

**LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO, ARGENTINA.  
CONFLICTOS URBANO Y VULNERABILIDAD SOCIAL<sup>1</sup>**

**Alicia I. Castagna\***  
**Isabel Raposo\*\***  
**María Lidia Woelflin\*\*\***

**Resumen.** En Argentina, crecimiento y crisis alternaron en el tiempo, produciendo cambios en el patrón de acumulación e incidiendo sobre los procesos urbanos de segmentación e integración de la población. En Rosario, los asentamientos irregulares son un fenómeno que se manifiesta a partir de la década de 1930, y lejos de desaparecer producto de la aplicación de políticas del hábitat, se han convertido en una manifestación estructural que persiste y reconvierte en la actualidad. Desde los años noventa, grandes operaciones inmobiliarias han coexistido con áreas de ocupación informal sobre las que se aplican instrumentos de acción pública, intentando cambiar estas áreas e integrarlas definitivamente a la ciudad. Actualmente se priorizan inversiones dirigidas a mejorar las condiciones físicas y sociales y a trabajar el mercado del suelo para sumar estos segmentos marginales a la trama urbana formal; sin embargo, lejos se está de alcanzar una solución a la fragmentación social en base a la aplicación de políticas locales.

*Palabras Clave:* Asentamientos irregulares; Segmentación urbana; Políticas del hábitat.

---

\* Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina.

**Contacto:** [acastag@fcecon.unr.edu.ar](mailto:acastag@fcecon.unr.edu.ar)

\*\* Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina.

**Contacto:** [raposoisabel1@gmail.com](mailto:raposoisabel1@gmail.com)

\*\*\* Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina.

**Contacto:** [woelflinmarialidia@gmail.com](mailto:woelflinmarialidia@gmail.com)

<sup>1</sup> Versiones preliminares de este estudio fueron presentadas en el XIII Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio (RII) 2014, Bahía, Brasil y en las X Jornadas de Investigadores de Economías Regionales, Rosario, Argentina, 2016.

## **IRREGULAR SETTLEMENTS IN ROSARIO. URBAN CONFLICTS AND SOCIAL VULNERABILITY**

**Abstract.** In Argentina, growth and crises alternated in time, producing changes in the accumulation pattern and influencing the urban processes of town segmentation and integration. In Rosario, the irregular settlements are a phenomenon manifested since 1930's, and far from disappearing product of habitat policies application, have become a structural manifestation that persists and reconverts today. Since the nineties, large real estate operations have coexisted with areas of informal occupation on which public action instruments are applied, trying to change these areas and to integrate them definitively to the city. Actually, investments are prioritized to improve physical and social conditions and to work on the land market to add these marginal segments to the formal urban framework. However, it is far from reaching to a solution of social fragmentation based on the implementation of local policies

*Keywords:* Irregular Settlement; Urban Segmentation; Habitat Policies.

**Original recibido el 16/02/2018**

**Aceptado para su publicación el 25/04/2018**

## 1. Introducción

Rosario, ciudad nodo<sup>2</sup> de una importante región económica argentina, cuenta con alrededor de un 15% de su población viviendo en asentamientos irregulares. Estas áreas de urbanización deficiente, con marcados desequilibrios sociales y carencias en la provisión de servicios básicos, trascienden el simple déficit de vivienda adecuada para incluir problemas de empleo, salud, educación, accesibilidad y exclusión social. Enfrentar la vulnerabilidad en que están inmersas estas poblaciones requiere pensar en varios componentes del problema, a la vez que dar soluciones efectivas para superar las condiciones del hábitat deficiente. Su análisis puede desarrollarse a partir de diferentes enfoques, causas y consecuencias, integrando disciplinas que aportan al estudio de un territorio.

La problemática no es nueva. Los asentamientos irregulares reflejan los cambios económicos desde la crisis del Modelo Agroexportador en el país. Crecimiento y crisis alternaron en situaciones diversas dando lugar a cambios en el patrón de acumulación junto a nuevos procesos urbanos. Mejorar las condiciones de vida en los asentamientos irregulares supone un gran desafío, tanto como el superar los problemas de pobreza en la ciudad. Si bien el crecimiento económico puede mejorar las condiciones y lograr un desarrollo general más armónico, existen obstáculos y condicionamientos ligados a la complejidad y amplitud del tema (Castagna, Raposo y Woelflin, 2010)

El objetivo de este trabajo es analizar la situación de los asentamientos irregulares en Rosario y considerar cómo han evolucionado durante el proceso de urbanización en relación con los distintos períodos económicos en el país, así como el impacto en las condiciones de vida de la población de una ciudad con tradición industrial. Algunas de las preguntas posibles frente a esta situación tienen que ver con cómo se ha dado el crecimiento económico y cuál ha sido la evolución, en composición y escala, de los asentamientos. Más allá de la situación habitacional y de la evolución de las políticas del hábitat, interesa identificar la conflictividad e interferencia de estos segmentos urbanos con el resto de la trama de la ciudad.

A modo de hipótesis se parte de la idea de que los asentamientos irregulares y su evolución son consecuencia de las políticas derivadas de los diferentes modelos de acumulación cuya posible solución no depende sólo de variaciones en el crecimiento, sino que se requiere un desarrollo más equitativo, que mejore la distribución del ingreso y asegure su sostenibilidad.

La disponibilidad de una base de información sobre aspectos claves de cada uno de estos asentamientos, tales como: cantidad y calidad de las viviendas; superficie ocupada, disponibilidad de alumbrado, gas, agua y luz domiciliaria; acceso a centros de salud, escuelas y transporte público de pasajeros; trama urbana, tenencia de la tierra y características topográficas, es muy importante para trabajar la inserción de estas áreas en la ciudad. La dinámica de esta problemática requiere de una actualización frecuente de la misma, hecho que no ocurre en la práctica, por lo cual el análisis está basado en datos parciales obtenidos de diferentes fuentes.

