



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario

# Tesina de Grado

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA  
(Orientación en Análisis Político)

**“EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN LOCAL DEL HÁBITAT:  
LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT Y EL  
PLAN ABRE EN LA CIUDAD DE ROSARIO”**

**AUTOR:** NICOLÁS F. HORNA (H-0903/3)

**DIRECTORA:** DRA. PATRICIA O. NARI

ROSARIO, MAYO 2021

# ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO I .....</b>	<b>12</b>
Marco Teórico.....	12
1.1 Hábitat y acceso a la ciudad.....	13
1.1.2 El hábitat desde los organismos y acuerdos internacionales .....	16
1.2 La formulación de políticas públicas .....	18
1.2.1 La búsqueda de integralidad en políticas públicas.....	19
1.3 Políticas públicas habitacionales .....	21
1.4 Modos de gestión del hábitat y la apuesta por la dimensión local.....	23
<b>CAPITULO II .....</b>	<b>28</b>
Revisión histórica de las políticas públicas habitacionales en América Latina y Argentina. ....	28
2.1 Políticas Publicas Habitacionales en América Latina.....	29
2.1.2 Primera generación de políticas de vivienda .....	29
2.1.3 Segunda generación de políticas de vivienda .....	32
2.1.4 La incidencia de la globalización en el desarrollo de las ciudades .....	35
2.1.5. Tercera generación de políticas de vivienda .....	37
2.2 - Políticas Públicas Habitacionales en Argentina .....	40
2.2.1 - Primeras Políticas de Estado (1930-1976).....	40
2.2.2 - El proceso militar (1976-1983) .....	42
2.2.3 - La transición democrática (1983-1989).....	44
2.2.4 - La década del '90 (1990-1999).....	44
2.2.5 - Los primeros años del siglo XXI (2000- 2011) .....	46
<b>CAPITULO III: PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT .....</b>	<b>49</b>
3.1 - El municipio y su historia.....	49
3.2 - Las políticas habitacionales precedentes .....	54
3.3 – El Programa Rosario Hábitat .....	57

3.3.1 - Características generales .....	59
3.3.2 - Diseño y Formulación del PRH .....	62
3.3.3 - Objetivos.....	62
3.3.4 - Componentes .....	63
3.3.5 - Momentos.....	65
3.3.6 Actores intervinientes.....	66
3.4 - ANÁLISIS.....	68
3.4.1 - Potencialidades .....	68
3.4.2 - Limitaciones.....	70
<b>CAPITULO IV: EL PLAN ABRE.....</b>	<b>72</b>
4.1 – Características Generales .....	72
4.1.2 – Contexto .....	72
4.1.3 – Surgimiento: el Plan ABRE dentro de la estrategia de gobierno.....	73
4.1.4 – Antecedentes en la ciudad de Rosario .....	76
4.1.5 – Diagnóstico de los barrios seleccionados de Rosario.....	78
4.1.6 – Diseño y Formulación del Plan ABRE .....	82
4.2 – Desarrollo del Plan ABRE.....	83
4.2.1 - Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013) Prueba piloto de una nueva modalidad de gestión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.....	83
4.2.2 - Rosario: Programa Integral de Intervención en Barrios (2012-2013).....	84
4.2.3 - Plan ABRE – Primera Etapa (2014-2015).....	86
4.2.4 - Rosario: mayor escala y visibilidad en la agenda pública (2014-2015) .....	89
4.2.5 - Plan ABRE – Segunda Etapa (2016-2019) .....	90
4.2.6 - Rosario: Jerarquización política del Plan ABRE en la Municipalidad (2016-2019) .....	92
4.3 – ANÁLISIS .....	95
4.3.1 - POTENCIALIDADES.....	95
4.3.1.1 - La integralidad como objetivo central.....	95
4.3.1.2 - Abordaje territorial .....	97
4.3.1.4 - La relación con los municipios .....	99
4.3.1.5 - El sistema de monitoreo estratégico .....	100
4.3.1.6 - La posibilidad de participación y apropiación .....	101
4.3.2 - LIMITACIONES.....	101
<b>CAPÍTULO V: APRENDIZAJES Y DESAFIOS .....</b>	<b>103</b>
5.1 – REFLEXIONES .....	110
5.2 – APRENDIZAJES .....	111

5.2.1 - Estructura conceptual de abordaje del problema desde el hábitat .....	111
5.2.3 - Entender a las políticas públicas como un proceso técnico y político.....	113
5.2.5 - Mayor impacto de las políticas cuando se articulan a nivel territorial .....	114
5.2.6 - Jerarquizar un sistema de monitoreo y evaluación de manera estratégica .....	114
5.2.7 - La búsqueda sostenibilidad y continuidad.....	115
5.2.8 - Mecanismos integradores y objetivos comunes .....	115
5.2.9 - Diversificación de las operaciones de vivienda .....	115
<b>5.3 - DESAFIOS .....</b>	<b>116</b>
5.3.1 - Fortalecer los mecanismos de participación .....	116
5.3.2 - Coordinación más amplia: organizaciones sociales y políticas .....	117
5.2.4 - Producción social del hábitat y Economía Popular.....	117
5.2.5 - El lugar de los Municipios y la gestión local del hábitat.....	118
5.2.6 - Construir mecanismos administrativos que faciliten la gestión de políticas locales .....	119
5.2.7 - Actores Privados.....	119
5.2.8 – Financiamiento.....	119
5.2.9 - Superar los límites de la intervención urbana ex post. ....	119
5.2.10 - Incorporar la mirada Regional.....	120
5.2.11 - Continuidad .....	120
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>135</b>
ANEXO N° 1: Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013).....	135
ANEXO N° 2: Plan ABRE – Primera Etapa - (2014-2015) .....	139
ANEXO N° 3: Plan ABRE – Segunda Etapa - (2016-2019) .....	146

## RESUMEN

La presente Tesina indagará acerca de la modalidad de gestión local del hábitat a partir del proceso de formulación de las políticas públicas. En ese marco, se selecciona el caso de la Municipalidad de Rosario a través del “Programa Rosario Hábitat” y el Plan ABRE, con el objetivo de describir y analizar el proceso de formulación y diseño de los mismos, e identificar los aprendizajes y desafíos que surgen para el desarrollo de la gestión local del hábitat.

A tal fin, por un lado, se describirán las diferentes políticas públicas habitacionales llevadas adelante en Argentina en general y en Rosario en particular, que preceden y permiten contextualizar la inserción de ambas políticas. Por otro lado, se buscará analizar el proceso de formulación y diseño de los casos seleccionados, atendiendo a sus objetivos y componentes principales, así como también a la interacción Estado-mercado-sociedad civil en el acceso al hábitat.

Reconociendo estudios previos sobre dichas políticas, pero tratándose de una problemática persistente, se buscarán identificar las principales limitaciones, aprendizajes y desafíos que surgen para formular políticas públicas integrales en contextos de exclusión urbana y desintegración social, prestando especial atención a los territorios excluidos de las ciudades.

Esta investigación es de tipo exploratoria- descriptiva y tiene un diseño de investigación de carácter cualitativo, incluyendo diferentes técnicas de recolección de información tales como fuentes primarias, secundarias y entrevistas semiestructuradas. Al tratarse específicamente al proceso de formulación de las políticas seleccionadas, el recorte temporal de análisis se realizó desde el año 2001 -surgimiento del Programa Rosario Hábitat- hasta el 2016, cuando se produce la última reformulación del Plan ABRE.

**Palabras claves:** gestión local del hábitat – políticas públicas – acceso al hábitat – exclusión urbana - integralidad

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta Tesina es fruto de una gran cantidad de procesos de aprendizaje que fueron marcando mi vida personal y profesional. Por eso los agradecimientos son muchos y muy grandes.

A mi familia. En especial, a mis viejxs, por todo su cariño y apoyo desde que tengo memoria, aconsejando desde el corazón y acompañando invariablemente aun y, sobre todo, cuando los caminos fueron diferentes. A Euge y Mati, mis hermanxs, por ese amor increíble que me dieron y me dan, por bancarme siempre y en todas mis “locuras”, por ser tan incondicionales, mi agradecimiento a ustedes es para toda la vida.

A Patri, mi directora. Por aceptar acompañarme y guiarme, hacerlo con compromiso, afecto y confiar en mí siempre. Por compartirme sus propios aprendizajes, recorridos y saberes generosamente.

A mis amigos y amigas de la vida, mi otra familia. A quienes me sostuvieron y me acompañaron desde los primeros pasos en Rosario y a quienes se sumaron en el camino, como aquellxs que lo hicieron en la distancia. Por compartir tantas alegrías y hacer más livianos los malos momentos, por todo su amor, nada sería igual sin ustedes.

A mis compañerxs y colegas del IGC, con quienes comparto a nivel profesional, pero sobre todo a nivel humano, el difícil recorrido por construir territorios más igualitarios. Por su compañerismo desde el primer día, haciéndome sentir como uno más y alentarme a crecer en conjunto.

Al Pampillón, por ser mucho más que un espacio de militancia y convertirse en una escuela de vida. Este paso por la universidad se llenó de sentido con todxs y cada unx de ustedes, por sembrar en mí la mirada crítica, la importancia del compromiso social y la urgencia de construir mundos más justos desde donde nos toque luchar. Por los aprendizajes, la rebeldía, el compañerismo y la mística de siempre.

Por último, pero con la misma importancia, a la universidad pública, gratuita y de calidad. En especial a la Universidad Nacional de Rosario y a la Facultad de Ciencia Política y RRII, mi agradecimiento de corazón por cada uno de estos años.

## INTRODUCCIÓN

Las ciudades de América Latina en general y en la Argentina en particular viven fenómenos de transformación al ritmo de múltiples sucesos complejos y dinámicos. Estos procesos consolidan una fragmentación creciente, y una de sus manifestaciones más explícitas es la presencia de ciudades “duales”, “divididas” o “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente.

La ciudad de Rosario no quedó exenta de este proceso. Si bien, los asentamientos irregulares en la ciudad son un fenómeno que se manifiesta a partir de la década de 1930, en la década del '80 y particularmente desde la década del '90, la situación se agrava por la implementación de una serie políticas neoliberales en el continente donde la informalidad residencial, bajo la forma de una nueva proliferación de asentamientos informales, se constituiría en el indicador urbano principal de la pobreza estructural.

En efecto, durante el decenio 1990-2000, se afianza la imagen de Rosario como la “ciudad del desempleo”, por el aumento de sus índices de desocupación y de la marginalidad económica. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), se registró un aumento de la tasa de desempleo de 10.4% en mayo de 1990 a 20.9% en mayo de 1995, llegando al 24.3% en mayo de 2002. De manera similar, el aumento de asentamientos informales pasa de 91 casos en 1996 -afectando al 13% de la población- hasta llegar al 15% en el año 2002, donde se contabilizaban alrededor de 155.000 las personas que vivían en asentamientos irregulares (Salgado et al., 2006).

Estas áreas de urbanización deficiente, con marcados desequilibrios sociales y carencias en la provisión de servicios básicos, trascienden el simple déficit de vivienda adecuada para incluir problemas de empleo, salud, educación, accesibilidad y exclusión social.

La caracterización del fenómeno como “urbanización de la pobreza” puso en alerta a los gobiernos, que inician diferentes estrategias para abordar la nueva problemática urbana, en cada una de las cuales subyace una definición del problema que se aborda y las respuestas resultan de la particular interacción Estado-mercado-sociedad civil en el proceso de diseño de las políticas públicas urbanas.

Si bien en ámbitos académicos, así como también desde algunos organismos internacionales se discutía con anterioridad acerca de políticas alternativas de hábitat, es a partir de esta profundización crítica en la situación de los asentamientos, de la pobreza urbana y la inequidad territorial no resueltas, conduciendo a la conflictividad

social y afectando la gobernabilidad, que se plantea el desafío de formular políticas integrales a nivel sociohabitacional. Es aquí donde el rol de los municipios y la centralidad que adquieren las ciudades pasa a ser determinante para pensar modelos alternativos de gestión del hábitat.

Como parte de ese proceso surge, en primer lugar, el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario (más conocido como “Programa Rosario Hábitat”), que se constituye como experiencia significativa hasta la actualidad, por tratarse de una de las primeras políticas que se plantea este tipo de abordaje integral en el territorio.

Años después de su discontinuidad, a partir de un diagnóstico crítico en torno al aumento exponencial de la violencia interpersonal en barrios de las principales ciudades de Santa Fe, toma gran relevancia la formulación de otra política pública relacionada, como lo es el Plan ABRE. Si bien dicha formulación no se inicia exclusivamente como parte de una estrategia local del municipio de Rosario, como se verá posteriormente, el rol central que adquiere en ese proceso y en las reformulaciones posteriores, permite incluirla como caso de análisis para los objetivos de esta investigación.

Tanto el fenómeno de la exclusión urbana (que refiere no solo a la pobreza y a las desigualdades sino a la medida en que se tiene o no un lugar en la ciudad) y el de la segregación socioespacial (áreas o barrios socialmente homogéneos donde se concentran los sectores pobres y excluidos), lejos de desaparecer producto de la aplicación de políticas de hábitat, se han convertido en una manifestación estructural que persiste y se reconvierte en la actualidad.

Por esta razón, el propósito de este trabajo es aportar a la profundización en el estudio de la formulación de políticas sociohabitacionales y, en particular, aquellas que contribuyan a una resignificación de los ámbitos locales hacia una concepción más integral de las problemáticas. De ello se desprende un análisis de los ejes, componentes y líneas de acción de las mismas, indagando acerca del tipo de abordaje y estructura conceptual del problema que abarcan, así como también los aprendizajes y desafíos que surgen de estos procesos. En función de lo planteado, la importancia de este trabajo de investigación radica en la búsqueda de una mirada cualitativa y transversal de las experiencias desarrolladas, que permita indagar sobre sus características principales, pero también recoja los nudos críticos y aprendizajes resultantes, de modo tal que sean de utilidad a la formulación y diseño de las políticas públicas habitacionales

por venir, en la búsqueda de fortalecer el desarrollo de estrategias y modos de gestión local.

Para abordar estas claves de análisis este trabajo se propuso alcanzar un **objetivo general**: indagar acerca del modelo de gestión local del hábitat, a partir del análisis del proceso de formulación de las políticas públicas habitacionales de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe.

A tal fin, se formularon tres **objetivos específicos**:

1. Identificar y describir las diferentes políticas públicas de vivienda implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional en América Latina y Argentina en general, así como también en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, en particular.

2. Analizar el proceso de formulación del “Programa Rosario Hábitat” y el “Plan ABRE”.

3. Identificar los aprendizajes y desafíos que surgen de la formulación del Programa Rosario Hábitat y el Plan ABRE para el desarrollo de la gestión local del hábitat.

Al tratarse específicamente al proceso de formulación de las políticas seleccionadas, el recorte temporal de análisis se realizó desde el año 2001 -surgimiento del Programa Rosario Hábitat- hasta el 2016, cuando se produce la última reformulación del Plan ABRE. Asimismo, para contextualizar y entender de manera más integral el marco de surgimiento y formulación de las políticas seleccionadas, resulta indispensable reconstruir las condiciones previas a partir de una revisión histórica de las políticas públicas habitacionales llevadas adelante en nuestro país y en la región.

Para llevar adelante los objetivos propuestos se llevó a cabo una investigación de tipo exploratoria- descriptiva, con un diseño de investigación de carácter cualitativo, incluyendo diferentes técnicas de recolección de información tales como fuentes primarias, secundarias y entrevistas en profundidad a informantes claves de cada una de las políticas seleccionadas.

Por un lado, se recurrió a fuentes primarias orientadas específicamente al caso de estudio, en particular aquellas que aportaron datos e información acerca de la situación socioeconómica y en particular sobre los asentamientos informales en Rosario, así como también sobre políticas de vivienda. Las mismas contemplaron: informes documentales y documentos oficiales entre las que se destacan el Censo

nacional de población, hogares y vivienda 2001 y 2010 (INDEC), Documentos de la Fundación del Banco Municipal (1996), Documentos del Servicio Público de la Vivienda (2001, 2003), Plan Estratégico Rosario (1998), “Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos “, Municipalidad de Rosario (2002), entre otros.

Asimismo, resulta interesante recuperar algunos trabajos dedicados al estudio de las diferentes políticas públicas de vivienda en América Latina en general, como de la Argentina en particular, a modo de revisión histórica de los diversos paradigmas y procesos socioeconómicos que estructuraron las mismas. Esta decisión resulta adecuada para los objetivos de la tesina, porque permite indagar acerca de cómo se materializa la racionalidad desde la que operan los actores urbanos en la construcción de ciudad.

Por un lado, estudios como los de Fernández Wagner (2006, 2010), Gargantini (2013, 2015, 2017), Duarte, Granero Realini y Lanfranchi (2018) describen las diferentes políticas públicas habitacionales, realizando una reconstrucción histórica de las mismas. A partir de dichos trabajos es posible dilucidar las diferentes estrategias y paradigmas que signaron la formulación de las políticas públicas de vivienda, como así también balances acerca de sus resultados. Por otro lado, teniendo en cuenta el proceso de reforma del Estado que caracteriza el periodo neoliberal de los años '90, donde se destacan -entre otras- la descentralización y transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos locales, se hace visible el rol de las provincias y los municipios en la búsqueda de estrategias para resolver la problemática sociohabitacional. En ese marco, investigaciones sobre la gestión local del hábitat cobran mayor relevancia donde se destacan producciones como la de Gargantini (2003, 2005, 2013, 2017), Catenazzi y Fernández Wagner (2006), Catenazzi y Resee (2000), Rosenstein (2004), quienes se inclinan por profundizar dicha estrategia de gestión como alternativa transformadora.

Si bien existen algunos estudios generales sobre las políticas públicas de vivienda en la ciudad de Rosario, se retoman estudios e investigaciones más específicas como las de Rosenstein (2004, 2008), Arqueros Mejica, Zapata, Gil y de Anso (2008), Brizuela (2004) Castagna, Raposo y Woelflin (2014), Enet et al. (2005), Pignatta (2015), Gabinete Social (2019), que permiten dilucidar las diferentes estrategias y paradigmas que orientaron dichas políticas a partir del análisis de su formulación y, en algunos casos, de su implementación y resultados. Si bien es posible identificar al Programa Rosario Hábitat y al Plan ABRE como políticas relevantes en lo que respecta a la

temática en cuestión, no obstante, dichos estudios no logran integrar transversalmente los aprendizajes y desafíos del conjunto.

Por otro lado, se realizaron entrevistas en profundidad como técnica principal de recolección de datos. Debido a las restricciones impuestas por la pandemia Covid-19, las comunicaciones se dieron a través de videollamadas telefónicas. La elección de la muestra fue intencionada y se estructuró en función de alcanzar cierta diversidad en las miradas considerando actores relevantes que hayan participado en las políticas públicas mencionadas, con el objetivo de obtener información sustancial sobre el objeto de estudio y profundizar en el análisis de las formas de gestión local del hábitat. En ese marco, se realizaron dos entrevistas, una por cada política analizada. Si bien se detallan la trayectoria y cargos ocupados por ambos<sup>1</sup>, se resguarda su identidad con la nominación de “Informante A” e “Informante B”.

En primer lugar, el “Informante A”, es Licenciado en Ciencia Política (UNR) y ocupó diferentes cargos y funciones dentro de la Municipalidad de Rosario. Se destaca, particularmente para este trabajo, la coordinación de proyectos dentro del Programa Rosario Hábitat convocado por el Servicio Público de la Vivienda. Esta entrevista permitió reconstruir en profundidad el proceso interno dentro del Programa, recorriendo sus diferentes componentes, así como también brindando un análisis pormenorizado de los puntos más relevantes, las innovaciones producidas y los desafíos abiertos a partir de su experiencia.

En segundo lugar, se entrevistó a la “Informante B”, Licenciada en Ciencia Política (UNR) y Magister en Desarrollo Humano (FLACSO). Ocupó diferentes cargos y funciones públicas, destacándose para esta investigación sobre el Plan ABRE, su rol como Directora Provincial de Orientación Social (2015) y luego como Coordinadora Técnica del Gabinete Social del 2015 al 2019 (Ministerio de Desarrollo Social, Prov. De Santa Fe). Teniendo en cuenta las funciones ejercidas, así como la investigación específica realizada por la misma, esta entrevista permitió ahondar de manera pormenorizada en todo el proceso interno del Plan ABRE, desde una mirada transversal sobre su formulación hasta los diferentes aprendizajes, limitaciones y desafíos de construir abordajes y políticas integrales desde la gestión pública.

Así, a partir de los objetivos y la metodología propuesta, se divide el trabajo en cinco capítulos. En el **primer capítulo** se presentan los términos, abordajes y

---

<sup>1</sup> Se utiliza la letra “x” a lo largo de la Tesina con la intención de incorporar el lenguaje no sexista e inclusivo, aprobado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) mediante la resolución N° 662 19. Disponible en: <https://unr.edu.ar/noticia/13699/lenguaje-no-sexista-e-inclusivo-en-la-universidad-nacional-de-rosario>

conceptos claves que orientaron la lectura y análisis de la temática propuesta, es decir, aquellos que permiten reflexionar sobre la relación entre las políticas públicas, el acceso al hábitat y los modos de gestión posibles.

En el **segundo capítulo**, se propone dar respuesta al primer objetivo específico establecido. En consecuencia, se realiza una revisión histórica de las políticas de vivienda implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional en América Latina y Argentina en general, así como también en la ciudad de Rosario, prestando particular atención a los asentamientos informales.

Tanto el tercer como el cuarto capítulo están dedicados a dar respuesta al segundo objetivo específico. En el **tercer capítulo** se realiza el análisis particular del proceso de formulación del Programa Rosario Hábitat, partiendo de una caracterización sociohistórica del municipio, que incluye la situación de los asentamientos informales y las políticas públicas de vivienda que lo preceden, para luego indagar particularmente sobre el proceso de formulación del PRH y su modelo de gestión, a través de los objetivos y componentes, actores intervinientes, entre otros. De la misma manera, en el **cuarto capítulo** se describe y analiza el proceso de formulación del Plan ABRE en sus diferentes etapas.

Finalmente, el **último capítulo** -a partir de una mirada cualitativa y transversal de las políticas seleccionadas- se expone de forma comparada los principales puntos analizados y se recoge de manera crítica los aprendizajes y desafíos resultantes, con el objetivo de realizar una contribución a la formulación y diseño de políticas públicas sociohabitacionales.

A modo de cierre se presentarán algunas reflexiones finales sobre el trabajo, que de ninguna manera buscan dar respuestas o clausurar el debate sobre la formulación de políticas públicas sociohabitacionales ni de sus modos de gestión, sino más bien aportar una aproximación acerca de cómo potenciar estos procesos a partir de las experiencias analizadas y desde la mirada de la Ciencia Política.

## **CAPITULO I**

### **Marco Teórico**

El acceso al hábitat digno es una de las mayores deudas pendientes en las ciudades latinoamericanas en general y argentinas en particular. Se trata de una deuda política porque pone de manifiesto desigualdades sociales y económicas, es decir, aquellas que son producto de decisiones gubernamentales en función de determinados modelos de desarrollo. Además, porque la materialización de todas las condiciones que hacen a la dignidad del hábitat excede la capacidad individual de las personas y demanda para su consecución un rol activo de los Estados.

En la ciudad de Rosario, como en otras ciudades del país, los asentamientos irregulares son un fenómeno que se manifiesta a partir de la década de 1930, y lejos de desaparecer producto de la aplicación de políticas del hábitat, se han convertido en una manifestación estructural que persiste y se reconvierte en la actualidad. Estas áreas de urbanización deficiente, con marcados desequilibrios sociales y carencias en la provisión de servicios básicos, trascienden el simple déficit de vivienda adecuada para incluir problemas de empleo, salud, educación, accesibilidad y exclusión social. Este fenómeno permite la reflexión acerca de la concepción con la cual se aborda la problemática y los modos de gestión posibles, así como también el rol del Estado y la interacción con otros actores en la formulación de políticas públicas.

El enfoque que constituye el núcleo teórico principal desde el cual se abordará la situación problemática y los objetivos establecidos se centra en la forma de gestión del hábitat, perspectiva que resulta de utilidad para analizar los procesos históricos y los desafíos en la actualidad en cuanto a las políticas públicas sociohabitacionales.

De acuerdo a lo reseñado en la introducción, se presentan a continuación los términos y conceptos claves que orientaron la lectura y análisis de los antecedentes teóricos de la temática propuesta, es decir, aquellos trabajos que permiten reflexionar sobre la relación entre los diferentes modos de gestión, la formulación de políticas públicas de vivienda y la situación de los sectores populares en el marco de acceso al hábitat.

## 1.1 Hábitat y acceso a la ciudad

La siguiente investigación parte de una definición integral del concepto de hábitat, entendido como un sistema complejo donde interactúan diversas dimensiones ligadas a lo urbano-habitacional. A pesar de que esta noción está fuertemente determinada por la cuestión de la vivienda, el hábitat no se agota allí. A los fines de este trabajo, el concepto de hábitat, además de la vivienda, involucra un conjunto de condiciones que caracterizan la vida en las ciudades, tales como la infraestructura y los servicios urbanos, la movilidad, accesibilidad y el medioambiente, la salud, la educación, la cultura, el deporte y la recreación, entre otros.

El espacio donde los seres humanos transitan su vida y realizan de forma cotidiana sus actividades productivas, reproductivas y de socialización constituye su hábitat más cercano. Este espacio está conformado por todos aquellos elementos que permiten o dificultan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades individuales y colectivas. En una sociedad moderna, la vivienda familiar y el espacio público urbano constituyen los dos componentes centrales del hábitat y los rasgos que estos adquieran serán esenciales para la calidad de vida de las personas que en ellos residan (ONU, 1996).

Si bien el foco de este estudio está puesto en el abordaje de la cuestión del hábitat desde el poder público gubernamental a través de la gestión local, es insoslayable revisar uno de los documentos que con mayor precisión desarrolla los problemas estructurales y propone lineamientos de política territorial: el Consenso Nacional para un Hábitat Digno compilado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

De tal manera, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno (2017) reconoce que el hábitat implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural. Es decir, en esta afirmación se condensan los principios estructurales del paradigma de derechos aplicado al territorio. Se afirma que la falta de acceso a un hábitat digno es un problema estructural, persistente y extendido en Latinoamérica y también en la Argentina, que afecta a los sectores urbanos populares, a amplios sectores de las clases medias, a los campesinxs y a las comunidades indígenas.

Las dificultades que atraviesan cientos de miles de personas para acceder a una vivienda digna, en condiciones justas, en las que desarrollar su vida, a una tierra en la cual trabajar y habitar, se explican en los modelos de desarrollo territorial regidos por los mecanismos excluyentes del mercado y en las políticas públicas a veces erráticas o insuficientes. Esta dinámica excluye a grandes cantidades de personas del acceso al suelo y a la vivienda e incrementa la precariedad y la desigualdad.

Por lo tanto, se adhiere al hecho de que no se puede analizar una vivienda sin contextualizarla con su ubicación en la estructura de la ciudad y con las relaciones que establece con el ambiente en el que se despliega. Tampoco se debe desconocer el contexto político-económico que determina el acceso a la vivienda, hoy en día estrechamente ligado a los condicionantes que introduce el mercado de suelo. Asimismo, es fundamental considerar la accesibilidad relativa al hábitat en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, de salud y otros equipamientos, poniendo en relevancia el servicio de transporte que vincula al sistema urbano.

De la misma forma, resulta fundamental incorporar la noción del derecho a la ciudad como el derecho colectivo y de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas, y que se constituyan en ámbitos de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales ya consagradas y previstas en las distintas normativas internas a los estados-nación y/o internacionales. Esta constitución se postula a partir de un usufructo equitativo y sustentable de las ciudades, donde deben garantizarse un desarrollo urbano equilibrado, el derecho a la información pública, a la participación política, al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, al transporte público y a la movilidad urbana, a la vivienda, al trabajo, a un medio ambiente sano y sostenible, entre otros (Mathivet, 2009).

Harvey (2012), quien retoma a Lefebvre, desarrolla el concepto de derecho a la ciudad planteando que, a pesar de vivir en una época en la que los derechos humanos se han situado en primer plano como modelo político y ético, la promoción y protección de los mismos suelen formularse en términos individualistas y basados en la propiedad. De esta manera, no cuestionan la lógica del mercado liberal y neoliberal hegemónica ni los tipos neoliberales de legalidad y de acción estatal, y la propiedad privada y la tasa de ganancia priman sobre los demás derechos. En este marco, Harvey sostiene:

*“La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse de qué tipo de personas queremos ser, el tipo de relaciones que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que*

*respetamos. El derecho a la ciudad, por lo tanto, es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos. Es, además, más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (p. 20).*

Se debe destacar que el enfoque del derecho a la ciudad, formulación teórica que fue inicialmente desarrollado en el campo de la sociología urbana<sup>2</sup>, se impuso en América Latina principalmente a partir de propuestas de redes de la sociedad civil. Reuniéndose en los foros sociales mundiales y con base en la plataforma que propuso la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*<sup>3</sup>, un conjunto de actores sociales impulsó con fuerza este cambio de enfoque en las políticas urbanas poniendo de relieve la cuestión del acceso al suelo para los sectores más empobrecidos. Fueron protagonistas en ese proceso las organizaciones sociales, experiencias locales de gobiernos populares y entidades académicas, entre otros.

Según Minuchin (2019), la actualización del derecho a la ciudad a partir de la noción de prefiguración plantea un importante desafío a los gobiernos locales y a la maquinaria de gestión territorial. En un contexto en donde las administraciones locales —independientemente de su posición ideológica— tienden a asociar desarrollo urbano con emprendimientos inmobiliarios, el llamado a recuperar tanto la agencialidad para delimitar espacios de gestión autónoma, como formas no mercantiles de producción del espacio ponen en cuestión no solo la legitimidad democrática de los modelos de ciudad propuestos, sino las alianzas socioeconómicas que reproducen los esquemas fiscales y presupuestarios locales. La prefiguración llama a actualizar las formas de concebir la participación en los asuntos territoriales, y a democratizar las formas de producir el espacio, y marca los límites a las formas de representación imperantes.

---

<sup>2</sup> El término apareció como título de un libro del sociólogo francés Henri Lefebvre en 1968 en el cual critica el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefebvre construye una propuesta política que reivindica la posibilidad que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios comerciales, se propone una nueva perspectiva política denominada derecho a la ciudad. Esta línea de reflexión sigue siendo desarrollada por David Harvey en nuestros días.

<sup>3</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) Disponible en: [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

### 1.1.2 El hábitat desde los organismos y acuerdos internacionales

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye el acceso a una vivienda en condiciones dignas. La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>4</sup> y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>5</sup>. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades que incluyen en particular: la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; el derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación; la seguridad en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad y adecuación cultural, entre otros.

De la misma forma, se pronuncia el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Se trata del centro de coordinación de todas las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Su misión es promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles del punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas. Los principales documentos en que se detalla el mandato de ONU-Hábitat son la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I)<sup>6</sup>, la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II y el Programa de Hábitat)<sup>7</sup>, la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio<sup>8</sup> y la Resolución 56/206 de la Asamblea General<sup>9</sup>.

Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada veinte años. La primera tuvo lugar en Vancouver en 1976, por entonces poco más del 30% de la

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Disponible en:

[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

<sup>5</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Disponible en:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>6</sup> Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I, 1976). Disponible en:

[http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver\\_Declaration\\_SP.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf)

<sup>7</sup> Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II y el Programa de Hábitat, 1996).

Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecestambul.html>

<sup>8</sup> Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio (2001).

Disponible: <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecmil.html>

<sup>9</sup> Resolución 56/206 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2002) Disponible en:

<https://undocs.org/es/A/RES/56/206>

humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando se realiza la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya el 40%. En Quito, se constata un indicador histórico: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es población urbana. Pero no es sólo demografía, esas cifras reflejaron mucho más: a) en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 23% de la población, pero se genera el 58% del PIB del planeta; b) la financiarización de la economía global tiene uno de sus anclajes principales en las rentas urbanas; c) el Índice de Gini (distribución desigual del ingreso) ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años, con su correlato de segregación residencial.

En este contexto se han firmado acuerdos multilaterales que expresan un consenso sobre los problemas que enfrentan las ciudades y sobre las estrategias para resolverlos. Estos acuerdos promueven que los compromisos asumidos por los países se traduzcan en acciones concretas. Dos de estos acuerdos tienen especial relevancia para el hábitat urbano. Por un lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- (2015)<sup>10</sup> incluyen un objetivo específico sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles y desarrollan, además, temas que impactan directamente en el desarrollo urbano en 8 de los 17 objetivos. Por otra parte, la Nueva Agenda Urbana<sup>11</sup> –NAU- firmada en la tercera Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, 2016) desarrolla estos objetivos específicamente ligados a las ciudades y promueve la implementación de políticas y legislación que los materialicen.

Los ODS y la NAU establecen lineamientos generales para orientar las políticas de vivienda, de acceso a servicios e infraestructura urbana, y de resiliencia frente al cambio climático, entre otros temas. La incorporación de estos principios a las políticas urbanas es una responsabilidad de los gobiernos que exige avanzar en definiciones de contenido, así como en estrategias de implementación y monitoreo. En este sentido, es fundamental el reconocimiento del rol de los Estados nacionales en la coordinación de las políticas urbanas, tanto en la definición de estrategias generales como en la articulación con los gobiernos sub-nacionales, la organización institucional y en la ejecución de presupuestos destinados al desarrollo urbano.

De esta manera, los compromisos asumidos a nivel global constituyen un marco de referencia para articular las políticas de desarrollo urbano a escala mundial. Sin embargo, a pesar del consenso en el carácter sistémico de los problemas urbanos y de los lineamientos para abordarlos, estas agendas no son vinculantes y no han generado,

---

<sup>10</sup>Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>11</sup> Nueva Agenda Urbana (2016). Disponible en: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

consecuentemente, compromisos efectivos que obliguen a los gobiernos a actuar de manera coordinada de acuerdo a los objetivos comunes a nivel global. Es por ello que existe una gran responsabilidad de las administraciones nacionales en definir cómo materializar esos compromisos, reinterpreta los lineamientos de acuerdo a sus problemas y necesidades específicas, definiendo con qué estructura, financiamiento y diseño se implementan políticas acordes y cuál es el marco normativo necesario.

## **1.2 La formulación de políticas públicas**

En el presente trabajo se parte de concebir las políticas públicas como forma de involucramiento o toma de posición del Estado ante situaciones problemáticas, como acciones que un Estado diseña y gestiona (a través de sus proyectos, programas y planes) a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Las mismas son instrumentos que permiten avanzar desde una situación problemática, a otra que se estima adecuada. Implican así “un conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982). En adición, se tiene en cuenta los aportes de Aguilar Villanueva (1992) quien destaca que las políticas públicas dan cuenta de un proceso, de un conjunto de acciones que involucra un complejo grupo de decisores y operadores y no una singular decisión suprema o instantánea. Por ello, una política pública expresa no sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer sino también lo que efectivamente ejecuta y logra, más allá de sus intenciones (Ibídem: 25).

Partiendo de ello, se considera importante destacar dos grandes enfoques de políticas públicas. Por un lado, los enfoques “por etapas” (Parsons, 2013:73) donde se parte de que las políticas públicas pueden ser analizadas a través de sus diferentes fases. De esta forma se puede ver un ciclo que conlleva la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación de la política pública, su implementación y, por último, su evaluación (Roth Deubel, 2002). Algunos de los autores más destacados de esta corriente han sido Lasswell (1951), Simon (1988) y Subirats (1989). Por otro lado, los enfoques “pluralistas-elitistas” (Parsons, 2013:73), concentran sus estudios en el poder y su distribución entre los diferentes actores sociales, así como su incidencia en la forma en la cual se definen las políticas públicas. Algunos de sus principales exponentes han sido Dahl (1961), Lindblom (1991), Cobb y Elder (2000).

A su vez, se tendrá en cuenta los aportes del incrementalismo. Dicha corriente postula que la formulación de una política pública no se hace de una vez y para siempre, ni tampoco es unidireccional, sino que se da a partir del intercambio entre los diferentes actores que en ella interactúan, así como de los distintos cambios contextuales que se van presentando con el transcurso del tiempo. De esta forma no se busca una política completamente innovadora que comience desde cero sino realizar variaciones sobre lo que está hecho. Es decir, mejorar o re trabajar las políticas que están en pie. En lugar de realizar una revisión exhaustiva de todas las alternativas posibles, se focaliza la atención solamente en las políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes (Lindblom, 1991). De esta forma, el problema al que se enfrenta quienes toman las decisiones es constantemente redefinido, por lo que no existe una sola decisión “correcta” de la cuestión, sino que se realizan ajustes permanentes entre los fines y los medios y viceversa.

Analizando particularmente la formulación de políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1982) plantean que ésta no constituye un proceso unilateral de esfuerzos sistemáticos por controlar nuestras sociedades, sino que además, es un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones entre las que el Estado y otros actores adoptan posiciones, como espacios ganados en dicha formulación. Así también, Roth Deubel (2002) plantea que la actuación del Estado por medio de su aparato político-administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras. Siempre existe una pluralidad posible de ellas para resolver o tratar un problema, en términos de fines, medios y contenidos. Cuando se dice que es el Gobierno quien realiza esta tarea, hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en realidad intervienen en este proceso diversos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) que van a influir en el proceso de decisión a partir de sus valores, intereses y recursos tanto materiales como ideológicos.

### **1.2.1 La búsqueda de integralidad en políticas públicas**

Siguiendo esta noción que plantea una mirada procesual de las políticas públicas cuya distinción se centra en la diversidad de cuestiones a tratar, en la pluralidad de actores que intervienen, así como las relaciones de poder en juego en el mismo proceso, resulta pertinente para este trabajo retomar la perspectiva que varixs autorxs (Acuña, 2010; Martínez Nogueira, 2010; Pignatta, 2015 y Repetto, 2010) refieren puntualmente sobre la multicausalidad y multidimensionalidad que adquieren las problemáticas sociales en

nuestra región y, por ende, la necesaria relación con enfoques integrales para su tratamiento.

