XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el programa Rosario Hábitat.

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

Cita:

Soledad Arqueros Mejica, María Cecilia Zapata y María Laura Gil y de Anso (2009). *Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el programa Rosario Hábitat. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/128

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

Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas

Una mirada desde el programa Rosario Hábitat

Soledad Arqueros Mejica
sole_arqueros@hotmail.com
María Cecilia Zapata
ceciliazapata@gmail.com
María Laura Gil y de Anso
mlgilydeanso@hotmail.com
Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar una de las políticas habitacionales de mayor impacto desarrolladas en los últimos años[1] dentro de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe: el Programa "Rosario Hábitat".

La elección de este caso de estudio se basa en que el programa Rosario Hábitat constituye una propuesta integral de mejoramiento del hábitat popular e integración de los asentamientos irregulares a la trama urbana de la ciudad, mediante la implementación de un enfoque participativo, multisectorial y flexible, donde la problemática específica de cada comunidad en su territorio es el eje central del programa. A través de procesos participativos de planeamiento y ejecución, el programa se propone integrar intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual), mediante la utilización de mecanismos y criterios de focalización y ejecución desde un ámbito de gobierno local.

La propuesta metodológica para abordar este caso consiste, por un lado, en caracterizar algunas de las intervenciones en materia de asentamientos que antecedieron al Programa para comprender el escenario que, en esos años previos, sentó las bases para su formulación. Por otra parte, se analizarán las características y singularidades que asume el diseño y ejecución del programa a fin de cuestionar, indagar y comprender su intervención, focalizando este estudio en la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y en las características que asumen los componentes de producción social del hábitat (PSH) que el mismo involucra[2]. En este último sentido, se examinará el aspecto

1. Se analizará la primera fase de intervención del Programa Rosario Hábitat, desarrollada entre los años 2002 y 2007. Asimismo, se contemplará el examen de algunas de las experiencias que precedieron al programa en materia de asentamientos irregulares a partir de la década del ´80.

2. Entendemos por PSH a una multiplicidad de procesos colectivos (desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios) que tienen como base común "haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadotes (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales o colectivos. La práctica de dirección y control se plasma -convariantes- através de las diversas fases del proceso productivo: diseño, ejecución, distribución y uso" (Rodríguez, Di Virgilio etal, 2007 b:27). Dado el carácter masivo y estructural de la producción del hábitat popular, el Estado ha tendido a implementar diversas estrategias que combinan la intervención/no intervención hacia estos sectores. Estos fenómenos de

participativo del Programa a través de su implementación en los asentamientos "La Lagunita" y "Las Flores".

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

EXPERIENCIAS PRECEDENTES AL ROSARIO HÁBITAT

Con anterioridad al Programa "Rosario Hábitat", existían en la ciudad de Rosario experiencias parciales de intervención en algunos asentamientos irregulares. En este sentido, la Municipalidad de Rosario, a través del Servicio Público de la Vivienda, desarrolló una política de recuperación y transformación urbana basada en la promoción de la integración física y social de la ciudad y de sus ciudadanos.

Según la Arq. Miriam Rodulfo[3], entrevistada especialmente para este trabajo, el Servicio Público de la Vivienda (SPV) ha gozado, a lo largo de sus 70 años de funcionamiento, de cierta independencia de gestión por ser una entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario. Ya con el advenimiento de la democracia, las intervenciones de este organismo se orientaron hacia programas de "consolidación de asentamientos precarios", que implicaron la regularización del loteo y nueva construcción de viviendas, y a programas de "esfuerzo propio y ayuda mutua", con provisión de materiales y asistencia técnica y con la participación de los grupos de población involucrados (Rosenstein, S/D).

