

5

Programa Federal de Vivienda – *Techo Digno* para sectores medio-bajos. Implementación en Rosario, Santa Fe



ESP Durante las últimas tres décadas, en nuestro país el desarrollo urbano estuvo definido por las pautas del mercado inmobiliario para los sectores sociales que no necesitaban financiamiento. Sin embargo, a partir de 2009 ciertas políticas habitacionales orientadas para los sectores de menores recursos y que buscaban la generación de empleo se extendieron hacia los sectores medios. El objetivo de este trabajo radica en el análisis de la política habitacional nacional materializada en el Programa Federal Construcción de Vivienda – Techo Digno, cuya implementación en la ciudad de Rosario tuvo algunas características particulares. Los puntos centrales se vinculan con la descripción del Programa (objetivo, beneficiarios, líneas de acción), comparado previamente con los Programas Federal I y II, y con el alcance que tuvieron los cuatro proyectos implementados en Rosario (ubicación, integración al tejido urbano, cantidad de viviendas, prototipos). En suma, en 2004, el Estado volvió a tomar protagonismo en la política habitacional con el Programa Federal e incluyó recién en 2009 a los sectores medios con – Techo Digno. Sin embargo, se accedió a la vivienda y no a la ciudad, ya que las urbanizaciones se localizan en el borde noroeste y se ampliaron las infraestructuras pero carecen de servicios y equipamientos completos.

ENG **Federal Housing Program - *Techo Digno* for the lower-middle class sectors. Implementation in Rosario, Santa Fe**

During the last three decades, urban development in our country was defined by the guidelines of the real estate market for social sectors that did not need financing. However, as of 2009, certain housing policies aimed at low-income sectors and seeking to generate employment were extended to the middle sectors. The objective of this work lies in the analysis of the national housing policy materialized in the Federal Techo Digno Housing Construction Program, whose implementation in the city of Rosario, had some particular characteristics. The central points of this research are related to the description of the program (objective, beneficiaries, lines of action), compared previously with the Federal I and II programs, and with the scope of the four projects implemented in Rosario (location, integration to the urban fabric, number of dwellings, prototypes). In short, in 2004, the State once again took a leading role in housing policy with the Federal Program, including only in 2009 the middle sectors with a decent roof. However, there is access to the house and not to the city, since the urbanizations are located on the northwest edge, expanding the infrastructures but lacking complete services and equipment.



Autores

Dra. Arq. Cintia Ariana Barenboim

Ptlgo. José María Aused

Universidad Nacional de Rosario – Universidad Abierta Interamericana - CONICET
Argentina

Email: arq.barenboim@gmail.com;
josemariaaused@gmail.com

Palabras clave: acceso a la ciudad, política habitacional, programa techo digno, vivienda propia, Rosario.

Keywords: access to the city, housing policy, techo digno program, own housing, Rosario.

Artículo recibido: 31 / 03 / 2021

Artículo aceptado: 15 / 11 / 2021

Cómo citar

BARENBOIM, C. A., & AUSED, J. M. (2021). Programa Federal de Vivienda - Techo Digno para sectores medio-bajos. Implementación en Rosario, Santa Fe. *ARQUISUR Revista*, 11(20). <https://doi.org/10.14409/ar.v11i20.10300>

ARQUISUR REVISTA

AÑO 11 | N° 20 | DIC 2021 – MAY 2022 | PÁG. 86 – 97

ISSN IMPRESO 1853-2365

ISSN DIGITAL 2250-4206

DOI <https://doi.org/10.14409/ar.v11i20.10300>



INTRODUCCIÓN

En Argentina, a partir del año 2003, se generó un proceso de crecimiento económico hacia adentro apuntalado fundamentalmente por la reintroducción de retenciones a las exportaciones y un aumento de la inversión pública y privada. Los indicadores económicos y sociales concibieron una notable mejora reflejada en el incremento de la actividad de la construcción y la expansión de la oferta residencial. Sin embargo, las condiciones para acceder a una vivienda formal en las grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario y Córdoba) continuaron siendo cada vez más restrictivas.

