

PROYECTO URB-AL RED 7

O acesso ao solo e a habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa.

I. PREDIAGNOSTICO CIUDAD DE ROSARIO

El presente documento de Pre-diagnóstico esta conformado por dos componentes: **i. el perfil de la problemática del hábitat con el análisis de la demanda, oferta y balance entre ambas, y ii: los escenarios futuros de análisis de la problemática en estudio.**

En cuanto al **perfil de la problemática del hábitat**, ésta se compone del estudio de la demanda donde se consideran, los condicionantes socioeconómicos de la misma, el análisis del déficit habitacional para 1991 por distrito y por estrato socio económico según las distintas tipologías del mismo, la comparación y ajuste con los datos agregados del censo del 2001 para el gran Rosario, la correspondencia entre el Índice de Estratificación Social y los ingresos de la población, y por último se caracteriza el perfil de la organización de la demanda en torno a sus necesidades habitacionales.

Los **condicionantes generales de la demanda** inciden en los escenarios que se abren hacia el futuro. Es evidente que la demanda está fuertemente limitada por las condiciones sociales prevaletentes, como, i. una elevada tasa de desempleo, que afecta fundamentalmente al estrato más joven de la PEA, siendo para octubre del año 2002, de 70 % los jóvenes de 14 a 24 calificados como pobres por ingresos ii. un nivel de pobreza por ingresos que se ha ido expandiendo en los últimos años de modo tal que a octubre de 2002 ya alcanza al 50,7 % de los hogares (60 % de la población) y un nivel de indigencia que cubre el 13,8 % de dichos hogares.

Con respecto al **déficit**, las características que se utilizaron para definir la condición deficitaria, fueron: falta de regularización en la propiedad de la vivienda; carencia del servicio de agua o saneamiento; hacinamiento por hogar; hacinamiento por cuarto y precariedad de la vivienda. Según datos del Censo de Población y Vivienda de 1991, la mitad de los hogares del municipio de Rosario estaban afectadas por algún tipo de déficit habitacional. En valores absolutos, totalizaban 136.880 hogares.

Casi el 60% del déficit estaba concentrado entre los hogares que tienen regularizada la propiedad de su vivienda; el 11% entre los inquilinos; el 21% entre quienes no tienen regularizada la tenencia de la vivienda; mientras la situación del 8% deficitario restante es desconocida e ignorada.

Algunos datos relevantes a nivel de la ciudad de Rosario:

- Más del 80% de los hogares con déficit habitacional carecía del servicio de desagüe a la red pública cloacal (112.862 hogares).
- De estos 112.862, 70.000 hogares tenían como único déficit la conexión a la red cloacal, los otros 42.862 adolecían además, de precariedad, falta de conexión a la red pública de agua y hacinamiento.
- El hacinamiento -por hogar y en mucho mayor medida por cuarto-, era el otro gran problema habitacional de Rosario, afectando a la tercera parte de los hogares deficitarios (42.000 hogares).

- Al considerar sólo los hogares que poseían ambos servicios (agua y saneamiento), se observa que la abrumadora mayoría estaba afectada sólo por hacinamiento (88%).
- La precariedad, representaba solo el 13,5% del total de hogares deficitarios de Rosario.

Para los distritos:

- El *Centro*: registraba el menor déficit habitacional de la Ciudad de Rosario, equivalente al 16% del total de hogares del distrito y al 11% del total de hogares deficitarios de la Ciudad. Casi el 40% del déficit del centro estaba explicado por las viviendas en alquiler y era responsable del 16% de los hogares hacinados de todo Rosario.
- El *Norte*: el déficit en este distrito representaba el 60 % de lo hogares y a diferencia del centro, estaba altamente concentrado en los propietarios, particularmente en aquellos que teniendo el servicio de agua carecían de cloacas. Tanto el problema del hacinamiento, la precariedad de la vivienda, como la falta de regularización en la tenencia, son, en términos relativos, menos importantes que para el conjunto de la Ciudad.
- El *Oeste*: el déficit que alcanza al 78% de los hogares del distrito, es relativamente importante entre los no propietarios, donde más de la mitad de los hogares carece de ambos servicios (agua y cloacas). Los problemas de hacinamiento y precariedad de la vivienda tienen una importancia muy elevada con relación al promedio de la Ciudad, alcanzando al 35% y 19% de los hogares deficitarios del distrito respectivamente.
- El *Suroeste*: el problema del déficit, que alcanza al igual que el oeste el 78 % de los hogares del distrito está altamente concentrado en los propietarios, con énfasis en aquellos que teniendo el servicio de agua carecen de cloacas. Tanto el problema del hacinamiento, la precariedad de la vivienda, como la falta de regularización en la tenencia, son menos relevantes que en el promedio de la Ciudad.
- El *Sur*: el problema del déficit en este distrito alcanzaba al 50% de los hogares. De los cuales casi el 60 % era propietario. La proporción de viviendas sin servicios era elevada, como así también eran importantes (en términos absolutos y relativos) el hacinamiento y la precariedad.

En cuanto al déficit por estrato:

El déficit habitacional por estrato es muy elevado en los niveles bajo y medio-bajo (94 % y 84% respectivamente) y en menor medida en el sector medio-medio (36%). Asimismo, los dos estratos más bajos son responsables del 75% de las situaciones deficitarias de la Ciudad, el medio-medio del 16%, mientras que los dos estratos más altos explican menos del 8%.

- *El estrato Bajo* presentaba los déficit habitacionales de la Ciudad, en prácticamente todos los factores analizados. Se destaca el fuerte peso de las situaciones dominiales irregulares, la alta proporción de la población que carece de ambos servicios, y la altísima concentración en este estrato de los problemas de precariedad y hacinamientos.
- *El estrato Medio-Bajo* también presenta déficit muy elevados, diferenciándose del primero por tener problemas de hacinamiento y precariedad bastante más acotados y una proporción menor de los hogares que carecen de todo servicio.

- *El estrato Medio-Medio-* también presenta un déficit habitacional bastante inferior al de los dos primeros, fundamentalmente debido a la mayor cobertura de servicios. Sin embargo, en este caso adquieren notoriedad –en términos relativos– los problemas de hacinamiento y vivienda precaria.

