

FACULTAD  
DE ARQUITECTURA  
PLANEAMIENTO Y DISEÑO  
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO  
DE INVESTIGACIONES  
URBANAS Y REGIONALES

CUADERNOS DEL  
CURDIUR

Cuaderno N° 49

LOS MECANISMOS DE GESTION PUBLICA EN EL PROCESO DE CONFORMACION DE ROSARIO. LA LEGISLACION DE DESGRAVACION IMPOSITIVA (años 1969/74)

Silvina Pontóni, arq.

Rosario, junio de 1980.

## INDICE DE CONTENIDOS

- I INTRODUCCION
- II PRESENTACION
  - . El problema. Avances producidos
  - . La legislación de desgravación impositiva  
Ley Prov. 6550 y Ley Nac. 20628
- III EL SUBMERCADO DE LA VIVIENDA DE DESGRAVACION
  - . Marco socioeconómico local
  - . Los sujetos de la actividad inmobiliaria en el período
- IV EFECTOS DE LA IMPLEMENTACION
  - . Marco espacial de la intervención  
Relación con el tipo de inversión
  - . Aproximaciones a la cuantificación del fenómeno
  - . Modalidad de apropiación del espacio urbano  
Vinculación con la normativa urbanística
- V ALGUNAS REFLEXIONES



## INTRODUCCION

El presente trabajo -realizado como Becaria de Iniciación en la Investigación del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario CIUNR durante los años 1988 y 1989- aborda como interés general al proceso de producción del espacio urbano y, por ende, a los actores sociales y mecanismos de gestión que inciden sobre el mismo.

Sin embargo, dada su vastedad y complejidad, se plantea un enfoque particular: el de la legislación destinada al sector inmobiliario y el rol que tanto el Estado en su carácter de agente de transformación urbana, como el de los empresarios de la construcción, cumplen en la problemática de la vivienda de gestión privada.

En un momento del país en el que el rol del Estado y sus facultades se ven distorsionadas y desestimadas por el discurso oficial, sigue siendo importante -quizá aún más que antes- rescatar la visión del sector público como hacedor de cosas, como única institución capaz de preocuparse por la problemática urbana y el bienestar de la población.

En un país sin planificación, sin políticas claras y amplias de investigación y de ejecución coherentes referidas a ella, con temas al parecer más urgentes y prioritarios, el análisis y la interpretación de ciertos fenómenos producidos y en algunos casos vigentes, deben ser encarados con el convencimiento de ser aún necesarios para un desarrollo urbano más armónico, más equilibrado, con mayor justicia y mejor aprovechamiento de los recursos.

Es así que dentro de los mecanismos de gestión urbana, el trabajo se centra en las políticas estatales y a su vez, en aquellas que se refieren al marco legal que establece el Estado en determinados momentos y en determinadas circunstancias históricas. La riqueza de este campo, advertida en casi todos los países de formación capitalista -los cuales poseen desde hace tiempo "aceitadas" estructuras montadas en este sentido- está dada por las distintas posibilidades de participación que le competen a la acción pública: por un lado, operando de manera directa, y por otro, que nos preocupa especialmente, conduciendo procesos de distinta índole, es decir, reprimiéndolos o incentivándolos, a través de distintas políticas de desarrollo urbano.

No obstante esto, los empresarios y/o profesionales dedicados a la construcción, merecen una atención particular dado que son los verdaderos protagonistas del proceso de conformación de la ciudad, principalmente en las áreas centrales o jerarquizadas por formar parte de la estructura urbana.

En primer lugar, es necesario aclarar que dentro de este amplio espectro, este trabajo se interesa por el sector que podría caratularse como el de pequeños y medianos empresarios, que presentan una gran variedad interna y -salvo alguno de ellos- se dedican casi exclusivamente a viviendas de intervención puntual, es decir, no de grandes acciones unitarias, ni mucho menos diversificadas dentro del sector productivo de la construcción. Sector de gran capacidad movilizadora de todo el mercado interno, desde quienes están dirigidos predominantemente a esa actividad, hasta quienes sólo invierten en ella los excedentes producidos por la acumulación de capital en otras ramas.



Todos poseen la misma lógica, la de la rentabilidad, y ésta, implica necesariamente una capacidad de recuperación relativamente rápida y "predecible" y por tanto, una cierta estabilidad para los dos polos del mercado: para la "oferta" y sus insumos, como para la "demanda" y sus ingresos. Sin embargo, no es obviamente el "libre juego" entre ellos el que regula su actuación en la ciudad, sino que por ejemplo, existen asociaciones empresarias o inmobiliarias que condicionan el proceso y presionan para la obtención de los objetivos de máxima rentabilidad (aumentado o bajando índices de construcción sobre el suelo urbano, promoviendo ciertos sectores de la ciudad sobre otros, etc.).

En la actualidad, es difícil vislumbrar o comprender el acelerado ritmo de construcción que existía en un momento (años '60/'70) el que permitía considerar como posible una sustitución casi total de lo existente en el sector más antiguo y consolidado de la ciudad, es decir, la materialización de la ciudad central alta y de calles anchas, la de la imagen de "progreso".

Esta estética particular, que se condecía con ese proceso de inversión de capitales en esa dirección, deja de lado la dinámica por la cual se arriba a todo modelo, y por ende, que podía sufrir inconvenientes inesperados -como puede ser la situación de retracción de la economía general- y que producía un deterioro creciente e indiscriminado de las preexistencias.

Desde otro punto de vista, el cuantitativo, esto permitía suponer que con ese abultado volumen de obra podía salvarse en gran medida el déficit habitacional de la ciudad. Esta afirmación, sustentada por el gobierno, la cual lo expresa la "letra" de las leyes analizadas para este trabajo, es absolutamente discursiva, por la sencilla razón de que la existencia de vivienda no significa que ciertos sectores, los de menor nivel de acceso a la misma, puedan disponer de ella. Por otra parte, es importante remarcar la falacia de entender al déficit de vivienda como de "unidades faltantes", que es una visión compartida por los distintos sujetos que construyen la ciudad, que no tiene en cuenta numerosas variables de índole cualitativa. Variables que lo permiten evaluar mejor dado que incorporan al "parque de viviendas" aquellas existentes con posibilidad de ser "aggiornadas" y las califican según aspectos que tienen que ver con la localización relativa dentro del área urbana, con su calidad constructiva y ambiental, etc., así como en contrapartida obliga tener en cuenta a aquellas unidades habitacionales que caen en obsolescencia naturalmente -y sobre todo por falta de mantenimiento y políticas destinadas a ello- que se suman año a año a esa necesidad insatisfecha.

Situados hoy, ante un período de recesión acelerada y de expectativas disímiles respecto de un proyecto de país que pareciera dirigirse hacia rumbos "desconocidos", el destino de las políticas gubernamentales se hace incierto. Aún así, es válido analizar ciertas experiencias porque los supuestos y preconceitos se conservan aunque se hallen alejados por la realidad imperante.

A su vez se puede aseverar que, en este momento, el proyecto inmediato no es poner en funcionamiento una reactivación del mercado interno. La política habitacional se convierte entonces, en un área de importancia secundaria, ya que los grupos que hegemonizan el poder económico y la sociedad civil, y en consecuencia presionan efectivamente sobre el Estado, no se interesa ni por la redistribución del ingreso, ni por la reducción del empleo, ni mucho menos, por la reforma social en el sentido que se la comprendió.

No obstante ello, estos problemas están latentes y los empresarios que



años atrás crecieron con el incentivo a la construcción, entre otras cuestiones, han pasado por un proceso de modificación de su modalidad de inversión -posiblemente la especulación financiera, la contratación con el Estado, etc. Analizar qué motivó aquella experiencia, es decir la de los años '60 y '70, qué rastros dejó en la ciudad, descubrir de qué manera cada uno de los actores fue cumpliendo un papel y a través de qué mecanismos, facilita la comprensión de las lógicas de un proceso complejo que aunque reducido actualmente a la mínima expresión aún se percibe, en toda la gama de sus contradicciones, generando un paisaje particular, muy distinto del previsto.

En vista de ello, es oportuno remarcar a estas alturas, la relevancia que para el trabajo adquiere la **dimensión física de la ciudad**, considerada ésta como hecho en construcción permanente, no como objeto terminado y fijo en el tiempo. Es la "arquitectura" la expresión material de la misma, y si por tanto la entendemos como testimonio de la práctica de vida de cada sociedad, de sus valores culturales y estéticos, de las formas de pensamiento y de la interacción constante de los grupos socioeconómicos, toda alteración de los hechos arquitectónicos, o en otro sentido toda transformación del tejido urbano -por comprender tanto la edificación como la subdivisión del suelo y los usos- adquiere gran significación y revela toda esa trama de cuestiones que la condicionan.

Restaría plantear que si bien la investigación se desarrolla en el orden de lo cognoscitivo, abordando un tiempo histórico pasado, la iniciativa surge de una lectura del estado actual de la ciudad, específicamente en el sector fundacional de la misma. Se intenta trabajar sobre un fragmento de la realidad -realidad que es la superposición de un sinnúmero de procesos distintos verificables tanto en la dimensión física como en la socioeconómica, política y jurídica- con el objetivo mediano de comprenderla para poder así luego, incidir de manera más efectiva sobre el hecho urbano.



## PRESENTACION

### EL PROBLEMA. AVANCES PRODUCIDOS

Las "áreas centrales" de las grandes ciudades argentinas, incluso de algunas localidades intermedias (1) -que coinciden con las fundacionales- presentan una imagen de heterogeneidad dada por la superposición de usos -residenciales y comerciales, principalmente- y de modalidades de apropiación del espacio urbano -edificios en altura, en profundidad, vacíos, etc.. Imagen a partir de la cual pueden leerse los numerosos procesos que hacen a la construcción de ese fragmento de ciudad, de mayor valor de posición de la tierra y por ende, de mayor rentabilidad para la inversión inmobiliaria.

En Rosario, segundo o tercer centro urbano en importancia del país, este estado de hecho se va conformando sobre "la ciudad terminada" de las primeras décadas del siglo, manifestándose a través de la paulatina sustitución y completamiento del patrimonio edilicio del área, transformación que repercute sobre la calidad del construido, no sólo sobre la estética urbana.

El deterioro se acentúa entre fines de los años '60 y principios de los '70, como correlato de un proceso de inversión de capitales en el mercado inmobiliario de características diferentes a la que tradicionalmente se realizaba por su envergadura y por su destino -la vivienda en altura- que posibilitaba un máximo aprovechamiento del suelo y por tanto, una mayor rentabilidad del mismo, así como por la aparición de una nueva demanda de vivienda en alquiler pero, sobre todo, en propiedad.

Este comportamiento de los grupos o actores socioeconómicos implicados se ve acompañado fundamentalmente, por la confluencia de dos instrumentos legales que dan el marco jurídico que el mercado -a nivel oferta- requiere. Ellos son la normativa urbanística local, que responde al modelo de ciudad de los Planes Reguladores del momento -zonificada por usos y de altos índices edilicios en los "distritos" centrales- y las leyes de desgravación impositiva de 1969 y 1974, que conceden generosas exenciones a los inversores en "viviendas de interés social", que en realidad finaliza siendo de servicios habitacionales destinados a los sectores de medianos y altos ingresos.

El considerable impacto producido sobre el tejido, aunque intentase acercar la imagen de la ciudad existente a la "de progreso" sustentada por la cultura de ese tiempo histórico, es de consecuencias difícilmente revertible y permite verificar cómo esa legislación se transforma en un marco que institucionaliza la especulación inmobiliaria y financiera de los operadores privados, habiendo sido originadas paradójicamente, para controlar el desarrollo urbano por un lado, y para paliar un problema habitacional, por otro.

El tema así presentado se desarrolla en dos capítulos que se proponen abordar desde distintos puntos de vista. Antes de ello, sin embargo, y a los efectos de entender qué tipo de instrumento es la legislación objeto del estudio, se trata de ubicarla dentro del marco del Derecho, así como dentro del conjunto de este tipo de normas respecto de la existencia de otras normas similares sancionadas, analizando a su vez, sus "objetivos" y "contenidos" para introducirse al submercado de la vivienda.



En primer lugar entonces, se intenta caracterizar a los sectores de la oferta y a los consumidores de este fragmento del mercado. Esta etapa responde al convencimiento de que la interpretación del marco político y socioeconómico que forman parte del contexto histórico de la legislación, facilita la comprensión de sus motivaciones. Pero por otra parte, permite evaluar mejor sus implicancias coyunturales y futuras en los distintos órdenes. En el socioeconómico, en cuanto al aporte de viviendas producido, al menos en el segmento de la demanda correspondiente y en la reactivación del mercado general, y en el político/jurídico, en cuanto a la conveniencia de implementación.

Por último, se pretende trabajar con los "rastros" dejados en el tejido urbano del sector de estudio, para demostrar a través de "muestras" la convergencia con la normativa urbanística, la verificación de la significación de su intervención y su relación de el tipo de modalidad inversora. En suma, las transformaciones que en términos ambientales produce.

## LA LEGISLACION DE DESGRAVACION IMPOSITIVA

Esta clase de normas tiene dos niveles de estudio, dado que es a la vez una de las políticas del Estado con respecto a la problemática habitacional, pero también, se convierte en un instrumento de intervención y transformación urbana, en cuanto a sus efectos.

Desde un punto de vista jurídico, la legislación de desgravación impositiva es de tipo "declarativo" y no "prescriptivo", es decir, no exigible judicialmente sino sancionadas para posibilitar que la sociedad o alguno de sus grupos, si así lo desean se plieguen a sus exigencias para la obtención de ciertos beneficios. Por otra parte, no es estrictamente urbanística, porque aunque incida sobre algunas cuestiones edilicias -disponiendo ciertas restricciones en este sentido, en cuanto a servicios básicos que deben complementar las viviendas o localizaciones posibles en la planta urbana- no interviene sobre aquellas variables que hacen al Derecho Urbanístico, es decir, la regulación de las "funciones y usos" que tengan lugar en la ciudad y lo referido a la "propiedad" (2).

La implementación de esta clase de leyes es contemplada en las políticas habitacionales de todos los gobiernos argentinos comprendidos entre el '55 y el '78, es decir, a partir del período de los programas monetarios (3), a los que se suman aquellas provincias que también cuentan con las propias. Las diferencias entre ellas, que se refieren principalmente a los mayores porcentajes establecidos o a los impuestos que se benefician con las exenciones (4), no tienen relación directa con el volumen de lo construido bajo cada uno de sus regímenes. De esta manera, si se comparan por ejemplo los períodos que mayor desgravación proponen con la cantidad de las obras realizadas durante los mismos, se observa un comportamiento diferente: en los años 62/63 no se alteró notoriamente el ritmo de la construcción de los años anteriores (55/65) como sí ocurrió en el ciclo que se extiende desde fines de la década del '60 y principios de la del '70.

Entre las leyes del último período, las que mayor aplicación han tenido en Rosario son la Ley Prov. 6550 de "Construcción de viviendas económicas" de 1969 -que poseía una contemporánea nacional, la 18.511 y su D.R. 8468- y la Ley Nac. 20.628 de "Impuesto a las Ganancias" -sólo sus Art. 109 y



110- cuyo D.R. es el 929, de 1974. La primera, estrictamente destinada a la cuestión habitacional, aún tiene vigencia y la segunda, que es impositiva en general y sólo destinada a ello en particular, ha sido anulada por otra de 1978.

Los objetivos expresos de las mismas, como ya se ha dicho, apuntan claramente a la concreción de nuevas unidades habitacionales "de interés social", es decir, cuyo destino final corresponde a los sectores de menores recursos y con mayor dificultad de acceso a una vivienda -ya sea propia o alquilada- y a su vez, al incentivo a la actividad privada como inversores en esa materia (5). Se plantea así la duda, sobre la que se volverá en el próximo capítulo, de cuál es el concepto de vivienda económica subyacente, dado que ninguna empresa privada construye ese tipo por la escasa o nula capacidad de recuperación del capital invertido.

Para el análisis de los contenidos de las dos leyes, podemos hacer una lectura comparativa en función de algunos puntos que se presentan como estructuradores de las respectivas "letras".

Ambas poseen gran amplitud respecto de los sujetos jurídicos, es decir, los beneficiarios de la franquicia y del destino de las viviendas en cuanto a su régimen de tenencia -venta, alquiler o uso propio- admitiéndose además, bajo ciertas condiciones, la adscripción a planes de crédito oficiales o privados. Las modalidades de exención son bastante generosas, pero varían: la ley provincial realiza deducciones por tipo de impuesto -en algunos casos son porcentajes temporales, en otros son eximiciones totales- siempre que las viviendas posean superficies inferiores a las fijadas por tipo, y la ley nacional fija porcentajes por tipo de vivienda.

Respecto de las características del "producto vivienda", cuya propiedad puede ser tanto individual como colectiva, se puede agregar que se contemplan sólo cuestiones cuantitativas, es decir, superficies máximas por cantidad de ambientes o por cantidad de plantas -para la determinación de si es merecedora de la exención, como en el caso de la ley provincial, o para la determinación del precio de venta, en el otro caso- y categorías constructivas -sólo en el de esta última, que permite establecer se podrá tener desgravación. La 6550 además, rige tanto para obra nueva como para ampliación, siendo más flexible que la otra que, si bien no, incorpora garages y otros servicios complementarios en este régimen. Todo esto, sumado a las omisiones de condiciones mínimas de urbanidad o localizaciones prioritarias, confluyen para demostrar que las viviendas son consideradas simples unidades aisladas, abstractas, lo cual coincide con la visión mayoritaria de los distintos sectores -públicos o privados- que operan sobre esta problemática (6).