---

2 Cuenta con una población aproximada de 950.000 habitantes según Censo Nacional de Población y Vivienda 2010-INDEC.

El punto de partida fue una investigación de la Fundación del Banco Municipal de Rosario (1996) y una actualización de la base de asentamientos irregulares elaborada por el Servicio Público de la Vivienda (SPV) de la Municipalidad de Rosario a partir de una foto aérea del año 2005, que permitió georeferenciar los mismos y calcular el área ocupada. Se suman a estas bases, la sistematización de información dispersa en organismos públicos y la obtenida a partir de entrevistas con informantes calificados, prestadores de servicios públicos y demás autoridades a cargo de la implementación de políticas en el tema. Esta plataforma cuali-cuantitativa permite aproximar la caracterización de cada asentamiento y contribuye a la generación de conocimientos sobre estos espacios.

En una primera instancia, se analizan algunos aspectos condicionantes del desarrollo para luego presentar la evolución de estas áreas en Rosario (apartados 2 y 3). La situación económica y los impactos en las condiciones de vida de la población llevan a su situación actual desarrollada en la sección cuatro, para seguidamente en la sección cinco, reconocer las políticas públicas aplicadas que intentaron paliar los problemas de vivienda, así como la situación de la tierra y las posibilidades de acceso a la misma. Por último, las reflexiones derivan en nuevas problemáticas frente a una coyuntura compleja y en un contexto económico que responde a un modelo de desarrollo concentrador y excluyente.

## **2. Vulnerabilidad en la población y conflicto urbano**

El nivel de urbanización de la población ha venido creciendo desde mediados del siglo anterior dando lugar, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, a que hoy en el país más del 90% de la base demográfica resida en ambientes urbanos. Este proceso que cobra una dimensión particular a nivel latinoamericano, dado que está acompañado por serios desajustes en los mecanismos de construcción y producción de ciudad, de modo que no se puede hablar de una urbanización que siempre mejora las condiciones de vida de sus habitantes, al menos en términos de derechos ciudadanos y acceso a los servicios básicos.

Las deficiencias del proceso generaron grupos marginales al orden urbano establecido, con serias deficiencias y baja accesibilidad, que se sumaron a una economía informal, incapaz de producir trabajo genuino, en términos de incorporación a una sociedad más integrada.

La ciudad actual se caracteriza –entre otros aspectos– por la significativa presencia en su trama de asentamientos irregulares, los que se identifican también en el país como “villas miserias”<sup>3</sup>, según Cravino (2009, p.31) Al margen de la ley, sin cumplir con los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística, estos asentamientos se han convertido en la expresión acabada de la llamada construcción de la ciudad informal. La ocupación de tierras vacantes, la subdivisión de lotes en forma ilegal, así como la construcción informal, se unen a la problemática del origen de estas poblaciones y a las condiciones de habitabilidad. Estos procesos deficientes de urbanización conducen a desequilibrios urbanos, así como a ineficiencias en los servicios que puede lograr la población.

3 Este trabajo refiere a “villas miserias” o asentamientos irregulares en forma indistinta, reconociendo que hay autores que diferencian estos términos. Ver Cravino (2009).

No son la simple distorsión del modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano, sino un componente más del mismo y de sus mecanismos habituales de producir ciudad bajo condiciones no deseadas (Fernandes, 2008). No es novedad el permanente aumento de la informalidad en cuanto al acceso de ciudadanos a la tierra urbana y la vivienda. Abramo (2003) señala que ello da por resultado un patrón de urbanización que combina en forma creciente exclusión social con segregación espacial.

La fragmentación es la expresión en la ciudad que señala la incapacidad del modelo para absorber "a pleno" segmentos de poblaciones migrantes que, desde espacios rurales o desde ámbitos urbanos menores o marginales, se desplazan buscando mejorar sus condiciones de vidas. Es decir que los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad: por un lado, los sectores pobres que buscan alternativas de inclusión, y por otro los sectores medios empobrecidos que han ido perdiendo canales de inclusión. Los procesos económicos en distintas etapas de la economía argentina han visto alternar estas situaciones generando exclusión y marginalidad (Castagna, Raposo y Woelflin, 2014).

En los últimos años se ha asistido al creciente fenómeno denominado "urbanización de la pobreza", no sólo por el desplazamiento desde ámbitos rurales (proceso ya casi concluido) sino también, por el marcado empobrecimiento de los segmentos bajos y medios de la población urbana que, a partir de reiteradas crisis económicas e incapacidad de la actividad productiva de sumar puestos de trabajo, no dan cabida a las nuevas generaciones que, por crecimiento vegetativo, no logran quebrar el círculo de la marginalidad. En este sentido, puede decirse que la "vulnerabilidad social" de la población depende, en gran medida, de la "vulnerabilidad del empleo", relacionándose, además con los problemas regionales, es decir con la "vulnerabilidad de la economía regional"<sup>4</sup>.

El crecimiento informal de la ciudad sólo parece conducir a mayor exclusión y segregación espacial, lo que no hace sino acentuar la vulnerabilidad social entendida como el desajuste entre activos y estructura de oportunidades. Para Lépore (2009):

es la incapacidad de los hogares o las personas de movilizar recursos que permitan mejorar su situación de bienestar o evitar su deterioro, es decir, aquellos cuyas capacidades no se desarrollan suficientemente para utilizar las estructuras de oportunidades existentes en diversas esferas de la sociedad o contextos estructurales (2009, p. 23)

La falta de respuesta a la problemática de los asentamientos irregulares es uno de los temas que genera mayor conflictividad urbana; su atención demanda más gestión para determinar y mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones vulnerables en el territorio. La cuestión habitacional es sólo una parte del problema;

4 Se toma vulnerabilidad social como las dificultades de la población para lograr mejores condiciones de vida. Los problemas de empleo e informalidad de los ingresos es uno de los aspectos que impactan en los grupos de población vulnerables. Todo ello se relaciona además con las posibilidades de una región de hacer frente a problemas económicos y ser menos afectadas por cambios macroeconómicos nacionales o internacionales.

no se trata sólo de resolver la falta de vivienda sino también las condiciones del medio ambiente, como la infraestructura y los servicios esenciales, para garantizar las mínimas condiciones de vida a la población. Se puede afirmar que no es el “techo” la solución sino el hábitat en su conjunto, es decir la oferta de suelo urbanizado y la legalidad en la ocupación, la contención e integración de los grupos sociales en armonía con la trama urbana y social de las intermediaciones y la incorporación al medio laboral-productivo de estos grupos, generalmente, sin inserción formal.

