

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS - TECHO DIGNO EN ROSARIO: La relación con el territorio y los actores involucrados.

Nombre y Apellido Autor: Cintia Ariana Barenboim

Eje Temático 3: Estructura social, demografía y población.

Mesa 220: Territorios urbanos en transformación: políticas públicas de hábitat y dinámicas del habitar en el AMBA.

Institución de pertenencia: CURDIUR, CONICET - CAEAU y FA, UAI - FCEIA,UNR.

E-mail: arq.barenboim@gmail.com

Resumen

Las condiciones de acceso a una vivienda propia para los sectores medios y medio-bajos fueron siempre difíciles en las ciudades argentinas. No habiendo respuestas del Estado hasta el 2012 que lanza dos políticas habitacionales: a nivel nacional, "Programa Crédito Argentino del Bicentenario" (Pro.Cre.Ar.) y a nivel provincial en Santa Fe, "Mi Tierra, Mi Casa" (MT,MC).

Sin embargo, el "Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno" (PFCV-TD) del 2009, con sus dos líneas, destinado a incentivar el empleo, para los sectores de menores recursos, resulta un gran antecedente.

En Rosario, en la práctica se implementó para los sectores medios y medio-bajos a partir del 2011 y posteriormente se articuló con los programas anteriores que brindaban los terrenos como insumo base en la periferia, integrándose social y urbanamente con el territorio existente.

En este contexto, el objetivo principal es analizar como contribuye el PFCV-TD para lograr el acceso efectivo a la vivienda propia, en cuanto a su contenido e implementación en la ciudad. De esta manera se podrá detectar los puntos críticos y las posibles alternativas del instrumento, pudiendo contribuir en futuras políticas habitacionales particularmente en el marco de la pandemia en donde se visibiliza nuevamente el déficit habitacional.

La investigación se centra principalmente en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos y gráficos. Además, se recurre a la realización de entrevistas semi- estructurada a actores claves.

Palabras claves: política habitacional, implementación, Techo Digno, integración socio urbana, clase media.

1. Introducción

A partir del año 2003, la cuestión de la vivienda es reinstalada en la agenda pública y la política habitacional comienza a ser enmarcada en una política general de reactivación de las obras públicas dirigida a la generación de puestos de empleo; se produjeron cambios a nivel institucional y en la gestión de los programas dirigidos a proveer soluciones habitacionales para los sectores sociales de menores recursos. En paralelo, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), que dependía de la Presidencia, comienza a funcionar bajo el nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Del Rio, 2009).

El Estado nacional, centraliza nuevamente la administración de los recursos financieros en el área de vivienda e infraestructura bajo un nuevo procedimiento: los Institutos Provinciales de Vivienda, los municipios y las entidades intermedias (ONGs, Cooperativas, movimientos sociales), pudiendo solicitar financiamiento mediante un proyecto que detalle características del terreno, la infraestructura, el equipamiento, la accesibilidad, el proyecto urbanístico, el diseño de la vivienda y los costos por vivienda (Miño, 2003).¹

Durante esta década el país tuvo una gran reactivación económica y de la construcción. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis de comienzos de siglo, y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de los beneficios extraordinarios, especialmente provenientes del sector agropecuario, en la industria de la construcción. En consecuencia, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la inmobiliaria. Los bienes inmuebles se comportaban como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en su precio (Barenboim, 2010).

El excedido aumento del valor en las propiedades dificultó significativamente la posibilidad de acceso a la vivienda propia de los sectores medios, profundizando las diferencias sociales, volcándose en algunos casos al mercado de alquileres. Al respecto, Saglione (2003: 3) expresa que: *"el sector asalariado, con pequeñas variaciones en su ingreso nominal, y con un mercado hipotecario que aún no logra reestablecerse, se ha visto en una situación de marcada dificultad para acceder a la vivienda propia"*.