El siguiente cuadro refleja los niveles de déficit por distrito según estrato socio-económico

Distrito	Bajo (1)	Medio-bajo (2)	Medio-medio (3)	Medio-alto (4)	Alto (5)	Totales
Centro	814	3063	2381	3858	5.391	15.507
Norte	6682	12100	3271	1291	8	23.352
Noroeste	12223	16216	4255			32.694
Suroeste	14700	3913	2312	23		20.948
Sur	7638	5737	8596	681		22.652
Oeste	15692	4481	1526	28		21.727
Totales	57.749	45.510	22.341	5.881	5.399	136.880

En cuanto a la comparación de los datos del Censo 1991 con el de 2001:

- La población de Rosario mostró un crecimiento muy reducido. El crecimiento intercensal fue algo inferior al 4%, y solamente se sumaron 48.000 personas.
- Los hogares NBI se redujeron tanto en términos relativos como absolutos. En efecto, en 1991 el 13,8% tenía necesidades básicas insatisfechas, mientras que 10 años después el 11,8%. Como la población creció a una tasa muy baja, en 2001 se registraban 4.400 hogares y 19.000 personas menos que en 1991.
- Los hogares en casas tipo B tuvieron un incremento de 30%, mientras que en valores absolutos aumentaron de 20.400 y a 27.200. Otras situaciones deficitarias, en cambio, mostraron un descenso importante superior al 30%, como los ranchos y casillas, las piezas en inquilinato o las piezas en hotel o pensión.
- En los datos de hacinamiento se advierte una importante reducción del 30% en el hacinamiento crítico en hogares (más de tres personas por cuarto) del 18% en el hacinamiento moderado (entre dos y tres personas). En valores absolutos, esto significa que el hacinamiento crítico afecta ahora a 17.000 hogares menos y el moderado a 51.700 menos. En conjunto, esto significa que en la ciudad en 2001 se registraron 59.000 hogares hacinados menos que una década atrás.
- El déficit de cloacas tuvo una reducción significativa del 22%, y 33.000 hogares menos afectados.
- La población en hogares con servicio de agua con conexión domiciliaria creció entre ambos censos el 10%, lo que permitió incorporar al servicio a 100.000 personas.

De la comparación de los datos puede concluirse que las condiciones generales de déficit presentan una ligera mejora con respecto al 2001, salvo el caso del crecimiento de la casa tipo B que estarían reemplazando la reducción de los ranchos casillas posiblemente.

Sin embargo esta mejora a nivel del déficit se contrapone con el amplio deterioro de la situación económico-social de los hogares rosarinos, como se ve en el análisis de los ingresos para el período 98-02. Donde para mayo de 1998, antes del inicio de la recesión, se observa que los hogares que estaban en situación de indigencia (estrato bajo) eran aquellos que se encontraban solo en el primer decil de ingresos, mientras los pobres no indigentes (estrato medio bajo) se ubicaban en el segundo y tercer decil, siendo, los sectores medio –medio representados por los deciles cuarto y quinto.

En cambio para octubre de 2002, el 60% de la población ni siquiera estaba en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas. Es decir que los tres primeros deciles equivalían al estrato bajo, y el cuarto, quinto y sexto al medio-bajo y recién se podría considerar como estrato medio al séptimo y octavo decil, ya que son los que estarían inmediatamente por encima del valor de la línea de pobreza.

El nivel intermedio correspondiente a la situación de octubre de 2001 (la última medición anterior a la finalización de la convertibilidad) parece ser el escenario mas razonable para asociar ingresos a los estratos sociales establecidos en base al IES, y en el deberían debatirse y planificarse las políticas habitacionales a desarrollar en la Ciudad de Rosario en los próximos años. La situación a octubre de 2001 muestra que el primer decil de hogares y una parte del segundo estaban por debajo de la línea de indigencia, mientras que la parte superior del segundo, el tercero y una parte del cuarto tenían ingresos que los situaban como pobres no indigentes.

El perfil de organización de la demanda en torno a las necesidades habitacionales, es el ultimo punto de la demanda analizada. Esta se puede observar desde separación entre la demanda organizada y la dispersa o no organizada. La primera, se organiza en torno a la oferta del estado o bien en torno a organizaciones sectoriales, como son las cooperativas, sindicatos y/o programas de tipo no gubernamental. La segunda se caracteriza por estar sujeta a las fluctuaciones de mercado, y se inscribe en una oferta sin mediaciones gubernamentales o no gubernamentales (sin fines de lucro) y/o se dirige a organismos estatales que cuentan con programas satisfactorios.

Según estratos socio-económicos, la demanda de los estratos bajos/excluidos en villas/asentamientos está, en gran medida, estructurada a partir del Programa Rosario Hábitat. Para los sectores medios-bajos, y en menor medida para los medios, una porción de la demanda estuvo representada en la oferta de Programas Fonavi y de organizaciones que por sus objetivos específicos o tradición han recepcionado y orientado soluciones habitacionales como son las cooperativas de vivienda, mutuales, y en algunos casos los sindicatos. Las cooperativas han formado parte de una estrategia extendida dentro de los sectores bajos rosarinos para la satisfacción de sus déficits y las mutuales y sindicatos han absorbido históricamente cierta demanda si bien se encuentran en la actualidad en declive.

La demanda dispersa y su estructuración se encuentra predominantemente sujeta a las relaciones de oferta y demanda y las fluctuaciones del mercado. Su configuración adquiere diferentes modalidades que van desde la aplicación de ahorros familiares para la realización de mejoras (por esfuerzo propio), hasta modalidades mas estructuradas dentro de la oferta del mercado financiero (como pueden ser los créditos hipotecarios, círculos inmobiliarios, cooperativa de vivienda, etc.). Se ha observado que una porción de la demanda de sectores medio/bajos se orienta a empresas financieras –con alta tasa de devolución- para obtener prestamos pequeños.

Dentro de los sectores medios lo que se observa es que han recurrido históricamente al mercado formal y ayuda familiar para la resolución de sus distintos déficits recurriendo en pequeña medida al estado para satisfacer sus demandas. En este último caso, el FONAVI funcionó históricamente como receptor de la demanda libre de clase media/media baja, con dificultades para resolver sus déficits en el mercado. A este sector se suma actualmente el fenómeno del empobrecimiento, hecho que los asocia a la caída en condiciones deficitarias, por falta de pago en los servicios o en los créditos

hipotecarios contraídos anteriormente. Este fenómeno originó, a partir del riesgo, el nucleamiento del sector en entidades de defensa de la vivienda única.