Las clases medias fueron las que más inconvenientes tuvieron, a diferencia de las clases altas, que tienen el problema habitacional resuelto y de las clases bajas, a las que el Estado contiene parcialmente con planes sociales específicos (Paredes et al., 2014). Consecuentemente, la brecha entre los requerimientos y la disponibilidad de viviendas, adecuadas para parte de la sociedad, es decir el «déficit habitacional», fue cada vez mayor, con una persistencia crónica en el tiempo (CELADE, 2010).

Es decir que el desarrollo urbano estuvo definido a partir de las pautas del mercado inmobiliario pero las propias políticas del Estado también tuvieron cierta responsabilidad, promoviendo un continuo proceso de extensión urbana, alimentando la especulación y elevando los precios del suelo (Peralta, 2017).

El Estado posee una participación fundamental para asegurar el desarrollo de políticas públicas que permitan la reducción del déficit habitacional e incorporen, al mismo tiempo, criterios de planificación urbana. Esto evitaría las problemáticas actuales derivadas del crecimiento y la transformación de la ciudad (expansión horizontal descontrolada, segregación socio espacial, fragmentación urbana, carencias de infraestructuras y servicios, entre otras). La «política habitacional», conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda, constituyen una función clave del Estado para incidir en el mercado (Angel, 2000).

Igualmente, el tema de la accesibilidad no termina en el simple acceso a la tierra y a la vivienda; para que sea plena se debe asegurar el alcance equitativo de la nueva población a las infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos, entre otros, es decir que el derecho a la vivienda se amplía con el derecho a la ciudad (Barenboim, 2019). Dicho concepto no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano. Propone además una noción de ciuda-

danía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y lo concreta en su relación con la ciudad como marco físico, en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios (Borja, 2003).

De forma contraria, según Harvey (2013), la urbanización desempeñará un papel fundamental en la absorción de excedentes de capital, a una escala geográfica cada vez mayor y a costa de un proceso de destrucción creativa que implica la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, quedando en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad de configurar la ciudad a su modo y conveniencia.

En síntesis, el presente artículo de reflexión tiene como objetivo el análisis de la política habitacional nacional implementada en la ciudad de Rosario a través del Programa Federal Construcción de Vivienda – Techo Digno (PFCV–TD). La hipótesis principal radica en que, a pesar de que el Estado nacional vuelve a tomar protagonismo en la política habitacional con el Programa Federal e incluye, en 2009, a los sectores medios, se logra acceder a la vivienda y no a la ciudad, localizando los conjuntos de viviendas en el borde urbano, en tanto que se amplían las infraestructuras pero carecen de servicios y equipamientos completos.

Para ello el trabajo se estructura en dos partes. Primero, se describe la política habitacional en Argentina, desde los '70 hasta la actualidad, haciendo énfasis en el Programa Federal Construcción de Vivienda, particularmente en su tercera actualización «Techo Digno». Segundo, se analiza la implementación de los cuatro proyectos realizados en Rosario, con características propias.

La metodología utilizada comprende un abordaje analítico a partir de la exploración del contenido de documentos escritos y gráficos como: no oficiales (trabajos de investigación, artículos periodísticos), oficiales (documentos del Programa), imágenes de los desarrollos habitacionales y prototipos. Además, se realizan entrevistas semiestructuradas a actores claves para completar la información.

POLÍTICA HABITACIONAL EN ARGENTINA: DESDE LOS '70 HASTA LA ACTUALIDAD

A comienzos de la década de 1970, en pleno desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se intentó institucionalizar la política estatal «productora de soluciones habitacio-

nales» por medio de la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que financiaba y organizaba la construcción de viviendas sociales en todo el territorio nacional con recursos de los empleadores.

Ya en el año 1977, con un modelo de valorización financiera en marcha, se dispuso que el organismo de aplicación fuera la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, destinado a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas. Además, se planteó que los organismos provinciales debían ser autárquicos y tenía que ejecutarse a través de ellos la construcción de viviendas, por lo que se crearían la mayoría de los institutos provinciales de vivienda del país (Granero, Barreda y Bercovich, 2019).