En ese sentido, Carlos Acuña (2010) plantea que ciertos problemas estratégicos que enfrentan las políticas públicas de nuestra región, como por ejemplo la exclusión social, se caracterizan por una fuerte multicausalidad enraizada históricamente (en los que se destacan los cortes tradicionales entre económicos, sociales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, etcétera), lo cual requiere de una mirada integral para su atención. Siguiendo al autor, esta integralidad demanda al menos dos principios: por un lado, la toma de distancia de reduccionismos, que reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público y, por el otro, la coordinación de aproximaciones multidisciplinarias. Partiendo del reconocimiento de que los problemas actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, Martínez Nogueira (2010) reconoce que los instrumentos y las metodologías de intervención -aunque estén rigurosamente contruidos- tienen una efectividad más que hipotética ya que, por lo general, estas políticas movilizan un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos. En adición, Repetto (2010) esboza que este reconocimiento ha comenzado a asociarse con la idea de que para afrontar estas problemáticas se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no sólo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las transformaciones del concepto “familia”), sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales.

Repetto (2010: 20) plantea que un enfoque integral puede plantearse operativo haciendo referencia, por un lado, a los problemas que se busca enfrentar (integralidad vista desde el lado del problema) y, por el otro, en relación al tipo de respuesta sustantiva que se busca dar a dichos problemas y a los abordajes que se deciden instrumentar a los efectos de materializar las respuestas seleccionadas. Este segundo aspecto haría referencia a la integralidad vista desde el lado de las políticas públicas que buscan “romper” los efectos negativos de los problemas sociales al incluir intervenciones convergentes entre niveles, sectores y alcances. Las políticas serían integrales cuando demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante escenario entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña, 2010: 3). Otros elementos que caracterizan a la integralidad desde el lado de las políticas públicas refieren a que estas buscan enfrentar no sólo las manifestaciones (consecuencias) de

los problemas sino también sus causas y combinar medidas de mediano y largo plazo con acciones inmediatas que atiendan la urgencia (Cohen y Franco, 2006 citado en Repetto, 2010: 20).

Según Pignatta (2015), de lo anteriormente planteado se desprende un aspecto distintivo que permite una aproximación más precisa a la integralidad: ésta no solo supone múltiples dimensiones y causas sino también una relación de interdependencia entre las mismas, enfatizando que la mera sumatoria de las partes no hace a la integralidad, sino que es necesario poner el énfasis en las conexiones, interdependencias y vasos comunicantes entre las partes de un todo.

En este marco, se reconoce que nuestros modelos de pensamientos, las formas de definir problemas y las respuestas o políticas formuladas encuentran dificultades para captar esa multidimensionalidad y complejidad. Se muestran de acuerdo entonces, tanto Pignatta como Repetto (2010) en que estas dificultades evidencian que uno de los mayores retos que enfrenta la institucionalidad social latinoamericana es avanzar hacia decisiones, diseños e implementaciones de sistemas de política social más integrales, capaces de hacer frente tanto al crítico escenario social como a los desafíos que afectan a las intervenciones destinadas a enfrentarlo.

### **1.3 Políticas públicas habitacionales**

Así, las políticas de vivienda o habitacionales, como materialidades del Estado, forman parte de una determinada sociedad que posee un tipo de organización social y que responde a diversas relaciones de poder. Esto explica que los procesos relacionados con la vivienda sólo pueden comprenderse como parte de procesos más generales de la sociedad global, ya sea que éstos analíticamente se consideren como económicos (producción, distribución, circulación o consumo), o socio- políticos (lucha ideológica y política de las fuerzas sociales) (Yujnovsky,1984). La política de vivienda se concibe entonces, bajo este marco, como el conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del Estado en materia habitacional, según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes en relación con el poder y las características y funcionamiento del sistema político, y en busca de resoluciones adecuadas a las necesidades y problemas existentes.

Todo proceso habitacional se genera así en el marco de un sistema social, político y económico determinado, por lo que la formulación e implementación de políticas resultan no sólo de factores económicos (recursos, disponibilidad de

financiamiento, créditos, poder adquisitivo de la población), sino también de la correlación de distintas fuerzas sociales, que poseen diferentes posicionamientos políticos dentro de una determinada sociedad y durante un período histórico determinado. Así, la política urbana adopta el carácter de una "política compleja"; combina diferentes objetivos y acciones, en diferentes territorios (municipios, ciudades y vecindarios), e involucra a diferentes sectores políticos, niveles de gobierno y actores socioeconómicos en su diseño e implementación (Rogers, 2008). Como plantea Gargantini (2013), los resultados determinan así diferenciaciones notables en la posibilidad de acceso a la vivienda y a mejores o peores condiciones de habitabilidad entre diferentes clases de la sociedad, según sean los procesos socio- económicos y socio- políticos del país.

El crecimiento de las ciudades es uno de los hechos más relevantes en las sociedades contemporáneas, donde el ritmo de crecimiento de la población urbana lo hace de manera ininterrumpida e importante. Afirma Huete García et al. (2015) que esta circunstancia provoca que las ciudades tengan el gran reto de afrontar la solución de la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales y atender de manera prioritaria a las necesidades que surgen como consecuencia de esta realidad demográfica y, por extensión, a las necesidades de sostenibilidad urbana que de ello se derivan; sobre todo teniendo en cuenta que las ciudades se han convertido en los motores del crecimiento económico y social a nivel mundial. Por lo tanto, uno de los grandes retos de las sociedades contemporáneas, para conseguir la cohesión social, la calidad de vida y la generación de empleo, está en promover el desarrollo urbano.

Otra tendencia a destacar en este proceso es la aceleración del crecimiento demográfico acompañado de la proliferación de urbanizaciones precarias, como consecuencia del aumento de la pobreza urbana y la movilización social descendente de los sectores de clases medias. Dado que el precio de la vivienda y de la tierra superan ampliamente a los ingresos de los sectores populares, y que las estructuras estatales de los países latinoamericanos no logran cubrir esta falta, la consecuencia en las grandes ciudades de la región es el desarrollo de la urbanización popular informal (Del Río y González, 2018). La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quién fija la frontera con la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico

Al respecto, Yujnovsky (1984) plantea críticas centrales al modelo de resolución dominante de la acción pública en materia habitacional, signado por la hegemonía de la visión sectorial. Uno de los principales rasgos del enfoque vivierendista es desligar la vivienda de la estructura urbana: una vez realizado este movimiento, la vivienda es concebida como una unidad individual edificación-lote aislada de su inserción en la ciudad. De este modo, la vivienda es disociada de los aspectos sociales y territoriales que la constituyen como producto histórico y la relaciona funcionalmente con el resto de los objetos y servicios urbanos. En paralelo, la traducción de la visión mercantil-individualista de la vivienda al plano de la política pública supone restringir el problema en mayor o menor medida a una ecuación de productividad dada por la optimización de los recursos para alcanzar la mayor producción posible. Esto se expresa en la construcción de la mayor cantidad de soluciones habitacionales en el menor tiempo posible (y con la mayor capitalización política).

De la misma manera, Del Rio (2018) resalta que, en el marco del orden tecnocrático, el problema de la vivienda suele ubicarse en las coordenadas definidas por la escasez económica de recursos, los costos por unidad, el déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras. Desde esta mirada, la política de vivienda se divorcia de la dimensión urbana/social y se aborda a partir de una matriz productivista, donde prima la racionalidad de la obra pública, cuya naturaleza es fuertemente sectorial, es decir, se encuentra determinada por la lógica de la industria de la construcción.

#### **1.4 Modos de gestión del hábitat y la apuesta por la dimensión local**

El análisis crítico de los modos de gestión que en materia de políticas socio-habitacionales llevan a cabo los gobiernos locales, implica exponer con claridad a qué nos referimos cuando hablamos de modos de gestión. En este sentido, resultan pertinentes los aportes de Pelli (1994, 2000) quien sostiene que el modo de gestión define la estructura integral de abordaje al problema que se intenta resolver: conceptual, institucional y políticamente, con sus definiciones de actores, roles, interrelaciones; fuentes y circuitos de flujo de recursos a los que deberían responder las operaciones o proyectos concretos; y que aseguren que la ejecución de los mismos va a responder a los propósitos y a la concepción de la forma de actuar que se posee. En ese sentido, plantea que las claves del modelo deben encontrarse no sólo en los rasgos de las soluciones que debe producir, sino también en los modos de gestión y de operación y en las estructuras organizativas e institucionales impresas en el modelo, de tal forma

que la gestión misma de la solución habitacional sea experimentada como un cambio de reglas de juego, como un proceso de transición formativa y restauradora hacia una condición de integración favorable, no sólo física, sino también social (e institucional) dentro de la estructura de la ciudad moderna.

Particularmente, la gestión urbana según Herzer y Pérez (1999) se define como:

*“el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo. (p.81)”.*

Dicha gestión vincula tres tipos de procesos que configuran la ciudad: los orientados por la búsqueda de la ganancia, los comunitarios y los estatales, dándose dicha gestión en torno a la articulación entre mercado, Estado y procesos de reproducción de la población. En este proceso articulador donde el gobierno local (Estado), al relacionarse con los diversos actores presentes, modela un proyecto de ciudad que se traduce en los lineamientos de su gestión.

En lo que respecta a la gestión local del hábitat, se retoman diferentes estudios sobre las políticas socio-habitacionales en Argentina como los de Fernández Wagner (2006), Gargantini (2003, 2013, 2017), Ferrero et al. (2009) que plantean que la utilización del concepto empieza a tener resonancia a partir de las políticas de descentralización y reforma del Estado en la década del '90, las cuales generaron que los gobiernos locales adquieran mayor protagonismo, llegando a constituirse en claros gestores del desarrollo local y centro de formulación e implementación de las distintas políticas habitacionales.

De esta manera, Ferrero et al. (2009) sostienen que la gestión local del hábitat puede ser entendida como el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permiten producir, hacer funcionar y mantener el hábitat en el ámbito local. De tal forma, se entiende que construir viviendas resulta ser sólo uno de los procesos incluidos dentro de la gestión local del hábitat, porque gestionar políticas de acceso a la tierra, idear estrategias de financiamiento acorde a las capacidades reales de ahorro familiar o promover procesos de consolidación y empoderamiento comunitario resultan otras tareas que incluye la gestión local del hábitat, especialmente si se adhiere a un concepto integral de vivienda.

De la misma forma, resulta central la perspectiva que -desde diferentes autores- se plantea en cuanto a la potencialidad del ámbito local para construir políticas públicas en consonancia con las necesidades particulares de sus habitantes. Por un lado, Fernández Wagner (2006) plantea que la particular forma de abordar la problemática habitacional es determinante, ya que los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat –particularmente las de los sectores de menores ingresos- son esencialmente locales. Asimismo, en relación a la gestión local, se tienen en cuenta los aportes de Navarro y Rodríguez (2009) sobre el concepto de Sistema Local de Bienestar para hacer alusión al rol en que los gobiernos y administraciones locales priorizan diferentes políticas y presentan diferentes grados de esfuerzo público en relación a las políticas de bienestar, desarrollando diferentes estrategias de interacción con agentes públicos y privados para la provisión de servicios.

Las diferentes políticas socio-habitacionales desarrolladas en Argentina fueron históricamente concebidas bajo modelos centralizados de gestión tradicional. De esta manera, las políticas han inhibido otras ofertas habitacionales adaptadas a la realidad local, siendo una de las razones por las cuales han resultado insuficientes cuantitativa como cualitativamente. En este contexto de modelos centralizados de gestión tradicional, Gargantini (2017) sostiene que la gestión de los gobiernos locales se destacan por: estar fuertemente condicionados por las pautas político-operativas de los entes financiadores (ya sean internacionales u organismos gubernamentales de niveles superiores); con insuficiente capacidad organizacional y técnica instalada; con reducida capacidad administrativa; con escaso grado de integralidad en las acciones propuestas (producto de un enfoque centrado en la concepción física y mercantil de la vivienda) y con bajo nivel de participación y articulación actoral. De allí que la incorporación y replanteo del rol del municipio en la definición y gestión de las políticas habitacionales, resulta un punto de análisis y debate.

La ciudad, tal como la entiende Pérez (1995), es un componente socio-territorial, es decir, se define en una determinada relación sociedad-territorio. En esa relación, la ciudad es una sociedad local, y en ella encontramos unidad de procesos económicos y sociales, identidades y procesos políticos propios. Es decir, individuos o grupos sociales con poderes diferenciados que dependen de su ubicación dentro del sistema (local) de relaciones. A nivel local se puede observar, según el autor, una estructura social propia, una unidad establecida por las relaciones entre los grupos sociales fundamentales. Una estructura de relaciones de poder, de relaciones políticas, un ámbito donde éstas se reproducen y se cristalizan en un aparato gubernamental, el gobierno local.

En este marco, los últimos años han visto re-actualizarse el debate sobre el rol de los municipios en el régimen político argentino, abriéndose un conjunto de problemáticas compartidas con el resto de los países latinoamericanos. La pregunta sobre la capacidad de los espacios locales para tomar a su cargo las respuestas políticas puede entenderse como consecuencia de la crisis de los Estados centralizados (Ternavasio, 1991). Al margen del rol fundamental y de las responsabilidades que aún poseen tanto los gobiernos provinciales como el gobierno nacional, la descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados.

En ese sentido, Gargantini y Pedrotti (2018) sostienen que aun asumiendo que para la concreción de políticas en materia urbano-habitacional se requiere de la coordinación entre diferentes ámbitos de gobierno, así como de una gran cantidad de recursos (que por su importancia generalmente provienen del ámbito nacional o provincial-estatal) las mismas se encuentran estrechamente vinculadas al gobierno local o municipal, ya que justamente es éste quien, por su condición de cercanía, tiene la posibilidad de conocer con mayor detalle la naturaleza y alcance de las situaciones a resolver, y cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbanos que afectan su ámbito territorial. De la misma forma, Gargantini (2017) expresa que, en términos socio-territoriales, esta resignificación en los ámbitos locales supone un avance hacia una concepción más integral de las problemáticas, la cual conlleva mayor participación y articulación de diversos actores sociales, así como la incorporación de otras disciplinas, saberes y variables producto de concebir al territorio y al hábitat no ya como mero soporte físico sino como complejo proceso social y político.

Por último, resulta de utilidad retomar algunos debates que proponen aquellos estudios que resaltan la importancia del desarrollo local a través del municipalismo. Las ciudades emergen como espacios que permiten la articulación de la lógica de construcción comunitaria con el tejido de la heterogeneidad, del respeto a las diferencias. En este escenario, las ciudades ofrecen un potencial de respuesta que no está al alcance de los estados nacionales, demasiado encerrados en sus rigideces y rutinas. Asimismo, Subirats y Blanco (2011) resaltan que las ciudades, sus gobiernos locales, se encuentran presionadas por entramados de subordinación. Es por ello que plantean un triple reto hacia un nuevo esquema de gobernanza multinivel: el reto del empoderamiento de las ciudades, el reto de las interdependencias horizontales y el reto

del scaling up de políticas y prácticas urbanas. El empoderamiento implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local (Subirats, 2016); el segundo reto: transitar de un esquema top-down, de subordinación de las ciudades a los niveles «superiores», a otro de tipo más horizontal donde la escala no implique jerarquía permitiendo que las ciudades codecidan y cogobiernen; finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su scaling up: su transferencia por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de policy learning multinivel («pensar local y actuar global»). Todos estos acontecimientos han incitado a que los gobiernos locales resignifiquen sus viejas funciones, se ocupen de nuevos temas y desarrollen nuevas tareas por sobre sus competencias habituales y, por ende, actitudes más activas orientadas al desarrollo local a nivel económico, social, cultural y político a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

Los aportes mencionados apuntan a concebir al gobierno local y a la sociedad civil no ya como objetos receptores y beneficiarios de las políticas públicas socio-habitacionales diseñadas desde instancias de nivel superior, sino como sujetos generadores y determinantes de líneas políticas.

## **CAPITULO II**

### **Revisión histórica de las políticas públicas habitacionales en América Latina y Argentina.**

América Latina se ha convertido, a partir de un proceso de urbanización tardía pero más rápido que en otras latitudes, en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo: el 80% de las personas viven en ciudades (ONU-Hábitat, 2014). También es el territorio más desigual, donde a pesar del crecimiento que han experimentado algunos países de la región por la reducción de las tasas de pobreza extrema y de otros indicadores de desarrollo humano básico, la desigualdad social continúa ampliándose.

Por ello la explicación de las necesidades, problemas y procesos habitacionales no pueden encontrarse sólo en el mismo sector de la vivienda, sino en la estructura social con sus respectivas relaciones de poder, condicionadas por la misma acción del Estado. Acción que no sólo abarca la mera provisión de bienes o servicios frente a la ausencia de otros canales facilitadores de los mismos, sino que abarca la intervención desde otros ámbitos como resultan el ámbito legislativo y el económico, ya que “toda la política económico- social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución del ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda, a través del funcionamiento del sistema económico” (Yujnovsky, 1984). Tener en cuenta lo mencionado permitirá explicar y entender cómo la estructura, los momentos históricos, los procesos socio-económicos –tanto globales como regionales- tienen influencia directa en las políticas públicas habitacionales en el continente y en nuestro país.

Con el objetivo de contextualizar y entender de manera más integral el marco de surgimiento y formulación de las políticas principales a analizar en este trabajo (Programa Rosario Hábitat y Plan ABRE) se realizará la presente descripción y revisión histórica de las políticas públicas habitacionales llevadas adelante en el continente y en nuestro país.

## **2.1 Políticas Públicas Habitacionales en América Latina**

Las primeras señales de políticas públicas habitacionales surgen de los conflictos sociales provocados por las huelgas de inquilinos a principios del Siglo XX. Las respuestas a estas luchas obligan al Estado a intervenir en la regulación del precio de los alquileres, motivan a algunas organizaciones a construir viviendas obreras y alientan al sector privado al desarrollo de “villas/barrios obreros” en torno a las fábricas.

Desde el punto de vista del crecimiento de las ciudades, el punto de inflexión se registra a mediados del siglo XX, con el movimiento migratorio que se produce del campo y pequeños poblados hacia las grandes ciudades, impulsado por el proceso macroeconómico de industrialización para sustitución de importaciones dando lugar a disímiles transformaciones urbanas. Desde la mirada económica, el ritmo de la urbanización no se condijo con el ritmo ni el nivel de desarrollo industrial, dando lugar a un desajuste entre urbanización e industrialización que se visualiza como problema en términos de la pobreza urbana.

El creciente aumento poblacional tuvo su correlato en el incremento de la demanda de suelo urbano, lo que llevó a la expansión física de las ciudades. Una parte de la población que no logra integrarse plenamente a la vida y la economía urbana, se manifiesta en la modalidad de asentamientos informales. La población en situación de pobreza aumenta y se expanden las economías informales, que encuentran entre sus activos principales a la vivienda, en el marco del proceso de urbanización popular. La caracterización del fenómeno como “urbanización de la pobreza” pone en alerta a los gobiernos, que desde la década de los años ‘50 inician diferentes estrategias para abordar la nueva problemática urbana.

Se pueden reconocer tres generaciones de políticas habitacionales (Fernández Wagner, 2010), en cada una de cuales subyace una definición del problema que se aborda y las respuestas resultan de la particular interacción Estado-mercado-sociedad civil en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas urbanas.

### **2.1.2 Primera generación de políticas de vivienda**

Los asentamientos populares (villas miseria, favelas, barriadas, cantegriles, según el nombre que adquiere en cada país), que caracterizaron los procesos de urbanización espontánea por parte de la población más pobre de las ciudades latinoamericanas, se constituyen como el problema social y urbano más importante a enfrentar.

Desde el final de los años '50 y a lo largo de los años '60, los estados burocráticos autoritarios de América Latina consideran a los asentamientos informales como un mal, un desorden social, que había que extirpar. A partir de esa valoración, las políticas urbanas se dirigen fundamentalmente a la erradicación de los asentamientos y lugares informales y al realojamiento de las personas en conjuntos habitacionales construidos por el Estado en otros sectores de la ciudad. El problema central estaba definido como ausencia de viviendas, por lo tanto, la política se articula a partir de la provisión de vivienda pública (Fernández Wagner, 2010). Esta primera generación de políticas habitacionales estaba centrada en programas de financiamiento de la oferta y consistía en desalojar a la población “pasando la topadora” a las construcciones populares para reemplazarlas por viviendas “modernas”, agrupadas en conjuntos habitacionales y realizadas por grandes empresas constructoras.

Retomando la descripción realizada por Nari (2015), la modalidad de erradicación se implementa haciendo uso de tres fases: congelar, desalentar y trasladar. *Congelar* significa “detener” el crecimiento del asentamiento una vez concluido el relevamiento y la caracterización de ese agrupamiento irregular. Una vez finalizado el censo, se les entrega a los hogares un documento que los identifica como “villeros a trasladar”. La etapa siguiente consiste en *desalentar* a los habitantes de residir en ese lugar, para lo cual se procede a quitarles todo incentivo de permanencia, clausurando pequeños negocios o emprendimientos económicos, prohibiendo la ampliación o modificación de las viviendas con la amenaza de demolición de la misma, y de manera directa incitando a abandonar el lugar y “volver a sus lugares de origen”. Finalmente, se produce el *traslado* (la erradicación), frecuentemente a través de violentos desalojos.

En la mayoría de las ciudades el resultado de estas políticas fue negativo. Solo se logró “trasladar el problema” a la periferia; las nuevas urbanizaciones no contaban con infraestructura ni calidad ambiental que garantizara cierta calidad de vida a sus habitantes ni integración con resto de la ciudad. El Estado, de esta manera, se constituye en uno de los impulsores de la segregación socioespacial de las ciudades del siglo XX (Oszlak, 1991). La insuficiencia de estas respuestas frente al volumen del problema, su inviabilidad social y urbana, demostraba que el potencial constructor de los habitantes pobres de las ciudades constituía de por sí un aporte mucho mayor que estas “soluciones” costosas, las cuales se transformaban en un nuevo tipo de problema.

Para esta época también surgen fondos nacionales especiales provenientes de impuestos a la renta, cuya finalidad es la construcción de viviendas sociales “llave en

mano”<sup>12</sup>, modalidad que tuvo un importante desarrollo en la construcción de grandes complejos habitacionales mediante créditos subsidiados por el Estado.

Esta modalidad, enfocada a resolver estrictamente un problema de déficit habitacional, promovió el financiamiento de provisión de vivienda con un claro carácter de obra pública, desconociendo otros componentes de política social y construcción de hábitat. En ese sentido, Catenazzi y Fernández Wagner (2006) afirman que la solución significó enormes beneficios para las empresas constructoras, ninguna recuperación por parte del Estado de los fondos invertidos y enormes problemas en los conjuntos habitacionales debido a graves deficiencias en los prototipos y localizaciones, así como a la uniformidad de las respuestas a la demanda habitacional.

#### Políticas de **construcción de viviendas “llave-en-mano”**

##### Características:

- Tipo de intervención
  - erradicación de los asentamientos irregulares
- Tipo de producto
  - Construcción de conjunto habitacional sobre terreno libre
- Financiamiento
  - fondos públicos, con muy bajo o sin recupero
- Decisión y planificación:
  - la realiza el Estado en forma centralizada.
- Construcción:
  - grandes empresas por licitación pública.
- Asignación social
  - listado de handicapología de la población destinataria
- Usuario:
  - receptor pasivo, no participa en la toma de decisiones.

Fuente: Extraído de CATENAZZI y FERNANDEZ WAGNER (2006) “Gestión Local del Hábitat”, UNGS, Buenos Aires.

Estas políticas tienen una repercusión en lo local, que se caracteriza por tener escasa o nula articulación con los recursos y el parque habitacional existente. Tal como plantea Fernández Wagner (2006) los productos que se entregan tienen una concepción arquitectónica inapropiada a la heterogeneidad de la pobreza, destacándose su baja calidad individual y de conjunto, por lo que constituyen la provisión de una mercancía desvalorizada. Por otro lado, dichas políticas de financiamiento de la oferta centran el

---

<sup>12</sup> Entrega a los beneficiarios de viviendas completas, listas para ser habitadas.

proceso de construcción en las grandes empresas, excluyendo por lo general a las empresas y mano de obra locales.

El mismo autor subraya:

*“el bajo impacto cuantitativo de los programas basados en las políticas de primera generación y la inviabilidad cualitativa con fuerte repercusión en lo local es lo que recoge la primera Conferencia Internacional del Hábitat en Vancouver en 1976 cuyo resultado produce nuevas recomendaciones de Naciones Unidas en materia de políticas urbanas y habitacionales, que se van a sumar a otras que proponen las agencias multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), marcando su creciente injerencia en la materia.” (2006:22)*

Las políticas de primera generación mostraron ineficacia tanto para resolver el déficit habitacional como para contener u organizar el proceso de urbanización popular, poniendo en crisis la noción de erradicación que nutrió dichas políticas.

### **2.1.3 Segunda generación de políticas de vivienda**

Recapitulando lo antes mencionado, un punto de inflexión en el cambio de abordaje del problema -por lo tanto del diseño y formulación de las políticas habitacionales- fueron las recomendaciones de Naciones Unidas en la Conferencia de Hábitat I del año 1976: en ellas se aconseja abandonar las políticas de primera generación y considerar los procesos populares de construcción del hábitat.

Resulta pertinente traer a colación algunos de los debates y planes de acción resultantes de la Conferencia Internacional del Hábitat en Vancouver en 1976, ya que permiten entender mejor la magnitud de la problemática como de la constitución misma de la segunda generación resultante. En ese sentido, el diagnóstico general que se establece en la Declaración sobre Asentamientos Humanos<sup>13</sup> puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- La condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de vida, cuya mejora es un requisito previo para la plena satisfacción de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios de salud, la educación y la recreación.

---

<sup>13</sup> Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I, 1976). Disponible en: [http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver\\_Declaration\\_SP.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf)

- Los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo social y económico de los países y que no pueden separarse de las injustas relaciones económicas internacionales existentes.
- Las circunstancias de la vida de un gran número de personas en asentamientos humanos son inaceptables debido a una urbanización descontrolada y las consiguientes condiciones de hacinamiento, contaminación, deterioro y tensiones psicológicas en las regiones metropolitanas.
- El atraso rural obliga a una gran mayoría de la humanidad a vivir con los niveles de vida más bajos y contribuir así al crecimiento urbano descontrolado.

A partir de la dimensión del diagnóstico y la urgencia con la cual se requería de intervenciones concretas por parte de los gobiernos y la comunidad internacional, al respecto de los asentamientos humanos, la Declaración elaboró una guía de actuación que contemplaba los siguientes postulados:

- Es responsabilidad de los gobiernos preparar planes de estrategia espacial y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico, adaptadas de manera realista a las condiciones locales.
- Crear asentamientos más habitables, atractivos y eficientes que reconozcan la escala humana, el patrimonio y la cultura de las personas y las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos, especialmente los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de garantizar la provisión de salud, servicios, educación, alimentos y empleo en un marco de justicia social.
- Crear posibilidades de participación efectiva de todas las personas en la planificación, construcción y gestión de sus asentamientos humanos. El proceso de elección y ejecución de un determinado curso de acción para la mejora de los asentamientos humanos debe diseñarse expresamente para cumplir con ese derecho.
- Desarrollar enfoques innovadores en la formulación y ejecución de programas de asentamiento mediante un uso más apropiado de la ciencia y la tecnología y una financiación nacional e internacional adecuada.
- El Estado tiene derecho y el deber de planificar y regular el uso del suelo, que es uno de sus recursos más importantes, de tal forma que el

crecimiento de los núcleos de población tanto urbanos como rurales se base en un plan integral de ordenamiento territorial.

- Es de suma importancia que los esfuerzos nacionales e internacionales den prioridad a la mejora del hábitat rural. En este contexto, se deben realizar esfuerzos para reducir las disparidades entre las zonas rurales y urbanas, según sea necesario entre las regiones y dentro de las propias zonas urbanas, para un desarrollo armonioso de los asentamientos humanos.
- Las políticas y programas de asentamientos humanos deben definir y esforzarse por lograr estándares mínimos progresivos para una calidad de vida aceptable.

En un contexto de crisis y estancamiento de las economías latinoamericanas, se gesta una **segunda generación de políticas de habitacionales**, también reconocidas como políticas “alternativas”. Las mismas propician que los programas masivos solo entreguen lotes con servicios y que las políticas soporten a los programas en pequeña escala, con involucramiento de lxs pobladorxs (en muchos casos en la misma construcción) y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales. Desde finales de los años ‘70 y durante los ‘80 se instalan las políticas de radicación de asentamientos irregulares<sup>14</sup> a partir de la noción de construcción progresiva del hábitat (Nari, 2015).

El propósito principal de las radicaciones es la permanencia de la población en los asentamientos y la generación de mejoras ambientales en ellos. Se promueven los programas de lotes con servicio y los programas de mejoramiento de vivienda con intervención de las comunidades beneficiarias. Estas políticas priorizan el acceso al suelo a partir de la regularización dominial y la dotación de infraestructura de servicios como estrategias para mejorar la situación de pobreza.

Frente a la relocalización y los traslados a otras áreas de la ciudad que caracterizaba a las políticas de primera generación, en las políticas de segunda generación el Estado pretende regular el proceso de urbanización y avanzar en el acceso a la tierra de lxs habitantes de los asentamientos, incorporando la idea de servicios habitacionales como atributos urbanos (Feijoo, 1984).

No obstante, los resultados fueron muy limitados y mostraron un claro sesgo físico-territorial que no logró cerrar las brechas sociales, culturales y simbólicas de los

---

<sup>14</sup> La radicación remite a garantizar la permanencia de la población de villas en los terrenos ocupados, reconociendo la producción del hábitat preexistente.

habitantes. Aun así, quedó instalada la perspectiva de vivienda como proceso, que involucraba más activamente a los gobiernos locales, a las organizaciones intermedias y a la base comunitaria en la gestión del hábitat de sectores populares (Nari, 2015). Es decir, en paralelo, se abre un abanico de acciones habitacionales que empiezan a conjugarse en la escala local, involucrando más activamente los gobiernos locales, organizaciones intermedias y de base.

"Políticas alternativas"
Características:
▪ Tipo de intervención → radicación de los asentamientos irregulares
▪ Tipo de producto → Construcción de baja y media complejidad (de baja productividad)
▪ Financiamiento: → fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial o total de la inversión.
▪ Decisión y planificación → centralizada, con distintos grados de participación de la población.
▪ Asistencia técnica → brindada por ONGs y/o los municipios para la construcción
▪ Construcción: → pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados
▪ Asignación social: → pre-acordada / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica.
▪ Usuario: → receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

Fuente: Extraído de CATENAZZI y FERNANDEZ WAGNER (2006) "Gestión Local del Hábitat", UNGS, Buenos Aires

#### **2.1.4 La incidencia de la globalización en el desarrollo de las ciudades**

El advenimiento de lo que se conoce como globalización cambia por completo el escenario mundial y las relaciones capitalistas, que como sistema de acción político y económico articula en modo diferente a los actores del desarrollo. El proceso de urbanización sufre un aumento de escala y un giro muy complejo, el cual debe inscribirse en un contexto general de transformación económica, política y social mundial. Este proceso implica un avance exponencial del capitalismo (sobre todo financiero) que, apoyado en la revolución informacional y el debilitamiento de las anteriores políticas nacionales (de los Estado-nación), expande sin fronteras la mercantilización de las relaciones de intercambio de bienes y servicios, mercantiliza la naturaleza y gran parte de las mismas relaciones humanas, las cuales comprendían más compromisos sociales.

A grandes rasgos, la globalización se caracteriza por la consolidación de un poder global conformado por las potencias mundiales de mayor poderío económico, político y militar (el Grupo de los Siete o G7 creado a partir de la crisis económica de 1973), por la influencia de sus intermediarios (las agencias multilaterales de crédito) y el creciente desarrollo de un grupo concentrado de corporaciones que actúan globalmente. La globalización se caracteriza por un debilitamiento y crisis de los estados nacionales donde se vislumbra un proceso de fragmentación social y territorial, reflejando de modo contundente quienes son los perdedores en el mismo a partir de un aumento sistemático de la inequidad, la exclusión y la pobreza, a escala mundial.

La globalización implica una radical transformación de la relación tiempo-espacio, provocando que los territorios adquieran una importancia estratégica en el desarrollo. Esto genera un escenario donde las ciudades compiten por situarse en la economía global, presentándose como atractivas o “fértil” para atraer inversiones (De Mattos, 1997). Esta puja entre ciudades obliga a desarrollar estrategias de marketing urbano para su promoción global, las cuales centran el foco en su capacidad de innovación y su eficiencia, en la existencia de un plan de desarrollo, de una estrategia hacia el futuro. En la nueva economía, la cultura, la producción simbólica, la generación de imágenes urbanas - incluso virtuales- y la capacidad de comunicación se vuelven esenciales como en las empresas.

Estos lineamientos otorgan un rol preponderante a los gobiernos locales, en su capacidad para generar plataformas para los desarrollos de capital concentrado, incentivar ventajas de localización y consolidar el valor de la tierra. Por ende, se visualiza -desde el entramado de intereses globales- que en esta carrera las grandes ciudades y regiones metropolitanas de Latinoamérica tienen un potencial que les otorga el hecho de ser centros regionales de importancia, por lo que tienen un cierto grado de privilegio en el nuevo escenario (Fernández Wagner, 2006).

En los países latinoamericanos, como en otros países menos desarrollados, este proceso de transición y consolidación del paradigma global tiene lugar cuando atravesaban una de las fases más críticas de su historia. Crisis que implicó el fin de un modelo de desarrollo que tenía al Estado como principal protagonista, primaba la idea de “desarrollo nacional” y del control estratégico de la producción. Para sostener los desequilibrios en la balanza de pagos y el déficit público, los países contraen créditos externos por lo que el flujo de capitales se va a revertir, afrontando pagos cada vez más abusivos, así como también el crecimiento mismo de la deuda externa. La influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se fortalece por encima

de las economías nacionales ya que el endeudamiento externo habilita al monitoreo constante de las decisiones internas y la implantación de un ajuste estructural.

### **2.1.5. Tercera generación de políticas de vivienda**

En este nuevo escenario de hegemonía del neoliberalismo, las políticas de tercera generación estuvieron influenciadas por la Reforma del Estado, el ajuste estructural y las políticas de contención de situaciones que el mismo sistema generaba: aumento estructural de la pobreza y la desocupación de grandes sectores de la población y la agudización de las fracturas socioterritoriales.

En los años '90, las agencias internacionales proponen enérgicamente una nueva generación de políticas habitacionales, que implica pasar de un fuerte liderazgo y centralidad del Estado a un rol como facilitador del mercado habitacional. Si bien, en los hechos esto tiene algunos matices, se empieza a instalar una tercera generación de políticas que aparecen más fragmentadas y contradictorias, en un contexto de privatización de los servicios urbanos, de cambios en el mercado inmobiliario y de transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.

Las políticas de tercera generación se basan en dos estrategias, por un lado, la focalización social en los colectivos más pobres y excluidos, y por otro el financiamiento de la demanda centrado exclusivamente en la dotación de viviendas en nuevo suelo periférico. La estrategia de focalización se materializa en acciones de consolidación y mejoramiento de zonas deficitarias críticas factibles de ser urbanizadas, y para el financiamiento de la demanda de viviendas, se urbaniza cantidad de suelo periférico, lo que contribuye a incrementar la segregación residencial y acentuar la fragmentación de las ciudades (Fernández Wagner, 2010).

En este marco, las agencias multilaterales de crédito se transforman en actores relevantes de las políticas urbanas, al constituirse en los principales financiadores del conjunto de programas y proyectos. Como emergente más característico de esta tercera generación aparecen los denominados programas de mejoramiento barrial que, si bien no son nuevos, ahora se presentan en forma más consistente y con resultados más visibles.

Los primeros programas dirigidos a los asentamientos irregulares se gestionaron desde los gobiernos nacionales. En este tipo de intervención se encuentran los llamados Programas de Mejoramiento de Barrios que, impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se despliegan en la mayoría de los países de América Latina (por ejemplo, el PROMEBA en Argentina). Estas políticas se plantearon como una solución

“integral” del hábitat destinado a mitigar la pobreza, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y completar la infraestructura urbana, poniendo en valor el espacio público (Reese y Catenazzi, 2010).

En ese sentido, la necesidad de revalorización urbana se encuentra presente en muchas de las ciudades de la región. Si bien los programas tienen como objetivo principal la reducción de la pobreza, una contribución y complemento fundamental es la mejora del espacio público, articulándose ambas cuestiones. Sin embargo, como esboza Fernández Wagner (2006) se trata de reducir el conflicto –real o potencial- que la existencia de la pobreza urbana acarrea, en búsqueda un impacto positivo en la gobernabilidad urbana, pero también se trata de mejorar la imagen de toda ciudad que se quiera prestar como competitiva en el mercado global.

En la segunda mitad de los años noventa y alentados por los procesos de descentralización del Estado y el posicionamiento de las ciudades como actor relevante de las políticas urbanas, los programas de Mejoramiento de Barrios comenzaron a ser gestionados por los Municipios, situación que provocó la flexibilización de los formatos pre establecidos, la coordinación con otras políticas locales y la apertura a una visión más integral y participativa de las intervenciones (Pírez, 1995).

Desde los años 2000, a partir de la paulatina compresión de la pobreza y la exclusión como fenómenos multidimensionales y complejos como del compromiso asumido por algunas ciudades con los sectores urbanos excluidos, las políticas públicas van avanzando muy lentamente hacia nuevos abordajes de carácter integral y con la participación de los actores sociales involucrados. Dentro de este esquema de gestión se encuentra Favela Barrio de la prefectura de Río de Janeiro y Rosario Hábitat del municipio de Rosario (Fernández Wagner, 2010). Al ser desarrollados por los gobiernos locales y dado a que no obedecen estrictamente a un formato preestablecido, en algunos casos se logró una relación más estrecha con los procesos locales de organización y participación popular.

Así, desde los documentos oficiales de los Programas se evidencia la persistencia del sesgo territorial focalizado, pero se avanza en el tratamiento integral que contempla, además de dotación de infraestructura, construcción de vivienda nueva, desarrollo de servicios de salud y educación, generación de empleo, fortalecimiento de vínculos y sentido de pertenencia, participación ciudadana, promoción de derechos de la infancia y conexión con el resto de la ciudad.

A pesar de las críticas, se observa que aquellos programas que logran flexibilizar sus lineamientos y estrechar la relación con los procesos locales de organización y

participación popular, avanzan en propuestas alternativas integrales, y aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo.

## 2.2 - Políticas Públicas Habitacionales en Argentina

### 2.2.1 - Primeras Políticas de Estado (1930-1976)

En nuestro país, el problema habitacional surgido a fines del siglo XIX con motivo del asentamiento masivo de la población inmigrante, comenzó a formar parte de las políticas públicas en asociación a la acción del estado a partir de las primeras décadas del siglo XX (1940 específicamente).

