



Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales.

EL CASO DEL PROGRAMA ROSARIO HABITAT*

BEST PRACTICES ON INTEGRATED INTERVENTIONS
IN INFORMAL SETTLEMENTS.

The case of Rosario Habitat program

BOAS PRÁTICAS DE INTERVENÇÃO INTEGRADA
EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS.

O caso do programa Habitat Rosario

Elisa Maceratini

Arquitecta y urbanista con un PhD en Urbanismo de la Sapienza
Università di Roma. Investigadora en el Dipartimento di
Pianificazione Design Tecnologia dell'Architettura (PDTA) de la
Sapienza Università di Roma. elisa.maceratini@gmail.com

Resumen

De las estrategias de regularización y de mejoramiento de barrios que han sido puestas en práctica durante los últimos veinte años, el programa *Rosario Hábitat* (Rosario, Argentina) representa una experiencia de gran interés por la integridad de su enfoque y por los éxitos logrados durante su realización. A partir de un análisis del contexto nacional e internacional del cual *Rosario Hábitat* hace parte, se presentará la estructura del programa, la metodología aplicada y los resultados obtenidos, se evaluarán con base en los objetivos establecidos y se compararán con los resultados de otros proyectos similares. El *Rosario Hábitat* es aquí presentado como una experiencia altamente significativa y evaluada satisfactoriamente con respecto a otras prácticas internacionales análogas, teniendo en cuenta su inversión económica, su escala de acción y la respuesta de sus habitantes.

Palabras clave: intervención integral, participación, sostenibilidad, gestión local, emulación.

Abstract

Within the framework of regularization and slum upgrading programs implemented over the last twenty years, the *Rosario Habitat* program (Rosario, Argentina) represent an experience of great interest in the integrity of his approach and the successes achieved during the realization. From an analysis of the national and international context which is part *Rosario Habitat*, was presented the structure of the program, the methodology used and the results obtained, evaluated based on the goals set and compared with the results of other similar programs. The *Rosario Habitat* is here presented as a highly significant experience, evaluated in relation to other similar international practices, considering their financial investment, their scale of action and the response of its inhabitants.

Keywords: integrated intervention, participation, sustainability, local management, emulation

Resumo

Dentro do panorama dos programas de regularização e melhoramento de assentamentos informais implementados ao longo dos últimos vinte anos, o programa *Rosario Habitat* (Rosario, Argentina) é uma experiência de grande interesse na integridade de sua abordagem e os sucessos alcançados durante realização. A partir de uma análise do contexto nacional e internacional, no qual está localizado o *Rosário Habitat*, foi apresentada a estrutura do programa, a metodologia utilizada e os resultados obtidos, avaliados com base nos objetivos estabelecidos e comparados com os resultados de outros programas semelhantes. O *Rosario Habitat* é aqui apresentado como uma experiência altamente significativa, avaliada em relação a outras práticas internacionais semelhantes, tendo em conta o seu investimento financeiro, a sua escala de ação e a reação de seus habitantes.

Palavras-clave: intervenção integrada, participação, sustentabilidade, gestão local, emulação

* El artículo se basa en la tesis doctoral "Asentamientos informales en América Latina. Estrategias e instrumentos para la recualificación urbana y la recuperación de los asentamiento." Doctorado en Riqualficazione e recupero insediativo en la Sapienza Università di Roma con una beca otorgada por el Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca y la Sapienza Università di Roma.

El contexto: la ciudad de Rosario

Rosario es la segunda ciudad más importante del sistema urbano de la República de Argentina después de Buenos Aires, con una población de 1.198.528 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010). Está ubicada en el extremo sudeste de la provincia de Santafé, a 300km de la ciudad capital y se extiende sobre la ribera del río Paraná, por lo cual, es considerada como eje del desarrollo fluvial industrial.

La vida de la ciudad ha sido caracterizada por una historia de prosperidad económica y social en torno al auge del puerto y por la conformación del cordón industrial del Gran Rosario, lo que ha establecido una creciente actividad comercial y financiera.

Su crecimiento y consolidación urbana corresponden a la etapa económica denominada “agroexportadora” (Borja, Huntzinger y Corea, 2000), la cual, generó la aparición de nuevas poblaciones en su entorno que, con el tiempo, se mezclaron al tejido de la ciudad. Este hecho dio lugar a la conformación de un esquema radial que parte desde el centro original de la ciudad y se extiende en todas las direcciones causando la aparición de un número relevante de asentamientos en torno a tres importantes directrices: los caminos territoriales, los tendidos ferroviarios y el transporte fluvial.