La intensidad y persistencia del problema sobrepasa la capacidad de las administraciones locales en cuanto a poder atender y dar solución al conflicto. La oferta de suelo conectada a los mecanismos para su creación predomina en la base y está por detrás de la producción de ciudad. La existencia de tres lógicas reconocidas: la del mercado, la del Estado y la necesidad de quienes ocupan las tierras en los asentamientos están presentes en ellos (Rodríguez, 2005), siendo esta última la que estaría primando en el proceso.

Uno de los principales vacíos que han enfrentado en el largo plazo las políticas de vivienda, ha sido el desconocimiento de la estructura y funcionamiento del mercado de tierra, así como de su segmentación en formal e informal. En el caso de los pobres urbanos, junto a las ocupaciones ilegales como acceso a la tierra se han incrementado las transacciones informales (Lincoln Institute of Land Policy, 2002).

Las ocupaciones de tierras y la radicación de asentamientos, si no pueden ser resueltos a tiempo, derivan con frecuencia en diferentes niveles de conflictos urbanos –es decir tensiones subyacentes al modelo de ciudad- y se convierten en una seria amenaza al desarrollo visto en el tiempo.

### **3. Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario y el contexto económico**

Rosario es una de las ciudades Argentina que supo recibir gran número de inmigrantes, desplazados por las crisis de las economías regionales, alcanzando este proceso marcada incidencia a nivel de la urbanización local. Muchos de estos migrantes, que no accedían al mercado formal de vivienda, autodefinían su radicación a través de la ocupación de tierras, dando lugar así a la formación de los primeros asentamientos irregulares. Las causas que les dieron origen son disímiles y están en relación con las distintas etapas de la historia económica del país y la inserción de la región en cada uno de los modelos económicos vigentes.

Durante el modelo agroexportador, la ciudad cumplió un rol fundamental en la intermediación entre la producción local y la demanda externa, consolidándose como una de las áreas urbanas más dinámicas del país. Su rol de ciudad comercial, rodeada de un *hinterland* proveedor de materias primas para el mercado europeo y el contar con un puerto receptivo a buques de ultramar, hizo de la ciudad un paradigma de dicho modelo. En ella también se instalaron importantes industrias, principalmente manufacturas de origen agropecuario, que la convirtieron en un polo de atracción para inmigrantes extranjeros y nacionales, quienes integraron la fuerza de trabajo de esta economía dinámica (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2011).

Si bien crecía el empleo, las condiciones de vida de parte de la población eran

deficientes, siendo los dos problemas fundamentales la vivienda y la higiene. Muchos pobladores vivían en forma precaria, ya sea en conventillos, en ranchos de adobe o casillas de madera y chapa. El tercer Censo Municipal de 1910 daba cuenta del “lamentable espectáculo de palacios de lata” en el barrio Refinería (Martín y Mugica, 2001), donde habitaban obreros de uno de los establecimientos industriales más grandes de la ciudad, la refinería de azúcar que abastecía la mayor parte del mercado nacional. Este mismo censo informa de la existencia de unos 2.000 conventillos que albergaban casi 46.000 personas.

El crecimiento económico de Rosario y la expulsión de mano de obra rural por malas cosechas y problemas de inundaciones, fueron los principales factores de atracción de un creciente flujo de habitantes en busca de nuevas fuentes de trabajo que, en general, eran de baja retribución y/o estacionales. A pesar de los intentos del gobierno local por atender la infraestructura social básica esta población no podía ser abastecida en lo inmediato<sup>5</sup>.

La crisis de 1930 afectó la economía del país: Rosario en particular experimenta cambios fundamentales. La baja en los precios internacionales y la disminución de las exportaciones significó la caída de puestos de trabajo tanto en la actividad urbana como rural. La actividad local, muy ligada a los mercados externos, acusó los impactos de la crisis con caída en los puestos de trabajo en las actividades comerciales, el transporte y los servicios al tiempo que, continuaba la afluencia de migrantes desde el ámbito rural y crecía la precariedad en las condiciones de vida. Es en estos años cuando aparecen los primeros asentamientos irregulares de los que se tenga registro<sup>6</sup>.

El cambio de modelo económico a nivel nacional define un nuevo rol productivo, donde es la actividad manufacturera la que da un fuerte estímulo al crecimiento. El desarrollo industrial durante la llamada etapa sustitutiva de importaciones, crea nuevas fuentes de trabajo y atrae nueva población obrera. Son los años cincuenta los que marcan la etapa de máxima afluencia de migrantes a la ciudad, aunque esta corriente continuó -con altibajos- en décadas posteriores. Rosario crecía a un ritmo similar o mayor que el promedio país.

Las expectativas que generaban las mejores condiciones de vida de la ciudad, conjuntamente con la posibilidad de lograr un puesto de trabajo, mejor salud y educación y sobre todo “posibilidades de mejoras”, acentuaron las corrientes migratorias y, nuevamente, se agravaron los problemas de vivienda. Los asentamientos crecen en cantidad y densidad. Si bien no se cuenta con datos sobre el número de familias instaladas se sabe que la mayoría de ellas provenían de fuera de la región, siendo esta la época en que se instalan las primeras familias de la etnia toba provenientes del noroeste argentino.

Durante esta etapa se consolida un cordón industrial que tiene por eje el frente fluvial (sobre el río Paraná), con apertura de numerosas industrias y creación de miles de puestos de trabajo. En un inicio, en la llamada “sustitución liviana” productora

5 En 1926, Rosario contaba con 4.012 viviendas sin agua corriente ni cloacas donde habitaban casi 4900 familias (Cuarto Censo Municipal de Rosario).

6 Según el Servicio Público de la Vivienda, se forma la villa Ciudad Universitaria en 1938.

de bienes destinados al consumo interno, el auge se dio de la mano de pequeñas industrias mano de obra intensiva, instaladas en la propia ciudad con poco requerimiento de capital y baja calificación de la mano de obra. Hacia fines de la década del cincuenta, la prosperidad industrial pasó a manos de las ramas pesadas, dando inicio a la conformación de un espacio metropolitano. Si bien estas industrias no eran mano de obra intensivas, las fuentes de trabajo creadas producían efectos multiplicadores en la economía local al desarrollar otros sectores productivos como el comercio y los servicios.