Durante las décadas del '30 y '40 (1930- 1946) la intervención del Estado fue reconocida y demandada de manera generalizada, no sólo a nivel nacional sino a nivel de provincias, quienes ensayaron algunas experiencias puntuales dada la magnitud del problema habitacional del país.

Aún a pesar de los esfuerzos e iniciativas mencionadas, fue a partir del **primer gobierno peronista (1946-55)** que se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como clara responsabilidad del Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental dentro de las políticas propias del Estado Benefactor, que posibilitó el acceso de amplios sectores de la población a ocupar un espacio dentro de la estructura político-social del país, respondiendo no sólo a objetivos del Estado y a los intereses del capital nacional industrial, sino a la promoción del sector de la construcción como sector de acumulación. Tal es así, que Fernández Wagner (2010) lo expone de manera concreta:

*“Es con los gobiernos de Perón que el Estado desarrolla una política pública de construcción de viviendas (en los planes quinquenales) y de creación de nuevos barrios (como Ciudad Evita) al tiempo que se desarrolla una política pública, basado en un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado. Por ejemplo, se declara la emergencia en el mercado de alquileres y restringe la libre contratación (lo cual duraría 30 años) en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes, que conjuntamente con la Ley de Expropiaciones, constituirían una clara limitación a la propiedad privada. En este período se aprueban otras dos leyes que serían de gran importancia en la expansión y consolidación urbana. La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (1948) y la Ley de venta de lotes en mensualidades (14.005 de 1950). Ello al tiempo que una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley 12.962 del '47) permitirá una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos (390 mil créditos entre 1947 y 1957).” (p.36).*

De esta manera, la intervención en el sector vivienda se dio por medio de una política indirecta de financiamiento y desarrollo del crédito individual junto con medidas

regulatorias sobre el mercado de alquileres a través del congelamiento de precios y la sanción de leyes como las mencionadas, las cuales produjeron un cambio sustancial en el mercado inmobiliario de los grandes centros urbanos.

Con el **derrocamiento del gobierno peronista (1955)** la intervención estatal se redujo, retomando vigencia las leyes del mercado y cobrando valor las políticas asistencialistas ante conflictos sociales. En este orden se propuso el descongelamiento gradual de los alquileres, el financiamiento desde el Banco Hipotecario Nacional (BHN) sólo se basó en el ahorro, se generó un apoyo favorable a las empresas, mientras se reducían los fondos estatales y subsidios a sectores medios/bajos, así como la superficie construida. A su vez se impulsó una política erradicadora frente al problema habitacional y social que constituían las villas, la cual mostró resultados desalentadores para este sector social (Gargantini, 2003).

A principios de **los '60** la ideología desarrollista buscó la integración del sistema productivo mediante el fomento de la industria pesada, sobre la base de la radicación de capitales extranjeros ante la reducción del gasto público. Esto implicó la acentuación del proceso de urbanización iniciado, el crecimiento de la población villera tras la emigración campo-ciudad y una readaptación del aparato estatal para recibir y canalizar dichos fondos, aunque los programas nunca alcanzaron a los sectores de menores recursos.

La política del radicalismo entre **1963 y 1966 (gobierno de Arturo U. Illia)**, se replanteó la cuestión habitacional a nivel del discurso político como un ámbito en que el Estado debía intervenir. Se creó así por primera vez un organismo de nivel: la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía. Asimismo, durante este período se pusieron en marcha varios programas que privilegiaron la construcción de conjuntos habitacionales. Ambas medidas respondieron a la intención de paliar la crisis existente a través de la construcción, como medio de reactivación para el país, concibiendo al problema de la vivienda como mero problema financiero.

El **golpe de estado de 1966** impulsó un período de hegemonía política de los sectores que poseían el predominio en el plano económico- social (fuerzas armadas y tecnocracia). El Estado autoritario adhirió a la visión desarrollista, considerándose a sí mismo como poder capaz de solucionar antagonismos, y haciendo responsable al proteccionismo industrial y a la política sustitutiva de importaciones de la crisis en que estaba subsumido el país. En cuanto a los planes y programas implementados en aquella época, Yujnovsky (1984) describe:

*“En 1969 la política de vivienda llevada a cabo por el Estado nacional adquiere las características de las desarrolladas por los países centrales: el Estado constructor a*

*través de sistemas centralizados de provisión de viviendas. En este sentido el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) implementado por la Secretaría de Vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que puso fin a las reivindicaciones villeras, promovían la construcción de grandes conjuntos a fin de incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada.” (p.45).*

Hacia fin de la década del '70 se consolidaría la política de Estado, mediante la organización de un sistema nacional de provisión habitacional –FONAVI- basado en el aporte solidario de los trabajadores y las trabajadoras. Durante el **gobierno de Lanusse**, la falta de disponibilidad de recursos impulsó en noviembre de 1972 la creación del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), como búsqueda de un nuevo mecanismo para atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población, que no accedían a los mecanismos del mercado. Este mecanismo financiero fue determinado a partir de los objetivos políticos de reactivación del mercado al que se ligaron los sectores privados de la construcción y entidades financieras<sup>15</sup>, y puso fin a las expectativas en el financiamiento externo que había caracterizado la década anterior.

Bajo este contexto, **el gobierno peronista de 1973** estableció metas de redistribución del ingreso para favorecer a lxs trabajadorxs y la recuperación de la soberanía de decisión económica, semejantes a las formuladas durante el período 1946-55. Se consideró a la inversión pública como motor del crecimiento económico, tanto como para procurar una redistribución progresiva del ingreso, aunque esta vez se multiplicaron los conflictos internos al disputarse los cupos destinados a vivienda (Gargantini, 2003). Se continuaron los planes ya existentes y se promovió al sector del capital local de construcción de viviendas, como parte de un proceso de expansión del mercado interno y de reducción del desempleo. Se amplió el financiamiento y el crédito público, especialmente hacia la construcción de conjuntos habitacionales, permitiendo el acceso de capas más amplias de la población a los préstamos.

### **2.2.2 - El proceso militar (1976-1983)**

El **golpe militar de 1976** instaló en el país una de las épocas más oscuras de nuestra historia. El advenimiento de las fuerzas armadas al poder y sus consecuentes gobiernos

---

<sup>15</sup> “Sus recursos se integraban con un gravamen del 1,5% sobre la venta del ganado vacuno a faenar, el gravamen de emergencia sobre los inmuebles urbanos (sólo para el año 1972) y un gravamen del 2,5% sobre las remuneraciones de sueldos y salarios, más los fondos provenientes de la recuperación de los préstamos” (Yujnovsky, 1984).

autoritarios, provocaron tras la intención de erradicar la subversión e instalar el proceso de “Reorganización Nacional”. Se hizo a un lado el modelo de sustitución de importaciones y la industrialización, en pos de una economía dinámica y competitiva al exterior, retomando las leyes del libre mercado. “El predominio acordado a la empresa privada supuso la reducción del ámbito de acción del Estado, bajo el principio de “subsidiariedad” y la consiguiente transferencia de funciones de éste hacia la esfera privada” (Yujnovsky, 1984).

La dictadura, en su concepción autoritaria y tecnocrática de la ciudad, legisló (sin Congreso), fomentó la especulación inmobiliaria, otorgó prebendas para los grupos sociales de altos ingresos y promovió prácticas explícitamente contrarias a los derechos de uso y apropiación de la ciudad.

Siguiendo a Gargantini (2003), la política habitacional, enmarcada en el contexto del plan económico de corte neoliberal planteado, puso en marcha programas de vivienda pública dirigidos a dos sectores sociales, que facilitaron la acumulación del sector de la construcción privada:

- El **Banco Hipotecario Nacional (BHN)**, destinado a atender a sectores con capacidad de ahorro, pero que requerían financiación a largo plazo.

- y el **Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)**, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, que constituyó históricamente el mayor fondo estatal destinado al sector vivienda particularmente dirigido a población de recursos insuficientes. Entre 1976 y 1983, el Fondo supuso la construcción de alrededor de 23.000 unidades anuales y un avance en el proceso descentralizador, ya que el Estado actuó como financiador de servicios sociales a través de la obra pública, quedando bajo su responsabilidad la planificación general y la distribución de los recursos, traspasando todas las responsabilidades operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación) a los Institutos Provinciales. Consecuente con el perfil autoritario y neoliberal de los gobiernos y con el abordaje que dominaba desde los años ‘50, el período considerado estuvo caracterizado por:

- Construcción de vivienda pública “llave en mano” por el sector empresario concentrado.
- Expansión del mercado privado para la producción destinada a sectores con poder adquisitivo.
- Fuertes erradicaciones villeras.
- Expansión urbana por loteamiento masivo de la tierra rural adyacente, sin servicios.

- Autoconstrucción en lote propio en la periferia urbana.
- Incremento de la presión tributaria y descongelamiento gradual de alquileres a través de la Ley de Normalización de locaciones urbanas.

### **2.2.3 - La transición democrática (1983-1989)**

La década del '80 significaría la agonía del modelo de desarrollo endógeno, donde la combinación de estancamiento con inflación profundizó la crisis económica y social. La desaparición del crédito y la alta inflación provocarían que el sector de la construcción se reduzca a la mitad de su volumen operativo, haciendo que la construcción de viviendas se destine únicamente a quienes tenían capacidad de ahorro.

La instauración de la vida democrática implicó un hecho relevante para la historia nacional, aunque el proceso de acumulación del capital y el modelo de desarrollo continuaron siendo los mismos, de carácter neoliberal- capitalista:

*“Se acentuó (así) la fuerte concentración de capital en la estructura económica, configurándose y creciendo un subsector de grupos concentrados (en los cuales participaron con gran influencia empresas transnacionales) que tras beneficiarse del Estado burocrático- autoritario (...) pasarían a ser dominantes en el panorama económico de los '90, pues llegarán bien posicionados para participar de las principales privatizaciones” (Fernández Wagner, 1998:72).*

Durante el período se acentuó la pauperización de los sectores medios a través de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la creciente desocupación, la tercerización del empleo y la elevación del costo de vida, lo cual afectó considerablemente a la producción especulativa de la vivienda de los sectores medios y repercutió fuertemente en el incremento de hogares deficitarios.

### **2.2.4 - La década del '90 (1990-1999)**

Los años '90 van a significar una profunda transformación en materia económica y en la distribución de la riqueza en la Argentina, proceso que es contemporáneo a los efectos de la globalización, que coloca a las ciudades como motor de la nueva economía y como el escenario más importante para la reproducción del capital. Se produce un fuerte impulso en el mercado inmobiliario de las regiones metropolitanas que abrió oportunidades de negocios dada la alta renta potencial. Esto atrajo fuertemente al capital internacional, que realizó inversiones en nuevos equipamientos comerciales, en

emprendimientos residenciales, y en las privatizaciones de los servicios urbanos de agua, gas, electricidad y ferrocarriles.

Frente a tales transformaciones, la política habitacional no pudo permanecer ajena. Así se reestructuraron el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el FONAVI, promoviendo al sector privado y dejando en manos del mercado a los sectores sociales antes subsidiados indirectamente por el Estado.

Tal como plantean Carlevarino y Rofé, (2010) todo esto favoreció una mayor focalización que acotó al máximo el número de destinatarios de las políticas públicas, colaborando con la “pauperización de la clase media” o la aparición de los “nuevos pobres”, antiguos destinatarios de dichas políticas que ante las transformaciones descritas comenzaron a sentir el desamparo estatal. Se anuló así toda concepción del problema habitacional como problemática social y se suprimió, tratando de solucionar los síntomas sólo desde el ámbito financiero y mercantil, la forma de contrarrestar las reales causas que lo generan. Al respecto, la mayoría de las acciones ejecutadas continuaron respondiendo a las características de la obra pública mediante ejecución empresarial por licitación o adjudicación directa, contrariamente a las propuestas de privatización.

Por su parte, la descentralización planteada supuso el traspaso de responsabilidades sin recursos, limitándose a una necesidad de “acordar con las provincias un nuevo esquema de distribución de impuestos, más que a una vocación claramente descentralizante por parte del Estado” (Jiménez, 2000). En efecto, la descentralización contempló sólo la ejecución de programas sin traspaso real de poder a los gobiernos locales. Esto significó la disminución del poder de intervención de los organismos provinciales, que optaron por construir conjuntos de vivienda social de menor tamaño, ejecutar programas de mejoramiento de villas y asentamientos y poner en funcionamiento programas de créditos individuales a fin de mantener en marcha el sistema (Basualdo, 2006).

En este período se desarrolla una política pública que sólo construye unas pocas viviendas (que se destinarán preferentemente a las clases medias provinciales) y mientras tanto privatiza la cartera del Banco Hipotecario y vuelve al crédito prácticamente inaccesible. Al mismo tiempo, como plantea Fernández Wagner (2008) se desregulan los mercados del parque de viviendas vacantes, desalentando la planificación y regulación del suelo urbano, es decir no interviniendo sobre la generación de nuevo suelo urbano, se privatizan todos los sistemas de infraestructuras y transporte, todo en consonancia con el pasaje de un tercio de la población de clase media a pobres (los nuevos pobres).

### **2.2.5 - Los primeros años del siglo XXI (2000- 2011)**

Esta etapa se inicia con un período caracterizado netamente por la crisis político-económica y sucesivos gobiernos de transición. La **asunción de Fernando De la Rúa en 1999** puso fin a diez años de gobierno menemista. Con mayoría opositora en el Congreso y en las gobernaciones provinciales, el gobierno radical de principios del siglo XXI se caracterizó por un aletargamiento y lentitud en las respuestas. Contrariamente a lo esperado, dicho gobierno no sólo continuó con la línea política y económica impuesta desde 1989, sino que se orientó a profundizar la situación con un mayor ajuste en el gasto público. Las políticas en marcha se suspendieron sin que surgieran posibles alternativas a las existentes, por lo que la tensión social se fue incrementando progresivamente ante un gobierno que fue percibido sin apuro por encontrar y brindar soluciones.

De la misma forma, programas habitacionales como el de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) financiados por el BID, vieron reducir abruptamente los recursos de contraparte nacional, por lo que se limitaron a cubrir el costo de las obras iniciadas con escasas posibilidades de atender a otras comunidades, y tras el desmembramiento de la Alianza vieron seriamente cuestionada su continuidad y permanencia.

De esta manera y de acuerdo a lo expuesto, la política habitacional se insertó en una indefinición y crisis político- económica. Esto no sólo provocó el estancamiento de las operatorias que estaban llevándose a cabo, sino que frente al panorama nacional quedó relegada tras planes coyunturales de emergencia o de generación de empleo, sin llegar a poner en marcha estrategias integrales para hacer frente a la situación padecida.

El llamado a **elecciones en marzo del 2003 y la asunción de Néstor Kirchner** a la presidencia generó cierta oxigenación en el panorama político. Una vez superadas las situaciones sociales más críticas y equilibradas las principales variables económicas (internas y externas), se inicia en 2003 un camino de reconstrucción productiva, que conlleva un crecimiento económico sostenido, una paulatina mejora en los índices laborales y una recuperación salarial.

En esta fase se resitúa el rol del Estado, cuya fuerza se basa en la obra pública como activador económico y generador de empleo formal. La gran escala de inversión pública –y por arrastre también privada– se verá reflejada en el territorio: las nuevas obras en edificios públicos e infraestructuras y la construcción de nuevos barrios de viviendas sociales, a lo largo del país, será cuantitativamente la mayor en estos 25 años.

La fuerte inversión en materia de vivienda alcanzó valores históricos. Según Fernández Wagner (2006) sólo en dos oportunidades anteriores -Primer Plan Quinquenal de Perón y en los años ´70- se construyeron tantas viviendas anuales con

fondos públicos en las grandes ciudades. A fines del 2004 el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas. Se consolidaron así un conjunto de Programas Federales (y/o subprogramas) que actuaron en forma complementaria abarcando diferentes demandas.

El Programa Federal en sus etapas (I y II) y bajo sus variados subprogramas tuvo como objetivos la reactivación económica, la generación de empleo genuino, y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con la intención de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit de vivienda. Al respecto es notable el impacto cuantitativo que implicó la construcción masiva de viviendas, acompañadas por mejoras en la infraestructura, los servicios y los espacios públicos. De la misma manera las políticas emprendidas han sido ciertamente reactivadoras no sólo de los equipos técnicos provinciales y locales, sino que permitieron la reinserción al mercado laboral de numerosos trabajadores y trabajadoras.

Los Programas de Emergencia Habitacional y de Solidaridad Habitacional se orientaron no sólo a satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores bajos, sino a favorecer la creación de empleo que mejore sus condiciones laborales, a partir de la participación de cooperativas de trabajos y pequeñas empresas constructoras localizadas en aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza.

Sin embargo y paradójicamente a esta inversión, el conflicto en torno a las condiciones de habitabilidad de los sectores más vulnerables mostró serias muestras de agravamiento. Específicamente porque la construcción masiva de viviendas, sin una política de suelos y planificación urbana con la correspondiente disponibilidad de instrumentos urbanísticos acordes, provoca una serie de consecuencias no previstas o no deseadas, vinculadas a la escasez de suelo de propiedad pública disponible para la construcción de las viviendas, la especulación inmobiliaria y la segregación urbana.

De esta manera, si bien la especificidad y la magnitud de los fondos destinados a la vivienda social permitió que se minimizaran los efectos de la Reforma del Estado, plantea Basualdo (2006) que dicha política habitacional resulta una política de gobierno y no una política de Estado, ya que no establece una base jurídica que trascienda la actual administración, impulsando una recentralización de la política y subordinando a los actores locales a un formato único de respuesta.

Esta estrategia tiene una serie de consecuencias entre las que se destacan un descontrol en el proceso de urbanización; conflictos por la escasa participación de la población; incertidumbres sobre una apropiada asignación social de la vivienda y plantea dudas sobre la eficacia social y urbana de la inversión, ya que posee como

riesgo que favorezca más a intermediarios y especuladores (Fernández Wagner, 2006). A modo de síntesis de las políticas implementadas, el autor describe:

*“El conjunto de decisiones en materia habitacional –en esta nueva fase de la política pública centra la toma decisiones en el poder ejecutivo. Básicamente consiste en una política de construcción de viviendas (en el marco de la obra pública) que parte de una asignación presupuestaria con adjudicaciones territoriales, basadas en cupos por provincias y/o municipios. Esta política no está acompañada, o encuadrada en una legislación (con participación de los otros poderes constitucionales) que consoliden estas acciones como una política de Estado. (...) se trata entonces de una política de gobierno (no de Estado). Por lo tanto, su distribución territorial (en un país Federal) no es sistémica, regulada por ley (como era FONAVI mediante la coparticipación) sino que se ejerce mediante “cupos” negociados en el Ministerio de Planificación Federal directamente con cada intendente (en algunos casos con gobernadores y/o por su intermedio con los IPV’s provinciales)” (p.102).*

A modo de resumen de esta última etapa, la cual marca profundamente el escenario, se resalta una recentralización de la política que es histórica, y cuyo impacto social y urbano tuvo variados alcances. Por un lado, este impulso constructor tuvo un alcance cuantitativo que es fue sumamente positivo por la demanda de dotación de servicios de infraestructura y equipamientos sociales, la expansión de las redes de agua y cloacales y las mejoras en el espacio público, lo cual contribuyó a consolidar áreas urbanas que permanecían en la irregularidad y a medio urbanizar por años. No obstante, por otro lado, la construcción masiva de viviendas sin política de suelos y acorde con la planificación urbana y otros instrumentos urbanísticos (impositivos y jurídicos), organizados en tal sentido, acarrearón también consecuencias negativas y/o contraproducentes.

## CAPITULO III: PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT

### 3.1 - El municipio y su historia

La ciudad de Rosario se encuentra en la Provincia de Santa Fe, en la República de Argentina y está considerada entre las tres ciudades más importantes del país desde el punto de vista poblacional, económico, productivo e institucional (PER, 1998). Particularmente, Rosario es una de las principales ciudades del sistema urbano de la República Argentina y eje del desarrollo fluvial industrial del sector inferior de la Cuenca del Plata. Destacándose por la posición estratégica de su puerto y por la importancia que asume en su rol exportador, la ciudad logró convertirse en polo de atracción de migraciones internas a raíz de un proceso de concentración y acumulación de excedentes productivos que posibilitó, durante mucho tiempo, la oferta de bienes y servicios, así como de puestos de trabajo.

En Rosario, los asentamientos irregulares son un fenómeno que se manifiesta a partir de la **década de 1930**, y lejos de desaparecer producto de la aplicación de políticas del hábitat, se han convertido en una manifestación estructural que persiste y se reconvierte en la actualidad (Castagna et. al 2018). Se trata de una ciudad que supo recibir gran número de inmigrantes, desplazados por las crisis de las economías regionales, alcanzando este proceso marcada incidencia a nivel de la urbanización local. Muchos de estos migrantes, que no accedían al mercado formal de vivienda, se radicaban a través de la ocupación de tierras, dando lugar así a la formación de los primeros asentamientos irregulares.

Durante el siglo XX, Rosario y su zona de influencia (Gran Rosario) vivieron en sintonía con los vaivenes nacionales. La **crisis de 1930** afectó la economía del país: Rosario en particular experimenta cambios fundamentales. La baja en los precios internacionales y la disminución de las exportaciones significó la caída de puestos de trabajo tanto en la actividad urbana como rural. La actividad local, muy ligada a los mercados externos, acusó los impactos de la crisis con caída en los puestos de trabajo en las actividades comerciales, el transporte y los servicios al tiempo que continuaba la afluencia de migrantes desde el ámbito rural y crecía la precariedad en las condiciones de vida (Nari, 2015). Es en estos años cuando aparecen los primeros asentamientos irregulares de los que se tenga registro.

A partir de la presidencia de Perón (**1946-1955**), se instala un modelo nacional que en lo económico se caracterizó por un proceso de sustitución de importaciones y el fomento de un modelo industrial. Rosario se ve impactada positivamente por este proceso, ya que se pueblan de grandes fábricas los pueblos cercanos y en la ciudad crecen las pequeñas y medianas empresas. Como bien plantean Castagna et. al (2018),

las expectativas que generaban las mejores condiciones de vida de la ciudad, conjuntamente con la posibilidad de lograr un puesto de trabajo, mejor salud y educación y sobre todo “posibilidades de mejoras”, acentuaron las corrientes migratorias y, nuevamente, se agravaron los problemas de vivienda. Los asentamientos crecen en cantidad y densidad.

Es importante destacar que el medio urbano no siempre ofrecía condiciones básicas para la radicación de estas poblaciones, las que en muchos casos sólo accedieron a la ocupación informal de tierras vacantes en proximidades de las fuentes de trabajo. En estos años, las ocupaciones se concretan ya sobre áreas de la periferia urbana y también sobre tierras públicas, muchas de ellas afectadas a grandes equipamientos de servicios públicos o reservas estratégicas como fueron los tendidos ferroviarios desactivados, áreas de extensión en proximidad a puerto y vías de comunicación, etc (Castagna et. al, 2018).

Con la crisis de la industrialización sustitutiva hacia **fines de los años setenta**, el progresivo deterioro económico que sufriera la región, con pérdida de puestos de trabajo y creciente desempleo así como el aumento de la pobreza urbana, se hace evidente el deterioro de sectores de clase media desplazados de su inserción laboral que, junto a los nuevos migrantes desde áreas rurales, integran los grupos de “nuevos pobres” que retroalimentaron la lógica de un proceso de construcción informal de nuevo suelo urbanizado. Siguiendo lo expuesto por Castagna et. al (2018), estas poblaciones se van ubicando siempre en las periferias urbanas, configurando enclaves irregulares y precarios, en un proceso paulatino de ocupación de suelo fiscal o privado, sin dotación de servicios e infraestructura, lo que da como resultado la existencia de dos ciudades en un mismo espacio: una pobre y excluida y otra rica e incluida en las actividades económicas, sociales y políticas.

Durante la **dictadura cívico militar de 1976-1983** se producen en Rosario una gran cantidad de asesinatos, desaparición de personas y detenciones ilegales por parte de las fuerzas militares a organizaciones estudiantiles, gremiales y sociales. Era el comienzo del neoliberalismo, que provocó un proceso de crisis con profundas implicaciones futuras tanto políticas como sociales y económicas, encontrando su apogeo en los años 90. El modelo de ajuste implantado en esos años y las políticas neoliberales vigentes hasta inicios del siglo XXI, llevaron al cierre de muchas unidades productivas y, consecuentemente, a la caída de la cantidad de puestos de trabajo.

### **3.1.1 - Los años '90 como punto de inflexión**

La configuración del actual espacio urbano –en América Latina en general y en Argentina en particular- tuvo como instrumentos fundamentales una serie de reformas

macroeconómicas e institucionales que los gobiernos impulsaron durante los decenios de 1980 y 1990 bajo las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Particularmente, se hace alusión a las estrategias macroeconómicas de ajuste estructural y a la reforma del Estado, ambas acompañadas por cambios notables en el modo de entender la planificación y las políticas urbanas, las concepciones sobre la ciudad y sobre la nueva cuestión urbana.

Las estrategias macroeconómicas de ajuste estructural y la reforma del Estado implicaron una serie de procesos entre los que se destacan: la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos sub-nacionales; la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y, en algunos casos, de empresas estatales transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, y la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias (Oszlak, 1999).

Paralelamente, Arqueros Mejica et al. (2008) plantean que la informalidad residencial, bajo la forma de una nueva proliferación de asentamientos precarios, se constituiría en el indicador urbano de la existencia de un fenómeno de pobreza estructural en Rosario. En definitiva, durante la década del '90 se afianzó la imagen de Rosario como la "Ciudad del desempleo", por el aumento de sus índices de desocupación y de la marginalidad social y económica. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el área metropolitana de Rosario registró un aumento de la tasa de desempleo de 10.4% en mayo de 1990 a 20.9% en mayo de 1995 y 24.3% en mayo de 2002.

Siguiendo los estudios del Banco Municipal de Rosario (1996), se indica que en ese año el 13% de la población de la ciudad estaba asentada en 91 villas miseria, que ocupaban el 10% de la superficie del tejido urbano. Estos asentamientos se fueron conformando:

*"tomando predios libres, marginales o indeseables del proceso de desarrollo urbano, dando existencia a dos ciudades en un mismo espacio, una pobre y excluida y otra rica e incluida en las actividades económicas, sociales y políticas. Se trata de concentraciones habitacionales de variada extensión, sin una clara delimitación del terreno, densamente pobladas y caracterizadas en términos generales por carencia de servicios, precariedad de la vivienda y la irregularidad del dominio"* (Servicio Público de Vivienda [SPV], 2003).

Siguiendo a Brizuela (2014), a nivel político la llegada de Hermes Binner a la Intendencia se produce en el marco de la aplicación de la ley de Reforma del Estado y de una ola de protestas y movilizaciones sociales contra el proceso de reestructuración económica y de reforma política que se lleva adelante durante el menemismo. Sin cuestionar algunos de los supuestos que sirven de pilares a este último, la gestión socialista intenta construir un modelo de administración municipal que sea la contracara del modelo nacional. Como describe Campana (2012), se plantea la necesidad de una gestión local orientada a la democratización de la administración pública, la mejora de los servicios en términos de mayor eficiencia, la transparencia de las acciones de gobierno y el aumento de la participación social.

El **fortalecimiento de las capacidades institucionales** se produjo en Rosario bajo la reforma de la gestión local. Sus pilares fueron la implementación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario y el desarrollo de nuevos instrumentos de participación ciudadana como el Presupuesto Participativo Rosario (Brizuela, 2004).

El **proyecto de descentralización** de la Municipalidad de Rosario comenzó a implementarse en enero de 1996. Para ello dispuso tres niveles de descentralización: la descentralización administrativa, que se desarrolló con la delimitación de seis distritos y la implementación de un Centro Municipal en cada uno de ellos; la descentralización operativa, que se concretó mediante la creación de Áreas de Servicios Urbanos encargadas del mantenimiento urbano a escala pequeña y mediana; y la descentralización política, implementada a partir de prácticas participativas como el Presupuesto Participativo.

El **proyecto de modernización** municipal también incorporó como conceptos rectores la calidad y eficiencia en la provisión de servicios y bienes a clientes externos (vecinos) o internos (personal de la municipalidad). Así a principios de 1999, se formalizó el llamado proceso de Mejora Continua para los Centro Municipales de Distrito (Bifarello, 2005), el cual se propuso estandarizar acciones mediante la documentación de todos los trámites y procedimientos administrativos y la disposición de una base de datos unificada, referenciada y conocida por todos los involucrados con la cual contar para realizar las auditorías y controles internos y externos y, de esa forma, garantizar la transparencia y mejorar las acciones de gobierno.

En cuanto al **desarrollo de nuevos instrumentos participativos**, la gestión impulsó desde 2002 (en plena crisis social y política) la implementación del Presupuesto Participativo Rosario (PPR) que establece que lxs ciudadanxs, por distritos, disponen

de un porcentaje de los recursos de inversión municipales para ser distribuidos y aplicados a proyectos y programas decididos por ellos de manera “libre”. Según Campana (2012), la estrategia descentralizadora y modernizadora al proponerse aumentar la eficiencia, transparencia, capacidad y responsabilidad de las instituciones y mecanismos gubernamentales, se presentó como vía de restauración de la confianza hacia las instituciones políticas, necesaria en un contexto de deslegitimación de la política y los políticos.

Tal como describe Brizuela (2004), a mediados de los años '90, la gestión socialista materializó la propuesta de desarrollo local a través de un plan estratégico y participativo de actuación. Las estrategias que escogieron los gobiernos locales argentinos implicaron el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo local y planificación estratégica (Catenazzi y Resse, 2000). Dicha elección no fue por azar, sino resultado del patrocinio de las entidades multilaterales de crédito y de la difusión, en América Latina, de gestiones de carácter estratégico consideradas “exitosas” en ciudades europeas como Barcelona o Lyon.

El enfoque del desarrollo local sostiene que, en un nuevo entorno de actuación caracterizado por una creciente competencia entre países, regiones y ciudades para atraer inversiones y clientes, las administraciones locales deben introducir reformas que optimicen sus estilos de intervención en pos de generar ventajas competitivas territoriales y de asistencia a la competitividad empresarial. Son las empresas el verdadero motor del desarrollo económico, de ahí el rol articulador, potenciador, “facilitador de oportunidades”, más que interventor, que debe desempeñar el gobierno municipal (García Delgado, 1998).

Al final del milenio Rosario contaba con una población de casi un millón de habitantes, el 3% de la población de Argentina, con una de las tasas de desocupación más altas del país y una economía informal equivalente a la formal.

*“Una situación agravada por la llegada de inmigrantes de otras provincias y países que no se ha logrado absorber ni arraigar. Los nuevos focos de pobreza estructural así generados incrementaron la marginalidad en varias zonas de Rosario, situación que revela el rostro duro de la reconversión económica”* (Bifarello et al, 1999: 89).

Ya en el año 2002, fecha de implementación del Programa Rosario Hábitat, esa cifra había aumentado a 155.000 personas en asentamientos irregulares, que representaban el 15% de la población total de Rosario (Salgado et al., 2006). En cuanto a la localización espacial de estos asentamientos, Herzer (2005) sostiene que

responden a dos situaciones generales: o bien están inmersos en la trama urbana consolidada, ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, etc.), o bien se desarrollan en la periferia urbana.

### **3.2 - Las políticas habitacionales precedentes**

Rosario cuenta con interesantes antecedentes en cuanto a políticas de vivienda social, en particular en lo referido a programas para la recuperación y/o realojamiento de asentamientos irregulares. Como plantean Castagna et al. (2014), buena parte de los antecedentes sobre este tipo de intervenciones existen en la ciudad a partir de una institución orientada a la búsqueda de soluciones habitacionales para sectores populares: el Servicio Público de la Vivienda (SPV). En este sentido, la Municipalidad de Rosario, a través del Servicio Público de la Vivienda, ha desarrollado en las últimas décadas del siglo XX una política de recuperación y transformación urbana basada en proyectos que promueven la integración física y social de la ciudad y sus ciudadanos.

Retomando lo descrito en el capítulo precedente, en la **década del setenta** surge la “segunda generación de políticas habitacionales” (también llamadas “soluciones alternativas”), basadas en la concepción de la vivienda como proceso y tendientes al financiamiento de la demanda. Según Rosenstein (2008), coincidentemente con los procesos descritos, la ciudad de Rosario mostró en este período la predominancia del abordaje del problema de la vivienda desde una concepción de déficit, fundamentalmente a través de la operatoria FONAVI, llevada adelante por la Dirección Provincial de la Vivienda.

Ya con la **recuperación de la democracia**, las intervenciones de este organismo se orientaron, como estrategia, hacia el mejoramiento y la consolidación de los asentamientos precarios. Comenzaron a planificarse acciones que implicaban regularización de loteos y nuevas viviendas, implementando también programas donde el esfuerzo y la participación de vecinos se combinaba con la provisión de materiales y la asistencia técnica para la ejecución. En ese sentido, las acciones emprendidas por el Servicio Público de la Vivienda, marcaron una diferencia con respecto al paradigma dominante, observándose un intento de atender el problema habitacional de los sectores empobrecidos desde una concepción más integral aun cuando el volumen de lo producido en términos de beneficiarios no haya sido significativo. A **finés de la década del ochenta**, Castagna et al. (2014) resaltan que por iniciativa provincial se implementó el llamado Plan Lote, aplicado al mejoramiento de 6 grandes asentamientos de Rosario y especialmente orientado hacia la regularización dominial de otros 33 asentamientos

en terrenos privados (el programa actuaba como ley de expropiación al tiempo que se abordaban aspectos conflictivos con lxs vecinxs).

Ya en la **década del noventa** (producto de las reformas antes mencionadas) cobra relevancia la esfera local de actuación y siendo precisamente en la ciudad donde se espacializa la fragmentación social, afrontar el tema de la pobreza urbana se toma prioritario para los gobiernos locales. Aparecen entonces nuevos instrumentos como los planes estratégicos que surgen como reflexión teórica y práctica conectada al problema de la “gestión de empresa” y que se plantean como la necesidad de presentar una nueva imagen de la ciudad.

Al mismo tiempo, Rosenstein (2008) resalta que aparece un cambio hacia un paradigma cualitativo de abordaje al tema de la pobreza, el tema de la integración física y social de las áreas informales con la ciudad formal empieza a estar presente en los discursos y estrategias que se ocupan de la problemática habitacional de las ciudades latinoamericanas, y es desde los mismos organismos internacionales de donde parten programas tendientes a mitigar, paliar o atenuar los efectos del modelo. En materia habitacional surgió, en medio de un escenario de poca claridad en las políticas a implementar e incluso de superposición de distintas generaciones de políticas, una tercera generación de políticas de vivienda basada en la “facilitación” y caracterizada por el financiamiento de la demanda (Rosenstein, 2008).

Los **programas de mejoramiento barrial** forman parte de esta tercera generación de políticas tendientes a la mitigación de la pobreza, intentando reducir el conflicto -potencial o real- que la existencia de pobreza urbana implica, con el consiguiente impacto sobre la gobernabilidad urbana.

Siguiendo a Rosenstein (2008), a partir de 1994-1995 se introdujo en Rosario un cambio significativo en la orientación de las políticas habitacionales hacia los sectores de pobreza estructural. En este sentido, la Secretaría de Acción Social de la Provincia de Santa Fe, a través de la Unidad Ejecutora Rosario, orientó sus programas a la regularización de villas de emergencia con fondos provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Por estos años, el SPV transforma su operatoria, dando prioridad a la integración urbana. Es así como redefine su actuación sobre componentes de acción integrada (vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud) y establece diversas formas de participación de lxs habitantes.

En ese marco, el Servicio Público de la Vivienda puso en marcha el **Plan Convivencia** a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con fondos provenientes de créditos internacionales. Este Plan incluía los programas

“Rehabilitación de Asentamientos Irregulares” y el “Programa de Hábitat de Interés Social”, que incluía un conjunto de proyectos para desarrollar soluciones alternativas a la creciente demanda de los sectores sociales de menores ingresos y sectores medios con carencias habitacionales.

Paralelamente a la implementación del Plan Convivencia, comenzó a tener lugar la primera acción conjunta entre el Estado Nacional y ciertas cooperativas de vivienda a partir de la intervención del **Programa Arraigo** en 9 asentamientos situados en terrenos de propiedad pública. En ese sentido, para Arqueros Mejica et al. (2008) también resulta importante rescatar que las iniciativas de las cooperativas excedieron la construcción de las viviendas, constituyéndose en organizadoras de distintas actividades colectivas, tales como comedores comunitarios, cursos de formación para trabajos de construcción, cursos de economía doméstica, etc. Estas intervenciones, aun siendo parciales, le brindaron a la Municipalidad cierta experiencia de acción en los barrios, permitiendo a los asentamientos contar en la actualidad con algún tipo de organización comunitaria.

En efecto, en concordancia con lo reseñado anteriormente, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) resalta:

*“Previo al Rosario Hábitat, lo que se podía ver -en general- como antecedentes eran políticas habitacionales "llave en mano". Desde el municipio, como gobierno local se tenía muy poca capacidad. De todas maneras, el SPV como ente autárquico ya tenía experiencias de intervención en algunos barrios o de pequeños grupos de vivienda, muchas veces que tenían que ver con relocalizaciones y algunos antecedentes de convenios y coordinaciones con FONAVI y algunas operatorias de la provincia. Sin embargo, no llegaban a tener la mirada integral ni tampoco eran parecidas en escala tomando como referencia la experiencia del Programa Rosario Hábitat”.*

Es en el marco de este escenario habitacional y de los procesos de descentralización descritos anteriormente que el gobierno de la ciudad de Rosario, en el año 1997, se plantea el desafío de implantar políticas integrales superadoras de las experiencias anteriores, a fin de provocar un impacto mayor en la población y su medio. En este sentido, propuso la generación de políticas sociales, físicas, culturales, de género y económicas que permitieran, progresivamente y de modo sostenido en el tiempo, otorgar respuestas a las demandas habitacionales para una mayor cantidad de habitantes de la ciudad, que hasta entonces vivían en asentamientos irregulares (Arqueros Mejica et.al, 2008). El resultado de esta iniciativa es el Programa Integral de

Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario, más conocido como “Rosario Hábitat”, política pública local que se analizará a continuación.