Durante los años treinta del siglo XX se desarrollaron en la ciudad de Rosario distintas industrias de inversión nacional e internacional con un puerto señalado como el punto principal para el tráfico de granos de todo el país, trayendo consigo la prosperidad económica para la ciudad. En esta época, Rosario alcanzó una población de 340.000 habitantes lo que mostró un aumento en tan solo 30 años de 100.000 personas provenientes de todo el país en búsqueda de oportunidades laborales, llegando a contar en la década de 1960 con casi medio millón de habitantes. En menos de un siglo Rosario pasó de villa semi-rural a ser la segunda aglomeración urbana del país.

Es durante este proceso de crecimiento y prosperidad entre la década de 1960 y 1970 que inicia el aumento de la pobreza urbana y la exclusión social, generando los asentamientos informales alrededor de las tierras ferroviarias en desuso y en los intersticios de mayor o menor centralidad.

Poco después, en la mitad de la década de 1970, una crisis en la estructura económica regional golpeó radicalmente la situación de riqueza de la ciudad, generando altos índices de desocupación y aumento de la marginalidad, agravado por el continuo proceso de migración interna. Esta crisis a nivel regional y nacional, provocó la aparición del fenómeno de la “nueva pobreza”, es decir, la entrada de la clase media a una situación de precariedad debido al desempleo proliferante. Los “nuevos pobres” de las décadas de 1980 y 1990 y los “pobres consolidados” de la época de las primeras migraciones campo-ciudad continuaron estableciéndose en las áreas intersticiales de la ciudad y en zonas abandonadas en la margen del río y de la ferrocarril.

En la década de 1990 la condición de pobreza urbana se expandió de manera muy acen- tuada. En 2002 la tasa de desempleo en Rosario llegó a ser la más alta conocida hasta ahora y sólo en 2003 muestra señas de cambio.

Este periodo de crisis que perduró casi 30 años ha dejado una herida en la ciudad que todavía se puede leer en su espacio urbano a través de la segregación de los asentamientos informales que la caracterizan hasta hoy.

Elisa Maceratini

Doctora en Urbanismo por la Sapienza Università di Roma. Ha tenido experiencias de estudio y profesionales en Italia, Francia, Colombia, Argentina, Brasil, India y varios países de África.

Reside en Roma, Italia, donde trabaja como arquitecta y urbanista en proyectos de cooperación internacional y de planificación territorial. Ha organizado grandes workshop y conferencias internacionales. Actualmente es Presidenta de la Asociación Interazioni Urbane con la cual desarrolla proyectos participados de revitalización de espacio público en las áreas urbanas marginales

Los asentamientos informales rosarinos

Los “nuevos pobres” y los “pobres consolidados” no encontraron otra respuesta a la necesidad habitacional que la informalidad. Fue así que desde la década de 1960 nacieron las villas miseria en la ciudad de Rosario, habitadas por la población inmigrante que, al no encontrar acceso a los mercados formales de la tierra y de la vivienda, inició a tomarse los predios baldíos indeseados por el proceso de desarrollo formal o abandonados tras el fracaso de los sistemas productivos y de transporte.

Estos asentamientos nacieron inicialmente como viviendas transitorias para los migrantes que pensaban permanecer un máximo de dos años en situación de precariedad hasta regularizar su situación laboral y económica. Desafortunadamente dicha previsión no se concretizó por falta de oportunidades laborales y los inmigrantes se radicaron en los asentamientos al no poder acceder al mercado formal de vivienda. A esta situación se sumaron las familias de “nuevos pobres” que llegaron a la zona en tiempos recientes a causa de una fuerte reducción de sus ingresos.

Un estudio realizado por la Fundación Banco Municipal de Rosario (1996) en 1992 y 1996, considerado como el único estudio sobre los asentamientos irregulares previo al diagnóstico

del programa *Rosario Hábitat*, evidenciaba que cerca el 8% de la población rosarina ocupaba viviendas construidas de forma precaria y sin servicios cloacales.

El mismo estudio resaltaba que en 1996 el 47% de la población de las villas miseria estaba compuesta por menores de 15 años y que el 19% del total de la población arrendaba o era propietaria de una casa antes de llegar a la villa, con lo cual, se puede concluir que un quinto de la población informal había hecho parte del sector formal.

En el 2006, en un estudio publicado por el CEPAL y liderado por Marisol Saborido (Saborido, 2006), se evidencian datos aun más preocupantes: el 18% de la población rosarina posee necesidades básicas insatisfechas (NBI) y más del 50% de ella, vive en las villas miseria. Estos datos representan en términos relativos, la mayor incidencia de asentamientos irregulares en el país.

Las villas miseria, tanto hoy como ayer, se extienden en dos tipos de áreas: en terrenos baldíos inmersos en la trama urbana consolidada o en áreas de la periferia urbana.

Una de las zonas de mayor concentración de asentamientos irregulares hasta hoy es la denominada “troncal ferroviaria”. Allí se ubica aproximadamente un cuarto del total de los habitantes de asentamientos informales (Véase Figura 1).



