

---

# 05

## LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y LA PERSISTENCIA DEL DÉFICIT HABITACIONAL: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina

---

Cintia-Ariana Barenboim<sup>1</sup>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina  
Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales

---

### Resumen

Desde la reactivación económica del 2003, el mercado residencial rosarino estuvo exclusivamente orientado a quienes tenían capacidad de pago, obediendo a una lógica especulativa. La vivienda, por lo general, se compró o sirvió como activo financiero que soportaba el valor de los ahorros, produciendo así una demanda extra y generando un incremento significativo sobre el precio de los inmuebles. La brecha entre los requerimientos —problema de habitabilidad o falta de vivienda— y la disponibilidad de unidades adecuadas, es decir, el déficit habitacional, fue cada vez mayor y persiste en el tiempo. En este contexto, interesa estimar la situación habitacional, teniendo en cuenta indicadores como el

1. Arquitecta de la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Planificación urbana y regional de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires, y posdoctorado en Segregación socioespacial y valoración inmobiliaria en el Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales. Investigadora asistente del Conicet. Docente titular de Planeamiento y urbanismo de la Universidad Nacional de Rosario, Planeamiento Territorial y Urbano II, Análisis del Mercado Inmobiliario y Estrategias de Inversión (Facultad de Arquitectura - UAI). Publicaciones recientes: *Valorización de la vivienda y dificultad para su acceso en el mercado formal de Rosario* (2017); *Impacto del megaproyecto de Puerto Norte en la transformación urbana de sus barrios circundantes, Rosario* (2015); *Mercado inmobiliario, normativas e impacto territorial: Rosario y su periferia* (2014). arq.barenboim@gmail.com

régimen de tenencia, tipo de vivienda, calidad constructiva, *stock* de viviendas y registro de demanda. Entre los principales resultados, se evidenció un aumento del mercado de alquileres en contraposición al régimen de tenencia. Además, hay una gran cantidad de unidades desocupadas en aquellos lugares donde se concentró la construcción.

**Palabras clave:**

Falta de vivienda; problema de habitabilidad; indicadores; soluciones habitacionales; valorización inmobiliaria.

## Introducción<sup>2</sup>

La política habitacional —conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda— constituye una función clave del Estado (Angel, 2000). Esta se vincula con la dimensión social, al tener la capacidad de integrar o excluir a los ciudadanos de la comunidad. Es entonces fundamental que el gobierno garantice a cada familia una vivienda digna.

2. Plan de investigación del Conicet radicado en el Curdiur (UNR).

Hacia comienzos de la década del 90, en Argentina, el rol del Estado pasó de productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, instrumentalizándose mediante la reforma del sistema institucional y financiero de la vivienda (Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2014).

A pesar de que en los últimos años se presentó una mejora en los indicadores económicos y sociales, el incremento de la construcción, la expansión de la oferta residencial y la existencia de planes de financiamiento público, las condiciones para acceder a una vivienda formal en las grandes ciudades —Buenos Aires, Córdoba y Rosario, entre otras— continuaron siendo difíciles.

La vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo entonces un fin netamente financiero. Por lo general, no se produjo ni se compró como un bien de uso, sino como un activo que soportaba el valor de los ahorros. Esta demanda extra en el mercado de compra y venta de inmuebles, sumado a la depreciación del dólar y a la inflación monetaria, entre otras variables, encareció las propiedades hasta

superar las posibilidades de la mayoría de la población (Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz, 2016).

En consecuencia, los sectores medios y medios-bajos tuvieron que recurrir al mercado de alquiler o a la construcción de viviendas propias en la periferia, donde el valor del suelo era menor que el de la ciudad. Los sectores bajos, por su parte, acudieron a la construcción de viviendas precarias en asentamientos informales, cuando no pudieron ser absorbidos por los planes sociales del Estado.

Cabe señalar que el soporte y la materia prima de toda edificación es el suelo, siendo el acceso al mismo, por lo general, una de las cuestiones críticas para el acceso a la vivienda. Al respecto, Sciara (2011) expresa que el derecho a la vivienda se subsume en el derecho a la ciudad: sin la satisfacción de este, la satisfacción del primero es precaria o imperfecta.

En este contexto, el presente artículo es parte del Plan de investigación del Conicet denominado “Déficit habitacional y propuestas de financiamiento público” radicado

en el Curdiur (UNR). Este tiene como objetivo estimar la situación habitacional de la ciudad de Rosario, teniendo en cuenta indicadores que contribuyen a situar el déficit actual, tales como el régimen de tenencia, hacinamiento, tipo de vivienda, calidad constructiva, *stock* de viviendas y registro de demanda en el sector público. La intención es poder evaluar si se redujo el déficit habitacional y realizar sugerencias para que el Estado amplíe las posibilidades de acceso a vivienda propia.

## Nociones preliminares sobre la vivienda y el déficit habitacional

La idea de la vivienda como objeto comienza poco a poco a ser reemplazada por la de servicio habitacional. Al respecto, Yujnovsky (1984) sostiene que la vivienda es una configuración de servicios que debe satisfacer las necesidades humanas primordiales —albergue, refugio, protección ambiental, seguridad, privacidad, identidad, entre otras—. En las ciudades, la vivienda está sujeta a las condiciones del desarrollo urbano y de tres constantes: a) el acelerado proceso de crecimiento demográfico, b) la concentración de la población en las grandes ciudades y c) el suelo urbano como delimitación legal y como bien escaso que incrementa su valor.

