

# **X Jornadas de Economía crítica 2018**

## **¿Garantizar el derecho a la vivienda? Políticas habitacionales Provinciales en Rosario**

Cintia Ariana Barenboim<sup>1</sup> y Florencia Brizuela<sup>2</sup>

### **Resumen**

El presente trabajo se propone estudiar dos programas actualmente implementados en Rosario por la Secretaría de Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe: el programa "Mi Tierra, Mi Casa" y el programa "Esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial". Interesa analizar las particularidades que revisten ambas modalidades de intervención estatal en lo que refiere al derecho a una vivienda adecuada.

Con ese interés, el trabajo aborda los siguientes ejes de análisis: actores públicos y privados que intervienen en los programas implementados; acciones que desarrollan los programas y modalidad en que se articulan los actores; sectores a los que van dirigidos; fuentes de financiamiento; áreas del espacio urbano en que se localizan las intervenciones. Con la información reunida al final del trabajo se apuntan una serie de reflexiones sobre las nuevas políticas del gobierno de santa fe en materia habitacional.

---

<sup>1</sup> Arquitecta. Master en Planificación Urbana- Regional. Doctora en Geografía, orientación Urbana. Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CONICET), Facultad de Arquitectura (UAI) e Ingeniería Civil (UNR). arq.barenboim@gmail.com

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencia Política (UNR). Becaria interna Doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones, UNR. La investigación se realiza en el marco del Proyecto 1ECO177, "Mercado de tierras y producción de viviendas en Rosario: Un análisis de largo plazo del sector inmobiliario, 1920-2010", Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. También se vincula con el proyecto de carrera de CONICET "Déficit habitacional y propuestas de financiamiento público: El acceso a la vivienda de los sectores medios y medios-bajos en Rosario" de la investigadora adjunta Cintia Barenboim.

## **Introducción**

Durante las últimas décadas la producción del espacio urbano en las grandes ciudades de Argentina estuvo orientada a quienes poseían garantías y capacidad de pago, obedeciendo exclusivamente a una lógica especulativa, desatendiendo a los pobladores de menores ingresos. La producción de vivienda, se alejó de los atributos que establece el corpus de derechos económicos, sociales y culturales debe contener una vivienda adecuada -seguridad en la tenencia; asequibilidad; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades de infraestructura; adecuación cultural; accesibilidad y ubicación- (Naciones Unidas,2010). Esta adquirió un rol predominantemente financiero (principalmente destinado a inversión o resguardo de capital), produciéndose en algunos casos edificaciones sin ningún tipo de planificación de la forma urbana.

La brecha entre los requerimientos (problema de habitabilidad o falta de vivienda) y la disponibilidad de viviendas adecuadas para un sector de la sociedad, es cada vez mayor y presenta una persistencia crónica en el tiempo.

Particularmente el gobierno provincial de Santa Fe a fines del año 2011, intentando dar una respuesta en su territorio, crea una nueva estructura con rango ministerial denominada "Secretaría de Estado del Hábitat". Este organismo propone distintas soluciones que integran al ciudadano en el proceso de construcción y promoción del esfuerzo compartido de los actores sociales (públicos y privados).

En este contexto interesa analizar el accionar público en Rosario a partir de dos programas habitacionales que en su fundamentación apuntan a garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad: "Mi Tierra, Mi Casa" y "Esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial".

El primero tiene por objetivo principal habilitar un conjunto de herramientas orientadas a garantizar el acceso a suelo urbanizado, lotes con infraestructura y servicios básicos a precios accesibles inferiores a los del mercado, para diferentes sectores de la población que no cuenten con un lote o una vivienda propia. También destina superficie para espacio público y equipamientos urbanos (escuelas, centros de salud, entre otros). Para ello el Programa conforma "consorcios urbanísticos"

entre el Gobierno Provincial y/o los Gobiernos Locales, propietarios privados y organizaciones de la sociedad civil, poseedoras de suelo. Posteriormente, incorpora a la urbanización original la construcción de viviendas con el financiamiento nacional del "PFCV -Techo Digno".

El segundo se propone fomentar la participación y el compromiso de los vecinos en los Complejos Habitacionales de Vivienda Social Colectiva existentes para el cuidado de los espacios públicos y comunes, mejorando las condiciones de convivencia social y urbana. Para ello el programa, promueve la coordinación entre el Estado Provincial y Municipal, los distintos entes del Estado Provincial y las empresas prestadoras de servicios públicos para identificar y ejecutar obras menores y de saneamiento en espacios públicos o comunes (recuperación de plazas, playones, aceras, veredas, señalización, eliminación de barreras urbanas, limpieza, reparaciones y pinturas de fachadas, entre otras acciones).