Figura 1. Villa Itatí, Rosario. Fuente: Proyecto Rosario Hábitat.

Cuando inició el programa *Rosario Hábitat* en el año 2000 la situación era bastante crítica: existían 91 asentamientos informales que cubrían el 10% del área total urbanizada (Garzia et al., 2002).

En estas zonas habitaban alrededor 100.000 habitantes que correspondían a 20.000 familias, casi el 13% de la población urbana total,¹ ocupando parcelas que no eran de su propiedad y viviendo en condiciones de extrema pobreza y precariedad (Saborido, 2006). La principal característica de esta población era su exclusión de la ciudad formal, de su vida social, económica y cultural que, sumado al panorama anterior, estableció la necesidad de una intervención que se vio materializada en el programa *Rosario Hábitat*.

Análisis del programa Rosario Hábitat

El programa *Rosario Hábitat* no fue la primera experiencia de intervención de los asentamientos informales de la ciudad de Rosario, pero seguramente fue la más significativa por su acción integrada. Entre las décadas de 1950 y 1980 las villas miserias rosarinas recibieron varias intervenciones por parte del Estado a través de políticas basadas en el concepto de erradicación, concibiendo los asentamientos informales como un problema que tenía que ser eliminado o trasladado a lugares lejanos (Rosenstein, 2007).

Las políticas de Estado se concretizaron en la inversión financiera del Banco Hipotecario Nacional (BHN) en créditos para la construcción de “vivienda familiar propia” y en la actividad del Servicio Público de la Vivienda (SPV) (creado en 1948), organismo que concretó el mayor volumen de viviendas construidas. Casi el 80% de estas unidades habitacionales se proyectaron en áreas marginales de la ciudad, en particular, en el extremo sur donde fue necesaria una importante inversión económica para el suministro de redes e infraestructura (Rosenstein, 2001).

A la acción que cumplían el BHN y la SPV se sumaron los conjuntos construidos por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe (DPVyU) constituida en el año 1971, y la producción habitacional subsidiada por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) creado en el año 1972. Las nuevas intervenciones se localizaron en grandes lotes urbanos mediante conjuntos que se implantaron de manera autónoma en términos morfológicos y funcionales en la ciudad, sin compartir la trama urbana consolidada y provocando una relación conflictiva entre viviendas públicas y residencias privadas.

La mayor problemática fue la ruptura de los vínculos comunitarios que causó el agrupamiento de familias sin criterio de afinidad o de previa vecindad, operación que provocó una mayor inseguridad en la zona y la marginalización de la población.

¹ La mayoría de esta población estaba compuesta por jóvenes con altos índices de desempleo.



Figuras 2 y 3. Viviendas FONAVI, Rosario. Fuente: fotografía de Elisa Maceratini

Este sistema de viviendas llamado “llave en mano” no tuvo éxito ya que no respondió a las necesidades sociales y espaciales reales de los beneficiarios: no se previeron espacios para realizar actividades laborales, ni se consideró la vivienda como un módulo de desarrollo evolutivo de acuerdo con el crecimiento familiar. Por este y otros motivos, el sistema terminó degradándose por la falta de mantenimiento de las construcciones y la morosidad en el pago del crédito, llegando a ser considerado por muchos habitantes y expertos como una experiencia negativa (véanse Figuras 2 y 3).

Para encontrar un cambio de paradigma fue necesario el arribo de la década de 1980 y el retorno del régimen democrático, la entrada de las ONG en la gestión local y la consideración del “derecho a la ciudad” como un estandarte fundamental.

Luego de la construcción de nuevas urbanizaciones de tipo social a gran escala desarrolladas sobre el territorio de Rosario, se pasó a la intervención directa en los asentamientos: se cambiaron las políticas de “erradicación” por las de “radicación”, las cuales, garantizaban la permanencia de la población en el lugar ocupado (Rosenstein, 2007). Los organismos estatales, a su

vez, se reorganizaron en función de este cambio: la SPV se orientó en programas de “consolidación de asentamientos precarios”, la Provincia de Santa Fe llevó adelante el PLAN L.O.T.E. (Logro de un Ordenamiento Territorial Estable), el BHN se dirigió al sector medio con capacidad de ahorro y la DPVyU redujo netamente el tamaño de sus intervenciones.

Llegada la década de 1990 se pasó a las estrategias “facilitadoras”² (Fernández Wagner, 2003) y a los programas de alivio a la pobreza: en 1992 se creó el Sistema Federal de la Vivienda por medio de la Ley 24.464 y en 1994 el SPV, a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, puso en marcha el *Plan Convivencia* que incluía los programas de *Rehabilitación de Asentamientos Irregulares* y el *Programa de Hábitat de Interés Social* (Varni, 1999). Este Plan intervino en cinco asentamientos marginales benefició a un total de 3.182 familias mediante la ejecución de obras de mejoramiento *in situ*, la construcción de núcleos habitacionales para las familias re-localizadas y constituyó el antecedente fundamental para la puesta en marcha del programa *Rosario Hábitat* 8 años después.

