

## Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda

Políticas urbanas de  
ordenamiento espacial de  
la población empobrecida  
de Santa Fe (1985-2017)

Emilia Mosso

Mosso, Emilia

Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda : políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017 / Emilia Mosso. - 1a ed . - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-315-2

1. Urbanismo. I. Título.  
CDD 711.4

# **Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda**

Políticas urbanas de  
ordenamiento espacial de  
la población empobrecida  
de Santa Fe (1985-2017)

Emilia Mosso

DOCTORADO EN ARQUITECTURA  
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño  
Universidad Nacional de Rosario

Defensa: 23 de marzo de 2018  
Director: Ana Nuñez  
Jurado: Nélida Perona, Carlos Salamanca y Fernando Murillo

## **Resumen**

El objetivo de esta investigación es analizar las condiciones socio-habitacionales de un grupo de familias relocalizadas por los Programas Urbanos Integrales en los barrios Coronel Dorrego y Barranquitas Sur en la ciudad de Santa Fe. En este marco procuramos comprender de qué manera, cuándo, dónde y cómo, operan dos de las interpelaciones ideológicas promulgadas por los Organismos Internacionales de Financiamiento en las últimas cuatro décadas: la *vivienda digna* y la *tenencia segura*. A partir de preguntarnos cómo inciden estos programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida, sustentamos que estos programas de origen neoliberal vinculados a la producción de suelo y vivienda perpetuarían los procesos de empobrecimiento de la población en Santa Fe, dado que si bien producirían mejorías en las condiciones de vida, reproducirían una estructura socio-espacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social. Para ello, a partir del análisis de las condiciones socio-habitacionales preexistentes a los procesos de relocalización y de las variaciones realizadas luego del traslado, investigamos la incidencia de la entrega de los módulos habitacionales mínimos y de las escrituras de dominio del suelo en las condiciones de vida de las familias. A partir de métodos combinados de tipo cuali-cuantitativos y una estrategia de abordaje analítico apoyada 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) partimos de los desplazamientos residenciales buscando superar este recorte como un hecho aislado y considerándolo en su lugar como parte constitutiva de la ideología neoliberal que opera en la configuración del orden urbano de Santa Fe.

## **Palabras claves**

Empobrecimiento - políticas urbanas – condiciones de vida– orden socio-espacial

## **Agradecimientos**

*A mi directora de tesis, Ana Núñez,  
por guiarme, enseñarme y dedicarme arduamente su atención y paciencia;*

*Al grupo de GISAU, entre ellos a Anahí, Cristian, Fernán, Luis, Marina y Natalia,  
por acompañarme en este proceso; y muy especialmente a Juan,  
por insistirme en transitar otros caminos del conocimiento;*

*A mis cálidas compañeras del doctorado, Estefanía, Irene y Mariana,  
por ser el sostén de esta indagación;*

*Al Taller de estudios Metropolitanos de la FADU-UNL,  
y muy especialmente a Miguel Rodríguez, por incentivar me hacia la investigación;*

*A mi familia y amigos, por su compañía, apoyo y confianza; entre ellos a Carla, Eduardo, Matías,  
Marcos, Daniela, Fernando, Lucas, Valentina y Emilia, y muy necesariamente, a Ángela, Julia,  
Lupita, Mariela, y Eduardo;*

*A Giselle, Laura, Verónica, Marcos y Natalia,  
por abrirme las puertas de sus archivos, oficinas, documentos y experiencias;*

*A todas las familias entrevistadas en Coronel Dorrego,  
por compartirme su vida sin ningún cuestionamiento, por interrogarme en las entrevistas,  
y por dedicarme gratamente su tiempo.*

**INTERPELACIONES IDEOLÓGICAS SOBRE LA VIVIENDA**  
**Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población**  
**empobrecida en Santa Fe (1985-2017)**

**INDICE del TEXTO PRINCIPAL**

<b>Resumen.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1 Aproximaciones al estado del arte .....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 2 La construcción del orden socio-espacial.....</b>	<b>69</b>
2.1. El desenvolvimiento territorial de Santa Fe.....	69
2.2. El Plan Lote, 1985.....	77
2.3. El Programa de Erradicación de Ranchos, 1986.....	81
2.4. Recapitulación.....	89
<b>Capítulo 3 Las disputas por el suelo I: la regularización .....</b>	<b>92</b>
3.1. La población empobrecida.....	92
3.2. La población empobrecida y regularizada .....	98
3.2.1 La regularización dominial, 1994-2007 .....	98
3.2.2 ¿Dónde regularizar? 2009 .....	106
3.3. Recapitulación.....	116
<b>Capítulo 4 El contexto socio-habitacional.....</b>	<b>119</b>
4.1. Las condiciones generales de reproducción.....	119
4.2. Espacialización de la situación socio-habitacional .....	123
4.2.1 Espacialización de los hogares.....	125
4.2.2 Espacialización de las viviendas .....	137
4.3. La situación de tenencia.....	145
4.4. Los casos: Barranquitas Sur y Coronel Dorrego.....	148
4.5. Recapitulación.....	155

<b>Capítulo 5 Las disputas por el suelo II: los programas urbanos integrales .....</b>	<b>157</b>
5.1. El suelo como eje de (re)localización, 2012 .....	157
5.2. Los programas urbanos integrales .....	163
5.2.1 Relocalizando las trazas en Coronel Dorrego: la recualificación del norte .....	167
5.2.2 Relocalizando los reservorios en Barranquitas: la reserva natural del oeste .....	173
5.3. La construcción del beneficiario.....	178
5.4. Recapitulación .....	180
<b>Capítulo 6 La relocalización .....</b>	<b>182</b>
6.1. El consenso.....	182
6.2. El prototipo universal de vivienda.....	187
6.3. ¿Dónde relocalizar?.....	192
6.4. La población empobrecida y relocalizada .....	199
6.5. Recapitulación .....	206
<b>Capítulo 7 Las disputas por el suelo III: la reproducción del empobrecimiento.....</b>	<b>209</b>
7.1. Las variaciones en las condiciones socio-habitacionales .....	209
7.2. Los desplazamientos previos de la población.....	239
7.3. Las contradicciones de la pre-adjudicación de viviendas.....	244
7.4. Recapitulación .....	246
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>253</b>
<b>Anexo metodológico .....</b>	<b>260</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>274</b>
Bibliografía de texto .....	274
Bibliografía de fuentes .....	285

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b> Condiciones de tenencia de familias que residen en ranchos (cantidad) según el MLST, 1996.....	85
<b>Cuadro 2</b> Programa de Erradicación de Ranchos: ranchos/planes (cantidad) por distrito, 1989-1999. ....	86
<b>Cuadro 3</b> Programa de Erradicación de Ranchos: prestaciones asistenciales (cantidad) por distrito, MSLT, 2010.....	88
<b>Cuadro 4</b> Montos estimativos (por barrio, m2 y \$) de inmuebles a expropiar según Plan Lote, 1995 .....	93
<b>Cuadro 5</b> Oferta de terrenos en venta (por barrio, m2 y \$), Santa Fe, 1993 .....	96
<b>Cuadro 6</b> Población y viviendas con hacinamiento de 20% o más, Dpto. La Capital, 1991 .....	97
<b>Cuadro 7</b> Población y barrios según tipo de tenencia del suelo (cantidad y %), Santa Fe, 2007.....	102
<b>Cuadro 8</b> Hogares y barrios en condiciones precarias de tenencia (cantidad y %): por tipo de dominio y a relocalizar, Santa Fe, 2007 .....	103
<b>Cuadro 9</b> Hogares con y sin planos de mensura, subdivisión y loteo (cantidad y %), Santa Fe, 2007.....	104
<b>Cuadro 10</b> Resultados del Programa de Regularización Dominial, Santa Fe, 2008-2017.....	114
<b>Cuadro 11</b> Organizaciones sociales según su origen (%), Santa Fe, 2004-2016. ....	123
<b>Cuadro 12</b> Densidad y cantidad de población, Dpto. La Capital (LC), Provincia de Santa Fe (PSF) y Total del País (TP), 1947-2010.....	124
<b>Cuadro 13</b> Hogares con al menos un indicador de NBI (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.....	126
<b>Cuadro 14</b> Hogares con hacinamiento personal por cuarto, (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010 .....	128
<b>Cuadro 15</b> Hogares según disponibilidad de baño de uso exclusivo (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.....	130
<b>Cuadro 16</b> Hogares según tenencia de agua (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010 .....	134
<b>Cuadro 17</b> Hogares según desagüe del inodoro (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010..	135
<b>Cuadro 18</b> Tipos de vivienda (%), Depto. La Capital, 2010.....	140
<b>Cuadro 19</b> Tipos de viviendas particulares por distritos (cantidad), Santa Fe, 2010.....	143

<b>Cuadro 20</b> Vivienda: tipo de vivienda por área Urbano-Rural (%), Dpto. La Capital, 2010. .....	143
<b>Cuadro 21</b> Población, viviendas y hogares (cantidad) por distrito, Santa Fe, 2010. ....	146
<b>Cuadro 22</b> Hogares según tipo de vivienda particular con NBI por régimen de tenencia (%), Dpto. La Capital, 2010.....	147
<b>Cuadro 23</b> Hogares con hacinamiento según régimen de tenencia (%), Dpto. La Capital, 2010. ....	148
<b>Cuadro 24</b> Composición de la población en grandes grupos (%), CD y BS, Santa Fe, 2010. .....	150
<b>Cuadro 25</b> Viviendas: promedio de personas, hogares (cantidad) y ocupación (%), CD y BS, Santa Fe, 2010.....	150
<b>Cuadro 26</b> Viviendas: cantidad de hogares dentro de la vivienda por tipo de vivienda particular (cantidad), CD y BS, Santa Fe, 2010.....	151
<b>Cuadro 27</b> Hogares: con baño/letrina por tenencia de agua (cantidad), CD y BS, Santa Fe, 2010. ....	152
<b>Cuadro 28</b> Viviendas: hogares según NBI por tipo de vivienda particular (cantidad) y régimen de tenencia, CD, Santa Fe, 2010.....	153
<b>Cuadro 29</b> Viviendas: hogares según NBI por tipo de vivienda particular (cantidad) y régimen de tenencia, BS, Santa Fe, 2010 .....	154
<b>Cuadro 30</b> Programas integrales de mejoramiento barrial: años, préstamos, proyectos, montos y población implicada, Santa Fe. 2007-2017 .....	166
<b>Cuadro 31</b> Tenencia del suelo y programas según distritos, Santa Fe, 2007.....	178
<b>Cuadro 32</b> Convenio Marco gobierno/MLST: entes participantes y funciones, Santa Fe, 2012. ....	183
<b>Cuadro 33</b> Convenio Marco gobierno/MLST: líneas de trabajo acordadas, Santa Fe, 2012 .....	184
<b>Cuadro 34</b> Convenio Marco gobierno/MLST y Adendas, Santa Fe, 2012-2014. ....	185
<b>Cuadro 35</b> Convenio Marco gobierno/MLST: Características de conjuntos habitacionales, Santa Fe, 2012-2014 .....	186
<b>Cuadro 36</b> Convenio Marco gobierno/MLST: prototipo universal de vivienda (PUV), A0, AI y A2, funcionalidad, Santa Fe, 2012-2014 .....	188
<b>Cuadro 37</b> Convenio Marco gobierno/MLST: prototipo universal de vivienda (PUV), A0, AI y A2, espacialidad, Santa Fe, 2012-2014. ....	189

<b>Cuadro 38</b> Relación entre los argumentos del prototipo universal de vivienda (PUV) y su materialización en los PUI. ....	191
<b>Cuadro 39</b> Relocalización: hogares por vivienda (cantidad), BS y CD, Santa Fe, 2012 ..	200
<b>Cuadro 40</b> Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, BS y CD, Santa Fe, 2012 .....	202
<b>Cuadro 41</b> Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, BS, Santa Fe, 2012.....	202
<b>Cuadro 42</b> Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, CD, Santa Fe, 2012 .....	203
<b>Cuadro 43</b> Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), BS y CD, Santa Fe, 2012.....	203
<b>Cuadro 44</b> Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), BS, Santa Fe, 2012 .....	204
<b>Cuadro 45</b> Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), CD, Santa Fe, 2012 .....	204
<b>Cuadro 46</b> Condiciones habitacionales de las vivienda previas a la relocalización, CD, Santa Fe, 2012.....	204
<b>Cuadro 47</b> Condición de tenencia: cantidad de hogares (%) con y sin boleto, 2da. Etapa relocalizaciones, CD, Santa Fe, 2012.....	205
<b>Cuadro 48</b> Hogares: variaciones (%) en la residencia actual CD y residencia anterior CH .....	215
<b>Cuadro 49</b> Familias: variaciones en la composición (%) en la residencia actual CD y residencia anterior CH.....	218
<b>Cuadro 50</b> Hogares: situación laboral (%) en CD, 2017 .....	218
<b>Cuadro 51</b> Viviendas: tipo de vivienda y condiciones habitacionales previas (%) en CH	223
<b>Cuadro 52</b> Viviendas: prototipos (cantidad), ampliación y fondos económicos para la ampliación (%) en CD, 2017.....	228
<b>Cuadro 53</b> Distribución (%) de la población relocalizada a CD según lugar de nacimiento .....	240
<b>Cuadro 54</b> Período de llegada a CH de la población relocalizada a CD (%).....	240

## INDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1</b> La división social del espacio en la colonia, Santa Fe, 1824 .....	71
<b>Mapa 2</b> Plano de la ciudad de Santa Fe, 1932 .....	74
<b>Mapa 3</b> Infraestructuras y localización de los barrios empobrecidos del suroeste, Santa Fe, 1886-2009 .....	76
<b>Mapa 4</b> Plan Lote: localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985. ....	78
<b>Mapa 5</b> Programa de Erradicación de Ranchos: familias en ranchos, MLST, 1996 .....	84
<b>Mapa 6</b> Programa de Erradicación de Ranchos: localización espacial de prácticas asistenciales del MSLT, 1995-2010 .....	87
<b>Mapa 7</b> Plan Lote: localización de Inmuebles inconclusos, 1995. ....	92
<b>Mapa 8</b> Localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia, según dominio del suelo, Santa Fe, 2007 .....	101
<b>Mapa 9</b> Hogares con y sin planos de mensura, subdivisión y loteo, Santa Fe, 2007 .....	104
<b>Mapa 10</b> Espacialización histórica de hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985- 2007.....	105
<b>Mapa 11</b> Programa de Regularización Dominial: localización espacial de hogares en condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 2007 .....	106
<b>Mapa 12</b> Avances del PRD sobre suelo de dominio municipal, Santa Fe, 2009-2015.....	112
<b>Mapa 13</b> Espacialización de prácticas asistenciales del MLST y hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985-2010.....	111
<b>Mapa 14</b> Localización espacial de hogares en condiciones precarias de tenencia, organizaciones sociales (por sede), y PER -MLST, Santa Fe, 1985-2010 .....	122
<b>Mapa 15</b> Localización de la población, por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	125
<b>Mapa 16</b> Hogares con NBI (%), por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	127
<b>Mapa 17</b> Hogares con hacinamiento personal de tres y más personas por cuarto, por radio censal, Santa Fe, 2010. ....	128
<b>Mapa 18</b> Hogares: hacinamiento del hogar (%), por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	131
<b>Mapa 19</b> Hogares: tamaño medio del hogar (%), por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	131
<b>Mapa 20</b> Hogares: cobertura de servicios de infraestructura (%): agua de red, cloaca y gas en red, por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	132
<b>Mapa 21</b> Hogares con baño con letrina de uso exclusivo (%), por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	133

<b>Mapa 22</b> Hogares con tenencia de agua por cañería dentro de la vivienda (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	134
<b>Mapa 23</b> Hogares con desagüe de inodoro a red cloacal (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	136
<b>Mapa 24</b> Régimen de tenencia: hogares propietarios de la vivienda y el terreno (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	136
<b>Mapa 25</b> Régimen de tenencia: hogares propietarios solo de la vivienda (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	137
<b>Mapa 26</b> Vivienda particular: tipo casa, por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	140
<b>Mapa 27</b> Vivienda particular: tipo departamento, por radio censal, Santa Fe, 2010.....	141
<b>Mapa 28</b> Vivienda particular: tipo rancho, por radio censal, Santa Fe, 2010 .....	141
<b>Mapa 29</b> Vivienda particular: tipo casilla, por radio censal, Santa Fe, 2010.....	142
<b>Mapa 30</b> Viviendas: Calidad constructiva insatisfactoria (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	144
<b>Mapa 31</b> Viviendas: material de baja calidad en pisos y techos (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.....	145
<b>Mapa 32</b> Localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia y programas integrales de mejoramiento barrial, Santa Fe, 2012 .....	165
<b>Mapa 33</b> PUI NE, Santa Fe, 2012 .....	168
<b>Mapa 34</b> Directrices en política urbana en PUI NE, Santa Fe, 2012 .....	169
<b>Mapa 35</b> Proyecto de intervención en Coronel Dorrego, PUI NE, 2011 .....	173
<b>Mapa 36</b> Proyecto de intervención, PUI O, Santa Fe, 2012.....	174
<b>Mapa 37</b> Proyecto RNU Oeste, PUI Oeste, 2015.....	176
<b>Mapa 38</b> Localización histórica de programas de ordenamiento espacial de la población empobrecida, Santa Fe, 1985-2012.....	179
<b>Mapa 39</b> Suelo vacante del ex proyecto de circunvalación, Santa Fe, 2009.....	193
<b>Mapa 40</b> Relocalizaciones de población: 1° etapa. CD, Santa Fe, 2013.....	194
<b>Mapa 41</b> Relocalizaciones de población: 2° etapa. CD, Santa Fe, 2014.....	194
<b>Mapa 42</b> Hogares empobrecidos a relocalizar, PUI O, Santa Fe .....	197
<b>Mapa 43</b> Hogares localizados sobre ZTN y ZR, PUI O, Santa Fe.....	197
<b>Mapa 44</b> Relocalizaciones población: Barranquitas Sur, PUI O, 2013.....	198
<b>Mapa 45</b> PUV A1 y A2: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.....	213
<b>Mapa 46</b> Vinculos familiares, CD, Santa Fe, 2017.....	214

<b>Mapa 47</b> Familias extendidas que han construido una nueva residencia en el lote, CD, Santa Fe, 2017 .....	216
<b>Mapa 48</b> Hogares: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.....	217
<b>Mapa 49</b> Familia: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.....	219
<b>Mapa 50</b> Familias nucleares que ampliaron sus viviendas y disponen de local comercial, CD, Santa Fe, 2017.....	221
<b>Mapa 51</b> Hogar unipersonal que reproduce sus condiciones de vida a través de changas y cirujeo, CD, Santa Fe, 2017.....	222
<b>Mapa 52</b> Familias que ampliaron sus viviendas y aquellas que las conservaron, CD, Santa Fe, 2017 .....	227
<b>Mapa 53</b> Familias que ampliaron con garaje, CD, Santa Fe, 2017.....	228
<b>Mapa 54</b> F Familias que ampliaron sus viviendas a través de préstamos otorgados a las jefas de hogar, CD, Santa Fe, 2017 .....	229
<b>Mapa 55</b> Localización de hogares con y sin hacinamiento personal, CD, Santa Fe.....	230
<b>Mapa 56</b> Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017 .....	232
<b>Mapa 57</b> Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017 .....	235
<b>Mapa 58</b> Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017 .....	243
<b>Mapa 59</b> Familias con hacinamiento que ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017..	229
<b>Mapa 60</b> Familias con hacinamiento que ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017..	230
<b>Mapa 61</b> Desplazamientos previos de las familias relocalizadas de barrio CH, Santa Fe.....	237

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AFD: Agencia Francesa para el Desarrollo  
ASF: Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano  
APP: Alianza Para el Progreso  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
Bs: Barranquitas Sur (barrio)  
CD: Coronel Dorrego (barrio)  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CH: Chaqueño (barrio)  
CGR: Condiciones Generales de Reproducción  
CNPHV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas  
DESAL: Centro de Desenvolvimiento Social para América Latina  
DESC: Comité de Derechos Sociales de Naciones Unidas  
EmH: Dirección General de Emergencia Habitacional  
DPVyU: Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo  
EPH: Encuesta Permanente de Hogares  
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
IPEC: Instituto Provincial de Estadística y Censos  
ILD: Instituto de Libertad y Democracia  
LC: Departamento La Capital – Santa Fe  
LOTE: Logro de un Ordenamiento Territorial Estable  
MCC: Medios de Consumo Colectivo  
MLST: Movimiento Los Sin Techo  
MCSF: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
OI: Organismos Internacionales  
OEA: Organización Estados Americanos  
ONU: Organización Naciones Unidas  
PER: Programa de Erradicación de Ranchos  
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
PRD: Programa de Regularización Dominial  
PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios

PUI: Programa Urbano Integral  
PUV: Prototipo Universal de Vivienda  
REDATAM: REcuperación de DATos para Áreas pequeñas por Microcomputador  
RNU: Reserva Natural Urbana del Oeste  
RUIP: Registro Único de Inscripción Permanente  
ROU: Reglamento de Ordenamiento Urbano  
TD: Teoría(s) de la Dependencia  
TM: Teoría de la Marginalidad  
UP: Urbanización de la Pobreza  
SEH: Secretaría de Estado de Hábitat  
ZBES: Zona Borde Este Salado, Barranquitas Sur  
ZR: Zona Reservorio, Barranquitas Sur  
ZTN: Zona Terraplén Norte, Barranquitas Sur  
ZF: Zona Ferrocarril, Coronel Dorrego  
ZT: Zona Traza, Coronel Dorrego

# Introducción

La reestructuración capitalista operada desde la década de 1980 hasta la actualidad<sup>1</sup>, signada por la hegemonía del capital financiero, manifiesta los presagios de las crisis sobre los trabajadores y la población empobrecida<sup>2</sup> en las ciudades latinoamericanas (Núñez y Ciuffolini, 2011). ¿De qué manera? a partir el continuo deterioro de las condiciones de vida, hacinamiento, promiscuidad, insalubridad e inestabilidad económica, social y habitacional, entre otras cuestiones (Pradilla, 1983). En estas condiciones históricas de acumulación del capital, parte de la población latinoamericana habita en precarias condiciones de vida, en consonancia con lo que Lucio Kowarick (2000:22) describe como *explotación urbana*, es decir, por “*la sumatoria de extorsiones que se operan por la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo, que conjuntamente con el acceso a la tierra y a la vivienda, se presentan como socialmente necesarios para la reproducción de los trabajadores y agudizan aún más la dilapidación que deriva de la explotación del trabajo o, lo que es peor, la falta de este*”.

En este contexto, la relación establecida entre la localización espacial de la población, según su condición de clase, es expresada en términos de Emilio Duhau (2013:79) como la *división social del espacio*, entendiéndola a esta como “*la relación existente entre la composición social y de clase de una sociedad y su manifestación en la estructura del espacio habitado*”. Varios autores acuerdan en considerar el papel del Estado en este proceso como un organismo determinante en los factores de valorización diferencial del suelo, y por ende, en las posibilidades de permanencia o de expulsión de la población (Smolka: 1979; Pradilla: 1983; Kowarick: 2000, Núñez: 2011; Duhau: 2013). ¿En qué sentido? A partir del establecimiento de programas, proyectos y reglamentaciones que establecen y legitiman estos usos, y hacen al proceso de especulación inmobiliaria y diferenciación social, entre otras cuestiones.

---

<sup>1</sup>Agradecemos a los Dres. Fernando Murillo, Carlos Salamanca y Nélica Perona por las observaciones, sugerencias y aportes realizados a la tesis en el momento de la evaluación preliminar, cuyas contribuciones han enriquecido el modo de abordar el trabajo.

<sup>2</sup> En esta tesis adoptamos la noción de población *empobrecida* en contraposición a la conceptualización hegemónica de población *pobre*, para referirnos a aquella población que en condiciones capitalistas de producción, se ve sometida a residir continuamente en condiciones estructurales de explotación y sometimiento a nivel económico, habitacional, educacional, cultural, laboral, entre otras cuestiones. Consideramos, en ese sentido, al empobrecimiento como un proceso, el cual vinculamos estrechamente a la noción de *explotación urbana* de Kowarick (2000) que a continuación veremos.

En este contexto, entre las políticas urbanas de permanencia de la población empobrecida encontramos, en el ámbito latinoamericano, los *programas de regularización dominial del suelo*<sup>3</sup>. En las últimas décadas, estos programas se han constituido en un campo discursivo hegemónico en política urbana (Mosso, 2017) y su andamiaje responde a diversas lógicas del *arte de gobierno neoliberal*<sup>4</sup> (Murillo, 2015). No obstante, los mismos reconocen su instrumentalización en las últimas décadas de forma masiva en sectores urbanos precarizados de nuestras ciudades, y se encuentran financiados en su mayoría por organismos internacionales y bilaterales de crédito –en adelante OI–. Entre ellos la Organización de las Naciones Unidas –en adelante ONU–, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –en adelante CEPAL–, el Banco Mundial –en adelante BM– y los bancos regionales de desarrollo.

Entre las justificaciones recurrentes a favor de la formulación e implementación de los programas de legalización del suelo en América Latina (Clichevsky, 1997; Ward, 1998; Calderón Cockburn, 1999; Duhau, 2001; Fernandes, 2005; Abramo, 2003), se encuentran las de ser un mecanismo que:

- provee seguridad contra el desalojo;
- provee incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda;
- facilita y provee la dotación de servicios e infraestructuras;
- genera acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía;
- incorpora a las familias al sector de ciudadanos propietarios y al proceso democrático;
- integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.

Parte de estas formulaciones datan de la década de 1990 (Fernandes, 2005, Clichevsky, 2006, Kozak, 2016). Puntualmente, en el año 1996 cuando tuvo lugar la segunda Conferencia Mundial de la ONU sobre los Asentamientos Humanos -HABITAT II-. En este encuentro, a modo general, se establece el andamiaje conceptual de la *seguridad de la tenencia* como uno de los objetivos primordiales que deben proseguir los gobiernos a nivel mundial. Desde este período, la mayoría de los OI redireccionarán su financiamiento, que venía siendo destinado hacia políticas y programas de construcción de nuevas viviendas, hacia políticas y programas que promuevan la

---

<sup>3</sup> Estos programas consisten en la legalización de la tenencia de tierra a familias que residen en sectores urbanos precarizados e implican, según Banco Interamericano de Desarrollo (2017), estudios, trámites, y acciones para la *regularización física* del área a intervenir y para la *regularización legal* necesaria para realizar la transferencia de la titularidad del dominio a favor de los hogares beneficiarios.

