

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

# La política habitacional en Gran Rosario. Repensando el Programa Rosario Hábitat. .

Arqueros Mejica, Soledad, Zapata , María Cecilia y Gil y de Anso , María Laura.

Cita:

Arqueros Mejica, Soledad, Zapata , María Cecilia y Gil y de Anso , María Laura (2008). *La política habitacional en Gran Rosario. Repensando el Programa Rosario Hábitat. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/517>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/pxK>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **V Jornadas de Sociología de la UNLP**

Mesa J 35: Vieja y nueva cuestión urbana

Soledad Arqueros Mejica  
e-mail: [sole\\_arqueros@hotmail.com](mailto:sole_arqueros@hotmail.com)

Cecilia Zapata  
e-mail: [ceciliazapata@gmail.com](mailto:ceciliazapata@gmail.com)

María Laura Gil y de Anso  
e-mail: [mlgilydeanso@hotmail.com](mailto:mlgilydeanso@hotmail.com)

*Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*

### **Programa Rosario Hábitat: complejidades de una solución integral para los asentamientos**

#### **Introducción**

Este trabajo se propone analizar una de las políticas habitacionales de mayor impacto desarrolladas en los últimos años dentro de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe: el Programa “Rosario Hábitat”.

La elección de este caso de estudio se basa en que el programa Rosario Hábitat constituye una propuesta integral de política pública a nivel del municipio para el mejoramiento e integración de los asentamientos irregulares a la trama urbana de la ciudad que, en su desarrollo, busca contribuir tanto a la formación de capital físico (acceso a la vivienda y regularización dominial; acceso a servicios básicos, espacios públicos y de recreación, recolección de basura, etc.), como a la consolidación de capital social entre sus habitantes (prevención de situaciones de riesgo social, asistencia educativa, capacitación y generación de empleo e ingresos, etc.).

La propuesta metodológica para abordar este caso consiste, por un lado, en caracterizar algunas de las intervenciones en materia de asentamientos que antecedieron al Programa en el marco de la situación habitacional de la ciudad de Rosario, para comprender el escenario que, en esos años previos, sentó las bases para su formulación.

Por otra parte, se analizarán las características y singularidades que asume el diseño y ejecución del programa a fin de cuestionar, indagar y comprender su intervención, focalizando este estudio en una posible interpretación en clave territorial de la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y los componentes de producción social del hábitat (PSH) que el mismo involucra.

Con el fin de abordar estos objetivos, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios que participaron del diagnóstico, ejecución y/o evaluación del programa, y se analizó la información proveniente de distintos trabajos de investigación de carácter académico, documentos institucionales y estadísticas oficiales.

### **El municipio y su historia**

Rosario es la segunda ciudad del sistema urbano de la República Argentina y eje del desarrollo fluvial industrial del sector inferior de la Cuenca del Plata. Históricamente y durante décadas, esta ciudad se caracterizó por su pujanza y prosperidad económica y social, con un crecimiento sostenido de su actividad industrial, comercial y financiera. Destacándose por la posición estratégica de su puerto y por la importancia que asume en su rol exportador, la ciudad logró convertirse en polo de atracción de migraciones internas a raíz de un proceso de concentración y acumulación de excedentes productivos que posibilitó, durante mucho tiempo, la oferta de bienes y servicios así como de puestos de trabajo. En este sentido, la ciudad de Rosario ha sido y aún sigue siendo el lugar de arribo de numerosas familias que, escapando a las crisis socio-económicas que atraviesan sus lugares de residencia u origen, buscan rehacer sus vidas.

Sin embargo, a mediados de la década del '70, se produjo una crisis en la estructura económica regional que posicionó a toda el área territorial de la Pampa Húmeda en una situación económica y social crítica. Durante esos años comienza a instrumentarse un proceso de desindustrialización que afectó al cordón industrial de la ciudad, donde se asistió a un cierre masivo de establecimientos con el consecuente aumento de la desocupación y terciarización en sectores de escasa productividad. La reconversión de las industrias metalmeccánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y de papel, limitó las capacidades de la ciudad para disputar un lugar en el mercado internacional. A nivel territorial, las consecuencias de esta crisis pronto tendrían repercusión a partir de un crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares.

Esta situación se vio agravada en los años '90 por la implementación de los postulados del Consenso de Washington en nuestro país, en cuanto a cambios en la economía y en el rol del Estado, apertura y desregulación de los mercados locales y desmonte de las estructuras públicas de "bienestar" (Rodríguez, 2007). El proceso de descentralización que acompañó a estas reformas se materializó en un debilitamiento de la capacidad del Estado-Nación para hacer frente a la emergencia de formas supra e infra-nacionales de acción política,

provocando el inicio de lo que Brenner llama «procesos de re-scaling», esto es, de reorganización, rearticulación y redefinición de la escala territorial de gobierno (Brenner, 1999 en Dematteis y Governa, 2005: 34).

Dentro de este contexto nacional, la economía de Rosario quedó dominada por ramas de actividad industrial poco dinámicas y sus Pymes comenzaron a presentar problemas de inserción y supervivencia, posicionando a la región en una situación de alta dificultad para competir en un marco de competencia internacional y apertura económica.

Paralelamente, la informalidad residencial, bajo la forma de una nueva proliferación de asentamientos precarios, se constituiría en el indicador urbano de la existencia de un fenómeno de pobreza estructural en Rosario.

En definitiva, durante la década del '90 se afianzó la imagen de Rosario como la “Ciudad del desempleo”, por el aumento de sus índices de desocupación y de la marginalidad social y económica. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el área metropolitana de Rosario registró un aumento de la tasa de desempleo de 10.4% en mayo de 1990 a 20.9% en mayo de 1995 y 24.3% en mayo de 2002.

Esta precariedad rápidamente se tradujo a nivel urbano-habitacional donde, como observaremos a continuación a partir del análisis de datos estadísticos, casi el 20% de la población rosarina presenta problemas de vivienda, existiendo una evolución casi nula de esta situación en términos positivos durante el decenio 1991-2001.

### **La Ciudad de Rosario desde una mirada cuanti**

Como se observa en el cuadro a continuación, el municipio de Rosario representa el 37% de la población provincial y, como se señalara con anterioridad, es el principal centro urbano de la provincia. En términos generales, durante la última década, el crecimiento poblacional de la ciudad de Rosario es reducido (3.9%), registrándose un ritmo de crecimiento inferior al del conjunto de la provincia y una desaceleración con respecto a decenios anteriores, que debe asociarse a varios de los factores que dieron lugar al contexto de crisis descrito anteriormente: la desindustrialización (cierre de empresas), la pérdida del atractivo migratorio del municipio por la inexistencia de puestos de trabajo, el alto nivel de desempleo y una menor fertilidad propia de los centros urbanos más importantes de la jerarquía urbana (Herzer, 2005: 18).