### **3.3 – El Programa Rosario Hábitat**

El Programa “Rosario Hábitat” es uno de los componentes del Plan Estratégico de Rosario (PER) en 1998 y, como parte de una estrategia de Desarrollo Local para la ciudad, se encuentra estructurado por los componentes y requisitos que este tipo de intervenciones contemplan. El Plan Estratégico Rosario detectó, a partir de su diagnóstico socio-institucional, una situación calificada como preocupante: la consolidación de dos ciudades distintas, una formal y otra informal. Para esa fecha, con un millón de habitantes, el diagnóstico realizado indicaba que el 23% de la población presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>16</sup>, y de ésta, más del 50% vivía en asentamientos irregulares.

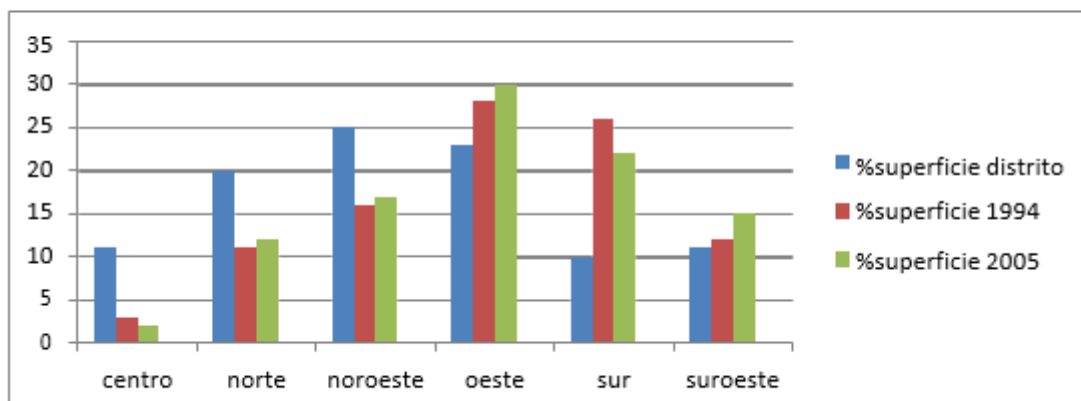
Las villas en Rosario se encontraban localizadas en toda la trama urbana, aunque no seguían un mismo patrón de distribución espacial en el conjunto. El proceso de descentralización municipal iniciado en 1996 dividió a la ciudad en 6 distritos administrativos, lo cual facilitó el acercamiento entre el gobierno local y las demandas de los habitantes y permitió mejorar el conocimiento de las características de cada asentamiento en el territorio, para facilitar una asistencia particularizada.

Se constata, además, que en el Distrito Oeste se concentra la mayor cantidad de villas en relación al total de la ciudad, evidenciando el gran desequilibrio territorial que presenta Rosario. Tomando como referencia el estudio realizado por Castagna et. al (2010), en el Gráfico N°1 se puede observar la relación entre el porcentaje de la superficie de cada Distrito (en relación a la superficie total de la ciudad) y los porcentajes de la superficie ocupada por los asentamientos (en relación a la superficie total de asentamientos) que se encuentran localizados en cada uno de ellos en los años 1994 y 2005. Puede observarse que el distrito oeste ocupa el 22% del territorio de la ciudad y concentra el 30% de la superficie de asentamientos.

---

<sup>16</sup> El concepto Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento, vivienda inadecuada, condiciones sanitarias, menores no escolarizados, capacidad de subsistencia.

**Gráfico N°1:** Porcentaje de superficie de distritos y de superficie ocupada por asentamientos irregulares- Rosario- 1994 y 2005.



Fuente: Castagna, Raposo y Woelflin, 2010.

La ciudad “informal”, objeto de integración del Programa Rosario Hábitat, se ve caracterizada por la condición de ilegalidad en la que se encuentra y la ausencia de acceso a los medios de consumo colectivo. Como plantea Rosenstein (2004), estas ausencias se relacionan con la forma en que el espacio de la ciudad va siendo configurado, y del que resultan áreas que integran la ciudad “formal”: servida, equipada, que cuenta con una ley a la cual atenerse y que al mismo tiempo la configura, y áreas que no la integran y que constituyen la ciudad “informal”, ignorada por la ley de la “otra ciudad” y conformada de manera espontánea.

En el marco del PER, y como parte de la estrategia “La ciudad de las oportunidades” y del Programa “Construyendo ciudadanía”, se propone el “Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares” (PIAAI), conocido posteriormente como “Programa Rosario Hábitat”. El enfoque general del PIAAI aborda la actuación en la trama urbana reorientando las actuales intervenciones desarticuladas, con el fin de solucionar un problema que compromete seriamente las condiciones de vida de la ciudad:

*“Se plantea reconocer la cuestión de los asentamientos irregulares no sólo en términos de problema, sino fundamentalmente como posibilidad de intervenir en áreas degradadas transformándolas en sitios de oportunidad, propulsoras de efectos de transformación en las áreas circundantes” (PER, 1998:163).*

### 3.3.1 - Características generales

El Programa Rosario Hábitat surge en el marco de este nuevo paradigma con la finalidad de resolver la problemática específica de la integración física de la ciudad en el marco de una actuación integral, apuntando no sólo al problema de vivienda sino acompañando estas intervenciones con procesos más amplios de rehabilitación urbana e integración social; actuando en forma simultánea sobre el conjunto de los asentamientos.

Este Programa encontró sus caminos formales en un contrato de préstamo firmado entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 25 de octubre de 2001<sup>17</sup>, contando como organismo ejecutor al Servicio Público de la Vivienda (SPV), ente autárquico de la Municipalidad de Rosario.

Es importante señalar que el Programa Rosario Hábitat (PRH en adelante) se constituyó en la primera experiencia de unidad ejecutora municipal en relación directa con el Banco Interamericano de Desarrollo en nuestro país, a pesar que el financiamiento fue transferido como subsidio desde el gobierno nacional (Arqueros Mejica et al., 2008). El préstamo estuvo dirigido al gobierno nacional como prestatario y a la Municipalidad de Rosario como ejecutor. La Municipalidad recibió los recursos del préstamo en carácter de subsidio y aportó fondos adicionales para cumplir con la contrapartida local acordada.

Al respecto, resulta importante señalar algunos puntos particulares sobre este modelo de financiamiento en el marco de gobiernos municipales (que luego se retomarán al momento de analizar la discontinuidad del programa). Por un lado, sobre cuestiones legales y de forma, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) señala:

*“Hubo una cuestión legal conflictiva en la aprobación. Probablemente en el 2000 ya había una aprobación de hecho del proyecto con el BID (acuerdo entre municipio y BID), pero después eso implicó un montón de vericuetos legales donde aparece Nación, ya que los municipios no pueden contraer deuda pública y hacer convenios directos con organismos internacionales. Entonces primero tenía que pasar por el Concejo y después era la Nación quien tenía que firmar el crédito. En aquellos momentos, por diferencias político-partidarias no querían firmar el crédito, y hubo muchas vueltas antes de que se*

---

<sup>17</sup> Ese año el Consejo Municipal lo declara “de interés” mediante la Ordenanza N° 7283/01, otorgándole un lugar de primacía dentro de la acción estratégica ideada para la ciudad.

*formalizara. También pasaba esto mismo en la firma de los proyectos más particulares, este conflicto de relaciones intergubernamentales. Pese a estos problemas, creo que lo importante destacar es que, a diferencia de los preconceptos y “fantasmas” que genera el financiamiento externo o de organismos internacionales, los requerimientos y obligaciones exigidos no influyeron para nada en la concepción del programa. En general, tuvimos una libertad enorme y sí se valora mucho la capacidad de gestión, de negociación, por parte de la directora del SPV con el BID, donde se hacía un laburo muy importante de convencer para que se hiciera de esta manera y que tuviera esta flexibilidad, que muchas veces no se ve y pasa por detrás.”*

El Programa financia proyectos integrados de mejoramiento de barrios, combinando inversiones en infraestructura requeridas para su regularización, con el desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de los asentamientos. Como plantea Nari (2015), esto contempla importantes intervenciones sobre infraestructura de servicios y vivienda, creando oportunidades de desarrollo económico y de refuerzo en la participación, acciones clave para acercar las dinámicas de la villa a la vida de la ciudad. También comprende medidas de protección social a los grupos más vulnerables contemplando la integración con la ciudad formal, de manera que se interviene en el transporte y la conectividad.

La preselección de los asentamientos para la primera etapa se hizo en base a indicadores de impacto urbano, riesgo social, riesgo ambiental y costo-eficiencia. En el marco del PRH se desarrollaron proyectos en ocho asentamientos de la ciudad: Las Flores, Lagunita, Empalme, Molino Blanco, Renacer, Villa Corrientes, La Cerámica y Villa Itatí Norte y Sur. En ellos se aplicó el esquema conceptual general, aunque cada uno lo adaptó a sus particularidades específicas.

Consultado por el diagnóstico y la situación socialmente problematizada que da origen al Programa Rosario Hábitat, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) reafirma y agrega:

*“Era la pobreza urbana (incluso entendida desde los bolsones de pobreza, siendo los fines de los 90' momento de los principales estudios de los asentamientos). Ese fue el problema de política pública que trató el PRH, con algunos lineamientos ya pensándolo conceptualmente -de manera más innovadora- desde la desigualdad, ya que quizás era más común abordarlo solo desde pobreza, donde ahí si tenían más incidencia los organismos internacionales, la concepción de pobreza como carencia material y física (no mucho más) y no tanto como desigualdad.”*

Por lo tanto, los problemas de informalidad urbana son encarados como un problema de pobreza, no solamente de urbanismo o vivienda, sino que además debían formar parte del conjunto de las políticas sociales, donde la vivienda constituye un componente más dentro de una cuestión más integradora que es la problemática del hábitat popular. Se destaca que la estrategia de radicación de la población en las áreas que ya ocupan es la solución social y económicamente más deseable, enmarcada en una visión que acepta los asentamientos irregulares como una realidad que no es posible erradicar y que forma parte del proceso de crecimiento de la ciudad. De allí la propuesta de transformar los asentamientos en barrios formales.

Resulta importante destacar que el PRH se encuentra basado en un modelo de gestión participativo, ya que no sólo busca transformar los estilos de liderazgos, sino que también incluye la creación de múltiples niveles de elaboración en equipo y diferentes mecanismos participativos tanto internos (hacia el interior de la unidad ejecutora) como externos (hacia la comunidad) (Garzia et. al 2004). De la misma forma, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) resaltaba al modelo de participativo como una innovación de la gestión del PRH:

*“Una innovación que me parece muy importante es el carácter participativo desde la formulación a la implementación de los programas. Esto sí fue un plus desde programa en particular porque el BID no lo exigía. Al contrario, no le dieron la importancia que sí se le otorgo desde la gestión del programa. A modo de ejemplo, el componente participativo que se exigía era una cuestión muy básica: que exista un consentimiento/aceptación firmada a través de una declaración jurada de cada familia, que reúna un 70% de familias del barrio a favor de la intervención. Para el BID ese era el componente participativo. Si el municipio hubiese querido, se podía quedar solamente con ese requisito formal, sin embargo, desde la dirección del SPV se pensó mucho más allá.”*

Como resalta Rosenstein (2004), esto tiene como correlato el hecho de que los grupos, a través de la participación, a la vez que satisfacen las necesidades básicas vinculadas al hábitat tales como refugio y abrigo, encuentran satisfacción a otras necesidades también elementales como sentido de pertenencia, de desarrollo de sus capacidades, de ser reconocidos como actores sociales y protagonistas de los procesos que los atraviesan.

### 3.3.2 - Diseño y Formulación del PRH

A nivel general, es posible señalar que la formulación fue bastante amplia y flexible general, en donde se resalta el estudio y el diagnóstico previo (donde también se toman algunas experiencias particulares como el Programa Favela Barrio de Brasil, con intercambios entre equipos del SPV y de la Municipalidad en el país vecino). Para la primera parte del proceso de formulación se diagramó una mesa de trabajo entre las distintas Secretarías de la Municipalidad y el SPV, de las cuales surgen los diferentes ejes y componentes, incluyendo diferentes intervenciones a partir de la planificación y la información provistas por las diferentes áreas.

### 3.3.3 - Objetivos

Entre sus objetivos, el Programa busca encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura, la oferta de servicios sociales y la regulación de las propiedades de las poblaciones beneficiarias. En este sentido, se orienta hacia la reconstrucción de la ciudad y, al mismo tiempo, a la construcción de ciudadanía, para lograr que la ciudad pueda ser usada y gozada por todos los que viven en ella. Estos objetivos y su integración a los proyectos formulados en el Plan Estratégico de Rosario, han permitido no sólo un conocimiento de la problemática por parte de toda la ciudad sino, esencialmente, instalar el Programa como instrumento de concertación entre múltiples y variados actores (Arqueros Mejica et. al, 2008).

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

### 3.3.4 - Componentes

Uno de los puntos principales que permite analizar el diseño y la formulación de las políticas públicas responde a los componentes que las integran, ya que es ahí donde se plasma realmente cuál es la orientación definida para llevar adelante los objetivos propuestos. En cuanto al PRH, el mismo se estructuró en los siguientes cuatro componentes:

#### **1) Urbanización integrada (US \$57,6 millones):**

Este componente está orientado al financiamiento de obras de infraestructura básica, servicios urbanos y acciones sociales integrales de fortalecimiento de redes sociales comunitarias en los asentamientos contemplados por el Programa. Se financian los siguientes tipos de obras y servicios: (i) Infraestructura, (ii) Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos, y (iii) Regularización dominial.

En relación al componente de urbanización integrada, uno de los componentes más relacionado a las políticas habitacionales y al que se ha destinado un 80% del costo total del Programa, resulta necesario reseñar las acciones tendientes a su concreción:

##### a) Ordenamiento y reestructuración del tejido urbano

En este marco el ordenamiento y reestructuración del tejido y trazado urbano se define como la regularización de la ciudad informal a través de:

- La definición y completamiento de los trazados de calles que darán la estructura base a la organización de la urbanización
- La materialización de las trazas de calles.
- El estudio de las formas de ocupación del suelo utilizando un criterio adecuado y realista que considere la densidad, la superficie ocupada, la superficie aún vacante, las calidades de las actuales viviendas, la evaluación y programación de las posibilidades de reordenamiento interno del asentamiento.
- El parcelamiento y la regularización catastral del loteo.

##### b) La provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario.

Se construyen redes de agua corriente, cloacas y electricidad además de la apertura y mejorado de calles públicas, como así también su alumbrado, arbolado y construcción de veredas. Por otra parte, se prevé que las nuevas urbanizaciones

dispongan de superficies de terreno para ser afectadas a emprendimientos de equipamiento comunitario, siempre que los equipamientos existentes no puedan absorber las necesidades de las familias.

c) El mejoramiento habitacional.

Consiste en la refacción, mejoramiento o reconstrucción parcial de viviendas de las familias que no están afectadas a procesos de relocalización, es decir que continuarán habitando en el asentamiento.

d) La construcción de viviendas nuevas para la relocalización de familias.

Se contemplan soluciones de construcción de viviendas nuevas, adquisición de inmuebles y excepcionalmente, indemnizaciones. Las viviendas nuevas consisten en un Núcleo básico inicial: solución de aproximadamente 36 m<sup>2</sup> que se desarrolla en un lote individual de aproximadamente 110 m<sup>2</sup>. Las dimensiones del lote posibilitan la ampliación del núcleo.

e) La regularización dominial.

Tiene como objetivo que todas las familias de las viviendas a mejorar tengan la seguridad jurídica respecto al terreno en el cual viven. Incluye acciones tales como: realizar transferencias de dominio de terrenos fiscales de otros organismos públicos al SPV; efectuar la compra de los terrenos privados ocupados; efectivizar las operaciones de subdivisión y efectivizar las operaciones de transferencia del dominio a los beneficiarios a través de la escrituración; financiar la preparación de planes técnicos, asistencia jurídica y orientación general a los beneficiarios en el proceso de regularización dominial

f) Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos.

En ese marco, el programa financia acciones de fortalecimiento de redes sociales comunitarias que incluyen el fomento a la participación de la comunidad durante las etapas de planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones. Incluye el financiamiento de la movilización y organización de las comunidades para la participación en la planificación y diseño de los proyectos, acciones necesarias para el seguimiento, así como capacitación para el uso y mantenimiento de la infraestructura sanitaria, eléctrica, de gas y social, protección y cuidado ambiental.

**2) Acciones integradas de atención para niños, adolescentes y familias (US\$ 3,5 millones):**

Este componente tiene por objetivo financiar iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que mejoren o complementen la calidad, cobertura y eficiencia de servicios de prevención de riesgos de niños y adolescentes de los barrios intervenidos. Eran elegibles proyectos de: (i) estimulación psicomotriz; (ii) educación social para niños de 10 a 14 años; (iii) nutrición; (iv) autoproducción de alimentos; (v) recreación; (vi) orientación familiar; y (vii) inclusión educativa y mejora de la empleabilidad a jóvenes de 15 a 24 años sin escolaridad primaria completa (escolaridad básica).

**3) Generación de trabajo e ingresos (US\$ 2,5 millones):**

Tiene por objetivo brindar a los beneficiarios nuevas habilidades frente al mercado laboral, mejorando además sus niveles de ingresos. Se busca ampliar las acciones que desarrollan las Secretaría de Promoción Social (SPS), Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC) y el SPV, entre otras: (i) acciones integradas de capacitación, educación e inserción laboral en competencias básicas para jóvenes de 15 a 24 años con escolaridad primaria completa; y (ii) consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional de incubadoras de microempresas que benefician en su mayoría a las mujeres jefas de hogar. La combinación de actividades sería definida sobre la base de diagnósticos específicos de la demanda en cada comunidad.

**4) Fortalecimiento institucional (US \$1,7 millones):**

Este componente incluye:

- a) Monitoreo y evaluación.
- b) Estudios, capacitación y asistencia técnica.
- c) Comunicación y documentación de las experiencias desarrolladas

**3.3.5 - Momentos**

A su vez, Arqueros Mejica et. al (2008) resaltan que el Programa cuenta con una estructura basada en cinco momentos:

1) el *momento de aproximación al caso y diagnóstico* (en función de diversos diagnósticos realizados en forma participativa con los distintos niveles de gerenciación y ejecución del programa –directivos, gerentes y equipos de proyectos-, se acuerda la estrategia general a seguir);

2) el *momento de definición del enfoque y estrategias de acción* (se re-trabaja participativamente con los gerentes y los miembros de los equipos de campo el análisis y la profundización de la planificación y, a la vez, una apropiación y construcción colectiva del fin, resultados y productos del programa);

3) el *momento del diseño participativo de planificación, monitoreo y evaluación* (ajustes de la planificación del programa, diseño participativo del monitoreo y evaluación articulada a la planificación a partir de dinámicas participativas y vivenciales con expertos externos al SPV y familias de los barrios destinatarios directos de las prácticas);

4) el *momento de operacionalización: prueba y ajuste participativo* (en el que se procura la formación del equipo de monitoreo –y su articulación con los distintos actores complementarios y escalas de trabajo dentro de las organizaciones–, y la implementación del mismo);

5) el *momento de utilización de resultados: consolidación* (en el que se realiza un análisis participativo de los resultados para la re-planificación del programa –a partir de la concreción de reuniones de evaluación participativa de problemas específicos o urgentes detectados durante el proceso–, y la difusión de los resultados).

### **3.3.6 Actores intervinientes**

Por último, siguiendo la descripción realizada por Saborido (2006), los actores municipales involucrados en el desarrollo del Programa son:

1) el Servicio Público de la Vivienda (SPV), que realiza todas las fases de ejecución del programa, contando con una estructura descentralizada;

2) la Secretaría de Promoción Social (SPS), a cargo del componente de atención de niños, adolescentes y sus familias;

3) la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC), responsable del componente de generación de trabajo e ingresos;

4) la Secretaría de Hacienda Municipal (SHEM), encargada de asesorar al SPV acerca de la administración financiera del programa;

5) la Unidad Coordinadora del Programa, integrada por el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio

6) la Unidad Ejecutora del Programa (UE), compuesta de técnicos del SPV y de la SPS, entre otros.

Teniendo en cuenta el contexto de surgimiento e implementación del PRH, en el auge y efervescencia de una profunda crisis a nivel estructural del país (y por ende, en la región), el estado del PRH fue mutando inevitablemente de su formato y modelo original hasta entrado el nuevo gobierno constitucional, presidido por Néstor Kirchner en el año 2003. En ese marco, el Programa va mutando de lo formulado inicialmente e interrumpiendo lógicamente su continuidad hacia el final de la década, ya que cambian los contextos de acuerdos políticos y se dan una serie de transformaciones de la situación inicial. No obstante, el Municipio busca alternativas de financiamiento y/o estrategias para que se continúen las intervenciones en los barrios seleccionados bajo otras operatorias o programas. Al respecto de las causas de esta discontinuidad, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) resalta ambos factores (contexto socioeconómico y cambio de gobierno):

*“Creo que lo primero que se fue estancando tuvo que ver con la devaluación, la primera cuestión fue con el tema de los costos cuando se termina la convertibilidad, todo lo relativo a obras se hizo impagable. Se intentó continuar con algunas intervenciones, pero era muy difícil. Después, ya con el kirchnerismo, el gobierno nacional decide no firmar más el crédito, situación similar relatada en el surgimiento. Luego se rearma un programa parecido (el PROMEBA) y la estrategia que toma la Municipalidad es seguir buscando fuentes de financiamiento distintas o alternativas, porque seguir sola teniendo en cuenta la magnitud del proyecto era imposible. Se logró muy de a poco llegar a un acuerdo con el gobierno nacional para que se incorporen algunos barrios que quedaron inconclusos del Rosario Hábitat en el marco del PROMEBA y ahí aparecieron algunas exigencias desde Nación que parecían aún más rígidas que lo que exigía el BID”.*

### 3.4 - ANÁLISIS

La falta de respuesta a la problemática de los asentamientos irregulares es uno de los temas que genera mayor conflictividad social ya que, vinculado directamente con la pobreza urbana estructural, abarca múltiples dimensiones de vulnerabilidad. De tal forma, esta diversidad y heterogeneidad de las demandas referidas a la solución de los asentamientos irregulares, plantea como desafío la formulación de intervenciones innovadoras e integrales. Como se plantea desde un principio, la cuestión habitacional es sólo una parte del problema; donde la solución no puede estar asentada únicamente en resolver la falta de vivienda sino también en atender a las condiciones del medio ambiente y el entorno, que incluyen la infraestructura y los servicios esenciales, para garantizar mínimas condiciones de vida a la población, pero que las trasciende, integrando otras dimensiones que aportan al desarrollo integral de la comunidad y las personas que habitan esos territorios.

Siguiendo a Castagna et al. (2018), se puede afirmar que no es el “techo” la solución sino el hábitat en su conjunto, es decir la oferta de suelo urbanizado y la legalidad en la ocupación, la contención e integración de los grupos sociales en armonía con la trama urbana y social y la incorporación al medio laboral-productivo de estos grupos, generalmente, sin inserción formal. Así también, Garzia et al. (2004) expresan que las políticas de mejoramiento del hábitat popular no deben ser vistas solamente desde la perspectiva de la planificación urbana y de la obra pública, sino que deben además formar parte del conjunto de las políticas sociales. Es así que las políticas de salud, integración, protección de grupos vulnerables, etc. deben completarse modificando la situación del hábitat de los destinatarios de esas políticas.

#### 3.4.1 - Potencialidades

En ese sentido, el **modelo de gestión** del Programa “Rosario Hábitat” se caracteriza por ser innovador con respecto a los modelos tradicionales existentes. Según Enet et al. (2008), el hecho de encontrarse ejecutado por una institución autárquica, con un cierto respaldo político e institucional, permitió transformar un modo de gestión público tradicional en una unidad ejecutora eficiente. Uno de los indicadores visibles de estos cambios fue la transformación de una estructura sectorial a una matricial, donde se formaron equipos de proyectos por cada caso, que a su vez eran asesorados y apoyados por equipos especializados.

Siguiendo estas primeras reflexiones, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) aporta un dato muy interesante acerca de la conformación de los equipos y la dirección en proyectos integrales sobre hábitat, que refiere a la necesidad de la mirada transdisciplinaria y la tensión entre los modelos tradicionales:

*“Cuando hay regularización de asentamientos -por ejemplo, programas anteriores como el Programa Arraigo o el Plan Lote- son los agrimensores y arquitectos, quienes siempre dirigen los proyectos. La directora del SPV (María Isabel Garzía) tomó una decisión totalmente disruptiva que fue pensar al PRH desde un lugar más amplio, entonces puso a coordinadores de proyectos a personas provenientes de las ciencias sociales, dejando de ser arquitectos quienes dirigían los proyectos (siendo ella misma arquitecta), lo cual fue una modificación cultural a nivel organizacional tanto para el Programa como para el SPV. Entonces, se generaba la tensión con los arquitectos – “¿Cómo puede ser que sean politólogos/as y psicólogos/as quienes dirijan una política de vivienda?”. La respuesta era: no, esto no es una política de vivienda sino una política social, tiene que haber equipos técnicos, pero no hace falta que lo dirijan arquitectos porque no es sólo una política de vivienda. En ese sentido, eso transformó todo el perfil del PRH porque casi todos los proyectos terminaron siendo dirigidos por profesionales de las ciencias sociales, permitiendo formular y ejecutar no solo en base a criterios físicos (propios de la arquitectura y agrimensura) sino también integrando dimensiones sociales, culturales, de género, que tomaban en cuenta la historia, las necesidades y deseos de los vecinos, generando otro impacto.”*

La **particularidad de este Programa** es, entonces, que busca contribuir al mejoramiento del hábitat popular y a la integración de los asentamientos irregulares a la ciudad, a través de una propuesta de mayor integralidad basada en un enfoque participativo, multisectorial y flexible, desde la problemática específica de cada comunidad en su territorio. A través de procesos participativos de planeamiento y ejecución intenta integrar intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual), mediante la utilización desde un ámbito de gobierno local.

A nivel general, es posible reconocer un cambio trascendente en la modalidad operativa que pasa por el tratamiento integral del asentamiento respecto a una etapa anterior. Ya que también se trabajó en el fortalecimiento de las redes sociales mediante la participación directa de lxs beneficiarixs en la toma de decisiones. A la par, se llevaron adelante líneas de acción complementarias como mejorar las condiciones de empleo mediante capacitación laboral de jóvenes de entre 16 y 25 años, a través de cursos de

formación dictados por instituciones educativas locales y pasantías en empresas e instituciones locales.

En consonancia con lo antes planteado, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) resume las particularidades e innovaciones del PRH de la siguiente manera:

*“Uno, esto de empezar a pensar principalmente desde la gestión y las políticas públicas en el hábitat y dejar de hablar de políticas de vivienda. Eso fue un gran cambio, empezar a pensar más allá de lo físico, de la construcción misma, para incorporar otras dimensiones que hacen al hábitat en su conjunto. A su vez, la otra innovación que me parece muy importante es el carácter participativo desde la formulación a la implementación de los programas. (...) Como tercera dimensión innovadora, se puede destacar toda la política de protección social o políticas de inclusión social del proyecto, más allá del hábitat o de la vivienda, que tenían que ver con la inclusión de niñas y niños en vinculación con una política vigente en la ciudad (lo que antes eran los Centros Crecer, hoy CCB), fue bastante innovador un componente dirigido a los jóvenes, para vincular e incluir a los jóvenes con el trabajo.(...) Por último, en la letra de la formulación, para mi había algo que en su momento fue muy innovador, que fue la incorporación de la perspectiva de género dentro de la estructura y el abordaje del programa, atendiendo a las realidades que existen en los territorios a partir de la misma”.*

### **3.4.2 - Limitaciones**

A modo general, una de las dificultades que tenía el Programa respondía a la particularidad del contexto socioeconómico en el cual se inserta, ya que la década de los 90' se caracteriza por la implementación de políticas de desregulación económica, desmantelamiento de políticas de bienestar social como también por la privatización de los servicios públicos, que se manifiesta concretamente teniendo en cuenta que dos de los servicios urbanos más importantes para la regularización de los asentamientos - como el agua y el gas- se encontraban privatizados. En ese sentido, si bien el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) resalta la situación como un desafío particular de aquel momento, extiende el desafío hacia la actualidad en lo que respecta a los actores privados en general:

*“Hoy los actores privados son muy fuertes para estas políticas integrales, no hay forma de trabajar sin incluirlos, incluso pensando que todavía hay algunos servicios que siguen privatizados o por las rigideces propias de los aparatos administrativos públicos que ralentizan mucho los procesos y tienen miradas muchas veces contraproducentes*

*a estos procesos, a diferencia del sector privado, del cual se tienen muchos reparos de antemano sin reconocer que su funcionamiento y su flexibilidad en muchos casos es más integral que la proveniente de la administración pública.”*

En ese marco, también resulta evidente que no sólo se trata de cuestiones de racionalidad técnica, sino que también coexisten aspectos de la racionalidad política, implicando constantes situaciones de conflicto, negociaciones o acuerdos, que refuerzan la necesidad de pensar a la formulación como un proceso que no responde a un orden lógico ni secuencial, sino que es objeto de un proceso social y político que demanda gran capacidad de flexibilidad y adaptación. A modo de pensar en estas limitaciones y desafíos, el informante A (Entrevista N°1, 18/03/21) destaca como nudo crítico de gestión -para este tipo de programas integrales- a la dinámica organizacional y la coordinación intersectorial ya que, si bien muchas veces se parte de la base de que se comparten enfoques, en la práctica se manifiestan grandes dificultades al respecto.

Tal como pudo observarse, las políticas de vivienda y mejoramiento barrial ejecutadas por la municipalidad de Rosario, precedentes al Programa Rosario Hábitat, tuvieron un alcance limitado para solventar la demanda de sectores con precariedad habitacional de una manera integral. En consecuencia, la formulación del mismo simbolizó un cambio sustancial en la gestión del hábitat, marcando un cambio de escala en las actuaciones públicas de gobierno e implicando la puesta en marcha de proyectos a través de nuevas formas de gestión que involucraban la participación de la comunidad en su conjunto.

## **CAPITULO IV: EL PLAN ABRE**

### **4.1 – Características Generales**

Teniendo en cuenta el desarrollo de las políticas públicas relativas al hábitat en la ciudad de Rosario y luego de haber desarrollado y analizado la experiencia del Programa Rosario Hábitat, en el siguiente apartado se realizará lo propio con el Plan ABRE (inicialmente Programa de Intervención Integral en Barrios), el cual constituye otro de los objetos de análisis del presente trabajo. Si bien su formulación no corresponde estrictamente al gobierno municipal de Rosario, ya que inicialmente se da a partir del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, se advertirá la importancia y el arraigo que va profundizando el municipio dentro de la misma, adquiriendo características y roles centrales a partir de las reformulaciones.

Por otro lado, el análisis se estructura a partir del dispositivo analítico del ciclo de políticas, tratándose de un proceso que no responde a un orden lógico ni secuencial, sino que sus diversas fases se superponen unas a otras y pueden anticiparse, retrasarse o repetirse, lo cual resulta de importancia para indagar cómo el proceso de esta política se reformula entre los distintos períodos. Para poder analizar el Plan ABRE en profundidad, se tendrán en cuenta los diferentes enfoques y abordajes formulados para el desarrollo del mismo, así como sus objetivos y componentes principales.

#### **4.1.2 – Contexto**

A grandes rasgos, es posible afirmar que el efectivo goce de derechos que una persona puede tener está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde vive. Gran parte de las desigualdades socio-económicas que determinan la calidad de vida de lxs argentinxs se manifiestan en el territorio. En Argentina, la creciente urbanización implica que el 91,2% de la población vive en ámbitos urbanos y esta problemática toma cada vez mayor relevancia. Los barrios menos integrados de las grandes ciudades concentran gran parte de las vulnerabilidades sociales y económicas de nuestra sociedad (INDEC, 2010).

Estas tendencias se hicieron más visibles en los grandes centros urbanos, a partir de la consolidación de barrios más vulnerables, que muchas veces contrastan con sectores de opulencia, situación que refleja - en última instancia- una desintegración del tejido social urbano. En estos barrios, la violencia e inseguridad son un efecto de los contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes (Ziccardi, 2001).

Como plantean Diaz Langou y Aulicino (2016), en este recorrido se fue consolidando la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la provincia de Santa Fe como una de las principales prioridades de gobierno. A partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, se identificó un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (Nieto y Weyrauch, 2015).

En este sentido, el Plan ABRE surge como un modo de abordar la complejidad creciente de la problemática social en los grandes núcleos urbanos de la Provincia de Santa Fe, para trabajar sobre la desigualdad territorial y su resultado más desafiante: la violencia y sus víctimas. Este emergente responde a causas multidimensionales e interrelacionadas, entre las que se destacan problemas de infraestructura y dificultades de acceso a derechos económicos, sociales y culturales que producen el debilitamiento de los lazos sociales y el incremento de la violencia interpersonal. Ante esta compleja realidad social, se plantea como necesario la búsqueda de un abordaje integral, lo cual implica planificar y sostener la gestión de diversas intervenciones, coordinadas entre diferentes áreas, equipos y recursos asignados.

El Plan ABRE es, entonces, una política social que propone abordar el territorio de una manera integral, articulada y anclada en el mismo, para afrontar la complejidad de la cuestión social urbana y responder a las situaciones de vulnerabilidad social. El Plan se diseñó y formuló sostenido en esta concepción de política social que comprende a lxs sujetxs, a los barrios y a las comunidades atravesados por contextos de alta complejidad y fuertes desigualdades que caracterizan a la cuestión social urbana.

El Plan ABRE —como política social estratégica del gobierno provincial— contiene y alimenta una concepción de política social que implica una construcción permanente y dinámica entre el Estado y la sociedad, lo cual presenta el desafío de tener que trabajar las intervenciones sociales intersectorialmente, coordinando esfuerzos entre los ministerios y secretarías que conforman el Gabinete Social provincial junto con los gobiernos locales.

#### **4.1.3 – Surgimiento: el Plan ABRE dentro de la estrategia de gobierno**

El Plan ABRE no puede ser pensado como una estrategia aislada, sino que debe ser comprendido dentro del proyecto de gestión que se inicia en la Provincia de Santa Fe a partir del año 2007 con la llegada del Frente Progresista Cívico y Social a la gobernación

y que continuó por dos períodos consecutivos (2011-2015) y (2015-2019). Por ende, es preciso afirmar que el Plan ABRE surgió tras los procesos de regionalización, descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana que se venían llevando a cabo desde 2007, durante el gobierno de Hermes Binner.

Desde aquel año, comenzó a impulsarse en el territorio provincial una reforma del Estado basada en cuatro pilares: regionalización, descentralización, participación ciudadana y planificación estratégica. El proceso de reforma y modernización se asentó sobre la idea de pasar de un Estado que actuaba por demandas a uno que garantice derechos, iniciando un camino de transformaciones sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales sostenidas en la proximidad, el diálogo y la participación ciudadana (Gabinete Social, 2019).

La regionalización territorial se planteó como una estrategia de organización y gestión del territorio con el objetivo de disminuir los desequilibrios socio-económicos y acercar el Estado a la ciudadanía, fortaleciendo su proximidad. Bajo esta configuración, se consolidó un nuevo modo de construcción de políticas públicas, sostenidas en la articulación y la cooperación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y los actores públicos y privados (Gabinete Social, 2019). Las cinco regiones en las que se organizó la Provincia fueron: Región 1: Nodo Reconquista; Región 2: Nodo Rafaela; Región 3: Nodo Santa Fe; Región 4: Nodo Rosario y Región 5: Nodo Venado Tuerto.

Este proceso de regionalización y descentralización se dio en el marco de la construcción del Plan Estratégico Provincial presentado por el gobierno de la Provincia de Santa Fe en el 2008, donde se diseñaron proyectos estratégicos donde autoridades, representantes del Estado, organizaciones y miembros de la sociedad civil diseñaron en conjunto proyectos para sus territorios.

En el marco de esta transformación del Estado, en el año 2008 se crea el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, que constituye un ámbito político estratégico de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las políticas sociales, conformándose como un espacio institucional de trabajo interministerial. El objetivo que se le asigna es el de elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y los grupos familiares más desprotegidos con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial (Gabinete Social, 2019).

Desde su creación en 2008, se inició un proceso de fortalecimiento del Gabinete Social como un ámbito político estratégico de coordinación para la formulación intersectorial de las grandes estrategias sociales de la provincia. En 2012, bajo el

liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, el Gabinete Social amplió su conformación incorporando, además de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, a los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y a la Secretaría de Estado de Hábitat, que ya participaban como miembros alternos. Esta ampliación plasmó institucionalmente la mirada más amplia que desde los inicios se buscó adoptar sobre la cuestión social.

Desde este espacio de coordinación, en respuesta al contexto de alta conflictividad social y al aumento de los niveles de violencia en determinados barrios de los grandes centros urbanos de la provincia, entre fines de 2013 y principios de 2014, se diseñó y planificó una estrategia territorial de escala barrial pensada en sí misma como un mecanismo de coordinación interministerial e intergubernamental y orientada a un abordaje integral que luego fue denominada Plan ABRE.

La coordinación interministerial e intergubernamental (provincia/municipios) del Plan se hizo efectiva a partir de la articulación de cinco instancias de trabajo simultáneas:

1) **el Gabinete de Ministrxs**, ámbito de coordinación política y estratégica del Plan. Está integrado por lxs ministrxs cuyas áreas forman parte del Gabinete Social;

2) **la Mesa Ejecutiva**, es la responsable de la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por el Gabinete de Ministrxs. Está compuesta por secretarixs, subsecretarixs y directorxs provinciales de los ministerios miembros;

3) **la Secretaría Técnica del Gabinete Social**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, espacio responsable de confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar la intersectorialidad y de llevar adelante el monitoreo y seguimiento que permita realizar ajustes y medir los resultados del Plan;

4) **los Equipos territoriales provinciales y municipales**, quienes se encargan de articular y generar sinergias a nivel territorial entre las acciones llevadas adelante en cada barrio.

5) **las Mesas Barriales o Redes Institucionales** que involucran a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos con el propósito de mejorar las condiciones de vida del barrio.

Según varios estudios e informes (nombrar todos), para que el Plan ABRE sea una política social priorizada en el marco del Gabinete Social se necesitaron ciertas

condiciones previas, entre las que se destacan la voluntad política al más alto nivel, el esquema institucional con capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente, y la existencia de un equipo técnico de coordinación que sistematizara los espacios, hiciera seguimiento y generara herramientas para planificar y poner en marcha los acuerdos.