Entre los sectores medio-bajos y bajos se observa que los principales problemas en relación al hábitat priorizados en los grupos focales realizados son:

- ★ Acceso al lote propio. Una proporción importante accede a la compra del lote a través del crédito informal de inmobiliarias y otra proporción se encuentra asentada en terrenos fiscales. En el caso de los primeros, el atraso en el pago de 3 cuotas hace que automáticamente pierdan el terreno.
- ★ Regularización. La regularización de la propiedad es percibida como prácticamente inaccesible fundamentalmente por los trámites y costos que tiene aparejada la escrituración. El Programa Arraigo fomentaron la organización de vecinos en cooperativas para dar solución al dominio irregular.
- ★ Saneamiento. Serios problemas de desagües cloacales, con zanja abierta lo que significa un entorno de alta insalubridad.
- ★ Hacinamiento. Tanto en sectores bajos y medio/bajos como en medios empobrecidos señalan las serias dificultades para acceder a una vivienda propia que obliga a los hijos que forman una nueva familia, compartan la vivienda de los padres o algún familiar, lo mismo sucede con que se ven imposibilitados de continuar pagando un alquiler.
- ★ Seguridad. Necesidad de buscar canales de contención a los jóvenes que se encuentran marginados por la crisis económica y social que los afecta, proponiendo medidas como polideportivos con espacios de recreación, talleres de música.

Entre los sectores medios y empobrecidos los problemas priorizados, en los grupos focales, fueron :

- ★ Presión Tributaria. La falta de trabajo y disminución del ingreso por la devaluación imposibilita el cumplimiento de los pagos de los servicios e impuestos.
- ★ Hacinamiento. Se encuentran compartiendo la vivienda con familiares o son inquilinos y este déficit afecta en mayor medida a los jóvenes que forman nuevas familias. No hay créditos accesibles para ellos y que en el caso de la oferta pública como Fonavi no está ajustada a la realidad por los requisitos de ingresos mínimos exigidos.
- ★ Irregularidad en el dominio de la tierra. Costos de escrituración y finalización de obra son muy elevados. Propuestas de efectuar convenios con los distintos colegios de profesionales, tales como abogados, escribanos y arquitectos, para lograr disminuir costos en las escrituras y en trámites como por ejemplo el certificado de finalización de obra.
- ★ Inseguridad. Urbana, ocasionada por la falta o mal funcionamiento del alumbrado público, la poda de árboles y basura en las calles, responsabilidad municipal y inseguridad vinculada a la actividad delictiva propiamente dicha –que se ve facilitada por la inseguridad urbana- y que afecta a la actividad policial.

Entre los sectores bajos y medio bajos se observa que se encuentran operando fundamentalmente a través de redes de subsistencia sin contar con ingresos para hacer frente a los distintos déficits habitacionales mientras que los sectores medios empobrecidos desarrollan sus estrategias de contención de manera intrafamiliar, si bien en algunos casos se han organizado en grupos de interés como son los movimientos de

lucha por la vivienda única. Los sectores medios que tradicionalmente direccionaron sus demandas al mercado (vía créditos) para el mejoramiento y acceso a nueva vivienda se observa un deterioro en sus ingresos que hace que una buena proporción de esos sectores -en el caso de reabrirse el crédito- no tendrían capacidad económica para tomarlos. La estrategia de pago de servicios alternados, la fuerte morosidad en el pago del impuesto municipal/provincial está indicando las dificultades de ahorro.

La oferta, está fuertemente condicionada por factores externos al sector del hábitat como son los factores, económicos, fiscales, demográficos, sociales, culturales y políticos. El reflejo de estos factores, condiciona y estructura la oferta habitacional directa e indirecta, a través de los productos resultantes de las políticas y acciones que llevan a cabo los distintos actores encuadrados en dos sectores diferenciados: el formal y el informal.

Por lo tanto el análisis de la oferta se presenta en la consideraron de dos sectores, i. la oferta estructurada por los proveedores del sector formal que incluye: las normas e instrumentos disponibles en los distintos niveles del Estado; la función de las instituciones financieras e inmobiliarias en el otorgamiento de crédito y la intermediación para el acceso a la vivienda; los compromisos asumidos y las acciones desarrolladas por las empresas de servicios públicos concesionadas al sector privado y la inversión desarrollada por el sector de la construcción público y privado; y ii. la oferta estructurada por los proveedores o facilitadores del sector informal que incluye: el rol organizador y en ocasiones financiador de las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.); y el rol de las comunidades y las propias familias en la construcción del hábitat.

También se incorpora como parte de la oferta – al menos potencial –, los terrenos (y viviendas) públicos y privados vacantes. En el caso de estos últimos, especialmente cuando los propietarios poseen una deuda impositiva importante, que puede facilitar su adquisición por parte del Ejecutivo Municipal.

En cuanto al *cuerpo de leyes y normativas urbanas* analizadas según siete categorías como: suelo y tierras fiscales, vivienda, equipamiento e infraestructura, protección ambiental, acceso a fondos, régimen tributario y a nivel local y la planificación y gestión urbana, se presenta a modo de síntesis, las principales barreras y nichos de oportunidad que surgen del análisis.

a) Las herramientas legislativas previstas en todos los ámbitos contemplan múltiples alternativas tendientes a facilitar el acceso a soluciones habitacionales, entendidas en sentido amplio, dando cumplimiento a lo estipulado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

b) Como una primera aproximación, puede advertirse que la eficacia en la implementación de una adecuada política de vivienda depende prioritariamente de la voluntad política de sus ejecutores. En un siguiente estadio, aparece como una fuerte barrera la cuestión económica.

c) Otra seria limitación, la presentan la desarticulada acción entre las distintas esferas gubernamentales, y muy especialmente, entre los diversos organismos que integran cada órbita. Hemos advertido que los distintos órganos estatales actúan muchas veces como compartimentos estancos, sin la debida articulación que debe existir en esta materia.

