

Promesas de viviendas y tenencias: políticas urbanas integrales en Santa Fe

Título completo de la beca

Regularizando las (re) localizaciones. Políticas urbanas integrales de reordenamiento socio-espacial de la población en Barranquitas Sur y Coronel Dorrego, Santa Fe, en las últimas tres décadas.

Beca: CONICET- Posdoctoral Temas Estratégicos

Período de la beca: 01-abr-2019 al 31-mar-2020

Directora: Dra. Arq. Ana Núñez

Proyecto de investigación de la FAUD en el que se inserta la beca

Renta del suelo y configuración de territorialidades sociales, en la última década. Los casos de Mar del Plata y Santa Fe.

Directora: Dra. Arq. Ana Núñez

Grupo de pertenencia: Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana (GISAU). Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV).

INTRODUCCIÓN

Este plan de trabajo busca dar continuidad a la tesis doctoral *“Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en la ciudad de Santa Fe (1985-2017)”*, en donde analizamos cómo indican las políticas y los programas urbanos integrales¹ en el mejoramiento de las condiciones socio-habitacionales de las familias relocalizadas a módulos habitacionales mínimos, en los barrios Barranquitas Sur y Coronel Dorrego de la ciudad de Santa Fe, Argentina, en las últimas tres décadas². En este marco, nos preguntamos cómo repercuten dos de las interpelaciones discursivas presentes en estas políticas urbanas a la carta (Delgadillo, 2014), promulgadas por organismos internacionales de financiamiento y vehiculizadas a través de aparatos estatales e instituciones de la sociedad civil. Esto es, a partir de la argumentación ideológica de la tenencia segura que opera tras los programas urbanos integrales y de regularización dominial del suelo e incide en la localización espacial de la población. Y en consonancia, a partir de la adjudicación de viviendas dignas que, bajo los postulados de ayuda-mutua y autoconstrucción legitiman dicha operación.

En este marco, investigamos la incidencia de la entrega de los módulos habitacionales y las escrituras de dominio del suelo en las condiciones de vida de las familias relocalizadas. Considerando que, en paralelo a

1. Los Programas Urbanos Integrales son considerados por el Gobierno de Santa Fe como instrumentos de gestión cuyo destino de aplicación son sectores urbanos complejos, signados por carencias físicas y sociales (Gobierno de Santa Fe, 2012). Tienen dependencia directa del Intendente de la ciudad y son transversales a todas las secretarías municipales. Parten de dos ejes: i) la intervención física, en donde se interviene en la construcción y mejoramiento del espacio social, movilidad, dotación de infraestructuras y equipamientos, y construcción de viviendas, entre otros; y ii) la intervención social, en donde se articulan a través de convenios, el trabajo conjunto entre aparatos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, empresas privadas y la población implicada. Estos programas integrales nuclea a su vez otros programas parciales. Tal es el caso investigado en la tesis doctoral, en donde se articulan a los Programas de Intervenciones Socio-urbanas Ambientales y el Plan Abre para la apertura de calles – abarcando estos dos últimos operaciones de relocalización de familias-; Programas de construcción de módulos habitacionales a partir de modalidades de autoconstrucción y ayuda-mutua por los propios habitantes, tercializados a instituciones de la sociedad civil; y Programas de Regularización Dominial del suelo de las viviendas adjudicadas a las familias relocalizadas.

2. Centramos esta investigación en las familias relocalizadas a núcleos habitacionales mínimos en los barrios Coronel Dorrego y Barranquitas Sur de Santa Fe en las últimas tres décadas. Ambas relocalizaciones se enmarcaron dentro de los Programas Urbanos Integrales, y fueron posibilitadas a partir de la instrumentalización de “convenios de colaboración y articulación de políticas de hábitat” entre aparatos estatales y la institución El Movimientos Los Sin Techo en Santa Fe.