<sup>4</sup> Neoliberalismo, en el sentido de Murillo (2015:13), no solo como estrategia económica sino también como una *lógica* que en diversos niveles “*intenta configurar a la cultura hegemónica en el sentido de gestar procesos de subjetivación que tratan de controlar la vida en todos sus aspectos*”. En este sentido, coincidimos con esta autora en considerar que, si bien será a partir de la década de 1970 cuando el neoliberalismo comienza a tornarse hegemónico de manera visible, sus inicios pueden hurgarse desde fines de siglo XIX, particularmente a partir de los trabajos de Carl Menger en Austria. Sobre cuestión profundizaremos en el primer capítulo de esta tesis.

legalización de la propiedad del suelo en donde residen familias en condiciones de tenencia precaria. Es decir, hacia programas de regularización dominial.

Sin embargo, dentro de los programas de regularización existe una visión generalizada cuyo sustento tiene origen en considerar al otorgamiento de títulos de propiedad, desde el punto de vista económico, como un elemento de lucha contra la pobreza. Desde esta perspectiva, basada en los supuestos propuestos por Hernando de Soto<sup>5</sup> (1986: 2001), la propiedad del suelo sería el instrumento posibilitante para la superación del empobrecimiento de las familias y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Dos cuestiones centrales estructuran la hipótesis de este autor: **i)** la legalización del dominio del suelo conduciría a que las propiedades, una vez formalizadas y puestas en circulación, se conviertan en activos de capital; y **ii)** la propiedad sería un preámbulo para el acceso a créditos hipotecarios de la banca privada (de Soto, 1986, 2000).

Sucintamente, estos postulados tuvieron injerencia en la ciudad de Santa Fe en particular, a partir de los estudios que Ernesto Schargrotsky<sup>6</sup> (2005) realiza sobre población empobrecida *con* y *sin* título de propiedad<sup>7</sup>. Desde este andamiaje, Schargrotsky (2005:51) señala cinco beneficios de la legalización del dominio del suelo en cuanto mecanismo<sup>8</sup> que:

- garantizaría inversiones sobre el lote;
- transformaría la riqueza en capital y permitiría su utilización como instrumento colateral para acceder a créditos hipotecarios, dado que estos mejorarían la productividad del trabajo y la oportunidad de ingresos;
- garantizaría la propiedad frente a amenazas de desalojo y usurpación;
- afectaría las relaciones al interior de la familia, modificando el tamaño y la estructura de los hogares;
- proveería seguros frente a eventualidades del ciclo económico.

Bajo estos postulados, desde el año 2009 en la ciudad de Santa Fe, y a través de la Ordenanza N° 11631 de “Legalización de la tenencia de la tierra”, es instrumentalizado el “Programa de Regularización Dominial”. Previa a su operacionalización y partir de nuestro trabajo

---

<sup>5</sup> Cabe anticipar que hemos considerado a este autor como un *hombre clave* (Murillo, 2015) de la producción y difusión de la matriz del neoliberalismo en Latinoamérica, tal como veremos más adelante.

<sup>6</sup> Hemos seleccionado las consideraciones de este autor realiza sobre la legalización del suelo debido a la injerencia que sus contribuciones presentan para el Programa de Regularización Dominial en Santa Fe, tal como veremos en el segundo y tercer capítulo de esta tesis.

<sup>7</sup> Este autor realiza su investigación considerando como unidad de análisis a familias que residen en Villa Soldati, Buenos Aires.

<sup>8</sup> Consideramos la conceptualización de este autor, quien define a los títulos de propiedad como un *mecanismo*.

de campo<sup>9</sup>, al menos 15.000 familias se encontraban en situaciones socio-habitacionales precarias sin la titularidad del suelo en donde residían y otras 1.000 estaban asentadas en áreas de riesgo hídrico. Esta situación socio-habitacional se extendía en, al menos, 50 barrios localizados en el oeste, norte y el sector costero de la ciudad, y comprendía a una población de 70.000 habitantes. Es decir, implicaba que un porcentaje cercano al 20% de la población residía en situaciones de tenencia precaria. No obstante, en las primeras fases de su instrumentalización, este programa sólo contempló la regularización jurídica de los lotes de las familias empobrecidas desde una cuestión cuantitativa, es decir, centrándose exclusivamente en la regularización dominial de los lotes.

Sin embargo, y concomitante al contexto latinoamericano, desde la última década estas políticas de permanencia espacial de la población empobrecida serán direccionadas hacia políticas integrales y progresivas del entorno barrial que, a la par de la regularización dominial del suelo, incluirán el mejoramiento del entorno barrial. Estas obras contemplarán la dotación de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos, así como también operatorias de relocalización de la población empobrecida junto con programas de construcción de nuevas viviendas. Estas últimas, sustentadas desde la noción de *vivienda digna*<sup>10</sup> y ancladas a *umbrales minimalistas* (Leguizamón, 2005)<sup>11</sup>, serán construidas promoviendo la participación de las familias involucradas a partir de modalidades de esfuerzo compartido y ayuda mutua. Es decir, ya no se tratará exclusivamente de la legalización de los lotes, sino que estos programas deberán de combinarse con otros que contemplen la regularización ambiental, social y jurídica del entorno barrial precarizado.

Entre estos programas de mejoramiento barrial se encuentran, tanto en el ámbito internacional como en el local, los *Programas Urbanos Integrales*<sup>12</sup> -en adelante PUI-, también financiados por los OI y regidos por los argumentaciones difundidas desde las Campañas Globales promulgadas por estos organismos<sup>13</sup>. En este contexto, los PUI serán la tendencia en política urbana más reciente a instrumentalizarse en los países latinoamericanos. Lo que es, en realidad, una falacia;

---

<sup>9</sup>Esta información fue obtenida a partir de la entrevista realizada en el año 2016 a la directora de la Agencia Santa Fe Hábitat, Arq. Sara Lauría. Sobre esta cuestión profundizaremos en el tercer capítulo de esta tesis.

<sup>10</sup> Como veremos en las aproximaciones al estado del arte en esta tesis, con *vivienda digna* nos referimos a las conceptualizaciones emitidas desde las Campañas globales de la ONU y la CEPAL desde mediados de la década de 1970.

<sup>11</sup> Entre estos sustentos se encuentran los mínimos biológicos, los umbrales de ciudadanía y las necesidades básicas insatisfechas. Para profundizar sobre estas cuestiones, se recomienda ver Álvarez Leguizamón (2005).

<sup>12</sup>Uno de los antecedentes más destacados a nivel latinoamericano es el Proyecto Urbano Integral operacionalizado en Medellín, Colombia, desde el año 2004. En este contexto, los PUI son considerados como un *instrumento de intervención urbana* que abarca las dimensiones de lo *físico*, lo *social* y lo *institucional*, con el fin de resolver problemáticas específicas en un territorio definido (PUI Medellín, 2004). Sobre este y otros modelos similares profundizaremos en el primer y quinto capítulo de esta tesis.

<sup>13</sup> Estas campañas tienen como fin el lanzamiento de una serie de objetivos a afrontar a nivel global sobre temáticas específicas, como la salud, la vivienda, la educación, etc. Lo que concierne a estas campañas lo profundizaremos en el primer capítulo de esta tesis.

dado que si bien estos programas modifican y amplían algunos mecanismos de instrumentalización hacia el entorno barrial, se rigen bajo los mismos postulados, discursos y modos de financiación propuestos décadas atrás<sup>14</sup>.

En este marco, y a partir de la firma de convenios de “Colaboración y Articulación de Políticas de Hábitat” (2012) entre organismos estatales y el Movimiento Los Sin Techo –en adelante MLST–<sup>15</sup>, en la ciudad de Santa Fe, este modelo de abordaje integral comprendió<sup>16</sup>: **i)** la relocalización de familias empobrecidas, **ii)** la demolición de las viviendas existentes y la construcción de módulos habitacionales mínimos con materiales prefabricados por autoconstrucción y ayuda mutua; y **iii)** la regularización dominial del lote y la adjudicación de las viviendas a las familias objeto. Sin embargo, este programa fue el marco político que nucleó a otros programas parcializados, entre los que se encuentran:

- el “Programa de Regularización Dominial” del suelo de las viviendas adjudicadas a las familias relocalizadas,
- el “Programa de Intervenciones Socio-urbanas Ambientales” y el “Plan Abre” para la apertura de calles – abarcando estos dos últimos las operaciones de relocalización de familias-; y
- el “Programa de construcción de módulos habitacionales” a partir de modalidades de autoconstrucción y ayuda-mutua por las propias familias, mancomunadas a instituciones y organizaciones de la sociedad civil<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup>Sobre esta cuestión profundizaremos en el quinto capítulo de esta tesis.

<sup>15</sup> El MSLT se autodefine como una organización de la sociedad civil (MLST, 2014: 48). De origen católica, desde el año 1986 esta organización viene desarrollando el “Programa de Erradicación de Ranchos” en más de 50 barrios de la ciudad de Santa Fe. Si bien en su inicio el movimiento fue constituido por parte del personal eclesástico, cuyo fundador fue el Padre Rosso, en la actualidad esta institución continúa su desenvolvimiento siguiendo el legado propuesto por él. En este contexto y como veremos en el primer capítulo de esta tesis, la propuesta de trabajo del MLST presenta estrecha vinculación con los postulados emergidos entre las décadas de 1970/1980 por el movimiento de sacerdotes terciaristas en el contexto latinoamericano. Si bien dentro de esta corriente se reconocen varias vertientes de trabajo, asimilamos el trabajo del MSLT con la línea propuesta por DESAL en Chile regida por el jesuita Vekemans, que veremos en el próximo capítulo.

<sup>16</sup> Los PUI 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). Instrumentalizados desde el año 2012 en sectores urbanos precarizados de la ciudad, estos programas tienen dependencia directa del Intendente de la ciudad y son transversales a todas las secretarías municipales. Discursivamente, parten de dos ejes: i) la *intervención física*, operando en la construcción y mejoramiento del espacio social, movilidad, dotación de infraestructuras, equipamientos, y construcción de viviendas, entre otros; y ii) la *intervención social*, articulando a través de convenios, el trabajo conjunto entre aparatos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, empresas privadas y la población objeto. A su vez, estos programas contemplan la articulación con empresas prestadoras de servicios e incorporan actividades periódicas entre la población, organizaciones sociales y aparatos estatales, como lo son, por ejemplo, los “Encuentros Ciudadanos” o el “Programa Jóvenes con más y mejor trabajo” (Gobierno de Santa Fe, 2017). Sobre los PUI profundizaremos en el quinto capítulo de esta tesis.

<sup>17</sup> Se incluye aquí el PER que el MLST.

En este contexto, como interrogante central de la investigación nos preguntamos, ¿Cómo inciden estos programas integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida? A partir de este interrogante, sustentamos que, estos programas urbanos de origen neoliberal, vinculados a la producción de suelo y vivienda, perpetuarían los procesos de empobrecimiento de la población en Santa Fe en cuanto que si bien producirían mejorías en las condiciones de vida de esta población, reproducirían una estructura socio-espacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social.

Como objetivo general de la investigación, procuramos comprender de qué manera, cómo, cuándo y porqué, dos de las interpelaciones ideológicas vinculadas a estos programas, la *vivienda digna* y la *tenencia segura*<sup>18</sup>, moldean los cuerpos, los sujetos, y las poblaciones (Murillo, 2015). Desde este objetivo general, buscamos analizar la incidencia de los programas integrales de suelo y vivienda en el mejoramiento de las condiciones de vida de un grupo de familias relocalizadas entre los años 2013/2014 a módulos habitacionales mínimos en los barrios Barranquitas Sur y Coronel Dorrego –en adelante BS y CD– en la ciudad de Santa Fe<sup>19</sup>. De esta manera, nos proponemos investigar la incidencia de la entrega de los módulos habitacionales y las escrituras de dominio en las condiciones de vida de estas familias. En este sentido, buscamos comprender:

- cómo operan en la configuración del orden urbano en general;
- cómo indican en las condiciones de vida de esta población.

Para llevar a cabo esta propuesta, utilizamos métodos combinados de tipo cuali-cuantitativo, a partir de una estratégica de abordaje analítica apoyada en diversos instrumentos<sup>20</sup> (análisis de documentos, entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a informantes claves, trabajo de campo de tipo etnográfico, confección de mapeos y cartografía). Con este fin, ordenamos esta tesis en siete capítulos.

---

<sup>18</sup>Como veremos en el tercer capítulo de esta tesis, con *vivienda digna* y *tenencia segura* nos referimos a las conceptualizaciones emitidas desde las Campañas globales de la ONU y la CEPAL desde mediados de la década de 1970.

<sup>19</sup>Ambas relocalizaciones se enmarcaron dentro del mencionado Convenio Marco de “Colaboración y Articulación de Políticas de Hábitat y Vivienda” firmado en el año 2012 entre el gobierno y el MSLT. En este marco, se consensuó inicialmente la construcción de 100 módulos habitacionales en los Barrios Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas, incluidos dentro de las áreas del PUI Oeste y ejecutados a través de modalidades de autoconstrucción y ayuda mutua con participación de la organización social. Para este periodo, el convenio implicó la relocalización de 100 familias residiendo en zonas de reservorios. En el año 2013 y a partir de una serie de adendas, se realizó la misma operación relocalizando inicialmente a 12 familias que residían sobre la traza prevista para la apertura de una vía de conexión interna en el barrio Coronel Dorrego, enmarcado dentro del PUI Noreste. Consecutivamente, en el año 2014 se realizó una nueva adenda que implicó la construcción de 100 módulos habitacionales en modalidad de etapas simultáneas en distintos barrios de la ciudad. En el mismo año tuvo lugar la segunda etapa de relocalización en Coronel Dorrego, contemplando 26 familias que se encontraban residiendo en terrenos próximos a la traza del ferrocarril.

<sup>20</sup> Se recomienda ver el Anexo Metodológico.

En el primer capítulo, denominado “Aproximaciones al estado del arte”, nos introducimos en los debates teóricos presentes en el ámbito latinoamericano en general y en Argentina en particular. Avanzamos, en primer lugar, en las interpelaciones discursivas presentes en el cuerpo conceptual de la Teoría de la Marginalidad –en adelante TM- y la Urbanización de la Pobreza –en adelante UP- (Núñez, 2011) y en las discusiones generadas por otras perspectivas sobre este andamiaje establecido y naturalizado, a nuestro entender, como hegemónico. A continuación, exploramos en las interpelaciones ideológicas que justifican y sustentan a las políticas masivas de regularización dominial del suelo desde mediados de la década de 1970, específicamente desde dos líneas que tienen como argumentación central la difusión de marcos conceptuales direccionados hacia la tenencia segura y la legalización/titularidad/regularidad del dominio del suelo. Por un lado, a partir de los promulgados difundidos por la ONU centrándonos en cómo las argumentaciones emitidas por este organismo, mientras aparentaron un supuesto cambio a nivel discursivo a través de las sucesivas conferencias mundiales, reprodujeron y reproducen la misma ideología conceptual. Por otro lado, pero en estrecha relación al punto anterior, en las argumentaciones difundidas desde la ideología neoliberal cuyo sustento central se apoya en el principio de propiedad privada, y sobre cómo esta ideología tuvo injerencia en Latinoamérica, desde el periodo propuesto, mediante su difusión desde institutos e intelectuales, principalmente a partir de la influencia de los promulgados de Hernando de Soto. A colación, indagamos en dos antecedentes emblemáticos en programas de mejoramiento urbano integrales que responden a distintos modelos de financiamiento y son argumentados desde las conceptualizaciones de vivienda digna, tenencia segura, necesidades básicas insatisfechas y demás nociones relacionadas a la TM y UP: la línea proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo –en adelante BID- que financia, principalmente, Programas de Mejoramiento Barrial –en adelante PROMEBA-; y la línea de la Agencia Francesa de Desarrollo –en adelante AFD- que financia, principalmente, Programas Urbanos Integrales –en adelante PUI-. Por último, realizamos un sucinto repaso por el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas –en adelante NBI-, del cual se sustentan un cúmulo de políticas, programas y proyectos vinculados a la producción de suelo y vivienda.

Con el título “La construcción del orden socio-espacial” damos inicio al segundo capítulo cuestionándonos, ¿Cómo se organiza el espacio social santafesino? En este marco, realizamos una sucinta descripción del proceso de conformación histórica de la ciudad de Santa Fe desde su fundación a partir de la *Ley de Indias* de la colonia. Configuración espacial que ya define, desde ese período, la disposición social de la población sobre el territorio. En este marco, realizamos un sucinto recorrido sobre cómo esta conformación territorial es reproducida en algunos periodos, hasta alcanzar la década de 1980. Ya adentrándonos en este periodo, nos situamos en dos programas

instrumentalizados en la ciudad que tuvieron como objeto a población residiendo en condiciones habitacionales y precarias de tenencia: nos referimos al Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable –en adelante Plan Lote- (1985), instrumentalizado por el gobierno provincial de Santa Fe; y al Programa de Erradicación de Ranchos –PER- de la organización el MLST (1985). Ambos programas se constituyeron en los primeros antecedentes vinculados a una producción cualitativa de vivienda y tenencia en Santa Fe: Plan Lote, direccionado fundamentalmente hacia la regularización de sectores urbanos precarizados en donde residían familias en condiciones precarias de tenencia y, el PER, vinculado a la producción de suelo, vivienda y de prácticas asistenciales relacionadas por parte de una organización social con base territorial.

En el tercer capítulo, “Las disputas por el suelo I: la regularización”, procuramos dar cuenta de cómo el proceso visto en el capítulo anterior en materia de política urbana, contribuyó a la producción territorial de sectores urbanos precarizados en la ciudad, y cómo estas condiciones son perpetuadas en la actualidad por otros programas. Es por ello que, en primer lugar, analizamos el Diagnóstico de Asentamientos Informales (2007) realizado por el Municipio de Santa Fe, y a continuación, la Ordenanza N° 11631 de Legalización Masiva de la Tenencia de Suelo (2009). En este marco, consideramos a esta última como una de las principales políticas de permanencia de la población empobrecida instrumentalizada en la ciudad por parte del gobierno municipal hasta la fecha. A su vez, indagamos en los resultados obtenidos por este programa y en los instrumentos intermedios de política que los sustentan: las actas de adjudicación, las constancias de ocupación, los boletos de compra-venta, los boletos de cancelación de deuda y las escrituras de dominio. En este contexto, buscamos identificar: ¿cómo estos programas contribuyen a la localización de la población empobrecida en la ciudad?, ¿y cuáles son los promulgados que reproducen o refuerzan esta localización espacial? Por último, buscamos introducirnos en sobre cómo las operatorias de regularización dominial, mientras refuerzan la permanencia de la población en sectores urbanos precarizados, en articulación con otros programas urbanos promueven, a su vez, desplazamientos residenciales a partir de operatorias de relocalización de familias empobrecidas, por ejemplo.

En el cuarto capítulo “El contexto socio-habitacional”, ya situados en el año 2010 y antes de entrar en el análisis de las relocalizaciones en particular, nos cuestionamos ¿Cuáles son las condiciones generales de vida de la población en estas localizaciones? En este sentido, buscamos analizar la relación entre las condiciones socio-habitacionales de la población en Santa Fe y su localización espacial en el contexto actual. De esta manera, a partir del análisis de algunas variables e indicadores de hogares y viviendas establecidos en el Censo Nacional del Poblaciones, Hogares y

Viviendas –en adelante CNPHV-, espacializamos esta información<sup>21</sup> a partir de cartografías propias construidas con los programas Redatam y Qgis, entrecruzando estos mapas con los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos –en adelante INDEC-

El objetivo del quinto capítulo, “Las disputas por el suelo II: los programas urbanos integrales”, consiste en establecer la injerencia de las políticas urbanas neoliberales de suelo y vivienda, promulgadas en el ámbito internacional, en los programas instrumentalizados en el ámbito local. Para ello, nos centramos en los Programas Urbanos Integrales (2012) operacionalizados en la ciudad de Santa Fe en el oeste y noreste –PUI O y PUI NE-, considerándolo como uno de los instrumentos en política urbana de institucionalización de la regularización de la propiedad más recientes. En este marco, analizamos específicamente los componentes de estos programas que hacen a la relocalización de familias, para luego avanzar en cómo estas operatorias repercuten en las familias objeto. Este capítulo es acompañado de fotografías y mapas que contextualizan al sector.

En el sexto capítulo, “La relocalización”, nos situamos en los dos casos empíricos investigados con sus correspondientes recortes espaciales y temporales: las familias de Coronel Dorrego y Barranquitas Sur. Desde aquí, buscamos vincular los capítulos anteriores a partir de fuentes y documentos, analizando el proceso que inicia con el Convenio Marco antes mencionado para la construcción de 100 unidades habitacionales en el sector correspondiente a PUI Oeste en el año 2012. Posteriormente, las adendas firmadas en el año 2013, donde se amplía el sector a intervenir y se incorpora la zona del PUI NE, entre otras. En este marco, analizamos algunas interpelaciones discursivas presentes en estos documentos normativos, preguntándonos fundamentalmente ¿cuál es la relación entre lo promulgado en el convenio marco sobre la *vivienda digna* y lo materializado en los prototipos habitacionales de la relocalización? A su vez, a partir de lo relevado en los censos sociales para ese periodo, analizamos las condiciones habitacionales previas de estas familias a la relocalización.

El séptimo y último capítulo, “Las disputas por el suelo III: la reproducción del empobrecimiento”, surge de cuestionarnos, ¿Cómo inciden estos programas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida? En este marco, buscamos identificar ¿cómo repercuten las argumentaciones de la vivienda digna y la propiedad de suelo en las condiciones de vida de la población?, ¿Cómo contribuye la materialidad de estos objetos para superar las condiciones de empobrecimiento de la población?; y ¿cómo estas interpelaciones ideológicas reproducen la desigualdad social? En este sentido, buscamos reconstruir en profundidad uno de los procesos de relocalización, procurando comprender de qué manera, cuándo, dónde y cómo, operan estas interpelaciones ideológicas promulgadas por los OI en las últimas cuatro décadas, en una

---

<sup>21</sup> Se recomienda ver el Anexo Metodológico.

argamasa política que comprende a gobiernos locales de diferentes niveles, funcionarios, técnicos, organizaciones sociales y empresas privadas en un sector urbano en particular y sobre una población objeto: las familias empobrecidas de Coronel Dorrego. Para esto, a partir de indicadores anteriores y posteriores de las familias relocalizadas y sus viviendas, analizamos las condiciones habitacionales de estas familias. Fundamentalmente, buscamos comprender cuáles son las condiciones en que se encuentran las familias luego de este desplazamiento, y como eran estas condiciones de vida en sus localizaciones anteriores. Esta sección está acompañada de entrevistas realizadas a las familias y a informantes claves así como de material empírico obtenido a partir del registro de campo –cartografías, mapeos, fotografías, cuadros de información-. A su vez, este capítulo busca examinar las relocalizaciones de la población a partir de los PUI ampliando la escala de indagación y observando cómo se relacionan estos procesos con la conformación socio-espacial del orden santafesino en su conjunto, a partir de los desplazamientos residenciales previos de estas familias.

Como cierre de la investigación realizamos una serie de reflexiones y aperturas que sintetizan los resultados investigados en los distintos capítulos. Sin embargo, y dado que *“toda conclusión no puede ser menos que una apertura, un inicio de preguntas y tareas nuevas”* (Murillo, 2015:39), reconocemos la futura y necesaria reapertura, continuidad y profundización sobre nuestra primera indagación.

# Capítulo 1

## Aproximaciones al estado del arte

### I. Los debates

“La propiedad privada de la vivienda y el suelo es portadora del efecto ideológico, muchas veces utilizado por los ideólogos burgueses, de la posesión por el obrero de “un capital o patrimonio” que expresa y apoya su “movilidad social”, “lo arraiga y da seguridad frente a los problemas”, que es constatable entre los trabajadores propietarios y que actúa como contrapeso al desarrollo de su conciencia de clase.”  
Pradilla Cobos (1983: 131)

En el año 1915, Park, a partir de los estudios de Simmel (1892, 1907) sobre la *sociedad primitiva*, introduce la noción de *sujeto marginal* a partir de considerar dos culturas antagónicas de carácter *primitiva-civilizada*. Desde esta postura, la gran masa de migrantes de ese periodo se encontraría “bipartida” entre ambas culturas. Con otra perspectiva, para Wirth (1938) la ciudad y el campo pasarían a formar parte de un único proceso, en donde la ciudad controlaría y haría participativa la vida rural en función de lo que este autor define como *modelo metropolitano*, distinguiendo dos tipos de comunidades: (i) *la sociedad urbano-industrial* y (ii) *la rural tradicional*. En 1942, Redfield retoma estos dos estudios y plantea su propia polaridad *folk-urbana*, y más aún, a la sociedad *folk* como aquella población campesina no independizada por completo, la cual produciría un tipo de ciudad en contraste con lo que el autor denomina como sociedad moderna-urbana. En este sentido, Redfield refiere a la *sociedad folk* como una sociedad pequeña, aislada, analfabeta y homogénea, con un gran sentido de solidaridad de grupo, a la cual caracteriza como *una cultura aparte*.

Desde estos aportes, la Teoría de la Marginalidad –en adelante TM–, como traducción latinoamericana del cuerpo teórico de la Teoría de la Modernización de la Escuela de Sociología Norteamericana entre las décadas de 1950 y 1960, constituye desde su aparición una de las interpretaciones existentes sobre la cuestión urbana más consolidada y difundida por intelectuales, instituciones y organismos internacionales de financiamiento, al punto de erigirse como *el corpus conceptual dominante* de los estudios urbanos (Kowarick, 1977; Pradilla, 1983; Jaramillo y Cuervo, 1993; Gorelik, 2002; Leguizamón, 2005; Gutiérrez, 2007; Núñez, 2012)

La Teoría de la Modernización tuvo orientación central en el *continuum rural-urbano*, es decir, en el continuo crecimiento poblacional, cuestión que constituía un obstáculo hacia los ideales de desarrollo y progreso. Esto sería producto de las transformaciones evidenciadas por la gran masa de inmigrantes en *transición* del campo a las ciudades, quienes, debido a la persistencia de barreras culturales que impedían su desarrollo, acarreaban los comportamientos y tradiciones familiares de lo rural a la ciudad. Según esta argumentación, las sociedades en crecimiento atravesarían un proceso de transición social desde un estadio tradicional-rural-desintegrado a uno moderno-industrial-integrado. Los estudios procedentes de esta posición se centraron en la conducta de los individuos y de los grupos, a partir de índices de anomia<sup>22</sup> aferrados a interpretaciones sociales patológicas y psicologistas donde sujetos y grupos marginales serían auto-generadores de una cultura propia –la de la *pobreza*- (Torrado, 1997; Leguizamón, 2005).