Recién en el año 2012, el Estado lanza dos políticas para los sectores medios. Por un lado, a nivel nacional el "Programa de Crédito Argentino" (Pro.Cre.Ar), el cual brindó requisitos y tasas de interés viables a través de seis líneas de crédito. Por el otro, a nivel provincial y en menor

¹ A su vez, los proyectos deben ser evaluados por la SSDUyV y luego de comunicados a las agencias municipales o provinciales, que son quienes proceden a llamar a licitación. Una vez aprobado, las obras son ejecutadas a partir de la firma de convenio entre la SSDUyV, los entes jurisdiccionales y las empresas constructoras (Miño, 2013).

escala, el “Programa Mi Tierra, Mi Casa” (MT,MC) consistió en loteos sobre tierras oficiales, a precios inferiores a los del mercado, destinando además un cupo para el Pro.Cre.Ar.

Sin embargo, el “Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno” (PFCV-TD), creado en el año 2009 en reemplazo de los Programas Federal de Construcción de Viviendas I y II (años 2004 y 2007, respectivamente), con el fin de asegurar la continuidad de las obras de infraestructura existentes y ejecutar otras complementarias para la habilitación de viviendas para sectores de bajos recursos, resulta un antecedente importante a analizar. Esto es debido que a partir del año 2011 se implementó para los sectores medios y medio-bajos en Rosario, articulándose además con otros programas que brindaban los terrenos como insumo base en la periferia, integrándose social y urbanamente con el territorio existente. Cabe señalar que la ciudad ocupa una posición estratégica como nexo entre la región agrícola pampeana y los mercados mundiales habiendo sido una de las más favorecidas del país, en el nuevo escenario macroeconómico post-convertibilidad, desarrollando un intensa actividad de la construcción.²

Por último, la actual pandemia visibiliza cuestiones naturalizadas vinculadas a las desigualdades estructurales. La vivienda se convierte en el principal escenario, dejando al descubierto antiguas carencias como: la valorización del suelo urbano, la falta de calidad constructiva, los micro y/o pocos ambientes, el hacinamiento, la inequidad de equipamientos urbanos, la falta de infraestructuras y servicios básicos (principalmente agua potable e internet).

En este contexto, resulta esencial analizar y debatir políticas que favorezcan el acceso a la vivienda y a la ciudad, como así también poner en dialogo la transformación de los territorios y la reconfiguración de los actores sociales en consecuencia de su implementación.

La presente ponencia profundiza en cómo se relacionan una política habitacional con la transformación del territorio y la configuración social, es decir el alcance del programa Techo Digno en la ciudad de Rosario, desde el año 2011 a la actualidad. Para ello se considera los actores involucrados en el proceso de implementación (principalmente nacional y provincial) y las características de los proyectos: normativa local (planes especiales), las diferencias en la ubicación e inserción en el tejido dentro del Distrito Norte, la superficie de desarrollos y de viviendas, la cantidad de viviendas y prototipos, la cobertura de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos y el perfil social de los residentes. La lectura de imágenes satelitales, planos y fotografías de las desarrolladoras, el sitio web de la Secretaría de Hábitat, las noticias periodísticas como así también la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores claves fueron un gran aporte a la investigación.

² Además, la región contiene al complejo aceitero y al conjunto de puertos exportadores más importantes del país.

1. Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno

En el marco de la recuperación económica impulsada por el gobierno que asume en el año 2003, el cual entiende a la política habitacional como un dinamizador de la economía, crea en el año 2004 una Política Federal de Viviendas con cuatro programas: Solidaridad Habitacional, Mejor Vivir, Emergencia Habitacional y Construcción de Viviendas (I). El propósito era reducir el déficit habitacional de los sectores más desprotegidos, fortaleciendo al mismo tiempo el proceso de reactivación económica del sector habitacional y de la construcción, disminuyendo el índice de desempleo, instrumentando programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos y mejorando la calidad de vida de los hogares.