## NOTAS

- (1) La categorización de grande o intermemedia presenta una conjunción de variables que superan la simple consideración del tamaño. Ver: Pancho Torrent: "Notas metodológicas para una categorización de centros medianos y pequeños". Cuaderno Curdiur Nº 23. Rosario, 1987.
- (2) El tema se desarrolla más extensamente en:  
Silvina Pontoni: "Consideraciones acerca del Derecho Urbanístico" (trabajo inédito, presentado ante el CIUNR en marzo de 1989), en el Informe del CURDIUR "Incidencia de los mecanismos de gestión pública en Rosario, la legislación de desgravación impositiva en la década del 70" (pág. 35 a 39)
- (3) El tema se desarrolla más extensamente en:  
Silvina Pontoni: "Marco socioeconómico nacional", en el Informe del CURDIUR mencionado (pág. 5 y 6).
- (4) Para acceder a la nómina de leyes:  
Silvina Pontoni: "Ley 6550 y Ley 20628", en el Informe mencionado (pág. 52 y 53).  
Ver Yujnovsky, Oscar: "Claves políticas del problema habitacional argentino (1955/81)". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1982.
- (5) El tema se desarrolló más extensamente en:  
Silvina Pontoni: "Ley 6550 y Ley 20628", en el Informe mencionado (pág. 62 y 63).
- (6) Idem (pág. 55 a 58)



## EL SUBMERCADO DE LA VIVIENDA DE DESGRAVACIÓN

### MARCO SOCIOECONOMICO LOCAL

En esta etapa se intenta detectar a los sectores socioeconómicos rosarinos, a los efectos de circunscribir los actuantes en el submercado de la "vivienda de desgravación". El objetivo es comprender cuál es su composición, cuál su comportamiento, y aproximarnos a la visión que poseen los distintos empresarios respecto del fenómeno, todo lo cual requiere de una cierta perspectiva histórica que trasciende el período de implementación de la legislación.

Para esto, se trabajó simultáneamente en base a fuentes primarias (Censos Municipales y Provinciales, Anuarios Estadísticos) y secundarias (diversos autores locales, generalmente contemporáneos al fenómeno analizado). Se intentó además, a fin de completar esta documentación de base, la instrumentación de una serie de encuestas a empresarios relacionados con la actividad constructora de la ciudad.

Se confeccionó así, una "entrevista tipo" con el objeto de facilitar la sistematización de la información recopilada, a riesgo de reducirla. Lamentablemente, y a pesar de haber seleccionado inicialmente alrededor de diez empresarios -con el criterio de ser quienes más construyeron de acuerdo a las 365 fichas de expedientes de la Ley 20628 que se conservan, únicas localizadas en el Ministerio de Bienestar Social de la Nación- sólo pudieron realizarse algunas.

Si bien no fueron herramientas tan idóneas como se esperaba desde el punto de vista estadístico, tienen un gran valor testimonial incluso, por la cierta subjetividad que ellas plantean por la extracción socioeconómica de los mismos. Pudo arribarse así, a algunas conclusiones con respecto al vuelco de capitales a la construcción, a la ubicación social de la demanda y a la modalidad de la oferta, al valor de la tierra en Rosario y su incidencia en la actividad, a las "sugerencias" que los mismos harían respecto de la legislación, a la influencia de la construcción en el tejido urbano y su relación con la normativa urbanística, etc.

Los investigadores Ossana y Areces caracterizan de manera sencilla la ciudad del 1900: "Rosario se nos presenta, en los umbrales del siglo XX, como una ciudad moderna, de desarrollo capitalista, y que se inserta en el proceso general de desarrollo de la pampa húmeda. Es una ciudad ligada al campo, al comercio, al ferrocarril y al puerto, con marcada mentalidad mercantil, con pocas tradiciones ya que se trata de una ciudad nueva -desvinculada de todo lo colonial- y en donde los nuevos estratos sociales, cada vez más pujantes, están en gran parte formados por extranjeros o sus descendientes, resultado del proceso inmigratorio".

Si queremos evaluar la relevancia que posee cada rama productiva en estas primeras décadas, con el fin de formarnos una idea respecto de los intereses económicos en juego, podemos recurrir a la "cantidad de personas ocupadas" en ella.



A partir entonces, del Tercer Censo Municipal de la ciudad del año 1910 cuando se refiere a las "profesiones" de la población (Ver CUADRO I) vemos que las actividades ferroviarias, comerciales y portuarias son preeminentes y constituyen casi el 40% sobre un total de 63.824 personas ocupadas -en una población estimada de 192.278- no siendo desestimable la actividad manufacturera (13,5%) a pesar de ser incipiente y de girar en gran medida en torno a lo anterior, y sí mínima la producción de materias primas, ya que cubre sólo el 1,9% (1). Lo ferroportuario se considera junto a lo mercantil por entender que aunque este último es el rol productivo predominante, lo es en tanto la ciudad se configura como un punto de intermediación entre sus zonas aledañas y el exterior; por ello todo lo relacionado con el comercio es simplemente su instrumento (2).

Es llamativo además, la incorporación de una categoría -la de "los rentistas"- que al parecer involucraría a quienes se dedican exclusivamente a esa actividad, y les asigna el 1,9% sobre el total de la población activa, que es de 63.824 personas. Esto no es extraño si se analiza también, lo referido a la "edificación", ya que con un pequeño rastreo se obtiene que de un total de 20.915 inmuebles, y de los cuales son viviendas 19.354, sólo 5.305 son viviendas propias (27%). Podemos suponer que el resto es destinado a alquiler entre casas y conventillos, a alquiler (73%), lo cual implica que existía una demanda importante y, a la vez, que la renta inmobiliaria era un "buen negocio" (Ver CUADRO II).

Por otra parte, el Arq. Caballero (3) agrega que el sector mercantil -claramente representado en la Bolsa de Comercio y que, como leeremos a lo largo del trabajo, se mantendrá y adaptará a los distintos momentos históricos de la ciudad- en cuanto a sus modalidades de inversión, también contempla la reinversión de sus excedentes de capital en lo inmobiliario. Esta derivación la explica por las dificultades estructurales del país (4), por el riesgo que implicaba en un principio la Inversión industrial o financiera (5) y quizá, por la posición ideológica de conservación de la prosperidad económica que se había conseguido.

Los datos que poseemos no alcanzan a demostrar si existía algún grupo cuyas ganancias producidas en su actividad principal, hayan sido volcadas en lo inmobiliario, pero tampoco lo descarta. Por el contrario, si 1247 personas son rentistas de profesión y sólo las viviendas alquiladas son el 73% de las ocupadas, a menos que ellos sean propietarios de ellas -lo cual es improbable por la envergadura del porcentaje- existe un amplio margen para suponer que haya un buen número de personas que invierten en inmuebles para renta.

El resultado edilicio de la inversión inmobiliaria varía con respecto a la "demanda", pasando de la construcción de galpones y residencias (en sus variados tipos, propias, conventillos, etc.) a los edificios "de renta" -en altura, y generalmente un único dueño- incrementándose aún más la valorización del suelo. Entre los sectores económicos que requieren inmuebles en alquiler encontramos un amplio espectro: grupos de servicio (domésticos y públicos, de bajos o medianos ingresos), grupos de inmigrantes de escaso tiempo de radicación (ya que los extranjeros superan a los argentinos en cuanto a propiedades - Ver CUADRO III), obreros ferroportuarios, fabriles, transportistas, de la construcción, etc. (algunos de los cuales migraban al campo en ciertas épocas del año, en busca de trabajo mejor remunerado), así como fracciones de ingresos más altos, como profesionales y empleados jerarquizados de todos los rubros (6).

Si avanzamos en el tiempo, luego de la casi paralización del puerto duran-



te los años '40 (7) -y por ende de la disminución de la actividad mercantil general- se consolida el sector manufacturero, a pesar de que existían ya los pilares del mismo, como consecuencia del desarrollo industrial nacional acrecentado a partir de los años '50. Según Caballero, esta modificación -diríamos mejor complejización- de las políticas inversoras provoca en breve tiempo que los mismos alcancen posiciones encumbradas dentro de la sociedad rosarina, debido a que su alta movilidad social tiene que ver con el respeto por la posesión del capital.

Lo demuestra el hecho de que a fines de esa década encontramos en la ciudad gran número de establecimientos fabriles contra los 790 de 1910 -5.898, es decir, 7,5% veces más y los cuales representaban el 93% del total del Departamento Rosario- y cubrían todas las ramas. Las principales eran las metalúrgicas, las de productos alimenticios y bebidas, las relacionadas con la madera y el corcho, las textiles y de confección; le siguen luego las de materiales de construcción y las de máquinas y aparatos eléctricos (Ver CUADRO IV), etc.

Esto coincide, como ya hemos apuntado, con un nuevo modo de vivir dado que se expande el "tipo edilicio compacto en altura", legitimado jurídicamente por el Régimen de la Propiedad Horizontal de 1948 y posteriormente promovido por la legislación de Desgravación Impositiva (8). Comienza así, la sustitución en las áreas consolidadas y de mayor valor de posición, las centrales. Es interesante constatar esto en las Guías Turísticas de la ciudad, las cuales dicen por ejemplo: ..."Las transformaciones que en pocos años ha experimentado la ciudad en lo que respecta a edificación, puede decirse sencillamente que han sido grandiosas. No solamente en la parte propiamente central sino en cualquiera de los barrios, puede verse el enjambre de nuevos edificios, en diversos estilos, de grandes y pequeñas dimensiones. En estos últimos años se han multiplicado los grandes edificios para renta... El turista queda sorprendido al contemplar los suntuosos y grandes edificios que se levantan aquí o allá, los esqueletos de cemento armado para las futuras residencias"... (9).

## LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA EN EL PERIODO

Ya a principios de la década del '70, si analizamos el estado de las principales variables económicas observamos que, sobre el total de los establecimientos de diverso orden, el 60% corresponde al comercio, el 23% a servicios y el 17% a la industria. La relevancia de lo mercantil sigue siendo notoria aunque, desde un punto de vista ocupacional, tanto en este rubro como en el industrial, casi se equiparan y juntos, superan al de servicios, siendo 39%, 40% y 20% respectivamente (Ver CUADRO V).

Nuevamente según Caballero, los grupos económicos pertenecientes a cada una de estas ramas productivas, en su mayor parte, no eran los mismos y lo fundamenta por la dificultad de conversión del capital inmobiliario derivado de la actividad comercial, que mantuvo al margen de lo manufacturero al sector mercantil-rentista rosarino. No obstante, por falta de datos para su comprobación, dejamos esta aseveración planteada como hipótesis.

De todos modos, lo visto hasta el momento en el desarrollo local, nos permite decir que los sectores de capital de Rosario se inscriben dentro de los "tan vapuleados" pequeños y medianos empresarios nacionales (10). Podemos afirmar entonces, que durante los años '60 y '70 existen en la ciudad



muchas empresas o particulares con excedentes para desgravar, y que no se circunscriben solamente al ámbito de lo inmobiliario. A pesar de no ser los beneficiarios principales de la política nacional, es para ellos que estaban dirigidas las exenciones, porque eran quienes pueden generar movimiento en el mercado interno (11).

Si nos remitimos a los expedientes de la Ley 20628 (12), algunos ejemplos de esos empresarios son entre muchos otros: Gilardoni (de los Molinos), Bonicelli, A.España (de Madermat), Amorelli (de Amorelli Sanitarios), etc. Este último caso, se trata de un próspero comerciante en el rubro de los materiales de construcción, quien realizó numerosos edificios junto al Estudio del Arq. Bisellach, con lo cual no sólo conseguía eximirse parcialmente de impuestos y adquirir cierto beneficio, sino también ampliar el mercado de sus productos. Sin embargo, de acuerdo a los datos obtenidos de esas fichas, hubo inversores externos a la ciudad que participaron en cuantiosas obras rosarinas: Oscar de Luise, con domicilio en Capital Federal, figura como titular de edificios construídos por la empresa Siryi, del Gerbo, Azanza.

Por otra parte, los empresarios encuestados acuerdan con lo planteado, y sostienen que todo aquél que tuviera capital para pagar impuestos por sus ganancias invertía en vivienda, dadas las "casi exageradas exenciones" -aunque alguno de ellos considere que podría haberse construído más de "no haber existido tantas restricciones" con respecto a las especificaciones técnicas (13). Consideran que la inversión fue "irresponsable" en muchos casos, lo cual produjo una "distorsión del mercado, construyéndose "mucho y mal", en alusión a que se volcaron capitales provenientes de otros sectores que nada tenían que ver con la construcción, que generaron conflictos como los que veremos al referirnos a los efectos de su implementación.

Como consecuencia de lo visto, observamos que la modalidad de la oferta (14) presenta muchas facetas. Si nos atenemos a las distintas opiniones de los empresarios y las relacionamos con las fichas de expedientes de la Ley 20628, podemos afirmar que conviven constructoras ya montadas -que incluso prosiguieron construyendo luego- con capital propio más inversores, junto a particulares que gestionan grupos de inversores o consorcios, aún para un solo edificio, derivando la concreción de las obras a profesionales -quienes subcontratan por rubros- o bien a alguna empresa constructora. En el caso de la ley 6550, se da también la participación de técnicos constructores y de Maestros Mayores de Obra, sobre todo por su mayor influencia en las viviendas unifamiliares (nuevas o ampliaciones de las existentes).

Los consorcios son numerosos y entre ellos, algunos figuran a nombre de empresas como Czarny y Werbin -fundamentalmente-, Grunseid, Bisellach, Cachero y Kozuch, etc. Entre las constructoras también los ejemplos son incontables, siendo las que más construyeron Camp y Berca, Mastrogiuseppe S.R.L., Bisellach y Asociados, Siryi-Del Gerbo-Azanza, Ulanovsky Hnos., Cachero y Kozuch, Biniam S.R.L., Devi Construcciones, Construcciones Mecano S.R.L., La Rossa y Cía., etc.. Existe entre éstas un caso especial, el de Lanzilotta, quien construyó mucho en ese momento y, en la actualidad, se dedica casi exclusivamente al mercado de locaciones -nos referimos a lo inmobiliario, ya que comercialmente continúa con la Agencia de Loterías Los Dos Chinos.

Se dio también, el caso de inversores que una vez finalizada la obra, vendían a quienes a su vez vendían o alquilaban como propias cada unidad, así como empresas "estafadoras" -muy conocidas según uno de los entrevistados- que luego de recaudar el capital no terminaban el edificio. Los ejem



plos de estos dos casos no se deducen de las fichas los de estos casos no se deducen de las fichas.

Además, y a partir del trabajo de Bauman, vemos que sobre un total de expedientes de obras, los profesionales particulares y los inversionistas -52% y 34% respectivamente- son predominantemente titulares de los expedientes, mientras las empresas constructoras y los consorcios -50% y 34%- son quienes tienen a su cargo la mayor parte de las direcciones de obra. Los casos en que los profesionales efectúan el ciclo completo son minoritarios (15).

Con respecto a los sectores demandantes de vivienda, también hay coincidencia entre los entrevistados. Como ya apuntamos, son sectores medios que las utilizaban como vivienda propia -accediendo a plazos, pagaderos durante la construcción- e inversores medianos y grandes que buscaban desgravar "tanto capital". De ese modo, el Ing. Mastrogioseppe dice que compraban aquello que fuera estrictamente equivalente con el capital que necesitaban desgravar.

En el caso que mencionamos en primer lugar, si analizamos los resultados de una pequeña investigación de Bauman, no podría ser de otro modo. Concluye que un obrero especializado, para adquirir una vivienda de Categoría I (económica) en la periferia, tardaría 72 años para saldar la deuda -sin contar los intereses, etc.- teniendo en cuenta que sobre un sueldo promedio de \$750 afectaría el 25% (16).

Si bien podríamos dar como ciertas estas hipótesis, habría otra posibilidad, bastante engorrosa, para verificarlas: la selección de una muestra -inevitablemente de las fichas de la Ley 20628- para la posterior realización de una encuesta, similar a la elaborada para constatar las unidades desocupadas, la cual se adjunta.

En consecuencia, vemos que este submercado fue recortándose por la confluencia de intereses: una demanda de sectores que tenían un nivel de ingreso que les permitía acceder a las unidades habitacionales, y una necesidad de la oferta de recuperar e incrementar la inversión en plazos relativamente breves, lo cual permitía la prosecución de la cadena productiva.

Esto último sin embargo, no pretende deslindar la responsabilidad -con respecto al destino de las mismas- de quienes crearon las legislaciones, teniendo en cuenta que nos referimos al plano de los objetivos, ya que en los hechos la política habitacional del Estado "intenta" cubrir todos los submercados de vivienda. La crítica está dirigida entonces, a que mientras la demanda real son los sectores ya descriptos, la legislación apunta explícitamente a los grupos sociales de bajos ingresos. Por otra parte, la "ambigüedad" de las leyes -ahora con respecto a todos los beneficiarios, tanto de la demanda como de la oferta- se verifica también, en la consideración de los dos tipos de construcción: vivienda en altura y vivienda individual, a pesar de ser ésta "poco rentable" para los inversores. La casi inexistencia material de desgravación para este último tipo es confirmado en base a la documentación conseguida.

Hay que tener en cuenta sin embargo, una diferencia entre las leyes analizadas. Si bien ambas benefician a los empresarios -en cuanto a que les permite desgravar capital y además, obtener una renta- la 6550 también tiene otros alcances. Al eximir de otros impuestos -Inmobiliario, Sellados, Honorarios, etc.- permite que los inversores en vivienda propia puedan conseguir mayor rédito; eso lo denota la gran cantidad de ampliaciones o construcción de viviendas unifamiliares en la periferia.



Uno de los motivos de esto -quizás el principal- es el valor de la tierra en cuanto a su ubicación relativa dentro de la ciudad, y a las menores posibilidades de construir en ella. Con respecto a los usuarios, los entrevistados desestiman que no pudieron ser adquiridos para los mismos, alegando que, por el contrario, "preferían departamentos".

El valor de la tierra en Rosario -elemento fundamental para la construcción- si bien comenzó a incrementarse desde fines del siglo pasado por su relación con el puerto y las vías de acceso principales (17), también lo fue posteriormente y sobre todo en el período analizado, por la menor o mayor posibilidad de edificar sobre él. Los Ing. Gennaro y Mastrogioseppe sostienen que a pesar de ello fue siempre "barata" comparativamente con otras ciudades y que sólo en ese momento "adquieren su justo valor".

Justamente la aseveración de que Rosario fue la ciudad que mayor volumen de obra por desgravación -al menos comparativamente- tiene, podría deberse según la opinión del Arq. Camp, a "lo económico de la plaza" -en gran parte por los terrenos y por la calidad constructiva- que permite una mejor adaptación de los valores topes propuestos por el gobierno. En principio esto podría aceptarse, aunque este fenómeno no puede ser resultado de una sola condicionante. Otra de las hipótesis que intenta explicar esto es la del Ing. Gennaro, quien coincide con la Arq. Bauman, y según la cual existió un grupo de empresarios que lo promovieron -se refiere a los que formaron la Asociación Empresaria de la Vivienda a principios del '70, quienes bregaban por la actualización de la desgravación anterior- pero, quedaría aún sin respuesta el por qué lo hicieron. Parece más viable e interesante la primera de ellas.