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

Según Rosenstein (S/D), a partir de 1994-1995[4] se introdujo en Rosario un cambio significativo en la orientación de las políticas habitacionales hacia los sectores de pobreza estructural[5]. En este sentido, la Secretaría de Acción Social de la Provincia de Santa Fe, a

---

autoproducción masiva del hábitat, que históricamente han madurado desde necesidades sociales que rebasan las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización, disparan en su desarrollo nuevas respuestas de políticas públicas por parte del Estado, configurando a éste último en un rol particular sobre las condiciones de rearticulación tanto de los distintos sectores y actores sociales que se manifiestan en la estructura y dinámica de las instituciones de gobierno y burocracia, como en los efectos sociopolíticos y materiales de las políticas en cuestión.

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

[4] En 1995, Rosario se incorporó como miembro del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Se dio comienzo entonces a los primeros estudios tendientes a impulsar un plan estratégico para el desarrollo de la ciudad (Cáceres y Gurría, S/D).

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

través de la Unidad Ejecutora Rosario, dirigió sus programas a la regularización de villas de emergencia con fondos provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Por su parte, el Servicio Público de la Vivienda puso en marcha el Plan Convivencia[6] a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con fondos provenientes de créditos internacionales. Este Plan incluía los programas "Rehabilitación de Asentamientos Irregulares" y el "Programa de Hábitat de Interés Social", que abarcaban una serie de emprendimientos o proyectos para desarrollar soluciones alternativas a la creciente demanda de los sectores sociales de ingresos bajos y medios con carencias habitacionales. En relación a los asentamientos, el Plan apuntó a la re-urbanización, consolidación y relocalización de familias afectadas sobre las trazas de calles o con viviendas en riesgo, presentando ciertas particularidades: 1) trabajo de organización de la población por manzanas, 2) presencia de delegados manzanales, 3) equipos de campo en los asentamientos beneficiarios, 4) análisis situacional de cada caso en particular, y 5) nuevo modelo de intervención mixto: re-localizaciones por licitaciones públicas o por procesos cooperativos[7].

Paralelamente a la implementación del Plan Convivencia, tuvo lugar la primera acción conjunta entre el Estado Nacional y ciertas cooperativas de vivienda[8] a partir de la intervención del Programa Arraigo[9] en 9 asentamientos situados en terrenos de propiedad pública. Para la financiación de los proyectos concretados por cooperativas, la Unidad Ejecutora Rosario priorizó aquellas que contaban con una presencia consolidada en el barrio, a partir de la intervención de los vecinos en las mismas. Según registros provinciales, en el año 2006 la ciudad de Rosario contaba con un total de 49 cooperativas de vivienda, 29 de ellas con producción efectiva (Salgado et al., 2006).

Entre los años 1996 y 2000, a nivel municipal, el SPV realizó intervenciones en asentamientos irregulares beneficiando a 3.182 familias, mediante obras de mejoramiento habitacional y construcción de núcleos habitacionales para casos de relocalización.

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

En el marco de este escenario habitacional y de los procesos de descentralización descriptos anteriormente, el gobierno de la ciudad de Rosario se plantea en 1997 el desafío de implantar políticas integrales superadoras de las experiencias anteriores, a fin de provocar un impacto mayor en la población y su medio. En este sentido, se propuso la generación de

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

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

[8] Según Salgado et al. (2006), las primeras cooperativas de viviendas dentro de la ciudad de Rosario datan de los años '90 y se gestaron a partir del apoyo financiero de algunas fundaciones nacionales y extranjeras y ONG's. La mayoría de ellas nacieron por una iniciativa colectiva de satisfacer necesidades vinculadas con el mejoramiento de la vivienda y la organización de actividades productivas para los sectores de escasos recursos. En la década han desarrollado diferentes experiencias de auto-construcción, contemplando la participación de los beneficiarios en la organización y gestión colectiva de estos procesos.

[9] El Programa Arraigo fue creado por el Decreto Nº 846/91. Constituye una política del gobierno nacional en materia de regularización dominial de la tenencia de la tierra para la vivienda y emprendimientos de regeneración urbana a través de la implementación de proyectos para la instrumentación de servicios básicos de infraestructura. En Rosario, el Programa trabajó conjuntamente con el SPV y con la Unidad Ejecutora Rosario dependiente de la Provincia de Santa Fe.