Desde pilares controversiales, Lewis (1959) pone en discusión los estudios antes referidos aunque no logra apartarse de ellos<sup>23</sup>. Con la intención de mostrar que ni el extremo folk es como lo caracteriza Redfield, ni el extremo urbano como lo hace Wirth, este autor caracterizará a la *cultura de la pobreza*<sup>24</sup>. En esta publicación, Lewis describirá al sujeto "pobre" como auto-marginal y generador de su propia pobreza y cultura; con sentimientos de apatía, desesperación, desesperanza, fatalismo y bajo nivel de aspiraciones.<sup>25</sup>

En este contexto, desde su génesis vemos como la caracterización marginal<sup>26</sup> emergió como una conceptualización esencialmente relacional sobre la población, siguiendo a Leguizamón (2005)

---

<sup>22</sup> Se recomienda ver los estudios de Durkheim (1858-1917).

<sup>23</sup> En esta línea, vale mencionar también los aportes de Benet (1963-1964) y Hauser (1965).

<sup>24</sup> En "*Antropología de la pobreza. Cinco familias*" (1959), Lewis aplicó su concepto a cinco familias mejicanas migrantes del campo (Tepoztlan) a la ciudad de México.

<sup>25</sup> Una de las críticas más interesantes contemporáneas a esta postura proviene de Matos Mar (1959). En su estudio sobre las migraciones en Lima, este autor presenta a las "barriadas" no como un problema de vivienda sino, como un "*reflejo del desequilibrio en las estructuras económicas y sociales nacionales que produce la vertiginosa migración de la población rural*" (Gorelik, 2002). Es decir, las barriadas serían una de las consecuencias de las desigualdades de la estructura socioeconómica, y particularmente, una cultura auto-producida con sus propias lógicas y estructuras, traspasado estos aspectos entre consecutivas generaciones del grupo familiar. Otra crítica consistente en este sentido, es la de los antropólogos Leeds y Leeds en "*El mito de la ruralidad urbana: experiencia urbana, trabajo y valores de los 'ranchos' de Río de Janeiro y Lima*" (1972) quienes, desde los estudios en las favelas cariocas, desmitifican el carácter "aldeano" de la favela considerando a los estudios de Lewis como reduccionistas, miserabilistas, promotores de un esquema ficticio de la favela/ciudad.

<sup>26</sup> La noción de marginalidad atravesó varias instancias analíticas. En un primer lugar, siguiendo a Nun, Murmis y Marin (1968), la misma tuvo un carácter analítico designado a los cordones urbanos periféricos en donde se construían viviendas en precarias condiciones socio-habitacionales, infraestructurales y de servicios. A partir de allí, se observó que estas condiciones ocurrían a su vez en otras áreas urbanas de la ciudad, como en los denominados según el país que se trate, por ejemplo, conventillos, cités, villas, vecinales, etc. Se amplió entonces la noción a cualquier conjunto habitacional que careciera de los requisitos de habitabilidad establecidos como básicos para la reproducción de la población. En este sentido "*los mayores problemas en el uso del término se suscitaron cuando a la noción de marginalidad así acuñada empíricamente se fue*

‘como un todo homogéneo de características ‘tradicionales’, ‘arcaicas’, ‘atrasadas’ y poco proclives a comportamientos denominados ‘modernos’.

Reconociendo la acumulación teórica de estas perspectivas<sup>27</sup>, la TM postuló entre otros supuestos, la *marginalidad ecológica*. Las ciudades latinoamericanas<sup>28</sup> se partirían en la *ciudad integrada* y la *ciudad marginal*, refiriendo esta última en términos de exclusión de los grupos sociales al acceso a los bienes de consumo colectivos, habitacionales y normativos. Dicha posición puede resumirse sucintamente de la siguiente manera: se trata de un sector urbano con niveles cosmopolitas o "*casi europeo*" y por fuera de este cinturón, las grandes masas rurales atraídas a las ciudades establecidas en los alrededores de estas, como "*testimonios de la miseria*" siguiendo a (Vekemans y Venegas, 1966).

Sustentadas desde estas dicotomías y tipologías, este discurso será apropiado y reproducido por varios OI, entre ellos por la CEPAL<sup>29</sup> a mediados de 1960<sup>30</sup>. Principalmente, esta injerencia será

---

*agregando, por simple extensión, la condición social misma de los propios habitantes a estos poblamientos y viviendas*" (En Nun, Murmis y Marin, 1968)

<sup>27</sup> Jaramillo (1993) distingue principalmente dos corrientes provenientes de la inspiración de la TM, cada una con propuestas y resultados políticos divergentes: una versión "de derecha", concentrada en la acción política de "*la eliminación física de [los] reductos de ruralidad en la ciudades*" y centrada en políticas urbanas de tipo quirúrgico como, por ejemplo, la erradicación de tugurios y su traslado a viviendas oficiales de interés social y; paralelamente, una versión "de izquierda" basada en una perspectiva teórica similar pero tendiente a la incorporación de canales de participación política "*encaminados a ofrecer igualdad de oportunidades a los grupos implicados que les abran las puertas de la modernización*".

<sup>28</sup> Siguiendo a Gorelik (2008), entre los años 1940 y 1970 la noción *ciudad latinoamericana* buscó unificar a las diversas ciudades presentes en toda la región. Esta búsqueda instituyó una significativa red de autores e instituciones abocadas a esta concepción como "*figura de la imaginación social y política de siglo XX*" (Gorelik, 2008).

<sup>29</sup> Desde la década de 1948 esta institución constituye una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas: la comisión para Latinoamérica. La misma fue fundada con el objetivo de "*contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo*" (Disponible en <http://www.cepal.org/es>, Última visita 04/05/2015). Entre sus principales metas, se incluye la promoción del desarrollo social, en concomitancia con lo establecido desde la teoría de la modernización.

<sup>30</sup> Señalamos, a modo de ejemplo, una de las caracterizaciones realizadas en este periodo por la CEPAL (1965) sobre la población. La misma, aunque dividida en seis fenotipos, paradójicamente es abstraída a una sola: la población marginal. Estas son: (1) la *población callampa*, que es la población más empobrecida, localizada "ilegalmente" en zonas precarias en cuanto al acceso a servicios e infraestructuras urbanas pero factibles de su ocupación en relación a una fuente productiva de trabajo o subsistencia posible; (2) la *población de mejoras*, que constituyen una toma organizada por población callampa, con subdivisiones y reparto de terrenos entre las familias, caracterizada como una población con mayor "nivel cultural que la anterior" por su posibilidad de organizarse – en este grupo posteriormente son regularizados los terrenos por algún aparato estatal con la incorporación de un núcleo sanitario mínimo-; (3) la *población de erradicación*, se trata de población relocalizada en terrenos igualmente precarios y en áreas desvalorizadas pero que no interfieren en los intereses de clase ni en el plan regulador; (4) la *población de la Fundación de Viviendas*, que son asentamientos generados por instituciones estatales pero en zonas más cercanas al casco urbano, dado que les permite tener "más contacto con la sociedad moderna"; (5) la *población industrial*, son familias con algún tipo de ingreso calificado o semicalificado que tienen posibilidad de adquirir una vivienda a través de algún plan social; y (6) las *poblaciones construidas con préstamos de la Corporación*, que son poblaciones construidas con préstamos de organismos estatales.

reproducida en tres construcciones teóricas: (i) la construcción de la población marginal, dicotomizada en marginal o integrada, subdesarrollada o desarrollada, subpoblación con subdesarrollo o adecuada población con adecuado desarrollo, entre otros; (ii) la construcción de la ciudad marginal, caracterizada en barrios marginales, pobres, cordones periféricos, asentamientos populares, irregulares, entre otros; y (iii) la construcción de la vivienda marginal, caracterizada como vivienda improvisada, rancho, poblaciones de erradicación, poblaciones de radicación, cuartos de alquiler, loteos “clandestinos”, poblaciones de auto-construcción, poblaciones de emergencia, poblaciones construidas por instituciones privadas, conjuntos habitacionales de interés social, entre otros. Será sobre estos núcleos argumentales, desde la perspectiva de la *urbanización de la pobreza*, el sustento dominante que contribuiría a lo largo de sucesivas décadas a la cosificación y estigmatización de la población desde fenotipos o polarizaciones.

No obstante, la marginalidad ecológica como paradigma teórico, fue permeada en Latinoamérica con mayor ímpetu desde la década de 1970: desde instituciones, intelectuales y organizaciones sociales reproductoras de estos marcos, hasta en la instrumentalización políticas, programas y proyectos habitacionales de carácter estatal, incluyendo financiamientos provenientes de los OI. No es casual, por lo tanto, que los discursos relacionados al progreso y crecimiento en los países en “vía de desarrollo”, así como los programas habitacionales esbozados en esta línea, se acentuaran a partir de estas décadas. Surge entonces la idea común de promover políticas orientadas a la búsqueda de soluciones al problema de la marginalidad, desde metas y objetivos unificados a instrumentalizarse en los países latinoamericanos.

Uno de los mecanismos que este proceso revistió asumió el carácter de *alianza*: la Alianza Para el Progreso – en adelante APP- . Celebrada en Punta del Este, Uruguay, en el año 1961, la APP se constituiría como un dispositivo neoliberal de cooperación financiera y técnica de Estados Unidos a los países nucleados en la Organización de Estados Americanos –en adelante OEA-, a excepción de Cuba. El objetivo central consistiría en la incorporación, por parte del país hegemónico, de una serie de reformas que tenderían a alcanzar un progreso económico más acelerado para los países afines, en pos de procurar una mejor vida a todos los habitantes del continente (Prebisch, 1962). Es decir, consistiría, una alianza del nuevo liberalismo a fin de garantizar la instauración de políticas de dominación y reajuste económico en los países latinoamericanos y de Centroamérica por parte de unos de los centros de desarrollo hegemónicos del poder, instrumentalizada a través de “*un programa de reformas económicas y sociales conducentes a la aceleración de la tasa de crecimiento en estos países*”<sup>31</sup> (Prebisch, 1962:3).

---

<sup>31</sup> Según Prebisch (1962:1), el mérito del ex Presidente Kennedy consistía principalmente en “*haber comprendido todo ello [acelerar el desarrollo económico, la necesidad de una revolución tecnológica basada*

Su génesis liberal puede apreciarse desde el nivel discursivo: la APP fue fundada en “*el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de techo, tierra y trabajo, escuela y salud*” (APP, 1961:3). Si bien esta alianza revistió tres antecedentes relevantes<sup>32</sup>, así como implicó un cúmulo de mecanismos<sup>33</sup>, por la injerencia de esta tesis nos remitiremos a dos las medidas que hacen a nuestro interés. Estas son: a) el *mejoramiento de las condiciones de la vida rural y el uso de la tierra*, orientada a la modernización y creación de legislaciones e instituciones tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra y facilidades crediticias; y b) *el mejoramiento de la vivienda y los servicios comunales*, orientados a la revisión de políticas existentes en materia de vivienda, fortaleciendo la participación de instituciones de carácter estatal y principalmente privadas, a fin de estimular el financiamiento en los programas de construcción de vivienda e industria de la construcción<sup>34</sup>. Sobre estos antecedentes, -ayuda financiera, proyectos de viviendas mínimas de bajo costo por ayuda mutua, supervisión técnica, y adquisición de la tierra- serán sustentados varios de los programas que emergen en Latinoamérica desde ese período.

En cuanto al financiamiento de programas de viviendas *económicas*, estos deberían estar apoyados en: (i) el principio de *esfuerzo propio*, considerando de acuerdo a la perspectiva teórica de la modernización que la *participación popular*, a través de la ayuda mutua y la autoconstrucción, contribuirían a la aceleración del desarrollo económico y social para Latinoamérica; (ii) la ayuda económica, que sería otorgada mediante subsidios de acuerdo a los avances logrados en cada país, tras sucesivas etapas de control, seguimiento y conformidad; (iii) la reestructuración de las

---

*en la industrialización y tecnificación agrícola, y el cambio de régimen de tenencia sobre la tierra] y haberse dado cuenta de que América Latina estaba ya madura para una serie decisiva de hondas transformaciones en su estructura económica y social”*

<sup>32</sup> Estos son, el primer lugar, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), en donde se crea la Organización Internacional de los Estados Americanos –OEA- dentro de ONU. En segundo lugar, la Operación Panamericana (1958), iniciativa del ex Presidente brasileño Kubitschek, en donde a través de la generación del programa de desarrollo económico a nivel global se buscaría la generación de un mayor acercamiento en las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y los países de América latina. En última instancia, el Acta de Bogotá (1960) en donde se promueve el establecimiento de un nuevo “Programa Interamericano de Desarrollo Social –PIDES-“ orientado a la toma de medidas comunes tendientes al “*mejoramiento de prácticas e instituciones existentes, especialmente en materia de tributación, propiedad y uso de la tierra, instrucción y capacitación, salubridad y vivienda*” (Acta de Bogotá, 1960:1)

<sup>33</sup> Para mayor profundización, se recomienda Núñez (2012). Esta autora refiere a la APP como uno de los instrumentos que corporizó el modelo de acumulación desarrollista en América Latina, destacando dos ámbitos de acción concernientes a la reproducción de las condiciones de vida de la población: a) la vivienda; *el camino a la propiedad*; b) el saneamiento; *el camino al agua*.

<sup>34</sup> Estos programas fueron sustentados en los principios de libertad económica de mercado bajo “*sistemas justos de propiedad*”, en donde la “*tierra constituía para el hombre que la trabaja, [la] base de su estabilidad económica, fundamento de progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad*”; siendo a su vez “*el poder creador del hombre libre [el que] constituye la fuerza que mueve su progreso y el de las futuras generaciones*”. En “Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial”, 1967.

instituciones partícipes, que deberían de ser fortalecidas y reorganizadas; y (iv) la reconceptualización de la noción de vivienda de interés social de la que se sustentarían los programas, las cuales habrían de ser *mínimas*.

En este marco, la *participación popular*, basada en la participación activa de la población, constituyó uno de los ejes centrales. Tal como fue expresando en los documentos de este período, se trataba de la contribución popular organizada y consciente, y exigía “*la voluntad y la capacidad individuales y colectivas (...) para participar activa y positivamente en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social*” (Seminario Regional Latinoamericano, 1964:6). Desde esta conceptualización, la población asumiría multifacéticamente el rol de *empresaria*, de *consumidora* y de *beneficiaria*<sup>35</sup>, en tanto debería realizar aportes adicionales en contribuciones, concesiones y mano de obra voluntaria<sup>36</sup>.

Se establecía a su vez, como una participación ante todo *consciente*, dado que sería “*necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida*” (Seminario Regional Latinoamericano, 1964:8). Se requeriría, por ende, tanto de instituciones formadoras de intelectuales en esta clave, así como de intelectuales abocados a la producción y reproducción de marcos teóricos de referencia en esta línea. En este contexto, la CEPAL, bajo la influencia de Raúl Prebisch, constituyó una de las instituciones hegemónicas encargadas de esta difusión<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> “*En su condición de empresaria debe concebir y apoyar conscientemente las metas; en su condición de ejecutora debe producir más y mejor, consumir y actuar en forma programada y aportar los recursos humanos en general, desde la élite administrativa hasta las masas de obreros y campesinos, pasando por los ‘mandos medios’ y el contingente de técnicos y administradores. En su condición de beneficiaria, debe ampliar selectivamente y consolidar el consumo de bienes y servicios y elevar sus niveles de vida y de condición social*” (Seminario Regional Latinoamericano, 1964:8).

<sup>36</sup> Sobre este punto, tanto documentos como informes de ese periodo ponen en contradicción aparente la construcción de viviendas a partir de los sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua. Algunas de las críticas de la época remiten a que “*el período de construcción tiende a prolongarse por estos procedimientos, que aumentan los costos administrativos por encima de los que demandan otros sistemas y que, en general, se produce un desperdicio de materiales*” (Seminario Regional Latinoamericano, 1964:6). Por este motivo, fueron recomendadas fórmulas que combinen el trabajo personal de los beneficiarios con el de mano de obra especializada contratada, así como la operacionalización de proyectos de pequeña escala que den por resultado ventajas de carácter social al estimular el espíritu de cooperación entre los beneficiarios. Inclusive, ciertos informes pusieron en jaque el contenido rígidamente cuantitativo de la participación popular, dado que “*no cabe pensar que la población sea sometida mecánicamente a las decisiones de índole racionalista típicas de los planes de desarrollo. Tampoco se alude a una participación rigurosamente organizada y sincronizada.*” Y concluyen que, “*por razones de convicción y de objetividad no sería deseable ni práctico esperar tal desempeño por parte de la población latinoamericana*” (Seminario Regional Latinoamericano, 1964:9).

<sup>37</sup> En este período “*el pensamiento de la CEPAL se había organizado en torno a dos ideas estrechamente relacionadas: la existencia de un sistema centro-periferia y la necesidad de la industrialización para combatir el atraso*” (Nun, 2000).

No obstante, las argumentaciones en torno a la participación popular serán reorientadas hacia la década de 1990 a partir de las nociones de *agencia* y *empoderamiento* de la población<sup>38</sup>. En este marco, la población empobrecida pasará ahora a ser *agente* de su destino. Esta fundamentación es fruto de lo que Murillo (2010) señala como la gubernamentalidad neoliberal<sup>39</sup>, algunas de cuyas líneas argumentales remiten a la *Teoría del Valor* de Menger (1871), la *Teoría de la acción humana* de von Mises (1922), y la *Teoría del capital humano* de Becker (1964), como veremos más adelante.

Retomando lo conferido a la CEPAL, y en estrecha vinculación con la perspectiva teórica que esta propuso, el Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina –en adelante DESAL- de Chile, constituido por el jesuita Roger Vekemans<sup>40</sup> en la década de 1960 y en estrecha vinculación al sector eclesiástico, constituyó una institución destacable abocada a las prácticas de participación popular. Instruyó, en este marco, una de las entidades con más injerencia de la argumentación discursiva de la TM. Esta institución se autodefinía como concebida a partir de la influencia de la CEPAL, y basó sus programas en las políticas establecidas desde la APP. En este marco, DESAL se constituyó en una de las instituciones pioneras de la promoción de prácticas basadas en los principios de autoconstrucción y ayuda mutua con instrumentalización en Chile, pero con alcance discursivo en todo el continente; promoviendo la operacionalización de programas de viviendas mínimas a través del financiamiento de agencias externas y con la participación de organizaciones de base como médula con la población objeto. En palabras de Nun:

*“Roger Vekemans, era el líder en la época de Eduardo Frei Montalva, (...) y la tesis de Vekemans, (...) era que las personas no recibían recursos y por lo tanto eran pobres, porque no poseían recursos, y estos recursos tenían que ser la educación, el cuidado de su persona, etc., y la que se lo podría proporcionar era la iglesia. En otras palabras, era un argumento reclutador*

---

<sup>38</sup> “Un nuevo descubrimiento de la economía política ha dado a luz. Las personas, y sobre todo las personas pobres, no son inanes, indolentes o inútiles –representación de la pobreza propia del desarrollismo anterior (...) Ahora se ha producido otra invención: los pobres tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provechos diferenciados si son buenos jugadores” (Leguizamón, 2005:259). Esta perspectiva tendrá sustento en los principios de *bienestar* y *agencia* (Sen, 2000) entendiendo a esta última como “la capacidad de obrar de los seres humanos más allá de las condiciones de carencia que poseen” (Leguizamón, 2005:257). Se trata de cualidades de autonomía, es decir, de la posibilidad de actuar y producir cambios en la población movilizadora por sí misma (Sen, 2000).

<sup>39</sup> Coincidimos con esta autora en considerar el neoliberalismo no solo como una estrategia económica, sino también como una “*forma de cultura*”. En este marco, esta autora aborda algunos “*momentos lógicos*” del arte de gobierno neoliberal en relación a sus matrices discursivas que, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, “*intentan configurar a la cultura hegemónica en el sentido de gestar procesos de subjetivación que tratan de controlar la vida en todos sus aspectos*” (Murillo, 2015:13)

<sup>40</sup> Roger Vekemans (1921-2007) fue un sacerdote jesuita nacido en Bélgica que realizó gran parte de su labor en Chile. Además de la constitución de DESAL, entre sus actividades fundó la “Escuela de Sociología de la Universidad Católica de Chile”, y el “Centro de Estudios para el Desarrollo e Integración de América Latina” –CEDIAL- en Colombia. Su legado vinculado a las prácticas de *promoción popular* tienen injerencia en la actualidad en la organización “Un Techo para Chile”, a modo de ejemplo.

*de gente (...) Un plan destinado a la incorporación de los, por él [Vekemans] llamado marginales a la iglesia, y a la vida cotidiana, pero a través de la iglesia” (Entrevista personal José Nun AI-O1 16/06/2016)<sup>41</sup>*

En este contexto, otra de las líneas emergentes de este enfoque pero desde otra perspectiva, provino del arquitecto Turner (1967, 1969) quien, anclado al corpus conceptual de la TM desde la vertiente propositiva del anarquismo, se constituyó en uno de los principales referentes en Latinoamérica sobre las prácticas de promoción popular y autoconstrucción de las viviendas por los propios pobladores<sup>42</sup>. Turner basó sus fundamentaciones para la reconstrucción de Perú sosteniendo que el sistema de autoconstrucción y ayuda mutua serían una “*respuesta ingeniosa y muy eficiente de adecuación*” dado que “*potencia el recurso más abundante que dispone la población: la mano de obra*”, entre otras cualidades (Turner, 1967, 1969). Su argumentación se sustentaba a partir de ponderar el valor agregado por la propia población a sus viviendas. El supuesto implícito de este discurso era que, empoderando a la población marginal y saciando la materialidad de la vivienda, sería posible lograr una integración hacia el desarrollo.

Si bien ya algunos OI como, por ejemplo, el Consejo Interamericano Económico y Social - en adelante CIES- de la Unión Panamericana, ya promulgaba estas políticas a partir de la década de 1950 (Kozak, 2016), a comienzos de la década del 1970 el modelo ideológico de la autoconstrucción de viviendas continuaría con esta línea pero instrumentalizado ahora desde la línea política direccionada desde el BM<sup>43</sup>. Así, comienzan a utilizarse frecuentemente conceptos como *autogestión*, programas de *lotes con servicios* y posteriormente, serán aplicados masivamente las políticas de *regularización dominial para asentamientos ilegales*<sup>44</sup>, es decir, la regularización de los

---

<sup>41</sup> Y continúa: “*En ese momento era muy fuerte por un lado la iglesia católica, pero por otro lado era muy fuerte el partido comunista en Chile. Y el MIR, que era el Movimiento de Izquierda Revolucionario (...) su tarea era formar organizaciones sociales de revolucionarios, ¿no? (...) y DESAL era muy poderosa, porque la democracia cristiana era la que estaba en la presidencia, la que gobernaba Chile. Y Roger Vekemans, era el ascensor personal de Eduardo Frei Montalva, (...). Entonces él obtenía recursos para las organizaciones sociales de las callampas que ellos controlaban, y donde defectiblemente lo que se trataba de formar eran personas ideológicamente integradas al sistema, ¿no? Tratando de generar trabajo y dándoles condiciones de salud y educación. Y ahí era donde se confrontaba la derecha con la izquierda*”. (Entrevista personal José Nun AI-O1 16/06/2016)

<sup>42</sup> Turner argumentaba que los programas oficiales de vivienda actuarían como una barrera para el desarrollo, retrasando el proceso de desarrollo debido a que impondrían “estándares mínimos modernos” en la vivienda y la consecución de grandes obras de infraestructura previas requiriendo, en este sentido, un alto porcentaje de inversión inicial.

<sup>43</sup> En consonancia, en el año 1978 este organismo divulga “Panoramas de Desarrollo Mundial” con el “objetivo de estimular el conocimiento en los países en desarrollo” y “ayudar a los países a que reduzcan la pobreza, particularmente atendiendo a las dimensiones institucionales, estructurales y sociales” (Arias y Vera, 2004). En este contexto, el BM refuerza su papel como agencia promotora a nivel mundial de la lucha contra la reducción de la pobreza y el exceso de desigualdad. En este sentido, el aparato estatal debía ahora constituirse “no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso económico” (Grupo Banco Mundial, 1997).

<sup>44</sup> Para mayor profundización en este tema ver Kozak, 2016, op. Cit.

lotes en donde residían familias que autoconstruyeron sus propias viviendas ya sea por cuenta propia o bien por medio de algunos de los programas de lotes con servicios o viviendas mínimas promovidos por aparatos estatales con financiamiento de los OI.

En este marco, será en la Declaración de Vancouver en Hábitat I (UN HABITAT, 1976) donde se plasmarán a nivel internacional los postulados de la APP<sup>45</sup> remitidos; cuestión que posibilitará la conversión de estos discursos en hegemónicos dado el carácter de su divulgación desde algunos de OI con mayor dominancia para Latinoamérica, entre ellos, la ONU, BM y el BID (Kozak, 2016).

Ahora bien, realizada esta contextualización pero en contraposición teórica a la TM surge, desde la interpretación marxista, una perspectiva que aborda el análisis a partir de la explicación de las relaciones de dominación histórica-estructural de los países latinoamericanos y su inserción en el sistema capitalista a nivel mundial: se trata de la(s) *Teoría(s) de la Dependencia* (1960-1970) –en adelante TD-. Para esta vertiente, la urbanización dependiente latinoamericana sería desencadenante de un proceso ligado a las estructuras de formaciones sociales en un sistema de producción capitalista, articulado centralmente al proceso de acumulación del capital. Según esta perspectiva, no se trataría de un retraso de la urbanización latinoamericana, sino el resultado de una estructura diferente, conectado con el carácter *dependiente* de la acumulación de capital en las ciudades. Si bien no profundizaremos aquí en los aspectos económicos de esta perspectiva, sí aludimos a que esta cuestión provocaría *distorsiones* en la urbanización, produciendo una discrepancia entre empleo y crecimiento de la población<sup>46</sup>.