El medio urbano no siempre ofrecía condiciones básicas para la radicación de estas poblaciones, las que en muchos casos sólo accedieron a la ocupación informal de tierras vacantes en proximidades de las fuentes de trabajo. Mientras que las primeras ocupaciones precarias se dieron, en general, en espacios intersticiales de la trama urbana o tierras con deficiencias, no aptas para la ocupación residencial (anegables, con afectación a otros usos, con conflictos de titularidad, sin servicios, etc.) En estos años, las ocupaciones se concretan ya sobre áreas de la periferia urbana y también sobre tierras públicas, muchas de ellas afectadas a grandes equipamientos de servicios públicos o reservas estratégicas como fueron los tendidos ferroviarios desactivados, áreas de extensión en proximidad a puerto y vías de comunicación, etc. También fueron objeto de ocupación tierras privadas que, por descuido o problemas de titularidad, terminaron “ganadas” por las radicaciones precarias; todos estos espacios, en general, no reunían condiciones para la ocupación residencial (sin equipamientos ni servicios garantizados)

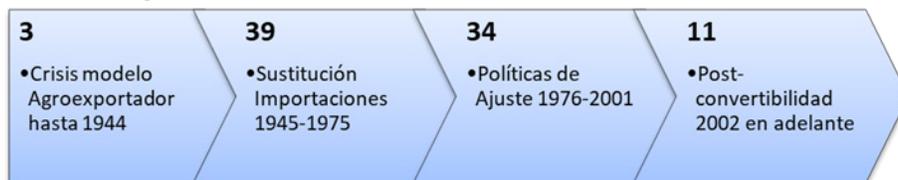
Con la crisis de la industrialización sustitutiva hacia fines de los años setenta, el progresivo deterioro económico que sufriera la región, con pérdida de puestos de trabajo y creciente desempleo así como el aumento de la pobreza urbana, se hace evidente el deterioro de sectores de clase media desplazados de su inserción laboral que, junto a los nuevos migrantes desde áreas rurales, integran los grupos de “nuevos pobres” que retroalimentaron la lógica de un proceso de construcción informal de nuevo suelo urbanizado. El modelo de ajuste implantado en esos años y las políticas neoliberales vigentes hasta inicios del siglo XXI, llevaron al cierre de muchas unidades productivas y, consecuentemente, a la caída de la cantidad de puestos de trabajo.

La desocupación y marginación, funcionales al modelo, aumentaron la precariedad en las condiciones de vida de buena parte de la población; las “villas miserias” se multiplicaron y las ya existentes incrementaron su densidad. El nuevo modelo económico, hizo crecer el valor agregado, mientras disminuían en número las unidades productivas y los puestos de trabajo. Las ramas industriales más importantes del momento eran nuevamente las orientadas al mercado externo de la mano de la revolución de la soja que, iniciada en los años setenta, es la base de un nuevo sistema agroexportador en la región Sur de la provincia. Las nuevas industrias, concentradas e integradas verticalmente, eran poco demandantes de mano de obra, lo cual llevó a que en los años noventa creciera fuertemente la desocupación, con tasas que en el Aglomerado Gran Rosario llegaron a estar entre las más altas del

país, con valores superiores al 20% de la masa laboral<sup>7</sup>.

Los asentamientos se multiplicaron: 30 surgieron antes de la década del setenta mientras que por lo menos 50 nuevas localizaciones se instalan después de esos años. En el cuadro siguiente se los clasifica atendiendo las etapas diferenciadas de la economía argentina<sup>8</sup>.

**Figura 1. Número de asentamientos en las diferentes etapas económicas. Rosario, Argentina**



**Fuente:** Elaboración propia en bases a datos del SPV e investigaciones anteriores.

En las últimas décadas se asiste a un fenómeno creciente y estructural, tanto por nuevos desplazamientos –o expulsión– de los ámbitos rurales como por el empobrecimiento o persistencia en tal condición de la población urbana, siendo los asentamientos irregulares producto del proceso de exclusión que ello conlleva. No obstante, los asentamientos aumentan especialmente a partir del crecimiento vegetativo de las poblaciones ya establecidas que no cambian su condición, siendo su propia descendencia la que no logra quebrar el círculo y comienza a demandar mayores espacios en los asentamientos iniciales o procuran otros nuevos en proximidad de los anteriores.

En 1996 había 94 asentamientos, 22.782 familias y 114.233 personas (aproximadamente) ocupando una superficie de alrededor de 2.944.152 m<sup>2</sup> (Fundación Banco Municipal, 1996). Una década después (2005), la superficie ocupada había aumentado un 20%, las viviendas un 33% y la población en igual porcentaje. Esta situación continúa a pesar del crecimiento económico de la última década y así, en el año 2012 se pudieron identificar 114 asentamientos (algunos intervenidos) y un total de más de 26.000 viviendas precarias<sup>9</sup>.

#### **4. Situación actual de los asentamientos**

Se estima que al año 2015, algo más de 40.000 familias viven en los asentamientos irregulares de Rosario. Si bien no hay datos precisos sobre la cantidad de habitantes (118 asentamientos), se cree que aproximadamente un 15% de la población urbana vive al interior de estas áreas. La situación actual es diferente a la que existía hacia finales de los años noventa, cuando se registraban fuertes migraciones internas; hoy el escenario se define a partir del aumento de población bajo la línea de pobreza e indigencia y por el propio crecimiento vegetativo de la población.

7 Según datos de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), en el año 2002, la desocupación fue del 21,5% y la subocupación del 18,6%.

8 La diferencia con el total de asentamientos corresponde con aquellos casos donde no se dispone de fecha de aparición y no pudieron ser clasificados. Sobre 114 asentamientos se clasificaron 87 de ellos según antigüedad.

9 Información obtenida de un mapa del SPV y de entrevistas a informantes calificados.

Estos aspectos explican, junto a una corriente migratoria persistente (aunque de menor intensidad que en otros tiempos), la ocupación informal de nuevos espacios. Es notable el surgimiento de nuevas villas en áreas de la periferia urbana, la mayor densidad poblacional de las existentes y, también, la aparición de nuevos asentamientos (de menor escala) en algunas localidades del área metropolitana donde se multiplicaron puestos de trabajo<sup>10</sup>.