Mientras el primer programa aparece como una acción estatal novedosa, proveyendo lotes con servicios, el segundo se despliega rehabilitando espacios otrora intervenidos por el Estado.

En este marco, interesa analizar las particularidades que revisten ambas modalidades de intervención bajo las siguientes preguntas ordenadoras: ¿qué actores públicos y privados intervienen en los programas implementados? ¿qué acciones desarrollan y cómo se articulan? ¿a qué sectores van dirigidos? ¿de dónde proviene el financiamiento de los mismos? ¿en qué áreas del espacio urbano se localizan?

Para responder los interrogantes arriba planteados, se utiliza una metodología de corte cualitativa centrada en el análisis bibliográfico y la observación de documentos, prestando especial atención a las normativas, informes, boletines, artículos periodísticos y declaraciones de organismos académicos y políticos así como de funcionarios y figuras públicas. Además, se realizan entrevistas en profundidad a los trabajadores y funcionarios de las entidades estatales que desarrollan las políticas habitacionales objeto del estudio.

## **La Secretaría de Estado del Hábitat y su política habitacional**

A fines del año 2011, el Gobierno Provincial de Santa Fe creó una nueva estructura con rango ministerial denominada "Secretaría de Estado del Hábitat" (SEH). Este nuevo organismo absorbe y trabaja en forma coordinada con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), histórica institución orientada a programas de vivienda para grupos familiares no propietarios, mayoritariamente de clase media – baja, financiados por los fondos del FONAVI y de otros programas de la Nación.

La SEH propone un cambio de paradigma de las políticas públicas tradicionales, normalmente asociado a la entrega de la vivienda "llave en mano", por distintas soluciones que integran al ciudadano en el proceso de construcción y promueven el esfuerzo compartido de los actores sociales (públicos y privados). Los objetivos que se propone la SEH (2012: 9) son los siguientes:

- Habilitar nuevo suelo urbano, utilizando a la planificación estratégica regional como herramienta de gestión y atendiendo principalmente a la función social del suelo y la propiedad.
- Abordar políticas de difusión de la oferta de suelo local, sistematizando acciones tendientes a la captación y urbanización de tierras.
- Buscar alternativas para la administración y gestión de lotes con servicios, coordinando esfuerzos con otras áreas del Estado y promoviendo el acceso a suelo urbano a los sectores poblacionales excluidos de los circuitos formales.
- Incentivar políticas que permitan la obtención de créditos para adquisición de suelo, la gestión de urbanizaciones, la ejecución de infraestructuras y el acceso a financiamiento individual para la construcción de la vivienda.
- Trabajar en el desarrollo de planes habitacionales de vivienda individual o colectiva, promoviendo la participación ciudadana y el asociativismo.
- Aportar al fortalecimiento de la planificación territorial local y metropolitana como instrumento de gestión de mediano y largo plazo, promoviendo la capacitación

y coordinación de municipios y comunas con el objeto de atender las necesidades de suelo y vivienda.

- Trabajar en forma mancomunada con universidades, centros de investigaciones y demás instituciones del conocimiento, para emprender estudios sobre la construcción del hábitat que favorezcan la preservación del medio ambiente, la utilización de energías renovables y la eficiencia energética.

Para ello diseña distintos programas habitacionales como ser: "Mi Tierra, Mi Casa"; "Construcción y/o financiamiento de soluciones habitacionales"; "Integración Social y Urbana de Asentamientos Irregulares"; "Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial", "Asistencia Técnica y Capacitación en Planificación Urbana y Territorial", "Programa de escrituración de viviendas Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI)" y "Subprograma de ejecución de viviendas a través de la participación de entidades intermedias en lotes propiedad de sus afiliados". Estos programas se ejecutan en estrecha colaboración con la DPVyU.

### **Programa Mi Tierra, Mi Casa**

El programa "Mi Tierra, Mi Casa" es la política más representativa de la SEH. El objetivo principal es habilitar un conjunto de herramientas orientadas a garantizar el acceso al suelo urbanizado, lotes con infraestructura y servicios básicos a precios accesibles inferiores a los del mercado. También destina la superficie para espacio público y equipamientos urbanos: plazas, escuelas, centros de salud, entre otros, que posteriormente ejecuta cada localidad o municipio de la provincia de Santa Fe.