Existen además otras cuestiones, de gran dificultad para ser comprobados fehacientemente, que dan pie a investigaciones relacionadas con los alquileres y los inmuebles desocupados. Estas, serían consecuencias del fenómeno, ya que la gran oferta de departamentos -es decir, la ampliación del mercado inmobiliario- determinó por un lado, gran competencia de alquileres, siendo estos hasta hoy, muy inferiores a los de otras ciudades como Buenos Aires y Córdoba, y por otro, una saturación del submercado por lo cual, existirían numerosa cantidad de departamentos desocupados.

En relación a esto, los empresarios entrevistados tienen opiniones contrarias, aunque coincidentes entre sí ya que sostienen que no es cierta la existencia de "tantas" unidades inhabitadas, por "simples cuestiones pragmáticas" -que los propietarios seguirían invirtiendo sin ganancias, ampliándose el costo por sumar al de construcción, el de mantenimiento (impuestos, etc.). Sin embargo, esto no es así en el caso, por ejemplo, de edificios que no posean certificados finales de obra, por lo cual no pagarían esos gravámenes. De todos modos, esta investigación implicaría la realización de un Censo o bien de una encuesta en base a una muestra significativa de este tipo de inmuebles, (18) la cual no puede llevarse a cabo por no contar con los datos iniciales.

No obstante, la búsqueda referida al tema de los alquileres y la disminución de valor de mercado en relación a otras ciudades importantes, como consecuencia de la desgravación, sí se inició. La afirmación se consideró lo suficientemente relevante como para desarrollar una pequeña investigación, cuyos resultados fueron negativos, por un lado, pero válidos en tanto permitió desmitificar uno de los supuestos circulantes.

Para ello se realizó una búsqueda a través de los avisos clasificados de dos diarios muy importantes como son "LA NACION" para el caso de Buenos Aires y "LA CAPITAL" para Rosario, con el objetivo de producir



una primera tendencia comparativa.

El marco temporal de la misma abarca desde los años '50 -por coincidir con la institucionalización de la Ley de Propiedad Horizontal- hasta mediados de los '70 -por considerar un momento de gran volumen de obra en general y de "desgravación" en particular. Se definieron cortes cada 5 años y se analizaron los primeros días de los meses de enero, julio y diciembre de cada año.

Con respecto a la recopilación de material, se apuntó información referida a la localización de los inmuebles -para relacionar zonas de condiciones similares, en especial dada la complejidad de Buenos Aires- al número de ambientes y/o dormitorios, al precio, y a algunas observaciones que pudiesen complementar los anteriores.

Sin embargo, no se llegó hasta el límite inicialmente planteado debido a verificar con anterioridad que la hipótesis era falsa. Vemos así que durante 1960, dado que en 1950 y en 1955 los datos son escasos e imprecisos -es decir, la oferta era reducida- como para establecer una tendencia significativa y que éste es un momento anterior al que nos interesa, ya existe una brecha entre los precios de las unidades locativas de edificios en altura de ambas ciudades.

Por ejemplo, los departamentos de 1 dormitorio se alquilan en Rosario a \$3.500 y en la Capital Federal a \$8.000, los de dos dormitorios a \$10.000 y \$6.000 respectivamente, y los de tres a \$11.000 y a \$13.500. Los precios son promedios, y es importante aclarar que las diferencias son mayores en las cifras parciales.

De todos modos, los resultados obtenidos pueden indicar algunas otras cuestiones, ya que surge la pregunta acerca de cuál es el motivo de esta relación. Posiblemente, la respuesta tiene que ver con el valor de la tierra y más recientemente con la eximición del pago de ciertos impuestos por parte de los inquilinos en la ciudad de Buenos Aires. Si bien se iniciaron algunos intentos en la primera dirección, la dificultad por sistematizar la información definió el abandono del mismo.

Finalmente, es interesante conocer la visión de los empresarios con respecto al fenómeno en lo físico y en lo económico, así como su interés acerca de una nueva desgravación. A pesar de ser esto muy parcial, hay que tener en cuenta que ellos son quienes "materializaron las leyes", quienes adecuaron los proyectos a las especificaciones de estas y de la normativa urbana vigente -Código Urbano y Reglamento de Edificación del Plan Regulador de 1968.

En este sentido, si recordamos lo dicho anteriormente acerca del proceso de sustitución que se produce desde años atrás sobre las áreas consolidadas del hecho urbano, podemos decir que se acentúa a partir del fenómeno de la desgravación, dando como resultado un deterioro pronunciado e indiscriminado del tejido -con respecto a la homogeneidad de los años '30 y '40- no sólo "paisajísticamente" sino, en la calidad de apropiación del espacio urbano.

Sin embargo, sólo uno de ellos tiene una "visión negativa" -refiriéndose a la calidad constructiva particularmente- adjudicándolo a la diversidad de inversores resultante de las beneficiosas exenciones, en gran parte por la no pertenencia de los mismos a la actividad. Por el contrario, los demás consideran que hubo una buena adaptación al Código Urbano, siendo éste el que realmente tiene facultad para plantear una "idea de ciudad".



Ahora, respecto a lo estrictamente económico, si bien las opiniones de los empresarios concuerdan en que teóricamente la legislación de desgravación es un promotor de la inversión hacia áreas o problemáticas prioritarias de la sociedad, creen que "es necesario tener en cuenta para su correcta implementación, ciertos aspectos que siempre se confundieron":

- que se considere que quienes disponen del capital, lo orientan hacia algo rentable;
- que los porcentajes de desgravación sean manejados de manera que no produzcan una "rentabilidad exagerada para evitar distorsiones del mercado";
- que se tenga en cuenta cuál es la "demanda conveniente" para los inversores, evitando las trabas impuestas por las "incoherencias" internas de las leyes (lo referido a las viviendas unifamiliares y a las restricciones en la calidad del construído);
- que es "el Estado quien tiene que hacerse cargo de los sectores de menores ingresos, no los agentes privados, al menos dentro del marco capitalista".

Las opiniones a las cuales aludimos pertenecen a pequeños o medianos constructores, es decir, aquellos que se dedican exclusivamente al mercado privado de vivienda y por esa razón, son "comprensibles". Pero, algunas de estas observaciones no serían probablemente iguales dados otros intereses. Por ejemplo, una gran empresa, de elevado y diversificado volumen de obra -en vivienda pública u obras de infraestructura- no lo ve así como lo confirma un informe de 1974 (19), debido a que necesitan mantener sus equipos y maquinarias en permanente actividad, por su tipo de organización. La demanda de "menores ingresos", es decir de interés social, es casi una demanda más, un submercado que se agrega. Y si tomamos el caso de los inversores "extra-construcción" estos puntos tampoco tendrían eco, ya que invertirían para reducir impuestos y obtener ganancias eventualmente, por lo cual también sería indistinto quien es el destinatario de esa unidad así como les preocuparía si la desgravación fuese menor.

A nuestro modo de ver, sería deseable que la construcción de viviendas fuese planificada y no "inflada" ficticiamente en determinados momentos, para evitarse saturaciones de algunas demandas y no de otras. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la desgravación en sí misma no es un instrumento promotor si no existen otras condiciones, como una cierta estabilidad que garantice que lo invertido se recupera. Hoy sería extraño que capitales de otras ramas se interesen por la construcción si quizás una empresa constructora en funcionamiento, del tipo de las que subsisten en Rosario. A pesar de ello, existe actualmente un proyecto de ley provincial que es promovida justamente por un grupo de "pequeños" y no tradicionales empresarios de la ciudad, nucleados en la recientemente formada -un año atrás- Cámara de Empresarios de la Industria de la Construcción y que, como vemos, tampoco forma parte de una planificación global de vivienda, ni siquiera a escala provincial.

Por último, para cerrar esta fase de trabajo que intenta caracterizar la oferta y el consumo del submercado de la "desgravación" en Rosario, restaría analizar la ACCION FINANCIERA en el mismo. Así, si tenemos en cuenta que las relaciones de poder que se refieren al sector privado de la construcción, están constituídos por una suma de factores -la derivación de capitales hacia la actividad, la intervención financiera, etc.- como aclaramos cuando desarrollamos los presupuestos teóricos del tema Vivienda, podemos decir que la actuación de los bancos y su entorno -la suma de compañías de seguro, empresas de materiales de construcción, los comer-



cientes inmobiliarios- también existió en el proceso rosarino, y se dió a través de la implementación de créditos hipotecarios, principalmente.

Estos estaban contemplados en las leyes, y podían ser tanto oficiales como privados y para vivienda propia. Sin embargo, a la luz de los expedientes en nuestro poder, sólo en algunos existe constancia de haber contado con esa ayuda y provenían del Banco Hipotecario Nacional. A pesar que Bauman afirma que la participación de créditos fue muy importante -siendo estos, directos para la construcción o indirectos-, el Arq. Camp plantea lo contrario. Los demás entrevistados acuerdan en que se trataban sólo de préstamos otorgados por la banca oficial, y que eran créditos en general directos a los usuarios; pero no existen constancias de los mismos. Sería muy posible que hubiesen sido frecuentes los que Bauman denomina indirectos, los cuales serían otorgados a los usuarios, sin necesidad de fundamentar el objetivo, por parte de la banca privada.



CUADRO I

| ACTIVIDAD             | Nº PERS. | %     |
|-----------------------|----------|-------|
| Ferrocarril           | 8.996    | 14.1  |
| Fábricas              | 8.546    | 13.5  |
| Comercio              | 8.327    | 13.0  |
| Puerto                | 6.751    | 10.6  |
| Tareas de srv . dom.  | 6.540    | 10.2  |
| Edificación           | 5.321    | 8.4   |
| Administr. pública    | 3.586    | 5.7   |
| Transporte            | 3.394    | 5.3   |
| Profesiones liberales | 3.076    | 4.9   |
| Rentistas             | 1.247    | 1.9   |
| Productor mat. prima  | 1.247    | 1.9   |
| Otros                 | 6.793    | 10.5  |
| Total                 | 63.824   | 100.0 |

Nota: La cantidad de establecimientos fabriles es de 790, siendo sólo cuatro de ellos de mayor envergadura (más de 200 empleados).

FUENTE: Cuadro confeccionado en base al Tercer Censo Municipal de Rosario. Año 1910.

CUADRO II

| INMUEBLES ROSARIO         | CANTIDAD |
|---------------------------|----------|
| Total de inmuebles        | 20.915   |
| Inmuebles en construcción | 473      |
| Inmuebles desocupados     | 784      |
| Locales comerciales       | 304      |
| Subtotal                  | 1.571    |
| Viviendas ocupadas        | 19.354 * |
| Viviendas propias         | 5.305    |
| Viviendas alquiladas      | 14.049 * |
| Conventillos              | 2.006    |
| No conventillos           | 12.043 * |

Nota: Los números tildados son deducciones del resto; las viviendas desocupadas lo son, en muchos de los casos, por los traslados de sus ocupantes al campo en cierta época del año (coincidente con la realización del Censo respectivo).

FUENTE: Idem anterior.



CUADRO III

| NAC/AÑO     | 1906   | 1910  | TOTALES |
|-------------|--------|-------|---------|
| Extranjeros | 6.677  | 6.008 | 12.685  |
| Argentinos  | 10.839 | 7.654 | 18.493  |

Nota: el cuadro plantea la diferencia de nacionalidades de los propietarios de vivienda en Rosario, según el II y III Censos Municipales.

FUENTE: Idem anterior.

CUADRO IV

| TIPO DE ESTABLEC.                       | CANT. | TIPO DE ESTABLEC.  | CANT. |
|-----------------------------------------|-------|--------------------|-------|
| Metalúrgicos                            | 1.617 | Cuero y derivados  | 227   |
| Prod. alim. y bebidas                   | 898   | Químicas           | 155   |
| Madera y corcho                         | 882   | Gráficas           | 151   |
| Textiles y confección                   | 858   | Papel y derivados  | 49    |
| Vidrio, cerámica y mat. de construcción | 414   | Caucho y derivados | 43    |
| Aparatos y máq. eléct.                  | 275   | Tabaco             | 5     |
|                                         |       | Varias             | 327   |

FUENTE: Cuadro confeccionado en base al Censo "La Industria en la Prov. de Santa Fe". Ministerio de Hacienda y Economía e Industria de la Provincia. Año 1959.

CUADRO V

| INDUSTRIA |        | COMERCIO  |        | SERVICIO  |        |
|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| Establec. | Pers.  | Establec. | Pers.  | Establec. | Pers.  |
| 5.087     | 49.462 | 17.996    | 48.176 | 6.968     | 24.810 |

FUENTE: Cuadro confeccionado en base al Censo "Principales variables económicas por Departamento y por Comuna". Año 1985 (aunque los datos mencionados corresponden al años 1974). Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.



# CUADRO VI

| AÑO   | PERM.  | EDIF. |
|-------|--------|-------|
| 1946  | 1.711  | 24    |
| 1947  | 1.762  | 24    |
| 1948  | 2.800  | 21    |
| 1948  | 4.476  | 22    |
| 1950  | 5.328  | 23    |
| 1951  | 4.632  | 21    |
| 1952  | 4.560  | 30    |
| 1953  | 5.617  | 11    |
| 1954  | 5.588  | 10    |
| 1955  | 5.831  | 27    |
| 1956  | 5.024  | 49    |
| TOTAL | 47.359 | 262   |

Nota: los permisos son de obra nueva y los edificios computados poseen 3 o más plantas.

FUENTE: Cuadro confeccionado en base al Anuario Estadístico de la Ciudad de Rosario/Años 1954-55 y al Boletín Estadístico de Rosario/Año 1956, editados por la Dirección General de Estadísticas de la misma ciudad.

## MODELOS DE FICHAS

### Ficha de recopilación información Tema alquileres

| CIUDAD<br>DIARIO | AÑO       |     | Nº     |       |
|------------------|-----------|-----|--------|-------|
|                  | MES       |     | TIPO   |       |
| Localización     | Ambientes |     | Precio | Obsr. |
|                  | dorm      | tot |        |       |
|                  |           |     |        |       |

### Fichas comparativas (área central)

| FECHA   | CIUDAD | CIUDAD |
|---------|--------|--------|
| Cant.   | Precio | Precio |
| 1 dorm. |        |        |
| 2 dorm. |        |        |
| 3 dorm. |        |        |
| más     |        |        |

Nota: se deben aclarar tipos de \$

### Ficha de recopilación información Tema valor de la tierra

| CIUDAD       | AÑO        | Ficha  |
|--------------|------------|--------|
| DIARIO       | MES        | Nº     |
| Localización | Superficie | Precio |
|              |            |        |



ENCUESTA Nº 1

Entrevista a:

Fecha:

-----

- 1- ¿Quiénes eran los directores de la Institución en el arco de tiempo que va del 1969 al 1975?
- 2- ¿Cuál es su opinión con respecto a las leyes de desgravación en general? ¿Considera que es un instrumento promotor por sí mismo, y por qué?
- 3- Con respecto a las leyes del período que me interesa, ¿cuál era el motivo por el cual había capitales para desgravar en Rosario? ¿Por qué se invirtieron los excedentes de capital en la construcción?
- 4- Artículos de la época mencionan un alza en el valor de la tierra urbana y en los costos de construcción. ¿Cuál era el motivo?
- 5- Con respecto a la empresa constructora:  
¿Tenían a su cargo el proyecto y la ejecución, o subcontractaban? ¿La mano de obra era personal permanente?  
¿A qué se debía el cambio de razón social de algunas empresas en cortos lapsos de tiempo?
- 6- En las leyes se brinda la posibilidad de incorporarse a planes oficiales y privados de financiación. ¿Recuerda alguno en especial?
- 7- ¿Quiénes compraban, alquilaban o vendían? ¿Cuál era su origen o ubicación social?
- 8- ¿Considera que fue un buen instrumento para cumplir con el objetivo de contribuir a solucionar el déficit habitacional? ¿Piensa que si bien no lo haya resuelto mayormente, pudieron incidir en el mercado de alquileres general, por ejemplo?
- 9- ¿Piensa que es real la existencia de inmuebles construídos bajo este régimen, actualmente desocupados? ¿Por qué?
- 10- ¿Qué consecuencias físicas determinaron para la ciudad? ¿En sentido negativo o positivo?
- 11- Si las leyes contemplaban la vivienda unifamiliar también, ¿cree que tuvo en ella la misma influencia que en la vivienda colectiva en altura? Y si no es así, ¿por qué?



12- ¿Considera que podría implementarse nuevamente un ley de desgravación?

13- ¿Se le ocurre alguna modificación o bien, algún otro mecanismo para cumplir el mismo objetivo?

14- ¿Qué material de consulta podría encontrar aquí? ¿Qué otra persona cree que podría contestar esta entrevista?

## ENCUESTA Nº 2

Edificio:

Empresa constructora:

Ley:

Fecha entrevista:

---

1- ¿Cuántos departamentos hay?

2- ¿Cuántos son los pertenecientes a la empresa o propietario original?

3- ¿Cuántos hay desocupados? ¿A quién pertenecen?

4- ¿Cuántos hay alquilados?

5- ¿Cómo caracterizaría a los propietarios en cuanto sector social o actividades que realizan?

6- ¿Y a los inquilinos?

7- En el caso de haber sido construido por un consorcio, ¿se mantiene aún?