**Cuadro N° 1: Población de Ciudad de Rosario. 1991-2001.**

	Población		Crecimiento Intercensal (%)
	1991	2001	1991-2001
<b>Prov. de Santa Fe</b>	2.798.422	3.000.701	7.2
<b>Rosario</b>	<b>1.079.359</b>	<b>1.121.441</b>	<b>3.9</b>

**Fuente:** INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Por otra parte, según datos extraídos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y tal como se puede observar en el cuadro siguiente, en 1991 la Ciudad de Rosario contaba con un déficit habitacional que afectaba casi al 20% de la totalidad de los hogares, esto es 63.191 hogares en un universo de 317.122. De este total de hogares deficitarios, el 7% habitaba en viviendas irrecuperables y casi el mismo valor (6.9%) en viviendas recuperables, sumando un 13.9% de hogares en viviendas precarias, es decir, 43.952 hogares en términos absolutos. Con respecto a los niveles de hacinamiento en 1991, el 6.1% de los hogares pertenecientes al municipio de la Ciudad de Rosario padecían hacinamiento por cuarto en viviendas aptas.

Para el año 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para el área representaban un total de 18% de hogares, esto es 59.763 de un total de 332.442 hogares. Entre ellos, el 13% habitaba en viviendas precarias (43.403 hogares en términos absolutos), siendo el 4.6% viviendas irrecuperables y el 8.4% recuperables. Por su parte, el 4.9% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento por cuarto en viviendas habitables.

Respecto de la evolución durante el decenio 1991-2001 en la Ciudad de Rosario, y a modo de caracterización de la situación habitacional de los años que precedieron a la implementación del Programa Rosario Hábitat, puede observarse, entonces, una disminución del déficit de casi un 2%. En términos absolutos se trata de una reducción de 15.320 hogares. La misma tendencia se encuentra presente entre los hogares que habitaban viviendas precarias: su disminución ha sido del 0.9%, esto es, una reducción de 549 hogares. Esta leve disminución en el déficit habitacional de la ciudad rosarina no resulta ser llamativa si tenemos en cuenta que el período bajo análisis abarca un decenio. Por otro lado, en relación a los valores referentes al hacinamiento por cuarto en viviendas aptas, puede observarse una variación intercensal del 1,2%, representando una leve mejoría de esta problemática. En 1991 en la ciudad de Rosario se encontraban 19.239 hogares en esta situación, mientras que para el año 2001 el número de hogares con hacinamiento por cuarto había descendido a 16.360 hogares.

**Cuadro N° 2: Ciudad de Rosario. Evolución de la situación habitacional. Años 1991-2001.**

Situación habitacional de la Ciudad de Rosario	1991		2001	
	Absolutos	%	Absolutos	%
<b>Total de Hogares</b>	317.122	100%	332.442	100%
<b>Total de Hogares Deficitarios</b>	<b>63.191</b>	<b>19.9%</b>	<b>59.763</b>	<b>18.0%</b>
<b>En viviendas recuperables</b>	21.897	6.9%	28.045	8.4%
<b>En viviendas irrecuperables</b>	22.055	7.0%	15.358	4.6%
<b>Hogares que padecen hacinamiento por cuarto en viviendas aptas</b>	19.239	6.1%	16.360	4.9%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Otro indicador de los niveles de precariedad de la vivienda lo constituye el índice CALMAT, diseñado por el INDEC. En términos de la calidad de los materiales de las viviendas, en el año 2001 la ciudad de Rosario presentaba una situación comparativamente superior al conjunto del Gran Rosario en cuanto a la disponibilidad de viviendas CALMAT I. Sin embargo, del 14% de hogares que habitaban en las viviendas que presentaban las situaciones de mayor precariedad (correspondientes a los valores III y IV del índice CALMAT), sólo el 2% de las mismas se encontraban en localidades del área metropolitana por fuera de Rosario. Según Herzer (1995), la presencia de este porcentaje elevado de población “pobre” dentro del perímetro del municipio de Rosario responde a la existencia de una mayor oferta laboral en comparación con el resto del conurbano y a una disponibilidad central de tierras producto de la concentración de instalaciones ferroviarias y de bienes de propiedad pública (Herzer, 2005: 25).

**Cuadro N° 3: Calidad de materiales de la vivienda en Ciudad de Rosario y Gran Rosario. Año 2001.**

Localidad	Hogares (1)	Calidad de los materiales de la vivienda			
		CALMAT I (2)	CALMAT II (3)	CALMAT III (4)	CALMAT IV (5)
<b>Gran Rosario</b>	343.102 (100%)	196.942 (57%)	99.187 (29%)	40.568 (12%)	6.405 (2%)
<b>Rosario</b>	275.622 (100%)	169.309 (61.42%)	72.701 (26.37%)	28.994 (10.51%)	4.618 (1.68%)

**Fuente:** Herzer (2005) en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> (1) Se excluyen los hogares censados en la calle.

Según un informe realizado por la Fundación Banco Municipal de la ciudad de Rosario, hacia 1996 existían en la ciudad 91 asentamientos precarios<sup>2</sup>, habitados por 22.685 familias constituidas por 113.382 habitantes. Esta última cantidad representaba el 13% de la población total de la ciudad y ocupaba el 10% de la superficie urbanizada. Ya en el año 2002, fecha de inicio de Programa Rosario Hábitat, esa cifra había aumentado a 155.000 personas en asentamientos irregulares, que representaban el 15% de la población total de Rosario (Salgado et al., 2006).

En cuanto a la localización espacial de estos asentamientos<sup>3</sup>, Herzer (2005) sostiene que responden a dos situaciones generales: o bien están inmersos en la trama urbana consolidada, ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, etc.), o bien se desarrollan en la periferia urbana. Con respecto a la primera situación, el municipio de Rosario se caracteriza por una mayoría de sus asentamientos en la denominada troncal ferroviaria (Herzer, 2005).

### **Experiencias precedentes al Rosario Hábitat**

Con anterioridad al Programa “Rosario Hábitat”, existían en la ciudad de Rosario experiencias parciales de intervención en algunos asentamientos irregulares. En este sentido, la Municipalidad de Rosario, a través del Servicio Público de la Vivienda, ha desarrollado en los últimos años una política de recuperación y transformación urbana basada en proyectos que promueven la integración física y social de la ciudad y sus ciudadanos.