Alcanza las instancias de identificación y captación de suelo; urbanización, subdivisión y asignación de lotes de diferentes tamaños; retribución de localizaciones y valores, en condiciones de posesión y titularización segura.

La construcción es de autogestión, pudiendo llevar adelante la familia un proyecto independiente o elegir un modelo de casa diseñado por la DPVyU.<sup>3</sup> Este se

---

<sup>3</sup> La vivienda social se plantea abordando los criterios de universalidad desde su concepción, flexibilidad de crecimiento, diversidad en su materialización (tipológica y formal) y eficiencia

basa en un núcleo básico que posee una superficie de 30 m<sup>2</sup> (baño, cocina, lavadero y estar comedor). De acuerdo a la ubicación en el terreno se determinan las distintas variables, pudiendo crecer la vivienda de manera: lineal, compacta o en altura. Cada familia puede ampliar la unidad construyendo uno o dos dormitorios, locales, entre otros ambientes.

El público al cual está destinado son los sectores medios y medios-bajos con ingresos demostrables, que no tengan casa o lote propio ni haber sido adjudicatarios de otras viviendas financiadas por el Estado. Asimismo, debe ser mayor de edad y constituir un grupo conviviente permanente (santafesino o con residencia provincial).

El financiamiento del programa es muy alto del 85 al 75 %, es decir que el beneficiario deberá pagar anticipadamente solo el 15% al 25% del lote, pudiendo cancelarlo en un plazo de 3 a 6 meses y el resto en cuotas sin interés hasta cinco años. El precio del lote varía según su tamaño y ubicación, teniendo los emprendimientos distintos valores en la ciudad.

Dentro de los actores que intervienen en el programa se encuentran: públicos, mixtos y privados. En relación a los primeros tenemos los equipos técnicos interdisciplinarios, conformados por un personal especializado en hábitat perteneciente a la SEH que emplea las herramientas existentes de la DPVyU. Además, trabajan en concordancia con el personal de la Secretaría de Planeamiento de otras localidades y en consecuencia con los documentos que elaboran como ser los planes urbanos. Identifican y delimitan en ellos aquellas áreas que tengan especial interés urbanístico para el hábitat, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido urbano existente.

En relación a los segundos conviene la gestión asociada entre entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas poseedores de suelo con valor urbanístico. En esos casos se conforman "consorcios urbanísticos" entre el Gobierno Provincial y/o los Gobiernos Locales, propietarios privados, instituciones u organizaciones de la sociedad civil, intentando asegurar una justa distribución de

---

energética.

cargas y beneficios entre todas las partes intervinientes (Barenboim, 2018: 4).

Posteriormente el año 2016, el Programa incorpora a la urbanización original la construcción de viviendas con el financiamiento nacional del "PFCV -Techo Digno". Aquí es donde interviene el actor privado dado que se encarga de la construcción de las viviendas. Estas son constructoras locales, con experiencia en obras públicas y privadas, generando mayor empleo en la ciudad. Es decir que la SEH amplió sus tareas ya no sólo asumiendo la captación de suelo y definición de proyectos de urbanización (con infraestructura y servicios), cumpliendo con parte de lo que se entiende como el "derecho a la ciudad", sino que también en la construcción de vivienda, intentando materializar el anhelado "derecho a la vivienda".

La implementación de Mi Tierra, Mi Casa en la ciudad de Rosario fue la primera de la provincia de Santa Fe. En el año 2012, el Consejo Municipal de Rosario aprobó la ordenanza N° 8.976 de urbanización con dos proyectos para el Programa: "Loteo Avellaneda Oeste" y "Parque Habitacional Ibarlucea".

El primero se encuentra en el Distrito Sudoeste en un predio de 18,5 hectáreas. Allí se habilitaron 580 lotes con una superficie que va de los 150 a 180 m<sup>2</sup>, construidos entre los años 2013 y 2015. Los valores de los terrenos fueron menores, oscilando entre 30.000 y 40.000 pesos. El segundo está en el Distrito Norte y posee 66,2 hectáreas de extensión. En una primera etapa, la urbanización contó con 1.033 lotes, de un total de 1.420, entre 200 y 350 m<sup>2</sup>, a un costo de 50.000 y 60.000 pesos. Las tareas comenzaron en mayo del año 2013 y finalizaron el 2015.