#### **4.1.4 – Antecedentes en la ciudad de Rosario**

Dentro de las experiencias precedentes y retomando lo analizado en la sección anterior, se destaca al Programa Rosario Hábitat como uno de los antecedentes más significativos para el Plan ABRE en la ciudad de Rosario por ser una de las primeras experiencias que se propone un abordaje integral en territorio, con innovaciones en la gestión del hábitat, en la mejora de barrios y asentamientos, así como en la generación de procesos participativos.

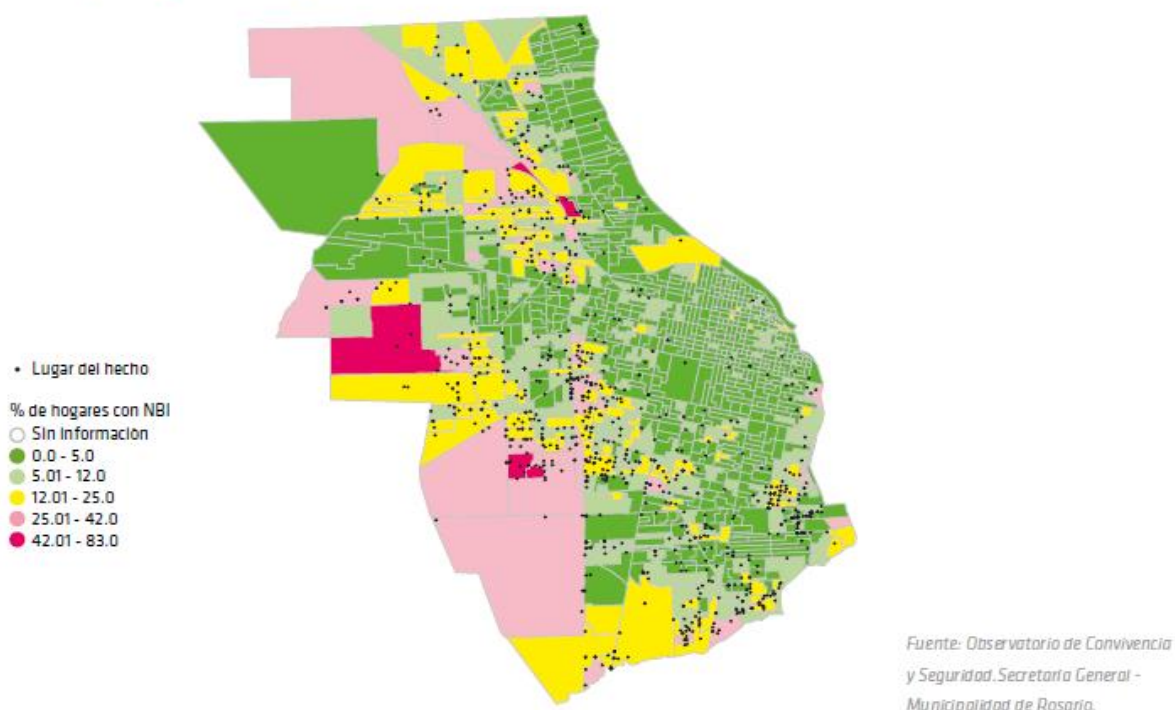
Sin embargo, los esfuerzos realizados a nivel local, conjuntamente con una red institucional consolidada, no fueron suficientes y, aún con los logros alcanzados, en los comienzos de la implementación del Plan ABRE se hacen notorios algunos de los efectos sociales más característicos del modelo de desarrollo neoliberal: el debilitamiento de los lazos sociales con el consecuente crecimiento de la violencia en diversos barrios de la ciudad. Partiendo de esta consideración, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) quien fuera Directora Provincial de Orientación Social y luego coordinadora de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, resalta que:

*"Si bien el Programa Rosario Hábitat era un antecedente que desde el Plan ABRE era considerado un ejemplo, hay varias vueltas que le da el ABRE a través de una concepción más amplia. A nivel general, hay una diferencia clara en la definición del problema: donde se parte de un diagnóstico muy fuerte sobre la violencia en los barrios, puntualizando un conjunto de desigualdades y un entramado de inequidad territorial que responde a múltiples elementos (hay una mirada más amplia en las interrelaciones entre los elementos y causas que conforman ese problema) por lo cual la batería de acciones que propone el Plan ABRE también es mucho más amplia, trabajando con infraestructura estratégica. Otra de las grandes diferencias es que el ABRE empieza desde el Gabinete Social Provincial en coordinación con los Gabinetes Sociales Municipales, ese trabajo intersectorial que se da entre los distintos ministerios y el proceso de planificación que se dió en los barrios, en donde desde cada ministerio se pensaban acciones, generó una batería de acciones mucho más amplia que las que contemplaba el PRH. Parte de la integralidad y otra de las diferencias: el objetivo puesto en la continuidad y en la sostenibilidad asentada en la importancia de los equipos, donde se consideraba que las mejoras y las transformaciones profundas de esos barrios*

requerían procesos de medio y largo plazo, no se trataba de un equipo específico o de un área (por ejemplo de hábitat) que iba a implementar tal proyecto y después ese equipo se retiraba cuando estaba finalizado, sino que se trataba de una estrategia que buscaba la sostenibilidad, desde trabajar con los propios equipos territoriales ahí mismo que estaban (CCB, Centros de Salud, Escuelas) o incorporando nuevos si hacía falta.”

Como plantea el Gabinete Social (2019), la constatación de que a medida que los territorios con mayor vulnerabilidad e inequidad social (medidos por índice de necesidades básicas insatisfechas -NBI) aumentan en ciertas zonas de la ciudad, también lo hacen los hechos de violencia (homicidios y heridos de arma de fuego) generó preocupación tanto en el gobierno local como en el provincial, los cuales iniciaron una serie de reuniones entre sus respectivos gabinetes definiendo los primeros cinco barrios en los que consideraban que el Programa de Intervención Integral en Barrios (antecedente del Plan ABRE) debía implementarse.

#### Porcentaje de hogares con NBI y distribución de hechos de violencia (2016)



Fuente: Extraído de Gabinete Social (2019) en base al Observatorio de Convivencia y Seguridad. Secretaría General - Municipalidad de Rosario.

Las iniciativas mencionadas en las secciones anteriores -tanto previas como el mismo caso del PRH- dan cuenta del protagonismo de la ciudad de Rosario en las últimas décadas en materia de planificación y desarrollo humano. Los Centros de Convivencia Barrial (anteriormente Centros Crecer), los Centros Municipales de Distrito y sus áreas de servicios urbanos, los Centros de Atención Primaria y de mediana y alta

complejidad de la Salud, los Centros Culturales y otras instituciones estatales en conjunto con instituciones de la sociedad civil como centros comunitarios, clubes, asociaciones vecinales, resultaron claves ya que permitieron mejorar las condiciones de desarrollo de una iniciativa como el Plan ABRE una década más tarde.

En síntesis, la formulación del Plan ABRE adquiere características particulares en la ciudad de Rosario ya que aquí la propuesta se orientó a complementar y fortalecer estrategias que el gobierno local venía desarrollando, combinando criterios técnicos de la política urbanística y ampliando sus intervenciones bajo el concepto de política social integral.

#### **4.1.5 – Diagnóstico de los barrios seleccionados de Rosario**

Con el objeto de comprender más profundamente las características de los territorios en los cuales interviene el Plan ABRE en la ciudad de Rosario se retoma el estudio en profundidad realizado por Di Virgilio y Serrati, a partir de los datos que el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC) presenta sobre dichos territorios, entendiendo que permite dimensionar la intervención e identificar sus fortalezas y desafíos. En tanto los datos del Censo corresponden al año 2010, estos facilitan un acercamiento a la situación territorial previa a la formulación e implementación del Plan.

En dicho estudio, es posible aproximarse a las características de los barrios a través de dos indicadores concretos: por un lado, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que da cuenta de las situaciones de pobreza estructural a partir de la identificación de un conjunto de condiciones mínimas a las que debe tener acceso un hogar.<sup>18</sup> Por otro lado, el índice de déficit habitacional, que permite focalizar en las problemáticas propias del hábitat y el acceso a las infraestructuras, central para los objetivos de este trabajo como de, al menos, dos de los ejes del Plan.

En relación al primer indicador (NBI), se resalta que la situación de pobreza estructural en los barrios en los que interviene el Plan era, previo a la intervención del Plan ABRE, considerablemente más crítica que la que se observa para el conjunto de la ciudad. Como plantean Di Virgilio y Serrati (2019), las situaciones de pobreza se

---

<sup>18</sup> El concepto de NBI está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares, o la población que vive en los mismos, no pueden satisfacer tales necesidades, los mismos son categorizados con NBI” (DINREP, 2014). El NBI permite identificar hogares con situaciones de pobreza estructural y se relaciona con indicadores vinculados a las condiciones habitacionales esenciales, a la escolarización de nivel primario y a la inserción en el mercado laboral de los integrantes del hogar.

explican fundamentalmente por dos dimensiones: vivienda inconveniente y condiciones de hacinamiento. Ambas dimensiones permiten comprender, a su vez, las características que asume el déficit habitacional en los barrios del Plan ABRE, poniendo de manifiesto la importancia que tiene el segundo de los indicadores elegidos para caracterizar a esta población.

Con respecto a la pobreza estructural, es posible observar que el 11,6% de los hogares de los barrios del Plan ABRE, presentaban al menos un tipo de necesidad básica insatisfecha en el año 2010, lo cual casi duplica la situación de la ciudad (6%). Siguiendo a Di Virgilio y Serrati (2019) resulta interesante señalar que los barrios que se incorporaron al Plan ABRE representan cerca de un cuarto de los hogares de la ciudad (24%) y que, a su vez, cerca de la mitad de los hogares con NBI de la ciudad se encuentran en estos barrios, dando cuenta de la situación crítica que estos barrios representan en el conjunto urbano (el 45% de los hogares de la ciudad con alguna necesidad básica insatisfecha se encontraban en 2010 en estos barrios).

*Tabla 1:  
Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Datos del CENSO 2010.  
Elaboración propia en base a datos del CENSO 2010.*

	Argentina % Hogares Argentina	Santa Fe % Hogares Santa Fe	Rosario % Hogares Rosario	ABRE % Hogares ABRE	% NBI en barrios ABRE sobre NBI de Rosario
HOGARES	100%	100,0%	100%	100%	24%
NBI 1: Vivienda Inconveniente	3,1%	1,6%	2,4%	4,2%	42%
NBI 2: Carencias sanitarias	2,6%	1,7%	1,4%	2,5%	42%
NBI 3: Condiciones de Hacinamiento	4,0%	3,2%	2,5%	5,4%	51%
NBI 4: Inasistencia escolar	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	44%
NBI 5: Capacidad de subsistencia	0,7%	0,5%	0,4%	0,9%	51%
Algun NBI	9,1%	6,4%	6,0%	11,6%	45%

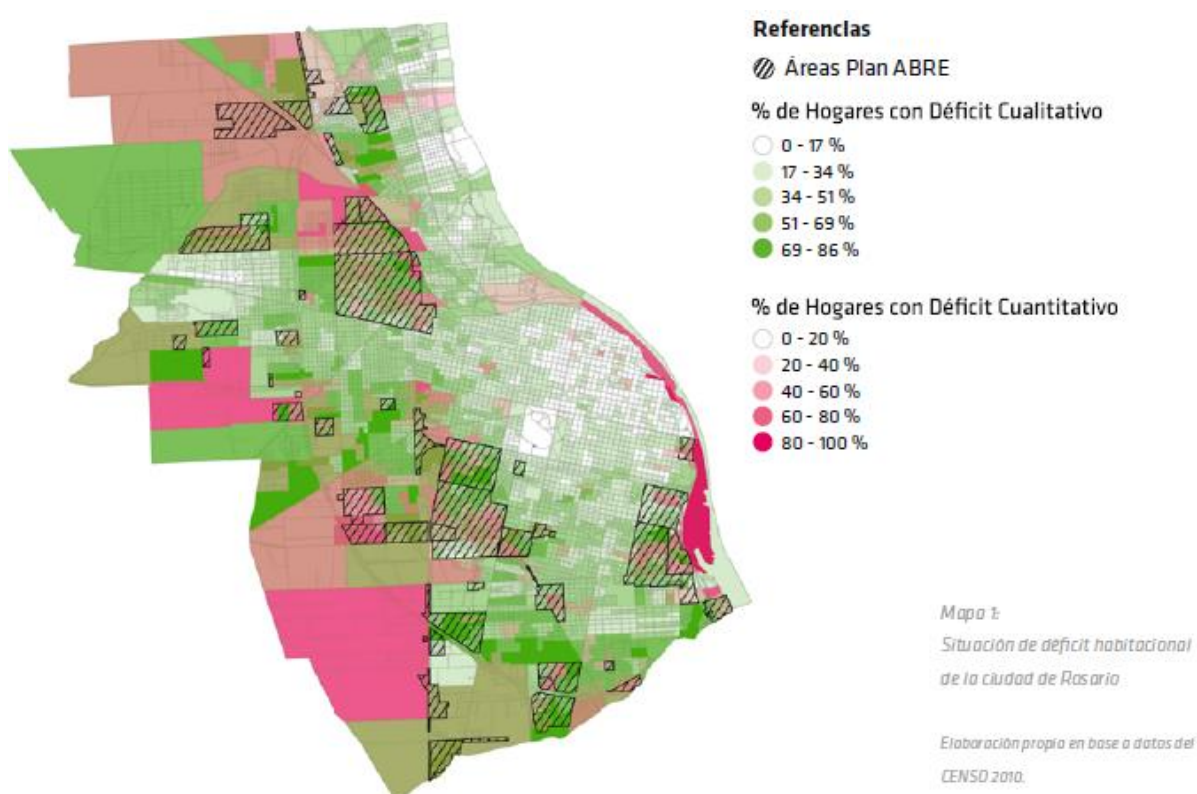
Fuente: Extraído de Di Virgilio y Serrati (2019) en base a datos del Censo 2010.

De esta manera, es posible observar que las NBI de los hogares que residen en los barrios en donde se proyectó el Plan ABRE encuentran una fuerte correlación con las carencias en el tipo hábitat. Las condiciones de habitabilidad pueden definirse en función de la calidad constructiva de la vivienda y el acceso a servicios y de la forma en la que se organizan las relaciones sociales en el hogar y en la vivienda, articulándose ambas dimensiones en un indicador complejo de déficit habitacional.

A su vez, esta medida distingue e identifica dos tipos de déficit (que habitualmente han sido tratados de manera complementaria pero no conjunta), a saber, el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. En término de soluciones, por un lado, el

déficit cuantitativo indica la necesidad de construcción de nuevas viviendas mientras que el déficit cualitativo indica la necesidad de acciones de mejora o ampliación, que podrían abordarse sobre la vivienda actual en la que habita el hogar.

Siguiendo el mapa realizado por Di Virgilio y Serrati (2019), es posible observar que, sobre la situación del déficit habitacional en Rosario en el año 2010, previo a la implementación del Plan ABRE, se advierte que éste se encuentra claramente concentrado por fuera del área central de la ciudad y de sus principales ejes de comunicación y circulación. En resumen, el déficit habitacional de la ciudad se concentra fuertemente en las áreas periféricas, fundamentalmente en las zonas más alejadas del río. Es en estas zonas donde se concentran las intervenciones del Plan ABRE.



Fuente: Extraído de Di Virgilio y Serrati (2019) en base a datos del Censo 2010.

Como se planteaba anteriormente, las situaciones menos ventajosas en términos del acceso a la ciudad se asocian a importantes deficiencias respecto de las condiciones de habitabilidad. El problema del déficit cuantitativo, es decir, aquel que exige para su solución la construcción nuevas viviendas, se concentra (como el déficit general) por fuera del área ribereña-central de la ciudad y es mucho más crítico en las

zonas más alejadas a las avenidas y ejes de comunicación principales, lo cual refuerza las situaciones de aislamiento y segregación territorial (Di Virgilio y Serrati, 2019).

En cuanto al déficit cualitativo (aquel que requiere de acciones de mejora o ampliación sobre la vivienda actual para su solución), otros estudios como el de Di Virgilio y Rodríguez (2017) observan que, referido a éste, el mismo presenta un patrón de distribución espacial mucho más homogéneo, es decir, este tipo de déficit se encuentra presente no sólo en los hogares de menores ingresos, sino también en los hogares de sectores medios y medios bajos.

En síntesis, la distribución espacial del déficit da cuenta de la diferenciación y división del espacio en la ciudad, en donde las zonas menos favorecidas en términos de accesibilidad y conectividad se corresponden con aquellas en las cuales el déficit habitacional es mayor. En este marco, como plantean Di Virgilio y Serrati (2019) el Plan ABRE escogió como territorios de intervención muchos de los barrios que son considerados como “pericentrales”, es decir barrios que, a pesar de su relativa integración a la trama urbana, tenían en el año 2010 una situación de déficit habitacional, donde los barrios del Plan ABRE presentan valores notablemente más elevados que los del resto de la ciudad.

En adición, ambos autores resaltan que los barrios que se integraron luego al Plan ABRE presentan una situación de déficit habitacional que duplica los valores de la ciudad de Rosario, señalando particularmente que sólo el 25% de los hogares que habitan estos barrios tienen condiciones habitacionales no deficitarias, dando cuenta de la importancia que tiene el componente intervención urbana y habitacional en estos territorios (Di Virgilio y Serrati, 2019).

Por último, el estudio reseñado permite indagar acerca de la relación del déficit habitacional con otras características del hábitat en los barrios ABRE. En este sentido, Di Virgilio y Serrati (2019) señalan que en estos barrios las situaciones de déficit habitacional presentan una fuerte asociación con situaciones precarias en otros aspectos, lo que en términos urbanísticos supone una fuerte depreciación del hábitat de estos hogares, lo cual es particularmente importante para el caso del déficit cuantitativo, en tanto las situaciones de mayor déficit urbano se asocian con una mayor falta de condiciones adecuadas en la vivienda (déficit habitacional cuantitativo).

De este modo, los hogares sin acceso cercano a los servicios públicos (recolección de residuos, cercanía de transporte público, pavimento, alcantarillado y alumbrado público) presentan niveles de déficit habitacional fuertemente superiores a los de los hogares de los mismos barrios que sí cuentan con estos servicios. Asimismo,

la posesión de ciertos bienes (heladera, computadora y teléfono de línea) y servicios dentro del hogar (fundamentalmente gas de red) resulta fundamental para caracterizar a estas poblaciones, en tanto quienes no cuentan con estos bienes en su hogar tienen un déficit cuantitativo que duplica la de los hogares que sí acceden a ellos.

Siguiendo estas últimas reflexiones, es posible resaltar que el déficit habitacional es un aspecto que se vincula fuertemente con otros problemas urbanísticos. Por ende, su abordaje resulta siempre un aspecto central en la construcción del derecho a la ciudad, lo cual pone en evidencia la necesidad e importancia que tiene el componente “intervención física” incluido en el Plan ABRE.

#### **4.1.6 – Diseño y Formulación del Plan ABRE**

Como se ha presentado en el marco teórico al cual se suscribe, se parte desde el hecho de que la formulación de políticas públicas no constituye un proceso unilateral, sino que se trata de un proceso social alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones entre las que el Estado y otros actores adoptan posiciones, como espacios ganados en dicha formulación. Por ende, la política pública no es el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de “diseño”, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa entre múltiples actores, los cuales, a partir de situaciones contextuales, logran incluir ciertas cuestiones en la agenda gubernamental.

Desde esta concepción, resulta relevante dar cuenta del Plan ABRE como proceso que pone en agenda la cuestión social urbana de los barrios y se fortalece en su implementación, generando modificaciones en la propia formulación de la política con el objetivo de innovar en el abordaje de problemáticas complejas, a partir del monitoreo permanente y la evaluación sistemática de sus acciones y resultados.

El análisis de esta estrategia se realiza a partir del dispositivo analítico del ciclo de políticas, considerando que este no responde a un orden lógico ni secuencial, sino que sus diversas fases se superponen unas a otras y pueden anticiparse, retrasarse o repetirse (Aguilar Villanueva, 1993: 15). Esta herramienta resulta de gran interés para indagar cómo el proceso de esta política se reformula entre ambos períodos, identificando cambios y continuidades en la construcción del problema y la formulación misma de la política bajo análisis.

Como se mencionaba anteriormente, la fase de formulación no refiere a un momento preciso sino a un proceso que implica modificaciones que se entrecruzan en la misma implementación de la política. En este sentido, se entiende que una política es

en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido; no sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer sino también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (Aguilar Villanueva, 1992: 25). De tal manera, varios estudios acerca del Plan ABRE (Gabinete Social, 2019; Pignatta, 2015; Salvia y Van Raap, 2016) coinciden en que, para analizar la fase de formulación se hace necesario separar cada una de las etapas ya que entre una y otra se identifican cambios relevantes que permitirán explicar el curso de acción seguido por esta política.

Por último, teniendo en cuenta de que se trata de una política pública formulada y desarrollada originalmente desde el ámbito provincial de gobierno, **se describirán cada una de las etapas en el siguiente orden:** en primer lugar, las características que adquiere el Plan ABRE a nivel general y, posteriormente, se hará lo propio de manera particularizada para el ámbito municipal de la ciudad Rosario.

## **4.2 – Desarrollo del Plan ABRE**

### **4.2.1 - Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013) Prueba piloto de una nueva modalidad de gestión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe<sup>19</sup>.**

Entre los años 2012 y 2013 desde el Gabinete Social se impulsa el Programa de Intervención Integral en Barrios en cinco barrios de la ciudad de Santa Fe (Chaqueño-Coronel Dorrego, Santa Rosa de Lima, Alto Verde, Acería-Los Troncos y Barranquitas) y cinco de la ciudad de Rosario (Tablada, Industrial, Stella Maris, Las Flores y Santa Lucía-La Palmera).

El Programa de Intervención Integral en Barrios nació con el objetivo general de superar las intervenciones fragmentadas, incrementar la coordinación entre las instituciones que concurren en un mismo territorio, generar espacios de convivencia y apropiación del espacio público, fortalecer las redes sociales e institucionales, e impulsar proyectos ejecutados por las organizaciones sociales de los barrios.

En la fase de formulación de esta política se puede incluir desde el proceso de selección de los barrios incluidos, la formulación de objetivos y líneas de acción hasta las intervenciones programadas por cada una de ellas.

---

<sup>19</sup> Debido a su extensión, para ver con más detalle todos los componentes del Plan – principal fuente de análisis de esta etapa-, dirigirse al Anexo N° 1.

Los barrios seleccionados en este primer período pertenecían a las ciudades de Rosario y Santa Fe y fueron elegidos a partir de un proceso de decisión en el marco de la Mesa Ejecutiva y el Gabinete de Ministros, en articulación y acuerdo con los Gobiernos Locales de ambas ciudades, que incluyó (en línea con la definición del problema) entre las características principales la alta situación de vulnerabilidad asociado al aumento de la violencia (Pignatta, 2015).

Los **objetivos** establecidos en este primer período de formulación fueron múltiples y se centraron en:

- a) Mejorar la calidad del hábitat en los barrios para la intervención;
- b) Fortalecer las instituciones existentes en el territorio a fin de que sean inclusivas y refuercen su relación con el barrio;
- c) Priorizar la coordinación y articulación institucional generando redes intersectoriales e interinstitucionales en el territorio;
- d) Ofrecer a los adolescentes y jóvenes nuevos dispositivos institucionales que sean soporte referencial en su lugar de residencia y en su vida cotidiana;
- e) Complementar los recursos con que la Provincia y los Municipios ya cuentan en el territorio con propuestas alternativas atractivas para los jóvenes y adolescentes;
- f) Promover inclusión social, cultural y laboral de los jóvenes;
- g) Diseñar las intervenciones de seguridad pública que fueran necesarias acorde con la integralidad de la propuesta

En concordancia con estos objetivos, los **ejes de trabajo priorizados** fueron: hábitat y calidad de vida (que incluía intervenciones físicas y campañas); convivencia, redes sociales e institucionales (integrada por equipos de trabajo, redes institucionales; convivencia, identidad y uso del tiempo libre; relación con el mundo del trabajo, encuentros en el espacio público) y seguridad pública (Pignatta, 2015). Las líneas de trabajo se operacionalizaron en sublíneas e incluyeron diversas metas planteadas de forma general para los barrios seleccionados pero, a la vez, en función del diagnóstico barrial se estableció una programación –con carácter flexible– con acciones específicas para cada territorio.

#### **4.2.2 - Rosario: Programa Integral de Intervención en Barrios (2012-2013)**

Durante este periodo, se trabajó en cinco barrios en la ciudad de Rosario: Tablada, Industrial, Stella Maris, Las Flores y Santa Lucía-La Palmera. Estos fueron priorizados

por los gobiernos provincial y municipal por considerarse los barrios con mayor vulnerabilidad, de acuerdo a variables como: la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos, entre otros.

Los **objetivos** que se buscaban en este periodo eran más bien **modestos** y se orientaban a dar respuesta rápida y de alto impacto en pos de la mejora de la convivencia barrial. En estos años, el liderazgo fue asumido por el Gobierno Provincial, el cual aportaba los recursos económicos y coordinaba a través de sus áreas las acciones programadas, donde la Municipalidad de Rosario participaba de la definición política acerca de las estrategias a desarrollar y acompañaba su ejecución.

Siguiendo al Gabinete Social (2019), en este período, al no haber una coordinación centralizada designada por la Municipalidad para trabajar en el Plan, las iniciativas desarrolladas en este marco se realizaban a través de la coordinación del Gobierno Provincial con el área municipal específica de acuerdo a la acción particular que era necesaria desarrollar. Si bien esta forma de trabajo dio por resultado ciertos avances a nivel social en los barrios, muchas veces la calidad de la intervención o la agilidad en la respuesta, dependía del grado de apoyo y comprensión del Plan por parte de los responsables de cada área municipal.

Por otro lado, si bien no corresponde al objeto de análisis, resulta importante destacar que la implementación continua de procesos de monitoreo y evaluación en el marco del Plan ABRE permitieron, tanto al gobierno municipal como provincial, ir identificando las mejores prácticas para ser profundizadas, así como las debilidades en los procesos y la detección de posibles mejoras a introducir en la reformulación del proyecto.

De esta forma, en esta primera etapa, se visualizó que la puesta en marcha de las obras de infraestructura constituía un desafío. En los casos en que se realizaban intervenciones de obras transfiriendo fondos de la Provincia a la Municipalidad existían dificultades administrativas que demoraban la implementación de las iniciativas, en general, vinculadas a la falta de circuitos administrativos y al escaso personal de inspección para las obras desarrolladas. Esta situación fue revertida en la formulación de la siguiente etapa a partir de la constitución de una estructura específica para abordar temas de gestión y administrativos del Plan ABRE.

El análisis de este período evidencia como nudo crítico que mientras ciertas intervenciones programadas fueron priorizadas y se convirtieron en protagonistas de la

implementación; otras quedaron solo en el nivel de la formulación en tanto no llegaron a implementarse o encontraron fuertes retrasos. Se podría sostener que en este período las capacidades de formulación han sido mayores que las de implementación.

Si bien esta primera etapa no ha tenido impactos significativos en la transformación de los barrios, sí contribuyó a construir una modalidad de trabajo articulada entre las diversas áreas y actores territoriales basada en una temática o actividad ordenadora. Este aprendizaje constituyó una base para avanzar en el segundo período con la ampliación de los barrios, la intensificación de intervenciones y con la puesta en funcionamiento efectiva de los equipos territoriales.

#### **4.2.3 - Plan ABRE – Primera Etapa (2014-2015)<sup>20</sup>.**

Hacia fines de 2013, debido a la escalada en los hechos de violencia en Rosario, se identifica la necesidad de que el Plan se amplíe y se complejice a los fines de dar respuesta a esta coyuntura, introduciéndose cambios en la formulación que representaron un crecimiento importante del plan y su impacto en la ciudad. Al respecto, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) subraya:

*“Ante ese aumento de la violencia más exponencialmente que se da en 2013 y donde la preocupación es mucho más fuerte por parte del Gabinete Social Provincial, a partir de profundizar en el diagnóstico de las causas y fuentes que hacen que esa violencia emerja, se trabaja en ampliar la cantidad de barrios y profundizar las líneas de acción a planificar. Entonces, se pasa de trabajar en algunos barrios (donde ya la violencia era un aspecto importante) a hacerlo en otra escala más amplia y en búsqueda de una planificación más integral de las acciones para atender a esta problemática, porque fue realmente repensarlo en razón de la intersectorialidad e integralidad por todo lo que implicaba el desafío”.*

En la segunda etapa identificada en el proceso de esta política, ésta comienza a denominarse Plan Abre, como parte de una nueva estrategia comunicacional, donde se decide darle una marca propia, de convertirla en un sello e imagen de gestión. En esta etapa, las acciones del Plan ABRE se concentraron en 33 barrios de tres grandes ciudades (Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez), asumiendo una escala que fue aumentando progresivamente a lo largo de los años, con el objetivo de profundizar las políticas sociales y reforzar la inversión pública en los territorios.

---

<sup>20</sup> Debido a su extensión, para ver con más detalle todos los componentes del Plan – principal fuente de análisis de esta etapa-, dirigirse al Anexo N° 2

Su **objetivo general** refiere a mejorar la convivencia en toda la ciudad a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, para lo cual profundiza un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, entre otros.

Los **objetivos específicos**<sup>21</sup> propuestos fueron los siguientes:

1) Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras;

2) Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana;

3) Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares;

4) Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

Imagen 1: Nuevo logo oficial del Plan ABRE como estrategia comunicacional.



Fuente: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/209036/>

---

<sup>21</sup> Gabinete Social (2019) INTEGRALIDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe.

Las intervenciones se organizaron en **dos ejes complementarios**. El primero, **“Infraestructura y hábitat”** comprende líneas de acción y proyectos tales como infraestructuras estratégicas (educativa, vial, en salud, en energía, en justicia y en seguridad), mejora del hábitat (mejoramiento barrial en complejos de vivienda social, proyectos urbanos en asentamientos irregulares, Mi Tierra Mi Casa-loteos sociales), saneamiento, luz y agua segura para la inclusión social.

El segundo, **“Convivencia y participación”** comprende intervenciones y proyectos vinculados a inclusión socioeducativa (Vuelvo a estudiar, Fomento de clubes de barrio, Fortalecimiento de Centros de Día, Verano Joven, Jornada Ampliada en escuelas primarias), inclusión socio laboral (impulso de la Economía Social en barrios, Empresas sociales de inclusión, Formación para el trabajo), convivencia barrial (Querer, creer, crear: culturas en movimiento, Encuentros en tu plaza, Ingenia), seguridad ciudadana (Policía comunitaria, Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito, Centros Territoriales de Denuncia), promoción de derechos (campañas de documentación) y participación social (Mesas de gestión barrial).

En esta segunda fase, se evidencia que la intensificación de las acciones en los barrios implica una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades mucho más definidos que en el período previo. El mayor peso que adquiere el plan no sólo en términos comunicacionales sino también en alcance y contenido funciona como un claro incentivo en la consolidación de estos espacios de coordinación. Al respecto, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) resalta particularmente:

*“Si bien en la primera etapa había un trabajo en conjunto entre los distintos ministerios, acá fue trabajar directamente con todas las áreas mediante mapas georreferenciados de los barrios y a partir de diagnósticos que se trabajaban con los equipos territoriales definieron nuevas acciones para cada uno de los barrios, de ampliar la batería de acciones, de líneas de intervención, dando paso a un montón de experiencias interesantes. Este proceso de planificación conjunta, intersectorial, con información georreferenciada, fue clave en poder generar un proceso de involucramiento de los distintos ministerios, y eso fue todo parte de este proceso de planificación y formulación del Plan. Se ampliaron significativamente las acciones, la escala, el presupuesto, la planificación, la coordinación, siendo un cambio sustantivo”.*

La escala que adquiere esta política cambia el diseño y formulación de la estrategia de gestión integrada que se había generado en la primera etapa (2012-2013)

donde se incorporan los equipos territoriales como otra instancia de coordinación, cuya inclusión a la vez modifica el funcionamiento y las modalidades de interacción de las demás instancias de coordinación (Pignatta, 2015). Entre las tareas de los equipos territoriales se pueden destacar: acompañar la implementación de las iniciativas programadas por barrio de acuerdo al diagnóstico; proponer actividades complementarias a las acciones planificadas; participar de las mesas barriales o articular las intervenciones con los acuerdos surgidos de éstas; y sistematizar la información y monitoreo de las acciones realizadas para actualizar periódicamente el diagnóstico por barrio y dar seguimiento a las intervenciones programadas (Gabinete Social, 2019).

Como se verá a lo largo del capítulo, los mecanismos de coordinación del Gabinete Social resultaron fundamentales en el diseño y formulación institucional del Plan ABRE al favorecer e institucionalizar la coordinación. Como resultado de dicho proceso, se puede destacar: un ámbito de coordinación política (gabinete de ministrxs), un ámbito de trabajo ejecutivo con la capacidad de planificar y gestionar intersectorialmente (mesa ejecutiva); un equipo técnico orientado únicamente a esta tarea (secretaría técnica) y espacios que trabajan por la coordinación territorial (subsecretarías de coordinación, equipos territoriales, mesas barriales). Este proceso demuestra que los modelos de gestión integrados requieren un equilibrio que busque caminar progresivamente hacia la consolidación de las instancias establecidas y a la vez poder flexibilizar el diseño institucional de acuerdo a las valoraciones en torno a avances realizados y a los cambios del contexto.

Por último, se destaca la estructuración de las intervenciones en el territorio en función de su particularidad a través de una “**nave insignia**”. Se ha denominado “nave insignia” a esa intervención particular con la que el Estado Provincial, articulado con los gobiernos municipales y los otros actores sociales (estatales y no estatales) logra, por un lado, delimitar el camino de intervención a través de un proyecto bandera, y por otro, abarcar otros proyectos de intervención de modo escalonado que puedan ir enriqueciendo el abordaje.

#### **4.2.4 - Rosario: mayor escala y visibilidad en la agenda pública (2014-2015)**

Como se describió en el apartado anterior, en el año 2014 se realizó el lanzamiento oficial del Plan ABRE que incluyó un importante plan de acción en torno a dos grandes ejes de intervención: Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación.

Particularmente, el Plan se amplió para dar respuesta a las problemáticas de convivencia en 20 barrios de la ciudad de Rosario. En esta etapa, la Municipalidad

comenzó a tomar un rol protagónico, evidenciándose esta situación en la implementación de proyectos más grandes de infraestructura y en la creación dentro del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (organismo autárquico) de una Unidad de Gestión Operativa con mayor flexibilidad para la viabilización de convenios y la gestión de recursos provistos por la Provincia (particularmente de la Secretaría de Estado del Hábitat) vinculados a urbanización, viviendas y regularización de FONAVIs.

Entre sus principales funciones estaban: gestionar la suscripción de convenios con la provincia; articular con las áreas municipales y provinciales la planificación de las iniciativas de infraestructura; convocar a mesas de gestión barriales y establecer las responsabilidades ejecutivas al interior del municipio; coordinar con empresas prestadoras de servicios para la ejecución de obras (Aguas Santafesinas, Empresa Provincial de la Energía y Litoral Gas); revisar y avalar informes de avances de obra, y efectuar informes periódicos de avance de las iniciativas de infraestructura en el marco del Plan ABRE, entre otras (Gabinete Social, 2019).

Durante toda esta etapa la Unidad de Gestión trabajó en vinculación permanente con la Secretaria General de la Municipalidad, en especial con las coordinaciones de Distritos y Áreas de Servicios Urbanos que conocían las necesidades particulares de cada barrio. Asimismo, articuló especialmente con Secretarías Municipales como Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento y Hacienda en la elaboración de propuestas de obras para los 20 barrios priorizados a ser elevados a la Secretaría de Estado del Hábitat para su financiamiento.

Como se plantea desde el Gabinete Social (2019), a pesar de la intensificación de las acciones impulsadas por la Unidad de Gestión en esta etapa, la internalización y apropiación del Plan ABRE por todas las áreas municipales aún continuaba siendo un desafío. A partir del cambio de gestión en el nivel municipal y en el provincial a fines del año 2015 se implementarían cambios institucionales para imprimir al ABRE un sello propio de ciudad.

#### **4.2.5 - Plan ABRE – Segunda Etapa (2016-2019)<sup>22</sup>**

Como se ha desarrollado continuamente, desde diferentes perspectivas se entiende que la complejidad de las problemáticas sociales requiere de políticas públicas con alta flexibilidad, entendiendo por ésta la capacidad de adaptarse a entornos cambiantes y de reaccionar con la mayor amplitud posible dentro de ciertos parámetros. Según el

---

<sup>22</sup> Debido a su extensión, para ver con más detalle todos los componentes del Plan –principal fuente de análisis de esta etapa-, dirigirse al Anexo N° 3

propio Gabinete Social (2019), con el objetivo de continuar diseñando políticas flexibles que se adaptaran a las particularidades de cada territorio y en cada ciudadanx, la segunda etapa del Plan ABRE (2015-2019) incluyó nuevas acciones centradas, no sólo en cada barrio y exclusivamente desde un abordaje territorial, sino específicamente en cada familia, especialmente en aquellas poblaciones atravesadas por situaciones de mayor vulnerabilidad. Al respecto, resulta interesante traer a colación la mirada y las reacciones internas que genera el hecho de formular políticas con dicha flexibilidad a los cambios, para quienes la llevan adelante:

*“Había una experiencia previa de abordaje integral enfocado en las familias, el Programa Aleros, y fue un proceso que tuvo muchas dificultades y no logro esa “llave de éxito” que sí se logró en la prueba piloto del Plan Integral en Barrios. Entonces, teniendo en cuenta el enfoque territorial que predominó en la primera etapa de gestión y donde se logró todo este nivel de coordinación y avances en torno a la intersectorialidad, cuando surge la propuesta de incorporar un eje a nivel de la familia había muchas reticencias al tema porque éramos conscientes de que requiere de un conjunto de equipos con perfiles particulares para trabajar de esa manera, es un trabajo intensivo en términos de equipos y, en cantidad de familias con las que se puede trabajar es mucho menor, entonces era un proceso que requería otro tipo de trabajo del que se venía haciendo. Sin embargo, en términos de impactos, la del ABRE Familia termina siendo una de las reformulaciones más importantes, sin lugar a dudas.”* (Entrevista N°2, 22/03/21)

Este punto resulta fundamental ya que se trata de una reformulación de la política pública producto de un proceso de reflexión realizado a partir de la experiencia y de la evaluación externa e interna del mismo. En consecuencia, esta reformulación que incluyó una primera etapa de llegada de los equipos territoriales a partir de relevamientos, fue desencadenando otras que van potenciando la estrategia de intervención, ya que se recaba una gran cantidad de información del barrio, se actualiza el diagnóstico y se detecta a las familias en situación de extrema vulnerabilidad que requería un acompañamiento particular y más cercano.

