de organización. Por eso exploramos la asociación entre ingresos y existencia de consorcios, que en este caso, presentó una asociación positiva.

v) El desarrollo de la cotidianeidad y percepción de la relación barrial

El 78% manifestó conformidad con su lugar de residencia. Esta afirmación, como fue mencionado previamente, se sustenta en que los entrevistados, valoran la inserción urbana: localización y distancias respecto del trabajo, así como de la oferta de servicios de salud y educativos (con excepción de casos puntuales).

Sin embargo, un 40% planteó que, si pudiera elegir, se mudaría a otro barrio. Y esta afirmación se vincula con la relación barrial: sólo un 41% considera que la misma es buena. Quienes la consideran no muy buena o directamente mala, destacan como problemáticas la violencia, existencia de robos y elevados niveles de desconfianza ente los vecinos. De este modo, tal como lo plantea Cáceres (2004), pareciera que el deseo de mudarse no depende del tipo de vivienda que tienen en el conjunto habitacional sino del barrio y su entorno. Sólo dos entrevistados explicitaron preferencias específicas de localización, señalando lugares muy centrales de la ciudad.

CUADRO 21
RELACIÓN CON EL BARRIO

Buena	21 (41%)
No muy buena	10 (20%)
Mala	5 (10%)
No sabe	8 (16%)
No le interesa	1 (1%)
No contesta	6 (12%)
Total	51 (100%)

Fuente: elaboración propia.

3. Identificación de aspectos críticos: inserción social y urbana de los conjuntos habitacionales

En este apartado se sintetizan los principales aspectos críticos identificados como resultado del desarrollo de este estudio. Un recorrido a través de los mismos perfila los modos en que las condiciones de vida de los habitantes de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público resultan de la interacción de procesos de empobrecimiento, exclusión y segregación socio espacial. Estos últimos inciden en la configuración de la situación actual de los conjuntos habitacionales junto con aspectos vinculados con las dimensiones físico-edilicias así como con las características de diseño e implementación de las políticas que los generaron.

Estos aspectos críticos, a su vez, constituyen puntos de entrada para el abordaje desde la intervención pública, si se persiguiera el objetivo de diseñar estrategias para su mitigación y/o prevención futuras.

3.1 Características de inserción urbana

Como un primer aspecto, la inserción urbana, considerada como la integración a la ciudad y el acceso a su infraestructura y servicios básicos, se valora positivamente. No es de menospreciar, siendo un producto del proceso histórico de inversión pública.

De esta forma, velar por la estabilización y la reversión de las tendencias de deterioro del parque habitacional inserto en la trama urbana, constituye así un gran desafío. La degradación (del 7% del patrimonio edilicio de Rosario), afecta no sólo a los habitantes de los mismos sino a la ciudad en su conjunto.

3.2 Características de inserción social barrial

La vinculación socio-comunitaria a escala barrial aparece como un factor a ser tenido en cuenta. El 60% de los entrevistados señalan diversos niveles de conflictividad convivencial y barrial como robos, droga, alcohol y manifestaciones de violencia, que no son ajenos a procesos mayores que afectan la vida en las ciudades, pero adquieren configuraciones concretas y particulares, insoslayables, en cada caso.

El “deseo de mudarse” puede interpretarse como un sentimiento de impotencia, expresado desde cotidianidades familiares muy perfiladas sobre procesos de corte individualista, pero a su vez de dudosa posibilidad de concreción (o incluso replicable en nuevas localizaciones)

De este modo, la dimensión de la relación vecinal, con sus tramas interactorales, segmentos variados de población y dinámicas específicas, debiera ser objeto de diagnóstico e intervención precisa. Difícilmente los habitantes pudieran abordar esta problemática en forma autónoma, pero la misma configura un desafío central de la convivencialidad urbana democrática.

En este punto, los espacios de uso colectivo de los conjuntos constituyen tanto un analizador crítico de las dificultades actuales como un campo de intervención privilegiado para su abordaje. Lo anterior incluso en la perspectiva de mejoramiento de estos ámbitos incorporando, en posibles procesos de mejoramiento de lugares y equipamientos, la perspectiva de los usuarios barriales, donde las características lo posibiliten)

3.3 Los conjuntos habitacionales

Los resultados del estudio realizado permiten plantear dos grandes grupos de factores críticos:

- a. La necesidad de rehabilitación y mantenimiento de los edificios:

Como fue señalado, fallas estructurales y problemas originados en el uso, afectan de manera severa o muy severa a la amplia mayoría de los casos relevados (todas las antigüedades, tipologías y escalas).⁵⁶ Los déficits en procedimientos básicos de seguridad (ausencia de matafuegos), complementan el cuadro de vulnerabilidades que presentan los conjuntos.