En este sentido, debe destacarse la importancia fundamental de una tarea adecuadamente coordinada e integrada, que de cuenta de una mutua e indispensable colaboración.

- b) d) En este mismo sentido, cabe destacar que existe una profusa y confusa normativa carente de toda sistematización y adecuada técnica legislativa. A modo de mención puede destacarse la desprolija regulación que existe en materia de urbanización (concretamente el Código Urbano).

Cuadro síntesis de las leyes y normativas relevantes analizadas:

MEDIOS	LEY	ALTERNATIVAS
Regularización de la titularidad dominial	24.374 (Ley Pierri) y Decreto 1661/94 (nivel nacional). Decreto 3818/94 (reglamentación provincial de dicha norma). Decreto 647/01 (reglamentación pcial. de la Unidad Ejecutora Pcial.)	Posibilita a los poseedores que acrediten posesión pública pacífica y continua con anterioridad a tres años desde el 01/01/92, y causa lícita, la regularización de la titularidad registral. Actualmente de halla en vigencia, informándonos un agente calificado del Registro General de la Propiedad, que su implementación depende de la Escribanía General del Gobierno de la Provincia, a pedido de los particulares interesados. Se faculta a la Unidad Ejecutora Provincial a suscribir convenios para la ejecución con otros organismos del sector público nacional, provincial y municipal, colegios profesionales y entidades intermedias, ad referendum del Poder Ejecutivo. Esta norma tiene como ventaja que fija un procedimiento administrativo acotado, con menores costos y dificultades operativas que un proceso judicial (como la prevista por el art. 3999). Actualmente se ha reglamentado el accionar de la Unidad Ejecutora Pcial. suscribiendo convenios con los Colegios de Escribanos para la aplicación de la misma.
	Leyes Nacionales 23.697, 23.957 y 24.146 – Decreto 591/92	Estas normas establecen diversos mecanismos tendientes a la detección de asentamientos irregulares sobre tierras fiscales y el modo de posibilitar la venta a sus ocupantes y consiguiente regularización de su titularidad registral.
	Decreto 1837/01 (órbita municipal) Programa Integral de Recuperación de asentamientos irregulares Rosario Hábitat	Contempla la regularización de los procesos de ocupación informal, sin distinguir la titularidad del dominio en la que se encuentran.
	Artículo 3999 del Código Civil	Prevé un supuesto de prescripción adquisitiva para los poseedores de buena fe y justo título que acrediten la posesión continua por el término de 10 años.
Adquisición de nuevos inmuebles a fin de ser adjudicados.	Leyes 7534, (modif. por ley 8127), 11.248, 9982, todas de la Provincia de Santa Fe	Expropiación de inmuebles de propiedad privada.
Transferencia de inmuebles	Leyes Nacionales 23.697, y 24.146 – Decreto 1856	Estas normas prevén la posibilidad de transferir a título gratuito a las provincias y municipios tierras declaradas innecesarias para la Nación. A través de esta norma se podría acceder a tierras aptas para urbanizar y construir viviendas de interés social.
	Leyes 8173 (nivel Provincial), Ordenanza 4084 y 5868 (tasa gral de inmuebles y sobretasa). (Ver nota 1)	A través de la presión tributaria, podría optimizarse la captación de terrenos baldíos. Podrían detectarse aquellos inmuebles con deuda a fin de ejecutarlos y permitir adquirirlos a los interesados a bajo precio o comprarlos la municipalidad. También podría legislarse respecto a la posibilidad de permitir a los particulares donar inmuebles con importante deuda a fin de que el municipio los adjudique.

	Artículo 2342 inciso 1 del Código Civil	Designa como bienes privados del Estado las tierras situadas dentro de los límites territoriales de la República que carezcan de otro dueño.
Construcción de nuevos complejos habitacionales.	Sistema Federal de la Vivienda Ley 24.464 Decreto 436/95	Contempla la creación de fondos para la construcción de viviendas para familias con ingresos escasos
	Ley 24.855	Implementa un fondo fiduciario federal para financiar la construcción de inmuebles y urbanización.

En cuanto a la oferta *del sector financiero*, un fuerte y eficiente desarrollo del sector es precondition para el desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y para mantener un importante sector de la construcción residencial. Durante el período de la convertibilidad a partir de 1991 este sector se desarrolló, proveyendo a los sectores medios de la población alternativas de financiamiento para la vivienda. A partir del 2001 el sector se contrae abruptamente, produciéndose un vaciamiento de la oferta de crédito para todos los sectores de ingresos que dependen del mismo para acceder a soluciones habitacionales

Los hechos más significativos del sector se pueden resumir en que:

- Los créditos hipotecarios concedidos por el sistema privado en la ciudad de Rosario, hasta 1999, último año con información disponible, revelan un crecimiento abrupto hacia 1993 para luego mantener un ritmo muy estable durante el lapso 1993-1999. En cambio, la caída es abrupta hacia 1993 en el sector público, manteniendo después una tendencia por demás errática en el ámbito del financiamiento público.
- Comparando el volumen de préstamos otorgados por el sector privado y el sector público en la ciudad de Rosario, el sector público ha ofrecido entre el 1 y 5% del total de préstamos otorgados desde 1993. Por lo tanto, queda claro que la banca privada ha dominado el mercado de préstamos hipotecarios en Rosario (entre los años 1993 y 2001). Como consecuencia, a partir de la suspensión de créditos a partir de la crisis económica de diciembre del 2001, tanto la ciudad de Rosario se ha quedado desprovista de financiamiento para la compra o mejoramiento de viviendas.
- Comparando el peso relativo de los montos otorgados a los residentes de la ciudad de Rosario con respecto al resto de la provincia por la banca privada, estos rondan un porcentual del 6%, específicamente a partir de 1994. Si el análisis se traslada a la comparación con el volumen de créditos otorgados por el sector público en la ciudad con relación a la provincia de Santa Fe, la incidencia es casi despreciable. Se mueve en torno al 0,5 %.
- Ya para mediados del 2001, el mercado comenzó a contraerse al 50% anual y los bancos se vieron obligados a cancelar préstamos para recomponer la liquidez. Por otra parte, los tomadores desaparecieron por completo.
- Entre los motivos detrás de los bajos volúmenes de créditos está la brecha entre el ingreso medio de la población y el ingreso necesario para calificar a un préstamo hipotecario se ha ampliado abrupta y profundamente. A partir de fines del 2001 y principios del 2002, el ingreso mínimo para calificar a un crédito hipotecario subió exponencialmente y el ingreso medio real de la población cayó.