Así, surge una explicación alternativa a la TM: “*no se trata de inadaptados culturales, sino de capas que no consiguen proletarizarse, en un proceso de generación de población excedente inducido por las mismas condiciones de esta acumulación dependiente*” (Jaramillo y Cuervo, 1993:20). Las alternativas argumentales por interpretar a esta población, en relación al valor de la fuerza de trabajo y su reproducción en condiciones de un capitalismo dependiente, fueron cuantiosas. Entre ellas, destacamos nociones como las de *polo marginal* y *mano de obra marginalizada* (Quijano, 1971), *masa marginal* (Nun, 1969), *superexplotación* (Murmis, 1969), *colonialismo interno* (Casanova, 1963), y *desenvolvimiento excluyente y renta del trabajo mínimo* (Pereira, 1970).

Quijano (1975) buscará probar que los sectores *marginales* son una expresión ineliminable de las condiciones de dependencia en que se desarrolla el capitalismo en los países latinoamericanos. La dependencia sería así la causa de la marginación de vastos sectores en el

---

<sup>45</sup> Paralelamente a la conferencia de la ONU se realiza en este periodo “*Habitat Forum*”, encuentro orientado a la sociedad civil y patrocinado por el Gobierno de Canadá.

<sup>46</sup> Para mayor profundización ver Jaramillo y Cuervo (1993), op. Cit.

sentido de que estos no serían incorporados al mercado de trabajo<sup>47</sup>. Por su parte, Castells (1974) en su tesis sobre la “*cuestión urbana*” en Santiago de Chile, analizará las contradicciones urbanas en los países latinoamericanos a partir de tres ejes: (i) la crítica de la ideología urbana, (ii) el desarrollo de los elementos teóricos del materialismo histórico y (iii) el análisis de situaciones concretas en varias sociedades<sup>48</sup>. A su vez Nun (1969), a partir del concepto de ejército industrial de reserva de Marx, propondrá el concepto de *masa marginal* para designar “*a esa parte a-funcional o disfuncional de la superpoblación relativa*” (Nun, 1969). En esta línea, este autor refiere al sistema capitalista que, por un lado, genera este excedente de población y por el otro, no precisa de ella para continuar su funcionamiento.

Haciendo una salvedad de las distancias, estas posturas mantuvieron también el carácter dependiente de la acumulación latinoamericana desde el *colonialismo* de los países *sub-desarrollados* conservando así un vínculo con la teoría de la modernización. Es decir, a pesar de sus esfuerzos, la TD también culminó en un círculo de reproducción discursiva que continuó estigmatizando a la población como una sub-cultura propia (una *masa marginal*, un *polo marginal*, una mano de obra *marginalizada*). Sin embargo, estos planteamientos también experimentaron un cuestionamiento crítico por parte de otros investigadores dentro de la vertiente marxista, entre ellos, Pradilla (1975; 1978; 1982), Singer (1990), Jaramillo y Cuervo (1993); Kowarick y Cardoso (1974) y Kowarick (1975; 1979; 1997). Salvando las diferencias críticas, estos autores:

*“Reprochaban un excesivo esquematismo y negligencia en la consideración de las complejas relaciones internas de los países latinoamericanos, lo que conducía a una visión simplificadora que distorsionaba su historia real y las verdaderas potencialidades de su dinámica”* (Jaramillo y Cuervo, 1993:25)

Uno de los reclamos fundamentales consistía en la falta de rigor en el uso de instrumentos de interpretación marxista. Entre ellos se encontraba la discrepancia con la propuesta de comprender a la sobrepoblación relativa como otra categoría que no fuese la de ejército industrial de reserva propuesta por Marx, es decir, de la población que valiese a la reproducción de la explotación capitalista<sup>49</sup>.

Entre estos autores, Pradilla (1974) critica la concepción de Turner sobre las prácticas de participación popular y los sustentos antes mencionados en la TM, considerando que estos contribuyen a la estigmatización de la población<sup>50</sup>. En primer lugar, considerando a dicho

---

<sup>47</sup> Ver Quijano (1973).

<sup>48</sup> Ver Castells, (1974).

<sup>49</sup> Ver Kowarick, (1977).

<sup>50</sup> Si bien Burgess (1978) se aleja de la postura de Pradilla, coincide en concebir la concepción de Turner como “*excesivamente voluntarista (...) y en general centra buena parte de su crítica en la incompreensión de*

andamiaje<sup>51</sup> como “*utópico*” y “*retardatario*” (Pradilla, 1983:53), dado que las categorías marginal y todo su bagaje teórico no lograrían explicar las determinaciones objetivas del problema de la población y sus viviendas en la medida en que estas se apoyarían sobre evidencias empíricas formuladas débilmente. De este modo: “*el hombre de las mil caras, el ‘hombre marginal’ multidimensional no existe: es una creación de la ideología burguesa*” (Pradilla, 1983:41). Y continua: “*Curiosa teoría del conocimiento aquella que conduce al ‘científico social’ a ‘marginar’ de la sociedad a quienes son las base fundamental de su existencia como sociedad*”.

Por otro, estas categorías servirían de base a la construcción de los conceptos “*mistificadores*” sobre la población, la vivienda, y el barrio marginal, siendo incomprensible sustentar que la población quedaría al “*margen*” de la sociedad dado que, por el contrario, serían la base de su mantenimiento y funcionamiento:

*“El par ideológico ‘marginalidad’-‘integración’ más que explicar el problema, encubre las determinantes reales, tanto en su producción como reproducción teórica acrítica, y del sistema constructivo que de ello deriva, la ‘auto-construcción’ de viviendas por los ‘propios usuarios’ como un modo de solución eficaz al problema, pasando por el alto que la ‘acción comunal’, la ‘ayuda mutua’, la ‘promoción popular’, es decir, la auto-construcción de estos medios de consumo colectivo sirven al Estado para que los grupos de bajos ingresos inviertan en su construcción un trabajo adicional resultante de la prolongación de su jornada de trabajo más allá de lo normal” (Pradilla, 1983:46).*

En este sentido, Pradilla (1984:45) señalará el error metodológico de Turner al reducir el sistema de relaciones de la vivienda a los tres conceptos de *ubicación, calidad y tenencia*, y con esto, llevar a considerar como adecuada cualquier forma de subsistencia, por inhumana que sea y desarrollada por la población sometida a condiciones de explotación y miseria. Desde este sustento y siguiendo a Marx, Pradilla considerará a la vivienda como una *mercancía* –con valor de *uso* y valor de *cambio*<sup>52</sup>- que involucrará un proceso de producción, intercambio y consumo, es decir, un proceso de valorización del capital en una sociedad dominada por las relaciones capitalistas de producción:

---

*la condición de mercancía de la vivienda auto-construida en su argumentación” (1978:1123). En Kozak, 2016, op. Cit. Para mayor profundización ver Burgess, R. (1978) “Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy”.*

<sup>51</sup> Refiere aquí a datos sobre la “explosión demográfica” y “control de la natalidad”, “ruralización” y “modernización”, “marginalidad” e “integración” por el hecho de no reconocer las contradicciones de clase.

<sup>52</sup> Por un lado, la *vivienda-mercancía real*, aquella que es construida inmediatamente para el cambio y que tiene como destino a sujetos diferentes a aquellos relacionados a su proceso de su producción. Por otro lado, la *vivienda- mercancía virtual*, aquella que si bien también es construida para su uso, el sujeto social (o los sujetos) que la produce es aquel que además de aportar los medios necesarios para su producción, posee la virtualidad de convertirse en objetos para el cambio dado que encierran en su resultado final fuerza de trabajo humano para su producción (Pradilla, 1983).

*“Se trata de viviendas construidas por los mismos sujetos para habitar con base en la inversión de un tiempo de trabajo adicional (prolongación de la jornada normal de trabajo), utilizando materiales de desechos o de segunda mano y pequeñas cantidades de materiales corrientes que, tiene un valor de uso que justifica su producción (ocupada como alojamiento por un sujeto o familia), que de otra, se compra y vende al mercado, cuestión que implica un valor de cambio (circulación comercial), como resultante de un proceso específico de producción cuya finalidad es valorizar el capital invertido. En este sentido, la vivienda mercancía será aquella vivienda socialmente necesaria y posible de acceder para toda la población, considerando el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas sociales en un momento histórico determinado. Por ende, el carácter mercantil del objeto-vivienda constituirá también una determinación social” (Pradilla, 1983:11)*

Es decir, que bajo la autoconstrucción se deposita en los trabajadores empobrecidos el proceso productivo de construcción de sus viviendas-mercancías, mediante la inversión de un tiempo de trabajo adicional de esta población y realizado a través de la prolongación de su jornada de trabajo y la reducción drástica del tiempo de descanso. Es que en ello, siguiendo a este autor, reside esta *solución*:

*“[Los Estados latinoamericanos] han descubierto que la autoconstrucción es la alternativa ideal para lograr que descienda el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, los salarios reales de los obreros; que la burguesía logre mejores márgenes de ganancia y se aseguren así algunas de las condiciones necesarias al mantenimiento de la reproducción ampliada del capitalismo” (Pradilla, 1982: 112)*

En este contexto, frente a la concepción de la vivienda *digna, mínima, social*, de los sistemas de autoconstrucción promulgados por Turner y los OI mencionados; Pradilla (1982:87), por el contrario, expresa como *vivienda adecuada* a aquella que:

- presenta condiciones mínimas de habitabilidad; solidez en su estructura; con superficies adecuadas a las necesidades de la familia media, con servicios de agua, electricidad y desagües cloacales, iluminación y ventilación adecuada, y con acceso a áreas recreativas, servicios de educación y salud correspondientes;

- su producción resulta posible dado el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la construcción, alcanzado por la sociedad;

- es reconocida como "patrón" de vivienda aceptable por la sociedad en su conjunto, así como por las instituciones, principalmente el Estado, que es quien la consagra en sus políticas públicas oficiales;

- se trata de aquella vivienda que ha sido reconocida por la clase obrera y demás

trabajadores como "patrón" de sus luchas, reivindicaciones y aspiraciones<sup>53</sup>;

- sus características específicas varían dependiendo el país del que se trate, su región y en el transcurso del tiempo.

Contemporánea a esta definición, en el ámbito argentino Yuvnovsky (1984) planteará que, para un adecuado análisis de los problemas referidos a la vivienda y el desarrollo urbano, el punto de partida debe estar en la estructura social. En este marco, este autor sostiene que:

*“La vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de los servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una organización social y relaciones de poder. Por lo tanto, las condiciones de vivienda y la política habitacional solo puede analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y el Estado” (Yuvnovsky, 1984:17)*

En este contexto, entre las décadas de 1980 y 1990 los argumentos sobre la autoconstrucción de viviendas también serán interpretados en clave neoliberal, pero puntualizando ahora en la problemática de la propiedad del suelo en donde se asientan estas viviendas. Parte de esta recurrencia data de la década de 1990, más puntualmente, en el año 1996 cuando tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos -HABITAT II-, como veremos a continuación. En este encuentro, a modo general, se establece el andamiaje conceptual de la *tenencia segura* como “uno de los objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial” (Clichevsky, 2006:14). Desde este periodo, la mayoría de los organismos internacionales de crédito redireccionan su financiamiento, que venía siendo destinado hacia políticas de construcción de viviendas, y lo hacen ahora hacia la dotación de lotes con servicios, y posteriormente, la legalización y el mejoramiento de barrios empobrecidos<sup>54</sup>.

En rasgos generales, esta línea última encuentra sustento en los postulados del economista peruano Hernando de Soto, en lo que se conoció como la “*entrega [exclusiva de] títulos a lo de Soto*” (Clichevsky, 2005:54), y es coincidente con el resurgimiento del neoliberalismo en Latinoamérica. Siguiendo a (Clichevsky, 2005:54), este autor “*ha sentado las bases de las políticas*

---

<sup>53</sup> A su vez, esta caracterización “*es diferente al de vivienda socialmente necesaria, que se refiere a la vivienda usada por la mayoría de los obreros y demás asalariados en las condiciones históricas reales y concretas, y que, por lo tanto, es la que la patronal y el Estado reconocen realmente como componente del valor de la fuerza de trabajo, y por lo tanto, de salario*” (Pradilla, 1982:87).

<sup>54</sup> Siguiendo a (Clichevsky, 2006:15), “*la atención se ha colocado hacia componentes de mejoramiento de infraestructura, provisión de equipamientos y reestructuración espacial de los asentamientos, articulados o no a la regularización de la tenencia del suelo y la organización social y promoción de empleo*”.

de regularización dominial en la mayoría de los países en donde se ha implementado una política masiva”. En palabras de Fernandes (2002:108):

*“La influencia de de Soto se refleja en el hecho de que un número creciente de ciudades y países latinoamericanos y de otros continentes han introducido políticas de regularización basadas en sus ideas; estos programas han dejado una huella significativa en las metodologías internacionales e institucionales sobre reforma inmobiliaria y buenas prácticas gubernamentales”.*

Dos cuestiones centrales hacen a la hipótesis de este autor, que veremos a continuación: **i)** la regularización dominial del suelo conduciría a que las propiedades, una vez formalizadas y puestas en circulación, se convirtieran en activos de capital; y **ii)** la propiedad sería un preámbulo para el acceso a créditos hipotecarios de la banca privada (de Soto, 1986, 2000).

En este marco, este autor expone a los pobladores empobrecidos como activos agentes de la iniciativa privada, cuyas *“anteojeras burocráticas y prejuicios asistencialistas condena todo ese inmenso movimiento económico real a la ilegalidad”* (de Soto, 1986). Así, de Soto esbozará las bases que sustentan la presunta dinamización económica impulsada por la regularización de los títulos de propiedad a familias que habitan en terrenos en condiciones precarias de tenencia. Empero, ¿qué injerencia presentan los postulados de propiedad formal de de Soto?, y ¿cómo inciden estas nociones, conceptos y saberes en su instrumentalización espacial?

En primer lugar, es posible reconocer en este autor la injerencia de los postulados neoliberales en defensa de la propiedad privada, cuya génesis remite, siguiendo a de de Büren (2015), del desembarco de tanques de pensamiento de la Sociedad Mont Pelèrin<sup>55</sup> en América Latina. En este contexto, Hartwell (1995) sostiene que la *“fundación de (...) institutos liberales ha contribuido a cambiar el clima ideológico de América Latina del siglo XX, en general hostil al liberalismo; permitiendo – a partir de mediados de 1960- dar una serie de pasos hacia medidas económicas y políticas liberales”* (de Büren, 2015:99). Será a partir de la conformación de estos institutos, de acuerdo con de Büren, donde veremos la incidencia de la inspiración liberal de la Escuela Austríaca antes mencionada, originaria en Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek.

Realizar un análisis pormenorizado de la relevancia que estos institutos tuvieron y actualmente tienen en Latinoamérica supera las posibilidades de esta tesis<sup>56</sup>. No obstante, y siguiendo a de de Büren (2015), destacamos en primer lugar el rol de los mismos en tanto formadores de intelectuales en clave neoliberal, y de acuerdo a ello, a los intelectuales nucleados en

---

<sup>55</sup> A partir de los aportes de de Büren (2015), quien considerando los trabajos de Anderson (2003) y Harvey (2007a), encuentra los momentos inaugurales y organizativos del arte de gobierno neoliberal en Sociedad Mont Pelèrin (1947).

<sup>56</sup> Se recomienda ver Murillo (2011<sup>a</sup>; 2012;2015) y de de Büren (2014;2015)

tanto productores de marcos teóricos de referencia. Fundamentalmente, en relación a la publicación de revistas con traducciones al español de artículos así como en la participación en la distribución y venta de obras de autores europeos y norteamericanos en esta línea<sup>57</sup>. Será en el arribo de estos textos al espacio latinoamericano lo que nos permitirá comprender, quizá, la relevancia histórica que esta ideología posee sobre los marcos conceptuales en autores del ámbito local.

Sin pretensiones de consumir una cronología sobre el tema ni buscar una linealidad en el proceso, consideramos la conformación de la Sociedad Mont Pelèrin en el año 1947, tras el Coloquio Walter Lippmann<sup>58</sup> y nucleada bajo la obra de Hayek “*Camino a la servidumbre*” (1944), como una institución clave desde donde la matriz liberal encontrará su arraigo en el campo hegemónico de la producción intelectual. Retomando con Hayek (1976:2):

*“Las teorías de la escuela clásica habían incurrido probablemente en tal descrédito que ya no podían servir de base de partida para un movimiento de renovación de los que todavía se interesaban por los problemas teóricos” (...)*

*“[Hayek] realiza su propia apuesta para la construcción del mundo de postguerra; frente al advenimiento del socialismo, asegura que toda sustitución de los mecanismos anónimos e impersonales del mercado por una dirección consciente y colectiva hacia los objetivos predeterminados acarreará la erosión de libertades políticas y significará un camino hacia la servidumbre” (de Büren, 2015:75)*

En esta clave, Hayek promulgará la defensa de la propiedad privada y la sustitución del Estado planificador por el Estado de derecho<sup>59</sup>. Sustentada desde este andamiaje, la Sociedad Mont Pelèrin estará destinada a la formación de intelectuales y universitarios proclives a incurrir en un cambio cultural y social, tendientes al anclaje conceptual del nuevo aparato discursivo liberal (Murillo, 2015). Esta sociedad fundará sus principios en el derecho de *propiedad privada*, anclados en las discursividades de libertad individual y la libre competencia de mercado, cuyo arraigo teórico encuentra su génesis a partir David Ricardo y Adam Smith. Y reconocerá su injerencia conceptual

---

<sup>57</sup> De acuerdo con los aportes de de Büren, op. Cit, coincidimos en considerar como un momento clave de incurrencia del neoliberalismo en Argentina, la invitación de Benegas Lynch y el Centro de Difusión de la Economía Libre (CDEL) a Lodwing Von Mises en 1959, año en que dicho autor prestará una serie de conferencias.

<sup>58</sup> El objetivo que reunirá a los participantes de dicho coloquio será “*revivir el liberalismo político y económico, intelectual y moral que produjo la grandeza del prolífico, del magnífico, del exuberante siglo XIX*” (Lippmann, 1940) citado en de Büren (2015:68). Dicha reunión partirá justamente de la obra de Lippmann, *La cité Libre* (1946).

<sup>59</sup> Apoyándose aquí en la distinción de von Mises (1959) entre planificación o gobierno central, que se encuentra presente en los gobiernos socialistas donde sólo hay una autoridad económica, y la alternativa neoliberal de libertad económica “*para los individuos, quienes podrán hacer sus propios planes, su propia planificación. El individuo planea su vida, cada día, cambiando sus planes cada vez que desea. El hombre libre planea...*” (Texto citado de la traducción realizada a partir de una las conferencias que dictó von Mises en Buenos Aires en 1959)

en la *Teoría Subjetiva del Valor* de Carl Menger, en cuanto a la búsqueda individual del *deseo infinito* basado en las conceptualizaciones de *apetencia, escasez y utilidad*, vinculadas estas cuestiones a una búsqueda constante de la *satisfacción de necesidades básicas*.

Siguiendo esta línea, el alcance o no de esta satisfacción será responsabilidad de cada sujeto<sup>60</sup>. Sin embargo, para von Mises (1959:8) “*no todas las personas pueden alcanzar estas posiciones. No todas las personas desean alcanzarlas.*” Por eso, bajo los postulados neoliberales, cada individuo deberá satisfacer sus propias necesidades. Es sobre sobre estos puntos –la formación de intelectuales encargados de la difusión de los principios neoliberales, y específicamente, de aquellos vinculados al derecho de *propiedad privada*, libertad individual y la libre competencia de mercado- en donde encontrarnos la relación de los postulados neoliberales con de Soto (Mosso, 2017), tal como veremos más adelante.

En este contexto, coincidimos con de Büren (2015) en considerar hacia finales de la década del cincuenta como la fase inicial del desembarco de los tanques de pensamientos mompelenerines en América Latina, puntualmente desde el año 1958, periodo en el cual se crean numerosos institutos liberales. Entre ellos, el Instituto de Pesquitas e Estudos Sociais en Brasil por Paulo Ayres, el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas por Gustavo Velasco en México, el Centro de Estudio sobre la Libertad por Alberto Venegas Linch en Argentina y el Instituto de Libertad y Democracia por Hernando de Soto en Perú. Siguiendo a esta autora:

*“Estas instituciones y sus miembros se dedicaron a sopesar, a partir de 1958, la hegemonía marxista y keynesiana predominante en el ámbito académico desde la década de 1959, pero la inspiración provino también de los graduados latinoamericanos en otros lados, tal es el caso de la Universidad de Chicago”* (de Büren, 2015:90)

Realizada esta breve contextualización y en un marco en dónde la matriz neoliberal ya encontraba su sustento, el libro “*El otro sendero*” de de Soto (1986) podría ser considerado como uno de los momentos claves de ingreso de los postulados neoliberales en Latinoamérica. Los supuestos que este autor opera en cuanto a la promoción de las políticas de regularización de la propiedad de suelo desde un abordaje meramente jurídico, introducen los principios de libertad

---

<sup>60</sup> En palabras de Menger (1959:30): “*Si, pues, nuestra persona ha de pasar del estadio de insatisfacción a la necesidad satisfecha, deben darse causas suficientes, es decir, o bien las fuerzas existentes en nuestro organismo deben eliminar nuestro estadio perturbado o bien deben actuar sobre nosotros cosas externas, adecuadas, por su propia naturaleza, a introducir aquel estadio que llamamos satisfacción de nuestras necesidades.*” En este sentido, Menger argumenta que para que una cosa se convierta en un bien, debe cumplir con ciertas cualidades. Estas son: (i) una necesidad humana; (ii) objeto que la satisface; (iii) el conocimiento que la satisface; (iv) la apropiación sobre el objeto. En este sentido, la vivienda y suelo, no escapan a esta conceptualización. Se trata, justamente, de la necesidad habitacional de albergue mediante el objeto material vivienda que la satisface.

individual sustentados en el derecho de propiedad privada y libre economía de mercado<sup>61</sup> (Mosso, 2017). Si bien este autor formulará sus ideales tomando como caso empírico Perú, es factible considerar las repercusiones que dicha publicación adquiere en el resto de los países latinoamericanos, tal como veremos más adelante.

En este contexto, de Soto (1986) fundamentará como tesis central que la tríada de lo que él considera como informalidad *-habitacional, de movilidad y comercial-*, constituye un obstáculo para el desarrollo del régimen capitalista de producción. Para este autor, la informalidad “*se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente*” (de Soto, 1986:12). Discurso que nos remitirá, nuevamente, a la Teoría de la Acción Humana de von Mises, en cuanto el acento está puesto en primer lugar en el *preferir*; y al concepto de *Estado de Derecho* de Hayek, antes mencionado (Mosso, 2017).

No obstante, la amplitud y generalidad de lo que De Soto (1986:17) describirá como *asentamientos informales* [ilegales], abarca a sectores urbanos con socio-génesis disímiles, diversas condiciones socio-habitacionales y ocupacionales, diferentes grados de consolidación y localizaciones, con niveles dispares de dotación infraestructural y de servicios, etc.:

*“Todas las áreas pobladas que en el Perú se conocen como barriadas, barrios marginales, áreas similares, urbanizaciones populares de interés social (UPIS), áreas de recepción, albergues, pueblos jóvenes, asentamientos humanos marginales, asentamientos humanos municipales, asociaciones y cooperativas”.*

Reconociendo la injerencia de este primer texto, consideramos que será justamente en el renombrado libro “*El misterio del capital: ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*” publicado en el año 2000<sup>62</sup>, en donde este autor refina sus promulgados ideológicos en defensa de los ideales de economía libre sin trabas estatales. En este texto, de Soto presenta a los pobladores como activos agentes de la iniciativa privada: el misterio del capital radica en su doble función. Simultáneamente, el capital captura tanto la dimensión física de los activos como su potencial en cuanto generador de valor excedente. Para esto, de Soto parte de la noción de capital de Smith definido como “*los activos acumulados para propósitos productivos*”; esto es,

---

<sup>61</sup> Retomando la publicación inicial de Hayek, en consonancia con la de de Soto se aprecian, en ambos títulos, las analogías conceptuales hacia el tránsito – de un camino, un sendero- del nuevo arte de gobierno liberal: ambos autores dirigen la discursividad hacia el camino alternativo a los postulados socialistas, a través de la argumentación teórica guiada tras los principios de propiedad formal (Mosso, 2017).

<sup>62</sup> Según fuentes del ILD, esta publicación ha sido traducida en 30 idiomas de las cuales se vendieron más de 2.000.000 de ejemplares en todo el mundo, y ha recibido 25 premios en Europa y América del Norte.

considerando a la especialización económica como la fuente del incremento de la productividad y por tanto de *la riqueza de las naciones* (de Soto, 2000).

Así, de Soto (2000:3) nos devela lo que para él, a partir de Smith, es el misterio del capital: “*el capital no es el stock de activos reunidos sino el potencial de estos para desplegar una nueva producción*”<sup>63</sup>. Potencial que, de carácter abstracto, requiere ser procesado y fijado de manera tangible *antes de poder ser liberado* de Soto (2000:3). Siguiendo a este autor, esto sería posible a través de la titularización de los activos que permitiría aumentar la producción, como por ejemplo, “*agenciándose los intereses de otras partes como garantías de una hipoteca, (...) o asegurando la obtención de otras formas de créditos, así como de servicios públicos*” (de Soto, 2000:1). Empero, “*¿Qué es lo que desprende valor de una simple casa y lo fija de forma tal que le permite generar capital?*” (de Soto, 2000:4). El autor encentrará esta respuesta en la *propiedad formal*, y a partir de esta, en seis efectos esenciales para la generación de capital<sup>64</sup>.

Como coronario sobre la postura de de Soto, observamos como desde este andamiaje subyace la justificación ideológica de la propiedad privada desde la perspectiva jurídica del derecho, entrelazadas a su vez a tres mecanismos: **(i)** la interpelación ideológica sobre la población centrada en la dualidad antes vista, solo que oscilando en la categorización *ilegal-propietaria*; **(ii)** las reglamentaciones jurídicas que justifican dichas acciones y le otorgan legitimidad a este proceso, entendiendo esta legitimidad como una construcción necesaria y previa para poder justificar posteriormente la norma; y **(iii)** las instituciones e intelectuales encargados de llevar adelante la norma, tanto en relación a su producción teórica como en su reproducción acrítica (Mosso, 2017).