Según la Arq. Miriam Rodulfo<sup>4</sup>, entrevistada especialmente para este trabajo, el Servicio Público de la Vivienda (SPV) ha gozado, a lo largo de sus 70 años de

---

(2) CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, pared y techo) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

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

(4) CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación 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.

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

<sup>2</sup> Para la localización de los asentamientos dentro de la ciudad de Rosario ver Anexo.

<sup>3</sup> A partir del examen de los distintos diagnósticos ambientales y habitacionales efectuados por el Servicio Público de la Vivienda (SPV) antes de las distintas intervenciones del Programa Rosario Hábitat en varios de los asentamientos de la ciudad puede observarse, en relación a la provisión de servicios, que todas las viviendas poseen energía eléctrica aunque la mayoría a partir de instalaciones clandestinas en situación precaria y peligrosa para la población. Las conexiones de agua también son irregulares, mientras que casi todos los asentamientos carecen de sistemas de desagües pluviales con lo que la contaminación de las aguas es un problema frecuente. Asimismo, la constante presencia de residuos sólidos es otro de los factores que atenta contra las condiciones de habitabilidad de la población residente en asentamientos.

<sup>4</sup> La Arq. Miriam Rodulfo estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Programas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios durante el período 1997-2002.

funcionamiento, de cierta autonomía de gestión por ser una entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario. Ya con el advenimiento de la democracia, las intervenciones de este organismo se orientaron hacia programas de “consolidación de asentamientos precarios”, que implicaban la regularización del loteo y nueva construcción de viviendas, y a programas de “esfuerzo propio y ayuda mutua”, con provisión de materiales y asistencia técnica y con la participación de los grupos de población involucrados (Rosenstein, S/D). En este sentido, y según Claudia Rosenstein (S/D), las acciones llevadas adelante por el SPV marcaron una diferencia con respecto al paradigma dominante, en tanto se intentó atender el problema habitacional de los sectores pobres desde una concepción integral, aún cuando el volumen de lo producido en términos de beneficiarios no fuera significativo.

Hacia fines de la década del '80, tras la crisis económica por la que atravesó la provincia, la gobernación provincial tomó la decisión de encauzar un programa “Rosario” orientado, por un lado, hacia el mejoramiento de la calidad de vida de 6 de los asentamientos irregulares más grandes de la ciudad, cuyo ejecutor era el municipio y, por otro, hacia la regularización dominial de otros 33 asentamientos ubicados en terrenos privados de deudores del fisco (Rodulfo, Entrevista: 22/09/2008).

Según Rosenstein (S/D), a partir de 1994-1995<sup>5</sup> se introdujo en Rosario un cambio significativo en la orientación de las políticas habitacionales hacia los sectores de pobreza estructural<sup>6</sup>. En este sentido, la Secretaría de Acción Social de la Provincia de Santa Fe, a través de la Unidad Ejecutora Rosario, orientó sus programas a la regularización de villas de emergencia con fondos provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Por su parte, el Servicio Público de la Vivienda puso en marcha el Plan Convivencia<sup>7</sup> a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con fondos provenientes de créditos internacionales. Este Plan incluía los programas “Rehabilitación de Asentamientos Irregulares” y el “Programa de Hábitat de Interés Social”, que abarcaban una serie de emprendimientos o proyectos para desarrollar soluciones alternativas a la creciente demanda de los sectores sociales de ingresos bajos y medios con carencias habitacionales. En relación a

---

<sup>5</sup> En 1995, Rosario se incorporó como miembro del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Se dio comienzo entonces a los primeros estudios tendientes a impulsar un plan estratégico para el desarrollo de la ciudad y un conjunto de mecanismos para lograr el involucramiento de instituciones y ciudadanos en la construcción del modelo de ciudad deseada (Cáceres y Gurría, S/D).

<sup>6</sup> Este cambio en la orientación de las políticas habitacionales a nivel municipal fue consecuente con la nueva tendencia de los organismos internacionales destinada a financiar programas para mitigar o atenuar los efectos del modelo neoliberal. Este es el marco en el que se inscriben los programas de mejoramiento barrial, en los que convergen iniciativas de origen local y agencias internacionales para dar mayor integralidad a las políticas y proponer nuevos modelos de gestión y nuevas metodologías de intervención (Rosenstein, 2004).

<sup>7</sup> Tanto la Arq. Miriam Rodulfo como la Arq. Claudia Rosenstein (S/D) consideran al Programa Convivencia como un antecedente fundamental para la puesta en marcha, a partir del año 2002, del Programa Rosario Hábitat.



los asentamientos, el Plan apuntó a la re-urbanización, consolidación y relocalización de familias afectadas sobre las trazas de calles o con viviendas en riesgo, presentando ciertas particularidades: 1) trabajo de organización de la población por manzanas, 2) presencia de delegados manzanales, 3) equipos de campo en los asentamientos beneficiarios, 4) análisis situacional de cada caso en particular, y 5) nuevo modelo de intervención mixto: relocalizaciones por licitaciones públicas o por procesos cooperativos<sup>8</sup>.

Paralelamente a la implementación del Plan Convivencia, comenzó a tener lugar la primera acción conjunta entre el Estado Nacional y ciertas cooperativas de vivienda<sup>9</sup> a partir de la intervención del Programa Arraigo<sup>10</sup> en 9 asentamientos situados en terrenos de propiedad pública. Para la financiación de los proyectos concretados por cooperativas, la Unidad Ejecutora Rosario priorizó aquellas que contaban con una presencia consolidada en el barrio, a partir de la intervención de los vecinos en las mismas. También resulta importante rescatar que las iniciativas de las cooperativas excedieron la construcción de las viviendas, constituyéndose en organizadoras de distintas actividades colectivas, tales como comedores comunitarios, cursos de formación para trabajos de construcción, cursos de economía doméstica, etc. Según registros provinciales, en el año 2006 la ciudad de Rosario contaba con un total de 49 cooperativas de vivienda, 29 de ellas con producción efectiva (Salgado et al., 2006).

Entre los años 1996 y 2000, a nivel municipal, el SPV realizó intervenciones en asentamientos irregulares beneficiando a 3.182 familias, mediante obras de mejoramiento habitacional y construcción de núcleos habitacionales para casos de relocalización. Asimismo, este organismo ejecutó una gran diversidad de programas orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores de bajos recursos, buscando soluciones específicas para cada tipo de déficit. Entre los programas con proyectos ejecutados se encuentran el Programa Solidario, orientado a sectores de la población con ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza

---

<sup>8</sup> En términos cuantitativos, el Plan Convivencia significó 3000 soluciones habitacionales que implicaron desde la regularización dominial, mejoramiento del parque habitacional deficitario hasta la construcción de viviendas nuevas (Varni, 1999 citado por Rosenstein, S/D).