En cuanto a la oferta *del sector inmobiliario*, el comportamiento actual en la ciudad de Rosario, en correspondencia con el comportamiento a nivel nacional, se caracteriza por una clara retracción de la oferta de inmuebles para la venta, una evidente disminución en presión de la demanda sobre el mercado de compra-venta, consecuencia de la virtual desaparición del crédito hipotecario (debido a la inestabilidad macroeconómica) y la caída del ingreso.

La retracción de la oferta de compra-venta, se explica considerando que al haber perdido el dinero el rol de “reserva” del valor real de su riqueza, este rol ha sido concedido a los bienes inmuebles. Así se estima que los propietarios optaron por no vender sus inmuebles por este motivo al igual que los constructores optaron por retener los inmuebles terminados al verse imposibilitados de recuperar su inversión.

Con respecto a los valores y acceso a la compra de inmuebles a partir de 2002, lo que falta en las transacciones inmobiliarias es el crédito, como ya se menciona para el sector financiero, no hay líneas en los bancos y además la posibilidad de una financiación por medio de empresas constructoras es nula.

Con respecto a la oferta de alquileres, a pesar de la baja rentabilidad, a lo largo del año 2003 se experimentó un incremento del número de los inmuebles ofrecidos (de uno o dos dormitorios). Dos fenómenos caracterizan habitualmente el mercado de alquileres: el deseo de emplear los inmuebles como vivienda familiar (bien de uso) o bien como instrumento de ahorro como “reserva” del valor real de su riqueza. Antes de la devaluación, la demanda de departamentos, además de satisfacer las necesidades de vivienda de la población, también actuaba como búsqueda de inversión generadora de una renta estable.

A su vez se identifican barreras legales en el acceso a los alquileres donde los potenciales inquilinos se niegan a firmar contratos nominados en dólares motivados por la imprevisibilidad de la magnitud de los compromisos que ello implicaría, en tanto que los propietarios evitan contrataciones en pesos que puedan significar una erosión adicional en sus rentas reales ante una profundización del proceso inflacionario.

En cuanto a la situación general presentada por las inmobiliarias en el primer trimestre de 2003, el alquiler de departamentos chicos mostró un alza del 30 % con respecto al trimestre de 2002, influenciado por el ingreso de estudiantes, un factor estacional habitual y típico. No obstante, un 15 % por debajo de periodos pre-devaluación.

Así mismo para el citado período 2003, se ha incrementado el número de unidades de uno o dos dormitorios para la compra-venta. Aparentemente, según fuente de la Cámara Inmobiliaria este fenómeno se explica por las inversiones provenientes del sector agropecuario, el cual alentado por sus rentas direccionan la misma hacia la inversión en departamentos chicos, de uno y dos ambientes.

En cuanto a los *servicios públicos* estos afectan al desarrollo del hábitat de dos maneras no solo condicionando la calidad de vida de los hogares y sino también condicionando el valor económico de las viviendas.

En cuanto al abastecimiento de agua y cloacas, el escenario futuro con respecto a las empresas privatizadas frente al marco de la retracción de la demanda (caída del ingreso medio) y suspensión de inversión por parte de las empresas en la expansión de redes, impone tanto a nivel nacional como provincial avanzar en las exigencias del cumplimiento de las metas previstas y también en la re-negociación de las tarifas. Este escenario abre al gobierno municipal una oportunidad de negociación con la empresa de agua en la búsqueda de alternativas innovadoras en lo referente al abastecimiento de los servicios en los sectores de menores ingresos, como por ejemplo la modalidad de construcción de redes por consorcios barriales como fueran ejecutadas algunas de las obras durante los 80 y principios de los 94 (previo a la privatización en 1995).

Los datos sobre cobertura de agua y cloacas, no solo presentan diferencias cuantitativas (entre el Censo 2001 y la empresa/ente – ampliamente superiores-) sino que además no dan cuenta de la calidad de las prestaciones en ambos servicios.

Los problemas prioritarios a resolver en el caso de los servicios de agua y cloacas son: i. el servicio del área del macrocentro, que comparte en un sistema unitario (red pluvio-cloacal). Este servicio compuesto está a cargo de la empresa privatizada, por el cual el municipio lleva adelante monitoreos periódicos para controlar el compromiso contractual, mediante el cual la empresa esta obligada a realizar la desvinculación de los servicios que hasta la actualidad no cumplió, ii. el desfasaje entre el avance de la expansión de las redes pluviales (a cargo del municipio) con respecto al atraso de la expansión de las redes cloacales a cargo de la empresa. Este desfasaje genera en algunos sectores, que se emplee el sistema pluvial como desagüe cloacal provocando no solo impacto perjudicial al sistema en si, sino sobretudo a la calidad ambiental donde se insertan estos hogares, y iii. la calidad del servicio de agua. No solo no todas las áreas están cubiertas como parecería indicar los datos de la empresa, sino además algunos sectores de la ciudad no tienen ni la presión necesaria ni tampoco agua durante todas las horas del día.

Con respecto al servicio eléctrico la cobertura es total, coincidiendo en esta apreciación diferentes fuentes consultadas. Es decir que la empresa provincial llega con la energía a toda la ciudad, aunque no en todos los casos de manera formal. El problema principal con el servicio es el porcentaje de morosidad sobretudo en los conjuntos Fonavi y la fuga de energía, entendiendo por tal al porcentaje de “enganchados a la red”, denominado por la empresa “hurto”.

En cuanto a *los productos habitacionales* o la construcción del sector residencial en general, se podría dividir en tres sectores: el del sector público asistido, el de los emprendedores privados formales y el del sector informal (se desarrollarse en el sector informal).

En cuanto al sector residencial asistido por el sector público en Rosario, como es un reflejo de la situación vigente en el país, se observa una desarticulación notable entre las instituciones gubernamentales que componen la implementación de las políticas del sector público asistido.