Ahora bien, en contemporáneo a esta postura Hardoy y Satterthwaite (1987) plantearán la dualidad “*la ciudad legal y la ciudad ilegal*”. La ciudad ilegal estaría definida como aquella que se encuentra conformada por barrios ilegales autoconstruidos, autogobernados y administrados por la propia población (Hardoy, 1989). Sobre esta base, la ilegalidad se encontraría relacionada en diferentes situaciones: a través de la tenencia del suelo, los materiales con que se construyen las viviendas, las formas de acceder a servicios e infraestructura, al mercado laboral, etc.<sup>65</sup>.

En contraposición a esta visión, Calderón (1999) señalará que el hecho de “*añadir al mercado de tierras el adjetivo de informal e ilegal agrega un elemento al acto en sí de una transacción económica, que es que se viola o contraviene el ordenamiento jurídico*”, reconociendo que el crecimiento de la ciudad se encuentra atravesado por la mediación de las políticas públicas en

---

<sup>63</sup> Para de Soto, la teoría del valor-trabajo de Marx no posee aplicación práctica.

<sup>64</sup> Ver Mosso (2017)

<sup>65</sup> Entre los autores más recientes con injerencia de esta perspectiva en Argentina, pero también con repercusión en Latinoamérica, se recomienda ver Cravino (2003), Abramo (2003), Cuenya (1997), Murillo (2013), entre otros.

su oferta y demanda, con instrumentos como la zonificación, el monto de los subsidios, la liberalización del mercado de tierras y otros mecanismos especulativos (Calderón, 1999) que inciden en este proceso. Retomaremos estos aportes en el transcurso del trabajo.

Por su parte, Portes (1995) considerará que tanto la ciudad ilegal como la informal son figuras o categorías que permiten ver tanto las prácticas como sus consecuencias, y que son producidas, en un sentido general, por negociaciones entre el aparato estatal y la sociedad. Smolka (1991; 2003), por su parte, pondrá en discusión los resultados de los programas de regularización dominial, *“demostrando que tales políticas de carácter curativas (...) -por abordar el problema apenas parcialmente- pueden estar produciendo un efecto inverso (...) sobre el conjunto del mercado”* (Smolka, 2003:119). De esta manera, remitirá a la informalidad también como una posible causa de la pobreza y no como un efecto de la misma.

La propuesta de Clichevsky (1997; 1999) partirá de analizar las causas de la ilegalidad urbana en las ciudades latinoamericanas, poniendo atención a las políticas que se han implementado para la regularización de tierras y el efecto de esas políticas sobre el tema de la informalidad urbana, la pobreza y el mercado de suelo. En este contexto, después de décadas de normas y programas implementados, esta autora revisará los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas, identificando los supuestos que impiden superar la irregularidad/ilegalidad/ilegalidad urbana. Duhau (2003:46), por su parte, referirá a la urbanización popular para designar:

*“Un tipo de hábitat urbano producido de modo progresivo a través de mecanismos de autoconstrucción o más precisamente de autoproducción de vivienda, (...) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en las modalidades de acceso al suelo, la subdivisión y urbanización del mismo y la producción de vivienda”.*

A esto añadirá que la irregularidad corresponde a un hecho jurídico en relación al no cumplimiento de normas que regulan las relaciones de propiedad. Por ende, serán necesarios programas estatales para revertir esta situación. En este sentido, este autor analizará los programas de regularización del suelo como iniciativa de aparatos estatales en tanto su *“propósito es facilitar la conversión de posesionarios en propietarios y no dificultarla”* (Duhau, 2003:71).

Cercana a esta postura, Fernandes (2007:17) considerará que la *“ilegalidad urbana en América Latina se produce, en gran medida, por efecto de propio orden jurídico”*. En este marco, este autor reflexionará que los programas de legalización de la tierra tienen una naturaleza remedial y curativa, dado que estos se plantean como respuesta a realidades construidas a lo largo del tiempo, y ya consolidadas, en donde también se construyeron derechos. En palabras de este autor *“ya no se*

*puede tratar la regularización tan solo como una cuestión técnica (...): hay que reconocer que se están constituyendo en el tiempo derechos subjetivos” (Fernandes, 2007:18):*

*“La regulación urbanística (...) ha tenido un impacto central en la determinación de los valores de la tierra, e inclusive en la dinámica del mercado inmobiliario especulativo. Lejos de ser inofensiva, tal relación resulta fundamental en la determinación del proceso de segregación espacial. Al reservar las áreas mejor localizadas y mejor servidas de infraestructura para los asentamientos y actividades de los sectores más privilegiados, las políticas y legislación urbanística han determinado directa e indirectamente el lugar de los pobres en las ciudades” (...)*

*“Lejos de ser un mero instrumento objetivo y neutro que expresa valores universales, la legislación ha tenido un papel determinante en la determinación de las posibilidades del mercado inmobiliario” (Fernandes, 2003:7)*

En este contexto, Azuela de la Cueva (1998), propondrá el enfoque narrativo como nueva manera de considerar el suelo: esto es, contraponiendo los relatos personales de la propiedad, y enmarcándola como una relación social en comparación con los enfoques jurídicos y económicos. En palabras del autor:

*“Cuando las categorías jurídicas no logran abarcar las representaciones normativas que hace un pueblo de la tierra, la ley pierde su significado. Si el razonamiento jurídico tradicional define la propiedad como un cúmulo de derechos, el enfoque narrativo puede enseñarnos a ver la propiedad como cúmulos de representaciones que permitirían ayudar a la gente a darle significado a su relación con la tierra” (...)*

*“cuando alguien dice ‘esta tierra me pertenece’ (...) está haciendo un reclamo legal (...) Las categorías jurídicas son parte de las historias personales” (Azuela de la Cueva, 1998)*

En relación a estos aportes, desde inicios de la década de 1990 Núñez considerará que la dimensión jurídica de los procesos urbanos ha sido abordada desde las normas y no desde las prácticas sociales. En este contexto, esta autora señalará el esfuerzo realizado por científicos sociales, particularmente en la Argentina: *“en torno a ‘depurar’ y definir las características de villas y asentamientos, englobados como asentamientos precarios e informales” (Núñez, 2016:11)*. Desde esta cosificación, para esta autora no se podría explicar cómo se encuentra organizado el proceso de apropiación de habitar.

Partiendo del interrogante: *“¿cuál es el límite entre la legalidad de la propiedad de la tierra como bien de cambio y el de la legitimidad de su apropiación como bien de uso?”*, Núñez considerará que *“la consecución de la adquisición (material y simbólica) del capital jurídico, condiciona y redefine todas las estrategias de reproducción social, manifestándose relaciones de*

*poder, de dominación-dependencia inter e intra posiciones sociales*”; situación que produce, en consonancia, la contradicción entre el derecho social de apropiación y el derecho real jurídico, atravesado en las políticas públicas (Núñez, 2011). Siguiendo a esta autora, en la Argentina los estudios sobre esta problemática se signaron a la revalorización de la dimensión espacial de los procesos sociales, y en consonancia, del Derecho a la ciudad, intentando recuperar, en ambos casos, a Henri Lefèbvre.

Sin embargo, *“operan sobre ellos, como así también sobre los estudios urbanos, en general, ciertos obstáculos epistemológicos que confluyen, además, en la fragmentación y relativa banalización de la obra de este autor”* (Núñez, 2011:167). Para ambos autores, el derecho a la ciudad no es el simple retorno a la ciudad tradicional: *“Es el derecho a la vida urbana, renovada, donde tiene prioridad el valor de uso. Se trata de un cambio de práctica social que proponga y justifique la apropiación<sup>66</sup> por encima de la dominación”* (Núñez, 2011:169). De esta manera, Núñez considerará que el concepto de apropiación en Lefèbvre también incluye la producción, en tanto se refiere a la transformación de un bien<sup>67</sup>.

*“En otros términos, se ha ido aludiendo, implícita o explícitamente, a un patrón espacial ‘centro-periferia’, signado por un gradiente decreciente en las condiciones sociales, urbanas y de la intervención del Estado en medios de consumo social, proceso que se subsumió y denominó, junto al de la autoproducción de viviendas, urbanización de la pobreza, naturalizando una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos que, como explicitaré en acápite siguientes, viene promoviendo modelos acríticamente replicados de políticas desenraizadas de las prácticas sociales.”* (Núñez, 2011:172)

*“En este contexto, gran parte de la investigación académica centró su atención en estos procesos sociales, tendiendo a hacer observables las particularidades de la dinámica socio-espacial de estas expresiones del movimiento de lo social; es decir, en las formas y organizaciones socioterritoriales de resistencia al orden hegemónico. Sin embargo, se mantuvieron fuera del análisis las prácticas y estrategias en juego en la reconstrucción de la territorialidad social de los sujetos en-cubiertos por categorías cosificadas y que, en el marco de las profundas transformaciones en el actual proceso de urbanización, despliegan formas socioterritoriales de apropiación del habitar ‘no comprendidas en la perspectiva de lo teóricamente concebido, lo subjetivamente percibido y lo socialmente interpretado’, en palabras de De Souza Martins (2008), y que, por ende, también confrontan con el orden social que los oprime y con las categorías que los niegan.”* (Núñez, 2011:174)

---

<sup>66</sup> En palabras de este autor: *“con este término [apropiación] no nos referimos a propiedad; es más, se trata de algo totalmente distinto; se trata del proceso según el cual un individuo o grupo se apropia, transforma en su bien, algo exterior”* (Lefèbvre, 1971A:186).

<sup>67</sup> Ver Núñez, 2011.

En este marco, frente a los conceptos dicotómicos vistos desde el inicio de esta tesis y enmarcados en la TM, esta autora considerará en su lugar que:

- 1) frente a las mencionadas posturas sobre la “ciudad dual” –*legal-ilegal; formal-informal; marginal-integrada, etc.*-, la existencia de una ciudad en la que coexisten la riqueza y la pobreza, producidas socialmente pero apropiadas individualmente (Núñez, 2011);
- 2) la *apropiación* como un proceso social de uso, ocupación y transformación de un valor de uso, proponiendo una mirada más problematizadora que la de “*acceso al suelo urbano*”, en cuanto:

*“La propiedad privada del suelo, como Institución, presupone una base legal para el intercambio; (...) En la transacción prima el valor de cambio de esta mercancía pero la propiedad, además, supone una ruptura entre la producción y el consumo, es decir, entre el momento en que se produce tierra urbana (se lotea) y en el que se consume como soporte.” (Núñez, 2002)*

3) el *habitar*, en contraposición a la noción de “*hábitat*”, como una experiencia constitutiva por “*distintas formas y modalidades, cuyas necesidades radicales de sobrevivencia encuentran, transitoriamente, la negación de la esencia de la mercancía*”:

*“Resulta importante reiterar que, desde la perspectiva que adopto, quien habla de apropiación, debe imbricar el habitar, en el sentido que le da Lefèbvre (1971:210), ya que ‘Habitar (...) es apropiarse de algo (...) Habitar es apropiarse un espacio’ (...), en contraposición al concepto de hábitat, instaurado como suma de presiones por la racionalidad estatal, (Lefèbvre, 1971A; 1972). Y ‘El espacio (...) del habitar: gestos y recorridos, cuerpo y memoria, símbolos y sentidos, (...) contradicciones y conflictos entre deseos y necesidades, etc. (...) tiempo cercado en un espacio’ (Lefèbvre, 1972:187)” (Núñez, 2011:176)*

4) una *legalidad legítima*, frente a una ilegalidad jurídica, la cual presupone una base que privilegia el uso del suelo como valor social y no el de la propiedad. Como vimos recientemente, esta cuestión:

*“Presupone una base legítima para el uso de valores de uso sociales (...) Así, veremos cómo esta, en principio, ilegalidad legítima puede constituirse en fuente de nueva producción jurídica; es decir, la apropiación nos plantea la posibilidad de la existencia de múltiples legalidades y no un paralelismo jurídico entre el derecho de los dominados y el derecho de los dominantes. Dicho en pocas palabras, la apropiación propugna un viraje analítico de las normas a las prácticas sociales.” (Núñez, 2002)*

Realizado este repaso por los principales referentes teóricos sobre la cuestión habitacional, y considerando a las ricas perspectivas formuladas en el ámbito latinoamericano que reivindican el

derecho social de la población por sobre el derecho jurídico, observamos sin embargo un cúmulo destacable de políticas instrumentalizadas en el ámbito local sustentan sus argumentaciones en discursos que cosifican a la población, ¿a qué se debe esta influencia?

## II. La seguridad de la tenencia

Si bien desde finales de la década de 1970 y principios de 1980 las discusiones en relación a la tenencia del suelo ya eran objeto de los OI, será a partir de la década de 1990 y a través del auge de los postulados teóricos neoliberales vistos recientemente cuando esta cuestión tomará una mayor relevancia a nivel internacional. Sin embargo, en los periodos precedentes el tema de la tenencia era tratado, aunque en una escala mejor, dado que la atención se encontraba centrada más que en el suelo, en la vivienda como solución al problema socio-habitacional.

En el contexto argentino, el *derecho a una vivienda digna y adecuada* ya se encontraba recogido en numerosos instrumentos de Derecho internacional de los derechos humanos. Ya la Constitución argentina de 1853, en su Art. 14°, establecía que “*El Estado (...) otorgará (...) el acceso a una vivienda digna.*” No obstante, desde la reforma constitucional del año 1994, se receptorá con jerarquía constitucional a todos los documentos internacionales que componen la Carta Internacional de Derechos Humanos del año 1948 (Núñez, 2013) promulgada por la ONU.

En este contexto, el reconocimiento a la vivienda adecuada a nivel internacional tendrá como antecedente al conjunto de instrumentos promulgados en la Carta sobre los derechos humanos, acompañados de una serie de documentos realizados desde este periodo. Entre ellos destacamos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –en adelante PIDCP- de 1966, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -en adelante PIDESC-, aprobado en el mismo año.

Sucintamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Art. N° 25 señalará que: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”<sup>68</sup>. En consonancia, el primer párrafo del Art. 11° el pacto PIDESC establecerá que los Estados: “*reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*” (Comité DESC, 1991). A su vez, el Art. N° 11 de este pacto estipulará: “*El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su*

---

<sup>68</sup> Se recomienda ver el Informe de la ONU para el caso Argentino “*Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*” (2011).

*familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.*

Años después, en 1985, será constituido el Comité de Derechos Sociales de Naciones Unidas –en adelante DESC-, integrado por 18 expertos de varios países cuya función principal será la de revisar los informes sobre el cumplimiento del Pacto PIDESC. En ese marco, la Comisión de Asentamientos Humanos definirá en este documento como *vivienda adecuada* a: “*un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”. En este contexto, el comité DESC fijó siete variables de adecuación que deberían respetarse en todos los contextos<sup>69</sup>: i) Seguridad jurídica en la tenencia; ii) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; iii) Gastos soportables; iv) Habitabilidad; v) Accesibilidad; vi) Ubicación, y vii) adecuación cultural (Núñez, 2013).

Si bien hasta este momento los principales instrumentos de política urbana rondaban en torno a la noción de vivienda adecuada y en las modalidades de autoconstrucción y ayuda mutua, ya para la década de 1990 y tal como mencionamos recientemente, esta cuestión será reorientada hacia la tenencia del suelo. Esto será posibilitado gracias a dos Campañas Globales realizadas en forma simultánea por la ONU en el año 1999: las campañas por la “*Buena Gobernabilidad Urbana*” y por la “*Seguridad de la Tenencia*”. Entre sus antecedentes previos, mencionamos el encuentro promovido por la agencia Hábitat de la ONU en Belo Horizonte, Brasil, en el año 1995; y la “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*” -HABITAT II-<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> En este marco, ahora los países deberían de medirse y comparar las condiciones de vida de la población a partir de una serie de indicadores urbanos. Siguiendo a lo expresado por la Agenda Hábitat (Ítem 240): “*todos los participantes de la Agenda Hábitat, incluidos las autoridades locales, el sector privado y las comunidades deberían monitorear y avalar con regularidad su propio desempeño en lo que concierne a la implementación de la Agenda Hábitat mediante indicadores comparables de asentamientos humanos y viviendas y de mejores prácticas documentadas*”. Y continúa: “*Esta información (indicadores y mejores prácticas, que deben estar disponibles y accesibles a todos), será encaminada a las Organización de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta la necesidad de informar los procedimientos para relevar la diversidad de las características y prioridades regionales, nacionales, subnacionales y en especial, locales*” (Agenda Hábitat, Ítem 241). Comienzan a instrumentalizarse a nivel mundial los indicadores urbanos como uno de los instrumentos de medición más recurrentes en las políticas urbanas.

<sup>70</sup> Este encuentro tiene como antecedente primero a la “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*”, celebrada en Vancouver (Canadá) en el año 1976. Sin embargo, a través de números encuentros y desde diferentes problemáticas incorporadas años después, las Naciones Unidas apuntaron hacia la elaboración de *programas de desarrollo sostenible*. Entre ellos mencionamos “*La Estrategia Mundial de la Vivienda*” hasta el Año 2000, elaborado ya en el año 1988, y la “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*” (Cumbre para la Tierra), celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, en donde fue elaborado el “Programa 21”. A su vez se mencionan la “*Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*” (Beijing, 1995), la “*Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*” (Copenhague, 1995), la “*Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*” (El Cairo, 1994), la

celebrada en Estambul en el año 1996, cuyo objetivo será la creación de un “*Programa de Hábitat*” destinado a instrumentalizar en los países nucleados en la ONU.

Si bien este programa será elaborado en la década de 1990, el mismo estará concebido a partir de mecanismos y estrategias similares a los instrumentalizados en la APP, tal como vimos recientemente en esta tesis: el mismo estará apoyado conceptualmente en la “*Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*” celebrada en el mismo acto, considerando dos objetivos “universales” ya sustentados previamente en la “*Carta de las Naciones Unidas*”<sup>71</sup>. Estos serán: 1) “*garantizar una vivienda adecuada para todos*”; y 2) “*lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos*” (ONU, 1996:1). Ambas medidas, a su vez, tendrán como fin la promoción de la cooperación entre instituciones locales, nacionales e internacionales. Sucintamente, en el Art. N° 40 b de este documento promoverá:

*“Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas.”*  
(ONU, 1996:20)

Concomitantemente, se intuirá el establecimiento de sistemas para la transferencia de los derechos sobre la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia (inciso “d”); así como el fomento de acceso a servicios de financiación de la vivienda *abiertos, eficientes, eficaces y apropiados* para todos (inciso “e”). Si bien en la APP la *promoción popular* constituyó el eje central de ese periodo, en esta instancia la atención estará puesta en la tenencia segura pero también a partir de incentivar la “*habilitación y participación de todos los agentes principales de los sectores público, privado y comunitario*” (ONU, 1996:26); y se apoyará fundamentalmente en la concreción de marcos jurídicos e institucionales que respaldarán estas acciones, siguiendo la injerencia de de Soto. No obstante, este cambio estará acompañado de la promoción de un nuevo concepto ya visto anteriormente: el de *agencia*<sup>72</sup>.

---

“*Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo*” (Barbados, 1994), la “*Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales*” (Yokohama, 1994) y la “*Conferencia Mundial de Derechos Humanos*” (Viena, 1993), así como la “*Cumbre Mundial en favor de la Infancia*” (Nueva York, 1990) y la “*Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*” (Jomtien (Tailandia), 1990).

<sup>71</sup> Tal como vimos en el apartado introductorio de esta tesis, esta Carta de las Naciones Unidas fue convenida en el 1945 y sus principios fueron tomados para la formulación de la APP.

<sup>72</sup> Este concepto se vincula al de empoderamiento, y tiene su auge desde la década de 1990. Un agente es “*alguien que actúa y produce cambios (...) en la agencia los sujetos son ‘agentes’ y no ‘pacientes’ de los*

Considerando a la vivienda adecuada, entre otros aspectos, como un *lugar privado*<sup>73</sup>, la ONU establecerá que:

*“El acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia son condiciones estratégicas para el suministro de vivienda adecuada a todas las personas y para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en las zonas urbanas y rurales. Son también una de las claves para interrumpir el círculo vicioso de la pobreza.”* (ONU, 1996:41)

De este modo, se incitará a los gobiernos a eliminar los obstáculos que puedan oponerse al acceso equitativo al suelo, a fin de garantizar una oferta adecuada de terrenos *útiles*. Asimismo, se promoverá la:

*“Creación de un inventario completo de los terrenos de propiedad pública y, según proceda, elaborar programas para convertirlos en terrenos disponibles para la construcción de viviendas y de asentamientos humanos, incluso, si procede, por organizaciones no gubernamentales y comunitarias.”* (ONU, 1996:42)

De esta manera, se estimulará a los gobiernos locales a: i) revisar los marcos jurídicos y normativos, ajustándolos a los principios y compromisos del Plan de Acción Mundial; ii) elaborar programas de regularización de la tenencia y formular y aplicar esos programas y proyectos en consulta con la población afectada y con los grupos organizados (ONU, 1996:44).

Establecida la Agenda Hábitat en Estambul como un <Plan de Acción Mundial>, estos objetivos serán reforzados años después, en la “*Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda*” organizada por CNUAH (Hábitat) en el año 2000. Para la ONU, esta campaña “*forma parte del compromiso de Hábitat de contribuir a la aparición de nuevo paradigma urbano*” (UN-HÁBITAT, 2004:4). Tal como se titula, en la misma se establecerá la seguridad en la tenencia, como:

---

*procesos de desarrollo; el individuo es considerado, no como un ente pasivo que recibe ayuda, sino como un motor de generación y cambio de desarrollo y justicia social”* (Sen, 2011:2).

<sup>73</sup> Para el año 1996 la ONU definió que una vivienda adecuada “*significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.*” (ONU, 1996:33). Asimismo, esta caracterización sobre la vivienda nos remite a los postulados de John Turner vistos recientemente.

*“Un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo. La seguridad se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales.” (...)*

*“Puede decirse que una persona o familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos contra el desalojo involuntario de su tierra o de su residencia, salvo en circunstancias excepcionales.” (...)*

*“Al emprender esta Campaña, Hábitat se centrará principalmente en la fortaleza de la seguridad, más que en la naturaleza y forma precisa en que se aplica la tenencia. Muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (“propiedad privada”), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad.” (UN-HÁBITAT, 2004:7)*

En este marco, ahora los países deberían de medirse y comparar las condiciones de empobrecimiento de la población también a partir de indicadores, pero ya no centrados estrictamente en la vivienda, sino en el entorno urbano<sup>74</sup>. Así, uno de los instrumentos que se desagregarán es el documento *“Indicadores Urbanos según la Agenda Hábitat”*<sup>75</sup>, emergido en el mismo año. Este constituirá un compendio con 20 indicadores claves<sup>76</sup> tendientes a alcanzar los *“Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, los cuales rondarán, a su vez, en torno a la meta N° 11: *“Mejorar sustancialmente, para el año 2020 las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en Asentamientos Precarios”*.

En efecto, a los mencionados indicadores del Comité DESC fueron incorporados una serie de indicadores extensivos que si bien se ampliaron en términos cuantitativos, cualitativamente se

---

<sup>74</sup> Siguiendo a lo expresado por la Agenda Hábitat: *“todos los participantes de la Agenda Hábitat, incluidos las autoridades locales, el sector privado y las comunidades deberían monitorear y avalar con regularidad su propio desempeño en lo que concierne a la implementación de la Agenda Hábitat mediante indicadores comparables de asentamientos humanos y viviendas y de mejores prácticas documentadas”* (Agenda Hábitat, ítem 240). *“Esta información (indicadores y mejores prácticas, que deben estar disponibles y accesibles a todos), será encaminada a las Organización de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta la necesidad de informar los procedimientos para relevar la diversidad de las características y prioridades regionales, nacionales, subnacionales y en especial, locales”* Agenda Hábitat, ítem 241. Comienzan así a instrumentalizarse a nivel mundial los indicadores urbanos como uno de los instrumentos de medición más recurrentes en las políticas urbanas.

<sup>75</sup> Tal como vimos anteriormente, la ONU ha sido la institución pionera en tema de indicadores urbanos. Además de los antecedentes ya mencionados destacamos el *“Programa de Indicadores de Vivienda”* del año 1991; así como el *“Programa de Indicadores Urbanos”* del año 1993 con un enfoque más amplio en temas urbanos. Mediante este programa se han producido dos importantes bases de datos *“Base de Datos Urbanos Global I y II”*, que fueron presentados durante las conferencias Hábitat II (1996) y Estambul +5 (2001).

<sup>76</sup> Los indicadores clave o principales son aquellos *“importantes para la formulación de políticas urbanas públicas y también fáciles de recolectar. Son números, porcentajes e índices”* (ONU-HÁBITAT, 2004:1), mientras que los extensivos complementan a estos.

sustentaron en los mismos discursos visto en el pacto: i) Promover el Derecho a Vivienda Adecuada; ii) Posibilitar la seguridad de la Tenencia; iii) Promover igualdad de acceso a créditos; iv) Proporcionar igualdad de acceso a la tierra; v) Promover el acceso a los servicios básicos; vi) Promover la igualdad de oportunidades para una vida sana y segura; vii) Promover la integración social y apoyar a los grupos desfavorecidos; viii) Promover la igualdad de género en el desarrollo de asentamientos humanos; ix) Promover una estructura geográficamente equilibrada de los asentamientos humanos; x) Administrar el suministro y demanda de agua de forma eficaz; xi) Reducir la contaminación en zonas urbanas; xii) Prevenir los desastres y reconstruir los asentamientos; xiii) Promover sistemas de transporte eficaces y ambientalmente racionales; xiv) Fortalecer las microempresas y pequeñas empresas, particularmente las establecidas por mujeres; xv) Fomentar las asociaciones de los sectores público y privado y estimular las oportunidades de empleo productivo; xvi) Promover la descentralización y fortalecer las autoridades locales; xvii) Fomentar y apoyar la participación y el compromiso cívico; y xviii) Garantizar la administración transparente, responsable y eficaz de pueblos, ciudades y zonas metropolitanas.