## NOTAS

- (1) El número de los establecimientos manufactureros era pequeño (790) y los mismos no de gran envergadura; solo 4 de ellos contaban con más de 200 empleados; la Refinería, la de "cigarros", una de confecciones y otra de Agua Corriente. El resto eran de alimentos y bebidas y de materiales de construcción, otras eran curtiembres, metalúrgicas, gráficas, etc.
- (2) Areces, N. y Ossana, E.: "Historias de ciudades. Rosario (I)". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1984. Ver pág. 13 y 15.  
Martínez de San Vicente, Isabel: "La formación de la estructura colectiva de Rosario". Cuaderno del CURDIUR Nº 7. Rosario, 1987. Ver puntos 1.2.1 y II.1.1.
- (3) Caballero Adrián: "Rosario, propuesta para un reconocimiento de su estructura económica, social y urbana". SUMMA Nº 28. Buenos Aires, 1970. Ver pág. 23.
- (4) Como consecuencia de cuestiones como la Primera Guerra Mundial y la depresión del '30, que determinan en el orden interno, una transformación del rol productivo regional. Ver:  
Martínez de San Vicente, I.: op. cit., punto III.1.1.
- (5) En los entornos de la década del '30, cuando hablamos de "lo industrial" nos referimos a la actividad manufacturera derivada de la producción primaria (agro y ganado), y de "lo financiero" tanto a lo usurario como a los créditos otorgados a través de sociedades organizadas. Ya a partir de los '50, "lo industrial" se refiere también a la industria liviana.
- (6) Caballero, A.: op. cit.  
Areces, Nidia y otro: op. cit. pág. 14.  
Ver CUADRO I.
- (7) Estas circunstancias son varias y casi en su totalidad externas a la ciudad. Entre ellas se puede citar, por ejemplo: la desinversión en las instalaciones portuarias por problemas de concesión, la centralización del mercado de ultramar en el puerto de Buenos Aires la caída del mercado internacional de la producción agrícola, la paulatina autosuficiencia de los núcleos urbanos ubicados en las cercanías de Rosario, etc. En el orden específico de la inversión inmobiliaria, fue muy importante el congelamiento de alquileres.
- (8) La Ley de Propiedad Horizontal generó un nuevo tipo de propiedad, es decir, la propiedad compartida o colectiva, que posibilitó por ejemplo, que los inquilinos pudieran comprar en forma ventajosa sus viviendas. Legitimó e incentivó la construcción del tipo edilicio compacto en la altura, y fomentó entre otras cosas, la aparición de sociedades comerciales o consorcios anónimos en reemplazo de los usuarios y profesionales individuales.
- (9) Viñas París, Rafael: "Guía turística de Rosario Año 1962", pág. 127 a 131. Citado por Martínez de San Vicente.



- (10) Vapuleados sobre todo en el período de Onganía, porque fueron los "pequeños y medianos productores" agropecuarios y empresarios de capital nacional quienes, junto a los sectores asalariados, absorbieron el esfuerzo requerido para la "eficientización" del aparato productivo y para "cerrar las cuentas" del gasto público. Ver:  
Silvina Pontoni: "Marco socioeconómico nacional", en el Informe mencionado en NOTAS a la Presentación, (pág. 6 y 7).
- (11) Para una mejor comprensión del rol que las políticas impositiva o de vivienda cumplían en los gobiernos nacionales del período (Onganía y Perón), así como del estado de la cuestión habitacional a nivel país, ver:  
Silvina Pontoni: "Marco socioeconómico nacional", op. cit. (pág. 5 a 12).
- (12) Salvo algunas acotaciones puntuales, se trabaja sobre esta ley dado que contamos con muy pocos expedientes de la 6550.
- (13) Se iniciaron contactos con las tres asociaciones empresarias más representativas de la ciudad -Cámara Argentina de la Construcción, Asociación de Empresarios de la Vivienda, Cámara de Empresarios de la Industria de la Construcción- así como con los empresarios que más construyeron en ese momento -Arq. Camp, Ing. Mastrogioiuseppe, Arq. Bisellach, Ing. Ulanovsky, Arq. Czarny, Ing. Cachero, Ing. Siryi, etc.
- (14) Para una mejor comprensión de las implicancias de estos dos polos del mercado, ver:  
Silvina Pontoni: "Presupuestos teóricos respecto del tema Vivienda", en el informe del CURDIUR mencionado (pág. 15 a 17).
- (15) Bauman, Susana: "Rosario, cómo producir sin crear. Historia de una década infame de la arquitectura rosarina (70-80)" en Revista del Taller Nº 7. Rosario, 1983.
- (16) Valor de venta viv. Cate. I en periferia = \$ 3.422.000 en superficie promedio de 68.44 m.  
Sueldo promedio diario obrero especializado = \$ 750 Ley 18.188 del año 1976.  
Datos obtenidos en "Revista Vivienda 169/76" por Bauman, D.: op. cit. (pág. 23).
- (17) Caballero, Adrián: op. cit.
- (18) Ver modelo de encuesta posible en pág.
- (19) Se refiere al Informe realizado por la Sociedad Central de Arquitectos de Buenos Aires en 1974.  
S.A.C.: "Conceptos fundamentales y bases para una política de desarrollo urbano y vivienda", en Revista S.A.C. Nº 71. Buenos Aires, 1974.



## EFFECTOS DE SU IMPLEMENTACION

### MARCO ESPACIAL DE LA INTERVENCION RELACION CON EL TIPO DE INVERSION

A partir de la localización de las viviendas construidas bajo el régimen de la Ley 20628 (1) puede leerse claramente la preferencia de los inversores por los sectores de mayor valor de la tierra. Según la Arq. Bauman, si hacemos una sectorización en función de lo que denomina MICROCENTRO (entre Bvrd. Oroño y Av. Pellegrini), CENTRO (entre Av. Francia y Bvrd. 27 de febrero) y PERIFERIA (resto de la ciudad), obtenemos que "de las 365 construcciones verificadas, 198 corresponden a la primera, 119 a la segunda y sólo 48 a la última" -aunque ella dice 43 porque trabaja sólo con vivienda colectiva-; es decir, el 54.2%, el 32.7% y el 13.1%, respectivamente. Las únicas fichas de viviendas unifamiliares que pudo recuperarse se ubican, ya sea de manera aislada o por grupo de unidades, no casualmente, en sectores periféricos (VER CUADRO I) (2).

Si incluso relacionamos esto con la superficie de cada área urbana, la concentración se torna más desmesurada aún, ya que el 50% aproximadamente de lo construido pertenece sólo al 3.3% del total de la superficie de la ciudad (3).

Por otra parte, una variable a tener en cuenta también, es la localización de la vivienda colectiva de acuerdo a su categoría. Según Bauman, la tendencia indica que la Cat. II (común) triplica a la otra en el sector del microcentro, se equipara casi en el centro -aunque es algo mayor la "económica"- y se revierte en la periferia (4).

Esto no se debe simplemente a una mayor o menor distancia del área central, sino concretamente al valor del suelo urbano sobre el que se asienta, como ya adelantamos. Es interesante detenerse así, en la aparente contradicción dada por el hecho de que una construcción de vivienda económica se localice justamente en la zona más cara de la ciudad (5).

Esta contradicción no es tal. Lo demuestra el que las viviendas unifamiliares -en las que el peso del valor del terreno es muy importante- están muy alejadas (6), y que la vivienda colectiva, que es quien protagoniza el fenómeno, presenta la ventaja de posibilitar la construcción en altura dentro del mismo predio, contando además con una provisión de servicios completa por su ubicación. No obstante, esto no bastaría para explicar la cuestión de las "categorías", ya que podría implicar contrariamente, una indiferencia al respecto.

Creemos que aquí interviene otro aspecto, que se refiere a los intereses de los inversores, y que Bauman evalúa en otro punto de su trabajo (6). Mientras los pequeños inversores prefieren la zona del "centro", construyendo mayor cantidad de vivienda "económica" (cat. I) -lo cual no quiere decir que se dediquen sólo a estas-, los grandes inversores priorizan la zona del microcentro y en especial las viviendas "comunes" (cat. II). Esto, que no es taxativo, lo explica por las siguientes razones, que consideramos válidas aunque no queda claro cómo demuestra - a pesar de ser probable- que se trata de pequeños y grandes inversores; sería más prudente hablar



de inversiones de menor y mayor envergadura.

Para el primer caso, con menor inversión -edificios de poca altura, sin ascensor, y con terrenos de menor valor que en el microcentro pero, próximos a él- y mayores porcentajes de desgravación (80%), se podía producir no sólo una cierta rentabilidad sino, una buena capitalización. Para el segundo caso en cambio, la posibilidad de construir una gran cantidad de unidades -dado incluso por los altos "índices edilicios"- permitía reducir ese alto valor de la tierra y al mismo tiempo, elevar el valor de venta de las unidades por su mayor calidad, en relación a la otra categoría.

Es de hacer notar que según una aseveración del Ing. Mastrogioiuseppe durante la entrevista ya citada, en ese momento el valor de la tierra del microcentro aumentó algo, por esa misma posibilidad que mencionamos, alcanzando a ser el 10% de lo construido sobre ella, no llegando en la actualidad ni al 1%. Generalmente sin embargo, se abonaba con una o varias unidades del mismo edificio, a convenir.

No es casual en consecuencia, que casi la totalidad de la intervención se realice en las secciones catastrales de índices edilicios más elevados, como con la 1ª -que coincide con el microcentro-, la 2ª -con el sector sur de lo que denominamos centro- y las zonas 8ª y 9ª adyacentes al microcentro -con el sector oriental del centro. No debe olvidarse sin embargo, la variación de estos "índices" según determinadas calles o avenidas (VER CUADRO II).

Estos coeficientes, que relacionan la superficie total de lo edificado con la superficie del terreno, definen cantidades abstractas que fijan máximos y mínimos que inciden en el volumen y las alturas del agregado edilicio -siempre de manera aislada, es decir edificio por edificio- a lo cual se suma la implementación de "retiros" de la línea de edificación para permitir la mayor incorporación de plantas, y la determinación de alturas máximas y mínimas, con lo cual se fragmenta aún más la fachada urbana.

Podríamos dar algunos ejemplos de esto. Cada sección catastral no es homogénea en sí misma, dado que se subdividen por distritos. De esta manera, para la sección 1ª los índices máximos equivalen a 7, no así los mínimos (4.5 - 3 - 2.25), lo cual significa que sin importar la superficie del terreno -e independientemente de qué haya al lado- para un predio de 200 m<sup>2</sup> se puede construir, ya que no existen restricciones con respecto a la ocupación de la planta baja (salvo patios mínimos y centro de manzana), desde 900 m<sup>2</sup>, hasta 1400 m<sup>2</sup>, es decir, desde 6 pisos -para 4.5- hasta 9 pisos. Como vemos, no puede prescindirse de ascensor.

Para las secciones 2ª, 8ª y 9ª estos índices son algo inferiores, a excepción de ciertas arterias, lo cual delata la concepción según la cual la ciudad alta y densa del centro va descendiendo a medida que se aleja del mismo.

Si bien podríamos coleccionar ejemplos concretos, queda para una etapa posterior ya que lo enunciado basta para ilustrar de qué modo incidieron estos dos instrumentos jurídicos: la legislación de desgravación y el Código Urbano de la ciudad.



## APROXIMACIONES A LA CUANTIFICACION DEL FENOMENO

Para "cuantificar lo edificado", es decir, para corroborar la influencia relevante de esta legislación en el proceso de construcción general del área central, se realizan varias investigaciones que tratan de salvar el hecho de no contar con la cantidad total de los edificios concretados bajo los regímenes de exención del período, remitiéndose sólo a los existentes de la Ley 20628, rescatados por la Arq. Bauman en 1982.

Así, en primer lugar sabemos que durante el período de 1946 a 1956 se concedieron tan sólo 262 permisos para la construcción de vivienda colectiva -de más de dos plantas de altura- mientras en el término de poco más de dos años -1973/75- se otorgaron 360 únicamente por desgravación y teniendo en cuenta que son datos aportados por los "pocos" expedientes mencionados. (Ver CUADRO IV).

Lamentablemente, no es posible utilizar datos más recientes para una comparación, ya que los del año 1956 son los últimos de estas características archivados por la Dirección General de Estadísticas de la ciudad de Rosario y por todas las bibliotecas de la misma. Los referidos a la década del '60 no fueron editados -ni se conserva siquiera la información de base en el Archivo de Obras Particulares de la Municipalidad- y los de la década del '70 sólo trabajan con los totales de superficie construída en la ciudad. Por otra parte, somos concientes de lo relativo de esta comparación porque, al no contar con el total de los edificados sin desgravación, no tenemos elementos de juicio para asegurar que el incremento en la construcción no tuvo sus orígenes en otras causas.

Si nos circunscribimos a lo construído por varios empresarios en el lapso de tiempo que va de 1965 a 1985 puede decirse que aproximadamente el 50% de lo hecho entre 1973/78 está realizado por desgravación (evidentemente debe ser algo más). Además, si bien es mayor la incidencia de éste, también es importante para el ciclo de 20 años de la muestra.

La muestra se realiza a partir de los expedientes de la SEDUV correspondientes a la Ley Nac. 20628. Se escogen algunas empresas con el criterio de tener en cuenta sólo aquéllas que contasen con más de tres edificios construídos. A través de ellas se ingresó posteriormente a una Base de Datos del CURDIUR a fin de disponer del total de viviendas colectivas en altura, base que presenta todos los expedientes de obra existentes en el Archivo de Obras Particulares de la Municipalidad de la sección catastral 1ª -que presenta la mayor implementación- del período 1965/1985, y cuenta con los datos de ubicación, tipo de edificación, año de presentación, constructor y propietario. Luego de localizar en estas nóminas lo que nos interesa, se procede a confeccionar un Cuadro en base a dos períodos: el de la legislación en sí misma (1974/78) y el de la muestra (1965/1985).

Existe una tercer búsqueda desarrollada en un sector de la ciudad adyacente al anterior -comprende el área oriental de la sección octava- que se instrumenta a través de fuentes y técnicas diferentes. Se realiza así el relevamiento edilicio actual de una muestra significativa de manzanas (más del 30%), ubicando lote a lote los edificios de propiedad horizontal de más de una "planta alta" -incluyendo los de "una planta alta" más notorias- y paralelamente, los construídos por desgravación de los cuales tenemos conocimiento.

Se concluye con esto, que sólo el 10% está construído bajo este régimen. Sin embargo, si se analiza detalladamente, vemos que su incidencia es



muy superior en los de mayor altura -que son justamente mayoritarios en la sección- llegando a un 21% en el caso de los que tienen cuatro plantas -con ascensor- y a un 11% en los de tres a cuatro pisos (Ver PLANO pág. 40). Estos resultados, puestos en relación además con la investigación anterior referida a la sección 1ª, corroboran la preferencia de los inversores por los de mayor valor del suelo urbano, y a su vez, por el mayor aprovechamiento del mismo.

#### MODALIDAD DE APROPIACION DEL ESPACIO URBANO VINCULACION CON LA NORMATIVA URBANISTICA

En este apartado, se intenta retomar aquello de que se construyó mucho y "mal" enunciado en páginas precedentes, tratando de verificar e ilustrar con algunos casos, el proceso de deterioro del patrimonio edilicio de las áreas más consolidadas de la ciudad. Proceso que como también ya dijimos, fue acentuado por el acelerado ritmo de "sustitución y completamiento" del tejido durante los años de mayor auge de la legislación de desgravación impositiva.

Si bien el Arq. Camp, al decir que se construyó "mal" se refiere especialmente a la mala calidad constructiva, nos parece impensable reducir la calidad habitacional a cuestiones de distribución e higiene del espacio interior, o a nivel de terminaciones. El concepto de hábitat o vivienda incluye eso, y lo trasciende, incorpora aspectos que tienen que ver con el modo de implantación en el lote y el modo de relacionarse con los demás edificios, la dotación de servicios de infraestructura y equipamiento, etc.

Muchas de estas cuestiones, y especialmente aquellas que tienen que ver con una perspectiva urbana, no fueron tenidos en cuenta o no primaron en los proyectos. Sin embargo, es necesario reconocer que a ello contribuyó la normativa urbanística de la ciudad, que dió el marco que los sectores empresarios o profesionales de la construcción requerían. Así, el Código Urbano "define claramente el rol del centro y el de la periferia y les adjudica valores contrapuestos -centro urbano como núcleo de servicios para la ciudad, del cual se erradica toda actividad o uso del suelo que no sea el terciario o la vivienda de alta densidad, tendiendo a la sustitución del patrimonio tipológico, etc.- pero también, define los roles de la actividad privada y de la obra pública -la primera como verdadero motor de la ciudad, y la segunda, como esencialmente reordenadora. Se convierte así, en estímulo de los mecanismos de transformación urbana que pretende controlar al 'aceptar' las reglas de juego especulativas" (7).

Para la verificación de la relación que se establece con el proceso de construcción del "tejido" de la ciudad es necesario contar con una localización de los inmuebles analizados sobre una plancheta catastral en primer lugar, para luego profundizar la escala de análisis, seleccionando manzanas en particular.

Este registro permite confirmar la construcción o no de las obras que constan en ficha, calibrar la magnitud de la intervención, y la existencia o no de localizaciones particulares en algunas áreas, las recurrencias tipológicas, etc.

Resulta interesante en este sentido, insertar estos edificios en una plan-



cheta catastral que presente además, la información del resto de la edificación en altura, al día de hoy. Pero como ya habíamos mencionado, las comparaciones a realizar en estas condiciones cuenta con dos limitaciones como son, lo incompleto de la muestra de obras construídas por desgravación -al menos, el desconocimiento del porcentaje que esta tiene sobre la totalidad de las obras de este tipo- y la indeterminación del patrimonio edilicio en altura actual, en el sentido de no discriminar los momentos de construcción (8).

El proceso desarrollado entonces, fue realizado de la siguiente manera:

- a) En primer lugar, se delimitaron muestras en la sección 1ª (completa), en parte de la 8ª (sector oriental). De acuerdo a lo enunciado en el Informe de marzo, estas son las áreas en las cuales se concentró casi con exclusividad la intervención de los casos de que da cuenta el registro de la SEDUV (en cuanto a la vivienda en altura). (VER PLANO pág. 36)

La elección de los inmuebles a considerar tuvo que ver con el conocimiento previo acerca de la relación existente entre localización y existencia o no de ascensor -ya que las fichas de la SEDUV sólo contienen esta información y algunas superficies construídas. Por ello, se optó en el relevamiento de la sección 1ª por los de 3 o más plantas altas, y en el resto se incluyeron los de 2 plantas altas -aunque luego se ampliara más, como ya vimos- (VER PLANOS pág. 37, 38, 39 y 40).

A grandes rasgos, esto permitió verificar que no se construyeron todos los edificios -a pesar de ser casos excepcionales-, que no hay una lógica clara de ubicación en cada plano, realizándolo más bien como el resto del agregado edilicio de altura. Esto también puede generalizarse con respecto a lo tipológico y lo cualitativo de los proyectos, dada la gran variedad observada en este sentido.