A nivel nacional, el Plan Arraigo que pertenece al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, es el organismo nacional que hoy ejecuta políticas referidas al hábitat en el área de estudio, a través de la tramitación y entrega de escrituras y de la ejecución convenios de transferencia de tierras al Programa Rosario Hábitat y DPVyU.

En el ámbito provincial, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) descentralizado en los institutos de vivienda provinciales, es el proveedor de soluciones habitacionales. La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) delegación Rosario, es el órgano responsable de la política provincial. La institución maneja el Registro único de Inscripción Permanente para dos carteras de demanda: la social, cuya oferta incluye las operatorias tradicionales de las vivienda “llave en mano” (en el año 2001 la demanda alcanzó a 18.973 familias) y la comercial donde la oferta es la Operatoria Lotes Propios para construcción o completamiento de viviendas en lotes regularizados dominiamente.

A nivel municipal, el Servicio Público de la Vivienda (SPV) organismo municipal autárquico es quien concentra el financiamiento de programas que atienden al problema de la vivienda para la población de menores recursos. Estos programas son: i. El Programa de emergencia, en coordinación con promoción social, solo pocas soluciones

anuales (casillas) para atender casos sociales, ii. El Programa Escriturar , regularización de distintas situaciones dominiales irregulares como: compras y permutas irregulares, alquileres irregulares, ocupaciones, fallecimiento de titulares, adjudicatarios menores de edad, familias con convenios de locación y otras y iii. El Programa Rosario Hábitat, cuyo objetivo es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal.

Con respecto a *la construcción del sector residencial por parte del sector privado formal* se ve claramente, acompañando al retraimiento de la oferta de crédito por un lado y la caída del poder adquisitivo y la consecuente retracción de la oferta de inmuebles para la venta, el declive de inversión en el sector, a pesar de contar con exceso de capacidad instalada ociosa. Esto se refleja en la caída de permisos en el período 1994 - 2002 hasta un 75 - 78% para las de ampliaciones y construcciones respectivamente.

Con respecto al crecimiento demográfico y sin considerar el déficit de arrastre, la formación de nuevos hogares durante el periodo 91-01, es menor a la cantidad de unidades de vivienda nuevas (permisadas), en el período 91-01 se crearon aproximadamente 10.000 hogares nuevos y sólo para el período documentado (94-2002), se otorgaron 19.299 permisos para la construcción de vivienda. Es decir que la brecha entre los hogares nuevos y la cantidad de unidades permisadas (si todas estuvieran terminadas) es de considerable importancia.

Además en el mismo período el Fonavi terminó 8.077 viviendas y el SPV ejecutó (sólo entre los años 97-02 en villas y asentamientos) 807 soluciones habitacionales. Lamentablemente al cierre del informe no contamos con datos sobre el Programa Lotes Propios (DPVyU), ni tampoco sobre el Programa Escriturar (SPV). De todas maneras y considerando como hipótesis (desarrollada en el informe) que aproximadamente el 39% de la producción habitacional se genera en el mercado informal, es decir que lo realizan las familias u otros proveedores, pero no están registradas, podemos considerar , con grandes omisiones de datos y temporales, que se produjeron aproximadamente 39.500 soluciones habitacionales de variadas características, considerando como período amplio el 91-2001. A esta estimación no se suman las probables conexiones de servicios de agua y cloacas, según los datos del Censo de 2001 realizadas.

En cuanto *al sector informal de la producción del hábitat*, se considera como tal a los productos generados por actores o proveedores que asumen un rol organizador, facilitador y en ocasiones financiador como las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.) y las comunidades.

Las cooperativas de vivienda han formado parte de una estrategia extendida dentro de los sectores bajos rosarinos. Hay en la actualidad 22 cooperativas registradas en la Dirección de Cooperativas de la municipalidad. Es importante señalar que la mayoría de ellas se crearon a instancias estatales, fundamentalmente a partir del Plan Arraigo en los años 90 que fomentó la conformación de las cooperativas para la solución dominial. Se financian fundamentalmente a través del crédito de la Provincia, subsidio Prosol (década del '90) , y en menor escala con subsidio internacional, apoyo municipal y aporte de las cuotas de sus miembros.

Los corralones son otra de las estrategias para la construcción y autoconstrucción individual y por etapas, en que se resuelven buena parte de las necesidades ligadas al hábitat. Estos tiene una oferta crediticia a la que acceden los distintos sectores, aunque

esta oferta no presta servicios de asesoramiento técnico, relacionado con el crédito, sino que solo financia la entrega de materiales.

Los sindicatos y mutuales también han tenido un papel en la recepción/organización de la demanda si bien en la actualidad se encuentran en franco declive. Se relevaron 20 sindicatos/mutuales. En el presente, ninguno de ellos se encuentra ejecutando planes de vivienda aunque si bien dos instituciones tienen proyectos aprobados. En los `80-90 algunos sindicatos consiguieron financiamiento a través del Fonavi. Hasta el 2001, un conjunto de sindicatos/mutuales tenían líneas de créditos personales/círculos de ahorro con sumas que podían destinarse al mejoramiento habitacional.

El mercado financiero informal, a través de empresas financieras tales como Credibica, Confina, Finansur, Colombia otorgan préstamos que alcanzan al equivalente a un sueldo, estos, son utilizados en gran medida por los corralones de materiales y son demandados fundamentalmente por sectores medio-bajos. También existen sistemas de planes de ahorro para la compra, ampliación, construcción de viviendas como es el caso de Interplan S.A. que, luego de un 2002 y comienzos de 2003 de magro desempeño, han tenido un repunte. Apuntan a sectores medios y podrían acceder medios-bajos que puedan presentar garantías hipotecarias propias o de terceros.

Por último con respecto a la oferta informal es de destacar la ausencia de experiencias de microcrédito como también de ONGs especializadas en la temática del hábitat, que son quienes habitualmente los operan. Se relevaron sólo dos experiencias de oferta de microcréditos sociales, pero dirigidos a proyectos productivos, de la organización Grameen que a través de la Fundación Red Social ha otorgado a partir de agosto del 2002 hasta el presente 35 microcréditos a beneficiarios de sectores bajos y el Centro de Almaceneros, a través de la financiación del Foncap (Fondo de Capital Social) que otorgó hasta fines del 2001 microcréditos a pequeños comerciantes.