Empero, ¿Qué incorporaciones añadieron estos indicadores? Nuevamente, observamos las mismas interpelaciones ideológicas promulgadas desde décadas atrás: si bien reforzaron los objetivos vinculados a la tenencia del suelo, serán retomados a su vez los promulgados de la APP sobre la participación popular de la población y el fomento de instituciones de diversa índole.

Otro de los promulgados reforzados a partir de la Campaña Global fue la reconceptualización de la noción de *Derecho a la ciudad*. Si bien este término provino de los aportes de Henri Lefebvre (1968)<sup>77</sup>, la ONU<sup>78</sup> lo acuñará dándole otro sentido ideológico y convirtiéndolo en un nuevo paradigma de planificación a principios del nuevo milenio (Murillo y otros, 2011). No obstante, será en la cumbre organizada por UN Hábitat en Río de Janeiro en el año 2010, cuando el Derecho a la Ciudad será tratado como tema central, buscando consensuar una agenda común de reflexión y acción a nivel mundial (Murillo y otros, 2013). Esto será reforzado en una nueva “*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*” (ONU, 2004) articulada a través de otra institución<sup>79</sup>, la Coalición Internacional para el Hábitat– en adelante HIC-. En esta carta (Art. I Derecho a la ciudad):

---

<sup>77</sup> Se recomienda ver Núñez (2009) “*De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre*”, y Núñez (2014) “*Del Derecho a la Ciudad, al Derecho al Espacio Diferencial*”.

<sup>78</sup> Esta noción también ha sido apropiada por otros autores como Harvey, Borja y Velásquez, entre otros.

<sup>79</sup> Sin embargo, este proceso inicia en el “*Seminario Mundial por el Derecho a la Ciudad - Contra la Desigualdad y la Discriminación*”, realizado durante el Foro Social Mundial del año 2002; y tiene como antecedentes los documentos antes mencionados.

*“El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”*

En su Art. 2, a su vez, fueron establecidas las directrices sobre la función social de la ciudad y de la propiedad urbana<sup>80</sup>. Conceptualmente, se tratará de los promulgados vistos hasta el momento: el incentivo a los gobiernos hacia políticas, regulaciones y programas sobre la propiedad del suelo para la población empobrecida, con participación de instituciones privadas y de la sociedad civil. Hasta aquí podemos decir, en este sentido, que si bien décadas antes existía un consenso a nivel internacional sobre el derecho a la vivienda adecuada, como vimos en el pacto DESC, entrada la década del 2000 esta cuestión fue reformulada conceptualmente hacia cuestiones más amplias que englobarán el entorno urbano.

En este marco, si bien Hábitat I basó su discurso en torno al “derecho a la vivienda adecuada”, y Hábitat II lo hizo en relación a la “tenencia segura”, la última “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible -Hábitat III*”, celebrada en Quito en el año 2016, se direccionará hacia la construcción de una “*Nueva Agenda Urbana*”. Sucintamente, esta agenda establecerá un nuevo estándar mundial para el desarrollo urbano sostenible en los países miembros de la ONU. No obstante, a pesar de que la nueva agenda urbana planteará un “*cambio de paradigma urbano*” (Hábitat III, 2016:5) en tres sentidos (Art. 15), ideológicamente, estos apuntarán a la misma concepción de políticas promulgando que se: **a)** reorientará el modo de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos en post de un desarrollo urbano y territorial sostenible; **b)** reconocerá la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, y de la sociedad civil; y **c)** adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las

---

<sup>80</sup> Si sobre este punto se promovió la formulación e instrumentalización de políticas urbanas que incentivarán el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, así como normativas de distribución de cargas y beneficios que regulasen el uso de suelo, estos aspectos quedaron explícitos nuevamente solo a nivel discursivo.

personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles<sup>81</sup>.

En lo que respecta a la tenencia segura en el marco del desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, en su Art. 14 b, el documento promoverá “*impedir la especulación de los terrenos; promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas, cuando proceda*”. Más adelante, en el Art. 25, inciso 35, se promoverá el:

*“Aumento de la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a desarrollar soluciones ajustadas a distintos fines que tengan en cuenta la edad y el género y adecuadas al medio ambiente en el conjunto de los derechos sobre la tierra y la propiedad, prestando especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de la mujer como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces.”* (Hábitat III, 2016)

En este contexto, la constitución de esta nueva agenda apuntó a que:

*“No alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino que se impone también crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios, de modo que los más pobres puedan gozar igualmente de las múltiples posibilidades de progreso y desarrollo que ofrecen las ciudades.”* (Murillo, 2016:139)

Sin embargo, y comparando esta nueva agenda urbana con los documentos anteriores emitidos desde este organismo, conceptualmente no se observan cambios significativos ya que los lineamientos son prácticamente los mismos a los establecidos dos décadas atrás. No obstante, reconocemos algunas modificaciones en relación a los medios de implementación que se definen (Art. 137) en torno a ello, fundamentalmente en el incentivo de instrumentos de financiación legales basados en el suelo, como ser las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, así como la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra<sup>82</sup>. En palabras de la ONU:

---

<sup>81</sup> Los reciente lineamientos apuntarán a: i) Proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos; ii) Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación; iii) Promover medidas en apoyo de ciudades más limpias; iv) fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres; v) Tomar medidas para hacer frente al cambio climático mediante la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero; vi) Respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria; vii) Mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas; y viii) Promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos. Para una mayor profundización sobre estos lineamientos se recomienda ver el documento oficial de Hábitat III, op. Cit, pág. 7-13.

<sup>82</sup> Sobre los instrumentos de gestión del suelo recomendamos ver Catenazzi, y Reese (2010), “*Planificación e*

*“Mejores prácticas para captar y compartir el aumento del valor de la tierra y los bienes resultante de los procesos de desarrollo urbano, los proyectos de infraestructura y las inversiones públicas. (...) Reforzaremos el vínculo entre los sistemas fiscales y la planificación urbana, así como los instrumentos de gestión urbana, incluida la regulación del mercado de tierras. Trabajaremos para garantizar que los esfuerzos para generar finanzas basadas en la tierra no resultan en un uso y consumo insostenibles de la tierra.” (Hábitat III, 2016:21)*

En este marco, coincidimos con Musset (2017) quien destacó que “*no hay nada nuevo en la Nueva Agenda Urbana*”. Desde este lugar, este autor cuestionará el uso de las nociones en el documento expresando que se encuentran “*desgastadas*”, “*son “palabras mágicas” (derecho a la ciudad, ciudades justas, inclusión) que disfrazan el papel del mercado. Explicó que la ciudad es expresión física de una ideología y que si queremos transformar la ciudad debemos cambiar a la sociedad*”.

Realizado este repaso sobre el marco histórico circundante a los conceptos de vivienda adecuada y tenencia segura en el marco de los OI, y antes de entrar en el análisis de cómo estos promulgados son operacionalizados en algunos programas en particular, consideramos en líneas generales:

- i) La búsqueda de un marco teórico de referencia unificado a nivel conceptual por parte de los OI, principalmente por la ONU, con intenciones de instrumentalizarlo en los países latinoamericanos mediante diversos mecanismos, como ser las conferencias, los indicadores urbanos, las agendas urbanas, entre otros. Todos estos, instrumentos de difusión, cooptación y homogenización;
- ii) La reformulación conceptual de los promulgados teóricos establecidos décadas antes en la APP solo a nivel superficial, dado que sus significantes teóricos se orientan hacia los mismos fines;
- iii) El direccionamiento de los programas habitacionales destinados a la población empobrecida,
  - estando centrado entre las décadas de 1970/1980 en torno a la noción de vivienda adecuada, particularmente a partir del financiamiento de programas de nuevas viviendas mediante sistemas de autoconstrucción, ayuda mutua y promoción popular;

---

*instrumentos de gestión del territorio*”, Morales Schechinger (2005), “*Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*” y Morales Schechinger y Smolka (2006), “*Apuntes sobre el mercado del suelo urbano y el impuesto a la propiedad*”, entre otros.

- siendo centrada la atención entre las décadas de 1990/2000 en la tenencia del lote, a partir de programas que prioricen la regularización jurídica de la propiedad del suelo;

-y vislumbrando desde las últimas dos décadas, cierta tendencia hacia la inclusividad y sostenibilidad urbana, instrumentalizando mayoritariamente programas urbanos integrales que abarquen el mejoramiento del entorno barrial precarizado, la construcción de nuevas viviendas y la regularización de los lotes.

- iv) La tendencia progresiva hacia mecanismos que estimulan la participación de organizaciones comunitarias como nexo entre los aparatos estatales y la población; incorporando en las últimas décadas la promoción de instituciones privadas con mayor injerencia en la participación.
- v) La instrumentalización de los mismos mecanismos de control por parte de los OI hacia los gobiernos locales, en base al direccionamiento de políticas, subsidios, préstamos y demás modalidades.

En este contexto, ¿Cómo interpelan estos postulados teóricos en las políticas y los programas que contemplan operaciones de regularización dominial?

### **III. Los programas de regularización**

Los postulados neoliberales de propiedad formal tienen su arribo en Latinoamérica a mediados de la década de 1990, concretamente en Perú bajo los planteos ideológicos de de Soto en uno de los antecedentes más importantes para la región: el “Programa de Formalización de la Propiedad” implementado bajo la presidencia de Alberto Fujimori y financiado con créditos del Banco Mundial<sup>83</sup>; donde a través de la creación de “Comisión de Formalización de la Propiedad Informal” –en adelante COFOPRI-, se otorgaron un millón de titulaciones entre los años 1996 y 2000:

*“Desde 1990, bajo la presidencia de Fujimori, se venían implementando las políticas neoliberales (neoconservadoras) y de ajuste económico sugeridas por la cooperación multilateral y el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales llevaron al abandono de las políticas de vivienda construida y de los programas públicos de acceso ordenado al suelo. La idea que sustentó esta opción era que las fuerzas del mercado resolverían el problema habitacional, e implicó una reforma del Estado que eliminó la banca de fomento en vivienda y desapareció el Ministerio de Vivienda y Construcción.”*  
(Calderón Cockburn, 2009:3)

---

<sup>83</sup> Para su concreción, el BM otorgó un préstamo por US 38 millones.

Tres cuestiones hacen a la selección del caso peruano<sup>84</sup>. La primera, es la particularidad que presentan estas políticas de regularización del suelo en Perú consideradas como un caso atípico debido a que, como cuestión central, la previa ocupación de tierras fiscales por parte de la población constituyó esencialmente una política de carácter público<sup>85</sup>. La segunda, es la vinculación de este programa en relación a los postulados neoliberales de de Soto. Enmarcado a este como un *hombre clave* (Murillo, 2015) de la producción y difusión de la matriz del neoliberalismo dentro de uno de institutos en esta línea con mayor influencia en Latinoamérica: el Instituto de Libertad y Democracia –ILD-; desprendiendo a su vez a esta institución de los ideales de la Sociedad Mont Pelèrin<sup>86</sup>. La tercera, es la incidencia que este caso tuvo en Latinoamérica como antecedente inicial, replicado posteriormente en otros países según las propias particularidades de cada contexto<sup>87</sup>.

En este marco, tras la Ley de Propiedad Industrial N° 26557 (1996:1) de transferencia de competencias y procedimientos municipales al Poder Ejecutivo,

*“Se establecía la facultad de legislar (...) el saneamiento físico-legal de asentamientos humanos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada mediante la reforma de las competencias, de las entidades públicas y de los procedimientos relacionados con la formalización de la propiedad en todas sus etapas, así como la creación de un organismo especializado encargado de diseñar y ejecutar un programa nacional de formalización que incluya el reconocimiento, la adjudicación, el saneamiento físico-legal, la titulación, la habilitación urbana y el registro de la propiedad predial de la población de menores recursos, así como sobre normas relacionadas a impuestos, contribuciones, aportaciones y demás tributos”.*

Mediante el Decreto de Ley N° 803 del año 1999, compuesto de cuatros secciones<sup>88</sup>, se pretendía establecer una linealidad entre el otorgamiento de los títulos de propiedad, el acceso a

---

<sup>84</sup> Esta sección se realizará siguiendo los aportes realizados por Núñez y Bedoya: “*Procesos de regularización en Perú, 1971-2008. El caso de Villa El Salvador*”, trabajo presentado en 2011 en la Especialización en Políticas y Mercados de suelo en América latina. Universidad nacional de Colombia (inédito), y de la bibliografía que acompaña dicho marco. Parte de la elaboración de esta sección, a su vez, ha sido publicada previamente en Mosso, 2017.

<sup>85</sup> La misma tiene como antecesora la Ley N° 13517 “*Remodelación, saneamiento y legalización de las barriadas en las áreas urbanas y suburbanas*” promulgada en el año 1961, la cual incentivaba, a pesar de las restricciones que establecía, las nuevas invasiones de tierra generando expectativas de que a la larga se expidiera una norma similar que permitiera regularizar dicha situación (Núñez y Bedoya, 2011). En este sentido, la ley que le sucede dispone los mecanismos necesarios para regularizar el suelo en tierras fiscales, ocupadas desde esas décadas.

<sup>86</sup> Estos aportes se inician a partir de la lectura del libro “*Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y sus configuraciones en la Argentina y América Latina*” (2015); y específicamente a partir del artículo de de Büren “*La sociedad Mont Pelèrin, un espacio de articulación*”; así como el texto de Susana Murillo “*Biopolíticas y procesos de subjetivación. Neoliberalismo y neurociencias*”.

<sup>87</sup> Entre los países que toman como antecedente las propuestas de de Soto en torno a la regularización masiva del suelo se encuentran Perú, México, El Salvador, Egipto, Romenia, etc; “*sobre todo por exigencia del Banco Mundial*” (Fernández, 2003:152).

<sup>88</sup> Ver Mosso, 2017.

créditos hipotecarios para las viviendas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población implicada que se encontraba habitando en terrenos no regularizados. Remitiendo textualmente al decreto, el mismo:

*“Crea un nuevo mecanismo institucional que permitirá que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica” (Ley N° 803, 1996:2)*

A modo operativo, mencionaremos algunas de las contradicciones presentes en la regularización. Siguiendo a Bedoya y Núñez, (2011), se señalan, por ejemplo, la discrepancia entre las titulaciones en áreas no aptas para habitar y/o imposibles de urbanizar como ser quebradas y laderas, debido a la inestabilidad y pendiente del suelo, así como la limitada accesibilidad al sector. Entre otras, el trazado irregular del conjunto, resultante de la carencia del rediseño del entorno urbano al momento de concretar la regularización y la desconexión que dicho emplazamiento implica en términos urbanos; la inclinación por legalizar terrenos masivamente a bajos costos y no la de desarrollar proyectos integrales de mejoramiento urbano; la discrepancia entre las titulaciones y la consolidación barrial, considerando la ausencia de los servicios de infraestructura y equipamientos elementales; la incongruencia dentro de un mismo barrio de regularizar ciertos lotes y otros no, entre otros aspectos.

No obstante, a pesar de la entrega masiva de títulos de propiedad, el programa no alcanzó el fin esperado en cuanto al incremento de créditos hipotecarios para viviendas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, en relación al total de familias que recibieron la propiedad otorgada por COFOPRI en Lima, Calderón Cockburn (2003) concluye que las mismas prácticamente no han obtenido prestamos en la banca privada, tal como estipulaban los postulados de de Soto. Según estudios de este autor, a finales del año 1999, de 129 mil viviendas escrituradas solo el 18% accedió a créditos hipotecarios para realizar alguna modificación en la misma y solo el 9% de estas familias solicitó otro préstamo para realizar gastos para el hogar (Calderón Cockburn, 2003).

En relación al interior del país, de un total de 48 mil viviendas escrituradas solo el 23% obtuvo créditos hipotecarios para la transformación de la vivienda, y un 13% para gastos en el hogar. Por su parte, en Lima, del total de 462.487 viviendas no escrituradas, solo un 14% de las familias realizaron ampliaciones de sus viviendas, lo que no muestra gran variación en comparación con el porcentaje de viviendas escrituradas tras el programa de formalización. Esto nos permite considerar la obtención de las escrituras como un instrumento más bien posibilitante pero no

excluyente en este proceso. No obstante, en cuanto a la percepción y sentimiento de “seguridad” de los habitantes, como afirman Núñez y Bedoya (2011) en base a Calderón (2009),

*“En el año 2000, un 94% de los tenedores de título COFOPRI se sentían ‘muy seguros’ o ‘seguros’ de su título, y en el 2004 hubo un ligero descenso hacia el 92,6%. La misma percepción se había incrementado en el título municipal, pasando del 87% al 89%, y un efecto mayor se había producido en el caso de los títulos de compra venta que pasaron del 78% al 85,8%. A pesar de que en el 2000 sólo el 20,8% de los propietarios encuestados poseían un título registrado, la percepción de seguridad superaba el 80% de las respuestas”. Esto se debe, siguiendo a estos autores, “a que la seguridad de la tenencia se construye en la interrelación Estado-pobladores y que la población no esperó –ni podía haber esperado– la entrega de un título de propiedad para edificar sus viviendas.” (Núñez y Bedoya, 2011: 6)*

A pesar de estos resultados, la modalidad de regularización dominial ha sido reconocida a nivel internacional y adoptada por varios países. Inclusive, COFOPRI fue “seleccionada por el Banco Mundial como modelo para acelerar la reducción de la pobreza a gran escala” (COFOPRI, 2004)<sup>89</sup>. Sin embargo, entre las numerosas críticas recibidas por otros autores, se ha cuestionado la metodología implementada por de Soto para el cálculo del capital muerto (Fernandes, 2002); así como su excesiva significación de la dinámica de los mercados de suelo urbanos formales y informales (Bourbeah, 2001), o bien la construcción social sobre el derecho de propiedad realizado (Payne, 2001). Del mismo modo, se ha criticado el poco cuestionamiento hacia la sostenibilidad urbana y socioeconómica de los asentamientos ya legalizados en algunos países, como México, Perú y el Salvador (Duhau: 2001; Kagawa: 2001; Zeledón: 2001)<sup>90</sup>.

Desde el punto de vista de Fernandes (2002), se observan tres cuestionamientos centrales: i) de Soto no ha cuestionado la naturaleza del sistema normativo, el cual constituye el primer generador de la *ilegalidad* urbana; ii) sin la formalidad del título de propiedad, los habitantes de los asentamientos ya poseen una percepción eficaz de la tenencia, el acceso al crédito y de acceso a servicios públicos, sin la necesidad de invertir en mejoras en sus viviendas a partir de los títulos legales de propiedad (Fernandes: 2002, Payne y otros, 2002); y por último, iii) a pesar de que el reconocimiento del título individual de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de la tenencia legal de suelo, el mismo no garantiza la integración socio-espacial. En consonancia,

---

<sup>89</sup> Citado de Calderón Cockburn.

<sup>90</sup> Se recomienda ver los trabajos de Payne (2001), “*The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. Habitat Debate*”; Payne y otros (2002), “*Land, rights and innovations: Secure land for the urban poor*”; Bourbeau (2001), “*Property wrongs: How weak ideas gain strong appeal in the world of development Economics*”; Gilbert (2001), “*On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make?*”; Kagawa (2001), “*Policy effects and tenure security perceptions of Peruvian urban land tenure regularization policy in the 1990s*” y Zeledón (2001), “*Tierra urbana y procesos de regularización en El Salvador. Problemas de hecho y de derecho*”; entre otros.

los programas de regularización dominial han tenido un impacto poco significativo sobre el mejoramiento de las condiciones de empobrecimiento social, es parte porque los mecanismos tradicionales de financiamiento y de la banca privada no los han acogido.

Desde este antecedente, en la actualidad es posible distinguir distintas vertientes dentro de los programas de regularización dominial<sup>91</sup>. Siguiendo a Clichevsky (2006), los programas que explicitan sus supuestos con mayor claridad son los de legalización dominial, influidos por los postulados de de Soto o bien impulsados por las indicaciones de UN-HABITAT sobre la seguridad de la tenencia ya vistos. No obstante, y de acuerdo a esta autora, podemos apreciar tres *modelos*:

i) los programas de **regularización dominial del suelo**: estos solo regularizan dominialmente la propiedad. En algunos casos lo hacen exclusivamente sobre tierra fiscal, y en otros incorporan a su vez la regularización sobre propiedad privada. En estos últimos, a modo general, los estados deben en principio expropiar el suelo para luego poder realizar el traspaso. Los programas que han tenido mayor alcance son los instrumentalizados en Perú, tal como mencionamos en el acápite anterior, y los de México y Venezuela. En el caso que nos ocupa, vale anticipar que en la ciudad de Santa Fe el Programa de Regularización Dominial del suelo tuvo en su inicio estas características. Es decir, solo se encargó de la titularización del suelo y su entrega a las familias.

ii) los programas de **mejoramiento urbano integral**: estos incorporan a la regularización dominial diferentes componentes: obras infraestructurales que incluyen la dotación de servicios de agua, cloaca, electricidad, pavimentación, entre otras; equipamientos educativos, de salud y recreativos, y en algunos casos abarcan la construcción de núcleo húmedo dentro del lote y en otros la construcción completa de la vivienda. Asimismo, implican el acompañamiento social de los proyectos y la generación de empleo. Entre estos se mencionan, a modo de ejemplo, el programa de Tucunduba, en Belén-Brasil; Favela-Bairro en Río de Janeiro-Brasil; PRIMED en Medellín-Colombia, PROMEBA y Rosario Habitar en Argentina; el Programa HÁBITAT en México y el PROPAÍS II en Paraguay. En consonancia, aquí situamos los Programas Urbanos Integrales instrumentalizados en Santa Fe, como veremos más adelante.

iii) los programas integrales de **mejoramiento urbano ambiental y regularización dominial**: estos incorporan modificaciones regulatorias a los planes de desarrollo urbano, incorporando la regularización integral en la planificación urbana hacia una política ambiental. Entre estos se mencionan Porto Alegre en Brasil en donde se realizaron modificatorias al Plan Director (Clichevsky, 2006).

---

<sup>91</sup> Para profundizar en los antecedentes de estos programas de regularización se recomienda ver Clichevsky, 2006, op. cit.

Entre los programas de regularización dominial instrumentalizados en la década de 1990, se encuentran el caso emblemático de Perú mencionado, y los casos en México, Ecuador y Guatemala<sup>92</sup>. Sucintamente, en México se han regularizado más de 2,5 millones de lotes (Azuela, 2001). El organismo encargado fue la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra – CORETT. En 1993, tuvo lugar el “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos –PROCEDE”, con un alcance de 29.951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3,5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4,6 millones de parcelas y 4,3 millones de terrenos urbanos. Siguiendo a Clichevsky (2008), la superficie de los ejidos regularizados represento el 50% del territorio nacional, así como la población involucrada alcanzo el 25% del total del país para esa fecha. En Quito, Ecuador, en el año 2001 se ha conformado la “Unidad Suelo y Vivienda”, que según datos recopilados por esta autora, para el año 2004 ha regularizado 105 barrios y 27.500 propiedades.

En continuidad con Clichevsky (2003:34), entrado el año 2000 “*ha habido una evolución de programas sectoriales hacia programas integrales en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social, especialmente los que se realizan con financiamiento externo*”. En este marco, la regularización dominial es acompañada de obras de dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos, así como programas sociales de capacitación y empleo, dependiendo de los casos. Sin embargo, según esta autora:

a) Se observa una tendencia hacia el financiamiento de estas obras infraestructurales pero no hacia el financiamiento de la regularización de dominio, quedando estos a cargo de los Estados. Sin embargo, la regularización es considerada como una condición necesaria para el otorgamiento de los subsidios.

b) Se financian principalmente los terrenos localizados sobre tierra fiscal, siendo muy pocos los casos en donde los hacen sobre tierras privadas.

En este contexto, dentro de los programas de financiamiento integrales, es decir, dentro de los programas que consideramos como tendencia en cuanto a policía urbana en las últimas dos décadas, en Argentina en general y particularmente en Santa Fe, podemos reconocer dos grandes paquetes<sup>93</sup>:

a) *Línea política de BID*: esta línea financia principalmente programas de mejoramiento barrial, conocidos para el caso Argentino como dijimos anteriormente

---

<sup>92</sup> Se recomienda ver Clichevsky, 2003; 2006; 2008, op. Cit.

<sup>93</sup> Este recorte lo realizamos en base a las lecturas alcanzadas hasta el momento, y por lo relevante de estos modelos para el caso santafesino. Hacemos la salvedad de la existencia de otros modelos que quedaran pendientes para analizar en un futuro.

como PROMEBA. Entre los antecedentes más relevantes a este caso destacamos el programa mencionado primeramente Favela-Bairro en Brasil.

b) *Línea política de AFD*: esta línea financia programas urbanos integrales, conocidos como PUI en el caso Argentino. Su principal antecedente son los Programas Urbanos Integrales de Medellín en Colombia.

Empero, a pesar de erigirse desde distintos organismos internacionales de financiamiento, ambas líneas comparten en común: **a)** su discurso ideológico proveniente de la TM y la UP, que mientras estigmatiza a la población en marginal-beneficiaria, prioriza la propiedad privada del suelo y no su valor social; **b)** contemplan políticas de regularización dominial dentro de programas más amplios de mejoramiento barrial. En este marco, realizaremos una breve descripción por algunos de los componentes de estos dos programas, con la intención de retomarlos y vincularlos al caso local desde el quinto capítulo de esta tesis.

### 1. *Favela Bairro: PROMEBA- BID*<sup>94</sup>

Favela-Bairro I, instrumentalizado en Río de Janeiro desde el año 1995, se implementó en 105 barrios en donde se localizaban familias residiendo en favelas y loteos en condiciones precarias de tenencia del suelo, abarcando en su inicio aproximadamente 110.000 viviendas y 500.000 habitantes. Sin embargo, este programa no ha regularizado dominialmente el suelo, sino que este instrumento fue realizado por programas complementarios de carácter municipal. Según señala el BID, este programa “*ha ayudado a mejorar las condiciones de vida de muchos cariocas de barrios marginales en materia de ingresos y disponibilidad de servicios sociales*”<sup>95</sup>. El financiamiento inicial del BID, de US\$600 millones, contempló obras de infraestructura, vialidad principal, equipamiento social y deportivo, servicios públicos, espacios públicos verdes, incentivos para la inversión de empresas en capacitación, crédito para la compra de materiales de construcción, legalización de establecimientos comerciales y provisión de guarderías infantiles (Clichevsky, 2003).