Por otro lado, el gobierno de facto llevó adelante un fuerte plan de erradicación de villas miserias, lo que desplazó grandes porciones de población hacia la periferia. Al mismo tiempo, la política desreguladora de mercados generó una fuerte suba en la tasa de interés y por ende más dificultades para acceder a los créditos hipotecarios regulares, como también la desregulación de los precios de los alquileres que afectó a las clases medias en su afán de lograr un bienestar habitacional.

En resumidas cuentas, Gargantini señala que la política habitacional puso en marcha programas de vivienda pública dirigidos a dos sectores sociales, que facilitaron la acumulación del sector de la construcción privada:

- *El Banco Hipotecario Nacional (BHN), destinado a atender a sectores con capacidad de ahorro, pero que requerían financiación a largo plazo, el cual vio notoriamente reducida su participación luego de la ley FONAVI, por la que los programas pasaron a ser financiados por este Fondo y ejecutados por los Organismos Provinciales correspondientes;*
- *El FONAVI, que constituyó históricamente el mayor fondo estatal destinado al sector vivienda particularmente dirigido a población de recursos insuficientes (definida como: «quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años»). (2012:11)*

El cambio de paradigma comenzó a afianzarse a partir de las reformas neoliberales de la década de 1990, promovidas por el Consenso de Washington. La política habitacional cambió significativamente a partir de los lineamientos de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que recomendó que el Estado abandonara el papel de productor de vivienda para los trabajadores formales y adoptara el de «facilitador de la participación del sector privado». En esos años, el FONAVI fue reformado en sentido de una mayor mercantilización, ampliando el abanico de líneas de soluciones focalizadas para permitir al sector privado la atención exclusiva de los asalariados de mayores ingresos y para la atención subsidiada de los excluidos mediante soluciones habitacionales alternativas. En 1995 se creó el Sistema Federal de la Vivienda como órgano de decisión del FONAVI, integrado por el gobierno nacional y todas las provincias, y el Consejo Nacional de la Vivienda como órgano asesor y coordinador. Comenzaron a implementarse programas nuevos financiados por los organismos internacionales de crédito al desarrollo, con soluciones habitacionales alternativas focalizadas en la exclusión creciente. En materia de política habitacional, se diversificaron la población objetivo, las soluciones y el territorio (Barreto, 2018).

El nuevo milenio trajo aparejado un nuevo enfoque en materia de política habitacional por parte del gobierno que llegó al poder en 2003. Se estableció una Política Federal de Vivienda (PFV) planteada principalmente como una palanca de reactivación económica y de generación de empleos, que volvió en parte al modelo anterior en cuanto al financiamiento de la «producción masiva de viviendas sociales, de modo desmercantilizado, incorporando al sector privado». No se modificó la estructura del FONAVI pero fue revitalizado con fondos transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables. También se dio continuidad a los programas financiados por los organismos internacionales de créditos y se estimuló la participación del capital privado en el financiamiento de los sectores con capacidad de ahorro a través de créditos hipotecarios. Otra característica importante, en contraposición al paradigma anterior es que, mediante la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, todos los programas habitacionales, antes dispersos en distintas reparticiones del Estado, fueron centralizados bajo esta nueva cartera en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas.

TABLA 1 | Etapas de la política habitacional en Argentina

Año	Modelo Económico	Paradigma	Instrumentos de política
1970	Industrialización por sustitución de importaciones	Política estatal productora de soluciones habitacionales de manera centralizada.	Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).
1977	Valorización Financiera	Descentralización a través de organismos provinciales autárquicos y desregulación del mercado financiero e inmobiliario.	Programas de financiamiento total o parcial a través de Institutos Provinciales de Vivienda.
1990	Consenso de Washington	Estado como facilitador del sector privado. Mercantilización y diversificación de las soluciones habitacionales, financiadas por organismos internacionales de crédito.	Sistema Federal de la Vivienda y Consejo Nacional de la Vivienda.
2004	Crecimiento económico hacia adentro	Re centralización de la política habitacional a través de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, para reactivar la economía y generar empleo. Programas focalizados destinados a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, a cargo de empresas privadas y organizaciones sociales.	Política Federal de Vivienda (PFV).

TABLA 01 | Fuente: elaboración propia, 2021.