En 1998 se creó un nuevo instrumento de gestión urbana, el Plan Estratégico Rosario (PER), el cual, detectó en su diagnóstico socio-institucional una situación preocupante: la consolidación de dos ciudades distintas, una formal y otra informal y, por tal motivo, presentó el proyecto *Plan integral de actuación en los asentamientos irregulares Rosario Hábitat* dentro de su Programa II *Construyendo ciudadanía* (Plan Estratégico Rosario, 1999).

Este Plan, que demostraba la contextualización del *Programa Rosario Hábitat* en un escenario más amplio de políticas de gestión urbana, sirvió de base para la presentación del proyecto por parte de la Municipalidad de Rosario ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno nacional para conseguir su financiación. La Arquitecta María Isabel García, directora del programa *Rosario Habitat* en su prima fase, aseguró en una entrevista que

[...] el intendente de Rosario [Hermes Binner], después de un convenio internacional, se acercó [informalmente] a un representante del BID y le dijo “quiero un programa como el *Favela Bairro* también para mi ciudad de Rosario” y el BID aceptó. Así nació el *Rosario Hábitat* (Garzia, 2011).

Rosario y su zona de influencia estaban preparadas para asumir tal proyecto porque, como afirma la Arquitecta Claudia Rosenstein (Rosenstein, 2007), a pesar de la crisis del modelo de ciudad industrial, ellas contaban con elementos que les permitirían jugar positivamente, entre otros, hacer parte del nuevo espacio del MERCOSUR, tener una posición geográfica privilegiada y grandes proyectos de infraestructura (como el puente Rosario-Victoria). Pero lo más importante era que contaba con la predis-

posición de los actores locales para la definición de estrategias y voluntades comunes.

El *Programa Rosario Hábitat* surgió con un gran objetivo: “desarrollar e implementar estrategias que encaucen los procesos de ocupación informal y que mejoren la calidad de vida [...] a través de la regeneración del tejido urbano, [...] y la integración física y social de la ciudad” (Garzia et al., 2004: 2).

Integración fue la palabra clave, junto a participación y consenso.

El programa buscaba principalmente defender los derechos de los ciudadanos a vivir con dignidad haciendo frente al problema de los asentamientos informales desde una perspectiva global y con la participación activa de los vecinos. Descartando la idea de la erradicación, se propuso trabajar en la transformación y revitalización urbana para mejorar la calidad de vida de las personas que residían en los asentamientos informales de Rosario sin romper las redes comunitarias consolidadas.

Esto preveía importantes intervenciones sobre infraestructuras, servicios y viviendas, así como medidas de protección social para los grupos más vulnerables de la comunidad, de creación de oportunidades para el desarrollo económico y de refuerzo en la participación ciudadana, acciones claves para acercar las dinámicas de la villa a la vida de la ciudad. Pero el programa también contemplaba que la ciudad llegara a la villa, contribuyendo en términos socio-económicos y de planificación urbana, interviniendo en las problemáticas de circulación, riesgo ambiental y seguridad vinculadas a los asentamientos.

El costo total del programa fue de 71,7 millones de dólares. El BID contribuyó con el 60%, el Ayuntamiento de Rosario con el 40% restante y el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario se encargó de gestionar su ejecución. El SPV ofreció los recursos técnicos y humanos, contó con la participación activa de los vecinos y de sus instituciones, de una comisión de coordinación y de agencias de evaluación y monitoreo en las últimas fases del proyecto (Garzia et al., 2002).

El programa estaba compuesto de los siguientes componentes (Saborido, 2006):

1. Urbanización integrada.
 - 1.1. Ordenamiento y restructuración del tejido urbano.
 - 1.2. Infraestructura básica y equipamiento comunitario.
 - 1.3. Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos.
 - 1.4. Regularización de dominios.
2. Acciones integrales para niños y adolescentes y sus familias.
 - 2.1. Estimulación psicomotriz para niños de 2 a 5 años.
 - 2.2. Educación social para niños de 10 a 14 años.
 - 2.3. Nutrición.
 - 2.4. Autoproducción de alimentos.
 - 2.5. Recreación.
 - 2.6. Orientación familiar.

² Fernández Wagner (2003) distingue tres generaciones de políticas: la generación de financiamiento de la oferta con las “viviendas llave en mano”, la generación del financiamiento de la demanda con “loteos más servicios” y una tercera de financiamiento de la demanda a través del sistema denominado de “facilitación”.