que se generan ciertas mejoras en estas condiciones, se reproducen o perpetúan las condiciones estructurales de empobrecimiento de la población (Mosso, 2016). A partir de indicadores socio-habitacionales anteriores y posteriores al proceso de relocalización (Mosso, 2017), puntualizamos en las siguientes cuestiones: a. *Las variaciones en la composición del grupo familiar*; en relación a la cantidad de integrantes que residen en la vivienda, cómo están compuestos los hogares, la incorporación o disminución de hogares, entre otros; b. *las variaciones económicas del grupo familiar* en torno a la trayectoria laboral de los jefes y jefas de hogar y otros integrantes activos del núcleo familiar, teniendo en cuenta el acceso a fuentes de ingresos y formalidad del trabajo; c. *las variaciones en las condiciones habitacionales del grupo familiar* en relación a las características de la vivienda y las condiciones de hacinamiento, habitabilidad, materialidad, y modificaciones y ampliaciones realizadas; d. *la incidencia de la escritura de dominio en relación al acceso a bienes y servicios*, vinculados a infraestructuras y servicios públicos, así como en la obtención de préstamos e hipotecas, y distintas modalidades de financiamiento para la ampliación, refacción de la vivienda.

En este contexto, nos preguntamos, ¿Qué contradicciones se desenvuelven entre el dominio formal de la propiedad del suelo tras la desposesión socio-habitacional previa de la población empobrecida? (Mosso, 2017). Esto es, considerando a las políticas de regularización dominial del suelo como uno de los campos discursivos

hegemónicos en los estudios urbanos (Mosso, 2017) desde el *enfoque de la pobreza* (Leguizamón, 2005). Y observando, a su vez, a este proceso desde un andamiaje teórico-epistemológico que se corresponde con diversas lógicas de arte de gobierno neoliberal (Murillo, 2015).

Con el objetivo de profundizar en esta línea de investigación, en la etapa posdoctoral planteamos la necesidad de realizar una indagación más precisa en relación a la incidencia de las políticas de regularización dominial del suelo en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias relocalizadas en los barrios Barranquitas Sur y Coronel Dorrego en Santa Fe en las últimas tres décadas. En este sentido, buscamos determinar cómo repercuten las políticas de dominio del suelo en estas familias en relación a los objetivos que esta política urbana procura atender en la ciudad de Santa Fe³. En consonancia, plantemos profundizar esta indagación a partir de los aportes críticos de Calderón Cockburn (1999, 2001, 2005, 2009) en base a lo que este autor analiza en relación al programa de Formalización de la Propiedad en Perú; buscando establecer como repercuten estas políticas en relación a las posibilidades de acceso de las familias empobrecidas a bienes y servicios⁴. A su vez, cómo inciden los diversos instrumentos propuestos en esta política en las distintas instancias de este proceso.

OBJETIVO

Objetivo General

Profundizar en la relación entre las políticas de regularización dominial del suelo y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias relocalizadas por los Programas Urbanos Integrales, en los barrios Barranquitas Sur y Coronel Dorrego en la ciudad de Santa Fe, en las últimas tres décadas.

Objetivos Específicos

- Indagar cómo inciden estas políticas en las familias (¿qué objetivos que procura atender –seguridad jurídica y uso social del suelo-?);
- Analizar como repercuten en relación al acceso a bienes y servicios, y la incidencia de estos en el mejoramiento de las condiciones socio-habitacionales;
- Indagar como repercuten los instrumentos propuestos en esta política -Constancia de Ocupación, Certificado de Cancelación de Deuda, Boleto de compraventa y Escritura traslativa de dominio- en las posibilidades de acceso y/o restricción a estos a bienes y servicios;
- Explorar su incidencia en relación a permanencias y/o desplazamientos espaciales de las familias; e
- Investigar estas políticas en relación a las normativas de usos del suelo y la localización espacial de la población empobrecida en Santa Fe en las últimas tres décadas.

3. La Ord. N° 11631/2009 de “Legalización de la tenencia de la tierra” establece como objetivos: i) “ofrecer mayores oportunidades de acceso a una vivienda digna y garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes en situación de vulnerabilidad social” (Art. 1); ii) otorgar seguridad jurídica mediante el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio a favor de los individuos o grupos familiares (Art. 3); iii) “garantizar el uso social del suelo, dando prioridad y disponiendo los medios necesarios para que la población de escasos recursos pueda hacer efectivo el derecho de acceso a la titularidad dominial de la tierra” (Art 4).

4. Concretamente, a partir de los objetivos que esta política estatal busco atender en Perú entre los años 1996-2001, “desde el efecto de la distribución de títulos de propiedad” en relación al: “i) Uso por los pobres urbanos propietarios de las garantías hipotecarias como colateral para acceder al crédito de la banca privada, ii) Mejora en la calidad de vida de los beneficiarios, iii) Fomento de un mercado inmobiliario de suelo y vivienda formal en reemplazo de aquel informal” Calderón Cockburn (2005).