"políticas sociales, físicas, culturales, de género y económicas que permitieran, progresivamente y de modo sostenido en el tiempo, otorgar repuestas a las demandas habitacionales para una mayor cantidad de habitantes de la ciudad, que hasta entonces vivían en asentamientos irregulares" (Tamburrini, S/D). El resultado de esta iniciativa es la política pública local denominada *Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario*, más conocido como *"Rosario Hábitat*".

PROGRAMA INTEGRAL DE RECUPERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO – "ROSARIO HÁBITAT"

El Programa "Rosario Hábitat" se planteó como uno de los componentes del Plan Estratégico de Rosario[10] (PER) y como parte de una estrategia de Desarrollo Local para la ciudad[11].

Este Programa[12] encontró sus caminos formales en un contrato de préstamo firmado entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 25 de octubre de 2001[13], contando como organismo ejecutor al Servicio Público de la Vivienda (SPV), ente autárquico de la Municipalidad de Rosario[14].

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

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

---

[10] La formulación del Plan Estratégico Rosario (PER) tuvo por objeto acentuar la participación y el involucramiento de instituciones y ciudadanos en la construcción del modelo de ciudad deseada. El Plan generó diversos espacios de trabajo que convocaron a especialistas, docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario y a personas de distintos ámbitos de la vida ciudadana: en total 4838 personas participaron en el proceso de elaboración del PER (Cáceres y Gurría, S/D).

[11] En este sentido, su formulación se encontró atravesada por los componentes y requisitos que este tipo de intervenciones contemplan. Las políticas de desarrollo local están basadas en el desarrollo endógeno, implicando la participación de actores públicos y/o privados (ILPES, 1998). En consecuencia, el desarrollo local tiene como prerrequisitos: un compromiso entre los actores locales, el diálogo entre los diferentes representantes involucrados y la superación de las incomprensiones entre la esfera económica, de gobierno y la sociedad.

[12] La información relacionada con la descripción de los componentes formales del Programa Rosario Hábitat ha sido recabada de las siguientes fuentes: Página web-Programa Rosario Hábitat (www.rosariohabitat.com.ar) – Documentación del Programa: Contrato de Préstamo Nº 1307/OC-AR; Propósitos y definiciones; Manual de Gestión; Marco Lógico del Programa.

[13] Ese año el Consejo Municipal lo declara "de interés" mediante la Ordenanza Nº 7283/01, otorgándole un lugar de primacía dentro de la acción estratégica ideada para la ciudad.

[14] A pesar de que las negociaciones ante el Gobierno Nacional y el BID comenzaron en 1997, será en el año 2000 cuando esta gestión tome un carácter formal a partir de la intervención de los ministerios de Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Social de la Nación, así como de la Jefatura de Gabinete del Gobierno Nacional.

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

Entre sus ***objetivos***, el Programa se propone encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

Asimismo, esta operatoria plantea ciertos ***propósitos*** a alcanzar: a) mejorar el hábitat de las familias que habitan en los asentamientos irregulares de la ciudad, recomponiendo situaciones de fractura urbana; b) promover el fortalecimiento de las redes de solidaridad a través de la participación de los involucrados en el proceso de mejoramiento de su hábitat; c) ampliar y fortalecer la cobertura de servicios sociales para la población vulnerable residente en asentamientos, e implementar acciones que mejoren el nivel de empleo y la generación de ingresos; d) formular políticas que faciliten el acceso a soluciones habitacionales adecuadas para aquellas familias que, por sus bajos ingresos, están excluidas del mercado habitacional, y e) mejorar la capacidad de gestión del SPV y otros organismos que participan en el programa.

Entre sus componentes, el de urbanización integrada, - al que se destinó un 80% del costo total del Programa – se cimentó en la siguientes acciones: a) ordenamiento del tejido y trazado urbano; b) mejoramiento habitacional; c) reconstrucción parcial de viviendas; d) soluciones para corrimientos totales dentro de un mismo asentamiento; e) relocalizaciones; f) provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario; y g) regularización dominial (Enet, 2005; Herzer, 2004).