Posteriormente durante el año 2007, se lanzó el Programa Federal II (o Plurianual), siendo una continuidad, sin grandes cambios, que reafirma la recentralización de las políticas habitacionales nacionales bajo la órbita del poder ejecutivo, la construcción de viviendas como oportunidad para generar puestos de trabajo y el déficit habitacional como problema central. En términos operativos, la implementación y ejecución de los programas quedaba 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 encargaba de seleccionar, financiar y auditar los proyectos, y los Institutos Provinciales de Vivienda supervisaban el avance de las obras, orientaban y fiscalizaban el proceso de adjudicación, escrituraban las viviendas y recuperaban la inversión (Barenboim y Aused, 2020).

Por último, se lanza en el año 2009 la tercera versión del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno, en reemplazo de los programas 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 y perforaciones) imprescindibles para la habilitación de las viviendas.

Los objetivos del PFCV-TD se refieren a tres cuestiones: consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional, fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y mejorar la calidad de vida de los hogares (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, 2009). Según Olejarczyk (2013), difieren de los objetivos originales (I y II) en cuanto a la generación de empleo, quizás asumiendo que el país ya había atravesado la situación de crisis inicial y se enfoca más en una evolución decreciente del déficit habitacional. Continúa mencionando la reactivación económica del sector y la intención de incidir en el mercado de la construcción, pero esta vez generando condiciones de producción favorables para el mismo.

El reglamento del PFCV-TD expone dos líneas de acción:

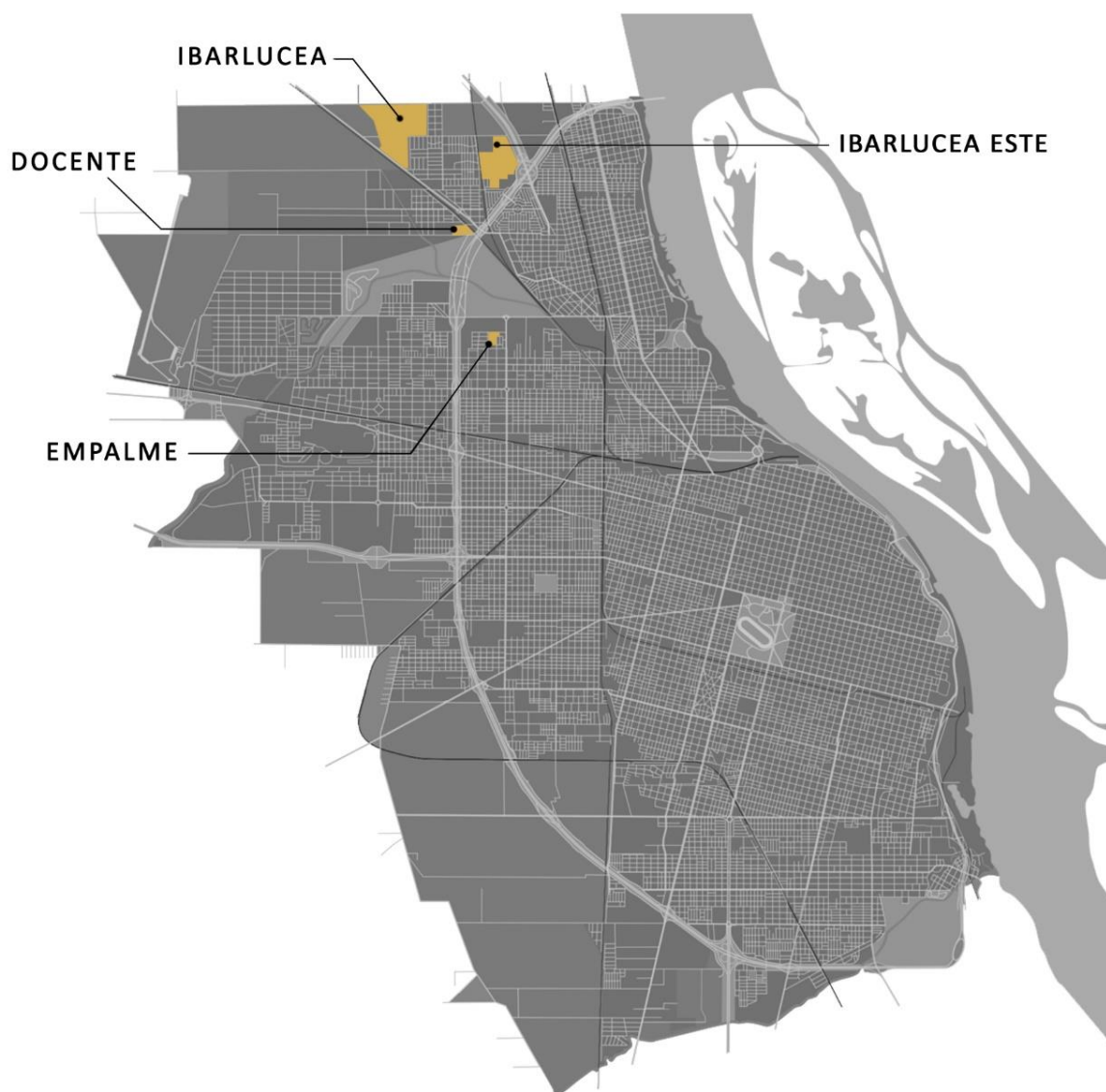
- **Construcción de viviendas nuevas:** prevé atender la gran demanda de viviendas nuevas, a través de la construcción de proyectos sustentables, contribuyendo además al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat.
- **Mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias:** prevé atender la demanda de las obras de infraestructura y complementarias para las viviendas del programa, contribuyendo al desarrollo, saneamiento y mejoramiento de las condiciones del hábitat. Asimismo, financia en forma parcial o total las obras necesarias para la habilitación de viviendas (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009).