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

**Tabla 1. Distribución de los asentamientos irregulares, según los Distritos urbanos. Rosario, Argentina. 2008**

	Cantidad de asentamientos	Viviendas	Población aprox.	Superficie
Centro	4	700	3.500	96.628
Norte	11	3.664	18.320	461.713
Noroeste	21	4.960	38.853	624.429
Oeste	28	16.636	53.174	1.086.324
Sur	16	6.070	30.642	787.144
Suroeste	13	4.197	21.679	538.398

**Observaciones:** 13 erradicados, 4 en Noroeste, 3 en Norte, 4 en Oeste y 2 en Centro y 1 (sin nº).

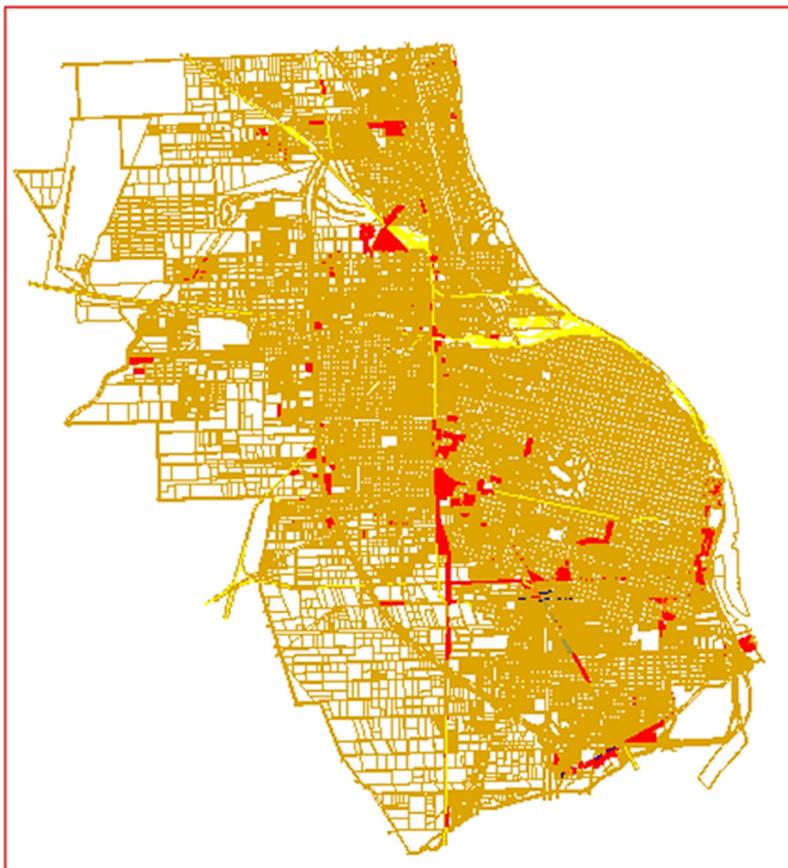
**Fuente:** Elaboración en base a datos suministrados por Municipalidad de Rosario. (Año 2008).

El uso de fotografía aérea permitió comprobar una mayor cantidad de este tipo de asentamientos en el distrito Oeste, sector de la ciudad donde proliferaron las radicaciones de menor escala, ocupando intersticios en la trama urbana. Le siguen en importancia los distritos Sur y Noroeste, zonas que reúnen mayor número de nuevos asentamientos (como la Oeste y Noroeste), así como expansiones de los existentes (Gráfico 1).

---

10 Un relevamiento reciente realizado por la organización Techo (2016) está indicando a nivel metropolitano un total de 48.605 familias y 167 asentamientos. En el año 2017 esta misma organización señala que 50.000 familias viven en 174 asentamientos del Gran Rosario.

## Gráfico 1. Asentamientos irregulares. Rosario, Argentina



**Referencias:** Sombreados los asentamientos irregulares.

**Fuente:** Servicio Público de la Vivienda. Municipalidad de Rosario. Base de asentamientos 2005.

En los últimos años, la aplicación de políticas públicas específicas permitió mejorar el acceso de la población residente en los asentamientos a distintos tipos de infraestructura social, si bien el esfuerzo realizado dista mucho de ser suficiente.

El derecho a la ciudad no sólo tiene que ver con el acceso de todos a una vivienda digna sino, además, con el cumplimiento de características como: tenencia de la tierra, déficit sanitario cubierto, adecuadas condiciones ambientales como control de contaminantes o seguridad y acceso a la salud y la educación, entre otros. Una investigación del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR permite señalar que todos los asentamientos cuentan con al menos una escuela en su proximidad donde, incluso, se brinda la copa de leche y/o tienen comedor. La mayoría son de nivel inicial y la asistencia a los menores se incentiva al ser éste un requerimiento para percibir la Asignación Universal por Hijo desde el año 2009; a nivel educativo medio, la cercanía a este

tipo de institución no está asegurada. Respecto a los centros de atención primaria de la salud se brinda, en general, atención preventiva y primeras medidas sanitarias a estas poblaciones<sup>11</sup>.

De la misma investigación surge que existe una gran heterogeneidad en la calidad de terminaciones y materiales de las unidades. En general, los asentamientos de mayor antigüedad y próximos a zonas urbanas de mayor centralidad, cuentan con viviendas más consolidadas; sin embargo, predominan las viviendas precarias y muy precarias, muchas construidas con cartones, adobe y chapas, particularmente en la etapa inicial o de formación.

Una de las deficiencias más acuciantes es la falta de servicio de agua potable por red. Si bien la ciudad tiene vasta cobertura, varios asentamientos no cuentan con agua domiciliaria, recurriendo a canillas públicas o a redes informales de distribución. En general la provisión de energía es irregular, en los domicilios la práctica usual de las familias es la de estar “enganchadas” al servicio público y prácticamente no hay servicio oficial (por ocupación precaria). El alumbrado público se limita al perímetro de las villas, siendo insuficiente o básico hacia el interior de la ocupación. Respecto al saneamiento pluvio-cloacal, en la mayoría de los casos no existe, siendo dificultoso por costos y problemas técnicos, contar con los servicios a través de conexiones irregulares que pueda proveerse el mismo residente.

La recolección de residuos es otro de los temas críticos debido a la dificultad de prestar este servicio cuando precisamente es la basura el principal medio de vida de muchos de estos pobladores. Gran parte de las villas presenta micro basurales insertos en su trama, lo cual constituye un serio problema ambiental. A estos inconvenientes se suman las características topográficas de algunos terrenos ocupados, proclives a sufrir inundaciones, ya sea por cercanía a un curso de agua o bien, por su condición de hondonadas vulnerables ante cualquier precipitación abundante.