- b. Deterioro y subutilización funcional de los espacios de uso colectivo:

Estos están caracterizados por la débil apropiación comunitaria de los mismos. Sólo una minoría los utiliza, no los asocian con la posibilidad de satisfacción de algunas de sus necesidades⁵⁷ o con la posibilidad de disfrute; por el contrario, se presentan como una extensión de aspectos críticos ya consignados en la relación con lo barrial. Esto implica un empobrecimiento de la calidad de vida en los conjuntos y hacia el entorno barrial inmediato donde se insertan.

Nuevamente, estabilizar y revertir estas tendencias, implica, en lo económico, proteger las grandes inversiones públicas ya efectuadas; en lo social, preservar la calidad de vida de sus

⁵⁶ La afectación diferencial del grupo minoritario mejor conservado, corresponde a conjuntos que originalmente fueron mejor construidos (con más recursos), la población se organiza en consorcios y cuyos ingresos –proporcionalmente– son un poco más elevados.

⁵⁷ Para niños, jóvenes, adultos mayores, guarderías, equipamientos a escala de micro-barrio definidos en función de los perfiles y características particulares de los habitantes.

habitantes y, en la dimensión política, velar por la preservación de la ciudadanía, cuyo desarrollo se ve afectado por la agudización de los procesos de aislamiento y desintegración social.

3.4 Las unidades de vivienda

En general, los habitantes, valoran positivamente la superficie de estas viviendas,⁵⁸ que en la mayor parte de los casos resultan adecuadas a la composición familiar. Disponer de espacios suficientes, con servicios básicos, para la cotidianidad familiar, también es una característica que merece ser resaltada.⁵⁹

Existen sí, problemas de aislamiento térmico, sonora y humedad, que afectan negativamente la calidad de vida y, por su naturaleza, no son de simple resolución en muchos casos.⁶⁰ A escala de las estrategias familiares, se ha reconocido una propensión a realizar arreglos y mejoras en 49% de los casos.

3.5 Características socioeconómicas y organizativas de la población

Como fue señalado, los residentes de los conjuntos habitacionales bajo estudio, integran mayoritariamente franjas de sectores medios y medios bajos que han sido objeto severos procesos de empobrecimiento y deterioro de sus condiciones laborales (como lo demuestran sus niveles educativos, con un 63% de la población adulta que ha completado sus estudios secundarios, terciarios o universitarios).

La configuración actual de la pobreza, genera segmentos diferencialmente afectados y se reconocen grupos sujetos a particulares procesos de exclusión: como los jóvenes (un 53% sin trabajo), los adolescentes (de perspectiva futura incierta), las mujeres jefas único sostén del hogar (27%) y los adultos mayores (16%).

Desde el punto de vista de su situación dominial, si bien la gran mayoría sólo cuentan con boletos de compra-venta, ello no pareciera generarles una perspectiva de inseguridad desde el punto de vista de la estabilidad de la tenencia.⁶¹

3.6 Desarrollo de organización social a través de “consorcios”

La participación en el mantenimiento de los edificios plantea limitaciones vinculadas fundamentalmente con las dificultades para organizarse y, aún en los casos donde ello ocurre,⁶² por la escasa capacidad de recaudación, por los bajos ingresos de la población.⁶³ Lo anterior

⁵⁸ Cuyas superficies oscilan entre 48m² y 95 m² (entre 1 y 4 dormitorios).

⁵⁹ Aunque las presencia de situaciones de hacinamiento moderado y crítico, requerirían tratamiento particular.

⁶⁰ Estos problemas se dan de manera generalizada en todos los conjuntos habitacionales del país, tal como se destaca en la auditoría general del 2001 del FONAVI, donde aislación térmica encabeza el ranking de patologías “generalizadas”.