En ese mismo año 2015, se aprueba la ordenanza N° 9.481 del Plan Especial ARE N° 10 "Parque Habitacional Ibarlucea Este" en donde se destina el Sector 2, conocido como la "Ex villa Olímpica", para la provisión de lotes del Programa. Esta tercera urbanización al igual que la primera se localiza en el Distrito Norte. Las obras comenzaron en el año 2016 con la urbanización de 470 lotes, teniendo previsto un total de 1200 lotes.

**Imagen 1. Parque Habitacional Ibarlucea: Etapa 1**



Fuente: La Capital, 2013.

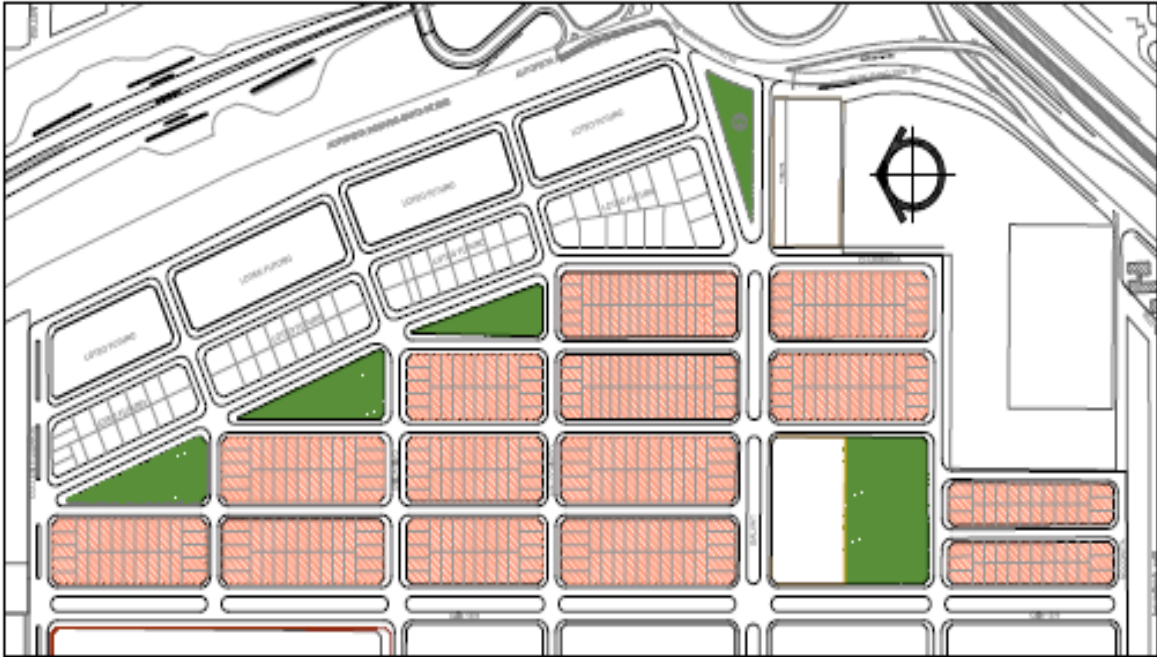
**Imagen 2. Loteo Avellaneda Oeste**



Fuente: Sin Mordaza, 2015.



### Imagen 3. Urbanización Ex Villa Olímpica



Fuente: Gobierno de Santa Fe, 2015.

El Parque Habitacional Ibarlucea y la urbanización Ex Villa Olímpica son parte del "Plan Habitacional Rosario Norte". Estas poseen una mejor localización que el Loteo Avellaneda Oeste, ubicándose entre ambas la conocida "Zona Cero"<sup>4</sup>. Su entorno cuenta con un club de rugby, barrios de clase media-baja y algunas pocas áreas rurales. Además posee una excelente conectividad dado que está contiguo a la Avenida de Circunvalación, Autopista Rosario – Santa Fe y Ruta Nacional 34. Contrariamente el Loteo Avellaneda Oeste esta bordeado por distintos asentamientos irregulares y áreas rurales, lindante con la Avenida Avellaneda, careciendo de equipamientos y servicios básicos (Barenboim, 2018:8).

La construcción de las viviendas mayoritariamente fue llevada adelante por las familias con un proyecto independiente o utilizando el prototipo universal. Generalmente fue financiado por el gobierno nacional con el "Programa de Crédito Argentino" (Pro.Cre.Ar.), hasta el año 2015. No obstante desde mediados del año

<sup>4</sup> La Zona Cero es un barrio nuevo de vivienda social que cuenta con espacios verdes, centro de salud, jardín de infantes, escuela primaria y secundaria.