## **5. Políticas implementadas en el sector**

Rosario cuenta con valiosos antecedentes en cuanto a la implementación de políticas en vivienda social, en particular en lo referido a programas para la recuperación y/o realojamiento de asentamientos irregulares en los últimos años. Buena parte de los antecedentes sobre este tipo de intervenciones existen en la ciudad –casi como excepción en el país– a partir de una institución orientada a la búsqueda de soluciones habitacionales para sectores populares: el Servicio Público de la Vivienda (SPV). Esta estructura autárquica municipal aquilata más de 80 años de experiencias, habiendo logrado una importante formación de recursos humanos y conocimientos posibles de aplicar en el sector.

La política urbana relativa a los asentamientos irregulares puede ser trabajada a través de dos grandes ejes o líneas de acción: 1) las intervenciones sobre las villas, orientadas a lograr soluciones o mejoras en el medio existente, a través de programas

<sup>11</sup> Información obtenida de una investigación sobre las características de los asentamientos irregulares en Rosario, realizada en el año 2006 por el Instituto de Investigaciones Económicas y el Lincoln Institute of Land Policy con el fin de actualizar datos del año 1996 y conocer así la evolución y los cambios en las condiciones de habitabilidad de éstos.

y proyectos específicos y 2) el armado de una estructura institucional que, junto a un conjunto de acciones, controle y/evite la formación de nuevos asentamientos y garantice la incorporación de nuevas tierras accesibles al uso urbano.

### **5.1. Intervenciones sobre los asentamientos irregulares**

La política pública orientada a la producción de viviendas sociales a nivel local se inició hace muchos años con la ejecución de unidades de alta calidad (realizadas por el SPV), en lo que fueran barrios de casas individuales. Un cambio gradual en la orientación llevó a producir pequeños conjuntos de viviendas -individuales o agrupadas- en el período comprendido entre los años 1948 y 1954.

Las primeras políticas de erradicación y/o relocalización de villas se dieron hacia finales de la década del setenta; por esos años, numerosas operaciones como las Unidades de Realojamiento (UR) se concretaron con desplazamiento de poblaciones residentes en algunos asentamientos hacia nuevos conjuntos de viviendas construidas para estos segmentos sociales.

En 1983, con la recuperación de la democracia en el país, la política de vivienda local se reorientó, como estrategia, hacia el mejoramiento y la consolidación de los asentamientos precarios. Comenzaron a delinarse acciones que implicaban regularización de loteos y nuevas viviendas, notándose también programas donde el esfuerzo y la participación de vecinos se combinaba con la provisión de materiales y la asistencia técnica para la ejecución.

Por iniciativa del gobierno provincial, ya a fines de la década del ochenta, se implementó el llamado Plan Lote aplicado al mejoramiento de 6 grandes asentamientos de Rosario y especialmente orientado hacia la regularización dominial de otros 33 asentamientos en terrenos privados (el programa actuaba como ley de expropiación al tiempo que se abordaban aspectos conflictivos con los vecinos).

Ya en los años noventa, a partir de lineamientos de organismos internacionales, opera un cambio trascendente en cuanto a la definición de las políticas orientadas a tratar los enclaves urbanos de pobreza a través de los llamados Programas de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) orientados a mitigar los efectos de los planteos neoliberales de la época. (Rosenstein, 2005). Durante esos años se deja de lado la idea de relocalización de grupos, así como la construcción de viviendas "llave en mano", y a partir de lineamientos nacionales se constituye en política la regularización de la tenencia de la tierra, viviendas y emprendimientos de regeneración urbana mediante la instrumentación de los servicios básicos. La primera acción entre el Estado y las cooperativas de vivienda -incluidas en el Programa- se dieron sobre 9 asentamientos en terrenos públicos.

Por estos años, el SPV transforma su operatoria, dando prioridad a la integración urbana. Es así como redefine su actuación sobre componentes de acción integrada (vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud) y establece diversas formas de participación de los habitantes. En el período 1994-2001, se desarrolla el "Programa Convivencia" que apunta a la recuperación e integración de la ciudad con sus villas. Se busca una solución integral al problema físico del hábitat transformando los asentamientos en barrios de la ciudad a través del mejoramiento habitacional y la reestructuración del tejido urbano (SPV, s/f). Dentro de este marco,

la actuación pública se concibe a través de la implementación de programas incluidos en el Plan de la ciudad<sup>12</sup>. La intervención alcanzó 5 asentamientos y extendió sus beneficios a 4.400 familias, incidiendo sobre -aproximadamente- un 17% de la población residente en villas.

Un tercer momento en las políticas sobre asentamientos irregulares en el país, que incluso marca un paso adelante en cuanto a los resultados obtenidos, fue la aplicación del Programa Rosario Hábitat (similar al Favela-barrio en Río de Janeiro, Brasil). El mismo se lleva adelante a partir del año 2002 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y como contraparte, fondos propios del Municipio. Las acciones alcanzaron a 6.000 familias beneficiadas en una primera etapa donde, sólo algunos grupos menores, se relocalizaron en tanto el resto de la población permaneció en el sitio ocupado y sobre los cuales se dieron las intervenciones.

Hay aquí un cambio trascendente en la modalidad operativa que pasa por el tratamiento integral del asentamiento respecto a una etapa anterior. La operación implicó el reordenamiento del tejido base, con apertura de calles y trazado del loteo. Se aseguraba la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas y veredas) y mejoras en el equipamiento comunitario. Además, se trabajó en el fortalecimiento de las redes sociales mediante la participación directa de los beneficiarios en la toma de decisiones: planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones. Los ocupantes pasaron a ser titulares plenos de sus lotes, con todos los derechos y obligaciones garantizados a través de saneamiento de títulos y gestión de escrituras.

A la par se trabajó en líneas de acción complementarias como mejorar las condiciones de empleo mediante capacitación laboral de jóvenes de entre 16 y 25 años (con cursos de formación dictados por instituciones educativas locales y pasantías en empresas e instituciones locales) y favorecer la generación de ingresos con asesoramiento y financiación de microemprendimientos.