Los actores municipales involucrados en el desarrollo del Programa son: 1) el Servicio Público de la Vivienda[16] (SPV), que realiza todas las fases de ejecución del programa[17], contando con una estructura descentralizada; 2) la Secretaría de Promoción Social (SPS), a cargo del componente de atención de niños, adolescentes y sus familias; 3) la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC), responsable del componente de generación de trabajo e ingresos; 4) la Secretaría de Hacienda Municipal (SHEM), encargada de asesorar a la SPV acerca de la administración financiera del programa; 5) la Unidad Coordinadora del Programa, integrada por el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio, y 6) la Unidad Ejecutora del Programa (UE), compuesta de técnicos del SPV y de la SPS, entre otros (Saborido, 2006).

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

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

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

Según Enet[18] et al. (2008), el modelo de gestión del Programa "Rosario Hábitat" se caracteriza por ser innovador con respecto a los modelos tradicionales existentes. El hecho de encontrarse ejecutado por una institución autárquica, con apoyo político e institucional, permitió transformar un modo de gestión público tradicional en una unidad ejecutora eficiente. Entre estos cambios, uno de los más significativos fue la transformación de una estructura sectorial a una matricial, donde se formaron equipos de proyectos para cada caso que eran asesorados y apoyados por equipos especializados, permitiendo así una mayor agilidad y efectividad en la resolución de problemas.

El desarrollo de este programa simboliza también un cambio sustancial en la gestión de hábitat, en la medida en que conlleva la implementación de una metodología de trabajo que promueve la participación de la comunidad[19].

En este último sentido, y con la intención de profundizar sobre el componente de *urbanización integrada*, se examinará la participación de los habitantes en el momento del diseño participativo tomando dos asentamientos que esquematizan modos opuesto de resolución de esta problemática: el asentamiento "La Lagunita" y el asentamiento "Las Flores".

"LA LAGUNITA"[20]

Este asentamiento se encuentra ubicado en el Distrito Oeste de Rosario –en una zona de baja densidad de ocupación, compuesta en su mayoría por suelo rural–, y se destaca por su buena accesibilidad[21].

---

[18] La Arq. Mariana Enet se desempeñó como Consultora en Metodologías de la Participación en el Programa Rosario Hábitat durante el período 2003-2005.

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

[20] La información referente al asentamiento La Lagunita proviene de las siguientes fuentes: Diagnóstico Ambiental (2002), Diagnóstico Habitacional (2002) y Diagnóstico Social (2003) del Servicio Público de la Vivienda. Programa Rosario Hábitat. Página web (www.rosariohabitat.com.ar). En relación a su situación habitacional actual, el diagnóstico elaborado por el SPV –previo a la intervención del Programa Rosario Hábitat en el barrio–, dio cuenta de la presencia de altos niveles de hacinamiento y precariedad de las viviendas, aunque en algunos sectores las deficiencias eran mayores que otros (Diagnóstico Habitacional, 2002).

[21] Está delimitado por: Bv. Seguí al Norte, Av. Provincias Unidas al oeste, calle Perú (Calle 1818) al este y no tiene un límite definido hacia el sur. Actualmente continúa su crecimiento hacia el sur extendiéndose hasta un grupo de viviendas construidas por la DPVyU sobre calle 1851, en un proyecto denominado Relocalización.

Según los testimonios de los vecinos, la conformación del asentamiento se inició en la década del '80 a partir de la migración de 4 familias provenientes de la Provincia de Chaco que, después de ocupar terrenos privados en una punta del sector, continuaron atrayendo a sus respectivos familiares. Ya hacia el año 2000, se inicia una segunda etapa de ocupación en la que aproximadamente 50 familias se asientan en terrenos de propiedad provincial.