<sup>9</sup> Según Salgado et al. (2006), las primeras cooperativas de viviendas dentro de la ciudad de Rosario datan de los años '90 y se gestaron a partir del apoyo financiero de algunas fundaciones nacionales y extranjeras y ONG's. La mayoría de ellas nacieron por una iniciativa colectiva de satisfacer necesidades vinculadas con el mejoramiento de la vivienda y la organización de actividades productivas para los sectores de escasos recursos. En la década han desarrollado diferentes experiencias de auto-construcción asistida de pequeños conjuntos de viviendas, contemplando la participación de los beneficiarios en la organización y gestión colectiva de estos procesos. Estas intervenciones se caracterizan por ser de pequeña escala, ya que la modalidad de organización previa del grupo y el modo de autogestión que involucran estos procesos no podrían desarrollarse en conjuntos de mayor magnitud.

<sup>10</sup> El Programa Arraigo fue creado por el Decreto N° 846/91. Constituye una política del gobierno nacional en materia de regularización dominial de la tenencia de la tierra para la vivienda y emprendimientos de regeneración urbana a través de la implementación de proyectos para la instrumentación de servicios básicos de infraestructura. En Rosario, el Programa trabajó conjuntamente con el SPV y con la Unidad Ejecutora Rosario dependiente de la Provincia de Santa Fe.

y a familias en situación de emergencia habitacional; el Programa Autoconstrucción de viviendas, Acceder, Escriturar y Tercera Edad (Tamburrini, S/D).

Estas intervenciones, aún siendo parciales, le brindaron a la Municipalidad cierta experiencia de acción en los barrios, permitiendo a los asentamientos contar en la actualidad con algún tipo de organización comunitaria.

Es en el marco de este escenario habitacional y de los procesos de descentralización descritos anteriormente que el gobierno de la ciudad de Rosario, en el año 1997, se plantea el desafío de implantar políticas integrales superadoras de las experiencias anteriores, a fin de provocar un impacto mayor en la población y su medio. En este sentido, propuso la generación de políticas sociales, físicas, culturales, de género y económicas que permitieran, progresivamente y de modo sostenido en el tiempo, otorgar repuestas a las demandas habitacionales para una mayor cantidad de habitantes de la ciudad, que hasta entonces vivían en asentamientos irregulares. El resultado de esta iniciativa es la política pública local que aquí se analizará a continuación: el *Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario*, más conocido como “Rosario Hábitat”.

### **Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario – “Rosario Hábitat”**

El Programa “Rosario Hábitat” es uno de los componentes del Plan Estratégico de Rosario<sup>11</sup> (PER) y, como parte de una estrategia de Desarrollo Local para la ciudad, está atravesado por los componentes y requisitos que este tipo de intervenciones contemplan<sup>12</sup>.

Este Programa<sup>13</sup> encontró sus caminos formales en un contrato de préstamo firmado entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 25 de octubre de

---

<sup>11</sup> La formulación del Plan Estratégico Rosario (PER) tiene por objeto acentuar la participación y el involucramiento de instituciones y ciudadanos en la construcción del modelo de ciudad deseada. Efectivamente, 25 instituciones formaron parte de su junta promotora, de las más de 100 del Consejo General. Asimismo, el Plan generó diversos espacios de trabajo que convocaron a especialistas, docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario y a personas de distintos ámbitos de la vida ciudadana; en total 4838 personas participaron en el proceso de elaboración del PER. La formulación del Plan Estratégico se realizó a través de líneas estratégicas que incluían una serie de programas que, a su vez, reunían y articulaban una serie de proyectos que tendían al logro de alguno de los objetivos particulares definidos para la gestión de la ciudad de Rosario. El diagnóstico socio-institucional elaborado por el PER sentó las bases para la elaboración del proyecto “Plan Integral de actuación en los asentamientos irregulares”, incluido dentro del Programa II “Construyendo ciudadanía”, que a su vez formaba parte de la “Línea Estratégica 2: Ciudad de las Oportunidades”. Este proyecto sirvió de base para la presentación efectuada por la Municipalidad de Rosario ante el BID y ante el gobierno nacional a los efectos de obtener financiamiento para la puesta en marcha del Programa Rosario Hábitat. De este plan también se derivaron otras acciones como el Programa de Agricultura Urbana, el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) (Cáceres y Gurría, S/D).

<sup>12</sup> Las políticas de desarrollo local están basadas en el desarrollo endógeno, implicando la participación de actores públicos y/o privados (ILPES, 1998). En consecuencia, el desarrollo local tiene como prerrequisitos: un compromiso entre los actores locales, el diálogo entre los diferentes representantes involucrados y la superación de las incomprensiones entre la esfera económica, de gobierno y la sociedad.

2001<sup>14</sup>, contando como organismo ejecutor al Servicio Público de la Vivienda (SPV), ente autárquico de la Municipalidad de Rosario.

Es importante señalar que el Programa Rosario Hábitat se constituyó en la primera experiencia de unidad ejecutora municipal en relación directa con el Banco Interamericano de Desarrollo en nuestro país, a pesar que el financiamiento fue transferido como subsidio desde el gobierno nacional (Rodulfo, Entrevista: 22/09/2008).

En su primera fase<sup>15</sup> (2002 - 2007), el costo total del programa se estimó en U\$S 71.700.000, de los cuales U\$S 43.000.000 fueron aportados por la Nación a través del crédito otorgado por el BID y el resto, U\$S 28.700.000, fueron aportados por la Municipalidad de Rosario, con un plazo de amortización de la deuda de 25 años, que inicialmente preveía beneficiar a 6.600 familias (34.000 personas).

Entre sus *objetivos*, el Programa busca encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades de las poblaciones beneficiarias. En este sentido, se orienta hacia la reconstrucción de la ciudad y, al mismo tiempo, a la construcción de ciudadanía, para lograr que la ciudad pueda ser usada y gozada por todos los que viven en ella. Estos objetivos y su integración a los proyectos formulados en el Plan Estratégico de Rosario, han permitido no sólo un conocimiento de la problemática por parte de toda la ciudad sino, esencialmente, instalar el Programa como instrumento de concertación entre múltiples y variados actores.