La vivienda como servicio también es una construcción social. Lipietz (1992, p. 63) considera que está sujeta a procesos de oferta y demanda y que abarca diferentes actores asociados a un régimen

de acumulación —propiedad privada, producción de plusvalías— y a un modo de regulación del capital —desde la tasa de interés hasta el código urbano—.

Por lo demás, en cuanto a lo normativo, la vivienda ‘digna’ para la población es un derecho declarado en la Constitución argentina, a pesar de que no siempre se cumpla. La vivienda digna comprende su habitabilidad, calidad constructiva, asequibilidad —tanto en el precio de la vivienda como en alquiler—, infraestructura básica, emplazamiento en áreas seguras y seguridad en la tenencia jurídica, entre otras características (Barreto, 2010).

Los anteriores son los factores básicos que una vivienda, más allá de las particularidades de su emplazamiento y su medio —geográfico, social y cultural—, debería poseer para cumplir con los criterios de adecuación que satisfagan las necesidades básicas de sus habitantes (Lazzari, 2012, p. 6).

Cuando se analiza el déficit de vivienda, se adopta una serie de criterios relativos al nivel de servicios habitacionales con los que cuenta

población, así como a lo que debe poseer una vivienda digna según la constitución nacional.

La brecha entre los requerimientos —problema de habitabilidad o falta de vivienda— y la disponibilidad de viviendas adecuadas para un sector de la sociedad, lo que el Celade denomina el “déficit habitacional”, es cada vez mayor y presenta una persistencia crónica en el tiempo (2010, p. 2). En este sentido y según Yujnovsky (1984), una reducción del déficit implicaría mejorar los servicios hasta sobrepasar el límite de aceptabilidad. Esto puede lograrse de maneras diferentes a la construcción de nuevas viviendas, entre las que está la rehabilitación del parque habitacional existente.

Por ello, el déficit no sólo describe a la falta de vivienda, sino la precariedad de la misma. Según Jurado (2014), esta noción incluye, por un lado, un “déficit cuantitativo” referente a la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan en tanto que son consideradas irre recuperables, y un “déficit cualitativo” correspondiente a la cantidad de viviendas que ya existen y que necesitan algún tipo de mejoramiento en su

materialidad, en su conexión a servicios o una ampliación del espacio para poder ser habitadas adecuadamente (p. 1). Este último caso hace referencia al mejoramiento del espacio construido.

Las respuestas del Estado —nacional o provincial— ante esta demanda son usualmente dos: una directa, a través de la construcción o mejoramiento de la vivienda, e indirecta, cuando otorga un crédito para construcción, ampliación o reforma. De ningún modo regula el mercado del suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda. La clase baja es parcialmente atendida en el primer tipo de respuesta, a través de los distintos planes sociales —Fonavi, Hábitat, Promeba, entre otros—, mientras que la clase media y media-baja suele encontrar el segundo tipo de respuesta, con programas de financiamiento público que usualmente tardan más de una década en llegar (Pro.Cre.Ar y Mi tierra, mi casa).

El mercado inmobiliario es restrictivo, aun para aquellos sectores sociales que no son marginales y que tienen capacidad de pago,

lo que da cuenta de la necesidad de resolver las distintas situaciones para que puedan acceder a una vivienda.

El Estado otorga diversas ‘soluciones habitacionales’, entendidas como la conjunción de arreglos para las viviendas que necesitan reparación o ampliación por un déficit cualitativo y para la construcción de viviendas nuevas, generalmente en lugares apartados donde el costo del suelo es menor —déficit cuantitativo—. Esto permite mejorar en cierta medida la calidad de vida de la población que presenta deficiencias en sus inmuebles. En algunas ocasiones, es más fácil incidir en el déficit cuantitativo que cualitativo: planificar y construir un barrio nuevo es más sencillo que arreglar uno existente, puesto que cada vivienda requiere un estudio y análisis particulares y, además, una obra nueva tiende a tener más visibilidad e impacto (Jurado, 2014).

La persistencia del déficit habitacional se produce por varios factores vinculados a cuestiones demográficas —desajuste entre la formación de hogares y la edificación, cambios en la dinámica familiar—, físicas

—obsolescencia de materialidad y de servicios, ausencia de parque habitacional, nuevo contexto urbano—, económicas —modificación de los niveles de ingreso y del poder adquisitivo, disponibilidad de financiamiento, costos de construcción y mantenimiento— y normativas —inseguridad jurídica en la tenencia de propiedad—.

En suma, la deuda habitacional no sólo atiende a los requerimientos de vivienda

nueva y de mejoramiento de las existentes frente a una situación deficitaria, sino que da cuenta de su dimensión como problema económico, urbano y de integración social, que determina, a su vez, la forma de constitución familiar y del individuo (Lazzari, 2012). Por ello, es necesario recuperar las capacidades que el Estado ha abandonado hace décadas, modificando antiguas políticas por otras más amplias y con instrumentos adecuados.