Ahora bien, entre los años 1998-1999, los propietarios de los terrenos comenzaron a tomar medidas con el fin de desalojar a estas familias, hecho que derivó en la conformación de una cooperativa de vivienda[22] por parte de los vecinos del asentamiento.

Este hecho demuestra que el grupo local tenía capacidad de asociación previa a la intervención del Programa. De hecho, la mayoría de los vecinos había participado en mayor o menor medida de algún tipo de organización en el barrio.

Sin embargo, y pese a este hecho, Rosenstein (S/D) sostiene que el Programa no solo no utilizó las formas de organización existentes en el barrio, sino que terminó por ocupar su lugar, desconociendo estas redes sociales. La participación durante el proceso de intervención pareciera haber quedado limitada a talleres, charlas y asambleas, con lo que el grupo se vio impedido de construir estrategias compartidas para negociar sus propios intereses frente a las instancias de poder.

Pese a la enunciación formal por parte del Programa acerca de la participación de los beneficiarios a lo largo de todo el proceso de intervención, los resultados obtenidos permitieron observar un distanciamiento entre discurso y prácticas: la participación se impulsó en una estrecha franja de dicho proceso y en forma restringida, redundando en un mero mecanismo de consulta. Pareciera entonces no haberse cumplido con el objetivo de lograr el involucramiento de la comunidad con el proceso de transformación de su propio hábitat[23].

Sin embargo, y aún cuando el Programa no haya logrado construir redes sociales, es indudable que todo lo actuado ha generado un sinnúmero de vínculos que quedan instalados en la comunidad (Rosenstein, S/D).

"LAS FLORES"[24]

En la década del '60 comenzó a conformarse el barrio "Las Flores" con las familias provenientes de las villas erradicadas de Bajo Ayolas, Bajo Saladillo y la Sexta.

A partir de aquel momento y hasta el año 1997, se llevaron a cabo diferentes proyectos en el área, ofreciendo un total aproximado de 1300 soluciones habitacionales, ejecutadas a

[22] La misma tiene personería jurídica. Actualmente cuenta con un espacio físico ubicado en Perú 3719, donde también funciona un comedor comunitario. El mayor logro de la cooperativa fue la compra por parte del Gobierno Provincial de los terrenos que ocupan estas familias.

[23] Si esto sucede en un caso donde la implementación del Programa nace a partir de la gestión llevada adelante por la comunidad ante la amenaza de desalojo, es posible hipotetizar acerca de una falta de apropiación mayor en aquellos casos donde la intervención es directamente impuesta por el SPV.

[24] La información referente al asentamiento Las Flores proviene de las siguientes fuentes: Enet, M., (2007), Diagnóstico Ambiental (2002) y Diagnóstico Social (2000 y 2001) del Servicio Público de la Vivienda. Programa Rosario Hábitat. Página web (www.rosariohabitat.com.ar). En relación a su situación habitacional actual, el barrio presenta asentamientos irregulares de variada extensión que incluyen alrededor de 400 familias afectadas por la carencia de infraestructura y servicios y por la precariedad de las viviendas y la irregularidad del dominio (Saluzzo y Vizia, 2001).

través de diversas modalidades constructivas: mediante empresas o por autoconstrucción o a través de la entrega de un lote con servicios. En este sentido, el barrio presenta la particularidad de haber sido construido en su totalidad mediante la gestión oficial.

En cuanto a la implementación del Programa Rosario Hábitat, el diseño, planificación y evaluación del componente participativo se basó en la nueva propuesta metodológica introducida a partir del año 2003, posibilitando una real participación de los habitantes del barrio en la definición, uso y sostenimiento de su proyecto, gracias a un proceso de construcción colectivo.