Asimismo, esta operatoria plantea ciertos *propósitos* a alcanzar: a) mejorar el hábitat de las familias que habitan en los asentamientos irregulares de la ciudad, recomponiendo situaciones de fractura urbana; b) promover el fortalecimiento de las redes de solidaridad a través de la participación de los involucrados en el proceso de mejoramiento de su hábitat; c) ampliar y fortalecer la cobertura de servicios sociales para la población vulnerable residente en asentamientos, e implementar acciones que mejoren la empleabilidad y la generación de ingresos; d) formular políticas que faciliten el acceso a soluciones habitacionales adecuadas

---

<sup>13</sup> La información relacionada con la descripción de los componentes formales del Programa Rosario Hábitat ha sido recabada de las siguientes fuentes: Página web-Programa Rosario Hábitat ([www.rosariohabitat.com.ar](http://www.rosariohabitat.com.ar)) – Documentación del Programa: Contrato de Préstamo N° 1307/OC-AR; Propósitos y definiciones; Manual de Gestión; Marco Lógico del Programa.

<sup>14</sup> Ese año el Consejo Municipal lo declara “de interés” mediante la Ordenanza N° 7283/01, otorgándole un lugar de primacía dentro de la acción estratégica ideada para la ciudad.

<sup>15</sup> Según declaraciones de la Directora del SPV, María Inés Capón, en el año 2009 se iniciará la segunda fase del Programa Rosario Hábitat que beneficiará a alrededor de 7.500 familias de 10 asentamientos (La Palmera, un sector del Barrio Industrial, La Cerámica, Nuevo Alberdi, Los Pumitas, cordón Ayacucho, Barrio Moreno, Travesía, Cooperativa La Plaza y Puente Negro), mediante una inversión de 112 millones de dólares (Diario Rosario 12, 21/04/2008).

para aquellas familias que, por sus bajos ingresos, están excluidas del mercado habitacional, y e) mejorar la capacidad de gestión del SPV y otros organismos que participan en el programa.

Y los **componentes** que integran el Programa, son los siguientes:

- *Urbanización integrada* (US\$ 57,6 millones): este componente está orientado al financiamiento de obras de infraestructura básica, servicios urbanos y acciones sociales integrales de fortalecimiento de redes sociales comunitarias en los asentamientos contemplados por el Programa. Se financian los siguientes tipos de obras y servicios: (i) Infraestructura, (ii) Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos, y (iii) Regularización dominial.

- *Acciones integradas de atención para niños, adolescentes y familias* (US\$ 3,5 millones): este componente tiene por objetivo financiar iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que mejoren o complementen la calidad, cobertura y eficiencia de servicios de prevención de riesgos de niños y adolescentes de los barrios intervenidos.

- *Generación de trabajo e ingresos* (US\$ 2,5 millones): tiene por objetivo brindar a los beneficiarios nuevas habilidades frente al mercado laboral, mejorando además sus niveles de ingresos. Se busca ampliar las acciones que desarrollan las Secretaría de Promoción Social (SPS), Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC) y el SPV.

- *Fortalecimiento institucional* (US\$ 1,7 millón). Este componente financia: (i) el diseño e implantación de un sistema de monitoreo y evaluación del Programa; (ii) tres estudios: el primero, un diagnóstico que identifica las distorsiones y barreras que restringen la adecuada accesibilidad y provisión de viviendas dirigidas a familias de bajos ingresos; el segundo, para evaluar los instrumentos municipales de política urbana y habitacional; y un tercero, relacionado con la valoración de beneficios indirectos y la determinación y cobro de contribución de mejoras; (iii) la capacitación del personal técnico relacionado con el Programa; (iv) la asistencia técnica dirigida a mejorar la gestión de las entidades municipales ejecutoras del programa y de las OSCs que participen en el mismo; y (v) la comunicación social y difusión del programa ante la opinión pública y la comunidad beneficiaria.

En relación al componente de urbanización integrada, que es en el que focalizará el presente trabajo y al que se ha destinado un 80% del costo total del Programa, resulta necesario reseñar las acciones tendientes a su concreción: a) ordenamiento del tejido y trazado urbano (incluye medidas tales como la rectificación de los trazados, la relocalización de familias asentadas sobre las trazas de las calles y la apertura de calles); b) mejoramiento habitacional (implica la evaluación de las viviendas recuperables; la limpieza y

acondicionamiento del terreno; la ejecución de las bases de las viviendas, y la provisión de módulos de materiales y de asistencia técnica para el proceso de autoconstrucción de las mejoras); c) reconstrucción parcial de viviendas (se provee de una canasta de materiales para reconstruir las viviendas demolidas por la corrección de límites medianeros); d) soluciones para corrimientos totales dentro de un mismo asentamiento (consistente en una solución habitacional mínima); e) relocalizaciones (implican la compra y urbanización de terrenos; la construcción de las soluciones habitacionales nuevas y la adjudicación a las familias); f) provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario (agua potable, desagües cloacales y pluviales, red eléctrica, alumbrado público, mejorado de calles, arbolados, etc.), y g) regularización dominial (involucra la adquisición de terrenos privados y la transferencia de terrenos fiscales al SPV<sup>16</sup>, la subdivisión y la transferencia de la titularidad del dominio de cada uno de los lotes a favor de los beneficiarios) (Enet, 2005; Herzer, 2004).

Por otra parte, el Programa cuenta con una estructura basada en 5 momentos: 1) el *momento de aproximación al caso y diagnóstico* (en el que, en función de diversos diagnósticos realizados en forma participativa con los distintos niveles de gerenciación y ejecución del programa –directivos, gerentes y equipos de proyectos-, se acuerda la estrategia general a seguir); 2) el *momento de definición del enfoque y estrategias de acción* (en el que se re-trabaja participativamente con los gerentes y los miembros de los equipos de campo el análisis y la profundización de la planificación y, a la vez, una apropiación y construcción colectiva del fin, resultados y productos del programa); 3) el *momento del diseño participativo de planificación, monitoreo y evaluación* (que implica el ajuste de conceptos esenciales: ajustes de la planificación del programa, diseño participativo del monitoreo y evaluación articulada a la planificación a partir de dinámicas participativas y vivenciales con expertos externos al SPV y familias de los barrios destinatarios directos de las prácticas); 4) el *momento de operacionalización: prueba y ajuste participativo* (en el que se procura la formación del equipo de monitoreo –y su articulación con los distintos actores complementarios y escalas de trabajo dentro de las organización–, y la implementación del mismo); y 5) el *momento de utilización de resultados: consolidación* (en el que se realiza un análisis participativo de los resultados para la re-planificación del programa –a partir de la concreción de reuniones de evaluación participativa de problemas específicos o urgentes detectados durante el proceso–, y la difusión de los resultados).