Por último, el financiamiento de la construcción de las viviendas y de la infraestructura, está a cargo del Estado Nacional, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Los Entes Ejecutores son las provincias y los municipios, responsables de los fondos y de la ejecución del proyecto. Asimismo, son quienes proveen las tierras para los desarrollos habitacionales. La instrumentación del financiamiento es a través de un convenio entre ambas partes: nación y provincia y/o municipio (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009).

2. Ejecución del PFCV-TD en Rosario

A pesar de que el Programa Federal Construcción de Vivienda - Techo Digno se inaugura en el año 2009, en la ciudad de Rosario comienza a implementarse a partir del año 2011. Desde ese momento hasta el año 2021, se ejecutaron cuatro conjuntos habitacionales, sumando un total de 1.248 viviendas. La localización de los mismos se concentró en el Distrito Norte. Cabe señalar que tres de los proyectos pertenecían a terrenos provinciales y uno fue provisto por la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE).

Plano 1. Ubicación de conjuntos habitacionales PFCV-TD en Rosario



Fuente: elaboración propia Barenboim, 2021.

El primero, a fines del año 2011 y en forma conjunta con el gremio AMSAFE, fue el **Plan de Vivienda Docente** destinado a docentes de todos los niveles y modalidades, de escuelas oficiales y privadas, consolidando un perfil social homogéneo en los residentes.³ En Rosario está conformado por 104 viviendas, de las cuales 8 tienen integrantes con algún grado de discapacidad, ubicadas entre las calles Baigorria, Paunero, Fontana y Suárez, contando con una

³ El Plan Docente contempla 2.600 unidades habitacionales en toda la provincia de Santa Fe.

extensión de 4 hectáreas. La zona tiene una buena accesibilidad, próxima a la Avenida Circunvalación y a la Ruta Nacional 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”*.

La edificación es con el sistema de construcción tradicional, en donde cada unidad habitacional posee entre 50 y 63 m² cubiertos, de acuerdo al prototipo empleado dúplex y planta baja, distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio.