2016, con el "Programa Federal de Construcción de Viviendas -Techo Digno" (PFCV) se construyen viviendas en el "Parque Habitacional Ibarlucea" y en la "Ex Villa Olímpica", empleando los prototipos universales (260 y 360 unidades respectivamente). Las obras se dividen en cinco proyectos a cargo de las empresas locales: Dinale SA, Dycasa SA, Epreco SRL, Fega SA y Sanimat SRL.

En suma, los lotes urbanizados de Mi Tierra, Mi Casa se constituyen en el insumo base de otros programas de viviendas unifamiliares o colectivas que impulsa el Gobierno Provincial, sea a través de la SEH o de la DPVyU, como ser el de "Construcción y/o Financiamiento de Soluciones Habitacionales", y el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda, como el "Pro.Cre.Ar." hasta el año 2015 y luego desde el 2016 con el "PFCV". También de créditos privados como el caso de la "Cooperativa de Viviendas" en la ciudad de Rosario.

### **Programa Esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial**

El "Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial", se crea el día 23 de abril de 2013, a partir de la resolución N° 25 que dicta la Secretaría del Estado del Hábitat de la provincia de Santa Fe. El objetivo general que expresa el programa es fomentar la participación y el compromiso de los vecinos de Complejos Habitacionales de Vivienda Social Colectiva en el cuidado de los espacios públicos y comunes, y mejorar las condiciones de convivencia social y urbana.

Para cumplirlo se propone identificar y ejecutar obras menores y de saneamiento en espacios públicos o comunes (recuperación de plazas, playones, aceras y/o veredas; señalización; eliminación de barreras urbanas; limpieza, reparaciones y pinturas de fachadas, entre otras acciones) sobre la base del esfuerzo compartido con los residentes. Su accionar, apunta a complementar la política de titularización de viviendas sociales adjudicadas por la DPVyU instrumentada en base a la ley N° 12.953 "Régimen Especial de Titularización de Viviendas y Facilidades de pago de planes ejecutados y administrados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo".

El diagnóstico que motiva la intervención puede rastrearse en los considerandos

de la resolución N° 25/13. Entre las motivaciones se menciona;

a) La complejidad que revisten los complejos debido a su tramado entremezclado de espacios de dominio público y privado;

b) La falta de pertenencia y compromiso respecto del cuidado, preservación y mantenimiento general de los espacios de uso común y/o público por parte de los vecinos y habitantes reclamando la intervención del Estado en los conflictos sociales y particulares de habitabilidad;

c) La existencia de proyectos anteriores orientados a mejorar las pautas de convivencia y organización entre vecinos y vecinas de los complejos, encontrándose en los mismos un canal adecuado para lograr una mayor pertenencia, responsabilidad y compromiso en el cuidado de sus viviendas particulares y de los espacios públicos y comunes de los barrios. Especialmente, las capacitaciones en materia de formación de Consorcios de Propietarios, atendiendo a una mayor y mejor organización legal y administrativa de los núcleos habitacionales y a posibilitar un mecanismo de participación y canalización de soluciones a problemas de orden social y urbano de los mismos;

d) La necesidad de asistir desde las distintas áreas y Entes estatales provinciales al uso y mantenimiento de los espacios públicos y comunes de estos complejos y a la mejora en la provisión de energía y servicios que hacen a la salubridad e higiene por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos (Brizuela, 2017).

El programa es financiado con fondos provinciales provenientes del "Plan Abre", un "plan orientado a mejorar el hábitat y la calidad de vida en los barrios, así como fortalecer los vínculos de convivencia y participación para revertir la crítica realidad social actual en los barrios de la ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez" (Salvia, 2015:13). A pesar de no contar con información pública sobre sus destinatarios, las características exigidas para la adjudicación de las viviendas<sup>5</sup> permite

---

<sup>5</sup> Según el Reglamento de adjudicación, ocupación y uso para programas habitacionales de la DPVyU (Resolución N° 2.198/01), entre las condiciones que deberán cumplimentar los interesados en acceder a una vivienda se encuentran las siguientes dos: "f) Los miembros del grupo conviviente no deben ser propietarios de inmuebles destinados a viviendas, o de inmuebles realizables cuyo valor de plaza resulte equivalente al de la unidad que le correspondiere, a excepción de aquellos que se acredite son necesarios para la profesión, arte, oficio o actividad lucrativa del interesado. g) No poseer bienes patrimoniales cuya razonable realización le posibilite resolver el problema habitacional

afirmar que los sectores que habitan los complejos y por tanto se erigen como destinatarios son sectores de clases medias-bajas.