Posteriormente, el Municipio gestionó ante la Nación y el BID, una segunda etapa del Programa Hábitat que permitiría ampliar los beneficios a 7.500 hogares más. Este proyecto, dilatado y finalmente desestimado como inversión, creó un *impasse* en la gestión local que, con deficientes recursos para continuar la operación, se vio obligada en los últimos años a perfilar nuevas líneas de acción. Quedó abierta la puerta para nuevas experiencias que atendieran el crecimiento de estas áreas; entre ellas se pueden señalar:

- 1) continuar con la ejecución de planes y mejoras específicas, manteniendo un enfoque integral consecuente con las últimas experiencias. En reemplazo del Hábitat II se suma Rosario al ProMeBa que cuenta con financiamiento internacional (del BID) y a través de una Unidad de Coordinación descentralizada, se constituye el Municipio en unidad ejecutora para formular, licitar y ejecutar proyectos de infraestructura urbana correspondientes con dos nuevos asentamientos y
- 2) mejorar el hábitat en los asentamientos irregulares en la búsqueda de una

12 Referencia a políticas incorporadas al Plan Director de Rosario-promoción de la vivienda. Recuperado de [http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/leaves/archivo/urbanismo/rosario/plan\\_director\\_1999/politicas\\_del\\_plan/promocion\\_de\\_la\\_vivienda.pdf](http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/leaves/archivo/urbanismo/rosario/plan_director_1999/politicas_del_plan/promocion_de_la_vivienda.pdf)

mejor convivencia, mayor seguridad y calidad de vida de sus habitantes. Con este objetivo, hacia fines del año 2013, se implementa el Plan ABRE donde Provincia y Municipio trabajan coordinadamente con intervenciones en materia urbanística y social. En su fase inicial, los fondos son para obras de infraestructuras y aperturas de calles, relocalización de algunos hogares, construcción de algunas viviendas, trazado de plazas y provisión de servicios y equipamientos básicos en Rosario y otras ciudades del Aglomerado Rosario. Complementariamente a las intervenciones en el territorio, se instrumenta el programa Nueva Oportunidad orientado a la capacitación en oficios y becas para grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad como herramienta de política activa en torno al empleo y la inclusión social.

## **5.2. Nueva estructura institucional y política de suelo**

Un segundo eje de política para los asentamientos irregulares está relacionado con la institucionalidad y el financiamiento que se requiere para intervenir sobre el sector. La posibilidad de atender las necesidades que plantea una demanda estimada de entre 25.000 y 30.000 viviendas para superar la situación de quienes hoy viven en asentamientos irregulares es difícil de afrontar para el gobierno local.

Desde la Provincia, más precisamente desde la Secretaría de Estado del Hábitat, se creó en el año 2013 el Programa de Integración de asentamientos irregulares que trabaja junto al Gabinete social, para intervenir sobre algunas villas e instrumentar medidas orientadas a mejorar los barrios y su entorno inmediato, fundamentalmente en aspectos relacionados con la seguridad comunitaria. En esta tarea colabora el Municipio, aportando el conocimiento y la experiencia que reporta la proximidad.

Otro eje de interés está orientado a evitar la usurpación sistemática de tierras y contener las ocupaciones sin control. El problema estructural de falta de acceso a la vivienda y ocupación de espacios inmediatos se hace sentir especialmente a nivel de algunas áreas de la ciudad (Oeste y Sudoeste). La usurpación e intrusión de tierras es una realidad que se ha multiplicado en los últimos tiempos; lo que antes eran casos individuales o pequeños grupos identificados que se sumaban a esta situación, se han convertido, en algún caso, en movimientos colectivos tras los cuales se percibe cierta organización que moviliza y hasta se pueden intuir intereses inmobiliarios que hacen de la ocupación un negocio (antes estas operaciones estaban reservadas a ciudades de gran escala como Buenos Aires). El acceso al suelo, por cualquiera de las dos modalidades mencionadas, presupone la existencia frente al poder público de problemas de legitimación del asentamiento, los cuales son mucho más graves cuando están calificados como invasión, dado que la población involucrada puede invocar el llamado “estado de necesidad”. (Duhau, 2012)

Rosario despliega una estrategia para evitar nuevas ocupaciones o, en caso de que éstas se produzcan, procurar su liberación así como también atender la emergencia que demandan sus ocupantes. En suma, lo que se busca es disuadir la toma de tierras como solución que, en general, no respeta bienes públicos ni privados y la mayor parte de las veces produce nuevos conflictos sociales.

Existe, por otra parte, la necesidad de avanzar en la generación de una política de

suelo y vivienda como forma concreta de contribuir al tratamiento del hábitat, que permita regular la provisión de tierra urbana. Recién en los últimos años se ha dado, por iniciativa pública, cierta oferta de suelos accesibles y con provisión de servicios básicos para segmentos sociales de baja disponibilidad de recursos.

Se requiere sumar iniciativas para movilizar tierra vacante y propender a la creación de suelo urbano con equipamientos, apelando a políticas fiscales o acciones que permitan recuperar plusvalías. Está pendiente de tratamiento un proyecto de Ley de Suelo y Hábitat, siendo éste un primer antecedente que permitiría regular y preservar el recurso suelo a nivel provincial.

## **6. Reflexiones finales**

A nivel nacional, y en Rosario en particular, crecimiento y crisis vienen alternando en situaciones diversas, generando cambios en el patrón de acumulación junto a nuevos procesos urbanos que, con mayor o menor intensidad, experimentan todas las grandes ciudades. Desde los años noventa, grandes operaciones inmobiliarias han coexistido con áreas de ocupación informal en una misma ciudad, ahora caracterizada por marcados desequilibrios. Esto se manifiesta en la existencia de más de 60.000 viviendas deshabitadas en Rosario, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, cifra mayor a la que se señala como déficit habitacional y que se explica, en gran parte, por aquellas familias residentes en asentamientos irregulares. Se han aplicado instrumentos de acción pública para intentar revertir la situación; sin embargo, un mercado muy segmentado, no ofrece alternativas a la población de bajos ingresos. En este contexto, los programas públicos son los que deben cumplir un rol fundamental.

Por ello, y a pesar de los diferentes motivos que explican el incremento en el número de asentamientos irregulares en la ciudad, la problemática que atender siempre es la misma: mejorar las condiciones de vida de dicha población.