## Indicadores de la situación habitacional en Rosario

El Consejo Económico y Social (2010) señaló que en la ciudad de Rosario hay 50 000 familias con necesidad de una nueva vivienda, ya sea porque la edificación actual está en malas condiciones o por hacinamiento. De ellas, el 50 % se encuentra en un nivel socioeconómico medios y medio-bajo, mientras la otra mitad está en el segmento de menores recursos. Asimismo, la fundación TECHO Argentina (2013) registró que hay 35 610 familias coexistiendo en 110 asentamientos informales. Dichas viviendas, generalmente, se encontraron en buenas condiciones edilicias, pero sin acceso a todos los servicios básicos y a la tenencia de la tierra, por lo que

requieren un mejoramiento o ampliación —déficit cualitativo—. A este respecto, Raúl Álvarez, director del Servicio Público de la Vivienda y exsubsecretario de la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, estima que

para los sectores bajos, es el mismo valor que Techo Argentina procuró de aproximadamente 35 600 familias que viven en condiciones inadecuadas por relocalización —vías férreas, zonas inundables—, falta de infraestructura básica o mal estado de la vivienda, mientras que para los sectores medios, gente buscando su casa propia, este valor podría haber crecido para el 2017 a un valor aproximado 30 000 familias. (comunicación personal, 19 de junio de 2017)

Debido a que el Municipio no tiene una cifra precisa del déficit habitacional, resulta necesario analizar los principales cambios en los que se inscribe la problemática, resultantes de los procesos socioeconómicos y de la aplicación de

diversas políticas de vivienda. Para ello, se relevan cinco dimensiones: régimen de tenencia, hacinamiento, tipo de vivienda, calidad constructiva y evolución de su stock, —vinculado directamente a las características de la vivienda en la ciudad de Rosario y, obtenido del Censo nacional de población, hogares y viviendas—. La información se complementa con mapas dinámicos tomados de informes provinciales de población y hogares (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos IPEC, 2010). Posteriormente se incorpora otro indicador: el registro de la demanda en el sector público —nación, provincia y municipio—.

Antes de comenzar con el análisis de indicadores, es necesario tener en claro la diferencia conceptual que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC entre “hogar” y “vivienda”. Por un lado, la vivienda es definida como el espacio donde viven las personas, pudiendo clasificarse en particulares y colectivas. Por el otro, el hogar es considerado como la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y

comparten gastos de alimentación. Por lo tanto, es posible que coexistan en una misma vivienda varios hogares, o que existan viviendas que no estén habitadas por hogares.

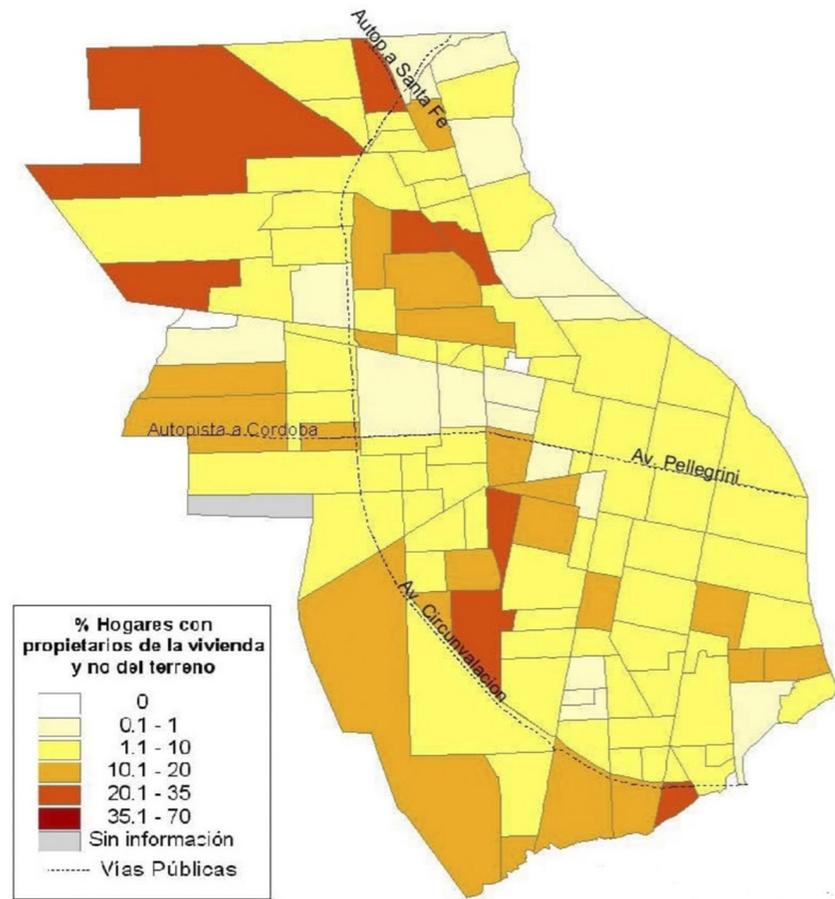
### Régimen de tenencia y hacinamiento

En las ciudades, donde el alquiler de una vivienda puede llegar a representar más del 30 % del ingreso promedio, obtener una propiedad dignifica al hogar y otorga una seguridad jurídica y económica (Barenboim y Brizuela, 2017). En Rosario, se observó que el porcentaje de hogares habitados por propietarios de la vivienda y del terreno es del 66 % —211 500 hogares—, mientras que los propietarios de la vivienda corresponden a un 5.3 % —16 977 hogares—. Estos dos indicadores, suman el 71.3 % del total de hogares rosarinos mientras que los inquilinos comprenden el 18.8 % —60 388 hogares— (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina Indec, 2010). Estas tres categorías componen aproximadamente el 90 % de las viviendas de la ciudad.

Asimismo, un análisis de la distribución interna en la ciudad permite observar que los propietarios de la vivienda se localizan en la periferia, mientras que los propietarios de vivienda y terreno se ubican en las áreas de mayor poder adquisitivo, desde el centro hasta el noroeste (ver figura 1).