En cuanto a la *subocupación y vacancia del suelo y unidades funcionales*, Rosario dispone de suelo urbanizado con subocupación y baja densidad habitacional y considerables superficie de suelo urbanizable.

Extensas áreas urbanizadas muestran diversos rasgos de baja consolidación urbana. Algunos Sectores Catastrales llegan a disponer tierras ociosas equivalentes al 82% de la superficie del Sector, siendo el 50% terrenos vacantes dentro de la planta urbanizada, evidente indicador de deficitaria consolidación urbana, así como de una débil regulación del espacio urbano evitando el uso extensivo del suelo.

El Municipio de Rosario dispone de una reserva de tierra, privada y fiscal, con condiciones potenciales (3.590 has) para el uso residencial de una población cercana a un medio de la población actual, con una razonable –baja- densificación de 150 hab/ha, lo que habla bien a las claras del grado de subempleo del suelo urbano de Rosario.

La disponibilidad de Tierras Fiscales es baja, (estimativamente, 361 has sin datos sobre porcentaje vacante) lo que previene de la necesidad de un empleo cuidadoso e intensivo de este suelo.

Las tierras ocupadas por los asentamientos irregulares –que se contabilizan en la medida que sean empleadas en operaciones de radicación de pobladores- alcanzan estimativamente las 480 has, aunque una parte ignorada de ellas pertenece a la categoría antes mencionada como tierras fiscales.

Por lo tanto de la información oficial y estimaciones propias, resultan las siguientes cifras:

- Superficie total del ejido de Rosario: 17.869 has
- Superficie total urbanizada y urbanizable vacante: 3.590 has (suelo de variadas condiciones con potencialidad residencial).
- Capacidad habitacional potencial: 151.150 a 755.750 habitantes (densidades residenciales netas entre 50 y 250 hab/ha).

Estas cifras muestran la oportunidad de consolidar y renovar el tejido urbano sobre suelo con baja ocupación, mejorando la calidad de vida urbano ambiental y reduciendo diseconomías urbanas.

En cuanto a la proporción de viviendas efectivamente deshabitadas en Rosario, estas alcanzan al 4,66% del total de viviendas particulares. La cantidad real es de 13.857 viviendas que albergaría potencialmente una población de 42.000 habitantes. Resulta sin embargo importante la proporción de casos indeterminados, que llega al 4,36%.

Por lo tanto la introducción al mercado de este porcentaje de viviendas supuestamente vacantes, aún siendo parcial puede constituir un aporte significativo al inventario del parque habitacional.

Con respecto al balance oferta-demanda, proponemos el análisis integrado de las restricciones y de las oportunidades que han surgido a través del análisis de la oferta y de la demanda, tomando como ordenadores del análisis las categorías de déficit que aparecieron como mas significativas. Esto no quiere decir que no reconozcamos que muchas de esta categorías operan en simultaneo y que son parte integral de la problemática habitacional, pero las utilizamos para establecer un orden en el análisis. Las cinco categorías que aparecieron priorizadas en todos los distritos con igual jerarquía y en orden descendente de criticidad fueron, dotación de cloacas por red, hacinamiento, falta de regularización dominial, falta de conexión de agua domiciliaria y precariedad.

Dentro de este contexto buscamos analizar cuales son las amenazas y las oportunidades que se abren para satisfacer las necesidades de los sectores bajos, medios bajos y medios en la problemática habitacional, teniendo en que son estos sectores especialmente los que mas necesitan de una ciudad ambientalmente sana, con equipamiento e infraestructura adecuada dado que por sus propios medios es imposible sustraerse al impacto de una ciudad ambientalmente deficiente.

1. *Falta de desagües*

El mayor porcentaje de déficit en los tres estratos analizados está representado por la falta de servicio cloacal. Siendo este déficit para los tres estratos en 1991 de 106.492 hogares. Esto equivale al 80% de los hogares que padecen por lo menos un déficit habitacional.

Dentro de los hogares que carecían de este servicio, 90.000 tenían una conexión domiciliaria a la red pública de agua corriente. Asimismo, la gran mayoría de estos últimos (70.000), sólo estaban afectados por este problema, mientras que los 20.000 restantes, además, estaban afectados por condiciones de hacinamiento o precariedad.

Para satisfacer esta situación deficitaria , serían necesarios los siguientes productos habitacionales directos o indirectos:

- conexión de la red cloacal o sistemas alternativos

- negociación con la empresa
- asociación público-privada

1.1. Barreras a la satisfacción de la situación deficitaria:

- La empresa, por ser un contrato a nivel provincial, se comunica con autoridades provinciales, y a nivel municipal casi exclusivamente con Obras Públicas
- Falta de difusión en las oficinas catastrales del inventario de servicios públicos existentes (actuales y futuros)
- Falta de financiamiento blando/bajos
- Costo de conexión alto , mas costos aun cuando hay poca densidad
- Existencia de una napa freática muy alta
- Dificultad para que las obras que la empresa reconozca inversiones de terceros donde la concesionaria se beneficia de obras en la que no hizo inversión
- Falta de organización de la demanda y de organizaciones de la sociedad civil que se dediquen específicamente al tema

1.2. Oportunidades para la satisfacción de la situación deficitaria

- Ocupación de vacantes en la trama urbana, densificación
- PER u otros espacios de participación empresaria y ciudadana para la negociación
- Falta e recursos de la empresa la hace proclive a buscar soluciones alternativas para la expansión. Como ej.sistema de obras por cuenta de terceros. Sistemas alternativos.
- Situación de renegociación de todas las empresas privatizadas, es la oportunidad de participar del gobierno local
- Experiencias exitosas de gestión asociada con consorcios barriales, casos sociales (prov.)

2. *Hacinamiento*

El segundo déficit más representativo obedece al hacinamiento, alcanzando 35.304 hogares para los tres estratos, lo cual equivale un tercio de los hogares deficitarios. El hacinamiento, considerado en sí, alcanzaba en 1991 a más del 42% de los hogares residentes en sectores urbanos que poseen la totalidad de los servicios urbanos básicos, a más del 7% de hogares en sectores sin servicios y el 5% de los que residen en sectores con servicios incompletos.