METODOLOGÍA

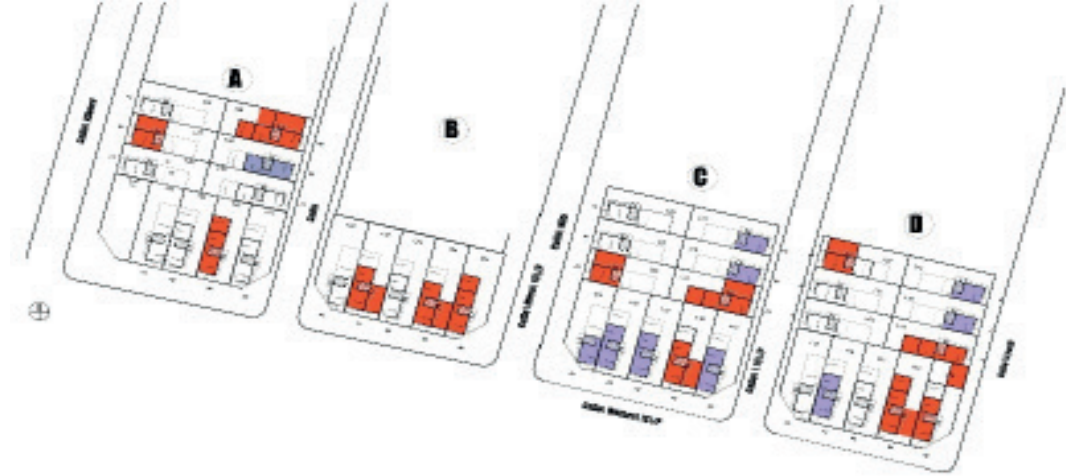
Considerando que este plan de trabajo permite ampliar los resultados de la tesis doctoral, esta última constituye la referencia bibliográfica central para profundizar en los objetivos esbozados. En este marco, planteamos métodos combinados de tipo cuali-cuantitativo, apoyados en diversos instrumentos (análisis de documentos, entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a informantes claves, trabajo de campo de tipo etnográfico, confección de mapeos y cartografía) y estrategias de abordaje (fundamentalmente exploratoria y analítica). Para el análisis de los relevamientos gráficos y cartográficos, se plantean técnicas e instrumentos del análisis urbanístico a partir de la utilización del software libre Qgis. Reconociendo que en la etapa doctoral hemos tomado como unidad de análisis las condiciones socio-habitacionales de las familias relocalizadas y sus viviendas, en esta etapa la indagación esta puesta en continuar y profundizar el trabajo de campo realizado en estas familias; ampliando el periodo temporal a los años 2018-2019 e indagando fundamentalmente en la incidencia de la escritura traslativa de dominio, y los diversos instrumentos previos que esta política otorga, en el mejoramiento de estas condiciones.

Para cumplimentar los objetivos específicos proponemos las siguientes actividades:

- Relevamiento de documentos, informes, antecedentes normativos y otras fuentes secundarias emitidas por

aparatos estatales, empresas privadas, instituciones de la sociedad civil, en relación a las políticas de dominio y usos del suelo en las últimas tres décadas;

- Realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a informantes claves partícipes de dicho proceso (familias relocalizadas, vecinos de los barrios, funcionarios y técnicos de las secretarías de gobierno provincial y municipal, empresas privadas prestadoras de servicios, empresas constructoras, e inmobiliarias localizadas en los barrios implicados);
- Relevamiento de contratación de servicios por parte de las familias, sean de origen estatal y/o privado; las modificaciones realizadas; las fuentes de financiamiento de esos servicios; los plazos establecidos; los modos de acceso; los montos de financiamientos; entre otros;
- Sistematización de la información, confección de planimetría y análisis reflexivo de la información recopilada y de los datos obtenidos; y
- Cruces cartográficos y teóricos con los aportes alcanzados en la instancia doctoral y en torno a las normativas propuestas. Preparación de informes, artículos y publicaciones.



REFERENCIAS

- Prototipo básico
- Adaptación Prototipo



Título: Barrio Coronel Dorrego, Santa Fe. Fuente: elaboración propia según trabajo de campo realizado entre los años 2015-2017, Barrio Coronel Dorrego, Santa Fe.