---

<sup>16</sup> Según Enet (2005), la posibilidad de regularización dominial fue un factor clave a la hora de seleccionar los asentamientos en los que se realizarían las intervenciones del Programa Rosario Hábitat. En este sentido, fue importante la posibilidad de articulación con el Programa Arraigo de nivel nacional y con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

En este marco, los actores municipales involucrados en el desarrollo del Programa son: 1) el Servicio Público de la Vivienda<sup>17</sup> (SPV), que realiza todas las fases de ejecución del programa<sup>18</sup>, contando con una estructura descentralizada; 2) la Secretaría de Promoción Social (SPS), a cargo del componente de atención de niños, adolescentes y sus familias; 3) la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC), responsable del componente de generación de trabajo e ingresos; 4) la Secretaría de Hacienda Municipal (SHEM), encargada de asesorar a la SPV acerca de la administración financiera del programa; 5) la Unidad Coordinadora del Programa, integrada por el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio, y 6) la Unidad Ejecutora del Programa (UE), compuesta de técnicos del SPV y de la SPS, entre otros (Saborido, 2006).

En el año 2004 ya habían sido beneficiadas 3.575 familias (19.660 personas), provenientes de siete asentamientos distintos, con un promedio anual de 1.200 atenciones y un 20% del presupuesto utilizado. Entre ellas, 980 familias (5.390 personas) de 4 barrios distintos lograron acceso a agua potable y alcantarillado, electricidad y gas natural. Asimismo, cada sector pasó a contar con alumbrado público, vegetación, calles y veredas mejoradas, equipamiento comunitario y recolección de basura (Saborido, 2006). Al 2006, la cantidad de familias alcanzadas por el Programa había ascendido a 4.600 (Salgado et al., 2006).

Según Enet<sup>19</sup> et al. (2008), el modelo de gestión del Programa “Rosario Hábitat” se caracteriza por ser innovador con respecto a los modelos tradicionales existentes. El hecho de encontrarse ejecutado por una institución autárquica, con apoyo político e institucional, permitió transformar un modo de gestión público tradicional en una unidad ejecutora eficiente. Uno de los indicadores visibles de estos cambios fue la transformación de una estructura sectorial a una matricial, donde se formaron equipos de proyectos por cada caso, que a su vez eran asesorados y apoyados por equipos especializados, permitiendo una mayor agilidad y efectividad en la resolución de problemas.

---

<sup>17</sup> En el 2001 se firma el decreto municipal N° 1837/01 que designa al SPV como Unidad Ejecutora del Programa. Este hecho derivó en un proceso de reestructuración del SPV, consistente en el reemplazo de una estructura sectorial por una matricial que le permitiera actuar directamente en los diferentes proyectos. Por otro lado, el organismo enfatizó la necesidad de capacitación de sus recursos humanos debido a la contratación de personal.

<sup>18</sup> La Subdirección General del SPV se encarga de coordinar los proyectos para cada barrio, a través del seguimiento de los planes operativos y del sistema de monitoreo. Este organismo también tiene a su cargo la designación, coordinación y supervisión de los funcionarios que se desempeñan como gerentes en cada proyecto.

<sup>19</sup> La Arq. Mariana Enet se desempeñó como Consultora en Metodologías de la Participación en el Programa Rosario Hábitat durante el período 2003-2005.

La particularidad de este Programa es, entonces, que busca contribuir al mejoramiento del hábitat popular y a la integración de los asentamientos irregulares a la ciudad, a través de una propuesta integral basada en un enfoque participativo, multisectorial y flexible, desde la problemática específica de cada comunidad en su territorio. A través de procesos participativos de planeamiento y ejecución intenta integrar intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual), mediante la utilización de mecanismos y criterios de focalización y ejecución desde un ámbito de gobierno local.

El desarrollo de este programa simboliza también un cambio sustancial en la gestión de hábitat; por un lado, porque ha marcado el cambio de escala en las actuaciones públicas de gobierno y, por otro, porque se han puesto en marcha proyectos a través de nuevas formas de gestión y de una metodología de trabajo que busca involucrar la participación de la comunidad.

En este último sentido, y a partir de focalizar únicamente en el componente de *urbanización integrada*, se examinará la participación de los habitantes en el momento del diseño participativo<sup>20</sup>.

### **El componente participativo**

En su formulación inicial, el Programa Rosario Hábitat contempló como valor transversal la participación de la población afectada, concibiéndola como derecho a la inserción y como deber de implicación (Rosenstein, S/D). Según Garzia et al. (2005), “el modelo participativo que se plantea en la implementación del Programa Rosario Hábitat, parte de un esquema organizacional consistente con el proyecto democrático, basado en cambios en los estilos de liderazgo, la creación de múltiples niveles de elaboración en equipo y efectivos mecanismos participativos, tanto internos (hacia el interior de la unidades ejecutoras) como externos (hacia la comunidad)”. Como fundamento del Programa, y en razón de las experiencias desarrolladas en los ’90, se considera entonces que la implementación de las políticas sociales puede hacerse con mayor eficacia y eficiencia si los usuarios son involucrados desde un inicio de los procesos de toma de decisión, manejo de los recursos y ejecución de los proyectos.

---

<sup>20</sup> Los talleres de diseño participativo forman parte de la etapa de formulación ejecutiva del Programa. Tal como señala Enet (2008), dentro del Programa Rosario Hábitat los proyectos cuentan con un ciclo compuesto de varias etapas: 1) Formulación inicial; 2) Formulación ejecutiva (información del programa; registro censal; talleres de diagnóstico; talleres de diseño participativo, y proyecto de loteo y vivienda); 3) Ejecución, y 4) Post obra (evaluación de resultados).

En esta línea, la participación deja de ser concebida como una mera instancia en la construcción o mejoramiento de viviendas para extenderse a cuestiones relacionadas con el aprendizaje colectivo en procesos interinstitucionales e intersectoriales y con la transformación de modos de gestión de carácter vertical a través de la discusión y el consenso.

Así, y según las previsiones iniciales del Programa, los vecinos del barrio debían participar tanto en la planificación de los proyectos como en el momento del monitoreo y evaluación una vez realizada la intervención en el territorio<sup>21</sup> (Enet, 2007).