Imagen 1. Barrio Docente



Fuente: Santa Fe, 2013.

El segundo conjunto se desarrolló durante el año 2017, bajo el nombre de **Plan 244 Empalme**, en referencia a la cantidad de viviendas construidas. La población que reside allí, dado que tenía un cupo prioritario, se divide en: un 20 % para Excombatientes de Malvinas y Bomberos voluntarios, 20 % policías y el resto para demanda general. Se encuentra ubicado entre las calles en Martínez de Estrada, Colombia, Schweitzer, Schork, Camoati y Ave Lallemand, y comprende unas 6 hectáreas, próximas a la Avenida de Circunvalación y Shopping Paso del Bosque. Limita

con los barrios jardín de Fisherton del Este y Municipal Schweitzer, un área no urbanizada y un asentamiento irregular. La urbanización cuenta con todas las obras de infraestructura básica. Las viviendas son de tipo dúplex, con una superficie cubierta de 67 m² distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio.

En este caso, el destino social de dos viviendas fue vulnerado, es decir, una de las casas fue puesta a la venta por internet mientras que la otra estaba deshabitada. Las viviendas fueron recuperadas y se entregaron a las familias suplentes en los sorteos de cada plan habitacional. Al respecto Leone expresó que:

"el gobierno provincial cumple con la responsabilidad y el deber de garantizar el acceso a la primera vivienda propia, a familias de trabajadores. Creemos que la responsabilidad de las familias no solo debe ser cumplir con el pago de las cuotas, sino también con el reglamento de usufructo de las viviendas sociales, es decir, los grupos familiares adjudicados tienen que habitar las casas; no las pueden vender ni alquilar" (Gobierno de Santa Fe, 2018: 1).

Imagen 2. Barrio Empalme



Fuente: Pecam, 2018

El tercer y cuarto conjunto fueron construidos también en el año 2017 sobre un sector menor dentro de las urbanizaciones de mayor magnitud del Programa Mi Tierra, Mi Casa, **Parque Habitacional Ibarlucea** (Ordenanza N° 8.976/12) y **Parque Habitacional Ibarlucea Este** (Ordenanza N° 9.481/15). Cabe señalar que allí también un porcentaje de las viviendas construidas corresponden el Programa Pro.Cre.Ar. y otro de forma independiente ejecutadas por los beneficiarios. Es decir que el terreno urbanizado lo otorga MT,MC y la vivienda es construida

con el financiamiento público (Pro.Cre.Ar hasta el 2015 y PFCV-TD desde el 2016 al 2021) o sin financiamiento de manera independiente. 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 6 hectáreas, con 260 unidades habitacionales. 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. Cada unidad posee 64 m², bajo los prototipos dúplex y planta baja, distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y patio.

.Imagen 3. Ibarlucea



Fuente: diario Algo en Común, 2019.

Por otro lado, el Parque Ibarlucea Este se localiza entre las calles Cullen y Ugarte, Autopista Rosario-Santa Fe, calle 1379 y Grandoli, ocupando cuatro cuadras de una gran extensión de 23 hectáreas. En el año 2017 se construyeron 379 viviendas y se incorporaron 130 más en el año 2019 y 140 entre los años 2020 y 2021. Las obras de infraestructuras que se realizaron son las mismas que en el otro desarrollo, faltando en algunas casas la red cloacal que terminó la gestión actual. Las viviendas son de 64 m², distribuidas en dos dormitorios, baño, cocina – comedor y

patio. Las tipologías son de tres tipos: planta baja, dúplex y triplex de carácter evolutivo, lo que les permite a las familias adjudicatarias realizar futuras ampliaciones.

Imagen 4. Ibarlucea Este



Fuente: Dinale, 2020.

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 además la cercanía a elementos preexistentes como ser: un club de rugby, barrios de clase media-baja y algunas pocas áreas rurales utilizadas como huertas urbanas, estando además contiguo a vías de comunicación de importancia como ser la Avenida de Circunvalación, Autopista Rosario – Santa Fe y Ruta Nacional 34.