PRINCIPALES IMPACTOS DE LOS RESULTADOS

A partir de lo indagado en nuestra tesis, observamos, por un lado, cómo las interpelaciones discursivas presentes en las operatorias integrales seleccionadas posibilitan el consenso en torno al problema de la vivienda (Pradilla, 1983) entre instituciones, aparatos estatales y la población implicada (Mosso, 2016). En consonancia, corroboramos cómo se producen desplazamientos y reordenamientos socio-espaciales recurrentes de las fracciones sociales empobrecidas, contribuyendo a lo que Kowarick (2000) analiza como explotación urbana, esto es,

“la sumatoria de extorsiones que se opera por la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo, que juntamente con el acceso a la tierra y a vivienda se presentan como socialmente necesarios para la reproducción de los trabajadores y afinan aún más el deterioro debido a la explotación del trabajo o la falta de este” (Kowarick, 2000: 22).

En este marco, en esta etapa nos encontramos transitando la investigación a partir de los siguientes interrogantes: ¿Cómo inciden las políticas de dominio del suelo en el mejoramiento de las condiciones socio-habitacionales de la población?; ¿Cómo repercuten estas políticas en las posibilidades de acceso y/o restricción

a bienes y servicios en las familias relocalizadas, en relación al mejoramiento de estas condiciones?; ¿Qué lugar ocupan los diversos instrumentos propuestos en esta política en este proceso?; ¿Cómo se vinculan estas políticas con los procesos de valorización del suelo en Barranquitas Sur y Coronel Dorrego?; ¿Cómo inciden estas políticas en la configuración y ordenamiento del suelo urbano en relación a permanencias y/o nuevos desplazamientos de las fracciones empobrecidas?; ¿Cómo se relacionan con lo propuesto en el reglamento de ordenamiento urbano y sus modificatorias?; ¿Qué disputas, confrontaciones y consensos se despliegan tras las mismas?, sin más, ¿Cómo contribuyen estas políticas de dominio del suelo en el ordenamiento socio-espacial de la población empobrecida en la configuración del orden urbano en general?

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Mosso, E. (2019). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Revista Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 621-662, fev. 2019. En <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36259>.

(2018). Me dieron acá, me rompieron allá. Políticas de relocalización de la población empobrecida

en el barrio Coronel Dorrego en Santa Fe. En: *Actas Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo: ciudad, territorio y paisaje: hacia el Centenario de la Reforma Universitaria, 1918-2018*. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba: Córdoba. Pp. 775-792. <<https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/6338/Me%20dieron%20ac%C3%A1%2C%20me%20rompieron%20all%C3%A1.pdf?sequence=44&isAllowed=y>> Acceso en 11 fev. 2019.

(2017). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano”. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, v. 22, n. 22., p. 91-110. Nobuko: Resistencia. <<http://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2045/1785>>.

REFERENCIAS

Abramo, P. (Org.) (2003). *A Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Editor: Sette Letras.

Bordas, J. y Mosso, E. (2016). Epistemologías del espacio alienado. Núñez, A. (comp.) (2016) *Epistemologías del (des) orden territorial*. EUEDEM. Mar del Plata.

Calderón Cockburn, J. (2009). Títulos de propiedad, mercados, y políticas urbanas. *Revista de la Organización*

Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos Nº 3, Centro-h, pp. 47-62.

(2005). *Política de formalización de la propiedad en el Perú Urbano (1996-2004)*. <http://www.asocapitales.co/documentos/67.pdf>.

(2003). *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

(2002). *The mystery of credit*. Land Lines, 14(2).

(2001). Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización. “¿Ha mejorado el bienestar de la población? Balance de las principales políticas y programas sociales”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Programa Mecovi.

Cliclevsky, N. (1997). Regularización dominial: solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?. Cuenya, B. y Falú, A. (comp), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, CEA, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 227-245.

Crovella, F., Sar Moreno, C., y Acebal, A. (2013). Si no lo creo no lo veo. El campo ciego entre la “toma” y la “relocalización. Núñez, A., *Tiempos Itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas*. 125-153. Mar del Plata: Eudem.

Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cuadernos Metropole*, Vol. 16, N° 31. Observatorio da Metropole. São Paulo. Pp. 89-111.