⁶¹ No se han registrado situaciones donde el Gobierno Provincial promoviera acciones de desalojo por deudas. En el caso del Gobierno Municipal, ha definido condiciones muy flexibles y elevados niveles de subsidio explícito para la regularización de sus inmuebles.

⁶² Entre las dificultades organizativas, debe sumarse la no-articulación de acciones entre los distintos “blocks” de un mismo conjunto.

⁶³ Sin dejar de consignar la existencia de una cierta heterogeneidad en los niveles de ingresos.

podiera mejorarse con mayores niveles de organización enmarcados y promovidos programáticamente desde la acción pública.⁶⁴

Emprender tareas de rehabilitación y/o mantenimiento sobre problemas estructurales o de abordaje complejo (como el mejoramiento del espacio de uso colectivo), requieren inversiones mayores a las que puede realizar la propia población con su ahorro particular.

La persistencia de bajos niveles de organización, se suma a una actitud pasiva, donde los habitantes no se visualizan como una parte activa del proceso que ocurra más allá de su unidad de vivienda. El dispositivo de interpelación que se estructura desde la política pública, juega un papel clave en este aspecto.⁶⁵

3.7 Gestión político–administrativa

El papel desempeñado por los organismos gubernamentales responsables de la ejecución de los conjuntos habitacionales se ha circunscrito históricamente a la adjudicación de las viviendas “llave en mano”.

Los lineamientos políticos en los cuales se enmarcaron las operatorias bajo estudio, más allá de variantes particulares, no previeron otro tipo de intervención vinculadas con la etapa del habitar y la vida posterior de los edificios (rehabilitación, mantenimiento). De este modo, la gestión del mantenimiento quedó librada a las propias capacidades los vecinos, jurídicamente enmarcados en la normativa de propiedad horizontal (13.512/48) a través de la constitución de consorcios. En muchos casos y por diversos factores (como por ejemplo la no-presentación de finales de obra por parte de las empresas e imposibilidad de efectuar la subdivisión en propiedad horizontal), estos consorcios no se pudieron constituir jurídicamente.⁶⁶

Pero aún donde los consorcios existen, se presentan limitaciones como las que hemos reconocido a lo largo del estudio.

Un punto crítico, por lo tanto, lo constituye la carencia de una política pública que tome en cuenta todas las fases de la vida del patrimonio edilicio y que lo haga, desde una perspectiva integral, como una componente que involucra la interacción activa con su población residente.

⁶⁴ Como pareciera ser la experiencia de un cierto incremento en los niveles de recupero del Programa Escriturar del SPV de Rosario.

⁶⁵ Teniendo en cuenta que estos habitantes llegaron a sus viviendas, llave en mano, “por sorteo”.

⁶⁶ Ver: Hasse, Rodolfo (2003) que identifica diversos tipos de dificultades para conformar los consorcios en los conjuntos, incluidas las de la correcta delimitación de las unidades de gestión al interior de grandes áreas por limitaciones y áreas de vacancia de esta normativa.

IV. Bases posibles para la elaboración de propuestas de intervención pública local desde una perspectiva física, social y urbana

El actual modelo de intervención estatal, hacia el futuro, promueve la existencia de un parque habitacional obsoleto, inserto en la trama urbana. Prevenir este proceso, supone adoptar medidas antes de que se llegue a esta situación, estableciendo acciones para la rehabilitación y mejoramiento de los conjuntos habitacionales y valorizando este tipo de actuación urbana.

Los gastos involucrados en el mantenimiento y la rehabilitación, deberían ser considerados inversión social, valorizando el esfuerzo público desarrollado en cada período en la producción del patrimonio habitacional. Conservar la inversión pública preexistente califica el entorno urbano donde está inserta y tiene una dimensión colectiva que excede a los beneficiarios individuales de las viviendas.