Sin embargo, en los primeros años de ejecución de esta operatoria sus beneficiarios carecieron de espacios para planificar y ejecutar junto con el municipio los proyectos que tenían lugar en sus barrios. Las soluciones fueron, en muchos casos, inadecuadas; el compromiso de los vecinos con la propuesta fue débil y la ejecución de los proyectos resultó problemática (Enet, 2007). Según Enet et al. (2008), algunos de los inconvenientes registrados en esta primera etapa estuvieron relacionados con: a) la falta de conocimiento y manejo operativo por parte de los gerentes de los proyectos acerca de la planificación del Programa – que era elaborada por el equipo directivo–; b) la falta de una visión integral acerca de las problemáticas particulares de cada asentamiento, y c) el desfase entre los lineamientos teóricos del Programa y su efectiva ejecución por la falta de trabajo con los gerentes de los proyectos y con sus equipos técnicos. Por otra parte, los diagnósticos se realizaban por asentamiento en base a componentes sociales, urbanos y habitacionales, pero focalizados inicialmente en aspectos de índole cuantitativa (derivados de registros censales de la provincia y del contacto directo con los vecinos), que carecían de vinculación con el territorio por no estar geo-referenciados. Esa información, posteriormente, era utilizada para la elaboración de las propuestas que, una vez *consensuadas* con los vecinos, se aplicaban en los barrios. Ahora bien, la falta de adecuación de la misma a la realidad de los habitantes de los asentamientos indujo a que la población afectada prestara escasa conformidad con los proyectos y poca o nula predisposición a aceptar los cambios promovidos mediante el programa.

Asimismo, en la faz comunicacional del Programa, la dinámica estuvo orientada al flujo de información desde el locutor (municipio) al receptor (comunidad), en vez de efectuarse mediante flujos recíprocos necesarios para generar consensos con la población de los asentamientos. El predominio de este matiz informativo en las reuniones, imposibilitó el

---

<sup>21</sup> Específicamente, la etapa de diseño participativo “se refiere a un proceso de diseño acordado con las familias que comienza con un diagnóstico integral geo-referenciado que orienta el análisis de situaciones generales del asentamiento, y particulares de cada familia. Mediante talleres de análisis, diálogo, y consenso, se van tomando decisiones de apertura de calles, de corrimiento parcial o total de viviendas, de traslados de familias para permitir esponjamientos, de diseño de lotes, de mejoramiento de vivienda y espacios comunes como plazas, parques productivos, calles productivos, etc.” (Enet et al., 2005).



entendimiento y el diálogo con las familias de los barrios. Por otro lado, y aunque los talleres eran concebidos como el punto fuerte para desarrollar la participación vecinal, su planificación estaba en manos de los técnicos (sin consulta previa a las familias), afectando el grado de concurrencia e intervención. Estas fallas en el momento comunicacional tuvieron dos consecuencias graves: por un lado, produjeron un desfase entre lo planificado y lo posible (Enet et al., 2008); por otro, afectaron el vínculo de los vecinos con los proyectos, entorpeciendo el reemplazo de estrategias de corte vertical por otras de carácter horizontal.

Este fue el escenario que planteó la necesidad de crear un nuevo vínculo entre las autoridades y la comunidad local para superar la falta de compromiso y el escepticismo inicial por parte de la población. En este sentido, y a partir del año 2003, se propuso un cambio en el enfoque metodológico del diseño participativo, planteándolo a partir de una construcción colectiva intersectorial y como una dimensión vinculada a la Producción Social del Hábitat (Enet, 2007).

Uno de los ejes fundamentales del cambio de modelo fue la transformación de la concepción de etapas (estáticas) por momentos (procesos), logrando una mayor flexibilidad que posibilitó la revisión y/o reformulación de problemas y soluciones. Asimismo, se avanzó en el geo-referenciamiento de la información mediante reuniones informales con los vecinos de los barrios. Los diferentes equipos temáticos reemplazaron el trabajo por “aspecto” (medioambiental, laboral, territorial, etc.) por una modalidad de trabajo conjunto e interactivo con los pobladores de los asentamientos, con el fin de brindar soluciones adecuadas y coherentes entre problemáticas cuya solución involucraba más de un eje temático.

En esta segunda etapa, entonces, la planificación participativa apuntó a identificar los problemas del barrio para la propuesta de distintas estrategias encaminadas a su resolución. La participación de los residentes en villas y asentamientos se canalizó a través de la realización de talleres<sup>22</sup> que, en esta ocasión, promovían un compromiso directo de los usuarios en la interacción horizontal con los representantes del Programa. Esta modalidad posibilitó que los vecinos delimitaran y manifestaran por sí mismos los problemas del barrio y las soluciones adecuadas, fortaleciendo la unión y la solidaridad entre los mismos<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Inicialmente se había previsto que un grupo de delegados elegidos por los vecinos fueran quienes guiaran el proceso participativo. Sin embargo, la experiencia pronto demostró la necesidad de involucrar a todos los vecinos en el proceso de toma de decisiones. Para ello, se adaptaron los instrumentos de planificación para su aplicación en talleres con un gran número de asistentes. Los talleres se organizaron por ejes temáticos con el objetivo de ahondar en los fines del proyecto y de planificar las actividades de las distintas partes del programa: urbanas, sociales, medioambientales y de consolidación institucional.

<sup>23</sup> Con el fin de tratar los conflictos de intereses en cada comunidad y de tomar decisiones que afectaban a las familias (asignación de viviendas, traslados, desalojos y beneficios sociales), fue fundamental aumentar la participación de los involucrados. Por ejemplo, si los desalojos eran necesarios, se acordaban los criterios y otras prioridades a tener en cuenta en la selección de las familias que iban a ser trasladadas a otros barrios (el número de familias realojadas nunca podía exceder el

Asimismo, se prestó mayor atención a los temas de género, no sólo incrementando la presencia de las mujeres en los talleres (y facilitando su participación con un servicio de guardería durante las reuniones), sino también garantizando su influencia en la toma de decisiones.

Finalmente, se propuso que la evaluación dejara de estar relegada a los resultados finales de la ejecución del programa para formar parte de la totalidad del proceso. Sin embargo, y hasta el año 2005, los equipos de evaluadores no eran interdisciplinarios y, en algunos casos, las personas que los conformaban no habían participado en ninguna de las etapas del proceso de mejoramiento barrial. Así, prevaleció el criterio de *control* al de “promoción-facilitación e instalación de reuniones de evaluación participativa”. La falta de una estructura participativa articulada entre los distintos equipos de proyecto, las secretarías de la Municipalidad, los organismos provinciales y las familias de los barrios, imposibilitó la superación del carácter centralizador y de control de la evaluación (Enet et. al., 2008).

Entre los resultados positivos de las modificaciones introducidas en la política pueden destacarse: el aumento de la participación de las familias en los talleres de planificación (en los que se toman las decisiones básicas de cada proyecto); la elección directa de representantes para la comisión de supervisión por parte de los participantes; la recurrencia con que se reunieron las comisiones de participación para analizar conjuntamente los progresos del programa y, finalmente, la participación de los vecinos en jornadas de recogidas de basuras, en sesiones de formación en gestión convocadas por las organizaciones ciudadanas, en talleres de género, en días de ocio y en días de integración social. De este modo, se promovió la mediación y las negociaciones que permitieron a los vecinos no sólo finalizar sus proyectos, sino también reforzar las redes locales y la futura sostenibilidad de la vida comunitaria, al adoptar muchos de estos mecanismos en la resolución de sus propios conflictos.