- 2.7. Inclusión educativa y mejora del acceso a fuentes de empleo.
3. Generación de trabajo/ingresos.
4. Fortalecimiento institucional.
 - 4.1. Diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación.
 - 4.2. Estudios.
 - 4.3. Capacitación de los técnicos.
 - 4.4. Asistencia técnica a la SPV.
 - 4.5. Comunicación social.

El análisis de los componentes anteriores evidencia que el programa prevé una acción simultánea en los ámbitos urbano, social, económico y educativo, un proceso de comunicación continua entre la comunidad y las instituciones, y una constante verificación y evaluación de los resultados obtenidos.

A estos componentes les correspondieron las siguientes acciones:

1. La organización del mapa urbano, el abastecimiento de infraestructura básica y de equipamientos comunitarios, la apertura de nuevas vías, la mejora de las viviendas para garantizar condiciones higiénicas y sanitarias satisfactorias, la construcción de viviendas nuevas para la reubicación de familias y la entrega de escrituras de propiedad.
2. El refuerzo de las redes sociales para garantizar la participación de los beneficiarios en las distintas fases de las intervenciones.
3. La prestación de servicios sociales integrales a los niños, adolescentes y sus familias.
4. La formación profesional y la creación de empresas productivas.

La organización y gestión del programa fueron llevadas a cabo por el SPV junto a la Secretaría de Promoción Social (SPS), la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior (SPEC) y la Secretaría de Hacienda Municipal (SHEM). Esta cooperación de instituciones operantes en diversos ámbitos es la base y resultado de una actuación concreta de programación integral. Para facilitar su ejecución, se constituyeron oficinas en los barrios con equipos de técnicos (arquitectos, ingenieros, sociólogos, psicólogos y otros profesionales), que garantizaron una presencia constante *in situ* con el fin de involucrar directamente en el desarrollo de las actividades a los beneficiarios dando, al mismo tiempo, visibilidad y confianza a las instituciones en la zona de intervención. Para lograr una participación efectiva de los habitantes, se utilizó una adaptación de la metodología de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, el llamado método ZOPP, que constituyó un instrumento fundamental durante los talleres y las asambleas ciudadanas (Saborido, 2006).

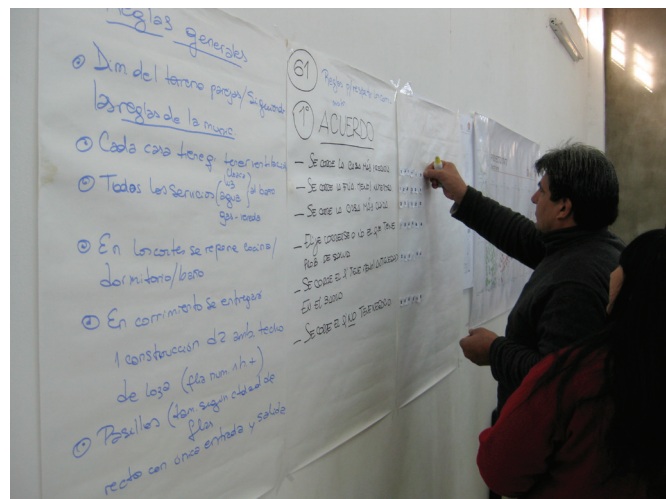
En el programa se distinguieron tres fases de operación:

1. Fase de organización y planificación participativa: selección de los asentamientos, diagnóstico social, urbano y ambiental, talleres de planificación participativa.

2. Fase de ejecución: acciones de mejoramiento en los asentamientos, construcción de viviendas nuevas para la reubicación y firma de escrituras.
3. Fase post ejecución: continuidad de acciones de educación sanitaria, social y de trabajo, monitoreo y evaluación ex-post.

A lo largo del proyecto se realizaron monitoreos constantes e integrales para verificar el cumplimiento de los logros propuestos. Los controles se realizaron a medida que los beneficiarios recibían los productos del programa, ya fuera en sesiones de capacitación, en mejoras habitacionales, en atención a los niños o por medio de la regularización de dominios.

Gracias a una gestión integral y participativa (véanse Figuras 4 y 5), con una atenta coordinación a nivel local permitida por la presencia de equipos de trabajo en cada asentamiento intervenido y una continua acción de monitoreo y evaluación, el programa *Rosario Habitat* llegó a ser considerado como un ejemplo internacional de intervención urbana integral para zonas informales, al igual que el programa *Favela Bairro* desarrollado en Río de Janeiro, Brasil.



Figuras 4 y 5. Talleres de proyecto con participación comunitaria. Fuente: Programa Rosario Habitat.

Evaluación de resultados

Los resultados a nivel físico y social han sido evaluados a través de los años gracias a la acción de monitoreo del mismo programa y con estudios ex-post, los cuales, se llevaron a cabo entre 2004 y 2006.