#### **Imagen 4. Programa esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial**



Fuente: Gobierno de Santa Fe, 2018

Se desarrolla a partir de cuatro ejes principales: *"... obras de infraestructura y saneamiento, titularización de viviendas, formación y capacitación de consorcios y fomento a la solidaridad entre vecinos para el cuidado de los espacios públicos"* (Secretaría de Estado del Hábitat, 2012:18).

Los actores que intervienen en la implementación del programa en Rosario son: el gobierno provincial -a través de las diferentes áreas de la DPVyU, especialmente la Unidad Ejecutora de la ley N° 12.953 (U.E)-, los centros de distritos de la Municipalidad de Rosario y el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, las empresas de servicios públicos Aguas Santafesinas y Empresa Provincial de la Energía, el Banco Santa Fe, diversas cooperativas de trabajo inscriptas en el registro de la ciudad, los vecinos y vecinas que habitan los complejos.

Con respecto al primer eje de intervención, relativo a las obras de infraestructura y saneamiento, el programa articula con las empresas de servicios públicos a través de, por un lado, el suministro y provisión de agua potable mediante la renovación del sistema de reserva y bombeo y la instalación de tanques

---

por otra vía".

nuevos y, por el otro, mediante la realización de obras de mantenimiento en las líneas de tensión. A su vez, para la realización de pinturas y refacciones se firman convenios con cooperativas de trabajo de la ciudad, quienes se encargan de estas tareas.

Según las entrevistas realizadas, para la concreción de algunas obras como la reparación de los ascensores, la compra de nuevos tanques, la reparación de techos, la construcción de tramos de cloacas, la reparación de escaleras, es decir obras en los espacios comunes, se han otorgado créditos blandos (con un interés del 6% anual) a través del Banco de Santa Fe. Los créditos son financiados con partidas de la provincia y parte de la recaudación de las cuotas FONAVI. Sus beneficiarios son aquellos complejos que tienen consolidados sus consorcios, ya que para acceder al crédito se les solicita que tengan un cuit y abran una cuenta bancaria donde se deposita el dinero. La cuota de restitución del crédito se comienza a pagar a los 45 días de finalizada la obra.

El desembarco de las obras se relaciona con los otros tres ejes, la titularización de las viviendas, la formación de consorcios y el cuidado de los espacios públicos.

En primera instancia, el personal de la U.E releva las familias que habitan los complejos y procede a iniciar trámites de escrituración de viviendas, o de regularización dominial de las viviendas habitadas por familias no adjudicatarias, según corresponda. Tras la realización de los relevamientos, se conforman los consorcios de co-propietarios. Estos últimos son solicitados como requisitos para el desembarco de las obras menores ya que son concebidos como el instrumento por antonomasia destinado a garantizar la sustentabilidad de las obras, además de ser pensados como instrumentos para generar solidaridad. Según el personal entrevistado:

“Es más fácil digamos, en un lugar organizado lograr políticas que positivamente modifiquen la calidad de vida de la gente, en otros lugares donde no hay organización hasta se notan los niveles de inseguridad del barrio, porque el barrio Ov Lagos y Rueda que son barrios que ya están estabilizados en cuanto a la acción del estado adeudada se nota que hay una mejora transitabilidad, hay un vecinalismo más incorporado, hay técnicas solidarias, hay participación en el

presupuesto participativo, hay organización externa a los consorcios por ejemplo bibliotecas, unión de vecinos, enlace de consorcios, comisiones de consorcios que ya no piensan el consorcio del pallier para adentro sino piensan con la torre de al lado, el monoblock del costado, la zona comercial dentro del FONAVI, con la transitabilidad para que permita mayor vecinalismo intercambio comercial. Bueno hay un montón de cuestiones que se modifican” (Juan, trabajador de la U.E, mayo de 2017).

Hasta el momento se han intervenido en Rosario los siguientes diez barrios: Supercemento, Grandoli, Sindicato de La Carne, Rouillon y Segui, Latinoamérica, Casiano Casas, Acindar, 7 de Septiembre, Rucci. Salvo el barrio Latinoamérica, el resto de los barrios se localizan en zonas intermedias de la ciudad.