La PFV continuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años 90. Implementó programas más masivos destinados a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos a cargo de en la ejecución empresas, y posteriormente a cargo de municipios para su supervisión. Si bien los más importantes consistieron en soluciones convencionales, se profundizó la tendencia a atender el déficit cualitativo por medio del mejoramiento de viviendas y de asentamientos informales, lo que dio participación a las organizaciones sociales de desocupados bajo la forma de cooperativas de trabajo (Tabla 1).

En el marco de la PFV, se lanzó en el año 2004 el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) en el que el gobierno nacional se comprometió ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción de 120 000 viviendas con infraestructura (U\$S 1 291 666 667).

Los propósitos eran consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional, fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y de la industria de la construcción, contribuir a la disminución del índice de desempleo a través de la generación de 360 000 puestos de trabajo, instrumentar programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos necesarios, y mejorar la calidad de vida (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2013). Entre sus objetivos más importantes se encontraba dar solución al problema habitacional de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Según Falú, Marengo, Monayar y Elorza: «los destinatarios de esta operatoria fueron los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sin vivienda propia» (2015:74).

A partir de la experiencia del Programa Federal I, posteriormente la Nación lanzó durante el año 2007 el Programa Federal II (o Plurianual), con una inversión de U\$S 5 488 958 990 para la construcción mayor al anterior de 300 000 viviendas (Aramburu y Chiara, 2016). Este programa es más bien un relanzamiento del primero, siendo una continuidad sin grandes cambios en los lineamientos básicos. El cambio de política habitacional a partir del año 2004 se reafirmó y tuvo como características fundamentales la recentralización de las políticas habitacionales nacionales bajo la órbita del poder ejecutivo, la construcción de viviendas para generar puestos de trabajo y reagendar el déficit habitacional como problema central.

En términos operativos, la implementación y ejecución de los programas quedó en manos de los gobiernos locales (diseño de proyecto, gestión del financiamiento, confección de pliegos, licitación pública, inspección de obras, administración de recursos y selección de los beneficiarios), mientras que el gobierno nacional se encargó de seleccionar, financiar y auditar los proyectos; y los Institutos Provinciales de Vivienda, de supervisar el avance de las obras, orientar y fiscalizar el proceso de adjudicación, escriturar las viviendas y recuperar la inversión.

TABLA 2 | Programas Federales de Construcción de Viviendas

Programa	Año	Objetivos/Relevancia	Beneficiarios/Interesados
Federal I	2004	Financiamiento no reintegrable para 120 000 viviendas con infraestructura. Contribución a la disminución del índice de desempleo.	Hogares con NBI y sin vivienda propia.
Federal II (Plurianual)	2007	Construcción de 300 000 viviendas. Déficit habitacional como problema fundamental en la agenda pública.	Propietarios de tierra urbana o urbanizable.
Techo Digno	2009	Construcción de viviendas nuevas y mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias	Sectores sociales medios y medio-bajos con capacidad de pago.

TABLA 02 | Fuente: elaboración propia, 2021.

1. 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.

Además, los actores privados pasaron a ser protagonistas en la ejecución, por un lado, el sector vinculado a la industria de la construcción, es decir, las empresas constructoras y aquellas vinculadas a los rubros que producen insumos para la construcción y, por otro lado, los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable, cuyos predios, ante el lanzamiento del programa, se vieron en creciente demanda, posibilitando el surgimiento de una lógica eminentemente especulativa (Aramburu y Chiara, 2016).

Por último, el PFCV-TD fue creado en 2009 en reemplazo de los Programas Federal de Construcción de Viviendas I y II (PFCV I y II), con el fin de asegurar la continuidad de las obras de infraestructura existentes y ejecutar otras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, desagües pluviales, pavimentos, plantas de tratamiento, perforaciones y tanques de agua) que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas.

Este programa tenía dos líneas de acción: construcción de viviendas nuevas y mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias. Los destinatarios eran hogares de todo el país con NBI y sin vivienda propia. Con la participación de las provincias y los municipios, procura construir viviendas nuevas, proteger el hábitat y realizar obras de infraestructura, financiando el Estado el 100%. Según Olejarczyk (2013), los objetivos difieren de los originales (PFCV I y II) en cuanto a la generación de empleo, quizás asumiendo que se había atravesado la situación de crisis inicial hace alusión a una evolución decreciente del déficit habitacional. Continúa mencionando la reactivación económica del sector y el objetivo de incidir en el mercado de la construcción, pero esta vez generando condiciones de producción favorables para el mismo.