En recapitulación, todos los conjuntos habitacionales descritos están ubicados en el área periférica de la ciudad quedando un poco relegados del sistema de transporte y desconectados de las centralidades de la ciudad donde se concentran los equipamientos urbanos (comerciales, de salud, educativos, etc.). También, en los últimos años las deficiencias en la seguridad pública comenzaron a ser notoria, como en gran parte de las áreas periféricas, que, sumado a los inconvenientes con otros servicios, hicieron de estos barrios posean una menor calidad de vida, cercenando de esta forma el derecho a la ciudad (Barenboim y Aused, 2021). Tal como señala

Falu (2004) se configuran en extensiones de territorios que son carentes de derechos a seguridad, a servicios a infraestructura a vivir y disfrutar la ciudad (Falú, 2012).

Particularmente sobre la vivienda, el sistema de construcción adoptado en todos los proyectos es el tradicional, no incluyendo en la construcción elementos sustentables, más allá de la ventilación cruzada, enunciado en los objetivos del programa. Las unidades cuentan con superficies cubiertas similares, del orden de los 60 m² aproximadamente, de dos dormitorios y de carácter evolutivo, lo que les permite a las familias realizar futuras ampliaciones.

3. Actores involucrados y su ámbito de actuación

La identificación de los actores involucrados en una política, supone tener en cuenta su relación con la problemática y con el territorio; pero esta definición de actor es siempre dinámica y cambiante, y varía a lo largo del proceso mismo de implementación (Chiara y Di Virgilio, 2009).

El reglamento de PFCV Techo Digno establece como partes intervinientes en la implementación a los siguientes actores:

- **Unidad de gestión (UG):** Programa en sí, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Fija los criterios de elegibilidad de los proyectos, los supervisa y audita desde el inicio, los avances y la finalización. También realiza la evaluación de la documentación presentada por los Entes Ejecutores.
- **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDVyU):** dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, emite la objeción financiera de los proyectos, audita, monitorea y financia los programas, gestionando además los desembolsos.
- **Secretaría de Obras Públicas (SOP):** dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, ratifica los acuerdos firmados por la SDUyV
- **Entes Ejecutores (EJ):** Organismos provinciales y/o municipales de vivienda. Elaboran los proyectos, licitan las obras cuando no las realizan, suscriben los contratos, ejecutan los proyectos, informan los estados de avance a la Unidad de Gestión y adjudican las viviendas (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009).

Los tres primeros actores (UG, SDUyV y SOP) intervienen en todos los programas del país mientras que los Entes Ejecutores dependen del territorio específico (provincial y/o municipal), teniendo características particulares.

En el caso de estudio de Rosario, se crea en el año 2011, la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH) de la provincia de Santa Fe, la cual aborda políticas de difusión y creación de suelo urbano local a través de distintas soluciones que integran al ciudadano en el proceso de construcción, promoviendo el esfuerzo compartido de los actores sociales (públicos y privados). El 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 otros programas de la Nación (Barenboim y Brizuela, 2018).

Ambos organismos provinciales intervienen formalmente como Entes Ejecutores en la implementación del PFCV-TD en la ciudad. La DPVyU gestiona la adjudicación de las viviendas a través de sorteos públicos de los que participan los ciudadanos inscriptos en el Registro Digital de Acceso a la Vivienda.⁴ La SEH lleva adelante la elaboración del proyecto, la elaboración de contratos y la licitación como el control de la construcción a las empresas seleccionadas.

Asimismo se dio lugar al desarrollo de relaciones de colaboración con otros actores. Por ejemplo, dentro de la misma SEH se combinaron dos programas Mi Tierra, Mi Casa que brinda los terrenos urbanizados y PFCV-TD que realiza las viviendas o con el gremio docente AMSAFE que brinda el terreno y el PFCV-TD realiza la infraestructura y viviendas.