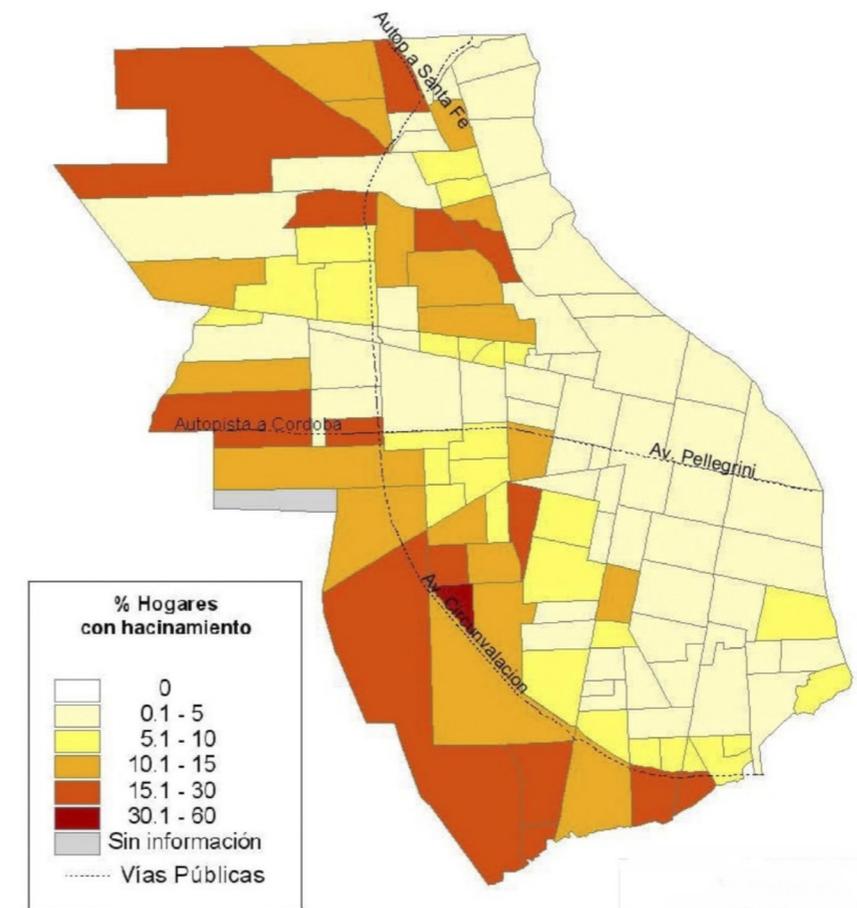
En algunas ocasiones, se producen situaciones de hacinamiento o de sobre-saturación de convivientes, cuando dentro de una misma vivienda conviven más de un grupo familiar u hogar. En Rosario, la cantidad de familias que no pudieron acceder a una vivienda cuando se conformaron y que se vieron obligadas a cohabitar con otras es del 6.70 %. La proporción de hogares que habitan en situación de sobresaturación de la vivienda, obligados a convivir con tres o más personas por habitación, es del 2.5 % —7 948 hogares— (INDEC, 2010). Los mayores porcentajes de hacinamiento se dieron en la periferia, oscilando entre el 30 y el 60 % (ver figura 2).

Rechazo vecinal a la circulación de transporte público a través de fraccionamientos residenciales **Figura 1**



Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2010.

Hogares con hacinamiento en la ciudad de Rosario **Figura 2**



Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2010.

**Tipo de vivienda y calidad constructiva**

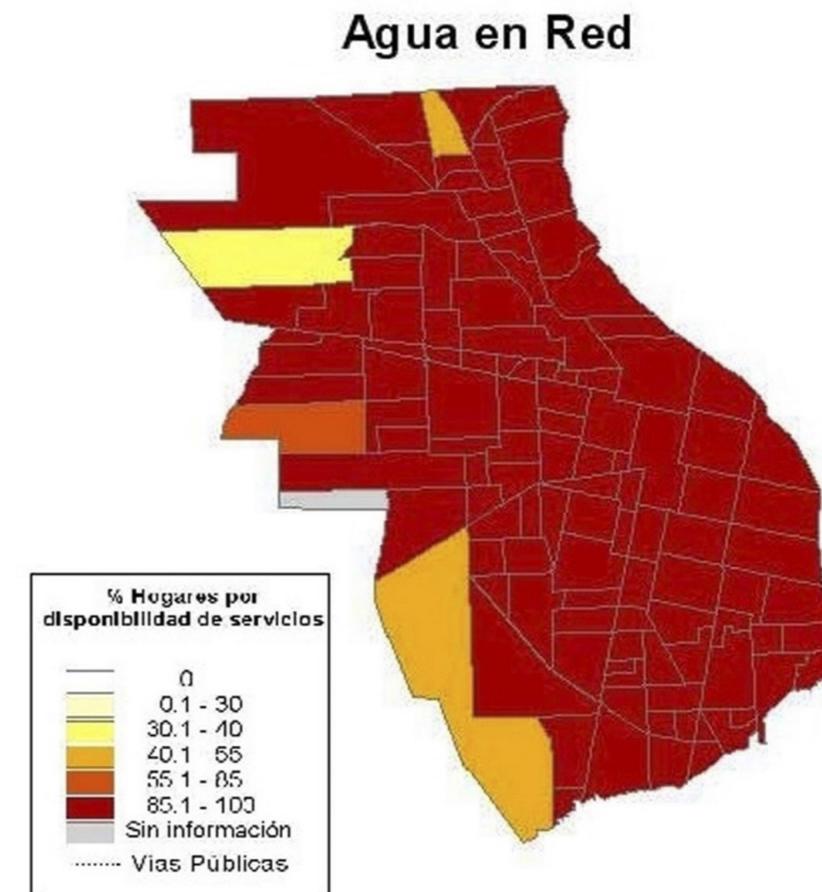
El tipo de vivienda que habitan los hogares en Rosario se divide en tipos: las casas, donde reside la gran mayoría —219.272 hogares) que representan el 61,4 % del total, y los departamentos, donde habita cerca de un tercio del total —129.210 hogares) que representaban el 36,2 % en el 2010—. Este último tipo de vivienda se incrementó más allá de ser elegido como resguardo de capital sino en busca de mayor seguridad y menores costos de mantenimiento que una casa. Los demás hogares constituyeron el 2,4 % del total

de viviendas —casillas, ranchos, piezas de inquilinato u hotel, local no construido para habitación y vivienda móvil—.