El reglamento de PFCV-TD establecía como partes intervinientes en la implementación a los siguientes actores:

- *Unidad de gestión (Programa en sí, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales).*
- *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación).*
- *Secretaría de Obras Públicas (dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación).*
- *Entes Ejecutores (Organismos provinciales y/o municipales de Vivienda) (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009).*

Cabe señalar que, a partir de la segunda etapa del PFCV, habiendo disminuido los índices de desocupación y mejorado el poder adquisitivo de los trabajadores registrados, ciertos sectores sociales medios y medio-bajos demandaron la posibilidad de acceder a la vivienda a través de una política habitacional estatal, hasta ese momento ausente. En consecuencia, comenzaron a interesarse por estos programas nacionales que financiaban complejos de viviendas implementados por las provincias y municipios como respuesta al gran déficit habitacional que ascendía, contraponiéndose con el auge de la construcción de dicho período (Tabla 2).

TECHO DIGNO EN ROSARIO, SANTA FE

En la ciudad de Rosario, el PFCV-TD comenzó a implementarse a partir del año 2011, siguiendo con la lógica establecida a nivel nacional, por la cual el ente ejecutor era la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH) de la provincia de Santa Fe, creada ese mismo año.¹ La adjudicación de las viviendas se hizo a través de sorteos públicos de los que participaban los ciudadanos inscritos en el Registro Digital de Acceso a la Vivienda, un sistema informático que reemplazó los operativos presenciales de inscripción.

En zonas específicas autorizadas previamente por el



PLANO 01 | Ubicación de conjuntos habitacionales PFCV-TD en Rosario. Fuente: elaboración propia Barenboim, 2021.



FIGURA 01 | Implantación del barrio Docente. Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth, 2021.



FIGURA 02 | Barrio Docente. Fuente: Santa Fe, 2013.



FIGURA 04 | Barrio Empalme. Fuente: Pecam, 2018.



FIGURA 03 | Implantación del barrio Empalme. Fuente: elaboración propia sobre la base a Google Earth, 2021.

Concejo Municipal de Rosario y con fondos del PFCV-TD, la Secretaría de Estado del Hábitat provincial ejecutó cuatro conjuntos habitacionales localizados en el Distrito Norte de la ciudad (Plano 1).

El primero, a fines del año 2011 y en forma conjunta con el gremio Amsafe, fue el Plan de Vivienda Docente (que contempló 2600 unidades habitacionales en toda la provincia) destinado precisamente a docentes de todos los niveles y modalidades de escuelas oficiales, tanto de gestión pública como privada. Está ubicado exactamente entre las calles Baigorria, Paunero, Fontana y Suárez, y cuenta con una extensión de 3 hectáreas.

La zona tiene una buena accesibilidad, próxima a la Avenida Circunvalación y a la Ruta Nacional N° 34, con calles numeradas. Limita con un gran asentamiento irregular y un área no urbanizada. Las obras de infraestructuras que se realizaron son las básicas (agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, desagües pluviales y cloacas, veredas, arbolado público, pavimento y cordón cuneta). Sin embargo, expone Ameriso (2017) que:

padecen de bajones de tensión eléctrica permanente y no cuentan con los servicios de conectividad (telefonía fija ni Internet), transporte público (los colectivos no ingresan a la zona) y seguridad, por lo cual los vecinos contrataron un modesto servicio de vigilancia privada que resulta insuficiente. (Fig. 1)

El conjunto está conformado por 104 viviendas edificadas con el sistema de construcción tradicional. Cada unidad habitacional posee entre 50 y 63 m² cubiertos, de acuerdo con el prototipo empleado dúplex y planta baja, distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina-comedor y patio (Fig. 2).