Con respecto al ámbito de actuación, esta variable refiere al nivel jurisdiccional en el que cada actor despliega su acción; principalmente, se vincula con el alcance territorial de sus intervenciones (Chiara y Di Virgilio, 2009). Aquí, se pueden encontrar actores pertenecientes a los tres niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal), con mayor injerencia el nivel provincial (DPVyU y SEH) quedando solo en el ámbito de actuación local el Concejo Municipal que aprueba los proyectos y las empresas privadas que licitaron para la construcción. De estas últimas se encuentran el Grupo Pecam que construyó el Plan Empalme y Dinale SA para los parques habitacionales Ibarlucea y Ibarlucea Este, no se encontró información sobre si hubo licitación en el Plan Docente o si directamente lo construyó la SEH.

En relación a los destinatarios finales el reglamento expone que deberán componer un grupo familiar, con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), no ser propietarios de vivienda propia ni haber sido beneficiado por otro programa con fondos públicos (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2009). Si se verifica que la población son grupos familiares no propietarios pero estos componen mayoritariamente personas de ingresos medios y medio-bajo, trabajadores registrados con ingresos demostrables y capacidad de pago de las cuotas, lo que permite generar un círculo virtuoso con el que se dispone de fondos para construir nuevas viviendas.⁵ Es decir

⁴ El sistema informático forma parte de una política de modernización del gobierno provincial y permite reemplazar los operativos presenciales de inscripción para la participación, dejando un cupo especial para determinados actores.

⁵ La DPVyU establece que los postulantes deben poseer ingresos demostrables, residir o trabajar desde hace dos años en la ciudad donde se sortean las viviendas y no tener otro inmueble de su propiedad o patrimonio suficiente para solucionar su situación habitacional. En caso de que algún postulante haya sido beneficiario de una vivienda social en el pasado, deberá transcurrir un plazo mínimo de 10 años desde el cese efectivo de su relación contractual con DPVyU para acceder a una nueva (Gobierno de Santa Fe, 2018).

que que las viviendas en la práctica no fueron destinadas a personas de bajos recursos (sin NBI) como expresan los objetivos del programa, sino que se amplió la demanda hacia otros sectores sociales de la población que no habían sido absorbidos en las políticas habitacionales.

Por último, el reglamento expone que se deberá dar prioridad a familias: numerosas, con miembros con capacidades diferentes y madres solteras como jefas de hogar. Solamente se incluyó un cupo especial para personas discapacitadas, pero no para familias numerosas o madres solteras, en los sorteos de los barrios. Cabe señalar que uno de los conjuntos construido fue para un gremio docente, teniendo el perfil de habitantes más homogéneos de los realizados.

Conclusiones

El PFCV - Techo Digno realizado en la ciudad de Rosario a partir del año 2011, aparece como una alternativa posible de acceso a la vivienda para los sectores medios y medio-bajos, cambiando el objetivo inicial de los programas federales de vivienda I y II orientados a los sectores de menores recursos. Particularmente, en los cuatro casos ejecutados son urbanizaciones integradas socialmente, con perfiles homogéneos (docentes, policías, bomberos, discapacitados y demanda general con ingresos formales).

Los distintos actores involucrados en el programa (organismos públicos, empresas privadas, residentes) compartieron el mismo interés de arribar soluciones habitacionales a dicho sector de la población que no había tenido respuestas del Estado anteriormente. Sin embargo, hubo ciertas problemáticas vinculadas a la coordinación interinstitucional (nación, provincia), a la calidad de las infraestructuras (cortes de electricidad, falta de provisión de gas natural), el déficit de los servicios (principalmente de transporte y seguridad) y a la desadjudicación de la vivienda (debido al intento de venderlas o no ocuparlas), debiendo el Estado en forma conjunta revisar y mejorar estos puntos.