Para satisfacer esta situación deficitaria, serían necesarios los siguientes productos habitacionales directos o indirectos:

- Mayor superficie de vivienda, ampliación
- Una nueva vivienda , permuta por otra vivienda in situ u otra localización

2.1. Barreras a la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Viviendas precarias que no se pueden/no es conveniente ampliar
- Hacinados ilegales
- No existen formalmente programas de créditos para no propietarios
- Falta de financiamiento en general. Público y privado.
- Falta d capacidad para tomar un crédito

- Las condiciones para calificar para una vivienda FONAVI superan los ingresos medios de la población que la necesita

2.2. Oportunidades para la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Existencia de suelo y unidades vacantes
- Existencia de capacidad ociosa en Cooperativas de vivienda y empresas constructoras (entre 60 y 80%)
- Acceso a materiales de construcción, corralones populares para ampliación vivienda
- Disminución del crecimiento demográfico y aumento de la brecha entre nuevos hogares y unidades permisadas.
- Posible reactivación del Fonavi
- Planes sociales que permiten contar con mano de obra.

3. *Regularización dominial*

La tercera deficiencia en incidencia es la regularización dominial, sumando en los tres estratos 27.911 hogares afectados, lo cual equivale al % de hogares deficitarios. Casi el 60% del déficit está concentrado entre los hogares que tienen regularizada la propiedad de su vivienda. Que el déficit esté concentrado en el sector de los propietarios es una oportunidad desde el punto de vista de las acciones a implementar con respecto a los demás déficit habitacionales.

Para satisfacer esta situación deficitaria , serían necesarios los siguientes productos habitacionales directos o indirectos:

Gestión dominial (Pierri, Arraigo, Expropiación, Negociación, etc.) mensura, y subdivisión

3.1. Barreras a la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Inexistencia de prácticas y mecanismos articulados y específicos para el tratamiento de esta problemática a nivel provincial y municipal
- En relación a la legalización de situaciones preexistentes las principales están relacionadas con el código urbano y son: 1. falta de distinción entre subdivisión y urbanización (las urbanizaciones se desarrollan casi con exclusividad para un sector de población que no tiene problemas), 2. falta de uniformidad entre provincia y municipio en denominación catastral,) restricciones a la subdivisión de lotes existentes , (solo PH) ; 3. desinformación sobre legislación y normativas que favorecen las regularizaciones, (Pierri); 4. Falta de sistematización de los datos sobre baldíos, tenencias, etc. que afectan la política de tierras de tierras (Información incompleta/ fragmentada).

3.2. Oportunidades para la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Vacancia
- La *Ley Pierri* posibilita la regularización acreditando posesión pública pacífica desde 1992.
- Las leyes nacionales 23698, 23957 y 24146 posibilita la detección de asentamiento irregulares en tierras fiscales y modo de vender la tierra a sus ocupantes
- TGI. Autorización a aumentar hasta un 45%. Juicio de apremio
- Expropiación de inmuebles de propiedad privada

- Decreto municipal 1837 permite la regularización de los procesos de ocupación informal

4. *Falta de servicio de agua*

En el cuarto lugar, la ausencia de servicio de agua potable representando 20.833 hogares afectados y finalmente la precariedad que agregada representa 16.574 hogares afectados. El 60% del déficit está determinado por la ausencia del servicio de agua de red o del servicio de saneamiento. Este indicador muestra la potencialidad que tiene la extensión de las redes de servicios en la solución del problema habitacional.

Para satisfacer esta situación deficitaria , serían necesarios los siguientes productos habitacionales directos o indirectos:

- Conexión a otros u otros tipos de abastecimiento
- Negociación con la empresa
- Asociación público-privada
- Tarifa social de conexión, etc.

4.1. Barreras a la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Idem. Punto 1.

4.2. Oportunidades para la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Idem. Punto 1.

5. *Precariedad*

En quinto lugar la precariedad agregada representa a 16.574 hogares afectados. Por su parte, casi 8.000 hogares, equivalentes al 6% de las situaciones deficitarias, sólo están afectados por la condición de precariedad. Esta situación deficitaria está fuertemente concentrada entre los hogares que carecen de servicios.

Para satisfacer esta situación deficitaria, serían necesarios los siguientes productos habitacionales directos o indirectos:

- Otra vivienda: usada, nueva, completa, modular, in situ o en nueva localización

5.1. Barreras a la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Suma de deficiencias
- Falta de créditos para la compra de vivienda para os tres sectores

5.2. Oportunidades para la generación de los productos habitacionales necesarios para satisfacer de la situación deficitaria:

- Rosario Hábitat
- Cambios en la política del FONAVI
- Generación de proyectos PPP (gestión asociada con participación de los distintos sectores)
- Subsidios y préstamos blandos nacionales e internacionales

Con respecto a los escenarios, se presentan tres posibles escenarios futuros para la ciudad de Rosario y su zona de influencia, a corto, mediano y largo plazo.

El primero es el escenario de prognosis, es decir aquel que supone extrapolar linealmente las tendencias históricas más recientes (últimos cinco años) y el de más baja probabilidad de ocurrencia .

El segundo escenario es el que supone incorporar la economía rosarina y su dimensión social, a un proceso de crecimiento económico con equidad social verificable a nivel nacional, de creciente dinamismo. Sería, por lo tanto, el escenario virtuoso.

El tercer escenario, finalmente, definiría un horizonte que se podría ubicar en el marco de las previsiones que realizan quienes actualmente manejan el Plan Estratégico Rosario, que apunta a reubicar el perfil productivo de la ciudad y su zona de influencia para reconquistar un espacio en el esperado proceso de crecimiento derivado del reforzado proceso de integración económica sub-continental (MERCOSUR) incorporando además estrategias participativas y complementarias de los recursos tanto públicos como privados.

A fin de caracterizar, en pocas palabras, el perfil de cada escenario podríamos denominar, al primero como de baja probabilidad de ocurrencia y de mínimas alteraciones de la situación actual, al segundo como de probabilidad intermedia de ocurrencia y de profundas transformaciones de la estructura económica, social, institucional y política, donde el estado asume a plenitud su rol de regulador de las relaciones sociales y al tercero, como el de más probable verificación y con ajustes moderados al panorama prevaleciente en el nivel de desarrollo contemporáneo.