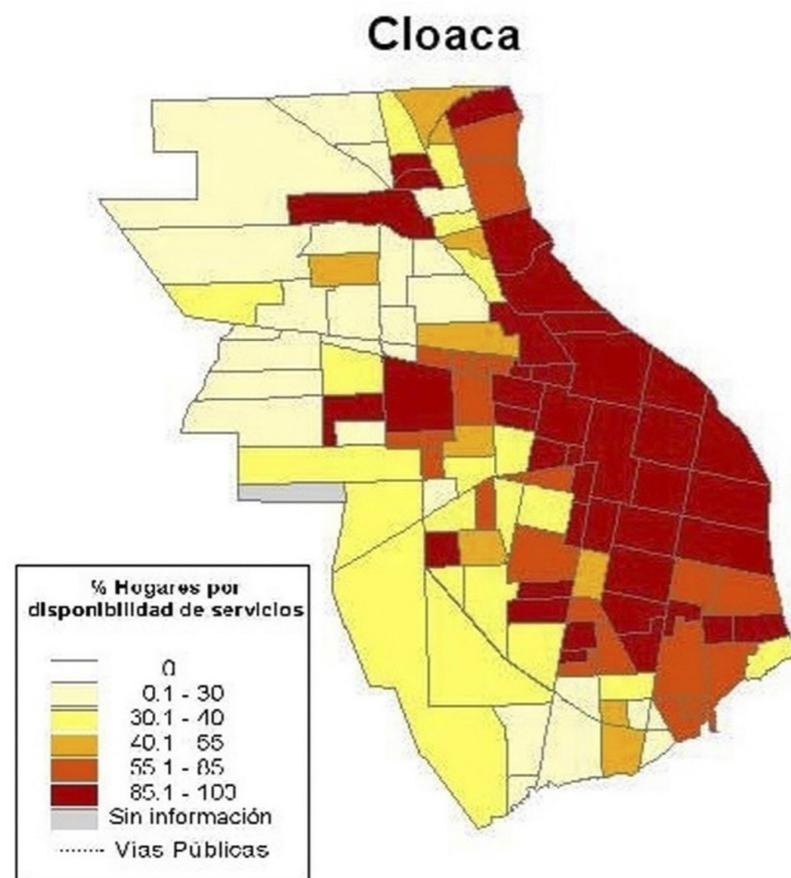
La calidad constructiva de la vivienda es otro indicador de gran valor en el análisis. Este se construye a partir de la calidad de los materiales y de las instalaciones internas para servicios básicos de agua de red y desagüe cloacal. En la ciudad de Rosario, el 60,1 % —176 510 hogares— mostró una calidad satisfactoria; el 31,7 % —91 940 hogares—, una calidad básica, y el 7,4 % una calidad insuficiente —21 528 hogares— (INDEC, 2010) (ver figuras 3 y 4)<sup>3</sup>.

3. "Calidad satisfactoria" se atribuye a las viviendas que disponen de materiales resistentes y con la aislación y servicios adecuados. La calidad básica se atribuye a las que no cuentan con elementos adecuados de aislación, cuentan con cañerías dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua. Calidad insuficiente: atribuida a las viviendas que no cumplen ninguna de las dos condiciones anteriores (Indec, 2010).

Hogares con conexión a agua de red en la ciudad de Rosario **Figura 3**



Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2010.

Hogares con conexión a desagüe cloacal en la ciudad de Rosario **Figura 4**

Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2010.