Posteriormente al préstamo inicial del año 1995, el BID otorgó un nuevo financiamiento en el año 2007 para Favela Bairro II<sup>96</sup>, y posteriormente en el año 2010 para Favela Bairro III.

---

<sup>94</sup> Esta sección se basa en las contribuciones que Clichevsky (2003) realiza en base a información del Instituto Brasileiro de Administração Municipal –IBAM– (2002) en el informe “*Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*”.

<sup>95</sup> Disponible en <<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-03-23/proyecto-de-barrios-marginales-favela-bairro,9164.html>> (Última visita 22/09/2017).

<sup>96</sup> En este marco, Favela Bairro II fue seleccionado por la ONU en su “*Informe Mundial de las Ciudades 2006/07*” como un ejemplo a seguir en otros países del continente. A su vez, recibió varios premios, otorgados estos en su mayoría por otros OI.

¿Cuáles son los supuestos que sustentan el programa? Desde el marco conceptual de la UP, se promueve la urbanización de las favelas a partir de su integración física y social a la *ciudad formal*, considerando que esta cuestión, a partir del mejoramiento del entorno barrial y la regularización domnial influiría “*en la noción que poseían las familias acerca del valor de sus viviendas. Se estimó que esa noción de valor aumentó 8.000 reales, equivalente a 44 por ciento más que el valor atribuido a las viviendas de favelas que no participaron en el programa*”<sup>97</sup>.

Sucintamente, a continuación veremos sus principales mecanismos de instrumentalización:

1. Para su operacionalización, las favelas fueron declaradas primeramente como “Áreas de Especial Interesse Social –AEIS I”, permitiendo para estos sectores variaciones a las normas vigentes en la normativa de ese periodo. Asimismo, según Clichevsky (2003), este programa no ha realizado modificaciones en el espacio interno de los lotes, sino solo en los espacios de carácter público o aquellos cuyo destino sea este.

2. Los principales componentes del programa a nivel infraestructural consistieron en la dotación de: i) equipamientos colectivos; ii) red de agua y desagües cloacales; iii) drenaje pluvial; iv) red eléctrica domiciliaria; v) iluminación pública; vi) sistema viario; vii) planeamiento participativo. A su vez, este programa contemplo la relocalización de familias residentes en áreas de riesgo y el otorgamiento de crédito para materiales de construcción para ampliación o reforma de casas, mediante el “Programa CREDIMAC-CEF”.

3. Las favelas fueron seleccionadas a partir un sistema de puntuación basado principalmente en indicadores de pobreza. Para esto, inicialmente se realizó un diagnóstico de las condiciones socio-habitacionales de las familias.

4. El “Programa Morar Legal” fue el mecanismo implementado para la regularización de los asentamientos de propiedad del municipio. Los criterios y priorización de estos asentamientos fueron definidos por el Plan director decenal de la ciudad de Río de Janeiro y en el reglamento interno del Núcleo de regularización de loteos (Veríssimo, 2002).

5. La institución que llevo a cabo la ejecución de programa fue la Secretaria Municipal de Habitação – SMH, Prefeitura cidade de Rio de Janeiro–PCRJ. No obstante, participaron distintas instituciones en la formulación del programa y su financiamiento: entre ellas se encuentra el BID, entidad financiadora como mencionamos anteriormente, la Secretaria Municipal da Habitação – SMH, la Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social –SMDS, la Secretaria Municipal de Trabalho –SMTb, la Secretaria Municipal de Finanzas –SMF, el Instituto Pereira Passos -IPP-; Empresas terciarizadas; Organizaciones Comunitarias, entre otros.

---

<sup>97</sup> Disponible en <<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-03-23/proyecto-de-barrios-marginales-favela-bairro.9164.html>> (Última visita el 20/09/2017)

6. Los préstamos fueron contemplados por distintas instituciones: 246 millones de dólares fueron aportados por el BID (PROAP I, 1995), 140 millones de dólares por PCRJ (PROAP I), 324 millones de dólares por BID (PROAP II, 2000) y 216 millones de dólares PCRJ (PROAP II).

7. Posteriormente a la intervención en las favelas, fueron instrumentalizados los *Puestos de Orientación Urbanística y Social -POUSO-*, cuyo fin comprendió la conservación de las políticas implementadas por el programa, así como definición de las normativas edificatorias para las viviendas.

8. Otra cuestión destacable, fue el “Programa de Arquitectura Pública-PAP”, promovido por el Instituto dos Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro-IAB-RJ, que apuntó al mejoramiento de las viviendas existentes. Por su parte, este programa fue implementado entre los años 2001 y 2003, en cinco favelas urbanizadas por el programa Favela-Bairro a través de convenio firmado entre el ayuntamiento de Rio de Janeiro y la Unión Europea. Entre otros programas, mencionamos a su vez “Morar Carioca”, que sigue la línea de Favela-Bairro y viene a reforzar cuestiones vinculadas a la vivienda y la normativa en las favelas (Marques Abla, s/f).

## 2. Medellín: PUI-AFD

Si el modelo proveniente del BID apuntó principalmente a la refuncionalización de sectores urbanos a partir de la dotación de servicios infraestructurales, el modelo de los PUI, proveniente de la AFD, lo hará de forma similar pero apuntando a esta refuncionalización a partir de grandes equipamientos comunitarios; insertados en los barrios empobrecidos. Tal es el conocido caso del PUI Medellín en Colombia, iniciado en el año 2004 por la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU. Según la AFD, esta política, que contó con un préstamo no soberano no concesional a la Alcaldía de Medellín de 250 millones de dólares, ha beneficiado ya a 400.000 habitantes.

En este marco, el PUI Medellín consistió en una *metodología de intervención urbana* a partir de la instrumentalización de una serie de programas integrales –equipamientos residenciales, salud, educación, verdes, recreativos- en ciertos sectores empobrecidos de la ciudad. Estos programas se enmarcan dentro del “Plan de Desarrollo 2001-2003: Medellín, ciudad de oportunidades”.

Según lo define esta política de intervención:

*“El Proyecto Urbano Integral es un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención.”<sup>98</sup>*

En este marco, Medellín fue considerada conceptualmente como:

*“Una ciudad que a través de sus políticas urbanas, inició el camino para recuperar la paz y la equidad, haciendo Proyectos Urbanos Integrales en las zonas más pobres y violentas, donde las obras arquitectura y urbanismo van de la mano con cambios sociales y culturales profundos en las comunidades.”<sup>99</sup>*

Sucintamente, siguiendo a Fernández y Cárdenas, (2009) veremos sus principales mecanismos de instrumentalización:

1. Como menciona la AFD, lo destacable de este modelo es la intervención a partir de un modelo de “urbanismo social”. Es decir, la promoción de un desarrollo urbano integral para los habitantes, entendiendo a este como un desarrollo para la gente, con participación de la gente (Alcaldía de Medellín, 2003).

2. En base a esta definición, el PUI Medellín toma como antecedentes el caso mencionado anteriormente en Brasil, Favela-Bairro iniciado en Río de Janeiro; así como la experiencia llevada a cabo en Bogotá en la década de 1990, la intervención de barrios marginales en Barcelona llevada a cabo entre las décadas de 1970 y 1980; y el Programa Integral de Barrios Subnormales de Medellín –PRIMED- realizado inicialmente en el año 1992.

3. Para la definición de los sectores a intervenir se realizó inicialmente un diagnóstico a partir de la medición llevado a cabo con una serie de indicadores: i) el Índice de Desarrollo humano –IDH-; ii) el Índice de Calidad de Vida –ICV-; iii) el índice de población por estrato; iv) y el índice de homicidios por comunas<sup>100</sup>.

4. El “Programa de Parques Bibliotecas y Equipamientos Educativos para dignificar los barrios” apuntó a la dotación de equipamientos públicos a partir de proyectos de *grandes edificios* - Parques Biblioteca, Colegios de Calidad, Museos-, los cuales buscaron el fortalecimiento de las centralidades de los barrios.

---

<sup>98</sup> Disponible en <<http://proyectosurbanosintegrales.blogspot.com.ar/p/que-es-el-pui.html>> (Última visita el 21/09/2017).

<sup>99</sup> Disponible en <<http://arqa.com/arquitectura/urbanismo/la-transformacion-de-medellin-urbanismo-social-2004-2007-2.html>> (Última visita el 23/09/2017).

<sup>100</sup> Para profundizar sobre estas cuestiones se recomienda ver el documento “*Modelo de transformación urbana - Proyecto Urbano Integral PUI zona nororiental*”, 2012, pág. 47.

5. Los “Proyectos Urbanos Integrales -PUI- contra la exclusión y la desigualdad”; incorporan la planificación urbana con *la activa participación de la comunidad* en barrios de *origen marginal* con problemas profundos de desigualdad y violencia;

6. El programa “Vivienda Social para poblaciones en zonas de riesgo”, implicó la construcción de nuevas viviendas y la relocalización de familias localizadas en zonas de riesgo con problemas históricos, teniendo también como objetivo el ordenamiento territorial (Fernández y Cárdenas, 2009). Se mencionan a su vez el “Plan de Paseos”, “Calles Emblemáticas y Parques Lineales”, “Conectar la ciudad”; que apuntaron a la refuncionalización de calles, paseos y parques lineales.

7. Entre los prestamos más destacados se encuentran los parques Bibliotecas con una inversión de 75 mil millones de dólares, los nuevos colegios con 90 mil millones de dólares y 105 mil millones de dólares para la adecuación de escuelas ya existentes; el Parque Explora que por su parte comprendió 70 mil millones de dólares y el Jardín Botánico 12 mil millones de dólares. En cuanto a la vivienda, no hemos podido identificar los montos específicos.

#### **IV. Las necesidades básicas insatisfechas**

Un cúmulo de los programas sociales instrumentalizados en Latinoamérica en general, y en Argentina en particular, que tomarán como objeto<sup>101</sup> a la población empobrecida (Pratesi, 2004), parten sus fundamentaciones desde el enfoque de la pobreza a partir de la conceptualización de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* –en adelante NBI-, utilizando en base a ello distintos métodos de medición. En este marco, se considera al sujeto *pobre* como “*‘aquél que en comparación con otros individuos de su sociedad alcanza, de una serie de rasgos tomados como categorizadores, los más bajos niveles’* (Jaume, 1989: 26). *Con ello, pobreza remite a ciertas carencias de bienes y servicios mínimos que determinada sociedad considera como indispensables para todos sus miembros”* (Gutiérrez, 2007:22)

Desde el año 1974, Argentina se constituyó en un caso pionero a partir de la instrumentalización de las Encuestas Permanentes de Hogares –en adelante EPH-; con las cuales se buscó medir la pobreza a nivel nacional. Sin embargo, a principios de la década de 1980 e introducido por la CEPAL, en Argentina comenzará a instrumentalizarse a su vez el método “directo” de las NBI, puesto en práctica con el CNPHV.

---

<sup>101</sup> En relación a los programas sociales creados con el fin de operar en el combate o la reducción de la pobreza se recomienda ver Pratesi (2004).

El método directo de NBI tendrá sustento en el concepto de *necesidad*<sup>102</sup>; refiriendo “a cierto tipo de problemas que afronta la población” (Spicker, Legizamón y Gordon, 2009: 207). Sin embargo, este enfoque tuvo auge en dos antecedentes. El primero refiere al año 1976, cuando la Organización Internacional del Trabajo – en adelante OIT- asumirá este concepto como eje central estratégico en sus programas. Será en la “Conferencia sobre el Empleo Mundial” realizada en este año, cuando esta institución propuso un programa denominado “Enfoque de las Necesidades Básicas”<sup>103</sup>. En este evento, se establecerá para el año 2000 la satisfacción de cuatro categorías básicas que deberían estar cubiertas en toda población a nivel mundial. Estos son: a) los requisitos mínimos de una familia en relación al consumo personal: albergue, vestimenta y alimentación; b) el acceso a los servicios infraestructurales esenciales: agua potable, saneamiento, movilidad, salud y educación; c) el acceso a un trabajo con remuneración adecuada para la población que se encuentre en condiciones de realizar el trabajo; d) la satisfacción de otras necesidades ambientales, recreativas y culturales, y la *participación popular* en la toma de decisiones que afecten a la forma de vida de la gente y a vivir en un ambiente sano, humano y satisfactorio (Streeten, 1979; OIT, 1976).

En este marco, la OIT considerará desde ese periodo que las necesidades básicas incluyen dos cuestiones:

*“en primer lugar, refieren a requerimientos mínimos de una familia para su consumo: alimentación adecuada, vivienda y ropa así como ciertos muebles y equipamiento del hogar. En segundo lugar incluyen aquellos servicios esenciales suministrados generalmente en forma comunitaria tales como: agua potable, servicios sanitarios, transporte y salud pública, educación e infraestructura y servicios de tipo cultural”* (OIT, 1976: 243)

En estos términos, la *necesidad* será establecida en relación a las posibilidades de acceso a bienes predominantemente materiales.

El segundo antecedente, corresponderá al periodo en que el BM integra las NBI como criterio para la concesión de sus créditos. Será en el año 1981 cuando este OI publica “*Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo*”. Esta

---

<sup>102</sup> Si bien la noción de necesidades básicas reaparece en este periodo, reconoce antecedentes previos ya entre las décadas 1960-1970. Entre ellos, ver, por ejemplo, Drewnowski y Scott (1966); Drewnowski, (1977); Spicker, Legizamón y Gordon (2009).

<sup>103</sup> Como antecedente a esta conferencia vale mencionar la “*Undécima Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*” –SID-, celebrada en Nueva Delhi en el año 1969. “*En este encuentro se presentaron las líneas de un enfoque con alto contenido social -centradas en el empleo, la distribución y la pobreza-, que luego darían lugar a la estrategia de las necesidades básicas*” (Streeten, 1977; Bustelo, 1999). Para un mayor profundización, se recomienda ver el trabajo de Mogrovejo Monasterios “*Desarrollo: enfoques y dimensiones*” (s/f) disponible en <<http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf>>

publicación<sup>104</sup> resumirá el enfoque de las necesidades básicas y la experiencia del BM en esta área (Griffin, 2001; Streeten, 1986; Mogrovejo Monasterios, s/f)

En este contexto, la noción de *necesidad* se vinculará desde su origen a la noción de *subsistencia*. Es decir, a las condiciones básicas indispensables de la población para poder sobrevivir. Este supuesto se basará, a su vez, en la relación lineal *escasez/subsistencia* que por analogía, establece a la *carencia* como la falta de acceso a cierto bien. En este sentido, “*las NBI se refieren a las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como la vivienda, el agua potable, la electricidad, educación y salud, entre otras*” (Golbert y Kessler, 1996: 10-11). Sin embargo, este análisis no es nuevo. Parte de esta perspectiva encontrará su génesis en la Teoría Subjetiva del Valor de la Escuela Austríaca neoliberal vista recientemente<sup>105</sup>. En este marco, coincidimos con Spicker, Legizamón y Gordon, (2009: 210), en considerar el método NBI como una posible estrategia “*empleada por los teóricos liberales para justificar los límites a la intervención estatal, de modo que la pobreza resulta aceptable y se reconcilia con el individualismo y el espíritu del libre mercado, valores que son considerados las bases del pluralismo liberal*”.

Ahora bien, en lo que respecta al ámbito local, el INDEC (2010) considerará que el concepto de NBI “*permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos.*” En este marco, se considerará a la pobreza “*como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales*”, y por lo tanto, básicas y mínimas. Se apreciará en esta descripción, en coincidencia con lo establecido en el ámbito internacional, la medición de lo que se supone como pobreza en términos predominantemente materiales.

Así, los hogares con NBI serán aquellos que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha de: i) vivienda: sean viviendas precarias, no destinadas a fines habitacionales, excluyéndose las viviendas tipo casa, departamento y rancho; ii) condiciones sanitarias: hogares que no cuentan con retrete; iii) hacinamiento: más de tres personas por cuarto; iv) asistencia escolar: un

---

<sup>104</sup> Según Mogrovejo Monasterios (s/f), op. Cit., parte de esta publicación y divulgación estuvo liderada por autores como Paul Streeten, Amartya Sen, Hans Singer, Richard Jolly; quienes luego formarían el núcleo intelectual de los Informes sobre el “*Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, -PNUD-*”.

<sup>105</sup> En contraposición tanto a las teorías de los objetivistas ingleses, como a los escritos de Marx y Engels, para Menger el origen de la riqueza no radicará en el *trabajo*, tal como lo establecen estos últimos, sino en la *apetencia* subjetiva. Menger argumentará, desde el *deseo infinito* y la *escasez* que se establece en relación al alcance de una *cosa*, la distinción de bienes de distintos órdenes, considerando en torno a ello: (i) una necesidad, (ii) un objeto que la satisfaga, (iii) el conocimiento sobre ese objeto que lo satisface, y (iv) la apropiación sobre él. Este marco, Menger establece una relación causal entre las necesidades humanas y los medios que sirven para satisfacerlas. Para mayor profundización sobre esta cuestión se recomienda ver Murillo, 2015, op. Cit.

niño en edad escolar, de 6 a 12 años, que no asiste a la escuela; y por último; y v) capacidad de subsistencia: cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria (INDEC, 2010)

Por su parte, el BM hará hincapié en establecer una “línea universal de pobreza (...) necesaria para permitir agregaciones y comparaciones entre países”. La pobreza es definida en este sentido, como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990: 26-27), establecido este límite a partir del *consumo*<sup>106</sup>. Esto es, por un lado, en “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; y por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (Banco Mundial, 1990: 26)

Otro de los métodos de medición de la pobreza, será el “indirecto” de *Línea de la Pobreza* que, a partir de la EPH<sup>107</sup>, buscará determinar el monto de ingreso que deberá disponer una familia o un hogar para poder satisfacer de manera adecuada las necesidades alimentarias. El parámetro de medición consistirá en una *línea de indigencia* utilizando el gasto de consumo como medida de bienestar a partir de la canasta básica, definida per cápita. Sin embargo, a nuestro entender, este método se torna parcial y unidimensional dado que solo se evalúa el bienestar a partir del ingreso monetario. Tampoco contempla la situación laboral de los hogares ni la posibilidad de diferenciar si la insuficiencia de recursos de los hogares es de carácter transitorio o permanente.

En última instancia, el “*Método Integrado de Medición de la Pobreza*” –MIP- incluirá componentes de ambos métodos: del método indirecto de ingreso de los hogares y del método directo de NBI a partir de ciertos indicadores de condiciones de vida. Este método planteará la posibilidad de identificar “*situaciones coyunturales y de pobreza estructural*” a partir del establecimiento de cuatro categorías: “*pobreza estructural*” (crónica); “*hogares inerciales*” (estructurales); “*nuevos pobres*” (pauperizados); y “*no pobres*”. Sin embargo, este método continúa la línea de los anteriores al intentar medir cuando un hogar es pobre o que hogar es más pobre que otro, sin poder acercarse a una resolución concreta a la problemática.

A pesar del enfoque de medición, consideramos en líneas generales un abordaje general que

---

<sup>106</sup> “En términos de pobreza absoluto, se puede establecer una línea de pobreza (...) a fines del siglo XIX había un armador de barcos ingles que se llamaba Charles Roff que era laborista, entonces estableció por analogía con la línea de flotación de un barco la línea de pobreza (...) la mayoría de las imágenes que se usan o las metáforas con respecto a la pobreza están ligadas al agua. Es decir, no puedes salir a flote, te hundís, te ahogas en la pobreza, salvo que alguien te tire un salvavidas” (Entrevista personal José Nun AI-O1 16/06/2016)

<sup>107</sup> La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población (INDEC, 2017). La información estadística que abarca apunta a la información sobre el mercado laboral en relación a variables como nivel educativo, ingresos, categoría y calificación ocupacional, rama de actividad, migración, etc.

a partir de términos asociados, “déficit de calidad de vida”, “precariedad”, “marginalidad”, “pobreza”, “exclusión”, etc., distan de alcanzar un análisis estructural logrando solo una clasificación sucinta y parcial de algunos aspectos de las condiciones de vida de la población.

## V. Recapitulación

Dimos inicio a este capítulo buscando dar cuenta de la injerencia que la matriz neoliberal tuvo y tiene en políticas urbanas y programas vinculados a la regularización del suelo en los países latinoamericanos; haciendo hincapié en esta difusión a partir de intelectuales, institutos y organismos internacionales que contribuyeron a este proceso. Hemos realizado, en este sentido, una sucinta reformulación por los promulgados que sustentan las políticas de tenencia de suelo y vivienda para población empobrecida, centrándonos en la injerencia de los OI; principalmente de la ONU en sus campañas sobre la *vivienda adecuada* y la *tenencia segura*, y el concepto de NBI del cual se fundamentan. A su vez, realizamos un sucinto análisis por los tipos de programas de regularización del suelo, buscando reconocer la injerencia de la producción teórica de Hernando de Soto y el equipo del ILD en los mismos.

En este marco, como primera reflexión sobre esta cuestión consideramos que si bien existe una continuidad teórica e ideológica en la mayoría de los promulgados propuestos tanto en las tres campañas de la ONU desde mediados de la década de 1970 como en los diversos medios de difusión que las acompañan –cartas, declaraciones, indicadores, índices, entre otros-, observamos principalmente un redireccionamiento en los instrumentos políticos que los sustentan; **1)** que van desde políticas y programas de autoconstrucción de viviendas nuevas, **2)** hacia políticas exclusivas de regularización de la tenencia del lote, **3)** adentrándonos en un periodo que si bien implica ambas cuestiones se centra principalmente en la dotación de infraestructuras en los sectores urbanos en donde reside centralmente población empobrecida. Hecho este repaso, y dando apertura a la siguiente sección, nos cuestionamos: ¿Cómo se reproducen estas interpelaciones ideológicas en la división social del espacio santafesino?

# Capítulo 2

## La construcción del orden socio-espacial

### 2.1. El desenvolvimiento territorial de Santa Fe

“La explotación y opresión de los trabajadores en el capitalismo y la desigualdad en la distribución de la producción social, se manifiesta territorialmente [e históricamente] en su producto más genuino: la ciudad del capitalismo semicolonial” (Pradilla, 1983:123).

El proceso *expansivo* de ocupación del suelo que establece el orden espacial de la población en la ciudad de Santa Fe, localizada en el centro de la región pampeana del país, inicia a comienzos del siglo XIX y en coincidencia con Flichman (1977) se encuentra vinculado al incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios durante el modelo de acumulación agroexportador.

En este contexto, Santa Fe de la Vera Cruz, creada en el año 1573 por Juan de Garay en la actual Cayastá, se desarrolla a partir de 1951 en su localización presente<sup>108</sup>. Su trazado, cuyo origen remota al damero colonial<sup>109</sup>, establece desde su fundación el orden socio-espacial de la colonización<sup>110</sup>: la ciudad parte de un epicentro ubicado en el centro-sur, a partir de la localización del puerto, y se expande en el sentido norte a través de un damero continuo jerarquizado por la secuencia de bulevares (Soijet, 2010). Allí se localizan de manera desigual, como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la población según sus condiciones de clase.

---

<sup>108</sup> Capital provincial y ciudad cabecera del departamento La Capital, la ciudad se localiza en el centro-oeste de la Argentina en la denominada geográficamente región pampeana. La misma se encuentra geográficamente delimitada en su mayoría por límites de carácter fluvial: al este, el Río Paraná; al oeste, el Río Salado; al norte, limita con la ciudad de Recreo; y al Sur, comprende el territorio entre el río Santa Fe y su confluencia con el Río Salado y las islas adyacentes hasta el Paraná. La jurisdicción territorial del Municipio abarca 26.800 hectáreas, de las cuales, más de un 70% está conformado por ríos, lagunas y bañados.

<sup>109</sup> Gómez, y Peretti (2013); Soijet (2010); Calvo (1990); Cervera (1981 T. I) y Zapata Gollán (1971), entre otros.

<sup>110</sup> Si bien reconocemos necesario comprender el proceso de génesis de la ciudad de Santa Fe, no es la finalidad de esta tesis realizar una reconstrucción socio-histórica pormenorizada de la misma. Es por ello que, para mayor profundización sobre este tema, recomendamos ver lo investigado por Gioria (2009), Calvo (1990, 2011), Collado y Bertuzzi (1995), y Cervera y Gallardo (1966/67), entre otros.

Para ese periodo podemos distinguir, siguiendo a Calvo (2011), tres fracciones sociales: **i)** una elite de origen español vinculada al comercio y a la administración de la ciudad; **ii)** un sector de pobladores empobrecidos dedicados a la provisión de servicios y al artesanado con una procedencia étnica más permeable, y **iii)** el servicio doméstico integrado por población aborigen y esclava<sup>111</sup>: “*la diferente posibilidad de acceso de estos grupos a la propiedad inmueble está relacionada con las características de una sociedad estamental*” Calvo (2011:68). Es decir, la localización de parte de la población empobrecida, principalmente la esclavizada y aborigen, residiendo dentro de los solares de sus patrones.

Desde la fundación de la ciudad, siguiendo a Gioria (2009), se destacan cuatro periodos coincidentes, en rasgos generales, a los procesos contemporáneos atravesados por otras ciudades del ámbito nacional y latinoamericano. El primero, que abarca el momento de su establecimiento hasta el año 1856, concuerda con la economía colonial hasta su fragmentación. El traslado de la ciudad, debido a la crecida del río de otro brazo del Paraná, replica el modelo de aquella primera Santa Fe creada a orillas del Río San Javier: ambas siguen las Leyes de Indias de la colonia<sup>112</sup>.

En este sentido, la nueva ciudad fue emplazada en el sitio más alto, a partir de una traza en cuadrícula con once manzanas en el sentido norte-sur y seis de este-oeste, “*respetando la tradición que disponía que la Plaza en las ciudades ribereñas -marítimas o fluviales- se ubicara a una cuadra de la orilla de la costa*” (Calvo, 2004). “*La subdivisión se realizó en manzanas de 151 varas (130metros), con 4 solares en casa una, y en la organización y distribución de las tierras de labranzas se tuvo en cuenta resguardar los derechos de los vecinos*” (Gioria, 2009:37). Tiempo después, en el año 1653 fueron repartidas las propiedades.