- b) Luego se seleccionaron algunas manzanas de cada plano en función de su localización relativa a las calles circundantes y sectores -para su relación con las reglamentaciones del Código Urbano-, así como a la mayor o menor influencia edificios de desgravación en comparación al resto de la edificación en altura.

En cada una de ellas se indicó el modo de apropiación espacial, dejando constancia de la ocupación del suelo y de la cantidad de "pisos". Se contemplaron entonces, las distintas formas adquiridas por la "propiedad horizontal", tanto en altura como en profundidad: los de más de 4 plantas altas -que plantean una clara ruptura con el tejido por su uso intensivo del suelo y un modo de vida diferente-, los de 3 y 4 plantas -que proponen una escala intermedia a pesar de exceder la altura promedio-, los de 2 plantas altas -que se mimetizan aún con el entorno- y los construídos en planta baja pero divididos internamente en varias unidades, los cuales a pesar de su gran densidad proyectan la ciudad de manera diferente y más acorde con el parcelamiento de la misma.

- c) Finalmente, a partir de estos ejemplos, se seleccionan algunos edificios de vivienda construídos por desgravación, en función de la dimensión el "tipo catastral", del "tipo edilicio" y del modo de relación entre ambos. Con ellos se confeccionaron algunos cuadros que permiten verificar el nexo existente entre la intervención efectiva de la desgravación y la normativa urbanística, las cuales permiten obtener algunas conclusiones parciales que hacen al mismo fenómeno (VER CUADROS pág. 49, 50 y 51).

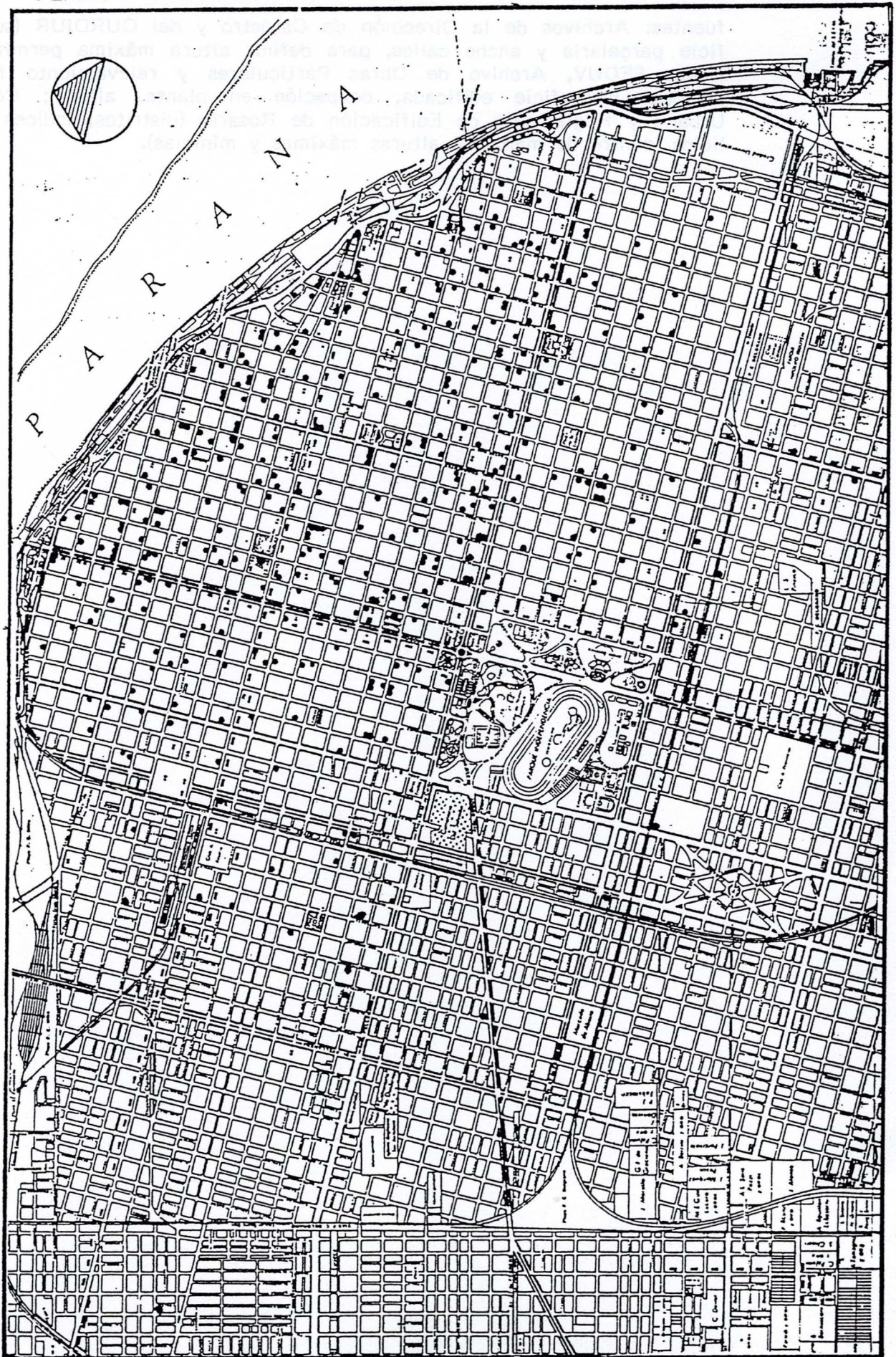
Para recopilar la información se debieron interrelacionar distintas



fuentes: Archivos de la Dirección de Catastro y del CURDIUR (superficie parcelaria y ancho calles, para definir altura máxima permitida); fichas SEDUV, Archivo de Obras Particulares y relevamiento físico personal (superficie edificada, ocupación en planta, altura); Código Urbano y Reglamento de Edificación de Rosario (distritos, índices edilicios, centro de manzana, alturas máximas y mínimas).

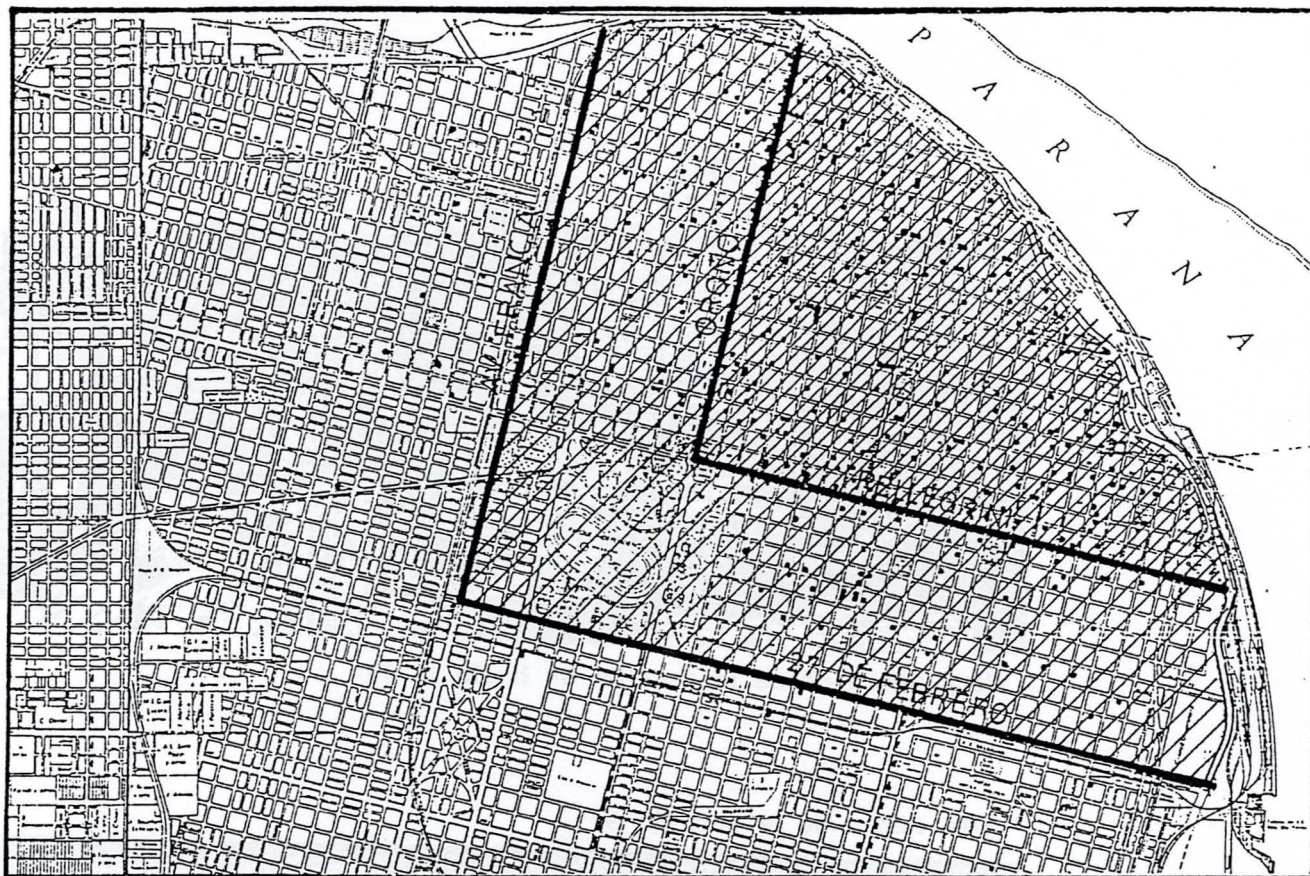


PLANCHETA CATASTRAL CON LOCALIZACION INMUEBLES

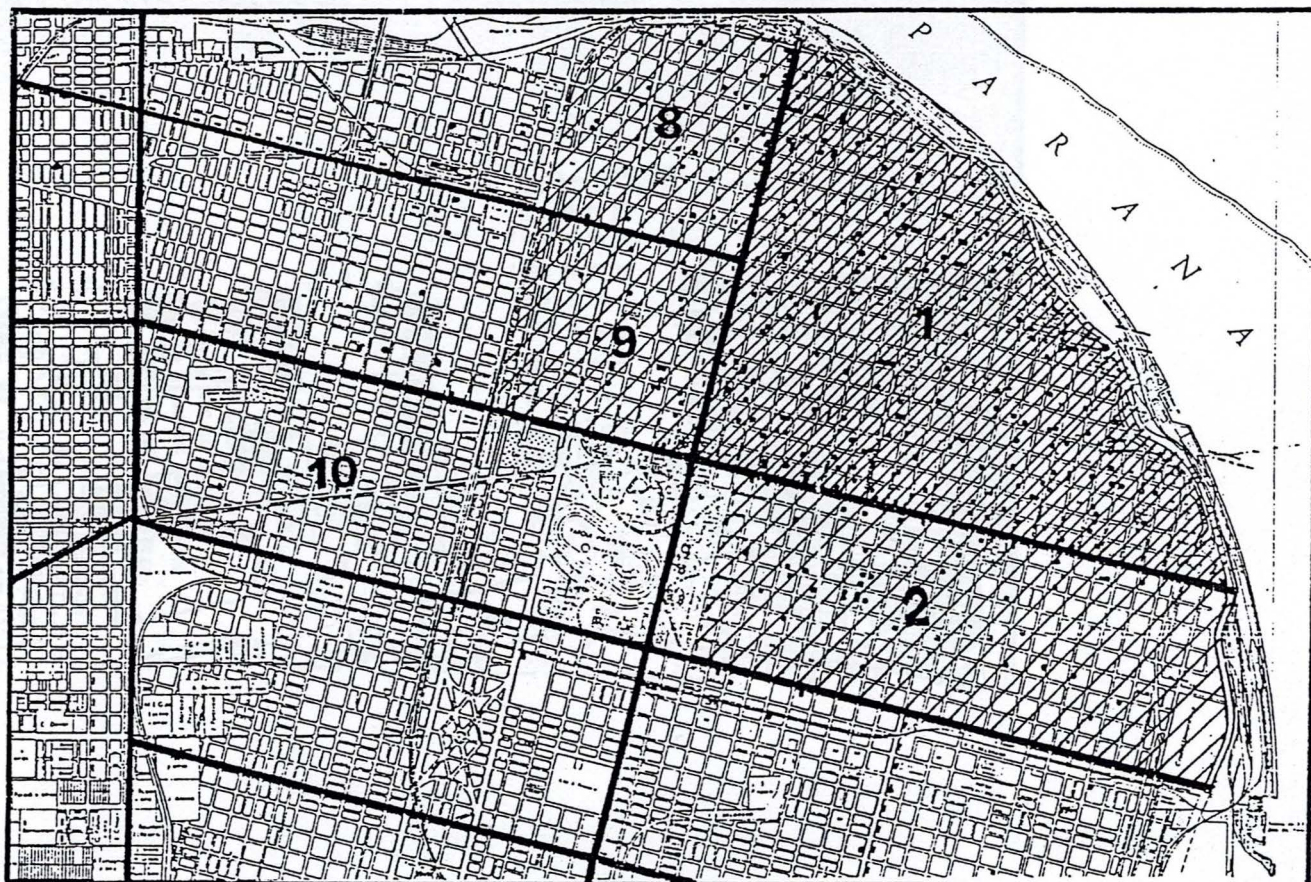




## AREAS URBANAS MAS AFECTADAS



## SECCIONES CATASTRALES MAS AFECTADAS







Vista aérea desde la sección 8ª hacia la 1ª

Vista aérea de la sección 9ª





CUADRO I

| estimador              |                 | valor   | error stand. |
|------------------------|-----------------|---------|--------------|
| total de unidades      |                 | 8964    | 664          |
| tipo de obra           | con ascensor    | 281     | 18           |
|                        | sin ascensor    | 79      | 18           |
|                        | individual      | 0       |              |
|                        | colectivo       | 360     |              |
| ubicación              | microcentro     | 198     | 21           |
|                        | centro          | 119     | 20           |
|                        | periferia       | 43      | 14           |
| titular del expediente | otros           | 126     | 20           |
|                        | consorcio       | 7       | 6            |
|                        | profesional     | 191     | 21           |
|                        | empresa         | 36      | 13           |
| empresa que construye  | arquitecto      | 11      | 7            |
|                        | ingeniero       |         |              |
|                        | empresa c.      | 180     | 21           |
|                        | otros           | 47      | 14           |
|                        | consorcio       | 122     | 20           |
| categoría              | I               | 162     | 21           |
|                        | II              | 198     | 21           |
| inspeccionada          | sí              | 25      | 10           |
|                        | no              | 335     | 10           |
| certificación final    | certificadas    | 194     | 21           |
|                        | no certificadas | 160     | 21           |
| superficie total       | desgrava        | 609.822 | 42.118       |
|                        | no desgrava     | 214.816 | 47.876       |
| prórroga               | sí prorrogaron  | 205     | 21           |
|                        | no prorrogaron  | 155     | 21           |

El mayor o menor tamaño de la muestra depende de: a) la precisión que se desea, es decir, del error que se está dispuesto a cometer (d); b) del nivel de confianza o probabilidad de cometer ese error (1), ya que en Estadística nunca se trabaja con la certeza absoluta, cualquier estimación trae aparejada un error; y c) una medida de la valorabilidad de los datos S que se obtuvo a través de una muestra piloto previa de 30 unidades.

Una vez decidido que esencialmente interesaban las tendencias y no los valores absolutos, se eligió por simplicidad, la variable "cantidad de unidades" para la determinación de n. La precisión se fijó en 8 unidades y el nivel de confianza en el 5 %, siendo  $S = 32.70$ .

Así n resultó igual a 54 unidades, por lo tanto se decidieron tomar 60 de ellas. Como  $k = \frac{365}{60}$  no resulta entero, se eliminaron al azar 5 unidades.

Luego de un arranque aleatorio, se tomaron una de cada seis unidades hasta completar 60.

A partir de los datos de las 60 fichas seleccionadas se calcularon las estadísticas de los siguientes cuadros:

La primera columna vertical del ESTIMADOR relata las categorías que aparecen en cada una de las fichas madre de registro.

La segunda columna se elabora de acuerdo a los nuevos valores tabulados (hallados en el primer muestreo) y a los objetivos de la estadística.

La columna de VALOR indica el total estimado de unidades de vivienda en base a la muestra tomada, y los valores totales de cada categoría que trabajan dentro de la muestra.

La columna de ERROR STANDARD la estimación en unidades del error.

Las primeras conclusiones establecen:

- La mayoría de las unidades se acogen al régimen de propiedad horizontal en altura.
- Preferentemente ubicadas en zona de alto valor de la tierra.
- Si bien las presentaciones de los expedientes eran realizadas en gran parte por profesionales en forma directa, casi igual medida aparecen en tareas de proyecto y aval profesional.
- Es absoluto el predominio de empresas, inversionistas, o consorcios en la fase constructiva (administración de la obra).
- Hay una cierta preeminencia de viviendas "comunes" sobre las "económicas".
- En un importante número de casos, las certificaciones finales fueron entregadas sin ser inspeccionadas las obras (y mucho tiempo después de finalizadas).
- Hay un 25 % de superficie adicional que no encuadra dentro de la ley.
- Los tiempos de obra debieron sufrir ampliaciones de tiempo en más de la mitad de los casos.

Si bien en el total de las fichas aparecen 5 viviendas individual la estimación para la muestra es igual a 0.

Plazo de ejecución

Fechas relativas a la muestra:

La primera obra se comenzó en marzo de 1973

La última obra se terminó en abril de 1978.

CUADRO II

| SECCION | DISTR. | IND. EDIL.  | ALTURAS           | OBSERVACIONES                         |
|---------|--------|-------------|-------------------|---------------------------------------|
| 1ª      | A      | 4.5 o 3 - 7 | 2 vec ancho calle | cada distrito se subdivide a la vez   |
|         | B      | 2.25 7      | 2 vec ancho calle |                                       |
| 2ª      | C      | 1.5 5       | 2 vec             | ídem anterior                         |
|         | D      | 2.25 7      | 2 vec             |                                       |
| 8ª      | C      | ídem 2ª     | 2 vec             | los distritos B corresponden a calles |
|         | B      | ídem 2ª     | 2 vec             |                                       |
| 9ª      | C      | ídem 2ª     | 2 vec             | ídem anterior                         |
|         | B      | ídem 2ª     | 2 vec             |                                       |
| 10ª     | D      | 0.75 - 3.5  | 1.75 vec          | los distritos C corresponden a calles |
|         | C      | 1.5 - 5     | 2 vec             |                                       |

Notas: en las secc. 8ª y 9ª no analizamos toda la sección sino, la fracción mencionada en el resto; la 10ª es incluida por comparación, ya que las otras secciones escogidas corresponden a las más influenciadas por el fenómeno de la desgravación.