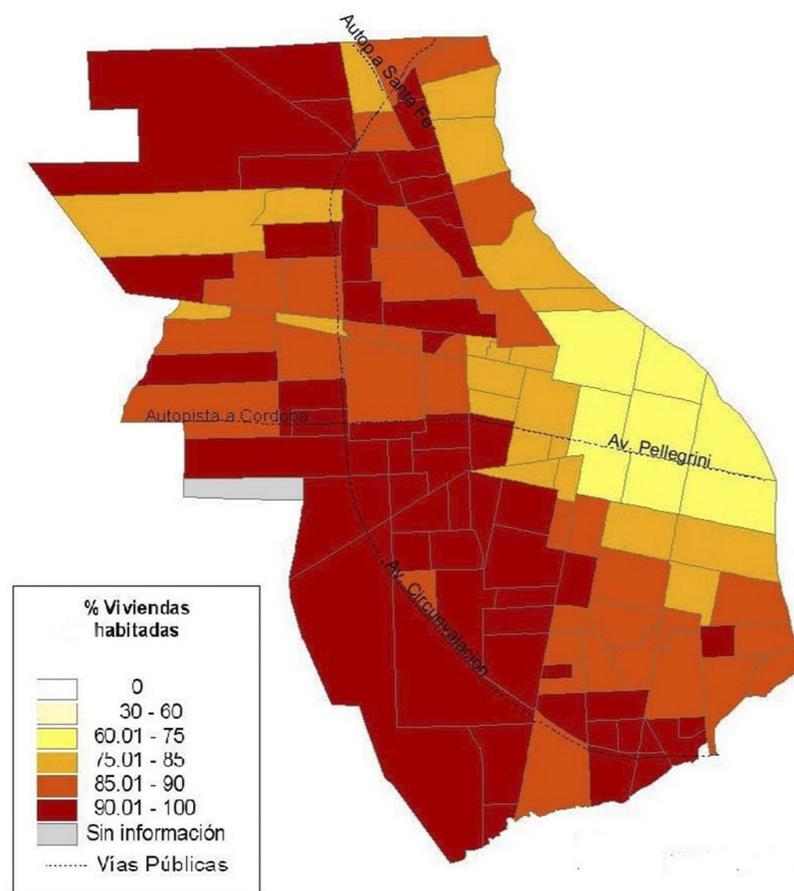
**Oferta y demanda**

En contraste con lo descrito anteriormente cerca del 6.6 % de las viviendas particulares de la ciudad de Rosario estaban deshabitadas, o todas las personas estaban temporalmente ausentes. Esto quiere decir que, de un stock de 357 057 viviendas, 289 978 estaban ocupadas y 23 719 se encontraban vacías (Indec, 2010). La condición de ocupación de las demás viviendas se dividió en alquiler o venta, en construcción, comercio, oficina y consultorio, uso temporal o por otra razón. En la figura 5 se destaca que la zona de mayor concentración de viviendas ociosas es el Distrito Centro.

Por su parte, la construcción de viviendas estuvo concentrada en el mismo distrito. Entre 2006 y 2011, el 55 % de los metros cuadrados aprobados (2 978 788 m<sup>2</sup>) correspondieron al Distrito Centro (Fundación Banco Municipal, 2012). El número de metros cuadrados autorizados por habitante en ese sector equivale a 2.2 veces el valor promedio para todos los distritos.

La utilización de la vivienda como bien de ahorro, sumado al desinterés de algunos propietarios por vender o alquilar, evita que la oferta aumente y que la esta baje su precio (Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz, 2016). Gran parte de las viviendas que se construyeron nunca serán habitadas, sino que serán objeto de transacción, especulación o resguardo de capital, inclusive antes de que se comience la edificación. La oferta privada y la demanda estuvieron desfasadas en el mercado inmobiliario rosarino, lo cual incrementó el valor de la vivienda.

Las necesidades habitacionales reales de la población y los distintos programas públicos que se han implementado no logran resolver la problemática. Por ello, los sistemas de registro de demanda habitacional se aparecen como herramienta de gestión, que permiten tener una idea de la envergadura de los problemas y facilitan saber en qué medida una política puede producir los efectos deseados (Gargantini, Nievas y Gordo, 2015).

Viviendas habitadas en la ciudad de Rosario **Figura 5**

Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2010.

A nivel nacional, entre 2012 y 2015, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda —vinculada a la Administración Nacional de Seguridad Social— y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas registraron 11 627 beneficiarios del Programa Pro.Cre.Ar en la ciudad de Rosario. Este programa comprendía las dos líneas de crédito: lote propio —construcción, ampliación y refacción— y sin terreno —compra de terreno y construcción, vivienda para estrenar y desarrollos urbanísticos—. Posteriormente, el Programa pasa a la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obra pública y Vivienda, donde no se tiene registro de la demanda.

A nivel provincial, entre 2012 y 2017, la Secretaría de Estado del Hábitat —nuevo organismo orientado a promover una política habitacional inclusiva y participativa—, destinado principalmente a sectores medios y medios-bajos, registró una demanda de 16 053 familias para

vivienda y 1 220 para terrenos. Dicha secretaría abarcaba cinco programas: Mi tierra, mi casa; Esfuerzo compartido para el mejoramiento barrial; Integración social y urbana de asentamientos irregulares; Viviendas para entidades de economía social; Construcción y/o financiamiento de soluciones habitacionales.

A nivel local, el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, orientado a mejorar las condiciones de hábitat de la población de bajos recursos, no tiene un registro propio que permita evitar la superposición de datos con la Secretaría de Hábitat. Entre los 2002 y 2012, el Programa Rosario Hábitat, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), benefició a 5 251 familias e intervino en 11 asentamientos irregulares (Consejo Económico y Social, 2014, p. 5).<sup>4</sup> Posteriormente, en el marco de acuerdo que otorgaba financiamiento del BID, se implementó el Programa de

4. El 28,4 % fueron relocalizadas a viviendas con infraestructura y el 71,6 % permaneció en el barrio de origen que fue mejorado (Consejo Económico y Social, 2012, p. 32).

Mejoramiento de Barrios III, que completó las intervenciones de Rosario Hábitat y ejecutó infraestructura urbana de tres asentamientos para 2 550 familias. Por último, se implementó el Programa de Emergencia Habitacional, donde se abordaron sucesos de salud, seguridad, incendios y violencia

familiar, entre otros, generalmente derivados por otros sectores de la municipalidad. Las posibilidades de este programa son: otorgamiento de la vivienda propia, suministrada por la Secretaria de Hábitat, subsidio para alquiler o mejoramiento de la unidad habitacional existente.