Por otro lado, al no existir información pública sobre la cantidad de complejos habitacionales FONAVI en Rosario, no se puede determinar con claridad el impacto del programa, es decir, la cantidad de familias beneficiarias sobre el total existente. No obstante, si bien no se encontraron números actualizados para la ciudad, según el informe de gestión del gobernador Antonio Bonfatti, durante los años 2011-2015 (Gobierno de Santa Fe, 2015b), en toda la provincia se habían conformado 234 consorcios y entregado 17.000 escrituras, de las 61.000 viviendas sin escriturar (Consejo Nacional de Vivienda, 2009). Además, se habían realizado obras de refacción en 27 barrios FONAVI.

Por último, es necesario destacar que, a pesar de las intervenciones del gobierno provincial en estos espacios, los informes anuales de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe indican, por un lado, la necesidad de que el Estado haga cumplir la ley y tenga mayor presencia administrativa frente a las denuncias por nuevas construcciones ilegales y, por el otro, señalan la responsabilidad de la DPVU frente a la inacción de las empresas constructoras en la resolución y reparación de las fallas iniciales de los complejos habitacionales. En definitiva, los vecinos siguen reclamando mayor acompañamiento e intervención estatal.

## **Comparación y reflexiones finales**

Los dos Programas expuestos trabajan en el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda propia. Por un lado, "Mi Tierra, Mi casa" en la provisión de un terreno y de una nueva vivienda, ejecutada por empresas constructoras o por los beneficiarios, destinado a sectores medios y medios – bajos. Por el otro, "Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial" interviniendo en el reciclaje de la vivienda existente de sectores medios - bajos y otorgando escrituras o regularizando la situación dominial de los habitantes. A diferencia del programa "Mi tierra, Mi casa", este último articula las obras menores con cooperativas locales, motorizando así la economía social.

Cabe señalar que las escrituras en el caso del primero, tanto del lote como de la casa, lo realiza cada adjudicatario, no presentando ningún inconveniente, mientras que el surgimiento del segundo programa responde al fracaso en el cumplimiento de los plazos en la entrega de escrituras. A pesar de su antigüedad, una gran cantidad de unidades habitacionales aún no posee escritura viendo vulnerado su derecho a una tenencia segura.

En ambos planes habitacionales se promueve la participación ciudadana y el asociativismo, registrándose un cambio de modelo en la gestión de programas destinados a la vivienda. Si antes la participación del beneficiario se circunscribía a recibir la casa, ahora se promueve el esfuerzo compartido de los actores, interviniendo organizaciones (públicas y/o privadas) que otorgan terrenos hasta la construcción de la vivienda. En el programa "Mi tierra, Mi casa", la participación se impulsa a través de la conformación de "consorcios urbanísticos" entre el Gobierno Provincial y/o los Gobiernos Locales, propietarios privados, instituciones u organizaciones civiles poseedores de suelo o en la autoconstrucción de la unidad. En el programa "Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial", a través de la conformación de "consorcios de propietarios", apuntando a organizar a los vecinos para el mantenimiento de los espacios comunes (que se encuentren limpios y ordenados), haciéndose cargo del cuidado solidariamente de su hábitat.

En uno y otro el espacio público tiene un papel importante, ya sea que en el primero se destina la superficie para espacio público y equipamientos urbanos (plazas, escuelas, centros de salud, entre otros), que posteriormente ejecuta cada

localidad o municipio, o en el segundo a partir de revalorizarlos, mantenerlos y promover la apropiación social de los mismos.

Por último, en relación a la localización de las urbanizaciones el primero tiene peor ubicación que el segundo. A pesar de que los proyectos del programa "Mi Tierra, Mi Casa" poseen una buena conectividad sobre avenidas existentes, están en la periferia rosarina. Dicha ubicación en los bordes urbanos, consecuencia del alto valor del suelo, excluye el acceso de las personas de menores ingresos a las ventajas que ofrece vivir en el interior de la ciudad, no contribuyendo a la diversificación y equidad socioespacial. En cambio los FONAVIS, construidos ya hace varias décadas en lo que se denominaba la periferia rosarina, debido a la expansión urbana que tuvo la ciudad actualmente quedaron dispersos generalmente en zonas intermedias, contando con mayores equipamientos, servicios e infraestructuras, logrando en algunos casos el derecho a la ciudad.