Los datos de 2004 anunciaban que el programa *Rosario Hábitat* había trabajado con 3.575 familias en siete asentamientos, utilizando el 20% de su presupuesto. En 2005 las familias atendidas fueron 4.297 y en 2008 alcanzaron a beneficiar a 5.290 familias, se intervinieron 11 asentamientos y se entregaron dos polideportivos, dos centros comunitarios, un centro de capacitación, dos centros de salud y tres plazas (Saborido, 2006).

Se calculó que en 2010 el 72% de las familias permanecieron en las viviendas originales, las cuales, contaban con mejores condiciones habitacionales gracias a las intervenciones sobre la infraestructura y los servicios públicos realizados por el programa.

En una evaluación ex-post se estimó que el 83% de estas familias estaban satisfechas con el proceso de mejoramiento barrial, resultado que fue comparado con las expectativas que tenían al inicio del proyecto. El restante 28% de las familias fueron realojadas en viviendas nuevas construidas dentro el mismo asentamiento o en un lugar lo más cercano posible.³ La evaluación por parte de la comunidad realojada también fue satisfactoria y ellos manifestaron apreciar, sobretudo, la titulación obtenida (Pozzi, 2010).

La participación ciudadana era uno de los desafíos más importantes del *Rosario Hábitat*, era considerada al mismo tiempo como un medio y una finalidad del programa y representaba una de las acciones más difíciles de lograr por la desconfianza que tenían las comunidades hacia los programas del Estado que, en el pasado, no habían podido satisfacer sus expectativas. Era evidente que las comunidades habían perdido la esperanza de mejorar sus condiciones de vida, por eso, era muy importante para los técnicos del programa obtener la confianza de la población.

Un estudio adelantado por la Arquitecta Claudia Rosenstein concluyó que el programa había logrado resultados importantes en el ámbito del mejoramiento urbano integral, pero evidenció que el *Rosario Hábitat* no reconoció la existencia previa de formas de organización comunitarias que, junto con las incorporadas por el programa, hubieran podido reforzar y estimular la capacidad de los actores para gestionar sus propios proyectos (Rosenstein, 2007).

Según una evaluación de la SPV (Pozzi, 2010), el 70% de las familias beneficiadas participaron en talleres de planificación donde se tomaron decisiones básicas de cada proyecto, en jornadas de recolección de basura, en sesiones de formación en gestión, en talleres sobre género, así como en las actividades de ocio

e integración social. Todo esto tuvo un gran impacto en el fortalecimiento de las redes sociales y comunitarias, en la capacidad de participación de las personas, de toma de decisiones y de gestión de proyectos de forma colectiva y organizada.

En términos de sostenibilidad social y económica, el programa logró los siguientes resultados: ahorrar a través de los años los recursos económicos necesarios para el mantenimiento de las obras de infraestructura y de los programas sociales; facilitar el acceso al mercado laboral de los habitantes mediante la contratación como trabajadores en el proyecto; micro-emprendedores;⁴ y ayudar a los sectores más vulnerables de las comunidades como a las mujeres, los niños y los jóvenes (Pozzi, 2010).

En términos de sostenibilidad ambiental y urbana, se optimizaron los costos de infraestructura y de servicio por medio del ahorro de energía y de gastos de sanidad. Un logro importante en la dimensión humana fue la reducción de riesgos sociales y de salud, particularmente en niños y adolescentes, y la construcción de mejores perspectivas de vida a través de programas de educación y de formación.

La gestión del proceso no fue sencilla y se encontraron algunas dificultades, en particular, disponer de lotes libres para la construcción de nuevas viviendas e infraestructuras, y enfrentar el nuevo fenómeno de migración al asentamiento como consecuencia de su mejoramiento. Otra dificultad fue terminar todas las obras en el tiempo establecido y hacer más intervenciones en un mayor número de asentamientos. El programa inicialmente tenía que desarrollarse en cinco años (2001-2006) pero se prolongó hasta 2008 y, en 2011, cuando se hizo el trabajo de campo para la presente investigación, algunas de las villas todavía se encontraban en obra y otras estaban a la espera de una segunda etapa del programa.

Esta segunda etapa está hoy planteada en el nuevo Plan Estratégico de Rosario, estrategias 2008-2018, el PER+10:

El Plan Estratégico Rosario Metropolitana plantea, a través de Rosario más Hábitat, el desarrollo de proyectos integrados para el mejoramiento de los barrios en asentamientos irregulares, a través de la combinación de acciones de ordenamiento y reestructuración del tejido urbano, la provisión de la infraestructura básica y el equipamiento comunitario, el mejoramiento habitacional, la construcción de viviendas para la relocalización de las familias, la regularización dominiar y acciones de desarrollo social (Municipalidad de Rosario, 2008: 74).