El segundo conjunto se desarrolló durante el año 2017 bajo el nombre de Plan 244 Empalme, en referencia a la cantidad de viviendas construidas. Este tenía un cupo prioritario del 20% para excombatientes de Malvinas y bomberos voluntarios, otro 20 para policías y el resto para demanda general. Se encuentra ubicado entre las calles Martínez de Estrada, Colombia, Schweitzer, Schork, Camoati y Ave Lallemand, y comprende unas 4 hectáreas, próximas a la Avenida de Circunvalación y Shopping Paso del Bosque. Limita



FIGURA 05 | Implantación del Sector Parque Habitacional Ibarlucea.
 Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth, 2021.



FIGURA 06 | Ibarlucea. Fuente: diario La Capital, 2017.



FIGURA 07 | Implantación del Sector Parque Habitacional Ibarlucea Este.
 Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth, 2021.



FIGURA 08 | Ibarlucea Este. Fuente: Dinale, 2020.

con los barrios jardín de Fisherton del Este y Municipal Schweitzer, un área no urbanizada y un asentamiento irregular. Cuenta con todas las obras de infraestructura básica, habiendo también problemas de inseguridad (Fig. 3).

El conjunto cuenta con 244 viviendas. Las viviendas son de tipo dúplex, con una superficie cubierta de 67 m² distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina-comedor y patio (Fig. 4).

El tercer y cuarto conjunto fueron construidos también en el año 2017 sobre un sector dentro de las urbanizaciones de mayor magnitud del Programa Mi Tierra, Mi Casa,² Parque Habitacional Ibarlucea (ordenanza 8976/12) y en el Parque Habitacional Ibarlucea Este (ordenanza 9481/15). Cabe señalar que allí se localizaron también viviendas construidas con el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) y de forma independiente por los beneficiarios. Las viviendas fueron destinadas a familias, con un cupo prioritario para

personas con discapacidad en un 10%, policías en un 20% y el resto a la demanda general. La entrega de las unidades según expresa Kerz (2021):

fue por etapas para permitir a las personas que se vayan mudando sin tantas aglomeraciones y que los actos tengan un cierto nivel presencial (...). A fines de abril vamos a terminar de entregar las 640 viviendas que fueron adjudicadas en el gobierno anterior, no habiendo modificaciones.

El Parque Habitacional Ibarlucea se ubica entre las calles Cullen y Ugarte y Tres Sargentos, contando con una extensión de 4 hectáreas para viviendas del PFCV-TD. Las obras de infraestructuras que se realizaron son las básicas (agua, energía eléctrica, alumbrado público, desagües pluviales y cloacas, veredas, arbolado público, pavimento y cordón), no posee gas natural sino gas en garrafa (Fig. 5).

2. El Programa Mi Tierra, Mi Casa, es de orden provincial y orientado a la realización de lotes con infraestructuras básicas para los sectores sociales medios, pudiendo acceder a un precio menor que los del mercado.

3. A diferencia de otros programas sociales de vivienda, el Techo Digno exige a los beneficiarios contar con determinado piso de ingresos familiares que garantice el pago mensual de la cuota, que promedia en los valores de un salario mínimo vital y móvil.

Cuenta con 260 unidades habitacionales de 64m² con los prototipos dúplex y planta baja, de carácter evolutivo, lo que les permite a las familias realizar futuras ampliaciones. Están distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina-comedor y patio (Fig. 6).

Por otro lado, el Parque Ibarlucea Este se localiza entre las calles Cullen y Ugarte, Autopista Rosario-Santa Fe, Mocoletá y Blomberg en 13 hectáreas, destinando 1 hectárea para una futura plaza. Las obras de infraestructuras que se realizaron son las mismas que en el otro parque y falta en algunas casas la red cloacal, que terminó la gestión actual (Fig. 7).

En el año 2017 se construyeron 370 viviendas y se incorporaron 130 más en 2019 con tipología de planta baja y dúplex. Entre 2019 y 2021 se realizaron 640 viviendas en dúplex y triplex. Las viviendas son de 64 m² de dos dormitorios, baño, cocina-comedor y patio.