Del estudio realizado, se desprende nítidamente que el diseño de políticas e intervenciones orientadas al financiamiento y asesoría técnica para la rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, debiera concebirse desde una perspectiva integral, articulada con la política social, y orientada a:

- Proponer un menú flexible de alternativas de intervención, con base en diagnósticos específicos e incorporando niveles de participación de los habitantes.
- Propiciar la integración multiactoral, involucrando, según las diversas características, los actores claves, gubernamentales y no gubernamentales, tendientes a diversificar y complementar roles y funciones que enriquezcan las intervenciones. Estas pueden realizarse a través de los consorcios de los habitantes, pero también otras instituciones, como ONG, universidades, organizaciones sociales, que interactúen en el desarrollo de actividades complementarias como capacitación y aporte al desarrollo de determinados componentes específicos. Además debe considerarse el proceso participativo del mejoramiento de determinados equipamientos comunitarios y el abordaje de otras problemáticas como adicciones, violencia familiar y social, etc.
- La regularización dominial: constituye un componente más del proceso integral y no un eje estructurante. En cada caso, situaciones como estado de las deudas, falta de

escrituración, existencia de transferencias informales debieran diagnosticarse, concertando con las familias, diversas alternativas de solución como un componente simultáneo de la actuación en cada intervención desarrollada.

- Promover y consolidar niveles y capacidades organizacionales de gestión colectiva y comunitaria como un componente explícito de la intervención pública en este tipo de programas.
- Desarrollar componentes educativos para todos los actores involucrados en el proceso, incluidos los actores gubernamentales.
- Considerar y promover el desarrollo de componentes explícitos que aborden la inserción barrial, y la del mejoramiento y optimización de los espacios de uso colectivo, contemplando en su diseño las características de involucramiento y participación de los usuarios a partir de criterios de adecuación entre necesidades, ámbitos físicos y actividades allí previstas. (por ejemplo, incorporando herramientas de diseño participativo). Esto implica, a su vez, promover la seguridad ciudadana no sólo a través de políticas represivas o policiales (Mac Donald: 2004).
- Articular, con base en los problemas concretos identificados (sea de rehabilitación y mantenimiento edilicio o de recualificación de los espacios de uso colectivo), la implementación de programas de capacitación, calificación, empleo y contención de grupos vulnerables identificados.

En términos de los recursos, debiera diseñarse algún mecanismo de financiamiento constituyendo un fondo de rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de los espacios de uso colectivo. El mismo podría constituirse, inicialmente, con los recuperos de las operatorias (vinculándolos con criterios de sustentabilidad de la inversión pública y con la mejora de la calidad de vida cotidiana de los habitantes, para incentivar mayores recuperos).⁶⁷

También surge del estudio la pertinencia de plantear niveles de subsidio explícitos por parte del Estado. Sin embargo, estos subsidios debieran adquirir un carácter claramente promocional de la capacidad de gestión colectiva (articulados bajos ciertas condiciones de iniciativa y participación de la población organizada). En relación con el abordaje de los procesos de empobrecimiento que han afectado a la población esto significaría, tal como lo señala Mac Donald (2004), comenzar a introducir criterios de equidad territorial, dar más al que tiene menos, promoviendo una cultura ciudadana activa.

De este modo, para el stock edilicio existente, es posible concebir una línea de intervención con base en:

- La apertura de un registro de consorcios interesados (formales o informales). Despertar y promover la iniciativa organizacional, estableciendo niveles de contraparte activa como contraprestación al apoyo financiero y técnico del Estado.
- La oferta de un “menú diverso”, concebido según diagnóstico -participativo- y de las características específicas de cada ámbito de intervención (ajuste de la demanda inicial).
- Estructurados con base en dos grandes líneas: a) rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales b) recalificación del espacio de uso colectivo (diseño participativo; recuperación comunitaria de la “historia” barrial como elemento del diagnóstico, etc.).

⁶⁷ Más allá de las articulaciones específicas de programas y proyectos en un diseño más integral. Por ejemplo, los componentes de capacitación requieren un financiamiento aparte.

- Articulando, en ambas líneas, sub-programas dirigidos a grupos vulnerables o al abordaje de problemas sociales críticos identificados.

Las tipologías de vivienda colectiva constituyen una opción válida hacia el futuro. El problema no está centrado en las tipologías que posibilitan la optimización del uso del espacio urbano y permiten en cierta medida controlar la expansión de la trama urbana, sino en los parámetros establecidos a través de las políticas desde el ciclo de su proceso productivo y etapas posteriores. Por ello, resultaría necesario revisar y modificar estos parámetros:

- Previendo desde las fases iniciales (diseño) hasta la etapa del habitar (mantenimiento), la promoción de diversas modalidades y arreglos institucionales de la participación de los habitantes.
- Concibiendo la vivienda, y su relación con el entorno urbano, como parte de una intervención integral, articulada con el conjunto de la política social (salud, educación, empleo, cultura) e integrada en un enfoque multiactoral y de proceso.
- Constituyendo planes y líneas diversificadas para distintos perfiles de destinatarios: i) configurando convocatorias de base territorial, articulando la demanda dispersa o bien definiendo actuaciones con organizaciones preexistentes. ii) posibilitando la coexistencia de rangos socioeconómicos de cierta heterogeneidad en cada operatoria, a través de la selección cuidadosa de la localización y quizás con la combinación de estándares de viviendas dentro de un proyecto, iii) incluyendo en los conjuntos habitacionales, espacios y condiciones adecuadas para el trabajo. Integrar propuestas de encadenamiento productivo que promuevan el desarrollo local.
- Para ello, la iniciativa política, el desarrollo de criterios de eficiencia financiera e institucional definidos en función de objetivos sociales, la capacidad de articulación, la promoción de niveles de organización y la construcción de condiciones de legitimación pública de los propósitos de este tipo de intervención, ligados con la búsqueda de una mayor equidad urbana, constituyen algunos temas básicos para abordar el desafío.

Bibliografía

- Cáceres S. (2004), “Estrategias y políticas habitacionales en la ciudad de Rosario. 1045-1991” Tesis de maestría. Maestría en Hábitat y Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Cattenazzi A. (1993), “La política de vivienda en la agenda pública nacional. Ponencia para Jornadas del hábitat y la vivienda”. FADU-UBA. (mimeo)
- Cristini M; Iaryczower M (1997), “Análisis económico de las políticas de vivienda en la Argentina”. El FONAVI. FIEL.
- Cuenya B., Falú A.(compiladores) (1997), “Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina”. CEA-CBC, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Vivienda de la Nación. (2002), “Situación habitacional 2001”. Elaborada con base en el Censo nacional de población y vivienda 2001.
- Dunowicz R. (2004), “El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo”. Ediciones FADU.UBA.
- EPEV (1991), “Vivienda financiada por el Estado en Rosario, 1928-1988” Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario/ Publicación auspiciada por CERIDER-CONICET. Rosario.
- _____ (2000), “Vivienda financiada por el Estado en Rosario 1989-1999” Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario/ Publicación auspiciada por CERIDER-CONICET. Rosario
- Fundación Banco Municipal (1992) “Asentamientos irregulares de Rosario” Rosario.
- _____ (1996), “Asentamientos irregulares de Rosario” Actualización 96. Rosario.
- Hasse R (2004), “Gestión administrativa para el mantenimiento de edificios de vivienda” En “Mejoramiento de espacios colectivos de conjuntos de vivienda económica en Rosario”
- Hreñuk, Noelia Ivana y Jacobo, Guillermo José. (2003), “Estudio sobre la calidad de vida en equipamientos habitacionales de interés social en la región NEA: patologías constructivas y sus efectos en relación con el usuario, las condiciones de habitabilidad y su conservación”. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n20/anhre.html>
- INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001.
- Jaramillo, S.(1982), “*Capital Accumulation and Housing Production in Latin America, 1960-1980*” en Walton , J ed. *Capital and Labour in the urbanized world*, Sage Publications, Inglaterra.

- Mac Donald J. (2003), “Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe” en Jordan y Simioni (comp.) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, capítulo 4 Eds. CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos Provincia de Santa Fe. (2004), Dirección provincial de auditoría y control de gestión “Obras ejecutadas y en ejecución. abril 2004”.
- Salgado y otros. (2001), “Mejoramiento de espacios colectivos de conjuntos de vivienda económica en Rosario”. EPEV.Universidad Nacional de Rosario.
- Schteingart, M (1989), “Los productores del espacio habitable”. Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México. El Colegio de México. México.
- Rodríguez, C (1999), “Consecuencias del proceso de reestructuración estatal en la política habitacional”. Tesis de Maestría (mimeo). Maestría en Sociología Económica. Universidad Nacional de General San Martín.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. (2001), “Auditoría 2001” FONAVI. Informe Síntesis.
- Villavicencio Blanco J. (2000), “Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México”. UAM Azcapotzalco. México.
- Yujnovsky, O. (1984), “Claves políticas del problema habitacional argentino” (1955-1981) GEL, Buenos Aires.