Consecuentemente, el carácter innovador del Programa supuso un proceso de aprendizaje, tanto para el SPV como para los habitantes/beneficiarios del Programa.

### **A modo de cierre**

A lo largo de esta ponencia hemos intentado analizar las características y singularidades que asume el diseño y ejecución del Programa Rosario Hábitat, focalizando este estudio hacia una posible interpretación en clave territorial de la participación de los

---

30% del total). Se seleccionaba el terreno para el realojo a partir de una lista de opciones posibles y se acordaban los puntos básicos de un plan preliminar para la organización de los asentamientos, a partir de las decisiones tomadas en los talleres de un modo conjunto.

habitantes en el proceso de toma de decisiones, privilegiando para ello las voces de varios de los actores involucrados en esta operatoria.

Tal como pudo observarse, los planes de vivienda y mejoramiento barrial ejecutados por la municipalidad de Rosario durante la década del 90' tuvieron un alcance limitado para solventar la demanda de sectores con precariedad habitacional. En este marco, y pese a que el Plan Convivencia había sentado las bases de una acción multiactoral en materia de asentamientos irregulares, el desarrollo del Programa Rosario Hábitat a partir del año 2002 simbolizó un cambio sustancial en la gestión del hábitat. Por un lado, porque marcó un cambio de escala en las actuaciones públicas de gobierno; y por otro, porque implicó la puesta en marcha de proyectos a través de nuevas formas de gestión y de una metodología de trabajo que buscó involucrar la participación de la comunidad. Estas innovaciones se sumaron a la capacidad del municipio de Rosario para constituirse en la primera unidad ejecutora a nivel nacional en relación directa con el BID.

El Programa Rosario Hábitat conjuga en la producción de ciudad dos lógicas diferenciadas: la lógica de lo público y la lógica de la necesidad, para lograr la integración de intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual). Sin embargo, a lo largo de su implementación ha revelado las dificultades de abordar en forma multidimensional el fenómeno de la pobreza urbana involucrando, asimismo, la participación de los propios beneficiarios en todo el proceso de ejecución de esta operatoria. Aunque paralelamente, el Programa reveló que la participación de los usuarios involucrados desde un inicio de los procesos de toma de decisión, manejo de los recursos y ejecución de los proyectos constituye la garantía de una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de políticas sociales. La mejor calidad de vida que un programa social puede ofrecerle a los miembros de una sociedad es aquella de la que ellos son capaces de ser protagonistas de su propio destino.

### **Bibliografía consultada**

CÁCERES S. y GURRÍA L. (S/D): *La ciudad de Rosario –Argentina- como espacio de ejercicio de la ciudadanía*. Equipo de la Vivienda/ Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño/ Univ. Nacional de Rosario. Argentina.

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): *Territorio y territorialidad en el Desarrollo local. La contribución del modelo slot. Argentina*. Boletín de la A.G.E. N° 39. Págs. 31-58.

- ENET, M., ROMERO FERNÁNDEZ G. y OLIVERA GÓMEZ R. (2008): *Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat*. 1º ed. Edit. CyTED – HABYTED – RED. Buenos Aires
- ENET, M., (2007): *Diseño Participativo. Una herramienta de la Producción Social del Hábitat*. Seminario Taller Internacional “Producción Social del Hábitat”. FUPROVI. Costa Rica.
- ENET, M., SALOMÓN, A.; QUERALT, G. y GARZIA, M. (2005): “Diez factores claves en la factibilidad del desarrollo de programas integrales, participativos, progresivos y flexibles de hábitat desde entidades gubernamentales. Reflexiones sobre el caso del Programa Rosario Hábitat”. *Revista Vivienda Popular*, N° 16. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Pág. 64 a 72. Noviembre.
- GARZIA, M., QUERALT, G., SALOMÓN, A., SANZ, A. y RODRIGUEZ, A. (2005): *Mejoramiento barrial en América Latina. Programa Rosario Hábitat*. En Encuentro Internacional sobre Mejoramiento de Barrios. Universidad Iberoamericana de México/HIC-AL. México DF. Mimeo.
- HERZER, H. (2004) “Situación del hábitat de los municipios de Área Metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda”. *Documento interno*. Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, M. C. (2007): “Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)”. *Revista Dialog*, N° 84. Berlín.
- ROSENSTEIN, C. (2004): *Algunas reflexiones a partir de la experiencia de Rosario*. URBARED. Disponible en: [www.urbaled.ungs.edu.ar](http://www.urbaled.ungs.edu.ar)
- ROSENSTEIN, C. (S/D): *El Programa Rosario Hábitat y los múltiples significados acerca del concepto mejora en la calidad de vida. El caso de asentamiento “La Lagunita”*. Tesis de Maestría. Mimeo.
- SABORIDO, M. (2006): “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda”. *Documentos de Proyectos N° 99*. Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- SALGADO M., CÁCERES S., BASUINO M., VIZIA C., RODRIGUEZ S., GURRIA L. (2006): “La gestión del hábitat articulada a iniciativas productivas para los sectores de bajos recursos en Rosario (Argentina)”. *Revista INVI*, Vol. 21 - N° 56. Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Chile.
- SALUZZO L. y VIZIA C. (2001): Asentamiento Las Flores. Diagnostico Social. Disponible en: <http://www.rosariohabitad.gov.ar/1.htm>
- TAMBURRINI, M. C. (S/D): *La ciudad como inclusión social y espacio público*. Material de Cátedra. Argentina.

### **Fuentes**

- DIARIO ROSARIO 12: “Cristina le dijo que sí al Programa Hábitat 2” (21/04/2008).
- ENTREVISTA a Arq. Mariana Enet; 05/09/2008.

ENTREVISTA a Arq. Miriam Rodulfo; 22/09/2008.

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1996): Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario. Actualización 96. Argentina.

ILPES (1998): Manual de Desarrollo Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2002): Servicio Público de la Vivienda. Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos. Argentina.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2004): Plan Urbano Rosario. Carta de concertación. Argentina.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES (2003): Situación Habitacional Año 2001. Argentina.

### **Páginas web consultadas**

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Dirección Nacional de Políticas Habitacionales: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – Programa Rosario Hábitat: <http://www.vivienda.gov.ar/rosario/index.html>

Programa Rosario Hábitat: <http://www.rosariohabitat.gov.ar/>