En ese sentido, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) subraya particularmente la potencialidad y el impacto que genera trabajar la información de manera compartida entre las diferentes áreas y equipos que conforman el Plan, como para la toma de decisiones y en los procesos de reformulación de las políticas que pretenden integralidad:

*“Nosotros como Secretaría Técnica, como coordinación del Gabinete Social, asumimos un desafío terrible porque nuestro rol siempre fue ser quienes teníamos toda la información de todas las acciones, pero que más que nada tenía que ver con lo territorial, con las obras, pero con esta reformulación empezamos a manejar todo un conjunto de información a nivel familiar, a nivel nominal de personas, que era una gran cantidad de información muy interesante, pero que tenía que servir (como venía siendo) para la toma de decisiones. Por un lado, fue un proceso que logró mucha más apropiación de los equipos territoriales, donde el trabajo en territorio con el otro arrancaba con el relevamiento inicial pero que después implicaba una continuidad de acciones de la mano con un fuerte acompañamiento de información. Se presentaban los informes y se generaban conclusiones -que se pueden intuir de antemano- pero que en este caso eran puntuales con información y datos concretos relevados de los barrios (ej. cuál era la cantidad exacta de jóvenes que no estaban estudiando ni trabajando, qué pasaba con los jóvenes particularmente, qué pasaba con las mujeres, información precisa sobre las necesidades de mejoramiento específicas de las viviendas, etc) que dio lugar a nuevas acciones y a una priorización de lo que en ese momento fue una reformulación posterior con respecto los jóvenes y el trabajo, como del mejoramiento de hábitat, avanzando en dos derechos que a veces son los más difíciles en este tipo de políticas integrales, que tienen que ver con el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda.”*

Tanto la familia como las organizaciones comunitarias de cada barrio, pasan a considerarse un ámbito privilegiado para favorecer el acceso a derechos fundamentales a través de estrategias interrelacionadas entre sí. A partir del trabajo con éstas, se llevaron adelante acciones de orientación y acompañamiento con el fin de acercar a las personas a programas, prestaciones y recursos institucionales que mejoran su calidad de vida y permiten el acceso a derechos vinculados a la identidad, educación, salud, trabajo, seguridad, cultura y recreación.

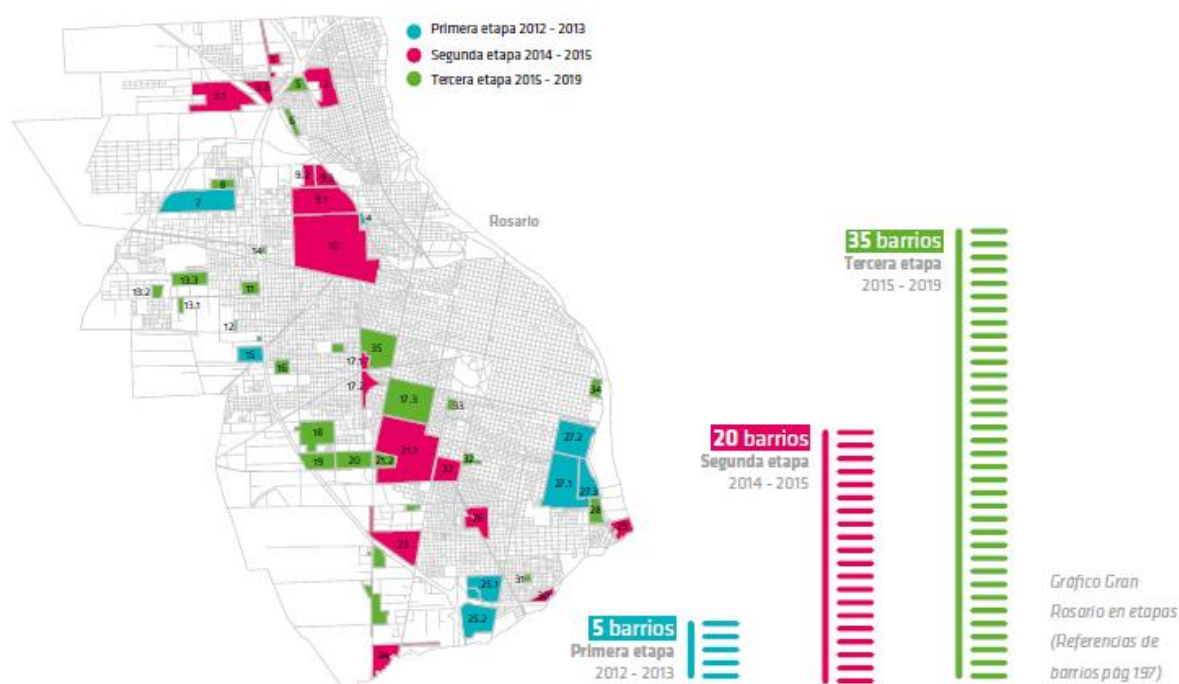
#### **4.2.6 - Rosario: Jerarquización política del Plan ABRE en la Municipalidad (2016-2019)**

En esta etapa la Municipalidad de Rosario llevó adelante una serie de reformas institucionales que le otorgaron al Plan ABRE mayor jerarquía y que permitieron, progresivamente, escalar la intervención a 35 barrios.

Se estableció una coordinación general dependiente de la Secretaría de Gobierno con un equipo técnico de apoyo (con fuerte injerencia en lo social y en planeamiento urbano) que permitió crear una agenda conjunta de trabajo entre la

Municipalidad y el Gobierno Provincial (Gabinete Social, 2019). Estas transformaciones resultan fundamentales y se dan a partir de la reformulación de la política en pos de poder integrar los nuevos objetivos y el cambio de escala del Plan en la ciudad.

En este segundo periodo se afianzan los espacios de coordinación a nivel de la formulación entre gobierno municipal y provincial. Si bien, en el anterior período, se destacaban las reuniones en el marco del Gabinete Social Provincial como espacios de formulación clave porque estaban sentados todos lxs ministrxs y todos lxs secretarixs del municipio (se decidían los marcos de planificación y acción) y era un ámbito clave en la toma de decisión, en esta etapa se genera un espacio de gestión que es permanente entre ambos niveles.



#### Barrios Rosario

1 Polledo	13.2 Los Unidos	25.1 Las Flores Este - La Granada - 17 de agosto
2 La Cerámica	13.3 Gráfico	25.2 Las Flores Sur
3.1 Nuevo Alberdi Oeste	14 Fanta	26 Fiammarlón
3.2 Nuevo Alberdi Este	15 Santa Lucía, La Palmera y El Eucaillptal	27.1 Tablada - Cordon Ayacucho
4 Industrial	16 Franchetti	27.2 Tablada - General San Martín
5 Rucchi	17.1 Villa Pororó	27.3 Tablada - Villa Manuelita
6 Casiano Casas	17.2 Villa Banana	28 Echeverría (Grandoll y Gutierrez)
7 Stella Maris, La Bombacha y Emaus	17.3 San Francisquito	29 Mangrullo
8 7 de Septiembre	18 Hipotecario, Bolatti, Fonavi y La Lagunita	30 Molino Blanco
9.1 Empalme	19 Roullón (Barrio Toba)	31 Sindicato de la carne
9.2 Empalme - Sorrento y Cullen	20 Avellaneda Oeste	32 Villa Moreno
9.3 Empalme - Los Pumitas	21 Alvear - Acindar	33 Latinoamérica
10 Ludueña	21.2 Alvear - Acindar (Avellaneda al 4200)	34 República de la Sexta
11 Supercemento	22 Barrio Itatí	35 Bella Vista
12 El Eucaillptal ( Los Euca - Chaparro)	23 Piata - Hume - La Carlínosa	
13.1 Antena	24 Tío Rolo - Puente Gallego	

Referencias de  
 barrios Gráfico Gran  
 Rosario en etapas

Fuente: Extraído de Gabinete Social (2019)

En el marco de pensar la gestión local del hábitat tomando la experiencia del Plan ABRE, resulta oportuno resaltar lo que expresa la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) acerca del vínculo entre el ámbito local y provincial para estas políticas:

*“Los municipios, desde el principio tuvieron un rol que no fue solo en la implementación, porque ellos fueron los que eligieron los territorios en donde se iban a llevar a cabo las intervenciones en conjunto con la provincia, con los datos e informaciones que se compartían, pero había un fuerte rol de definición municipal en los territorios. Al principio, hay una fuerte iniciativa provincial en la formulación pero que después, con las reformulaciones, se decide dar más protagonismo a los municipios como parte de los aprendizajes.”*

En 2016, el lanzamiento del eje ABRE Familia consolida los logros alcanzados (estando consolidado un proceso de coordinación intersectorial fuerte a nivel de gobierno provincial) al permitir articular a los equipos territoriales de la Provincia y de la Municipalidad bajo objetivos de trabajo en común, de intersectorialidad entre ambos niveles. Este tercer eje de intervención se suma a los ejes implementados a partir de la segunda etapa del Plan, Infraestructura y hábitat y Convivencia y participación.

Imagen 2: relevamiento ABRE Familia en barrio Las Flores Rosario)



Fuente: <https://www.elciudadanoweb.com/el-plan-abre-desembarco-en-el-barrio-las-flores/>

### **4.3 – ANÁLISIS**

A nivel general, se reconoce al Plan ABRE como una política social que propone abordar el territorio de una manera integral, articulada y anclada en el mismo, para afrontar la complejidad de la cuestión social urbana y responder a las situaciones de vulnerabilidad social que atraviesan a la ciudadanía y condicionan en múltiples aspectos su bienestar. En tal sentido, se diseñó y formuló siguiendo esta concepción de política social que comprende a los barrios, a las comunidades y sus familias, como a lxs sujetos atravesados por contextos de alta complejidad y fuertes desigualdades que caracterizan a la cuestión social urbana.

Se entiende a la política social como un campo específico, en el espectro más amplio de las políticas públicas, que se caracteriza por tener como objeto problemas de alta complejidad que exigen abordajes integrales (Gabinete Social, 2019). Siguiendo los puntos analizados en las diferentes etapas de formulación, el Plan ABRE —tanto por las problemáticas que aborda como por la apropiación por parte de todas las áreas que lo integran— permite entender que la política social no se limita a los clásicos “sectores sociales” (salud, educación, vivienda, asistencia) que, si bien son fundamentales, necesitan complementarse con las políticas urbanas (infraestructura, hábitat, espacios públicos), laborales (considerando al trabajo como la mayor fuente de autonomía personal y organización colectiva), y culturales (la imaginación, la creación, el afecto), con perspectiva de género y respeto por la diversidad.

#### **4.3.1 - POTENCIALIDADES**

##### **4.3.1.1 - La integralidad como objetivo central**

Para las políticas sociales, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales que aborda son por definición multidimensionales. En este marco, se destaca el hecho de que el Plan ABRE pretende abordar el desafío de la coordinación e integralidad como parte de un proceso de transformación del Estado que hace eje en el territorio como marco de acción. A su vez, se destaca su propuesta de convergencia de distintas intervenciones y la coordinación de los diversos abordajes y actores, considerados una condición necesaria y un medio fundamental para avanzar en la integralidad.

En ese sentido, se reconoce que en su formulación y diseño el Plan ABRE se propone trabajar desde enfoques multidisciplinares y transversales en la búsqueda de reconocer la especificidad de las causas y su interrelación con otras determinantes que

intervienen en la problemática, con el objetivo de alcanzar un mayor impacto combinando medidas a mediano y largo plazo con acciones inmediatas que puedan atender la urgencia.

Siguiendo al Gabinete Social (2019) y en base al análisis realizado, una de las principales innovaciones aportadas por el Plan ABRE en la ciudad de Rosario reside en la concurrencia del gobierno local y provincial para el desarrollo de estrategias de abordaje integral de las problemáticas sociales en los barrios priorizados. Como se mencionaba anteriormente, esta perspectiva integral implicó concebir a los problemas sociales en su complejidad —y no de modo sectorial— propiciando la transversalidad en las iniciativas y la actuación coordinada de los diversos actores involucrados como objetivo. Con respecto a este punto, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) resaltaba:

*“Creo que fue un aprendizaje en una forma de construir una política pública diferente, más integralmente. Pienso que la idea de la integralidad es un acuerdo que todos lo repetimos, hay un acuerdo académico, un acuerdo de gestión en la necesidad de abordajes integrales, pero después cómo eso se hace operativo (donde ahí se vuelve a entrecruzar formulación e implementación para enriquecerse) es el desafío también, y creo que lo ejemplar que tiene el Plan es que pudo mostrar que es posible poner en una prioridad clara pero con escala, donde se evidencia que se puede trabajar con un alto nivel de coordinación intersectorial y con un protagonismo compartido de los distintos ministerios. La intersectorialidad no implica desconocer la necesidad de especialidad y de que haya un liderazgo en alguna parte, pero había liderazgos compartidos y dependía del momento, de la etapa, el trabajo que se estaba haciendo en el barrio, donde el protagonismo podía ser de distintos ministerios”.*

Asimismo, la búsqueda de integralidad también implicó contemplar la singularidad de la estrategia de abordaje a la hora de su formulación. De tal manera, se destaca que las intervenciones propuestas no son iguales en un barrio que en otro. Si bien se dispone de ciertos programas comunes ante situaciones similares, las estrategias se van diferenciando de acuerdo a cada realidad territorial y, en especial, siempre emergen problemáticas sociales priorizadas por la ciudadanía o consideradas de urgente intervención por parte de las instituciones barriales y gubernamentales que encolumnan y dan forma a la estrategia integral desarrollada por todas las áreas.

#### 4.3.1.2 - Abordaje territorial

Dentro de las innovaciones en materia de política social a nivel de los estados subnacionales —y teniendo en cuenta las reflexiones en torno al territorio— se destaca la experiencia Plan ABRE, ya que las intervenciones formuladas consideran al territorio como un espacio crítico, que se co-construye en la intervención con otros actores y que tiene como principal atributo la complejidad.

Así, los territorios dejan de ser problemas u obstáculos que plantea un escenario para ser desafíos que interpelan y le dan sentido a la política. En otras palabras, como plantea Soldano (2019), la territorialidad de la intervención es un espacio construido por la propia política, pero con capacidad para interpellarla, donde los territorios del ABRE proponen nuevos desafíos a sus responsables porque en ellos pueden generarse procesos subjetivos, micro-políticos y sociales que dialogan con la propia intervención y que la obligan a redefinirse. De hecho, el principal atributo y desafío de esta política es que —a diferencia de las políticas universales y focalizadas— procura intervenir sobre la totalidad de la ciudad. Ahí es donde se encuentra la innovación de una política social con pretensión de integralidad.

En el Plan ABRE, este enfoque territorial se desarrolla desde una perspectiva de universalidad selectiva, que incluye indirectamente a todos los habitantes de la ciudad pero que prioriza a los habitantes de los barrios incluidos y el trabajo con niñas, niños y jóvenes, en situación de vulnerabilidad económica, educativa y/o social. Para identificar a los barrios, así como a los grupos priorizados, se utilizan indicadores poblacionales, habitacionales, sanitarios, educativos y económicos.

A su vez, resulta crucial destacar la importancia de la inclusión de los equipos territoriales dentro de la política bajo análisis, teniendo en cuenta el rol que los equipos territoriales adquieren como habilitadores del abordaje integral en intervenciones concretas en el territorio, mediante una modalidad de trabajo de cercanía con las familias y personas que habitan dichos territorios.

Por último, se resalta la construcción de “**naves insignia**”, tanto tangibles como simbólicas, para hacer operativa la integralidad en territorio y poder marcar un camino de intervención a través de un objetivo común que pueda aglutinar obras y acciones para transformar positiva y progresivamente las condiciones de vida de los barrios. La obra física aporta a la integralidad de una estrategia territorial ya que permite incluir el acceso a derechos que pueden redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, habitualmente, no son incluidas como parte fundamental de las políticas

sociales. Así, la definición de “naves insignia” mostró la potencialidad de construir sentidos compartidos y objetivos comunes entre los actores.

#### **4.3.1.3 - Articulación y coordinación institucional**

La toma de decisiones y los procesos de diseño conjunto se evidenciaron como aspectos clave en la coordinación territorial. El proceso de planificación interministerial y las instancias de coordinación estudiadas en el caso demuestran que la posibilidad de tomar decisiones conjuntas y diseñar estrategias de intervención habilita un nivel mayor de coordinación al favorecer la apropiación de los procesos:

*“Creo hubo un aprendizaje o un proceso en el cual se logró -lo que es muy difícil en el campo de la gestión pública- que algo sea un "camiseta compartida", que sea algo que todos apunten y lo tengan como una prioridad común. Esto de poder generar más liderazgos horizontales, generó ese amplio proceso de apropiación y de fidelidad que se considera un gran aprendizaje y algo que genera capacidades instaladas hacia otra forma de gestión, de que es posible apuntar a esa integralidad. En ese sentido, el proceso de planificación conjunta, intersectorial, con información georreferenciada, fue clave en poder generar un proceso de involucramiento de los distintos ministerios de ampliar la batería de acciones, de líneas de intervención, y fue parte de todo este proceso de planificación y formulación del Plan. (Entrevista N°2, 22/03/21)*

Como se menciona a lo largo del capítulo, la existencia previa del Gabinete Social fue una precondition necesaria para que pudiera darse la articulación institucional, considerada como positiva e innovadora. Por otro lado, el Gabinete Social como eje central del Plan ABRE, permitió una visión amplia de las problemáticas a abordar, como también tener en cuenta una gran variedad de insumos para garantizar un abordaje multidimensional. Como plantea Díaz Langou (2019) resulta interesante notar cómo, en la provincia de Santa Fe, el Gabinete Social fue integrado no únicamente por los ministerios tradicionalmente identificados con la cuestión social, sino también incorporando a otros (como Hábitat, Seguridad, Justicia y DDHH, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente), lo que da cuenta de una reflexión profunda sobre la multicausalidad de los problemas sociales que se buscaban enfrentar en territorio.

A partir del Gabinete Social como espacio de articulación fundamentalmente política, se avanzó en la institucionalización de una Mesa Ejecutiva (más técnica y ligada a resolver los desafíos de la implementación) y en la constitución de equipos territoriales multisectoriales que pasan a ser parte del espacio de coordinación.

También se resalta el hecho del objetivo puesto en la continuidad, en la sostenibilidad y en la importancia de los equipos, donde se considera que las mejoras y las transformaciones profundas de esos barrios requieren procesos de medio y largo plazo, entonces se plantea: continuidad no sólo en las nuevas acciones que se iban planificando, (multiplicando los equipos en los territorios que lo requerían), sino también contemplando dentro de la formulación del Plan a las acciones que los Ministerios tenían planificadas pero no se implementaban en los barrios seleccionados del ABRE, fortaleciendo equipos existentes y propiciando la búsqueda de mayor coordinación. Se trata de un aspecto interesante para la formulación de políticas públicas ya que, en la mayoría de los casos, preexisten diferentes programas, proyectos y operatorias que pueden resultar de gran utilidad incorporar, sin generar nuevas estructuras (con lo que eso significa a nivel de recursos, esfuerzos, planificación, equipos) sino a partir de la coordinación tanto de los diferentes niveles gubernamentales como entre las áreas y ministerios de un mismo nivel.

#### **4.3.1.4 - La relación con los municipios**

Teniendo en cuenta lo analizado anteriormente con el Programa Rosario Hábitat, se evidencia al menos dos formas diferentes de coordinación multinivel: un esquema que viene de organismos internacionales y para proyectos financiados por los mismos, donde el municipio presenta un proyecto, ese proyecto se aprueba en el nivel que necesario (nacional, en este caso) y donde la relación queda en ese nivel de acuerdo formal, sin una formulación clara de coordinación intersectorial e intergubernamental, que es luego considerada como una limitación en su implementación. En el caso del Plan ABRE, la mirada cambia totalmente porque se propone un protagonismo compartido como base a los dos niveles (municipal/provincial), generando un cambio en el marco de pensar que no es un proyecto que el municipio simplemente tiene que ejecutar como Unidad Ejecutora, sino que es un proyecto conjunto, en donde ambos niveles deben aportar no solamente recursos sino también equipos, planificación, etc.

Se destaca como clave en este proceso de formulación el trabajo de planificación conjunta con los municipios ya que, si bien el Plan surge a nivel provincial, en todas las ciudades (con la particularidad mencionada que adquiere Rosario) se trabaja en conjunto con los municipios teniendo en cuenta que, para trabajar en los territorios, la pata municipal es indispensable y forma parte de los aprendizajes que se potencian a partir de las reformulaciones. En este marco, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) resaltaba:

*“En este caso, se cuestiona la mirada de que la provincia es el segundo nivel (está el primer nivel que es el municipio, cuando el municipio no puede, la provincia toma el protagonismo) para trabajar codo a codo con el municipio en el territorio, generando un cambio en la visión, un cambio de rol, de dejar de ser solo ese segundo nivel que a cabo solamente tiene una capacidad de financiamiento a meterse de lleno en la formulación, en la coordinación y en la implementación de estas políticas. Me parece que son cambios en las modalidades de gestión en términos de la interjurisdiccionalidad e intersectorialidad, porque muchas veces se resalta desde los gobiernos provinciales que se trabaja con los municipios, pero, ¿de qué forma? ¿basta solamente con financiar un proyecto?”*

Por último, el análisis general sobre la formulación del Plan y la información extraída de la entrevista en profundidad realizada a la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) –como parte del equipo técnico del mismo- da cuenta que los municipios (incluso con las capacidades instaladas en el caso de Rosario), tienen un rol clave en la gestión de este tipo de políticas, pero que evidencian claras limitaciones para poder desarrollar de manera exclusiva niveles de integralidad en la planificación y sostenibilidad a esta escala, por lo que resulta vital el marco de coordinación intergubernamental-multinivel con los gobiernos provinciales y nacionales.

#### **4.3.1.5 - El sistema de monitoreo estratégico**

Desde la conceptualización planteada sobre la formulación y las diferentes fases dentro del ciclo de políticas, como un proceso donde se implican y se entrecruzan constantemente en la realidad, se resalta que el Plan tiene otra cuestión innovadora que es contar con evaluaciones y un sistema de monitoreo estratégico, que a partir de las conclusiones de la evaluación o de la información obtenida en territorio se realizan reformulaciones fundamentales para la profundización del Plan.

La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico de Santa Fe es un ejemplo claro sobre los beneficios que derivan de sistemas de información robustos, siendo el componente más innovador de este sistema el uso que se le da a la información a partir de la Secretaría Técnica del Gabinete Social con los municipios. Al objeto de este trabajo, se destaca la importancia de dicho sistema ya que permitió identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas y los ajustes necesarios para la reformulación en el diseño de la política.

#### **4.3.1.6 - La posibilidad de participación y apropiación**

Finalmente, otro de los elementos de innovación del Plan ABRE se centra en el foco colocado desde un primer momento en construir las intervenciones a partir de un enfoque participativo de lxs vecinxs del barrio y permitir su apropiación. En especial, a partir de la consolidación del Eje Familia, se profundizó el enfoque en este sentido.

El Plan ABRE impulsa espacios de participación que tienen como objetivo articular esfuerzos entre todos los actores que hacen a la cotidianidad del barrio. La participación constituye un elemento central en la estrategia de intervención del Plan ABRE. De hecho, la participación de ciudadanos y actores relevantes es un componente que articula transversalmente los tres ejes en los que se organizan sus intervenciones —Infraestructura y Hábitat, Convivencia y Participación y ABRE Familia—. En ese marco, las mesas de gestión barrial son el ámbito privilegiado para consensuar diagnósticos, prioridades y resultados (Aulicino & Díaz Langou, 2016). Dentro de estos instrumentos participativos se pueden destacar las Mesas y Consejos Barriales y, en algunos casos particulares, los Consorcios Sociales.

#### **4.3.2 - LIMITACIONES**

En un contexto, en el cual el desarrollo geográfico desigual se profundiza, el territorio aparece como un componente central sobre el que se produce y reproduce la pobreza. Esto resulta especialmente cierto si tenemos en cuenta que la explosión del boom inmobiliario en la ciudad de Rosario se produjo acompañado con el crecimiento del cordón de asentamientos localizados en las periferias de la ciudad. En este contexto, Barenboim (2017, p. 420) señala que en Rosario “el mercado residencial estuvo orientado solo para quienes tenían capacidad de pago, obedeciendo a una lógica especulativa. Los bienes inmuebles se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias y un incremento revelador en el precio, dificultando el acceso a la vivienda”.

De esta manera se reafirma la supremacía del mercado inmobiliario como el óptimo asignador de viviendas, y a éstas como mercancías sujetas a las capacidades de pago individuales de las familias, depositando en la pobreza la causa de la informalidad, sin llegar a discutir el mercado del suelo como política estratégica.

En este sentido, si bien las intervenciones del Plan ABRE ponen el foco en estos territorios profundamente desiguales con una lógica notablemente territorial, se hace propicio para este trabajo retomar los interrogantes -los cuales se consideran abiertos-

que proponen Di Virgilio y Serrati sobre la capacidad de las intervenciones estatales para dar respuesta a las complejidades estructurales que presentan estos barrios:

*“¿Logra el Plan constituirse en una respuesta efectiva a las problemáticas estructurales de los barrios sobre los que interviene? ¿Es posible pensar intervenciones sostenibles sin que se incorpore un componente de provisión de soluciones habitacionales robusto?”*

De la misma manera, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) si bien entiende que el Plan ABRE es una herramienta para generar estas transformaciones, coincide en reconocer que –en alguna medida- no deja de ser compensatorio ya que actúa en una situación de desigualdad que ya existe, abriendo el debate hacia la importancia y la necesidad de una planificación concurrente en este tipo de políticas que son necesarias para transformar las desigualdades de los barrios con otro tipo de planificaciones más a nivel urbano, metropolitano, distintos tipos de planificaciones que requieren pensar con anticipación estos problemas.

Las heterogeneidades de cada territorio y las desigualdades que los atraviesan, así como las limitaciones propias de una política que no llega (o no busca) abordar todas las causas estructurales de la segregación socioeconómica residencial, exigen continuar el trabajo hacia la integralidad de intervenciones, aumentando los esfuerzos de forma sostenida para reforzar los recursos dirigidos a estos territorios y enfrentar las desigualdades en sus múltiples dimensiones.

## **CAPÍTULO V: APRENDIZAJES Y DESAFIOS**

Finalmente, con el objetivo de realizar una contribución a la formulación y diseño de políticas públicas sociohabitacionales, el siguiente apartado recoge de manera crítica los aprendizajes y desafíos de los capítulos precedentes.

En consecuencia, a partir de una mirada cualitativa y transversal de las políticas seleccionadas, se presenta el siguiente cuadro que expone los principales puntos analizados y desde los cuales parten las reflexiones resultantes. Así también, para dichas reflexiones, se contemplan los aportes provistos por lxs informantes claves durante las entrevistas.

	Programa Rosario Hábitat	Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013)	Plan ABRE Primera Etapa (2014-2015)	Plan ABRE Segunda Etapa (2015-2019)
<b>Formulación General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ámbito Local</li> <li>-Amplia/Flexible</li> <li>-Mesa de trabajo entre las distintas Secretarías de la Municipalidad y el SPV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno Prov. /Gabinete Social Prov./ Municipios</li> <li>-Mayor Protagonismo del Gobierno Provincial</li> <li>- Diagnóstico y selección de barrios</li> <li>- Programación flexible con acciones específicas para cada territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno Prov. /Gabinete Social Prov./ Municipios.</li> <li>-Protagonismo más compartido con Municipios</li> <li>- Mayor integralidad e intersectorialidad.</li> <li>-Formulación: en conjunto con todas las áreas, ministerios y equipos con mapas georreferenciados de los barrios</li> <li>-Nueva estrategia comunicacional: Plan ABRE</li> <li>-Incorporación de equipos territoriales como otra instancia de coordinación</li> <li>-Ampliación de acciones, escala, presupuesto, planificación y coordinación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno Prov. /Gabinete Social Prov./ Municipios</li> <li>-Protagonismo consolidado con Municipios</li> <li>-Reformulación a partir de evaluación externa e interna del mismo</li> <li>-Búsqueda de mayor flexibilización y adaptación de la política a las particularidades de cada territorio y sus habitantes. Mayor complejidad del contexto.</li> <li>-Incorporación: nuevas acciones centradas específicamente en cada familia (Eje ABRE Familia).</li> <li>-Municipios: profundización de trabajo y coordinación con mapas georreferenciados y diagnósticos de trabajo territorial (más precisión). Jerarquización del Plan ABRE en Rosario</li> </ul>
<b>Situación Problematizada</b>	-Pobreza urbana caracterizada por la exclusión social, física y territorial (contexto de profunda crisis socioeconómica e institucional)	-Diagnóstico por barrio: problemáticas particulares y diversas, tanto cuestiones de infraestructura urbana y medio ambiente, como aspectos problemáticos a nivel social.	-Barrios destacados principalmente por el aumento exponencial de la violencia interpersonal. Se relaciona con el retraimiento de la participación ciudadana, escasez de espacios públicos, problemas de infraestructura y acceso a los servicios públicos.	- Se suman: situaciones críticas centradas en las familias por falta de acceso a prestaciones y derechos estatales como de lazos institucionales muy débiles. Agudización de los hechos de violencia, destacándose el aumento de bandas delictivas, la ocupación irregular del espacio público y la dificultad de control.
<b>Financiamiento</b>	-Organismo Internacional:  Contrato firmado entre la Nación Argentina y el BID. Por	- Gobierno de la Provincia de Santa Fe	- Gobierno de la Provincia de Santa Fe	- Gobierno de la Provincia de Santa Fe

	cuestiones legales, el préstamo estuvo dirigido al Gobierno Nacional como prestatario y a la Municipalidad de Rosario como ejecutor. (Dependencia de aprobación nacional)			
<b>Objetivos</b>	<p><u>General:</u> Encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario</p> <p>a) mejorar del hábitat; b) fortalecimiento de la participación en el proceso; c) ampliar y fortalecer la cobertura de servicios sociales y la generación de ingresos; d) acceso a soluciones habitacionales en casos de relocalización e) mejorar la capacidad de gestión del SPV y otros organismos participantes.</p>	<p><u>General:</u> Superar las intervenciones fragmentadas, incrementar la coordinación entre las instituciones, generar espacios de convivencia y apropiación del espacio público, fortalecer las redes sociales e institucionales.</p> <p>a) Mejorar la calidad del hábitat b) Fortalecer instituciones existentes en el territorio c) Priorizar las coordinaciones intersectoriales e interinstitucionales d) Generar y Complementar recursos para propuestas hacia jóvenes y adolescentes. Promover su inclusión social, cultural y laboral. g) Diseñar intervenciones de seguridad pública</p>	<p><u>General:</u> Mejorar la convivencia en la ciudad a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, profundizando acciones para mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad.</p> <p>a) Obras de infraestructura estratégicas vinculadas al hábitat, equipamiento barrial, saneamiento, acceso a servicios. b) Fortalecer las redes sociales del barrio como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana; c) Dispositivos interministeriales de abordaje para los niños, adolescentes y jóvenes d) Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana</p>	<p><u>General:</u> El objetivo es de continuar diseñando políticas flexibles que se adaptaran a las particularidades de cada territorio y en cada ciudadanx.</p> <p>La inclusión del ABRE Familia busca potenciar y extender la implementación de la oferta programática del ABRE y del Estado en general a partir de la cercanía a las familias, de acuerdo a las problemáticas de cada barrio desde la proximidad y participación ciudadana.</p>
<b>Componentes - Ejes - Líneas de intervención</b>	<p>1) Urbanización integrada 2) Acciones integradas de atención para niños, adolescentes y familias.</p>	<p>1) Hábitat y calidad de vida 2) Convivencia, redes sociales e institucionales 3) Seguridad Pública</p>	<p>1) Eje Infraestructura y Hábitat: 2) Eje Convivencia y Participación:  - Inclusión socioeducativa</p>	<p>1) Eje Infraestructura y Hábitat 2) Eje Convivencia y Participación 3) Eje ABRE Familia (se agrega este último Eje en la reformulación)</p>

	<p>3) Generación de trabajos e ingresos</p> <p>4) Fortalecimiento Institucional</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión socio laboral</li> <li>- Convivencia barrial</li> <li>- Seguridad ciudadana</li> <li>- Promoción de derechos</li> <li>- Participación social</li> </ul>	<p>Centrado en las familias con mayores niveles de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada.</p>
<p><b>Actores intervinientes</b></p>	<p>Actores municipales involucrados:</p> <p>1) Servicios Público de la Vivienda (SPV), que forma parte de todas las fases.</p> <p>2) Secretaría de Promoción Social (SPS)</p> <p>3) Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC)</p> <p>4) Secretaría de Hacienda Municipal (SHEM)</p> <p>5) Unidad Coordinadora del Programa,</p> <p>6) Unidad Ejecutora del Programa (UE), compuesta de técnicos del SPV y la SPS, entre otros.</p> <p>7) Municipalidad de Rosario</p>	<p>1) Gobierno de la Provincia de Santa Fe</p> <p>2) Ministerios del Gabinete Social Provincial</p> <p>3) Municipalidades (Santa Fe y Rosario)</p> <p>4) Secretaría de Estado del Hábitat. Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (ASSA y EPE), responsables de la intervención física de hábitat.</p> <p>5) Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Municipalidades, responsables de la línea de Convivencia, Redes sociales e Instituciones</p>	<p>1) Gobierno de la Provincia de Santa Fe</p> <p>2) Ministerios del Gabinete Social Provincial</p> <p>3) Municipalidades (Santa Fe, Rosario, Santo Tomé, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria)</p> <p>4) Órganos coordinadores</p> <p>Eje Infraestructura y Hábitat:</p> <p>Ministerio de Infraestructura y Transporte, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Innovación y Cultura, Secretaría de Estado de la Energía, Secretaría de Estado del Hábitat.</p> <p>Eje Convivencia y Participación:</p> <p>Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado Ministerio de Trabajo, Agencia de Prevención de consumos problemáticos (APRECOD), Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Medio Ambiente</p> <p>Coordinación de los Distritos Municipales</p>	<p>Ídem anterior: Plan ABRE Primera Etapa (2014-2015).</p> <p>Incorporación: Ministerio Público de la Acusación (MPA) dispositivo multiagencial con Provincia y Municipios.</p>

			(en Rosario) y Referentes del Plan ABRE (en Santa Fe).	
<b>Niveles de Coordinación</b>	<p><b>MEDIO/BAJO</b> <b>Nivel Interno: Medio</b></p> <p><u>Positivo:</u> -Buena coordinación entre los equipos SPV y Municipalidad y con el BID</p> <p><u>Negativo:</u> <b>Intergubernamental: Bajo</b> (dificultades y obstáculos con el gobierno Nacional y principalmente con el Provincial al no estar jerarquizada). Aplica a los entes y servicios tanto públicos como privados.</p> <p>-Escasa coordinación con organizaciones sociales territoriales</p>	<p><b>MEDIO</b> <b>Nivel Interno: Medio</b></p> <p><u>Positivo:</u> -Se empieza construir una modalidad de trabajo que propone coordinación y articulación entre las diversas áreas y actores territoriales. Se potencia la coordinación interna dentro del Gabinete Social, el Gabinete de Ministros y en la Mesa Ejecutiva.</p> <p><u>Negativo:</u> la formulación no establece responsabilidades claras entre equipos como tampoco la inclusión efectiva de algunas áreas dentro de los procesos de decisión y planificación.</p> <p>-Baja a nivel intergubernamental (dificultades de apropiación de los Municipios)</p>	<p><b>MEDIO/ALTO</b> <b>Nivel Interno: Medio/Alto</b></p> <p><u>Positivo:</u> -Se afianza la planificación intersectorial desde un principio y una definición más concreta de las intervenciones de cada ministerio, con roles y responsabilidades más definidos.</p> <p>-Consolidación de los espacios de coordinación existentes, principalmente a nivel provincial.</p> <p>-Inclusión de los Equipos Territoriales dentro la coordinación y toma de decisiones (más transversalidad).</p> <p><u>Negativo:</u> a nivel intergubernamental no se logra consolidar la misma coordinación entre equipos provinciales y municipales como estrategia compartida (persiste la formulación diferenciada).</p> <p>-Escasa coordinación con organizaciones sociales territoriales</p>	<p><b>ALTO</b> <b>Nivel Interno: Alto</b></p> <p><u>Positivo:</u> Se consolida el grado de coordinación horizontal (interministerial provincial) y vertical (entre niveles de gobierno) a partir de estrategia trabajada más conjuntamente. <u>Rosario:</u> se crea una coordinación general dependiente de la Secretaría de Gobierno que permite una agenda directa de trabajo entre la Municipalidad y el Gobierno Provincial.</p> <p>-Se fortalece la coordinación más transversalmente: se crean las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE como polea de transmisión técnico-política en mitad de la estructura que refuerza la dinámica territorial y retroalimenta los mecanismos de coordinación.</p> <p>-Nuevo nivel de coordinación en territorio para atender convivencia y seguridad: dispositivo multiagencial que articula la Provincia, los gobiernos locales y el Ministerio Público de Acusación.</p> <p><u>Negativo:</u> Escasa coordinación con organizaciones sociales territoriales</p>
<b>Tipo de abordaje</b>	-Estrategia territorial como unidad de focalización	-Estrategia territorial como unidad de focalización	-Estrategia territorial como unidad de focalización e intervención.	-Incorporación del Abordaje Familiar

	Abordaje centrado en los asentamientos complementando intervenciones físicas más integralmente con otras dimensiones.	Abordaje grupal comunitario con intervenciones integrales en barrios seleccionados de los grandes centros urbanos.	-Enfoque de Derechos  Al abordaje grupal comunitario anterior, se suma:  -Abordaje desde la escala micro barrial, coordinado intersectorialmente y a nivel intergubernamental (provincia -municipio) -Mayor anclaje territorial dentro del protagonismo en la formulación. - Mayor integralidad y transversalidad - Perspectiva de impacto en la ciudad.	Se complementan las estrategias y abordajes anteriores con una mirada centrada en la familia – Eje ABRE Familia. Tanto la familia como las organizaciones comunitarias de cada barrio, se consideran un ámbito privilegiado para favorecer el acceso a programas, prestaciones y recursos institucionales como derechos fundamentales.
<b>Escala (Barrios)</b>	8 (ocho) asentamientos de Rosario: Las Flores, Lagunita, Empalme, Molino Blanco, Renacer, Villa Corrientes, La Cerámica y Villa Itatí.	10 (diez) barrios: cinco en la ciudad de Santa Fe y cinco en la ciudad de Rosario.	Se concentran en 33 (treinta y tres) barrios de tres grandes ciudades: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Del total, 20 (veinte) corresponden a la ciudad de Rosario.	Se despliegan en 68 (sesenta y ocho) barrios de todos los municipios que forman parte del Plan. Del total, 35 (treinta y cinco) corresponden a la ciudad de Rosario.
<b>Potencialidades e Innovaciones</b>	Con respecto a programas y políticas anteriores:  -Primera experiencia de unidad ejecutora municipal en relación directa con el BID en nuestro país. - Ejecutado por una institución autárquica (SPV): flexibilidad organizacional en búsqueda de mayor integralidad y eficiencia.  - <u>Cambio de concepción:</u> Formulación y tratamiento integral (Hábitat) de los asentamientos las políticas a	- Estrategia de coordinación entre distintos ministerios, áreas y equipos territoriales del Estado provincial y la Municipalidad de Rosario (instala mejores capacidades para avanzar)  -Abordaje territorial: territorio como medio de acceso para la implementación de políticas sociales en la Provincia.  - “Naves Insignia”: eje articulador en el territorio entre equipos y acciones particulares de cada Ministerio.	-Proceso de planificación interministerial e intergubernamental (Gabinete Social y gobiernos locales) con información de cada ministerio e indicadores georreferenciados.  -Estrategia de comunicación e identidad.  - Consolidación de las diversas instancias de coordinación, planificación y decisión (incorporación de equipos territoriales)  - Abordaje novedoso que se centra en el territorio, no sólo como unidad de focalización sino como marco de intervención – micro barrial (planificar	-Abordaje centrado en las familias con mayor nivel de precisión en las acciones posteriores (principalmente en mejoramiento de hábitat y en programas de integración socioproductivos como las empresas sociales).  -Nuevos niveles de coordinación: se crean las Subsecretarías de Coordinación del Plan ABRE (mitad de la estructura para mayor seguimiento en el territorio y diálogo con referentes territoriales, actores barriales y políticos)  En territorio: dispositivo multiagencial con el Ministerio Público de Acusación.