Esto es muestra de que el *Rosario Hábitat*, aun cuando fue implementado de forma experimental, logró el reconocimiento de las instituciones locales, lo cual, se refleja en la evolución del programa y su implementación como instrumento de intervención en otros asentamientos.

³ Una de las condiciones impuestas por el BID para la financiación del programa era que sólo un máximo del 30% de la población podía ser realojada.

⁴ En 2010 se habían contratado 150 trabajadores y formado 920 micro-emprendedores.

Conclusiones

El programa *Rosario Hábitat* fue apreciado por muchos expertos y estudiosos, recibió varios premios nacionales e internacionales,⁵ sin embargo, su mayor éxito fue el de convertirse en un ejemplo para otras ciudades que poseen situaciones similares

Dada la naturaleza del fenómeno de los asentamientos informales y su relación con causas de tipo político, económico y social, dependientes de factores locales, nacionales e internacionales, los programas de mejoramiento no pueden “solucionar” la problemática interviniendo sólo sobre los efectos (a nivel ambiental, urbano y social) y olvidando las causas. El programa *Rosario Hábitat*, entre todas las experiencias documentadas de América Latina, fue el que más se acercó los mecanismos a la base de la problemática a través de una sinergia entre actores y de acciones relacionadas con los efectos, los cuales, permitieron actuar sobre las problemáticas urbanas, sociales y económicas de las villas de Rosario.

Programas anteriores como el reconocido *Favela Bairro* en Río de Janeiro, los MIB en Bogotá y las regularizaciones peruanas se limitaron muchas veces a realizar intervenciones urbanas puntuales o a adelantar procesos de titulación de la propiedad, sin desarrollar proyectos urbanos integrales. En cambio, el aspecto más interesante del *Rosario Hábitat* fue poner casa, educación y empleo sobre la misma mesa para crear un proyecto que acompañase realmente a los habitantes informales a salir de la condición de “villero” marginado, para entrar en la dimensión del ciudadano.

El equipo que formuló el programa tenía una mirada amplia y comprendía que la formación y capacitación profesional de la comunidad son componentes inseparables del mejoramiento y la regularización de las viviendas, ya que tener una propiedad sin poder acceder al mercado laboral puede generar consecuencias negativas como la venta de la casa y el desplazamiento a nuevos asentamientos y, entonces, volver nuevamente a la informalidad.

Este proceso necesitó de una doble acción a nivel político estatal y local, al igual que del uso de estrategias que vehicularan la entrada de los habitantes informales al mercado formal para que pudieran cubrir los gastos y gozar de los derechos que acarrea la formalidad recién adquirida.

La pregunta es: “¿*Rosario Hábitat* buscaba acercar las villas a la ciudad o la ciudad a las villas?” La respuesta tendría solución en ambas afirmaciones siendo coherente con el objetivo de “integración” que tenía el programa, sin embargo, al caminar por las calles de las villas intervenidas, todavía se tiene la percepción de estar en “la otra parte” de la ciudad, la informal y no se ve a los habitantes de los barrios formales recorriendo el lugar. Esto puede estar relacionado con la imagen de las villas como lugares

peligrosos y con la falta de puntos de atracción para toda la comunidad, como equipamientos de nivel urbano.

Calles amplias y lineares, rastros de barracas demolidas, antiguas viviendas mejoradas al lado de hileras de casas nuevas, algunos árboles y un sistema de luz pública, son algunos de los elementos que componen la imagen actual de estos lugares que han pasado de ser villas para convertirse en barrios. No obstante esta transformación, es probable que la ciudad formal no “se acerque” hasta que no existan polos de atracción o, cosa aun más difícil, que no cambie el imaginario sobre las villas. También es necesario integrar los barrios al sistema de planificación de la ciudad y conectarlos con el sistema de transporte público, realizar actividades culturales y deportivas en espacios públicos, y diseñar una campaña de sensibilización y promoción para cambiarle la “cara” a lo que en un tiempo fue una villa miseria.

Todo lo anterior hace necesaria una presencia post-operam de los equipos de técnicos en el lugar para garantizar el mantenimiento de las obras y la continuidad de los programas sociales, junto con la apertura efectiva de las dinámicas de la ciudad al barrio y a sus habitantes desde el punto de vista político, social, cultural y laboral.

La presencia de los técnicos, considerada como uno de los factores más exitosos de este programa, debe ser bien gestionada y prestar mucha atención para no generar una dependencia por parte de los habitantes que, con los años, se han acostumbrado a una forma de asistencialismo continuo. Por tal motivo, es importante preparar a la comunidad sobre lo que pasará después de la finalización de la intervención y hacerlos conscientes de la responsabilidad que ellos tienen con su barrio regularizado y mejorado.