## Consideraciones futuras para políticas habitacionales sustentables

**E**n primer lugar, es importante que el Municipio de Rosario cuente con mediciones claras sobre el déficit habitacional actual, ya que toda decisión pública debería basarse en información rigurosa, así como en la urgencia de avanzar hacia procesos habitacionales integrales, sustentables y asociativos que superen las soluciones actuales. A este respecto, Raúl Álvarez expresa que

La vivienda sola no es solución; tiene que venir con una política social, cultural, educativa, económica muy intensa, como lo hizo el Programa Rosario Hábitat, pero más ampliado aún. A veces, se mezclan las personas de distintos asentamientos irregulares en un barrio nuevo. Esto genera una mala convivencia. El desarraigo produce un efecto más grave que la vivienda anterior, sumado al narcotráfico, el delito, entre otras cuestiones, perdurando la problemática

habitacional en los sectores más humildes. (comunicación personal, 19 de junio de 2017)

Es necesario desarrollar diferentes programas capaces de dar solución a los problemas con los que se enfrenta hoy la ciudadanía. El correspondiente financiamiento deberá ser consistente con las soluciones habitacionales, específicas para cada estrato socioeconómico. Habrá que resolver adecuadamente la dualidad entre quién financia y quién paga. De ello resultará una mayor o menor recuperación de fondos y un mayor o menor subsidio implícito o explícito (Sciara, 2011, p. 4).

Es igualmente fundamental que el Estado haga accesible la vivienda propia, para la el sector medio con capacidad de pago, favoreciendo así la adquisición de lotes con servicios, créditos a tasas y plazos viables para la construcción, ampliación o compra de una unidad terminada.

En lo que respecta a los niveles socioeconómicos bajos, el Estado debería intervenir a través de la generación de infraestructura básica, mejoramiento o ampliación de las

viviendas existentes, y mediante la construcción de viviendas nuevas cuando no sea posible recuperar la anterior.

Cabe señalar que las viviendas nuevas —ya sea por compra o relocalización— requieren lotes con servicios, pero las refacciones o ampliaciones no utilizan suelo adicional. Habrá que considerar la distinción entre vivienda nueva en terreno propio y vivienda propia en lotes con la infraestructura completa, siendo el valor del suelo uno de los elementos más significativos para el acceso a la vivienda. Por lo general, el suelo con servicios se encuentra en zonas ya desarrolladas, mientras que en gran parte de las nuevas viviendas hay que desarrollarlo. Por ello, habrá que velar primero por recuperar las zonas con vivienda social ya existentes y dárle una oportunidad a la población más pobre de tener una ubicación más céntrica, en lugar de excluirla hacia la periferia de la ciudad.

La capacidad de gestión ha de traducirse en programas con metas alcanzables y recursos financieros disponibles de todas las fuentes posibles —internas y externas— en

cada periodo presupuestario. La superposición de fuentes de financiamiento de distintas jurisdicciones debe ser coordinada desde el mismo origen de las soluciones. Los recursos financieros disponibles no podrán ser utilizados si no existen suficientes proyectos y capacidades constructivas en el corto plazo (Sciara, 2011, p. 4).

Asimismo, el Estado local debería estar en capacidad de tomar medidas que regulen el mercado, limitando la especulación inmobiliaria y acercando a los constructores privados a la demanda existente y real de precios para ciertos sectores sociales.

Tal vez la aplicación de una tasa a las viviendas desocupadas —como aquella que se aplica a los terrenos vacíos— y la asignación de un canon más elevado a la tasa general de inmuebles (TGI) desestimularía la retención. Además, contribuiría a que las viviendas se

vuelquen nuevamente al mercado, lo que a su vez aumentaría la oferta real y reduciría los precios de compra y alquiler. Inclusive, la tarifa podría crecer con el tiempo y potenciar así el efecto disuasivo (Barenboim, 2017, p. 15).

Otra acción necesaria —entendiendo que no todos podrán tener vivienda propia en un corto plazo— es la regulación del mercado alquileres. En primer lugar, habría que dividir los contratos según su uso, aclarando si es para vivienda u otro destino, estableciendo un precio máximo para los alquileres habitacionales según la unidad de valor adquisitivo (UVA)<sup>5</sup>. También es fundamental avanzar en las garantías, para que todos aquellos que tengan un trabajo informal puedan acceder al alquiler de una vivienda a través de un seguro de caución del Estado.

Por último, se podrían implementar estrategias similares a la de las grandes urbanizaciones,

5. La UVA es una unidad creada por el Banco Central para ajustar hipotecas estimando el valor de una milésima de m<sup>2</sup> de construcción y ajustada a la inflación monetaria.

donde el municipio exige la donación de superficies para espacio público y equipamiento para generar viviendas 'inclusivas'. En otras palabras, los desarrolladores medianos y pequeños

deberían construir un porcentaje de unidades financiadas para los sectores de menores ingresos para que estos puedan así acceder a una vivienda (Barenboim, 2017, p. 15).

## Conclusiones

El déficit habitacional es un elemento indispensable para definir los planes y programas de acción de una política habitacional determinada. Claramente, la falta de vivienda o el problema de habitabilidad no puede reducirse a un número de unidades de vivienda nueva, por lo que debe ser expresado tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Lamentablemente, en Rosario se expresaron distintos organismos, entre ellos el Consejo Económico y Social, TECHO Argentina y la Secretaría Pública de la Vivienda, confirmando la persistencia y el crecimiento del déficit habitacional en el tiempo. Es en esta área de análisis donde aparecen las mayores limitaciones de información del municipio.

En este sentido, se evidencia que el *boom* inmobiliario que tuvo lugar en Rosario durante la última década no favoreció al conjunto de la sociedad. El mercado se desarrolló de forma restrictiva y,

por lo general, no se construyó ni se compró para atender al déficit, sino para tener un fondo de inversión y protección de los ahorros de los sectores sociales de mayor ingreso adquisitivo.

Es por ello que el mercado de alquileres continuó aumentando en contraposición al régimen de tenencia —la proporción de hogares propios disminuyó—. Además, se manifestó un leve incremento en la cantidad de hogares por vivienda y una disminución del hacinamiento dentro de los mismos.