El procedimiento que permitió un proceso de diseño participativo en Las Flores se caracterizó por: a) un diagnóstico integral, interdisciplinario, intersectorial y geo-referenciado; b) un análisis de las condiciones y los acuerdos generales y específicos entre los vecinos relacionados al territorio concreto; c) el diseño del anteproyecto del barrio, manzanas y lotes con acuerdos progresivos de acciones, y d) el diseño de un proyecto técnico consensuado por la mayoría de los habitantes del barrio. Los equipos de trabajo fueron espacios para la construcción de capacidades interdisciplinarias e intersectoriales que se extendieron desde el momento del diagnóstico inicial hasta la evolución del proyecto, logrando reemplazar la relación conflictiva entre profesionales y familias que había caracterizado las primeras etapas del Programa, por un modo de relación cooperativo y propositivo. Asimismo, se logró aumentar la diversidad de soluciones con adaptación a casos particulares mediante la conservación de redes subsistentes y cooperativas de vecindad (Enet, 2007).

Según Enet (2007), de un promedio de 40% de asistencia a los talleres con la metodología anterior, se logró una participación del 97% de la población del asentamiento mediante la nueva modalidad. Sin embargo, el Proyecto Las Flores dejó en los vecinos sus mejores resultados, a partir de la apropiación de su metodología de diseño participativo en la vida cotidiana de los que participaron, pudiendo aplicarla en otras situaciones.

A MODO DE CIERRE

A lo largo de este trabajo hemos analizado las características y singularidades que asume el diseño y ejecución del Programa Rosario Hábitat, focalizando este estudio en la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y privilegiando para ello las voces de varios de los actores involucrados en la operatoria.

El concepto de participación en la producción de ciudad a partir de políticas públicas, implica que la población afectada por el proceso constituya de manera simultánea el objeto y el sujeto de la operatoria: objeto en tanto receptores de la política, sujetos en tanto productores (ya que tienen la capacidad de tomar decisiones en aquel proceso que los afecta, contribuyendo en la planificación) (Pírez, 2004).

El Programa conjuga en la producción de ciudad dos lógicas diferenciadas: la lógica de lo público y la lógica de la necesidad, para lograr la integración de intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual). Sin embargo, a lo largo de su implementación ha revelado las dificultades de abordar en forma multidimensional el fenómeno de la pobreza urbana involucrando, asimismo, la participación de los propios beneficiarios en todo el proceso de ejecución de esta operatoria.

Los distintos espacios urbanos tienen en sí mismos una identidad que incluye la dimensión simbólica del espacio (lo que ese espacio representa) (Bourdieu, 1988). En este sentido, esa representación variará de acuerdo a la subjetividad[25] que el espacio tenga impresa. Como se vio a lo largo de este trabajo, en las etapas en que la participación no pasaba de una formulación teórica, la población objetivo se opuso a la implementación de la política, obstaculizándola; y en los casos en que las intervenciones llegaron a realizarse no se observó una apropiación efectiva del espacio. En cambio, cuando se la incluyó en su calidad de sujeto algunas de las barreras que obstaculizaban las intervenciones se resolvieron de manera colectiva, y los vecinos tuvieron una apropiación de los nuevos espacios más acabada.

El análisis de este Programa revela, entonces, que la participación de los usuarios en los procesos de toma de decisión, manejo de los recursos y ejecución de los proyectos, constituye la única garantía de una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las políticas sociales. Demuestra también que cuando se garantizan los espacios adecuados para la expresión de las partes involucradas en los procesos de gestión urbana, se logran concesiones y compromisos que tienden a reducir los conflictos, además de incentivar el compromiso de los sujetos en la consecución de las decisiones. La mejor calidad de vida que un programa social puede ofrecerle a los miembros de una sociedad es aquella en la que ellos son capaces de ser protagonistas de su propio destino.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BOURDIEU, P. (1988): *Cosas Dichas*. Editorial Gedisa, México DF**.**

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

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): *Territorio y territorialidad en el Desarrollo local. La contribución del modelo slot. Argentina*. Boletín de la A.G.E. Nº 39. Págs. 31-58.