A modo de reflexión final, resta sostener que los avances programáticos en términos de participación, financiamiento, titulación y mejoramiento de los entornos habitacionales realizados por el gobierno provincial son elementos esenciales en la garantía del derecho a una vivienda adecuada. No obstante, su alcance se verá limitado de no mediar una política activa de regulación y acceso al suelo urbano provincial y de regulación del mercado inmobiliario. De igual modo, resulta esencial una política nacional de sostén de la capacidad salarial de la clase trabajadora, ya que sin esa capacidad los programas de financiamiento estatal resultan insuficientes y a veces trancos en su desenvolvimiento. Finalmente, si como recuerda Engels (1873) el problema de la vivienda se encuentra mediado por la relación estructural capital-trabajo, la acción pública deberá comprometerse en la regulación del primer componente de la relación para asegurar el efectivo derecho a la vivienda de cada vez mayor proporción de población.



## **Bibliografía**

BARENBOIM, Cintia Ariana. 2014. *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial: Rosario y su periferia*. Rosario: Editorial UNR.

\_\_\_\_\_. 2018. "Análisis del programa de urbanización Mi Tierra, Mi Casa en la ciudad de Rosario" en *X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

BRIZUELA, Florencia. 2017. "Gobernar a través de la comunidad: el "Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial" en Campana, M. y Giavedoni, J.G comp. *Estado, gobierno y gubernamentalidad Neoliberalismo y Estado de excepción en Nuestramérica*. Recuperado de: [https://issuu.com/pegues/docs/estado\\_gobierno\\_y\\_gubernamentalida](https://issuu.com/pegues/docs/estado_gobierno_y_gubernamentalida)

ENGELS, Federico. (1873). *Contribuciones al problema de la vivienda. 1873*. En línea. Disponible en:

[www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/engelsf/engelsde00018.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/engelsf/engelsde00018.pdf)

NACIONES UNIDAS. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N° 21*. Recuperado de: [www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

SALVIA, Agustín (2015). "Diagnóstico de los Barrios del Plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez". En línea. Disponible en: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/274.pdf>

## **Fuentes**

CONCEJO MUNICIPAL. 2012. *Ordenanza N° 8976 Plan Especial Programa Mi Tierra, Mi Casa. Parque Habitacional Ibarlucea y Parque Habitacional Avellaneda Oeste*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

\_\_\_\_\_. 2015. *Ordenanza N° 9481 Plan Especial Parque Habitacional Ibarlucea Este*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. 2009. *Revista del Consejo Nacional de la vivienda n° 29*. Buenos Aires: Consejo Nacional de la Vivienda.

Entrevista realizada a María, trabajadora de la Unidad Ejecutora de la ley 12.953. Mayo de 2017.

Entrevista realizada a Juan, trabajador de la Unidad Ejecutora de la ley 12.953. Mayo de 2017.

GOBIERNO DE SANTA FE.2015.a. Urbanización de 470 lotes en ex Villa Olimpica. Rosario: Secretaria de Estado del Habitat. Recuperado de: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/195898?e=0&p=1](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/195898?e=0&p=1)

\_\_\_\_\_. 2015. b. Informe de Gestión. Gobernador Antonio Bonfatti 2011 – 2015. Obras y acciones en una provincia que avanza. Recuperado de: [www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro\\_gestion\\_2015.pdf](http://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf).

\_\_\_\_\_. 2018. Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial. Recuperado de: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/155976](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/155976).

LA CAPITAL. 2013, 27 de Septiembre. Sortearan los primeros 300 lotes con servicios en el Parque Ibarlucea. Rosario: La Capital. Recuperado de: [www.lacapital.com.ar/la-ciudad/sortearan-los-primeros-300-lotes-servicios-parque-ibarlucea-n415043.html](http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/sortearan-los-primeros-300-lotes-servicios-parque-ibarlucea-n415043.html)

SECRETARÍA DE ESTADO DEL HÁBITAT. 2012. *Herramientas para una política de Hábitat y Vivienda*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

\_\_\_\_\_. 2013. Resolución N° 25, Programa esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial. Santa Fe, Secretaría de Estado del Hábitat. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

SIN MORDAZA. 2015, 10 de mayo. Denuncian irregularidades del Plan Mi tierra, mi casa. Santa fe: La Red Informativa Srl. Recuperado de: [www.sinmordaza.com/noticia/302392-denuncian-irregularidades-del-plan-mi-tierra-mi-casa.html](http://www.sinmordaza.com/noticia/302392-denuncian-irregularidades-del-plan-mi-tierra-mi-casa.html)