Otro aspecto importante, surgido de las evaluaciones del programa (Rosenstein, 2007), es la importancia de la participación comunitaria desde la fase del diagnóstico, para visualizar desde el principio las redes comunitaria ya consolidadas e involucrarlas en el proyecto, sin tener que recurrir a nuevas redes durante el proceso.

Junto a la recopilación integral de los estudios de diagnóstico, la creación de evaluaciones ex-post que también involucren a todos los actores del programa representa un instrumento fundamental, permitiendo entender logros y problemáticas del proceso a diferentes escalas.


Desde un punto de vista internacional, el *Rosario Hábitat* es considerado entre las buenas prácticas de mejoramiento en América Latina. Uno de los factores que han permitido el éxito del programa puede ser el hecho de haber sido gestionado directamente por la municipalidad de Rosario a través de la SPV, logrando una fuerte participación de las instituciones locales que operan en el territorio, cosa que no siempre pasa cuando se trata de programas de nivel provincial o nacional.

Esta fuerte acción de gestión y coordinación local que ha garantizado la realización de intervenciones coordinadas con la participación de diferentes órganos institucionales, de diversas

⁵ Finalista en el Word Hábitat Awards en 2010, catalogado BEST en el concurso de Buenas Prácticas de Dubai en 2004 y reconocido como *Best-Practice* por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, entre otros.

figuras profesionales y de los beneficiarios, ha permitido que el programa sea considerado como una intervención integral y un punto de referencia para la actuación de otros proyectos en América Latina.

Rosario Hábitat demuestra la importancia de aplicar nuevas metodologías que permitan enfrentar las problemáticas de los asentamientos informales de forma integral. Estas nuevas metodologías deben ser estudiadas de forma profunda deter-

minando los componentes que las conforman y la articulación que existe entre ellas. Es importante que estas experiencias sean compartidas y comparadas de forma análoga, constituyendo una red global de buenas prácticas, que permita proceder de forma evolutiva, fortaleciendo las metodologías más exitosas para lograr mejores resultados. Esto garantizará que experiencias como *Rosario Hábitat* no se queden como acciones aisladas, sino que hagan parte de un proceso global del mejoramiento de las acciones de intervención en los asentamientos informales. 

Referencias bibliográficas

BORJA, J., HUNTZINGER, H. & COREA, M. (2000). *URB-AL, gestión y control de la urbanización. Documento base*. Rosario: Programa URB-AL.

FERNANDEZ WAGNER, R. (2003). "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina". Consultado en: www.urbared.ungs.edu.ar

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO. (1996). *Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario*.

Rosario: Fundación Banco Municipal de Rosario.

GARZIA, M. I. (2011). *Entrevista*. Rosario, 10 de mayo.

GARZIA, M., SALOMÓN, A., QUERALT, G. y SANZ, A. (2002). "Programa Rosario Hábitat". Quilmes, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. 30 y 31 de mayo.

GARZIA, M., SALOMÓN, A., QUERALT, G., SANZ A. y FERRARIS, C. (2004). "Programa Rosario Hábitat; aprendizajes alcanzados". Mendoza, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. 15 al 17 de septiembre.

GARZIA, M., SALOMÓN, A., QUERALT, G., SANZ A. y RODRÍGUEZ, A. (2005). "Mejoramiento barrial en

América Latina. Programa Rosario Hábitat". México D.F., Universidad Iberoamericana de México/HIC-AL, ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Mejoramiento de Barrios. 29 y 30 de noviembre.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. (2010). "Censo 2010". Consultado en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar>

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (2008). *Plan Rosario Metropolitana, estrategias 2018*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO. (1999). *Diagnostico y formulación*. Rosario: Escuela de Artes Graficas del Colegio Salesiano San José.

ROSENSTEIN, C. (2001). "Gestión del hábitat y participación". Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, tesis para optar al título de Maestría en Hábitat y Vivienda.

ROSENSTEIN, C. (2007). "Los programas de mejoramiento barrial y la integración física y social como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del

Programa Rosario Habitat". Bogotá Universidad Nacional de Colombia, ponencia presentada en el Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. 1 y 2 de noviembre.

SABORIDO, M. (2006). "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda". Santiago de Chile: CEPAL.

POZZI, S. (2010). "Rosario Habitat". En: *World Habitat Awards*. Consultado en: <http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=00&theProjectID=89DoB30D-15C5-F4Co-991FA9C14E52A7A7>

VARNI, Laura (1999). "Integración de tejidos sociales y urbanos diferenciados: el Programa "Favela Bairro" de la ciudad de Río de Janeiro y el "Plan Convivencia" de la ciudad de Rosario". Río de Janeiro: Universidade Federal de Río de Janeiro, tesis para optar al título de Maestría em Urbanismo.