Ambos desarrollos son parte de un master plan mayor «Plan Habitacional Rosario Norte» ubicándose entre ellos la denominada «Zona Cero», barrio de vivienda social que cuenta con espacios verdes, centro de salud, jardín de infantes, escuela primaria y secundaria. Favorece la cercanía a elementos preexistentes, como: un club de rugby, barrios de clase media-baja y algunas pocas áreas rurales utilizadas como huertas urbanas, y está además contiguo a vías de comunicación de importancia como ser la Avenida de Circunvalación, Autopista Rosario-Santa Fe y Ruta Nacional N° 34 (Fig. 8).

En línea con lo que decíamos anteriormente, Pontoni (2007) advertía hace más de una década que el Parque Habitacional Ibarlucea no era solo un proyecto de vivienda de interés social en sentido estricto por sus características ya que la población de destino eran

grupos familiares no propietarios de vivienda, mayoritariamente de ingresos medios y medio-bajos. Téngase en cuenta también que uno de los conjuntos fue construido con un gremio docente, por lo que los beneficiarios eran trabajadores registrados con sueldos medios y no personas de bajos recursos como se expresaba en los objetivos del Programa.³

Por último, si analizamos espacialmente los cuatro casos, observamos que todos continúan la trama urbana existente reticular. La localización es en el borde norte de la ciudad, muy probablemente por la escasez de terrenos y la dificultad de su acceso en cuanto a la tenencia y el valor de la tierra, haciendo referencia a Granero Realini, Barreda y Bercovich (2019) sobre «la imposibilidad de acceder a tierra bien localizada a precios accesibles».

Dicha ubicación deja relegados a los habitantes del sistema de transporte público y desconectados del área central, donde se concentran la mayor parte de los equipamientos urbanos (comerciales, educativos, culturales, de salud, entre otros). También, en los últimos años las deficiencias en la seguridad pública, sumado a los inconvenientes con otros servicios, generaron una menor calidad de vida, cercenando el derecho a la ciudad.

Respecto de las dimensiones de los terrenos y la cantidad de viviendas construidas varía según cada caso, siendo el de mayor tamaño el Parque Habitacional Ibarlucea Este (1140 viviendas y 13 hectáreas). La densidad de los conjuntos es baja, existiendo la menor en el barrio Docente (35 viv/ha), con tipologías en planta baja y dúplex y la mayor Ibarlucea Este (88 viv/ha), sumando a las anteriores la de triplex (Tabla 3).

TABLA 3 | Densidades Habitacionales por Conjunto

Conjunto Habitacional	Viviendas	Territorio (ha)	Densidad Conjunto (viv/ha)
Docente	104	104	35
Empalme	244	244	61
Ibarlucea	260	260	65
Ibarlucea Este	1140	1140	88

TABLA 03 | Fuente: elaboración propia, 2021.

CONCLUSIONES

En menos de una década (1970), nuestro país pasó de un paradigma estatal centralista de producción directa de soluciones habitacionales a un modelo descentralizado, donde los organismos provinciales fueron los encargados de ejecutar la construcción de viviendas en medio de una política desreguladora de mercados con altas tasa de interés, dificultades para acceder al crédito hipotecario y desregulación de los precios de los alquileres. Este nuevo paradigma se afianzó en la década de 1990 con los lineamientos de los organismos internacionales donde el Estado abandonó el papel de productor de vivienda y adoptó el de facilitador del sector privado.

A partir del año 2004 cambió nuevamente el paradigma y se estableció la Política Federal de Vivienda (PFV), planteada principalmente como palanca para reactivar la economía y generar empleo, se volvió al modelo anterior en cuanto al financiamiento de la producción masiva de viviendas sociales, se recentralizó toda la política habitacional nacional en el Poder Ejecutivo, y se pusieron también en agenda los problemas de acceso a la vivienda y a la ciudad.

En este contexto del nuevo paradigma y a partir del análisis de la implementación del PFCV–TD en Rosario, observamos que hubo un cambio en el espíritu inicial de los programas federales de vivienda que tenían entre sus objetivos la generación de empleo, mientras que, en el II y Techo Digno, a partir de la demanda general de los sectores medios y medio–bajos, se abocó a resolver el déficit habitacional, incluyéndolos en los programas. Particularmente, los cuatro casos están destinados a docentes, policías, bomberos y demanda general con ingresos formales. No es casual que algunos años más tarde, más precisamente en 2012, el gobierno nacional haya lanzado el Pro.Cre.Ar., que consiste en un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado nacional y la participación del Banco Hipotecario, por el cual se ofrecen 6 líneas de crédi-

to: desarrollos urbanísticos, construcción, ampliación y refacción, compra de terreno y construcción, y vivienda a estrenar.