FUENTE: Cuadro confeccionado en base al Código Urbano de la ciudad de Rosario.



CUADRO 1

| ROSARIO                 | 1973 - 1978 |       |                  | 1965 - 1985 |       |                  |
|-------------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|
| EMPRESA CONSTRUCTORA    | Tot.        | Desg. | %                | Tot.        | Desg. | %                |
| Camp y Perca            | 13          | 6     | 50               | 20          | 6     | 30               |
| Siryi, Del Gerbo Azanza | 42          | 20    | 50               | 53          | 20    | 38               |
| Binian                  | 8           | 5     | 62 <sup>50</sup> | 12          | 5     | 42               |
| Bisellach               | 30          | 8     | 27               | 40          | 3     | 20               |
| Ulanovsky               | 7           | 5     | 71               | 21          | 5     | 24               |
| Mastrogiuseppe          | 13          | 5     | 38 <sup>50</sup> | 19          | 5     | 26               |
| Czarny, Werbin          | 42          | 21    | 50               | 56          | 21    | 37 <sup>50</sup> |
| TOTAL                   | 155         | 70    | 45 <sup>16</sup> | 221         | 70    | 31 <sup>67</sup> |

Relación aproximada entre la construcción total de la empresa y la desgravación conocida (Ley 20628) en la sección 1ª.

FUENTE: Cuadro confeccionado a partir de la interrelación entre Base Documental CURDIUR y Fichas SEDUV.

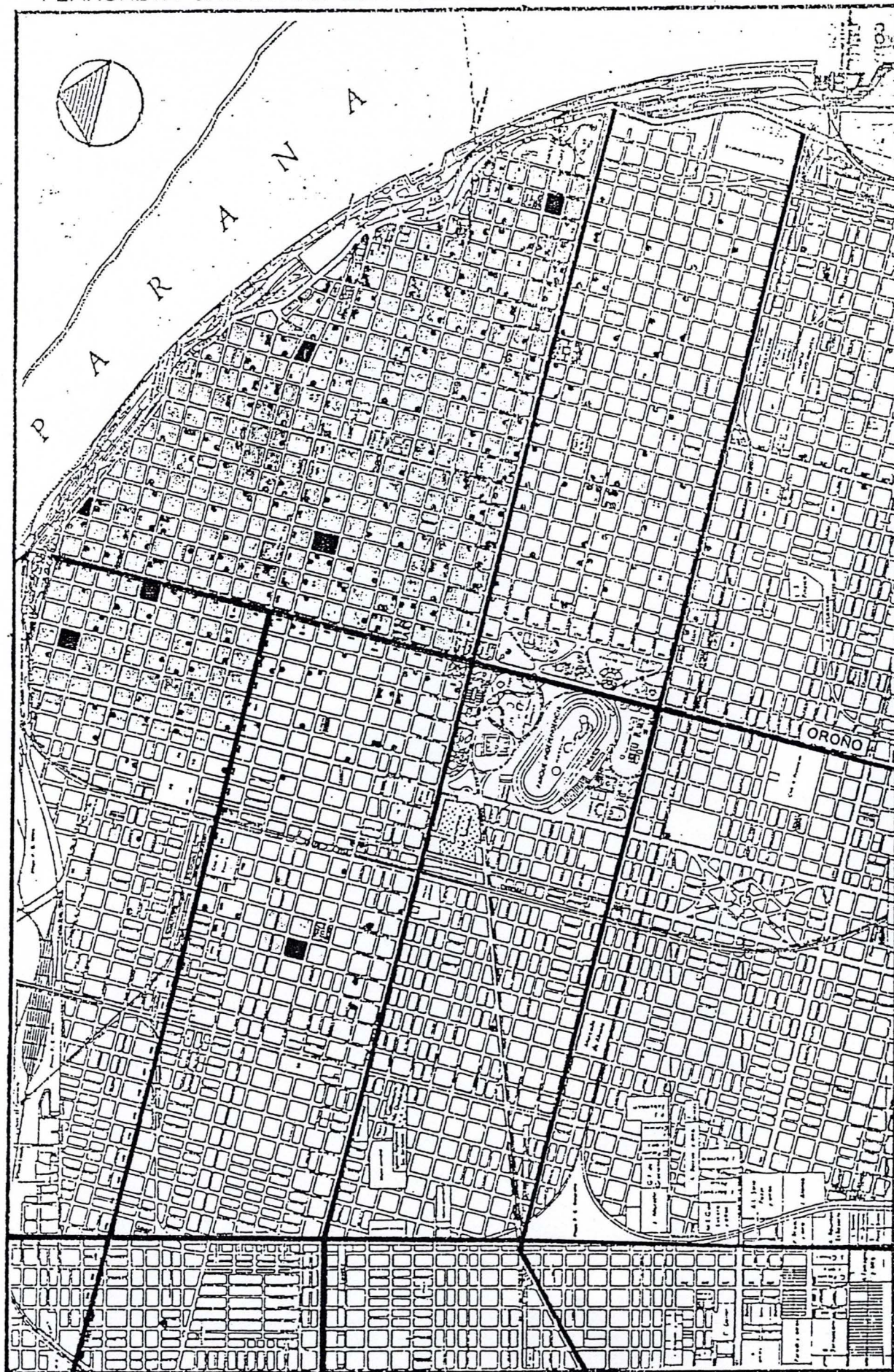
CUADRO 2

| Nº de PLANTAS | Más de 4 |       | 3 y 4 |       | 2    |       | TOTAL |       |
|---------------|----------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
|               | Tot.     | Desg. | Tot.  | Desg. | Tot. | Desg. | Tot.  | Desg. |
| Nº EDIFICIOS  | 31       | 13    | 44    | 5     | 73   | 1     | 187   | 19    |
| % de la DESG. | 100      | 21,3  | 100   | 11,36 | 100  | 1,28  | 100   | 10,1  |
|               | -        | 6,95  | -     | 2,65  | -    | 0,53  | 100   | -     |

FUENTE: Cuadro confeccionado en base a una muestra de la sección 8ª de Rosario, a través de un relevamiento físico.

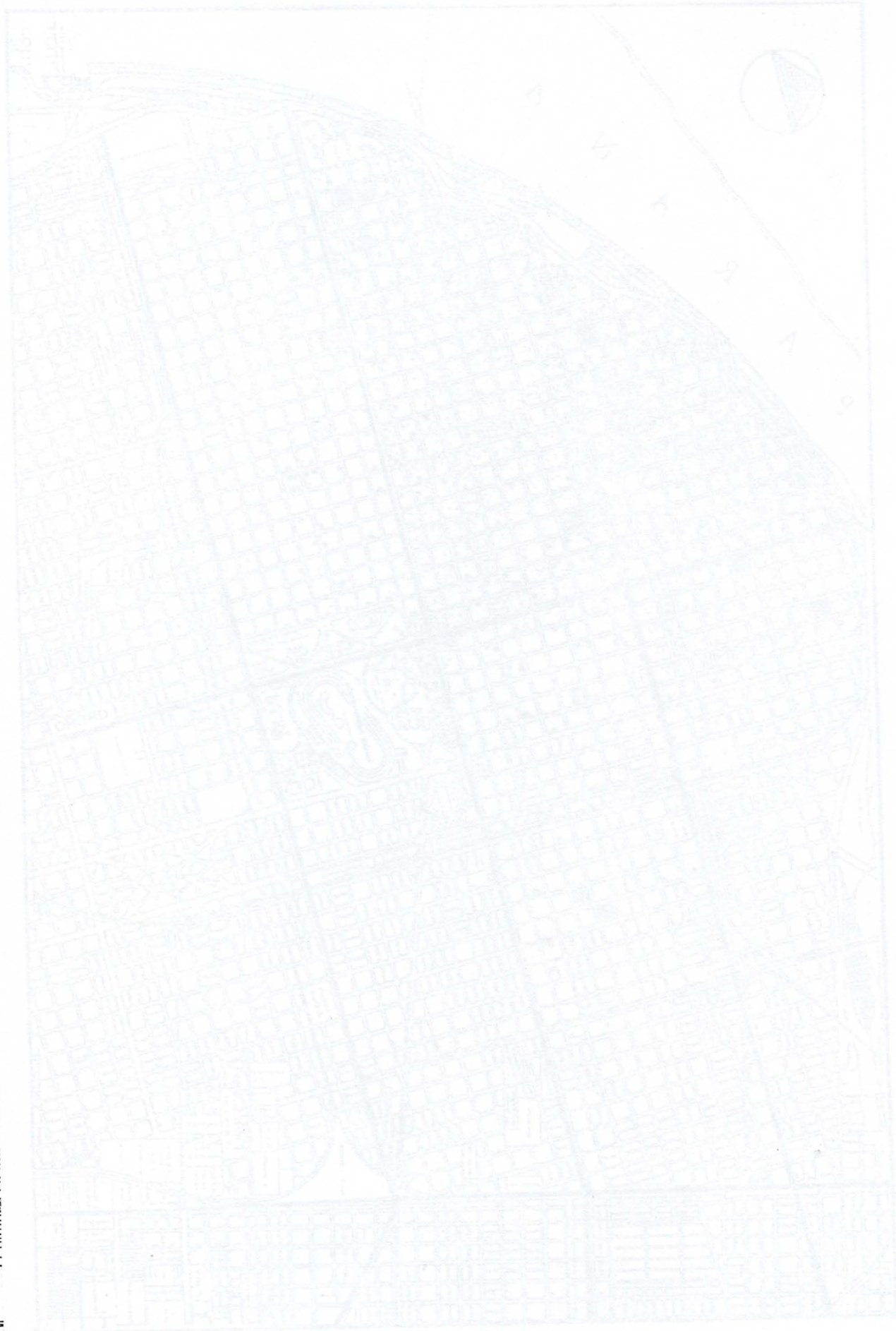


PLANCHETA CATASTRAL CON LOCALIZACION INMUEBLES - MUESTRAS

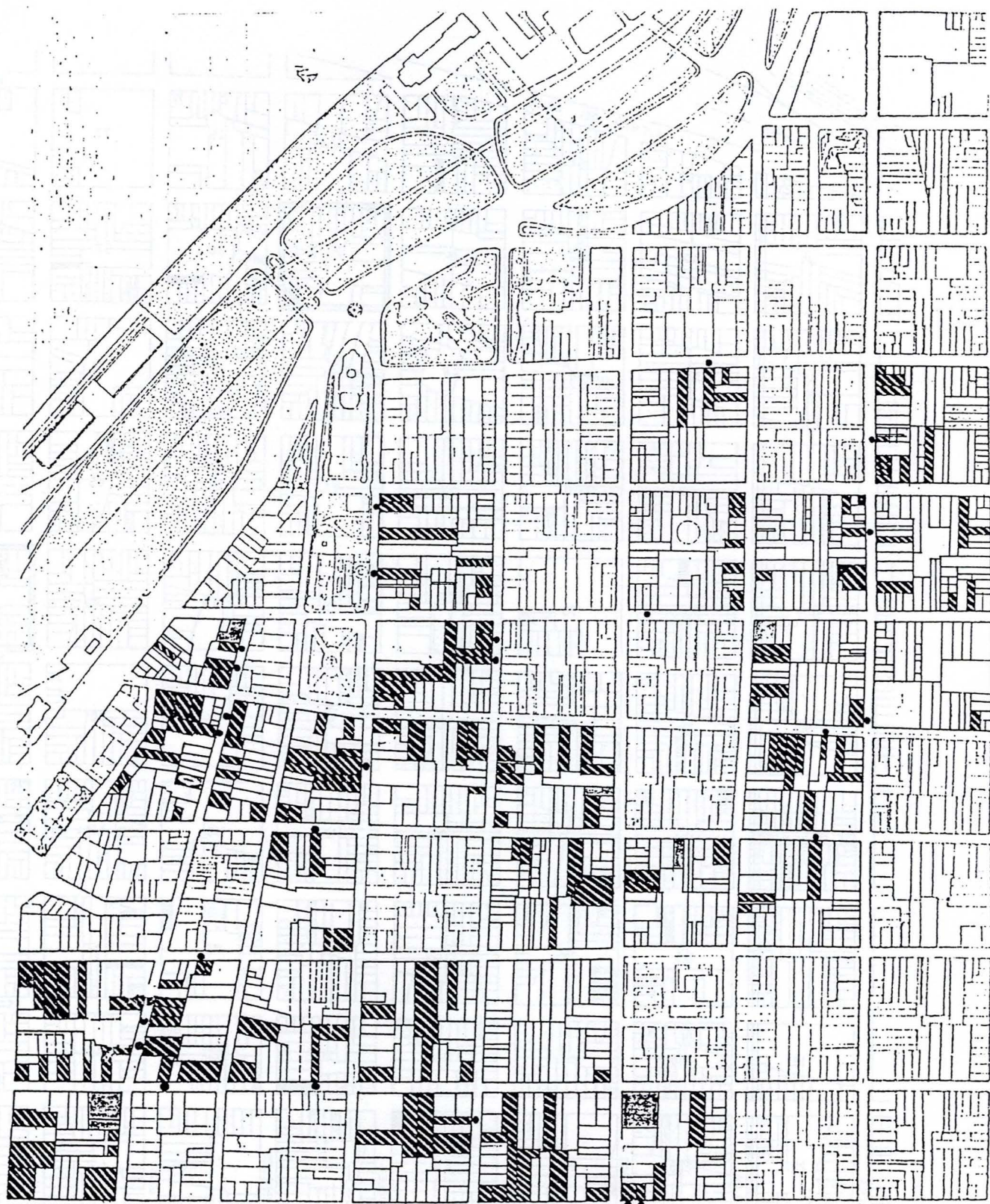




PLANCHETA CATASTRAL CORRELACION TERRITORIAL - MUESTRA 2







C R SC 7

MUESTRA DE EDIFICIOS DE VIVIENDA EN ALTURA

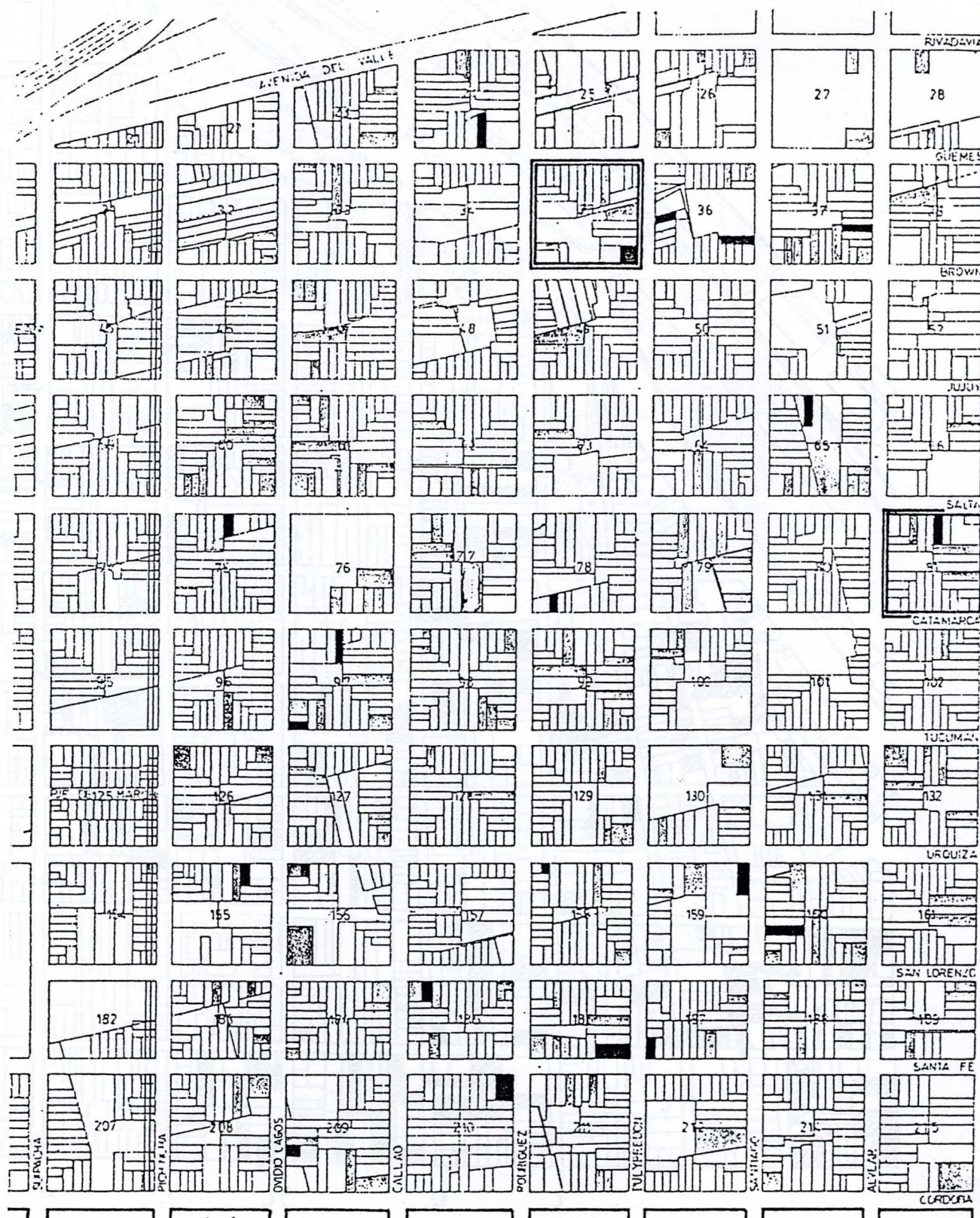
SECCION 12 - 1960

Edificio de 12 pisos

Edificio de 10 pisos (1960)