	<p>través del mejoramiento del hábitat integradas al conjunto de las políticas sociales y perspectiva de género con un modelo de gestión participativo.</p> <p>- Ampliación de la escala de intervención</p>	<p>- Cambia la escala de la intervención e incluye obras estratégicas de relevancia</p>	<p>en forma integral y equipos con fuerte presencia en territorio).</p> <p>- Monitoreo y evaluación: sistema de monitoreo estratégico (fundamental para las reformulaciones).</p> <p>- Se avanza en integralidad: participación a través de las Mesas de Gestión Barrial.</p> <p>-Ampliación a gran escala.</p>	
<b>Limitaciones</b>	<p>-Contexto de inserción y continuidad (grave crisis socioeconómica e institucional)</p> <p>-Nudo crítico de gestión en la dinámica organizacional y la coordinación (intersectorial e intergubernamental).</p> <p>-Dificultades en torno al financiamiento BID-Municipio (trabas en relación al Gobierno Nacional).</p> <p>-Grandes dificultades en la formulación y coordinación en lo que respecta al servicio de atributos urbano (privatizados como entes públicos).</p>	<p>-Dificultad en la coordinación al no haber responsabilidades bien delimitadas.</p> <p>-Dificultad en la comunicación pública del trabajo y resultados.</p> <p>-Equipos territoriales reducidos para la ampliación de escala</p> <p>- Obras de infraestructura: dificultades administrativas por falta de circuitos administrativos y al escaso personal de inspección para las obras desarrolladas.</p> <p>-Las capacidades de formulación mayores que las de implementación.</p>	<p>-Perfiles de los equipos y apropiación como estrategia compartida y no desde arriba.</p> <p>-No se incluyen coordinaciones sectoriales dentro de la formulación.</p> <p>-Se consolida la articulación y coordinación a nivel provincial, no así en conjunto con los municipios.</p> <p>-Se amplían las escalas, pero no lo hacen proporcionalmente las estructuras a nivel de recursos humanos y red de instituciones.</p>	<p>-Dificultad en profundizar los mecanismos de participación y apropiación desde la sociedad civil.</p> <p>-Diálogo y construcción de consensos con organizaciones sociales y políticas.</p> <p>-Estrategia comunicacional: la marca/identidad de gobierno termina generando una separación con otros espacios, organizaciones sociales y la sociedad civil para su sostenibilidad.</p> <p>-Profundizar intervenciones y procesos de integración de los barrios a la ciudad, más allá de las acciones focalizadas (evidente grandes centros urbanos como Rosario).</p>

## 5.1 – REFLEXIONES

En el marco de la complejidad creciente de la problemática social en los grandes núcleos urbanos y, por ende, de las soluciones que pueden formularse, se parte una concepción general que sostiene que no resulta de utilidad hablar exclusivamente de éxito o fracaso de las políticas públicas, sino más bien de los niveles de avances y capacidades instaladas a partir de las mismas, en particular si se toma en cuenta a la integralidad como un factor determinante. De esta forma, el análisis de dichos avances como de las limitaciones encontradas permitirán plasmar algunos aprendizajes y desafíos para nuevas experiencias.

A nivel general, siguiendo lo trabajado en los capítulos, se puede afirmar que ambas políticas resultan innovadoras y simbolizan un cambio sustancial en relación a las políticas precedentes, ya sea que se tome como referencia la formulación general, la escala, los objetivos, componentes, la modalidad de trabajo, etc.

En el caso del Programa de Rosario Hábitat, se produce una ruptura más directa con las políticas municipales precedentes a partir de impulsar la política desde la noción de hábitat, trascendiendo al componente físico e incorporando otras dimensiones (donde se destaca la inclusión de políticas de protección e inclusión social como de la perspectiva de género) y un modelo de gestión participativo, lo que permite avances de integralidad al momento de la formulación. La forma de financiamiento -directa con un organismo internacional- y el hecho de estar ejecutada por una institución autárquica como el Servicio Público de la Vivienda, termina por marcar esta diferencia con otras experiencias y le permite flexibilizar su estructura organizacional, como de y la modalidad de trabajo. Asimismo, la ampliación de escala resulta un cambio evidente. No obstante, es importante mencionar que el Municipio de Rosario contaba con ciertas capacidades instaladas (mencionadas en el capítulo tres) que facilitaron estos avances ocurran en el marco de una gestión local.

El Plan ABRE parte de esta transformación, reconoce esta experiencia como un primer ejemplo de políticas sociales más integrales de hábitat, por lo que su importancia radica en la profundización de las transformaciones realizadas y en la búsqueda de mayores niveles integralidad a medida que se va reformulando en diferentes etapas. Si bien -metodológicamente- para analizar la formulación se hace necesario separar cada una de las etapas, tomando al Plan de manera conjunta, se pueden destacar los siguientes avances: desde la contundente amplitud de escalas (Provincia de Santa Fe: de 10 barrios a un total de 68 y Rosario: de 5 a un total de 35 barrios seleccionados); la profundización en los niveles de coordinación institucionales tanto horizontal

(interministerial provincial) como verticalmente (entre niveles de gobierno) a la par de integrar a las estructuras intermedias y territoriales dentro de dichos mecanismos; la planificación conjunta a partir de un sistema estratégico de monitoreo y evaluación consolidado; su abordaje territorial-familiar y la multidimensionalidad de acciones, entre otros.

Partiendo de dichos avances y las limitaciones encontradas al analizar cada política, detalladas en los capítulos anteriores como en el cuadro precedente, es posible establecer algunos elementos que resultaron centrales en tanto aprendizajes de estas formulaciones como de los desafíos que quedan abiertos para las que puedan venir.

## **5.2 – APRENDIZAJES**

### **5.2.1 - Estructura conceptual de abordaje del problema desde el hábitat**

La adopción de una determinada noción o concepto implica necesariamente una toma de posición ideológica, la cual condiciona no sólo los enfoques teóricos adoptados sino las acciones y resultados que inspirados en dichos enfoques puedan alcanzarse. Estos postulados teóricos y empíricos son los que se plasman a través de objetivos generales, objetivos específicos y metas a la hora de definir un programa o proyecto. Partiendo desde la complejidad de las problemáticas que se abordan, conceptualizar las políticas desde la noción de hábitat, donde la dimensión física (vivienda) es un componente importante, pero se da en articulación al espacio urbano y/o territorio circundante, permite incluir dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas de los habitantes, avanzando hacia mayores niveles de integralidad en las acciones como en los resultados.

Este cambio es evidente en ambas políticas, y se profundiza particularmente en el caso del Plan ABRE. A su vez, esto se ve materializado en la inclusión progresiva y constante de nuevos ministerios, secretarías y equipos que antes no formaban parte del mismo, lo que implica una perspectiva más amplia de lo “social.”

### **5.2.2 - La importancia de la coordinación en todos sus niveles**

Cuando se reconoce que los problemas sociales no son compartimentos aislados, sino que son interdependientes y que sus causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan, la convergencia de distintas intervenciones y la coordinación de los diversos abordajes y actores se torna una condición necesaria y un medio fundamental para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

Sin lugar a dudas, uno de los puntos trascendentales dentro de los aprendizajes alcanzados responde al punto de la coordinación. En ese marco, es preciso destacar que -en el caso del PRH- se analizó positivamente la coordinación al interior del mismo a partir de la potencialidad de encontrarse dentro del mismo ámbito local y al hecho de ejecutarse desde un organismo autárquico como el SPV. Sin embargo, se advirtió como un grave nudo crítico la dificultad de coordinación intergubernamental como interministerial con los niveles superiores, tanto provinciales como nacionales con respecto a diversos puntos.

En ese sentido, el Plan ABRE recoge posteriormente ese enorme desafío y lo prioriza concretamente, profundizando este punto durante cada reformulación, alcanzando grandes que impactan directamente en los niveles de integralidad del Plan. Al respecto, es necesario detenerse en algunos puntos dentro de esta consideración en tanto aprendizajes puntuales.

-Componente político de la coordinación: se ha demostrado la importancia de contar con espacios de coordinación al más alto nivel, tanto desde el ejecutivo provincial y de lxs ministrxs, que generó sinergias de autoridad que incentivaron la coordinación.

-Componente técnico: resultó central la incorporación y consolidación de la Secretaría Técnica dentro del Gabinete Social, como un equipo técnico dedicado de forma exclusiva a la tarea de impulsar la coordinación desde un sesgo horizontal y brindando información para la toma de decisiones y dando seguimiento a las prioridades definidas a nivel político. La coordinación con tendencia horizontal asume un protagonismo central para garantizar el funcionamiento de las propias instancias de coordinación (intersectoriales o intergubernamentales) ya que, en lugar de generar la imposición de arriba hacia abajo, con las resistencias que esta suscita, habilita la construcción de acuerdos, la generación de procesos de apropiación y el establecimiento de objetivos compartidos promoviendo la integración.

-Componente operativo: se ha demostrado que los modelos de gestión integrados requieren un equilibrio que busque caminar progresivamente hacia la consolidación de las instancias establecidas y a la vez poder flexibilizar el diseño institucional de acuerdo a las valoraciones en torno a avances realizados y a los cambios del contexto. En este nivel se considera un aprendizaje favorable a la puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales como otra instancia de coordinación para favorecer la proximidad e impulsar la construcción de sentidos colectivos tanto en su interior como en el propio barrio integrando visiones que

favorezcan el involucramiento de diversos actores y generen mejoras positivas a nivel barrial. Si bien la implementación no es el foco de análisis del trabajo, sí se toma en cuenta este nivel de aprendizaje dentro de una concepción procesual e integrada de la política pública, ya que formó parte de las reformulaciones de la política.

A nivel general, la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) destaca como un aprendizaje y fortaleza a la **búsqueda de incentivos**, ya que los incentivos (de cada actor y compartidos) son fundamentales al considerar como aspecto crítico que la coordinación no siempre es espontánea ni es visualizada como un juego suma-positiva, sino que algunos actores entienden que lo que se gana de un lado se pierde del otro, estableciendo interacciones negativas entre ellos. Para garantizar el involucramiento y participación real de los diversos ministerios, áreas y equipos resultó fundamental la consideración de los incentivos.

Por último, se detectó la relevancia de contar con instancias de coordinación con reglas de juego claras y prioridades compartidas que se sostengan en el tiempo. Esto demuestra que la coordinación no implica sólo trabajar colaborativamente, sino que requiere definir roles, responsabilidades y recursos de cada uno de los actores.

El proceso de planificación interministerial y las instancias de coordinación estudiadas en el caso demuestran que la posibilidad de tomar decisiones conjuntas y diseñar estrategias de intervención habilita un nivel mayor de coordinación al favorecer la apropiación de los procesos.

### **5.2.3 - Entender a las políticas públicas como un proceso técnico y político**

En consonancia con el punto anterior, no se puede restringir la formulación, la planificación e implementación de las políticas al ámbito técnico, sino en combinación con las estructuras y racionalidades políticas, ya que es un hecho que existe el conflicto de intereses, las tensiones tanto externas como internas dentro del estado y sus agencias, como de posturas e ideas diferentes entre los actores intervinientes. Partir desde estas limitaciones, hacerse cargo de esa dificultad y del esfuerzo que se requiere para la coordinación de la diversidad de actores que participan. Las tensiones y conflictos existen por lo cual el desafío es ver cómo generar espacios de planificación conjunta para construir consensos estructurales y avanzar en lo prioritario.

### **5.2.4 - El Rol de los municipios**

Los gobiernos locales resultan agentes centrales de estas políticas. Se resalta que por su condición de cercanía, tiene la posibilidad de conocer con mayor detalle la naturaleza

y alcance de las situaciones a resolver, y cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbanos que afectan su ámbito territorial. Por lo cual, concebirlos más allá del rol de meros implementadores de agendas y políticas diseñadas centralizadamente, y más bien como sujetos generadores y determinantes es otro de los grandes aprendizajes del análisis.

Como se ha desarrollado anteriormente, la formulación del PRH simbolizó un cambio sustancial en la gestión del local hábitat, marcando un cambio de escala en las actuaciones públicas de gobierno e implicando la puesta en marcha de proyectos a través de nuevas formas de gestión.

En cuanto al Plan ABRE, se destaca como clave el trabajo de planificación conjunta con los municipios ya que, si bien el Plan surge a nivel provincial, en todas las ciudades (con la particularidad mencionada que adquiere Rosario) se trabaja en conjunto con los municipios teniendo en cuenta que la pata municipal es indispensable para un abordaje integral. Se evidencia en el hecho que estos aprendizajes se potencian a partir de las reformulaciones de la política en cuestión.

#### **5.2.5 - Mayor impacto de las políticas cuando se articulan a nivel territorial**

En general, coexisten intervenciones fragmentadas, y a veces superpuestas, de diferentes áreas y niveles del Estado que no logran el impacto deseado y muchas veces agudizan los problemas si no se logran enmarcar en una estrategia común. Ante esta compleja realidad social, es fundamental asegurar la articulación de las intervenciones en la escala barrial, por ende, se exige potenciar el esfuerzo para generar capacidades de articulación de las agencias públicas en los territorios. En algunos casos implica crear nuevos mecanismos, pero en muchos otros se requiere fortalecer lo existente.

#### **5.2.6 - Jerarquizar un sistema de monitoreo y evaluación de manera estratégica**

La experiencia del Sistema de Monitoreo Estratégico de Santa Fe es un ejemplo claro sobre los beneficios que derivan de sistemas de información robustos, siendo el componente más innovador de este sistema el uso que se le da a la información a partir de la Secretaría Técnica del Gabinete Social con los municipios. Al objeto de este trabajo, se destaca la importancia de dicho sistema ya que permitió identificar, en base a los objetivos de los programas, los cambios que producen las intervenciones en la vida de las personas y los ajustes necesarios para la reformulación en el diseño de la política. La generación de datos e información clave y bien construida resulta trascendental para la toma de decisiones en la gestión cotidiana. En definitiva, se evidencia que

compartir información es una condición imprescindible para poder coordinar en pos de la integralidad.

### **5.2.7 - La búsqueda sostenibilidad y continuidad**

El Plan ABRE tiene entre sus principales virtudes no sólo los avances hacia la integralidad en cuanto a las dimensiones sobre las cuales aborda, sino también que centra en la continuidad y sostenibilidad del Plan, sus estructuras y equipos. Si bien se da en un contexto de corto tiempo, la continuidad sobre las prioridades acordadas posibilita dar un salto cualitativo en el alcance y calidad de la política pública priorizada, entendiendo que las mejoras y las transformaciones profundas requieren de procesos de mediano y largo plazo.

### **5.2.8 - Mecanismos integradores y objetivos comunes**

Se identificaron ciertos “mecanismos integradores internos” que pueden consistir en intervenciones específicas o instrumentos de gestión, impulsando en alguna medida la coordinación pro-integralidad. En este caso, lo que se conformó como “Nave insignia” permitió la participación en el diseño de diversos actores y apropiación tanto de los efectores estatales como de la comunidad; convertirse en un recurso o herramienta para el equipo territorial y para los demás actores que se desempeñan en este nivel potenciando la capacidad de agencia de las personas; tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma; capacidad de movilización de diversos actores y la posibilidad de dar forma a un objetivo común y generar sentidos y marcos compartidos.

### **5.2.9 - Diversificación de las operaciones de vivienda**

Teniendo en cuenta esta dimensión en particular, el aprendizaje se centra en la importancia conjugar distintas opciones de intervención en torno a la vivienda, ya que si bien es relevante atender al déficit habitacional cuantitativo también lo es a nivel cualitativo, donde los diagnósticos territoriales (como lo visto a partir del Eje ABRE Familia) evidencian que muchos de los problemas y necesidades de quienes lo habitan se centran en el mejoramiento de sus viviendas actuales. Por ende, también resulta importante esta interrelación entre ambas opciones, incluyendo el reconocimiento y apoyo técnico a modalidades vinculadas a la producción social del hábitat existente.

## 5.3 - DESAFIOS

### 5.3.1 - Fortalecer los mecanismos de participación

Por un lado, si bien se remarca a la participación como un punto fuerte y una innovación importante tanto del PRH como del Plan ABRE, se remarca la necesidad de seguir profundizando y repesando esta dimensión, considerada su gran relevancia. Ambxs entrevistadxs resaltan dentro del análisis de cada una de las políticas la necesidad de potenciar la participación ciudadana dentro de dichos procesos, más allá de que se encuentre incluida en la formulación y de los avances logrados al respecto. En consecuencia, sobre el Plan ABRE, el testimonio de la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) da cuentas del mismo:

*“Yo creo que entre los principales desafíos del Plan ABRE se encuentra el tema de fortalecer la participación desde otro lugar. Teniendo en cuenta de que surge principalmente de arriba hacia abajo (la participación se asemeja más a lo que se conoce como “participación como mecanismo de intervención”) y si bien se trabajó desde distintos niveles, yo creo que no se ve esa pata de sociedad civil organizada que podría ser clave posteriormente en términos de sostenibilidad de las acciones. Repensar mecanismos de participación, ampliar más las bases de las organizaciones, ver la cuestión de los referentes barriales, poder generar procesos de apropiación no solo de las organizaciones sino de las mismas personas que habitan en los barrios, fortalecer en cuanto a los perfiles que participan como facilitadores de esos espacios, estar atentos a que no sean espacios cooptados por alguna organización, que haya una pluralidad real de voces, son algunas estrategias interesantes que resultan aprendizajes (y desafíos) para la formulación de este tipo de políticas”.*

Las mesas de gestión barrial, sin lugar a dudas, constituyen una instancia de articulación entre el Estado local, instituciones de base territorial y habitantes de los barrios. El desafío para asegurar el objetivo de la integralidad parece ser la diversidad de la composición de la Mesa, la articulación creciente con organizaciones sociales y la promoción de procesos colectivos de toma de decisión que redunden en mayor legitimidad del Programa y de sus intervenciones.

Por otro lado, atendiendo la complejidad de las problemáticas abordadas (tanto la pobreza estructural como los altos índices de violencia interpersonal), potenciar los mecanismos de participación impacta también de manera concreta en el empoderamiento y la organización territorial, genera más autonomía de la sociedad civil, permitiendo el sostenimiento y apropiación de las intervenciones, de los espacios creados, etc. Integrar las lógicas de manejo exclusivamente estatales con el

fortalecimiento territorial (red de comedores populares, instituciones barriales, organizaciones territoriales, etc) permitirá robustecer las estrategias ante dichas problemáticas.

### **5.3.2 - Coordinación más amplia: organizaciones sociales y políticas**

Resulta imprescindible hacer mención a la influencia que tiene la dimensión política dentro de estos procesos, con racionalidades particulares que exceden meramente a los criterios técnicos, y resultan cruciales en combinación, para todas las etapas del ciclo de políticas públicas a razón de la diversidad de actores que forman parte de las mismas. En ese sentido, la necesidad de generar consensos políticos tanto a nivel institucional-gubernamental como con partidos y organizaciones sociales que tienen inserción territorial, resulta un punto destacado. Con respecto al ABRE se mencionaba lo siguiente:

*“Otro desafío es el dialogo con las organizaciones sociales que demandan participación en estos temas. Pareciera que hubo un proceso paralelo en la provincia: había un conjunto de organizaciones a nivel nacional reclamando por la integración sociourbana (RENABAP – Ley de Barrios Populares) y acá en la provincia, donde había decisión política, donde se buscaba dar respuesta a aquello que las organizaciones pretenden, prácticamente no había coordinación y no se aprovechó. Este tipo de políticas requieren procesos de generación de consensos, que no implica desconocer el conflicto (porque existe), no implica desconocer las diferencias políticas, las formas de pensar distinto, etc. pero que más allá de eso requieren procesos de apropiación, procesos de objetivos comunes y generas estos consensos básicos. En alguna medida, el Plan se convierte al final de la gestión en un espacio de conflicto partidario -incluso intrapartidario- y si tomamos en cuenta todo lo que pasó en la actualidad con la aprobación de la Ley del Plan, no representa fielmente lo que fue el Plan ABRE. (Entrevista N°2, 22/03/21)*

### **5.2.4 - Producción social del hábitat y Economía Popular**

Así también resulta importante incorporar, fortalecer y profundizar los procesos de construcción del hábitat y economía popular como experiencias fundamentales ya que se dan en los territorios, con un nivel de cercanía y conocimiento de las problemáticas concretas que afectan a los mismos y la soluciones que mejor se adaptan a sus necesidades y deseos. Esos recorridos deberían integrarse activamente en la estrategia, ya que los modos en que se articulan estas formas de gestión y participación son indisolubles con una forma integral de concebir el hábitat.

### 5.2.5 - El lugar de los Municipios y la gestión local del hábitat

En el marco de pensar la gestión local del hábitat, tras lo analizado en ambas políticas como en los testimonios recogidos en las entrevistas, la mirada coincide en la imposibilidad de gestionar esta escala intervenciones de manera integral exclusivamente desde el ámbito local. Evidenciando esto sobre el PRH, el informante A mencionaba:

*“Yo creo que se necesitan diferentes capacidades de gestión, capacidades económicas, capacidades políticas, institucionales. Rosario logró tener un antecedente muy fuerte, que incluso al día de hoy las capacidades estatales en sentido amplio que tiene Rosario son muy interesantes (que no muchos municipios en el país pueden llegar a tener). Claramente políticas integrales de hábitat son imposibles tomarlas solamente desde el ámbito municipal, porque están implicados necesariamente muchos actores. Desde lo gubernamental y sus diferentes niveles, considero prácticamente imposible proyectos de hábitat integrales únicamente liderados por municipios.”*

Desde la experiencia del Plan ABRE, resulta oportuno resaltar lo que expresa la Informante B (Entrevista N°2, 22/03/21) acerca del vínculo entre el ámbito local y provincial para estas políticas:

*“Creo que el municipio de Rosario necesitaba este otro empuje para poder encarar una iniciativa de estas características. No hubiera sido posible la escala y los niveles de acción que asumió solo desde el nivel local. Entiendo que hay un papel fundamental de la provincia impulsando el tema (con una gran inversión presupuestaria, vital para los municipios) y un rol de gran importancia del municipio como protagonista directo, de cercanía, con todas sus capacidades y equipos, que permite la permanencia y sostenibilidad de acciones en los territorios. Sostengo que los municipios son fundamentales, son protagonistas, tienen que liderar los procesos, sí, pero siempre en coordinación con los otros niveles de gobierno.”*

Teniendo en cuenta que los municipios (incluso con las capacidades instaladas en el caso de Rosario casi como excepción), tienen un rol clave en la gestión de este tipo de políticas, pero que evidencian claras limitaciones para poder desarrollar de manera exclusiva niveles de integralidad en la planificación y sostenibilidad a esta escala, el desafío principal radica en la construcción de los marcos de coordinación intergubernamental-multinivel con los gobiernos provinciales y nacionales para ello.

### **5.2.6 - Construir mecanismos administrativos que faciliten la gestión de políticas locales**

Tal como se presenta el caso del PRH y pensando las posibilidades de avanzar en lo antes mencionado, se visibilizan constantes dificultades administrativas para los municipios cuando debe coordinarse con las estructuras y mecanismos tanto nacionales como provinciales e incluso con servicios públicos, tanto en requisitos como en formalidades exigidas, que terminan afianzando la idea del aparato estatal fuertemente rigidizado y burocratizado, siendo un obstáculo más que una relación sinérgica.

### **5.2.7 - Actores Privados**

Retomando el desafío anterior, también aparece como una demanda y a la vez desafío, el hecho de trabajar con actores privados. Hoy los actores privados son muy fuertes para estas políticas integrales, no hay forma de trabajar sin incluirlos, incluso pensando que todavía hay algunos servicios que siguen privatizados o por las rigideces propias de los aparatos administrativos públicos, que ralentizan mucho los procesos y hasta tienen miradas muchas veces contraproducentes, a diferencia de algunos actores del sector privado, del cual se tienen muchos reparos de antemano sin reconocer que su funcionamiento y su flexibilidad, en muchos casos, es más integral que la proveniente de la administración pública.

### **5.2.8 – Financiamiento**

En vistas a las complicaciones que tienen los municipios para poder llevar adelante estrategias integrales, donde el financiamiento es una de las principales, se torna evidente abrir la pregunta sobre cómo potenciar otras formas de financiamiento que no sean exclusivamente públicas, ya sea de manera mixta, directamente desde organismos y organizaciones privadas o desde la figura del fideicomiso tal como se habilita en la ley 27.453<sup>23</sup> para la Integración Sociourbana.

### **5.2.9 - Superar los límites de la intervención urbana ex post.**

El objetivo de la integralidad demanda una lógica proactiva en la producción de la ciudad, con capacidad de iniciativa en la generación de mejoras. En este sentido, la consolidación de la política territorial se enfrenta al desafío de construir y reforzar aquellas intervenciones enfocadas en la integración de los territorios a la ciudad, y no

---

<sup>23</sup> Ley N° 27543 “RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LA INTEGRACIÓN SOCIO URBANA”. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm> (Visitada el 11/03/21)

sólo en la acción focalizada sobre los mismos. Los avances logrados obligan a reforzar los esfuerzos en este sentido, promoviendo el desarrollo de políticas e intervenciones sobre el espacio urbano que superen la lógica de las intervenciones ex post y la falta de articulación entre los componentes de la política y sus intervenciones.

#### **5.2.10 - Incorporar la mirada Regional**

Como desafío, que integra a los municipios y actores territoriales para la construcción de políticas integrales desde esta perspectiva, con un abanico de posibilidades más amplios que solamente desde lo local. Teniendo en cuenta las raíces estructurales de las problemáticas trabajadas, y si bien el Plan ABRE es una herramienta transformadora, desde diferentes miradas se reconoce que, en alguna medida, no deja de ser compensatorio ya que actúa en una situación de desigualdad que ya existe, abriendo el debate hacia la importancia y la necesidad de una planificación concurrente de este tipo de políticas -que son necesarias para transformar las desigualdades de los barrios- con otro tipo de planificaciones más a nivel regional y metropolitano, distintos tipos de planificaciones como la política de suelos y una planificación urbana con la correspondiente disponibilidad de instrumentos urbanísticos acordes.

#### **5.2.11 - Continuidad**

Si bien se trata de un desafío inherente a todas las políticas públicas y donde la responsabilidad de los gobiernos resulta fundamental, responde al hecho de fortalecer estos cambios culturales y potenciar políticas integrales precedentes significaría la posibilidad de en políticas de estado, y no sólo en políticas de un gobierno. En ese sentido, ante los cambios de gestión resulta ideal la construcción de consensos, las dificultades constantemente reconocidas el esfuerzo debe centrarse en poder afirmar, al menos, ciertos pactos de compromiso de acción para sostener este tipo de políticas. No obstante, estos compromisos no se agotan en una ley, poder contar con legislaciones favorables puede ser un punto de inicio.

## REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo se propuso indagar sobre la modalidad de gestión local del hábitat en la ciudad de Rosario a través de la descripción y análisis del proceso de formulación del “Programa Rosario Hábitat” y el “Plan ABRE”. A continuación, se compartirán algunas reflexiones finales, que de ninguna manera buscan concluir o clausurar debates, sino más bien señalar los ejes de análisis destacados del trabajo, así como los puntos desde donde podría profundizarse.

En primer lugar, en el **capítulo uno** se presentan los términos, abordajes y conceptos claves que orientaron la lectura y análisis de la temática propuesta destacándose: la importancia de partir desde una definición integral del concepto de hábitat; la concepción de la formulación de políticas públicas como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre múltiples actores dentro de un período histórico determinado; la multicausalidad y multidimensionalidad que adquieren las problemáticas sociales en nuestra región y, por ende, la importancia que adquiere la adopción de enfoques integrales para su tratamiento; la concepción del gobierno local y la sociedad civil no solo como objetos receptores y beneficiarios, sino como sujetos generadores y determinantes dentro de la formulación de políticas de hábitat.

En segundo lugar, en el **capítulo dos** se realiza una revisión histórica de las políticas de vivienda (con especial atención sobre asentamientos informales) desde la cual se pudo determinar cómo la estructura, los momentos históricos, los procesos socioeconómicos –tanto globales como regionales- tienen influencia directa en las políticas públicas habitacionales, resultando determinantes para entender el surgimiento de las políticas seleccionadas. De esta manera, se constata una correspondencia casi lineal entre la definición del problema que se aborda y las respuestas resultantes de la interacción Estado-mercado-sociedad civil -bajo un contexto histórico similar- con el proceso de formulación de las políticas públicas, permitiendo su efectivo agrupamiento mediante la conceptualización de “generaciones de políticas de vivienda” realizada por Fernández Wagner (2010).

Teniendo en cuenta esta estructura, en el **capítulo tres** se realiza el análisis particular del proceso de formulación del Programa Rosario Hábitat. Se parte de una caracterización sociohistórica del municipio, que incluye la situación de los asentamientos informales y las políticas públicas de vivienda que lo preceden, destacando: a Rosario como un gran polo de atracción de migraciones internas; un

consecuente crecimiento sostenido de los asentamientos informales desde 1930 hasta principios del milenio, donde se afianza la imagen de Rosario como la “Ciudad del desempleo” y de la pobreza estructural, con un 15% de la población total viviendo en asentamientos. A nivel general, se afirma que las políticas precedentes coinciden con la caracterización del capítulo dos, es decir, se avanza de políticas “llave en mano”, que luego combinan algunas soluciones “alternativas”, pasando por los programas de mejoramiento barrial y consolidación de asentamientos hasta llegar a un abordaje más cualitativo del tema de la pobreza, la integración física y social, pero sin una escala e impactos significativos. Se destaca especialmente el rol del Servicio Público de Vivienda (SPV) en todos estos procesos.

Analizando particularmente el proceso de formulación del PRH y su modelo de gestión, a través de los objetivos y componentes, actores intervinientes, como de la entrevista realizada, se subraya que: en general, la formulación fue amplia y flexible, siendo la pobreza urbana la situación socialmente problematizada y partiendo de un concepto integral de hábitat; la misma se da a partir de una mesa de trabajo entre las distintas Secretarías de la Municipalidad y el SPV ampliando el marco de coordinación y multisectorialidad de las políticas anteriores; el programa resulta innovador al ser ejecutado por una institución autárquica y ser la primera experiencia en relación directa con un organismo internacional (BID), permitiendo mayor flexibilidad a nivel organizacional. A su vez, simbolizó un cambio sustancial en la gestión del hábitat, a través de la ampliación de escalas en las actuaciones públicas de gobierno e implicando la puesta en marcha de proyectos a través de nuevas formas de gestión basada en un enfoque participativo, multisectorial y flexible que buscó integrar diversas intervenciones tanto físicas como sociales desde el ámbito de gobierno local.

De la misma manera, en el **cuarto capítulo** se describe y analiza el proceso de formulación del Plan ABRE. Si bien, inicialmente su formulación no corresponde estrictamente al gobierno municipal de Rosario, ya que es impulsada desde el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, su selección resulta pertinente teniendo en cuenta la importancia y rol central que adquiere el municipio dentro de todo el proceso de la política y en las respectivas reformulaciones. Dicho surgimiento tiene como principal situación problematizada al incremento exponencial de la violencia interpersonal en los barrios seleccionados, que se suma a situaciones preexistentes como los problemas de infraestructura urbana, escasez de espacios públicos y dificultad en el acceso a los servicios públicos, entre otros.

Aunque metodológicamente resultó de utilidad separar cada una de las etapas para identificar los cambios y reformulaciones relevantes dentro de la política, tomando al Plan de manera conjunta, se remarcan los siguientes elementos principales: un cambio contundente en la amplitud de escalas de intervención que hace a la diferencia de esta política (Provincia de Santa Fe: de 10 barrios iniciales a un total de 68 y en Rosario: de 5 barrios a un total de 35); se considera central la profundización en los niveles de coordinación institucionales tanto horizontal (interministerial provincial) como verticalmente (entre niveles de gobierno) a la par de integrar a las estructuras intermedias y territoriales dentro de dichos mecanismos; el rol primordial que tienen los municipios (en especial Rosario) dentro de la planificación conjunta y la estrategia territorial de cercanía; la consolidación de un sistema estratégico de monitoreo y evaluación que brinda información clave durante todo el proceso de la política; la potencialidad de su abordaje territorial-familiar y la multidimensionalidad de acciones, entre otros. Elementos que dieron cuenta de la relevancia del Plan ABRE en el marco de políticas públicas sociales integrales desde ámbitos sub-nacionales y su relación con las estrategias locales.

Finalmente, el **último capítulo** -a partir de una mirada cualitativa y transversal de las políticas seleccionadas- expone de forma comparada los principales puntos analizados y recoge de manera crítica los aprendizajes y desafíos resultantes, con el objetivo de realizar una contribución a la formulación y diseño de políticas públicas sociohabitacionales.

De tal forma, de dicho análisis se extraen como **aprendizajes**: la potencialidad de estructurar conceptualmente el abordaje del problema desde el hábitat, ampliando no sólo las acciones sino también el modelo de gestión; la vital importancia que tiene la coordinación para este tipo de políticas en todos sus niveles, como el hecho de contar con espacios técnico-políticos dedicados específicamente para garantizarla; el rol central que tienen los municipios como ámbito de proximidad y cercanía para la formulación de políticas integrales y con él, la potencialidad de la articulación a nivel territorial; jerarquizar un sistema de monitoreo y evaluación de manera estratégica, que brinda información clave para la toma de decisiones tanto en la gestión cotidiana como para reformulación de la política; la búsqueda de sostenibilidad y continuidad de las acciones y la creación de mecanismos integradores y objetivos comunes desde el territorio.

En cuanto a los **desafíos abiertos** a partir del análisis de ambas políticas, se remarcan los siguientes: se torna imprescindible seguir fortaleciendo los mecanismos

de participación para generar mayor apropiación por parte de la ciudadanía; propiciar ámbitos de coordinación más amplios que incluyan a las organizaciones sociales y políticas a partir de consensos básicos y objetivos comunes (destacando el aprendizaje de los incentivos); la inclusión de procesos y experiencias territoriales como la producción social del hábitat y la economía popular dentro de la estrategia; desde las limitaciones que tienen los municipios para poder desarrollar políticas integrales: el desafío de fortalecer marcos de coordinación intergubernamental-multinivel con los gobiernos provinciales y nacionales y, a su vez, construir mecanismos administrativos que faciliten la gestión desde este nivel; aparece como una demanda y a la vez desafío, el hecho de incluir actores privados dentro de la estrategia, teniendo en cuenta la fortaleza que puede significar para estas políticas integrales ya sea desde el financiamiento como desde sus capacidades técnicas; incorporar la estrategia y mirada regional dentro de problemáticas comunes así como también construir acuerdos políticos para consolidar políticas de estado, y no sólo políticas de gobierno.

Por todo lo expresado, si bien se considera que las políticas públicas estudiadas no revisten un carácter plenamente integral, se puede inferir que ambas –con sus respectivas limitaciones- abrieron un camino importante hacia la integralidad y han hecho un aporte muy valioso, a partir de demostrar que otras formas de gestión no solo son posibles sino necesarias ante la complejidad de las problemáticas abordadas. Se considera que desde los avances realizados se profundizaron y fortalecieron las capacidades instaladas para continuar en este camino.

No obstante, resulta preciso aclarar que los déficits que hacen a estas problemáticas aún siguen siendo muy importantes. Tanto el fenómeno de la exclusión urbana como el de la segregación socioespacial se han convertido en una manifestación estructural que persiste y se reconvierte en la actualidad, siendo el acceso al hábitat digno una de las mayores deudas pendientes en las ciudades latinoamericanas en general y argentinas en particular. En este marco, avanzar en la generación de políticas públicas con el objetivo puesto en la integralidad, en la coordinación multinivel, desde la proximidad y cercanía del territorio como en la construcción de acuerdos sociales y políticos al respecto, es un imperativo cada vez más urgente e implica un compromiso inalienable para los gobiernos.