Otra cuestión que surge es la falta de articulación entre las políticas habitacionales nacionales (programas) y la de suelo y ordenamiento local (plan urbano), lo que genera que se terminen localizando las urbanizaciones en los bordes urbanos de la ciudad, reproduciendo los históricos problemas de la vivienda social, en donde se prioriza el valor del suelo sobre la localización para poder construir mayor cantidad de unidades habitacionales, lo cual da como resultado grandes extensiones de baja densidad y se desaprovechan espacios vacantes urbanizados dentro de la ciudad.

Más allá de que el Pprograma brinde las infraestructuras básicas y los conjuntos posean una buena conectividad, la prolongación de las mismas resulta costosa e ineficiente para la ciudad. Asimismo, dichas áreas no cuentan siempre con servicios (recolección de residuos, transporte, telefonía, Internet, seguridad) y equipamientos completos (escuelas, hospitales, espacios públicos, áreas comerciales), por lo que se cumple en este sentido con el derecho a la vivienda pero no completamente con el derecho a la ciudad.

Si bien se valora la existencia del programa habitacional para reducir el gran déficit existente, los problemas mencionados no son nuevos y ponen en evidencia viejos reclamos de la academia y las organizaciones sociales en nuestro país y en América Latina. El Estado debería revisar las decisiones sobre la localización, la extensión urbana, la dotación de equipamientos y de servicios, la calidad de vida de los habitantes, en suma, reflexionar sobre qué tipo de ciudad queremos construir y vivir para la sociedad en su conjunto. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMERISO, L. (2017, septiembre 26). El barrio docente donde ya robaron en todas las casas. *Diario La Capital*, 4. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-barrio-docente-donde-ya-robaron-todas-las-casas-n1476531.html>
- ANGEL, S. (2000). *Housing policy matters. A global analysis*. Oxford: University Press.
- ARAMBURU, F. Y CHIARA, C. (2016). Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires. En *Memoria Académica Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9056/ev.9056.pdf
- BARENBOIM, C.A. (2019). Políticas Habitacionales y de Suelo en la Ciudad de Rosario, Argentina. *Revista de Direito da Cidade*, 11(1), 469–484.
- BARRETO, M. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos Urbanos*, 33(2), 401–436.
- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza editorial.
- CELADE (2010). *Conceptos principales atinentes al déficit habitacional*. Naciones Unidas.
- FALÚ, A.; MARENGO, C.; MONAYAR, V. Y ELORZA, A. (2015). La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba. *Vivienda & Ciudad*, 2, 72–77. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13194/13391>
- GARGANTINI, D. (2012). *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional existente*. Universidad Católica de Córdoba.
- GRANERO, G.; BARREDA, P. Y BERCOVICH, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. CIPPEC.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- KERZ, J. (2021). La Provincia entregó viviendas en el barrio Olímpico. *Conclusión TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=3kKnYSMm8BA>
- OLEJARCZYK, R.S. (2013). La producción de los sujetos de la política: la utilización del censo en los programas federales de construcción de viviendas. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social*. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- PAREDES, D.; HUERTA, L. Y BRUERA, J. R. (2014). La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda. *Revista Facultad de Derecho*, (179), 1–25.
- PERALTA, C. (2017). El acceso a la vivienda digna. Déficit habitacional y gestión de políticas públicas en Córdoba. *Vivienda y Ciudad*, 4, 49–72.
- PONTONI, S. (2007). La construcción masiva de viviendas y la necesidad de una gestión urbanística concertada. La expansión urbana del noroeste de Rosario. *Seminario sobre políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local*. Universidad Nacional del Noroeste.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2009). *Reglamento Particular de Programa Federal de Construcción de Viviendas – Techo Digno*. Ministerio de Planificación Federal. Inversión Pública y Servicios.