ENET, M., ROMERO FERNÁNDEZ G. y OLIVERA GÓMEZ R. (2008): *Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat*. 1º ed. Edit. CyTED – HABYTED – RED. Buenos Aires

ENET, M., (2007): *Diseño Participativo. Una herramienta de la Producción Social del Hábitat*. Seminario Taller Internacional "Producción Social del Hábitat". FUPROVI. Costa Rica.

ENET, M., SALOMÓN, A.; QUERALT, G. y GARZIA, M. (2005): "Diez factores claves en la factibilidad del desarrollo de programas integrales, participativos, progresivos y flexibles de hábitat desde entidades gubernamentales. Reflexiones sobre el caso del Programa Rosario Hábitat". *Revista Vivienda Popular*, Nº 16. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Pág. 64 a 72. Noviembre.

GARZIA, M., QUERALT, G., SALOMÓN, A., SANZ, A. y RODRIGUEZ, A. (2005): *Mejoramiento barrial en América Latina. Programa Rosario Hábitat*. En Encuentro Internacional sobre Mejoramiento de Barrios. Universidad Iberoamericana de México/HIC-AL. México DF. Mimeo.

HERZER, H. (2004) "Situación del hábitat de los municipios de Área Metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda". *Documento interno*. Proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales

[25] Entendiendo aquí por subjetividad la traspolación en la materia de las decisiones y acciones colectivas que la población imprime a través de su intervención en el espacio asignándole una funcionalidad determinada.

en América Latina y el Caribe", División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
PIREZ, P. (2000): "La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional". Revista de Ciencias Sociales, N°11. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
PÍREZ, P (2004), "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana", en Seminario Internacional: La construcción de la democracia en la ciudad de México. Balance y perspectiva, México, 6-9 de septiembre de 2004.
RODRÍGUEZ, M. C. (2007): "Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)". *Revista Trialog*, Nº 84. Berlín.
ROSENSTEIN, C. (2004): *Algunas reflexiones a partir de la experiencia de Rosario*. URBARED. Disponible en: www.urbared.ungs.edu.ar
ROSENSTEIN, C. (S/D): *El Programa Rosario Hábitat y los múltiples significados acerca del concepto mejora en la calidad de vida. El caso de asentamiento "La Lagunita"*. Tesis de Maestría. Mimeo.
SABORIDO, M. (2006): "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda". *Documentos de Proyectos Nº 99*. Proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe", División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
SALGADO M., CÁCERES S., BASUINO M., VIZIA C., RODRIGUEZ S., GURRIA L. (2006): "La gestión del hábitat articulada a iniciativas productivas para los sectores de bajos recursos en Rosario (Argentina)". *Revista INVI*, Vol. 21 - Nº 56. Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Chile.
SALUZZO L. y VIZIA C. (2001): Asentamiento Las Flores. Diagnostico Social. Disponible en: http://www.rosariohabitat.gov.ar/1.htm
TAMBURRINI, M. C. (S/D): *La ciudad como inclusión social y espacio público*. Material de Cátedra. Argentina.

FUENTES

DIARIO ROSARIO 12: "Cristina le dijo que sí al Programa Hábitat 2" (21/04/2008).
ENTREVISTA a Arq. Mariana Enet; 05/09/2008.
ENTREVISTA a Arq. Miriam Rodulfo; 22/09/2008.
FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1996): Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario. Actualización 96. Argentina.
ILPES (1998): Manual de Desarrollo Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2002): Servicio Público de la Vivienda. Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos. Argentina.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2004): Plan Urbano Rosario. Carta de concertación. Argentina.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS HABITACIONALES (2003): Situación Habitacional Año 2001. Argentina.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

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

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – Programa Rosario Hábitat: http://www.vivienda.gov.ar/rosario/index.html
Programa Rosario Hábitat: http://www.rosariohabitat.gov.ar/ - Asentamiento Las Flores: Diagnóstico Ambiental (2002) y Diagnóstico Social (2000 y 2001) / Asentamiento La Lagunita: Diagnóstico Ambiental (2002), Diagnóstico Habitacional (2002) y Diagnóstico Social (2003).