Teniendo en cuenta que avanzar requiere también mirar tras nuestros pasos, en este trabajo se ha intentado hacer un humilde aporte en esta dirección, recogiendo críticamente las experiencias más recientes y de mayor relevancia, de modo tal que los aprendizajes y desafíos planteados sirvan como punto de partida para las que vendrán.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C. (2010): “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”; disponible en [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992) “La hechura de las políticas”, Porrúa Grupo Editor, Segunda Edición, México, D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993): La implementación de políticas; México, Porrúa Grupo Editor.

ARQUEROS MEJICA, S, ZAPATA, M.C. y GIL y DE ANSO, M.L (2008). “La política habitacional en Gran Rosario. Repensando el Programa Rosario Hábitat”. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

ASOCIACIÓN CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2017) “Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas”. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS.

BAREMBOIM, C. A. (2017). Valorización de la vivienda y dificultad para su acceso en el mercado formal de Rosario. *Revista de Direito da Cidade*, 9(2), 420-436. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27942>

BASUALDO, J. L. (2006). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades. *Café de las ciudades*.

BIFARELLO, et al. (1999). *Innovación y espacio local*. Rosario: P&G.

BIFARELLO, M. (2005): “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado Municipal transparente y cercano a la gente” en Políticas para la gobernabilidad. Recuperado de: <http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/premios/experiencia-rosario-politicas-para-la-gobernabilidad>.

BRIZUELA, F. (2004) “La configuración de Rosario en clave empresarial. Transformaciones urbanas durante las gestiones socialistas”. (Tesis de Grado) Licenciatura en Ciencia Política. UNR, Rosario, Argentina.

CAMPANA, M. (2012): *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Prohistoria ediciones, Rosario.

CARLEVARINO, E.G. y ROFÉ, J.V. (2010). El Estado argentino y las políticas habitacionales para los sectores populares del AMBA, desde el 2004. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5798/ev.5798.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5798/ev.5798.pdf)

CASTAGNA, A. I., RAPOSO, I. M. y WOELFLIN, M. L. (2010). Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. En La Planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación, XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

CASTAGNA, A. I., RAPOSO, I. M. y WOELFLIN, M. L. (2014). Crecimiento económico y desarrollo urbano. La Problemática de los asentamientos irregulares en Rosario. XIII Seminario de la RII, Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Rosario, Argentina: Consejo Económico y Social Rosario. Recuperado de: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/25-crecimiento-economico.pdf>

CASTAGNA, A. I., RAPOSO, I. M. y WOELFLIN, M. L. (2018). Los asentamientos irregulares en Rosario, Argentina. Conflictos urbanos y vulnerabilidad social. SaberEs, 10(1). <https://doi.org/10.35305/s.v10i1.178>

CATENAZZI, A. y DI VIRGILIO, M. (2005). "La ciudad como objeto de política social". En Andrenacci, L. Problemas de política social e la Argentina contemporánea. Los Polvorines: UNGS Prometeo.

CATENAZZI, A. y FERNANDEZ WAGNER, R. (2006) "Gestión Local del Hábitat", UNGS, Buenos Aires.

CATENAZZI, A. y RESSE, E. (2000): La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas", Buenos Aires, Mimeo.

COBB R. y ELDER C. (2000). "Formación de la agenda". Luis Fernando Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa.

DEL RÍO, J.P. y GONZÁLEZ, P. (2018). "Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia", en Cravino, Cristina (2018): La ciudad renegada. Aproximaciones al estudio de los asentamientos populares en nueve ciudades argentinas. Ediciones UNGS. Universidad Nacional de General Sarmiento.

DI VIRGILIO, M y SERRATI, P. (2019) “Reflexiones en torno a la territorialidad e integralidad de las políticas públicas urbanas. Algunas reflexiones sobre el caso del Plan ABRE en Rosario”. En: Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe. Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S. y GUEVARA, T. (2011). Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Ciudad y Territorio. Madrid, España: Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.

DI VIRGILIO, M. Y RODRÍGUEZ, M. C. (2017). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.), La Argentina en el Siglo XXI (pp. 183-220). Buenos Aires: Siglo XXI.

DÍAZ LANGOU, G. y AULICINO C. (2016) “La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe”. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°159. Buenos Aires: CIPPEC.

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

ENET, SALOMÓN, QUERALT y GARZIA (2005): “Diez factores claves en la factibilidad del desarrollo de programas integrales, participativos, progresivos y flexibles de hábitat desde entidades gubernamentales. Reflexiones sobre el caso del Programa Rosario Hábitat”. Revista Vivienda Popular, N° 16. Pág. 64 a 72. Noviembre. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Montevideo, Uruguay.

FEIJOO, M. (1984). Buscando un techo, Familia y vivienda popular. Buenos Aires: Estudio CEDES.

FERNÁNDEZ WAGNER, R (diciembre 2006) “Interrogantes sobre la Política Habitacional Argentina” Conf. Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento. Córdoba, Argentina.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2008). “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En Cravino (org.) Los mil barrios (in)formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular. Los Polvorines: UNGS.

FERNANDEZ WAGNER, R. (2010) Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas. Brasilia: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada- IPEA.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2014) “Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda” en: Gargantini, D. (comp.) (2014) Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional Asociación Vivienda Económica-AVE. Córdoba, Argentina.

FERRERO, MENDIZÁBAL, GARGANTINI y BERRETTA (2009) Capacitación para la gestión local del hábitat. Módulos de asesoramiento, capacitación y transferencia. Buenos Aires: Espacio Editorial.

GABINETE SOCIAL (2019) “Integralidad, Territorio y Políticas Sociales Urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe”. Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): “Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión” en VENESIA, J- compilador- Políticas públicas y desarrollo local, FLACSO-CEI- (UNR)- IDR, Rosario.

GARGANTINI, D. (2003) “Breve revisión histórica de la política habitacional argentina”. Documento de Trabajo 015-03- Serie Arquitectura EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. (2005) “Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios”. Colección Thesys 7. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. (2013) “Índice de gestión socio-habitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios”. Colección Thesys 7. EDUCC. Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, D. (2017) “Capacidades locales para la gestión integral del hábitat en municipios argentinos”. Revista Administración Pública y Sociedad. IIFAP- Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

GARGANTINI, Daniela y PEDROTTI, Carolina (2018) “Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales” en: Revista

Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 57, 2018. México: El Colegio Mexiquense A.C.

GARZIA, et al. (2004) "Programa Rosario Hábitat; aprendizajes alcanzados." II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/garzia.PDF>.

GHIRARDI, H. (2000): "Descentralización y Participación Ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria". Recuperado de: [http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/descentralizacion\\_y\\_participacion\\_ciudadan.pdf](http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/descentralizacion_y_participacion_ciudadan.pdf).

GRANERO REALINI, BARREDA y BERCOVICH. (mayo de 2019). "La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda". Documento de Trabajo N° 181. Buenos Aires. CIPPEC.

GUEVARA, G. (2000): "Capítulo 6. Rosario en los ochenta y los noventa" en PLA, A.-compilador- Rosario en la historia (de 1930<sup>a</sup> nuestros días). Tomo 2, UNR Editora, Rosario.

HABITAR ARGENTINA. (2017). "Consenso Nacional para un Hábitat Digno". Disponible en: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD\\_web.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/HD_web.pdf)

HARVEY, D. (2012): "Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana". Salamanca. Akal Ediciones.

HERZER, H. (1999) "El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad" en: Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

HERZER, H. y PÍREZ, P. (1999) "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina" en: Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

HUETE GARCÍA, M. A., MERINERO RODRIGUEZ, R., MUÑOZ MORENO, R. (2015), "Los Sistemas Locales de Bienestar. Un análisis desde las políticas de regeneración urbana". Revista de Estudios Políticos (nueva época) ISSN-L: 0048-7694, Núm. 169, Madrid, julio-septiembre (2015), págs. 201-234. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.169.07>

LANFRANCHI, G., GRANERO REALINI, G., y DUARTE, J. I. (enero de 2018). "Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina". Documento de Trabajo N°164. Buenos Aires: CIPPEC.

LINDBLOM, C. E. (1991). "El proceso de elaboración de políticas públicas" (No. 351 L6409p Ej. 1 022627). MAP.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2010): "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias"; disponible en [http://www.igm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.igm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)

MATHIVET, C. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible". HIC (Habitat International Coalition). Chile. Disponible en: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>.

MINUCHIN, L. (2019). De la demanda a la prefiguración. Historia del derecho a la ciudad en América Latina. Territorios, (41), 271-294. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6363>

NARI, P. (2015). "Ciudades des-tramadas: Políticas locales de Cohesión Social Urbana. Un estudio comparado de políticas públicas locales en territorios excluidos y aportes de diseño." (Tesis Doctoral) Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España.

NAVARRO, C; RODRIGUEZ, M. (2009): "Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales", en Tirant lo Blanch, monografías nº 658. Valencia.

NIETO, C. y WEYRAUCH V. (2015) #Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe". Buenos Aires: Politics&Ideas.

ONU-HABITAT y OCDE (2018). Estadística global de Política Urbana Nacional. Naciones Unidas. Programa de asentamientos humanos, Nairobi. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264290747-en>.

ONU-HABITAT. (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

OSZLAK, O. (1991). Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

OSZLAK, O. (1999): "De menor a mejor: el desafío de la „segunda“ reforma del Estado" en Revista Nueva Sociedad, N° 160, Venezuela.

OSZLAK, O. y O`DONELL, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N°1. Caracas, Venezuela. Editado también en Redes (Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N°4, Volumen 2, septiembre de 1995. Buenos Aires, Argentina.

PARSONS, W. (2013). "Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". Flacso. México.

PELLI, V. (1994) "Del campo a la ciudad. La comunidad que surgió de una emergencia" en: Pedro Lorenzo Galligo. La necesidad propone el recurso. Proyecto "Autoconstrucción progresiva y participativa". Santa Fe de Bogotá, Colombia.

PELLI, V. (2000) "Materia: Gestión de la Vivienda II- Formas participativas de la gestión habitacional" en: Módulo 12. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

PIGNATTA, M. A. (2015). "Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012-2015)". Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires, Argentina.

PÍREZ, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En CIUDADES 28, México: RNIU.

REESE, E. y CATENAZZI, A. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano y las asignaturas pendientes. En Voces en el fénix, nro. 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento.

REPETTO, F. (2010): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas"; disponible en [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).

RODRÍGUEZ, M. C. (2007): “Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)”. Revista Trialog, N° 84. Berlín.

RODRIGUEZ, M. C. y otros. (2007). “Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA.

ROGERS, P. J. (2008). “Uso de la teoría de programas para evaluar aspectos complicados y complejos de las intervenciones”. Evaluación, 14 (1), 29–48. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1356389007084674>

ROSENSTEIN, C. (2004) “Gestión local del hábitat y gobiernos locales: el caso Rosario Hábitat”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rosensetein.PDF>

ROSENSTEIN, C. (2008) “El programa Rosario Hábitat y la integración como factor de mejora de la calidad de vida. El caso del asentamiento “La Lagunita”. Estudios del hábitat | (10) | Febrero 2008 | ISSN 0328-929X. | pp. 59-73. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP. Argentina. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/download/3092/3043/>

ROTH DEUBEL, A.N.R (2002). “Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Bogotá. Ediciones Aurora.

SABORIDO, M. (2006): “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda”. Documentos de Proyectos N° 99. Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

SALGADO M., CÁCERES S., BASUINO M., VIZIA C., RODRIGUEZ S., GURRIA L. (2006): “La gestión del hábitat articulada a iniciativas productivas para los sectores de bajos recursos en Rosario (Argentina)”. Revista INVI, Vol. 21 - N° 56. Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile. ISSN 0718-1299. Chile.

SALVIA A., y VAN RAAP V. (2016). Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre. Buenos Aires: EDUCA.

SUBIRATS, J. (2016). El poder de lo próximo. Madrid: Catarata Libros.

SUBIRATS, J. y BLANCO, I. (2011). Claves para el desarrollo de políticas locales de cohesión social en un contexto de cambio y complejidad. En Reflexiones en torno a la implementación de Políticas Públicas Locales que buscan la Cohesión Social. Barcelona: Oficina de Coordinación (OCO) y Orientación Programa URB-AL III.

TERNAVASIO, Marcela (1991): Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina, 1850-1920, Rosario, FLACSO.

YUJNOSVKY, O. (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ZICCARDI, A. (2001). "Las ciudades y la cuestión social". En Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1996): Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario. Actualización 96. Argentina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (2001-2010). Censo nacional de población, hogares y vivienda de Santa Fe. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135)

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2002): Servicio Público de la Vivienda. Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos. Argentina.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO (1998). Municipalidad de Rosario. Recuperado de: [https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per\\_1998.pdf](https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per_1998.pdf). Consultado en junio de 2020.

SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA. (2001). Documento de difusión Programa Rosario Hábitat.

SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA. (2003). Documento de difusión Programa Rosario Hábitat.

TECHO Argentina (2013). Relevamiento de asentamientos informales. Recuperado de: [http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamient\\_2013\\_BAJA.pdf](http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamient_2013_BAJA.pdf)

TECHO Argentina (2016) Relevamiento de asentamientos informales 2016. Presentación de resultados. Recuperado de <http://relevamientotecho.org.ar>.

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. <http://www.santafe.gov.ar/>

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. <https://www.rosario.gob.ar>

MUNICIPALIDAD DE SANTA FE. <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

## ANEXOS

### ANEXO N° 1: Programa de Intervención Integral en Barrios (2012-2013)

1° ETAPA: Programa Barrios – Intervenciones Integrales (2012-2013)			
Línea: <i>Hábitat y Calidad de Vida</i>			
Sub-Línea	Detalle/Descripción de actividades	Objetivo/Metas	Responsables
Intervención Física	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Construcción y/o mejoramiento de vivienda</li> <li>-Articulación para la provisión de servicios e infraestructura.</li> <li>-Dotación de equipo comunitario y de espacios públicos de calidad.</li> <li>-Regularización dominial y titularización.</li> </ul>	Contribuir a la mejora urbana y a la integración social de los barrios y consolidar a los hogares que habitan en ellos.	<p>Secretaría de Estado del Hábitat.</p> <p>Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (ASSA y EPE).</p> <p>Municipalidades.</p>
Campañas	A partir de la identificación de problemas puntuales de cada barrio, se propone reforzar la presencia en el territorio con campañas que permitan el trabajo con la comunidad y estén vinculadas a la intervención social.	Realizar dos campañas anuales por barrio.	<p>Municipalidades.</p> <p>Gobierno de la Provincia de Santa Fe.</p>

**Línea: Convivencia, Redes Sociales e Instituciones**

<p>Equipos de Trabajo</p>	<p>Conformación y puesta en marcha de equipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Equipo territorial: puede ser mixto, integrado, por personal provincial y municipal. Es fundamental establecer nexos entre el lugar de pertenencia territorial de los jóvenes y las instituciones.</li> <li>-Equipo de agentes públicos y responsables de las instituciones estatales: se espera que coordine con los equipos territoriales, pueda ofrecer alternativas de actividades o programas.</li> <li>- Se propone una coordinación que de direccionalidad al proceso, y haga de nexo entre los dos equipos, detecte problemas de intervención y pueda visualizar avances.</li> </ul> <p>Además pretende capacitar a los equipos y dotarlos de herramientas para su labor.</p>	<p>Conformar y afianzar un equipo por barrio compuesto por el equipo territorial, el equipo de agentes, públicos responsables de las instituciones estatales y una coordinación.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Municipalidades.</p>
<p>Redes Institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Refaccionar o revitalizar los espacios institucionales elegidos como sedes para los equipos.</li> <li>-Generar un espacio de encuentro y planificación entre las instituciones que se sostenga durante el año.</li> </ul>	<p>Trabajar con las instituciones de cada barrio a fin de que incorporen una perspectiva de integralidad a sus tareas específicas, fortaleciendo su relación con el barrio y el trabajo con su</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social y Municipalidades en coordinación con los Ministerios del Gabinete Social</p>

		población de referencia.	
Convivencia, Identidad, Recreación, y Uso del Tiempo Libre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar las instituciones de cada barrio (y su oferta) tanto municipales como provinciales pertinentes y coherentes a la intervención propuesta, para confeccionar una agenda única de actividades que contenga la oferta existente de ámbitos lúdicos, recreativos, artísticos y de capacitación.</li> <li>- Promover actividades fuera del barrio que complementen la oferta y la fortalezcan.</li> </ul>	Trabajar con el grupo etario de 12 a 24 años haciendo eje en los temas de identidad, convivencia, relaciones interpersonales, vínculos, entre otras que permitan su involucramiento en nuevas instancias con la escuela o el mundo del trabajo.	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,  Municipalidades
Relación con el Mundo del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar capacitación en oficios, gestión, cooperativismo y formación en el armado de proyectos productivos o laborales grupales e individuales.</li> <li>- Financiar proyectos a emprendimientos</li> <li>- Programa de erradicación del trabajo infantil</li> <li>- Difusión de los programas de la oficina municipal de empleo.</li> </ul>	Brindar herramientas formativas y de tipo económicas para que los jóvenes puedan desarrollar un nuevo horizonte de oportunidades para su desarrollo personal comunitario.	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Municipalidades

Encuentros en el Espacio Público	Se organizará, producirá y llevará adelante un encuentro por barrio en uno de los espacios públicos rehabilitados por la intervención que tenga como eje el juego y la convivencia a modo de iniciación de la intervención social propuesta.	Realizar al menos un encuentro en el espacio público.	Ministerio de Innovación y Cultura y Municipalidades
----------------------------------	--	---	--

Fuente: Extraído de Pignatta (2015) en base a información del Gabinete Social (2012)

## ANEXO N° 2: PLAN ABRE -PRIMERA ETAPA- (2014-2015)

Ejes, líneas de acción y programas del Plan ABRE (2014-2015)			
Ejes	Líneas de acción	Programa	Objetivo/Detalles
1) Infraestructura y Hábitat	Infraestructuras estratégicas	Infraestructura vial.	Mejorar la infraestructura vial.
		Infraestructura educativa.	Mejorar la infraestructura de edificios escolares.
		Infraestructura en salud.	Mejorar la infraestructura de hospitales y centros de salud.
		Infraestructura cultural.	Refaccionar, rehabilitar y/o mejorar la infraestructura de instituciones culturales.
		Infraestructura en justicia y seguridad.	Mejorar la infraestructura de comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales.
		Infraestructura en energía.	Mejorar el servicio de luz eléctrica en cuanto a conexiones seguras.
		Sistema de provisión de agua potable.	Mejorar el servicio de agua potable en conexiones al suministro de agua y soluciones en relación con agua segura.

	Protección urbana contra inundaciones.	Mejorar el sistema hídrico de la ciudad de Santa Fe y el sistema hídrico del arroyo Ludueña y Aliviador III en Rosario.
<b>Mejora del hábitat</b>	Mi tierra, mi casa.	Promover el acceso a suelo urbanizado y viviendas con provisión de servicios de luz y agua.
	Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social.	Realizar obras de mejoramiento barrial (de infraestructura en viviendas particulares y espacios comunes).  Fomentar la titularización y escrituración de viviendas, y la conformación de consorcios.
	Proyectos urbanos en asentamientos irregulares.	Realizar mejoras en el espacio público  Colocar y/o repotenciar lámparas.
<b>Saneamiento</b>	Red de desagües cloacales.	Aumentar la cantidad de conexiones a desagües cloacales mediante obras de expansión de redes cloacales.
	Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.	
	Obras a cargo del ENHOSA (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento).	

	<b>Luz y agua segura</b>	Luz segura.	Regularizar la provisión de energía en los barrios.
		Agua segura	Renovación de redes cloacales y de agua potable; recambio de cámaras y bocas de registro; instalación de equipos electrógenos; renovación de rejas y sistemas eléctricos y de automatización asociados a dichos sistemas
<b>2) Convivencia y Participación</b>	<b>Trayectorias de vida: inclusión socioeducativa</b>	Vuelvo a Estudiar	Promover la reinserción escolar de aquellos jóvenes que hayan abandonado sus estudios secundarios
		Fomento de clubes de barrio	Fortalecer los clubes barriales a través de la mejora de su infraestructura y equipamiento, la capacitación a dirigentes, y la asesoría legal y técnica para lograr la personería jurídica
		Fortalecimiento de los Centros de día	Fortalecer los Centros de día a través de la inversión en infraestructura y equipamiento, la instalación de nuevos centros, la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los mismos, y la realización de actividades y proyectos de trabajo con jóvenes

	Verano Joven	Brindar un espacio de encuentro donde jóvenes de 13 a 25 años tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas
	Jornada Ampliada en escuelas primarias	Generar equidad socioeducativa a través de la extensión de la jornada escolar en escuelas primarias
<b>Trayectorias de vida: inclusión laboral</b>	Empresas sociales de inclusión	Incluir en el mundo del trabajo a jóvenes infractores de la ley o que están atravesando situaciones de vulnerabilidad
	Impulso de la economía social en los barrios	Fortalecer e incentivar a los emprendedores mediante un trabajo conjunto con vecinales, cooperativas u otras instituciones civiles junto con los gobiernos municipales
	Formación para el Trabajo/Nueva Oportunidad en Rosario	Desarrollar capacitaciones y formaciones para jóvenes acompañando la construcción de un proyecto de vida y generando conocimientos técnicos que los habiliten para la inserción sociolaboral

<p><b>Trayectorias de vida: Abordaje integral de adicciones</b></p>	<p>Abordaje integral de adicciones</p>	<p>Garantizar la atención ante una situación de crisis en todos los hospitales y centros de salud</p> <p>Abordar el problema de las adicciones desde la prevención inespecífica en todas las iniciativas para jóvenes</p> <p>Capacitar a los trabajadores estatales en el abordaje integral de adicciones</p>
<p><b>Convivencia barrial</b></p>	<p>Querer, creer, crear: culturas en movimiento</p>	<p>Recuperar la capacidad creadora y realizadora de los artistas, artesanos y personajes barriales, para luego construir un espacio en donde cada uno pueda mostrar su arte, mensaje y trayectoria de vida</p> <p>Realización de un encuentro artístico y elaboración de un programa de acción que rinda homenajes a sitios paradigmáticos de la historia barrial</p>
	<p>Encuentros de Convivencia</p>	<p>Festejar encuentros en el espacio público para habitarlo en el sentido del juego, la creación, la lectura, el baile, la producción; propiciando nuevos escenarios de construcción social futura, nuevos proyectos colectivos que se imaginen y se plasmen en el territorio</p>

	Proyecto Ingenia	Desarrollar proyectos socioculturales que tengan a jóvenes por protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal o colectivo de las juventudes
<b>Seguridad ciudadana</b>	Policía comunitaria	<p>Construir y mejorar los vínculos con el vecino mediante una mayor calidad del servicio y la generación de confianza</p> <p>Fomentar la participación vecinal para elaborar el plan de seguridad acorde a las necesidades específicas del barrio, de forma que las prioridades sean consensuadas participativamente</p>
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	Promover la mediación como modo de resolución de conflictos y acercar los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) a los ciudadanos
	Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito	Trabajar conjuntamente entre el gobierno provincial, el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y los vecinos en el marco de las Mesas barriales, para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar iniciativas de prevención social de la violencia y el delito
	Plan de refacción de comisarías	Mejorar la infraestructura en comisarías

<b>Promoción de derechos:</b>  <b>Difundir, prevenir y educar</b>	Acceso cercano al trámite de DNI	Garantizar el acceso al trámite de renovación de DNI
	Campañas en medios masivos y difusión en los barrios	Informar sobre salud integral; prevención de violencia de género, intrafamiliar y escolar; promoción de seguridad alimentaria y cuidado del espacio público
<b>Participación barrial</b>	Mesas de gestión barrial	Sumar esfuerzos entre las instituciones del estado municipal, provincial y las organizaciones sociales del barrio con el propósito de mejorar las condiciones de vida desde la mirada de los vecinos  Puesta en marcha de una Mesa de gestión por barrio

Fuente: Extraído de Salvia, A. y otros (2015) en base a documentos internos Gabinete Social

### ANEXO N° 3: PLAN ABRE -SEGUNDA ETAPA- (2016-2019) \*

Ejes	Líneas de Intervención	Programas y Proyectos	Órgano Coordinador	Descripción
<b>Infraestructura y Hábitat</b>	1) Infraestructuras estratégicas	Infraestructura vial	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Apertura y mejora de avenidas y calles que permiten la transitabilidad y del mejor uso del espacio público. Algunos proyectos implican la apertura del acceso a los barrios, que habilita la integración de territorios fragmentados al entramado urbano de aquellos que se encuentran parcialmente excluidos.
		Infraestructura educativa	Ministerio de Educación	Construcción, mejora, refacción y equipamiento de edificios escolares. Estos proyectos buscan garantizar las condiciones óptimas de los espacios para el desarrollo de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes de la provincia.
		Infraestructura en salud	Ministerio de Salud	Construcción y mejoramiento de la infraestructura de hospitales y centros de salud. Este programa incluye, además, el equipamiento de estos espacios con aparatología y mobiliario específico, buscando garantizar un servicio de salud pública de calidad en todos los niveles de atención, accesibles a toda la ciudadanía.
		Infraestructura cultural	Ministerio de Innovación y Cultura	Construcción, refacción, rehabilitación y/o mejora de la infraestructura de instituciones culturales. Este programa jerarquiza la cultura y la función social de sus espacios como habilitadores del encuentro de las familias y ciudadanos/as.

	Infraestructura en Justicia y Seguridad	Ministerio de Seguridad - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Mejora de la infraestructura y la seguridad de comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales de seguridad. Estos proyectos implican garantizar las condiciones apropiadas para la recepción de quienes concurren a estos espacios y el respeto de sus derechos.
	Infraestructura en energía	Secretaría de Estado de la Energía	Mejora del servicio de tendido de luz eléctrica realizando obras de infraestructura general que contribuyan a la calidad, transitabilidad y habitabilidad del espacio público, con óptimas condiciones de seguridad.
	Sistema de provisión de agua potable	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Mejora del suministro de red agua potable y el acceso a agua segura, entendido como una necesidad básica a satisfacer para otorgar seguridad la calidad de vida de la ciudadanía y como un aspecto fundamental que contribuye a su salud.
	Protección urbana contra inundaciones	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Mejora del sistema hídrico contra inundaciones en las ciudades de Santa Fe y Rosario.
(2) Mejora del hábitat	Mi tierra, mi casa - Urbanizaciones con servicios	Secretaría de Estado del Hábitat	Promueve el acceso a suelo urbanizado y con servicios de luz y agua por parte de familias que encuentran dificultades económicas para adquirir una solución habitacional con las óptimas condiciones de infraestructura urbana y hábitat.

	Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social	Secretaría de Estado del Hábitat	Mejora de los complejos de vivienda social, acompañado por la titularización y escrituración de las viviendas y la conformación de consorcios  para asegurar el mantenimiento de los espacios comunes a partir del involucramiento y la participación de los vecinos y las vecinas.
	Proyectos urbanos en asentamientos irregulares	Secretaría de Estado del Hábitat	Mejora de manera integral del espacio público de asentamientos irregulares,  entendido en un sentido amplio como espacio de vivienda, tránsito, disfrute y encuentro. Promueve el acceso a servicios públicos.
(3) Saneamiento	Red de desagües cloacales - Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales.	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Extensión y renovación de redes cloacales, desagües pluviales y readecuación de zanjas.
(4) Luz y agua segura	Luz Segura	Secretaría de Estado de la Energía	Regularización de la provisión de energía en los hogares de los barrios del Plan ABRE, que permita el acceso a este servicio en condiciones óptimas de seguridad.
	Agua Segura	Ministerio de Infraestructura y Transporte	Se facilita el acceso al agua potable a través de la provisión del servicio en todos los barrios a través de diversas soluciones al entender este servicio como un derecho humano fundamental

<b>Convivencia y Participación</b>	(1) Trayectorias de vida. Inclusión socio-educativa	Vuelvo a Estudiar	Ministerio de Educación	<p>Plan de inclusión socioeducativa que busca dar respuestas alternativas</p> <p>a la problemática de la inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos/as que por diferentes razones no han ingresado, permanecido y/o concluido sus estudios secundarios.</p>
		Fomento de Clubes de Barrio	Ministerio de Desarrollo Social	<p>Fortalecimiento de los clubes barriales a través de la asesoría legal y técnica, las capacitaciones y las transferencias de fondos que permitan mejorar el funcionamiento institucional y la infraestructura edilicia para ampliar la oferta de actividades deportivas y sociales, buscando</p> <p>lograr mayor participación ciudadana.</p>
		Fortalecimiento de los Centros de Día	Ministerio de Desarrollo Social	<p>Apoyo y fortalecimiento de los Centros de Día a través de la inversión en infraestructura y equipamiento; la instalación de nuevos centros; la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los mismos, y la realización de actividades y proyectos de trabajo con jóvenes.</p>
		Jornada Ampliada en Escuelas Primarias	Ministerio de Educación	<p>Promueve la equidad socioeducativa a través de la extensión de la jornada escolar.</p>
		Verano Joven	Ministerio de Desarrollo Social	<p>Brinda un espacio de encuentro y recreación donde jóvenes de 13 a 25 años tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas,</p> <p>musicales y artísticas, en complejos polideportivos públicos con piletas. Al mismo tiempo, este tipo de programas permiten mantener contacto con los jóvenes que se encuentran integrados en otros programas durante el intervalo de las vacaciones.</p>

<p>(2) Trayectorias de vida.</p> <p>Inclusión laboral</p>	Nueva Oportunidad	<p>Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Consiste en el acompañamiento para la construcción de un proyecto de vida a través de trayectos pedagógicos, espacios de participación e intercambio</p> <p>y la articulación con diversos programas para la inserción laboral.</p>
	Emprende Joven	<p>Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado</p> <p>(Gabinete Joven)</p>	<p>Generación y fortalecimiento de emprendimientos juveniles de triple impacto (sociales, económicos y ambientales) que propicien y desarrollen la autonomía de las y los jóvenes de la provincia de Santa Fe, y contrarresten el desempleo en este grupo etario.</p>
	Nexo Oportunidad	<p>Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Trabajo</p>	<p>Promueve experiencias de formación laboral en cooperativas, pequeñas, medianas y grandes empresas, para jóvenes de 16 a 35 años, que hayan participado del programa Nueva Oportunidad.</p>
	Empresas Sociales de Inclusión / Unidades Productivas	<p>Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Formación y fortalecimiento de la autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad a través de su inclusión en procesos productivos de bienes y/o servicios de forma individual o asociativa. Las iniciativas pueden tomar el nombre de Empresa Social, Unidad Productiva, Emprendimiento Social, Proyecto Social, Organización Social, Start- Up Social.</p>

(3) ABRE VIDA - Programa para el abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones	Abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones en la provincia de Santa Fe.	Agencia de Prevención de consumos problemáticos (APRECOD)  Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Articulación y coordinación de acciones con las diferentes jurisdicciones para garantizar el tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones. APRECOD es la Agencia que lleva adelante ABRE Vida en pos de fortalecer programas provinciales existentes y generar nuevos para dar respuestas efectivas a la situación actual.
	Lazos	Ministerio de Educación  -Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (APRECOD)	Prevención y abordaje integral de las problemáticas de violencias y consumo de sustancias mediante el acompañamiento en la construcción y refuerzo de los proyectos de vida.
	Abriendo el Juego	Agencia de Prevención de consumos problemáticos (APRECOD)  Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	Fortalecimiento de los referentes de las instituciones deportivas, para el acompañamiento de situaciones complejas mediante la construcción de proyectos de vida saludables y la prevención de los consumos de alcohol y otras sustancias.

<p>(4) Convivencia barrial.</p>	<p>Hoy en mi barrio</p>	<p>Ministerio de Innovación y Cultura</p>	<p>Fortalecimiento de espacios públicos a través de la generación de propuestas culturales. Se promueve que los vecinos y las vecinas ocupen los espacios públicos como una gran mesa familiar recuperando veredas, clubes, plazas, distritos, organismos e instituciones. Se pone foco en su poder de re-uniión, devolviendo también a las familias el rol de protagonistas, fortaleciendo el vínculo entre vecinos/as..</p>
	<p>Actividades en el espacio público</p>	<p>Diversas áreas del Gabinete Social</p>	<p>Se organizan actividades para niños, niñas y adolescentes, maratones en los barrios para todas las edades y se articulan diversos dispositivos en los espacios públicos de los barrios.</p> <p>Desde el Ministerio de Innovación y Cultura se implementan diversos programas como la Compañías de la Media Luna (equipo de actores, actrices y circenses que visitan las localidades y suman a artistas locales), La orden de la Bicicleta (grupo de ciclistas que llevan propuestas culturales a toda la familia) y Querer, Creer, Crear (programa itinerante que busca la producción cultural de todas las microrregiones para crear encuentros), entre otros.</p>

Ingenia	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado  (Gabinete Joven)	<p>Desarrollo de proyectos socioculturales que tengan a los jóvenes como protagonistas, incentivando el carácter asociativo, grupal y colectivo</p> <p>de las juventudes. Se financian aquellos que, por un lado, fomentan la participación joven, la convivencia, el reconocimiento de la diversidad</p> <p>y el fortalecimiento de la ciudadanía; por otra parte, aquellos que facilitan la emancipación de los jóvenes en todos los aspectos de la vida,</p> <p>personales, sociales y económicos, a través del acceso al trabajo decente, educación, formación, vivienda.</p>
Somos Barrio	Ministerio de Innovación y Cultura	Propone identificar y potenciar el desarrollo de proyectos culturales en los barrios priorizados por el Plan ABRE utilizando como ámbito de diálogo la red de instituciones locales.
Sistema Aleros	Ministerio de Innovación y Cultura	Promueve la apropiación del espacio público para todas las personas —especialmente de niñas, niños y jóvenes— a partir de la generación de experiencias colectivas. Desde 2017 se extiende el sistema Aleros a través de la instalación de estructuras móviles, en tiempos menores de construcción, adaptadas a cada lugar y de forma articulada con las instituciones estatales presentes en el territorio.

(5) Seguridad ciudadana	Policía Comunitaria	Ministerio de Seguridad	<p>Construcción y profundización de vínculos de confianza con el/la vecino/a mediante una mejora en la calidad del servicio y un trabajo territorial de mayor proximidad. Se fomenta la participación vecinal para elaborar el plan de seguridad acorde a las necesidades específicas del barrio, de forma</p> <p>que las prioridades sean consensuadas participativamente.</p>
	Centros Territoriales de Denuncia (CTD)	Ministerio de Seguridad	<p>Los CTD contribuyen al abordaje oportuno de denuncias por hechos ilícitos, contravenciones, u otros trámites y certificaciones; descomprimiendo de esta manera el trabajo de las comisarías. Es una instancia</p> <p>destinada a establecer una relación más directa con la comunidad para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos y facilitar el acceso de la ciudadanía a los organismos públicos pertinentes.</p>
(6) Promoción de derechos. Difundir, prevenir y educar.	Acceso cercano al trámite de DNI	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Se busca garantizar el derecho a la identidad facilitando el acceso a trámites relacionados con la obtención, actualización y renovación del Documento Nacional de Identidad en la proximidad de cada barrio.
	Cuidado de la Salud integral	Ministerio de Salud	<p>Campañas de difusión en medios masivos y de divulgación en los barrios</p> <p>sobre: salud integral; prevención de la violencia de género, intrafamiliar y escolar; promoción de la seguridad alimentaria; cuidado del espacio público, y prevención contra el mosquito del dengue.</p>

			Abordaje específico de las temáticas vinculadas con la salud sexual integral, el cuerpo y los afectos desde una perspectiva de derechos, igualdad de oportunidades y la construcción de convivencia y ciudadanía.
	Cuidado del medioambiente	Ministerio de Medio Ambiente y Secretarías de Medio Ambiente	Facilita información y conocimientos sobre el cuidado del medio-ambiente para generar mayor concientización y un uso responsable de los recursos.
		y Espacio Público de los gobiernos locales	Promueve el involucramiento de la comunidad en las temáticas relacionadas con la sustentabilidad medioambiental.
		Ministerio de Innovación y Cultura	Busca promover el derecho a la cultura y la participación, ofreciendo recorridos gratuitos por la provincia para acercar a todos la posibilidad de viajar, conocer, encontrarse y compartir historias y costumbres de su propia región.
(7) Participación social	Mesas Barriales/Redes Institucionales	Coordinación de los Distritos Municipales (en Rosario) y Referentes del Plan ABRE (en Santa Fe)	<p>Espacio de diálogo permanente entre vecinos, instituciones y el Estado municipal. Son lugares de debate, planificación participativa y toma de decisiones de forma colectiva, que se establecen para mejorar</p> <p>los barrios con acciones urbanas y sociales concretas, construyendo</p> <p>mayor cercanía y transparencia de la gestión. Este es un espacio central del cual surgen las principales propuestas de intervención para el territorio.</p>
	Conformación de Consorcios	Secretaría de Estado de Hábitat	Fomenta la generación de consorcios por parte de los vecinos y las vecinas de viviendas sociales.

		Consortio Social	Ministerio de Desarrollo Social	Promueve iniciativas público-privadas donde las empresas, instituciones y organizaciones se articulen con el Estado en distintos programas de capacitación, desarrollo e inclusión de las y los jóvenes.
--	--	------------------	------------------------------------	--

\*En 2016, tras un análisis de la evaluación interna y externa del Plan, se incorpora el **eje ABRE Familia**, con una mirada centrada en el grupo familiar. Consiste en una estrategia de abordaje y cuidado integral de las familias en situación de vulnerabilidad para garantizar el acceso a derechos: a la identidad, a la protección social, educación, salud, trabajo, cultura, hábitat y vivienda adecuada. Se trata de reconocer problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida, posibilitando abordajes para trabajar sobre éstos con un abanico de políticas sociales presentes en el territorio y diseñando nuevas estrategias de intervención para incidir en el fortalecimiento de la protección social. Este proceso implica adoptar medidas de protección y promoción innovadoras, desde una perspectiva integral para la planificación e implementación de las políticas, que garanticen el acceso universal a los derechos fundamentales.

Por último, a partir de la sistematización de información del ABRE Familia, se detectó la necesidad de ampliar programas y prestaciones del Estado haciendo foco en dos aspectos relevantes a fortalecer el diagnóstico de los barrios: las mejoras habitacionales de las familias en situación de mayor vulnerabilidad y la inclusión laboral de jóvenes. En ese sentido, siguiendo al Gabinete Social (2019), resulta importante destacar que la crítica situación habitacional de familias que viven en los barrios priorizados por el ABRE hizo necesario la formulación de un trabajo no sólo en la mejora del hábitat y servicios del barrio sino también al interior de las viviendas para mejorar la calidad de vida.