A partir del año 1994 mejoró la inserción urbana de los asentamientos con distintas intervenciones que reportan mejoras en los mismos. En su mayor parte las villas cuentan con servicios básicos, aunque de provisión y calidad deficiente, y numerosos equipamientos sociales: comedores, centro de salud y talleres recreativos. Los convenios público-privados, la planificación a través de renovadas expresiones o las estrategias continuas, unidas a la gestión, dan cuenta en este tiempo del intento por dar respuestas a las demandas. No obstante, las soluciones parecen no alcanzar para paliar en los hechos la magnitud del problema.

Los programas relevados muestran que se buscan soluciones desde los distintos niveles de gobierno. Se avanzó en implementar programas integrales en los cuales se busca la participación de los habitantes en la toma de decisiones y no sólo en la ejecución de viviendas. A la par que se “formalizan” y mejoran los asentamientos precarios, crecen las migraciones y aumenta la marginalidad, sin cambios en el modelo de acumulación que permitan pensar en revertir el crecimiento en número y densidad de los mismos, los que siguen siendo motivo de preocupación.

Las viejas áreas de informalidad urbana lejos están de desaparecer; el problema continúa a pesar de los esfuerzos por su incorporación a la trama de la ciudad.

Actualmente se priorizan inversiones dirigidas a mejorar las condiciones físicas y sociales de estas áreas y a la regulación del mercado del suelo urbano, tratando de posibilitar el acceso a la propiedad de estos grupos de población. Si bien son necesarias y se aplican soluciones específicas en cada caso, también se requieren respuestas macroeconómicas para atender la condición de pobreza que afecta a buena parte de la población.

En lo que va del siglo, el área bajo estudio presentó tasas de crecimiento importantes, se redujo la desocupación y mejoraron las condiciones de infraestructura social; sin embargo, los logros en equidad distributiva no han sido suficientes y los desequilibrios sociales permanecen. Una mirada histórica a los ciclos económicos regionales permite ver que, tanto en las fases de crecimiento como en las de crisis, el surgimiento y/o expansión de los asentamientos irregulares ha sido una constante, no existiendo una única causa capaz de explicar la problemática.

La masa de población marginal parece ser funcional a los modelos económicos vigentes (en concordancia con un funcionamiento global de la economía) y las políticas paliativas implementadas si bien han sido importantes para lograr mejoras en las condiciones de vida de la población no han logrado solucionar totalmente el problema.

El crecimiento económico atrae nuevas poblaciones, buena parte de las cuales pasan a integrar la ciudad informal y, por lo tanto, esta última se expande. Aún con mayor empleo, tener una vivienda digna tiene dificultades. Por otra parte, las situaciones de crisis económicas expulsan residentes de la ciudad formal hacia la informal; nuevamente ésta crece. Es decir, los asentamientos precarios son un problema estructural de difícil solución que excede a la posibilidad de acción de los gobiernos locales. El crecimiento económico es fundamental; sin embargo, éste no asegura un mayor nivel de desarrollo; para ello es necesario trabajar integralmente en políticas de mediano y largo plazo, en el plano económico y social, que tiendan a lograr una distribución más equitativa de los ingresos y una mayor integración social de sus habitantes.

Quedan al descubierto las dificultades de las políticas públicas para dar soluciones a estos fragmentos urbanos donde conviven lógicas sociales diferentes y establecidas que, lejos de quebrarse, persisten y aún crecen. Se impone la necesidad de identificar estas lógicas de construcción de ciudad e indagar nuevos planteos que, en la práctica, lleven a una sociedad integrada, en la cual se respeten los derechos de acceso a la ciudad para toda la población.

### **Referencias bibliográficas**

- Abramo, P. (2003). Eu játenho onde morar a cidade da informalidades. En P. A. Abramo, *Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. LivarriaSette Letras- FAPERJ.
- Castagna, A.; Pellegrini, J. L. y Woelflin, M. L. (2011). *El nuevo Sistema Agroexportador en el sur de Santa Fe*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Castagna, A.; Raposo, I. y Woelflin, M. L. (2010). Evolución de los asentamientos

irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (331), 81 UB.

- Castagna, A.; Raposo, I. y Woelflin, M. L. (2014). Crecimiento económico y desarrollo urbano. La Problemática de los asentamientos irregulares en Rosario. XIII Seminario de la RII, Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Rosario, Argentina: Consejo Económico y Social Rosario. Recuperado de <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/25-crecimiento-economico.pdf>
- Cravino, M. C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Líder*, 15 (11) 31-55.
- Duhau, E. (2002). Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista EURE*, XXXIV (102), 25-38.
- Fundación Banco Municipal de Rosario. (1996). *Asentamientos irregulares en la Ciudad de Rosario. (Actualización informe 1992)*. Rosario, Argentina: Fundación Banco Municipal de Rosario.
- Lépre, S. R. (2009). *La sociabilidad, la situación familiar y la salud de la población del área metropolitana de Buenos Aires: un estudio de la desigualdad de activos y estructura de oportunidades a la luz del enfoque de las capacidades* (Tesis Doctoral) UCA Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Buenos Aires, Argentina.
- Lincoln Institute of Land Police (2002) Acceso al suelo para los pobres urbanos. Mesa redonda. Recuperado de [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/918\\_642\\_Acceso al Suelo 2002.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/918_642_Acceso%20al%20Suelo%202002.pdf)
- Martín, M. P. y Mugica, M.L. (2001). La sociedad rosarina en el siglo XX. Cambios, vida cotidiana y prácticas sociales. En E. Falcón y M. Stanley (Dir.) *La Historia de Rosario. Tomo I. Economía y Sociedad*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Rodríguez, C. (2005). Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario, Argentina. En: R. Jordán (Coord. editorial) *Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe*. CEPAL- Naciones Unidas.
- Rosenstein, C. (2005). Los Programas de Mejoramiento Barrial y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso Rosario Hábitat. VII Seminario

Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los gobiernos locales. Buenos Aires, Argentina.

Servicio Público de la Vivienda (2004). Dossier SPV. Recuperado de <http://www.arch.mcgill.ca/prof/bhatt/edible/01%20%20IDRC%20&%20City-partner%20Identification/City%20Dossiers/Rosario/Dossier%20AU%20y%20Diseno%20Urbano%20Rosario%20Anexo%204-2.doc>

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