Com. 16/6/61



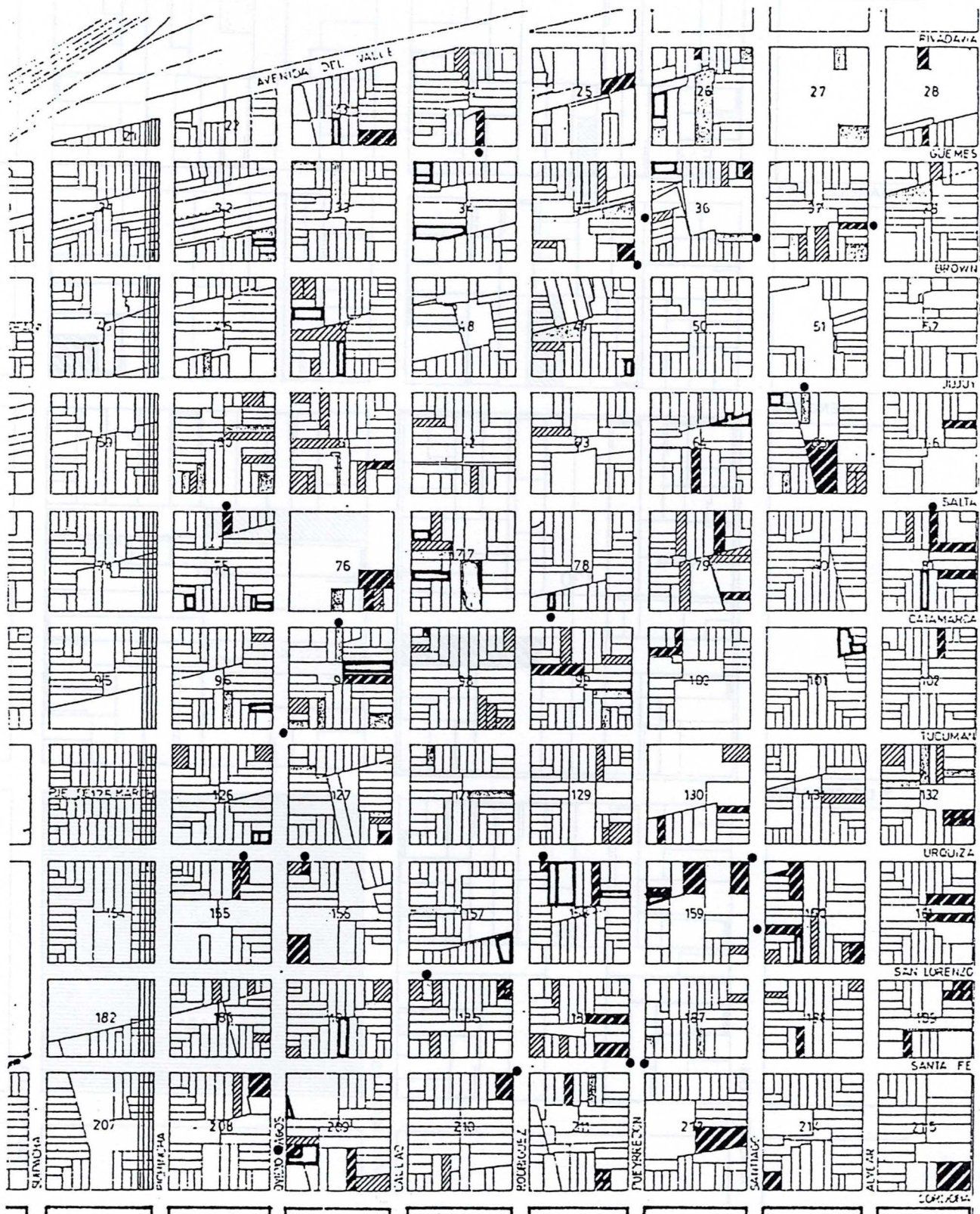


**MUESTRA DE EDIFICIOS DE VIV. COLECTIVA EN ALTURA**  
**SECCION 8ª - agosto 1989**

-  Edificios de más de 1 planta alta.
-  Edificios construidos por desgravación (Ley 20628)

**FUENTE**  
 Idem anterior

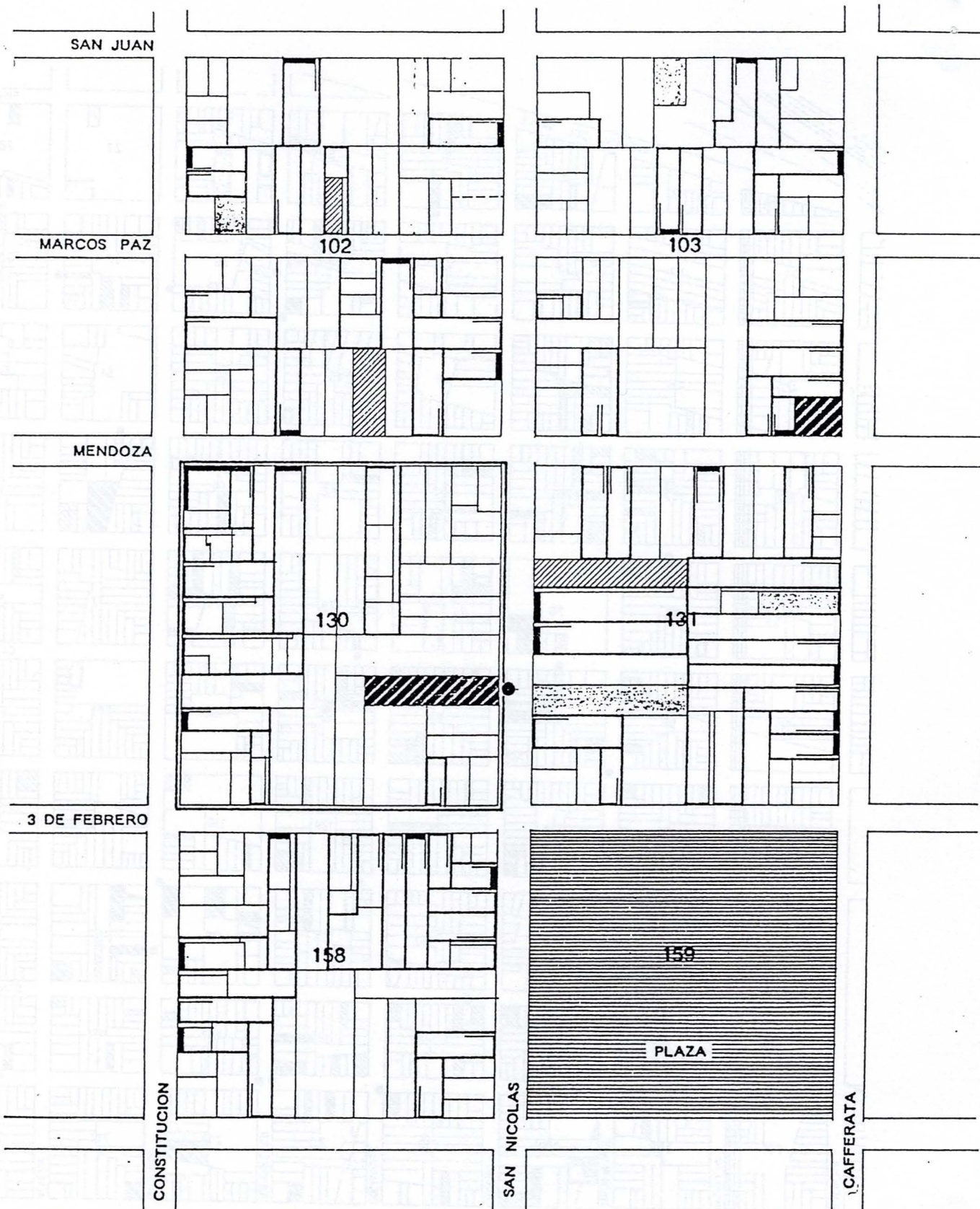




MUESTRA DE EDIFICIOS DE VIV. COLECTIVA EN ALTURA  
SECCIÓN 8ª - agosto de 1989

-  Edificios de más de 5 plantas altas
-  Edificios de 3 y 4 plantas altas
-  Edificios de 2 plantas altas
-  Edificios de 1 planta alta / sólo se consignan los más evidentes
-  Edificios construidos por Desgravación (Ley 20628)





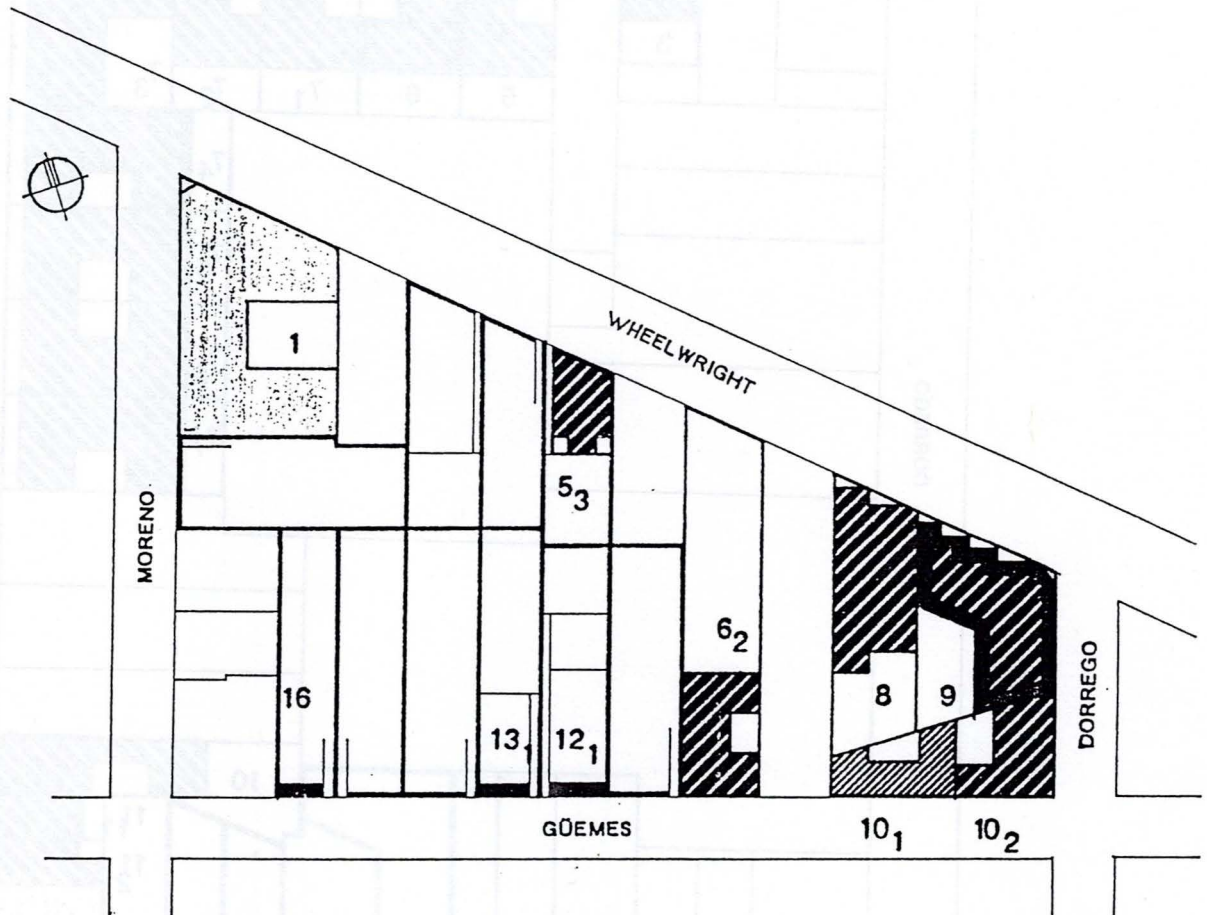
**MUESTRA DE EDIFICIOS DE VIV. COLECTIVA EN ALTURA**  
**SECCION 9ª - agosto de 1989**

-  Edificios de más de 5 plantas altas
-  Edificios de 3 y 4 plantas altas
-  Edificios de 2 plantas altas
-  Edificios de 1 planta alta
-  Edificios construidos por desgravación (ley 20628)
-  Edificios colectivos "en profundidad" (se consignan para una posterior investig.)



MUESTRA DE EDIFICIOS DE VIV. COLECTIVA

-  Edificios de más de 5 plantas altas
-  Edificios de 3 y 4 plantas altas
-  Edificios de 2 plantas altas
-  Edificios de 1 planta alta
- Edificios construidos por desgravación (ley 20628)



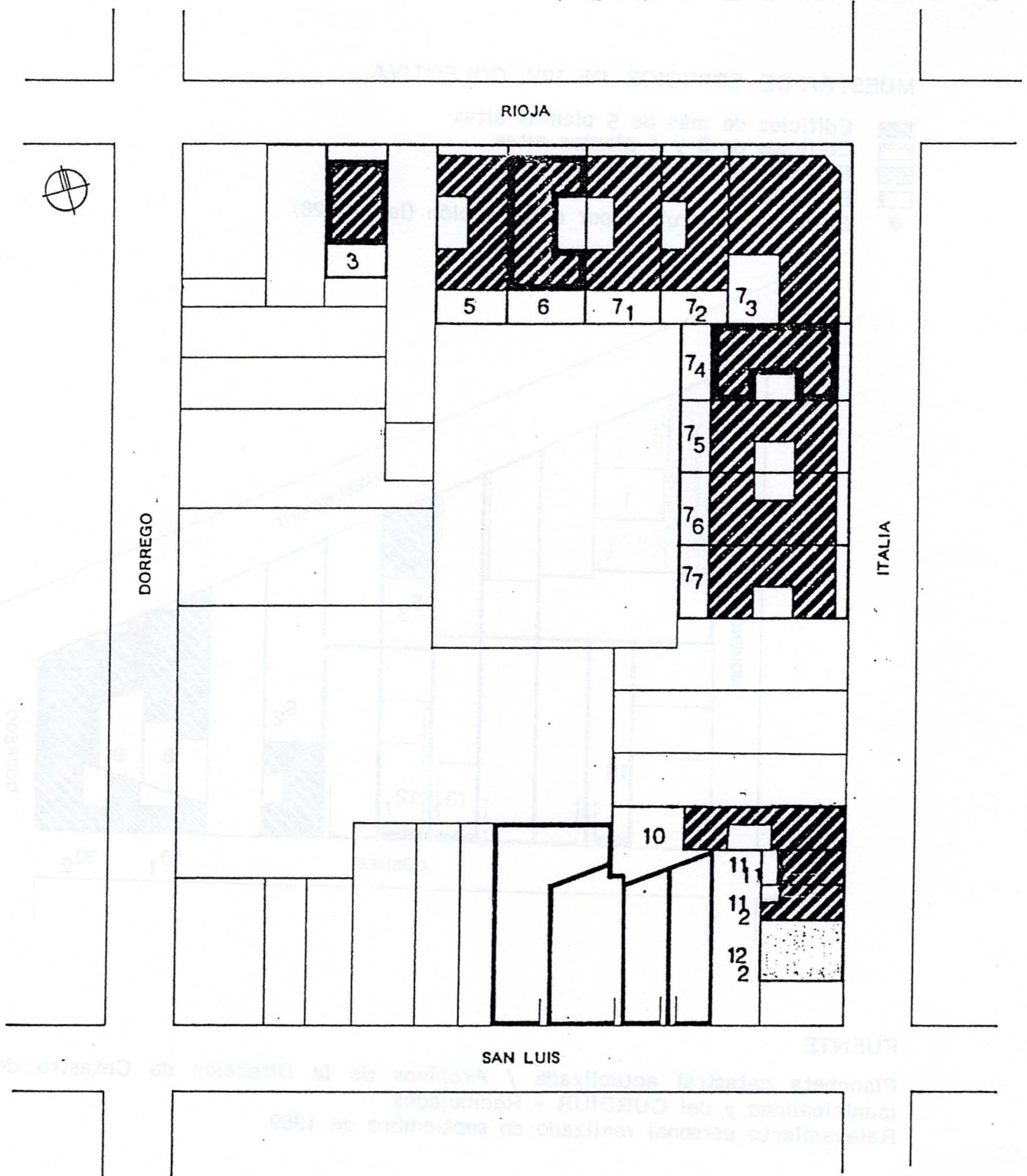
FUENTE

Plancheta catastral actualizada / Archivos de la Dirección de Catastro de la  
municipalidad y del CURDIUR - Redibujados  
Relevamiento personal realizado en septiembre de 1989



MANZANA Nº 139 - SECCION 1ª

Gráficos 5, 6, 7, 7<sub>1</sub>, 7<sub>2</sub>, 7<sub>3</sub>, 7<sub>4</sub>, 7<sub>5</sub>, 7<sub>6</sub>, 7<sub>7</sub>, 11, 11<sub>2</sub>, 12<sub>2</sub>