Gutiérrez, A. (2007). *Pobre', como siempre...Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Ferreyra Editor.

Jaramillo, S. (1982). El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes. Ponencia al *XIV Congreso interamericano de planificación: La tierra en el desarrollo urbano*. Morelia, México. Publicado en *Relación Campo*. Ciudad SIAM.

Kowarick, L. (2000). *Estudos urbanos*. Editora 34. Sao Paulo, SP, Brasil.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Leguizamón, Z. (comp.) (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. 1a^{ed}, Buenos Aires: CLACSO.

Marín, J. C. (1987). *La silla en la cabeza. Michel Foucault un debate acerca del saber y del poder*. Buenos Aires: Editorial Nueva América.

Marx, K. (2012) [1872]. *El Capital*. Buenos Aires: Siglo XXI.

(2009) [1852]. *El 18 brumario de Luis Bonaparte*.

Prometeo Libros.

Mosso, E. (2017). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno Urbano*, N° 22. Nobuko: Resistencia.

Murillo, S. (2016). Reflexiones epistemológicas sobre la marginalidad urbana como proceso acumulativo. *Actas V ELMECS*, ISSN/ISBN 2408-3976. ELMCS. Mendoza, Argentina.

(coord) (2015). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*, 1^{era} ed. Biblos, Buenos Aires.

Núñez, A. y Ciuffolini, A. (comp) (2011). *Políticas y territorialidad en tres ciudades Argentinas*. Buenos Aires: El Colectivo.

Núñez, A. (coord.) (2016). *Epistemologías del (Des)orden Territorial*. Mar del Plata: EUDEM. [En prensa].

(2012). *Misérias de la propiedad: apropiación del espacio, familia y clase social*. Mar del Plata: EUDEM.

(2012). *Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana: poder, violencia e identidades sociales*. Buenos Aires: El Colectivo ediciones.

Núñez, A. y Bedoya, Á. (2011). Procesos de regularización en Perú, 1971-2008. El caso de Villa El Salvador. *Trabajo presentado en la Especialización en Políticas y Mercados*

de suelo en América latina. Universidad Nacional de Colombia (inédito).

Núñez, A. y Rozé, J. (2011). Reflexiones sobre falacias conceptuales y acciones concomitantes en políticas urbanas y sociales en Argentina. *Revista THEOMAI* Nº 23.

Pradilla, E. (1983). *El problema de la vivienda en América Latina Quito*. Centro de Investigaciones Ciudad.

Pratesi, A. (2004). *Población Pobre objeto de políticas sociales. El caso de Villa Progreso en Resistencia*. Chaco. Tesis Doctoral, PPAS-UM.

Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación Inter-americana. *Revista Eure* volumen XXIX, N 88. pp 55-77.

Smolka, M. e Iracheta, I. (2002). *Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres*. Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Policy.

FUENTES

Publicaciones periódicas de Diario El Litoral y Diario Uno, revistas inmobiliarias; y publicaciones periódicas de carácter no oficial localizables a partir de trabajo in situ y de las entrevistas realizadas. Documentos de empresas

privadas relacionadas a la prestación de servicios e infraestructuras, bienes, hipotecas, entre otros.

Ley Nacional Nº 24374/1994 - “*Régimen de regularización Dominial a favor de ocupantes de inmuebles urbanos*”. Argentina.

Ley Orgánica de Municipalidades Nº 2.756/1986. Santa Fe.

Ord. Nº 8240/1982 - “*Régimen general de loteos de terrenos municipales*”.

Ord. Nº 11631/2009 - “*Legalización de la tenencia de la tierra*”. Santa Fe.

Ord. Nº 11836/2011 - “*Creación Ente Autárquico Santa Fe Hábitat*”.

Ord. Nº 11748/2011 - “*Reglamento de Ordenamiento Urbano*”. Santa Fe.

Decreto Nº 02424/2011 – “*Creación Programa Urbano Integral Noreste y Oeste*”. Santa Fe.

Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Hábitat (2012). Provincia de Santa Fe.

Plan Estratégico Provincial Visión 2030 - Gobierno de Santa Fe (2012).

Plan de Desarrollo Santa Fe 2020. Santa Fe Ciudad (2012).

Propuesta Plan Norte. FPCS 2015. Santa Fe.