Las urbanizaciones nuevas se integraron con el tejido existente a través de la extensión de las calles, loteos y de infraestructuras. Sin embargo, se reproducen los viejos problemas de la vivienda social como ser: el crecimiento de los bordes urbanos, las bajas densidades, los altos costos en la provisión de los servicios e infraestructuras, la carencia de equipamientos completos (escuelas, hospitales, espacios públicos, áreas comerciales) y la generación de especulación sobre la apertura de nuevas calles y loteos. Esto da cuenta de la falta de articulación entre las políticas habitacionales nacionales (programas) y la política de suelo y/o ordenamiento local, teniendo un gran impacto las decisiones estatales sobre la localización, el completamiento urbano y la accesibilidad de los nuevos conjuntos habitacionales.

Las problemáticas sociales y territoriales enunciadas, sumado a cuestiones macroeconómicas del país, que acontecieron durante el periodo 2011 a 2021, como ser el desempleo, la inflación, los cambios de gobierno y la reciente pandemia, entre otras, generaron tensiones y demoras de los proyectos, que a pesar de todo lograron consumarse.

En este sentido, el programa cumple con el derecho a la vivienda, colocándolo nuevamente en la agenda pública a través de la política federal, pero no completamente con el derecho a la ciudad, intensificando las inequidades históricas de los planes de vivienda pública. El Estado debiera reflexionar también sobre qué tipo de ciudad queremos construir y vivir, ofreciendo una diversidad de soluciones habitacionales que contemplen urbanizaciones más inclusivas, equitativas y sustentables en el difícil contexto de la ciudad post-pandemia.

Bibliografía

- Ameriso, L. (26 de Septiembre de 2017). El barrio docente donde ya robaron en todas las casas. *Diario La Capital*, p. 4.
- Barenboim, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). *Revista Proyección*, 8, 21-44.
- Barenboim, C. y Aused, J. M. (2021). La política del Programa Federal de Construcción de Vivienda -Techo Digno. La implementación en Rosario, Santa Fe, para los sectores medio-bajos". *Revista Arquisur*, 20 (11), (en prensa).
- Barenboim, C. y Brizuela, F. (Septiembre, 2018). ¿Garantizar el derecho a la vivienda? Políticas habitacionales en Rosario? Trabajo presentado en *XI Jornadas de Economía Crítica*. Sociedad de Economía Crítica, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Manual de Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Concejo Municipal. (2012). *Ordenanza N° 8.976 Plan Especial Programa Mi Tierra, Mi Casa. Parque Habitacional Ibarlucea y Parque Habitacional Avellaneda Oeste*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- _____ . (2015). *Ordenanza N° 9.481 Plan Especial Parque Habitacional Ibarlucea Este*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Del Río, J.P. (Septiembre, 2009). Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el Conurbano Bonaerense. Trabajo presentado a *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Falú, A. (2004). Revisión crítica de las Políticas Habitacionales y el Rol de Estado. De los ´70 al 2000 en Gatani M., Fernandez E. (comp.) *Procesos de adopción tecnológica para viviendas*. Córdoba: Ed. FAUD – UNC, 53-66.
- Gobierno de Santa Fe. (2018, 18 de marzo). La provincia desadjudicó y recuperó dos viviendas sociales en Rosario. *Noticias del Gobierno de Santa Fe*, p. 1.
- Kerz, J. (2021). La Provincia entregó viviendas en el barrio Olímpico. *Conclusión TV*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=3kKnYSMm8BA>
- Miño, A. S. (2013). *La puesta en marcha del Programa Federal de Construcción de Vivienda en el Municipio de San Miguel 2008/2012*. Memoria de Licenciatura en Política Social. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Olejarczyk R. S. (2013). La producción de los sujetos de la política: la utilización del censo en los programas federales de construcción de viviendas. Trabajo presentado en *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Saglione, G. (2003). *El mercado inmobiliario de Rosario en el 2003*. Rosario: Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos, Departamento de Investigaciones Económicas.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2009). *Reglamento Particular de Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal. Inversión Pública y Servicios.