0 5 10 25 50



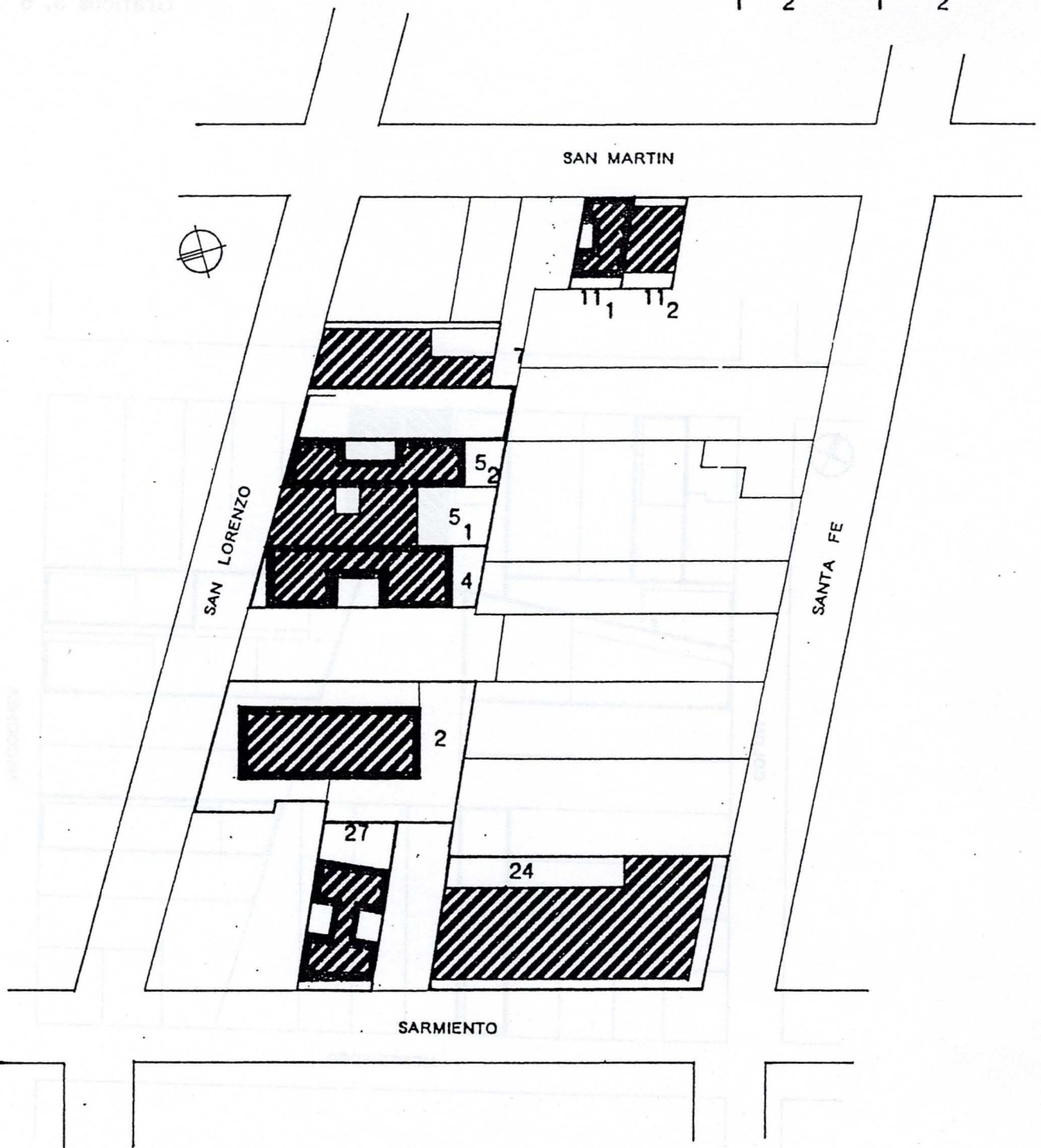
MANZANA Nº 281 - SECCION 1ª  
Gráficos 5, 6



0 5 10 25 50



MANZANA Nº 95 - SECCION 1ª  
Gráficos 2, 4, 5, 5, 7, 11, 11, 24, 27  
1 2 1 2



0 5 10 25 50



MANZANA N° 35 - SECCION 8ª

Gráficos 9, 15<sub>2</sub>, 18<sub>2</sub>, 25



0 5 10 25 50



MANZANA Nº 81 - SECCION 8ª

Gráficos 2, 6, 10, 13, 27<sub>1</sub>

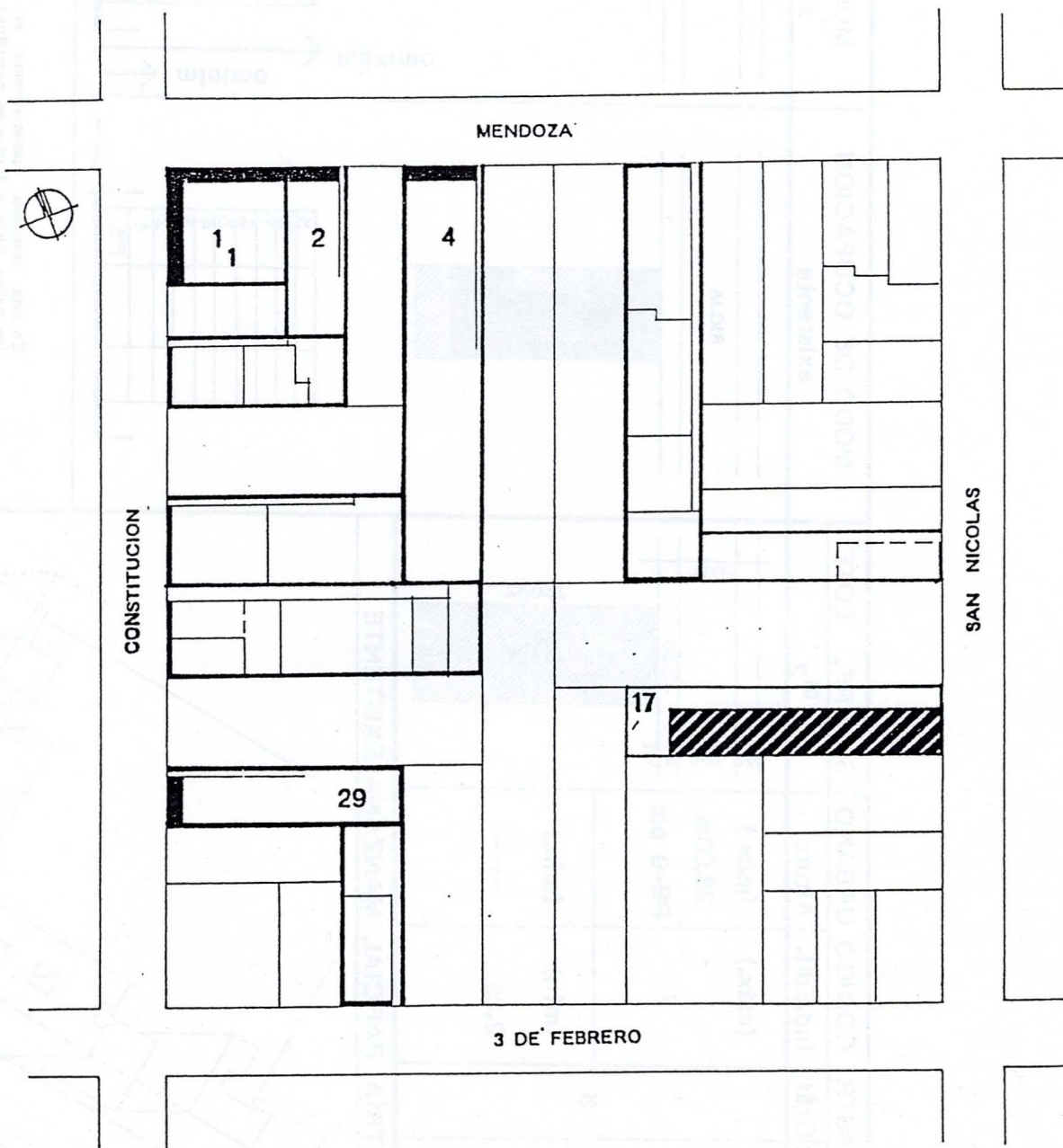


0 5 10 25 50



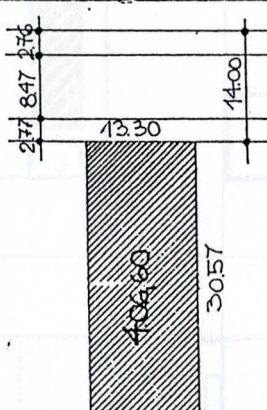
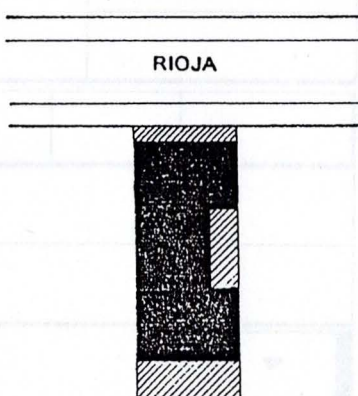
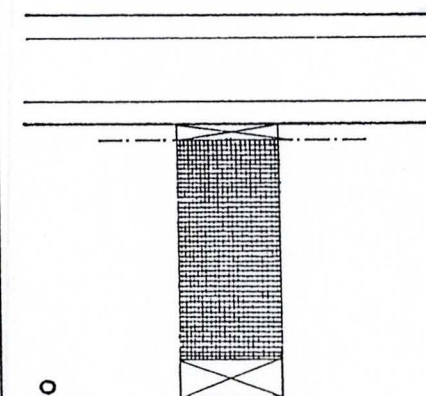
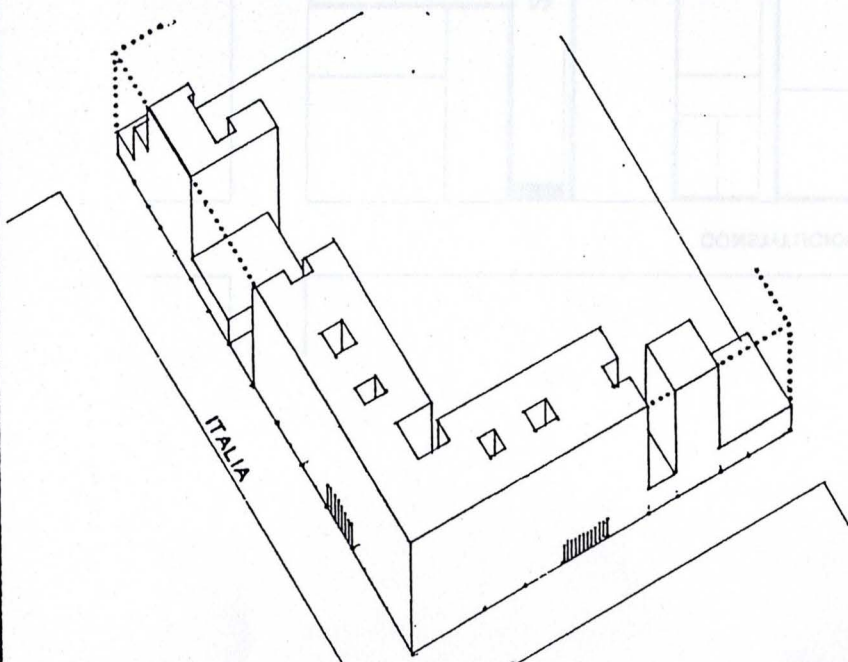
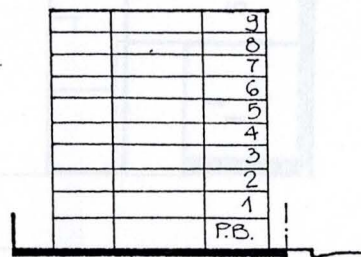
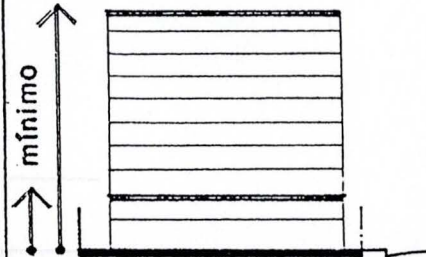
MANZANA Nº 130 - SECCION 9ª

Gráficos 1, 2, 4, 17, 29



0 5 10 25 50



| UBIC. CATASTR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      |      | CODIGO URBANO   |                              | SUPERF. LOTE                                                                       | MODO DE OCUPACION                                                                    | MODO DE OCUPACION                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|-----------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Secc                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Manz | Gráf | Ind. Edil.      | Altura                       | m <sub>2</sub>                                                                     | existente                                                                            | sugerido por C.U.                                                                    |
| 1ª                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 139  | 6    | (máx.)<br><br>7 | (máx.)<br>28,00m<br>PB+9 pis |  |   |   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |      |      | (mín)<br>2.25   | (mín.)<br>---                |                                                                                    |                                                                                      |                                                                                      |
| VOLUMETRIA PARCIAL MANZANA EXISTENTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      |      |                 |                              |                                                                                    |                                                                                      |                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |      |                 |                              |                                                                                    |  |  |
| <p>En esta manzana -especialmente el sector adyacente a las calles Rioja e Italia- se constituye en uno de los ejemplos más claros de adecuación de la normativa urbanística y de los intereses de rentabilidad del mercado de la vivienda colectiva; los edificios "de desgravación" -siendo una particularidad de este último- responden a las mismas pautas. Lo antedicho, sumado a la relativa homogeneidad de las parcelas con edificación en altura, permite una gran compacidad o densidad del construido, a pesar de la brecha existente entre los índices edificios mínimos y máximos. Se observa además, la ruptura que se produce con el patrimonio edilicio aún no sustituido -que recrea el mínimo planteado por el Código- así como el grado de hacinamiento.</p> |      |      |                 |                              |                                                                                    |                                                                                      |                                                                                      |



## ALGUNAS REFLEXIONES

En función de lo expuesto, podríamos enunciar algunas consideraciones que hacen al objeto de estudio particular. Las mismas se refieren a enfoques distintos de un único problema: una perspectiva política y socio-económica por un lado, y un punto de vista urbano, por otro.

Así, desde la primera de las perspectivas, la problemática debió ser analizada en función de cuatro cuestiones como son el mercado en general, el déficit habitacional, la caracterización del submercado de vivienda implicado, y los aspectos que podría contemplar la legislación; todo esto, generalizable.

- La Ley de desgravación intenta, y debe hacerlo, cumplir con dos objetivos: como "política impositiva" tiende a promover la inversión para incrementar la producción y así redistribuir el ingreso; como "política de vivienda" tiende a producir reactivación económica, más que cualquier otra rama, ya que sus tasas de acumulación se pueden transferir a otras derivadas de la misma. A esto se suma que al destinarse no sólo a las grandes empresas, se promueve un desarrollo más equilibrado, desde el punto de vista de los actores económicos beneficiados directamente -empresarios, no usuarios. Obviamente, son necesarios ajustados sistemas o mecanismos de control (plazo de duración de las obras, por ejemplo).
- La desgravación no es en sí misma un "instrumento promotor" de la inversión inmobiliaria con el cual puede paliarse el déficit, sino que requiere ciertas condiciones que acompañen. No bastan las fuertes ventajas porcentuales de exención para producir un incremento notorio en la construcción sino, que se necesita una planificación económica global y de vivienda en particular, para evitar saturaciones de unos submercados habitacionales y no de otros, y una mejor distribución del ingreso que genere una cierta estabilidad económica que garantice la recuperación de lo invertido para la realimentación del ciclo.
- El submercado de la desgravación presenta, con respecto a la caracterización de la oferta y la demanda, el siguiente patrón: se produce una confluencia de intereses entre una "demanda" con nivel de ingreso que les permite acceder fácilmente a las unidades habitacionales, y una "oferta" que necesita recuperar e incrementar la inversión en plazos breves para proseguir la cadena productiva. Ellos serían entonces, los sectores medios y los pequeños y medianos inversores como demandantes, y los pequeños y medianos empresarios como ofertantes. A esto se contrapondrían los sectores de escasos recursos por un lado, y los grandes empresarios que intervienen más en la construcción de vivienda seriada y no puntual, por otro.
- Existen ciertas cuestiones que permiten la ampliación del espectro de los sectores beneficiados, siempre hablando de un momento en el cual el proceso económico se desarrolle normal o casi normalmente. Estas son la regionalización de las legislaciones, el tipo de impuesto contemplado para la eximición, la contemplación de todos los regímenes de tenencia, y la contemplación de ampliaciones o mejoras sobre edificación existente -no reglamentar sólo para obra nueva. Un ejemplo podría ser la Ley Provincial 6550, la cual desgrava el impuesto a las ganancias o



actividades lucrativas pero además, el inmobiliario, los sellados, etc., así como permite ampliaciones de vivienda; determinando que aún hoy tenga vigencia, y que incida incluso en la periferia.

En el segundo caso, es decir desde una perspectiva urbana, existe una pregunta básica: si la legislación que nos interesa, siendo a la vez una política inversionista y habitacional, puede ser además que una política económica -aunque regule sobre lo edilicio- una política urbana. Al respecto, podríamos concluir que por no pertenecer realmente al campo del Derecho Urbanístico -ya que este regula sobre el derecho de propiedad, etc.- debe existir un marco legal que la apoye, como es la "normativa" de la ciudad en particular, que no permita la implementación arbitraria de cualquier intervención.

La conjunción entonces, de dos mecanismos de gestión pública -del orden de lo legislativo: ley de desgravación y Código Urbano- intervinientes sobre la actividad privada, no es una casualidad sino que debe ser así para ser efectivos. Pero, se requiere establecer ciertos límites, es decir, fijar ciertas reglas que promuevan un desarrollo armónico del juego de los agentes económicos. En el caso particular de Rosario por ejemplo, se produjeron ciertos efectos que pueden ilustrar elocuentemente esto.

- Los proyectos eran autónomos, restringidos al lote, lo cual dejaba de lado la condición de "conjunto". En primer lugar, porque la vivienda era un número, una cantidad, algo aislado, es decir, una necesidad cuantitativa para la legislación de desgravación, y en segundo lugar, porque el Código Urbano así proyecta la ciudad.
- La sustitución fue de gran envergadura y produjo un deterioro de la masa casi homogénea del área central, de alto valor de la tierra, aunque no sólo fue condicionado por la desgravación sino por el proceso de construcción general.
- La periferia también fue afectada, pero principalmente a nivel de completamiento.



## NOTAS

- (1) Sólo se considera las de esa Ley, porque son las únicas que conocemos fehacientemente, dada las dificultades para conseguir más información: básicamente, la quemazón de la misma en los distintos archivos.
- (2) Las fichas encontradas en el Consejo de Ingenieros de la Circunscripción, sede Rosario, correspondiente a la Ley 3550, también se ubican en la periferia.
- (3) Los datos fueron extraídos de dos trabajos. Los referidos a las cantidades de edificios construídos por zonas:  
Bauman, Susana: op. cit.  
Los referidos a las superficies del microcentro (600 Hs.) y al resto de la ciudad (19.240 Hs.) de Rosario:  
Mongsfeld, Oscar: "El área metropolitana de Rosario y el Pago de los Arroyos (datos) (Los gráficos y porcentajes están confeccionados en base a esos datos)
- (4) Bauman, Susana: op. cit. Ver Cuadros II, III y IV.
- (5) Esto parece relativizarse con la Ley 6550.
- (6) En el caso de la 6550, se dan numerosas intervenciones de viviendas unifamiliares o ampliaciones en la periferia.
- (7) Martínez de San Vicente, Isabel: "Los instrumentos del proyecto público en la construcción de la ciudad de Rosario. El Plan Regulador de 1968". Cuaderno del CURDIUR Nº 16. Rosario, 1986.
- (8) Sin embargo, el objetivo de esto tiene que ver además, con la creación de una documentación de primera línea que posibilitará en gran medida la profundización de la problemática abordada, y se constituirá en un punto de partida para la investigación a realizar en los próximos años, Proyecto denominado "La vivienda colectiva de gestión privada en Rosario. El comportamiento del mercado y la influencia de los instrumentos legales, financieros y urbanísticos del Estado".