El tipo de vivienda elegida para residir es, en primer lugar, las casas y, en segundo, los departamentos. Esta última tipología mostró un incremento que, más que significar el resguardo de capital, simboliza una búsqueda de mayor seguridad y menores costos de mantenimiento. Asimismo, la calidad de la vivienda fue mayoritariamente satisfactoria y básica; sólo en el 7.4 % de viviendas la calidad de los materiales y de las instalaciones internas a servicios de agua potable y desagüe cloacal

fueron insatisfactorias. Cabe señalar que aún hay una gran ausencia de otros servicios básicos, como la red de gas natural, entre otros.

Por último, el porcentaje de ocupación de las viviendas tuvo un leve aumento en el último censo. Sin embargo, sigue habiendo un gran número de unidades desocupadas, paradójicamente localizadas en el Distrito Centro, donde la construcción estuvo antes concentrada. Según el registro de la demanda habitacional pública, ésta superó la oferta de viviendas del mercado privado. Dicho registro es el de mayor alcance a nivel nacional, con el Programa Pro.Cre. Ar. Sin embargo, las unidades no siempre cumplen con los prototipos exigidos en los distintos programas, sino que se abocan a otros sectores de ingresos altos. Esto es el resultado de tomar los inmuebles como parte de la cartera de activos y como soporte material de los ahorros.

En síntesis, el acceso al suelo y a la vivienda debería ser una política del Estado, en la que el municipio sea el gestor y el gobierno

nacional sea el planificador y financiador. El Estado debe seguir analizando la problemática, ya que toda decisión pública debe sustentarse en información rigurosa. Es

fundamental avanzar hacia procesos habitacionales integrales, sustentables y asociativos e identificar distintas alternativas para regular el mercado.

## Referencias

- Angel, S. (2000). *Housing policy matters a global analysis*. New York: Oxford University Press.
- Barenboim, C. (2017). *Desarrollo inmobiliario y desigualdad habitacional en Rosario*. Trabajo presentado en el Tercer Congreso Internacional de Estudios Urbanos “Situación y perspectivas de la vivienda y el hábitat en Argentina y América Latina”. Buenos Aires, Argentina.
- Barenboim, C. y Brizuela, G. (septiembre, 2017). *Estimaciones sobre la realidad habitacional en el departamento de Rosario*. Trabajo presentado en la X Jornadas de Economía Crítica. Buenos Aires, Argentina.
- Barreto, M. (2010). El concepto de hábitat digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25(69), 161-187

- Celade. (2010). *Conceptos principales atinentes al déficit habitacional*. Washington: ONU. Recuperado de: [https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/51449/CLASES-TOTAL\\_Sebas2.pdf](https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/51449/CLASES-TOTAL_Sebas2.pdf)
- Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz. (2016). *Situación del mercado viviendas Rosario*. Recuperado de <http://www.ceso.com.ar/situacion-del-mercado-viviendas-rosario-santa-fe>
- Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano (2014). *Políticas para impulsar la demanda de vivienda en Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.fiic.la/Documentos/DOCUMENTOS%20C.%20VIVIENDA/Politica%20imp%20demanda%20vivienda%20LA%20a.pdf>
- Consejo Económico y Social. (2010). *Actas de reunión Comisión Hábitat y Asentamientos Irregulares*. Rosario: Municipalidad de Rosario (inédito).
- Consejo Económico y Social. (2014). *Programa Rosario Hábitat. Un concepto integral de mejoramiento del hábitat*. Recuperado de <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/07/RosarioH%C3%A1bitat.pdf>
- Fundación Banco Municipal. (2012). *Análisis de la superficie autorizada para construcción en Rosario según Distritos Municipales (2006-2011)*. Recuperado de <http://www.fundacionbmr.org.ar/rosariodata/subdata.php?indicador=1&etiqueta=80&variable=4&nro=238>
- Gargantini, D., Nievas, C. y Gordo, D. (2015). *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat. Resultados de la encuesta nacional 2014*. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_CONICET\\_Estudio\\_sistemas\\_registro\\_30\\_11.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_CONICET_Estudio_sistemas_registro_30_11.pdf)
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la República INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas para la ciudad de Rosario*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones IPEC. (2010). Hogares con propietarios de la vivienda y no del terreno. Rosario.

- Recuperado de <http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/vecinales/rosario/propvive.php>
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones IPEC. (2010). Hogares con hacimiento. Rosario. Recuperado de <http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/vecinales/rosario/hoghacin.php>
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones IPEC. (2010). Hogares por servicio de infraestructura. Rosario. Recuperado de <http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/vecinales/rosario/hogservicio.php>
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones IPEC. (2010). Porcentaje de viviendas habitadas. Rosario. Recuperado de <http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/vecinales/rosario/vivhab.php>
- Jurado, M. (2014). *Cuadros comparativos del déficit habitacional, Déficit Habitacional en Argentina 2*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=NWXnXRkC\\_qM](https://www.youtube.com/watch?v=NWXnXRkC_qM)
- Lazzari, R. (2012). *El déficit habitacional en la Argentina. Estimación para el año 2009*. Buenos Aires: Fodeco. Recuperado de: <http://www.camarco.org.ar/File/GetPublicFile?id=537>.
- Lipietz, A. (1992). *Towards a new economic order: Postfordism, ecology and democracy*. New York: Oxford University Press.
- Sciara, Á. (2011). *Lineamientos para una política del hábitat y urbanismo*. Rosario: Consejo Económico y Social.
- TECHO Argentina. (2013). *Relevamiento de asentamientos informales*. Recuperado de: [http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.