Las manzanas trazadas en forma similar, fueron divididas en cuatro solares y cada uno de ellos fue adjudicado a los participantes de la expedición fundadora, mientras que en la periferia se las dejó enteras (Calvo, 2004). Además del solar dentro de la cuadrícula urbana, se entregó a cada propietario un predio rural de entre dos y cuatro cuerdas<sup>113</sup> de 100 varas castellanas (Gioria, 2009:37) localizado en las lonjas de suelo hacia el norte de la ciudad. Retomando a Gioria (2009), se establecieron a su vez los límites de suelo correspondientes a chacras<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> Sobre esta cuestión se recomienda ver el Capítulo 3 de Calvo, 2011, op. Cit.

<sup>112</sup> Resaltamos, en este sentido, la reconstrucción cartográfica que Calvo, op. Cit, realiza sobre este trazado para el año 1650.

<sup>113</sup> Cada cuerda equivale a 100 varas castellanas, esto es, 86,60 metros.

<sup>114</sup> Estos son, al oeste coincidente con el Río Salado, al este con la laguna Grande actualmente Setúbal, al sur en lo que abarca una línea transversal entre ambas cuencas hídricas que corre aproximadamente a la altura de la actual calle Junín, y al norte, una línea paralela a la anterior que sobrepasa Ángel Gallardo. En concordancia, se estableció un camino en el sentido sur-norte, hoy comprendido por las calles Rivadavia, Pedro Vittori, y la Av. Aristóbulo del Valle. Para mayor profundización se recomienda ver Gioria (2009).



En este contexto, siguiendo a Garcia Lascurain (1991a:234s), el hecho de recibir un solar<sup>117</sup> en la colonia implicaba dos tipos de beneficios: sociales y simbólicos:

*“la propiedad urbana convertía al poblador en vecino, calidad que estaba acompañada, (...) de la condición de vecino feudatario (...) esto constituía un atributo de honor altamente codiciado y necesario para obtener la consideración social de los demás integrantes del grupo.”* (Garcia Lascurain, 1991; Calvo, 2011:360)

Siguiendo a Gioria (2009), las dinámicas más importantes de este periodo fueron las referentes a: **1) la carencia de agua dulce**, dado que el agua disponible contenía salobre; **2) la fragilidad y vulnerabilidad de los terrenos elegidos**, dado la proximidad al valle aluvial de inundaciones y **3) la declaración del año 1662 de Santa Fe como Puerto Preciso**, condición que hizo del puerto de la ciudad hasta el año 1780 una escala obligada para las embarcaciones que navegaban por el Río Paraná.

Desde su génesis, como vemos, Santa Fe no es ajena al complejo proceso social de relaciones establecidas en la colonización: **(1)** el orden social de la colonia establece el orden espacial de la población, manifestándose en la estructura de la ciudad; y **(2)** este orden espacial es a su vez fundado sobre suelo propicio a las crecidas del río, por su propia condición geográfica.

El segundo periodo, entre los años 1856-1930, se encuentra en correlación con la compleja red de relaciones que viabilizó la división internacional del trabajo durante el modelo de acumulación agroexportador (Núñez, 2012:53). En esta etapa es habilitado un nuevo puerto en Colastiné localizado en aguas profundas. El mismo se conectó con la ciudad a través de un ferrocarril de 12 km de extensión, lo que posibilitó, en correspondencia con otras obras infraestructurales, la vinculación comercial a nivel internacional. Sin embargo, el cambio significativo estará dado a partir del incremento poblacional, fruto de la inmigración de población a Santa Fe. Según Gioria (2009:57), en un transcurso de 16 años se incorporaron 43.990 personas a la ciudad. Es decir, que se triplicó la población según los datos registrados años anteriores.

En este periodo se destaca a nivel urbano la apertura del Boulevard Gálvez a fines del S.XIX, que para ese entonces constituía el límite norte de la ciudad. Siguiendo a Gómez y Peretti (2013), esta traza posibilitó la expansión urbana hacia el frente ribereño de la laguna Setúbal, estableciéndose ya para ese momento la franja *este* de la ciudad como sector residencial para clases altas junto a edificaciones institucionales dominantes. Hacia el año 1910, en consonancia, fue habilitado el sector industrial-portuario en el nuevo puerto de ultramar ya integrado a la ciudad

---

<sup>117</sup> Sobre el reparto y mercedes del suelo en este periodo se recomienda ver el Capítulo N° 16 de Calvo, 2011, op. Cit.; principalmente en los apartados N° 5: *Propiedad y condición étnica*, y N° 6. *Formas y traspaso de la propiedad*.

(Valentinuzzi de Pussetto, 1996). La instauración de la red ferroviaria a partir del año 1884 con la empresa Central Norte -General Belgrano-<sup>118</sup> y posteriormente, para el año 1906 con el Ferrocarril Central Argentino (B. Mitre) posibilitó el tránsito de mayor población, así como un mayor flujo poblacional en la ciudad<sup>119</sup>, según las fuentes consultadas.

Con el suelo sobre cotas altas ya ocupado desde la fundación por la clase burguesa, así como la apropiación de la franja ribereña al este y la franja este-oeste de los bulevares, comienzan a ser apropiadas las franjas de suelo sobre el borde oeste próximas al centro de la ciudad en precarias condiciones infraestructurales de localización. Es decir, en las tierras ganadas al amplio valle de inundación del Río Salado. Así es como durante las tres primeras décadas del S.XX se asienta, con mayor intensidad, la población empobrecida<sup>120</sup> sobre la franja sur-oeste de la ciudad.

Con estas transformaciones, para el año 1912 la expansión hacia el oeste alcanzaba la zona correspondiente a calle Mendoza y las vías del Ferrocarril. De este modo, siguiendo a Gómez (2016), la planta urbana comienza a *quebrar* la forma rectangular que la había caracterizado hasta ese momento, al trasponer los trazados ferroviarios que la rodeaban. En relación a esta trama, nuevos barrios irán conformándose, nuevamente hacia el sur-oeste de la ciudad, en consonancia con la disponibilidad de terrenos asentados sobre suelo también en condiciones precarias. Ya para el año 1914 se registraba un total de 58.935 habitantes.

Situados en la década de 1930 tendrá lugar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones -ISI-, el cual comprenderá dos etapas. Un primer periodo, que abarca desde el año 1930 hasta la segunda guerra mundial del año 1945; y un segundo periodo, que va desde ese año hacia adelante, atravesado en el año 1976 por la drástica dictadura cívico-militar<sup>121</sup>.

Varios autores (Gallardo, 1995; Gioria, 2009; Gómez y Peretti, 2013) coinciden en considerar la localización de los primeros '*asentamientos informales*' sobre el oeste del municipio de Santa Fe, "*fundamentalmente sobre los terrenos de escasa altitud y escaso valor inmobiliario*"

---

<sup>118</sup> Según datos registrados en ese momento, en el año 1887 las manzanas habilitadas eran 219 y la población urbana y rural alcanzaba un total de 17.559 habitantes; mientras que en el año 1901 alcanzaban el número de 278 con un total poblacional de 30.018 habitantes, y ya para el año 1907 unas 350 manzanas con 38.403 habitantes (Gioria, 2009:57).

<sup>119</sup> Anticipamos al lector que las relocalizaciones investigadas en el barrio Coronel Dorrego se encuentran próximas a estas vías.

<sup>120</sup> No hemos podido recabar mayores datos sobre este periodo, ni tampoco sobre lo sucedido en estas franjas de suelo en décadas anteriores.

<sup>121</sup> Durante este tramo, observamos altas tasas de crecimiento poblacional. Principalmente entre los años 1914 y 1947, período en el cual la población asciende de 59.574 a 168.791 habitantes, registrándose una población de 208.350 habitantes entre las décadas 1960 y 1970; y entre 1970 y 1980, con un incremento de 244.256 a 307.788 habitantes, impulsados en el primer período por el impacto del proceso migratorio transoceánico y el segundo, por un leve repunte de la fecundidad junto a la llegada de migrantes internos (Gómez y Peretti, 2013). Ya para el año 1960 el CNPHV registró una población de 208.350 habitantes, incrementándose en el año 1970 a 257.241 habitantes.

(Gómez y Peretti, 2013:12). En este marco, hacia el año 1940 se observan las primeras obras de infraestructura de protección contra las crecidas del Río Salado. Entre ellas, la construcción del terraplén Irigoyen. La concreción de esta obra permitió, más aún, el incremento de la población empobrecida sobre suelo asentado sobre el valle de inundación al oeste de la ciudad. A su vez, entre las décadas de 1940 y 1950 se observan la ejecución de trazas viales en el sentido norte-sur, lo que facilitó a su vez la expansión urbana hacia el norte con mayor intensidad (Mapa N° 2).

**Mapa 2** Plano de la ciudad de Santa Fe, 1932.



**Nota:** No se ha podido localizar el autor ni el organismo que realizó esta planimetría. **Fuente:** Gioria (2009).

Con la crisis del fordismo hacia el año 1973 tendrá inicio la instauración del modelo económico neoliberal, aun presente en nuestro días. Para ese entonces, y continuando con los aportes de Gioria (2009), a inicios de la década de 1970 el 41,6% de la población residía al oeste de la Av. Urquiza, y ya se localizaba sobre tierras fiscales. Para el año 1980 fue registrada una población total de 306.293 habitantes y un 50,8% de la población -155.765 habitantes- se encontraban residiendo al oeste de la Av. Urquiza. Para el año 1991, del total de la población de la ciudad - 349.323 habitantes - más de la mitad -185.674 habitantes- esto es, el 53,1%, se encontraba residiendo en esta localización. En este marco, en el transcurso de 21 años mientras que la población total se incrementó en 92.092 habitantes, el incremento de la población que residía en el Oeste de Av. Urquiza fue de 78.657 habitantes. Resumidamente, mientras que en periodo 1970/1980

la TAC (0/00) del total de la población fue de 17,4, hacia el oeste la misma duplicó el incremento por más del doble, siendo de 37,1%. En el periodo que continua, 1980/1991 la TAC (0/00) del total de la población fue inferior al periodo anterior, 13,1%, así como la misma la población al oeste se redujo a la mitad. Es decir, que el periodo 1970/1980 es donde apreciamos una mayor ocupación de suelo vacante sobre esta franja oeste, aunque en condiciones ambientales, infraestructurales y de servicios precarias.

Durante este periodo, el tratamiento sobre las problemáticas socio-espaciales refirió, principalmente, a: **1)** las *migraciones internas*, identificadas en parte por el empobrecimiento evidenciado al norte provincial, a partir del cierre de las fábricas de tanino, y de la provincia de Chaco<sup>122</sup>; y **2)** el *establecimiento de industrias en otras localidades del aglomerado*, a partir de la constitución del Parque Industrial en Sauce Viejo (Gioria, 2009).

Sin embargo, a partir de la dictadura cívico-militar de 1976 comienzan a instrumentalizarse los primeros procesos de relocalización de población empobrecida<sup>123</sup>. Se trata de población asentada sobre terrenos municipales localizados al noroeste de la ciudad –próximos a Mariano Comas y Facundo Zuviría-; que residían sobre vagones y depósitos pertenecientes a la cervecera Quilmes. Surge así el barrio Santa Agustín 1, a partir de un programa de autoconstrucción llevado a cabo por la “Dirección de Bienestar Social” de la Municipalidad de la ciudad.

Años después, con el retorno a la democracia en el año 1983 se registraban en la ciudad un total de 307.788 habitantes. Con la inundación de ese año, parte de la población que residía en Alto Verde fue desplazada hacia otras zonas de la ciudad. En principio, estas familias se localizaron en los vagones del ferrocarril en la zona portuaria, así como en la Estación Gral. Belgrano sobre Bv. Galvéz, y en los terrenos de Santa Fe Cambio. Según Gioria (2009:97), “*para solucionar esta situación, se les entregó un terreno y chapas en San Agustín 1, o fueron a vivir en el complejo habitacional construido en el barrio Acería en 1986 (FONAVI), en Caferratta, al sur de Mathue, donde se alzaron 22 monoblocks en terrenos que eran del ferrocarril*”. A su vez, fueron creados y ampliados, según el caso, los barrios El Pozo, Centenario y Las Flores, a partir de planes de viviendas ejecutados con fondos del Fondo Nacional de la Vivienda<sup>124</sup>. En este contexto, como apreciamos en el Mapa N° 3, en el año 1984 fueron constituidos los barrios 12 de Octubre, Chalet, Estrada y Pro Mejoras Barranquitas sobre el la franja oeste, próximos a la traza de la autopista Santa

---

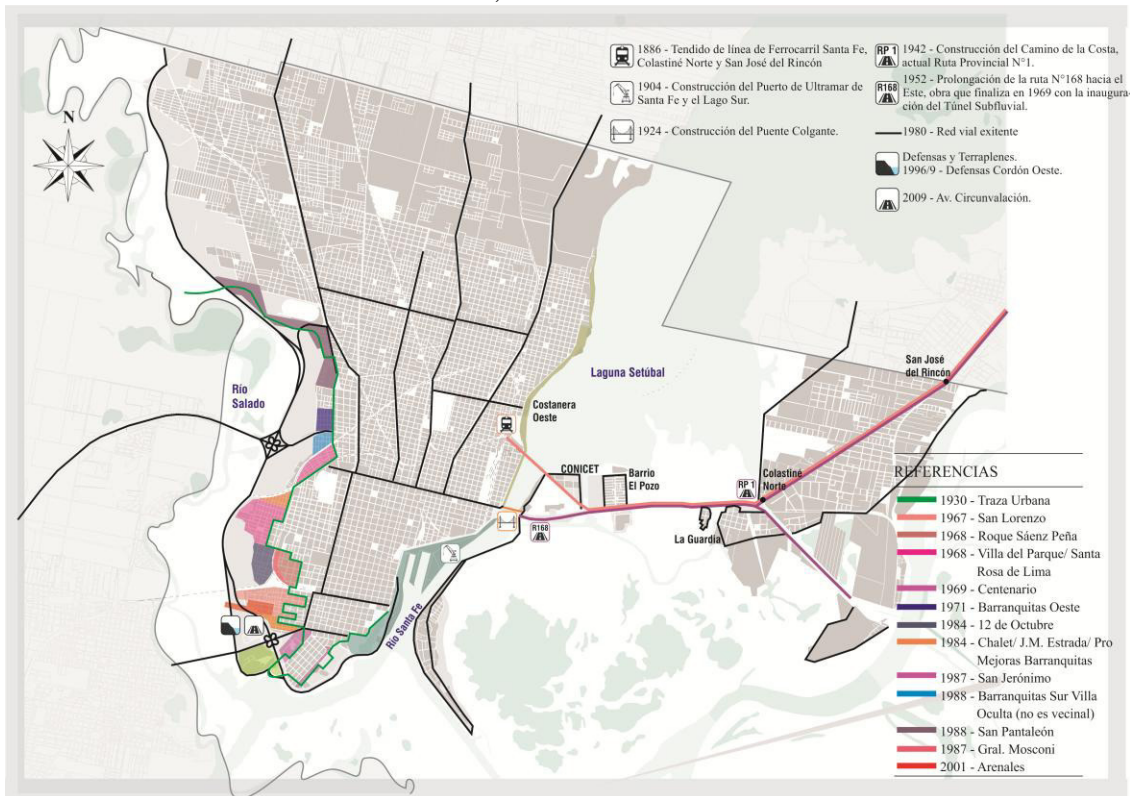
<sup>122</sup> Según un informe realizado por el MSLT entre los años 1975/1980, de cada diez familias asentadas en precarias condiciones habitacionales, al menos dos de las mismas presentaban trayectorias migratorias.

<sup>123</sup> Si bien reconocemos procesos previos a este periodo, no hemos podido recabar información con precisión sobre estos hechos.

<sup>124</sup> No hemos podido recabar información de cuantas familias fueron relocalizadas en este proceso.

Fe-Rosario. Años después, los barrios San Jerónimo, Barranquitas Sur y Villa Oculta<sup>125</sup> -también próximos a la autopista-, San Pantalón y Gral. Mosconi.

**Mapa 3** Infraestructuras y localización de los barrios empobrecidos del suroeste, Santa Fe, 1886-2009.



**Fuente:** elaboración propia en base a Secretaría de Planeamiento Urbano, MCSF (2013).

En este contexto de retorno democrático desde mediados de la década de 1980 daremos inicio a nuestra investigación, cuestionándonos inicialmente: ¿Qué relación se establece entre este desenvolvimiento territorial histórico en el orden social reciente?, y, ¿Cómo repercute en las posibilidades de localización de la población empobrecida en la actualidad?

A fin de comprender esta relación dedicaremos los dos próximos acápites, fundamentalmente en torno a dos programas instrumentalizados desde mediados de la década de 1980 que indican en esta configuración, y que encuentran su punto de contacto en el territorio, dado que, a la par que uno de ellos buscó regularizar los asentamientos en donde residían familias en situaciones de tenencia precaria, el otro asentó la localización espacial de estas familias mediante la

<sup>125</sup> Anticipamos al lector que en estos barrios son instrumentalizados los programas urbanos integrales: PROMEBA en 12 de Octubre y Estrada y el PUI del Oeste en Pro Mejoras Barranquitas, Barranquitas y Villa Oculta.

entrega de módulos habitacionales. Nos referimos puntualmente al Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable - en adelante Plan LOTE – instrumentalizado por el gobierno provincial de Santa Fe; y al Programa de Erradicación de Ranchos –desde adelante PER- del MLST.

## **2.2. El Plan Lote, 1985**

A partir de un relevamiento social y cartográfico realizado por el Gobierno de la ciudad de Santa Fe, en el año 1985 se detectaron en la ciudad los asentamientos urbanos que para ese momento presentan irregularidades en la tenencia del suelo. La política que vino a instrumentalizarse en este contexto fue el Plan LOTE, cuyo alcance provincial solo tuvo aplicación en las ciudades de Rosario y Santa Fe<sup>126</sup>.

El plan Lote consistió, es este marco, uno de los primeros programas de regularización dominial del suelo de amplio alcance en la ciudad de Santa Fe. Con este se buscó, fundamentalmente, la regularización dominial de los lotes en dónde residían familias en condiciones precarias de tenencia desde hacía entre diez a veinte años. Según nuestras fuentes, estos lotes en su mayoría poseían dominio municipal y provincial, incluyendo también de dominio nacional y privado pero en menor cantidad. Tal como veremos a continuación, el Plan Lote comprendió un primer relevamiento realizado en el año 1985, y otro realizado posteriormente en el año 1995 (Mapa N° 4). A fin de comprender los mecanismos de instrumentalización de esta política de regularización, nos explayaremos en algunas cuestiones.

El organismo donde se enmarco este plan fue la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial, ente residual en la década anterior. El valor fiscal de los inmuebles fue determinado por la Junta Central de Valuaciones del Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe. Esta junta estableció un valor fiscal y social para estos terrenos, inferior a los precios establecidos por el mercado inmobiliario.

Para el caso de aquellos terrenos cuyo dominio eran de propiedad municipal así como los pertenecientes a la Dirección Provincial de Vivienda, fueron realizados convenios con este organismo para lograr la regularización dominial. Ahora bien, para el caso de terrenos de dominio privado, fueron instrumentalizadas dos leyes de expropiación, ambas, originarias de plan Lote. Se trató por un lado, de la Ley Provincial N° 9982 de “Expropiación: inmuebles ubicados en las

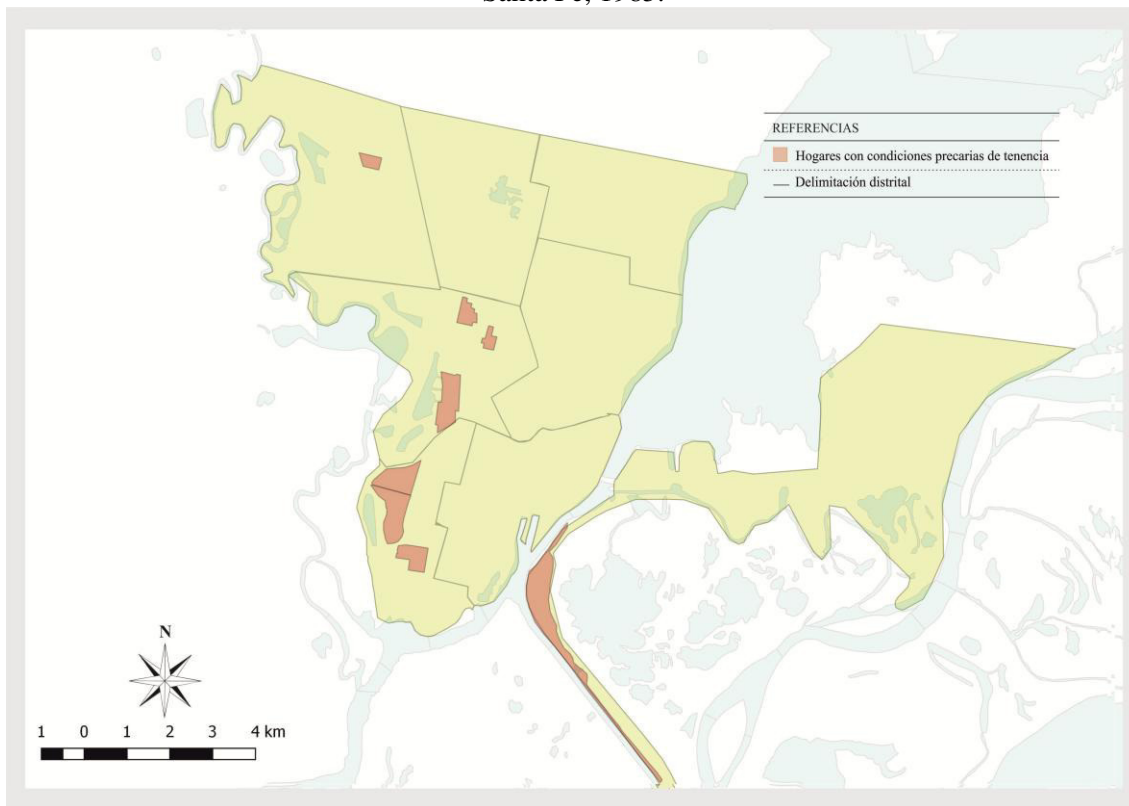
---

<sup>126</sup> Debido a la dificultad que se nos presentó para obtener información sobre este plan, pero reconociendo la importancia del mismo en las condiciones de localización de la población en la actualidad, este acápite fue elaborado fundamentalmente a partir de entrevistas en profundidad personales realizadas a dos informantes claves. El primero de ellos es un ex trabajador de Plan Lote que actualmente se desempeña en la Dirección de Emergencia Habitacional de la DPVyU. Nuestro segundo informante es el coordinador del “Programa de Erradicación de Ranchos” del MLST. Ambos funcionarios, desde distintas perspectivas, han sido partícipes de Plan Lote desde su inicio.

ciudades de Santa Fe y Rosario, para lotear entre sus actuales ocupantes - Plan Lote -” sancionada en el año 1986 por el Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Y en consonancia, de la Ley N°10.076 de “Expropiación: de inmuebles en Santa Fe y Rosario ubicados en villas de emergencia. Se los incluye en plan Lote”, sancionada en el año 1986 también por el poder legislativo. A través de estas leyes los inmuebles fueron declarados de utilidad pública, con la intención de someterlos a expropiación para su futura transferencia a la dirección correspondiente:

*“Esas dos leyes abarcaron todos los asentamientos que quedaban de privados. Se comenzaron a comprar esos terrenos privados, a través de convenios de advenimiento, donde se ponían de acuerdo el estado y el privado o los herederos de este. Sino había acuerdo, se hacía un depósito judicial en tribunales para el día de mañana la provincia tener el dominio y llegar al objetivo que era la regularización.”(Entrevista ex trabajador Plan Lote, AI-OI 18/04/2017)*

**Mapa 4** Plan Lote: localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas en 2017 a funcionarios de DPVyu, ex trabajadores de Plan LOTE.

La “Comisión N° 8” fue el ente encargado de tratar específicamente los acuerdos con los propietarios de dominio privados. Sin embargo,

*“La mayoría de las veces se llegaba a un acuerdo, el 85, 90 % de las veces (...) Los propietarios privados decían: lo tengo prácticamente perdido, los tengo ocupados desde hace 10, 15, 20 años, no iba a hacer un juicio para sacar a la gente. Entonces se llegaba a un acuerdo con el estado y el estado le pagaba de contado.” (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI, 18/04/2017)*

Los resultados alcanzados por este plan a lo largo de casi una década en la que se instrumentalizó, fueron los siguientes:

- En los barrios en donde residían familias en condiciones precarias de tenencia sobre *dominio provincial*: Santa Rosa de Lima, Villa Hipódromo, San Lorenzo y los Hornos Sur; fueron entregados boletos de compraventa y realizados trabajos de urbanización (relleno de cavas, apertura de calles, loteo de manzanas, entre otros.). Según lo obtenido en nuestro trabajo de campo, los boletos de compraventa no superaron el 10% del ingreso del salario del grupo familiar.
- En el barrio Santa Rosa de Lima de lotearon y entregaron boletos de compraventa en 8 manzanas, cada una con aproximadamente 40 familias; es decir, un total de 320 familias.
- En el barrio San Lorenzo el trabajo se efectuó en cuatro manzanas de dominio provincial y dos de dominio municipal comprendiendo unas 240 familias aproximadamente.
- En los barrios Los Hornos y Villa Hipódromo, se entregaron boletos de compraventa en dos manzanas en cada uno, es decir, 240 familias aproximadamente.
- A su vez, en los barrios Barranquitas y 12 de Octubre, cuyo dominio era municipal, se entregaron aproximadamente el 95% del total de las manzanas relevadas.

Una de las modalidades de instrumentalización del plan consistió en la instalación de *unidades de ordenamiento* en algunos de los barrios a regularizar<sup>127</sup>: Alto Verde<sup>128</sup>, Yapeyú, Villa Hipódromo, Santa Rosa de Lima, Los Hornos Sur, San Lorenzo, Barranquitas y 12 de Octubre.

Estos barrios, en su mayoría, eran de dominio privado, lo que según nuestro informante clave dificultó la regularización:

*“En las manzanas expropiadas la dificultad más grande que teníamos con el plano de mensura, era que no estaba saneado el dominio. Ósea se había expropiado, se había pagado, pero no se había inscripto por alguna circunstancia (...) Este problema los tenemos hasta el momento: el dominio al no estar inscripto, no se puede aprobar el plano de mensura, por lo tanto no se puede entregar la escritura” (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017)*

---

<sup>127</sup> Estas unidades estaban compuestas por diversos profesionales, entre ellos arquitectos, agrimensores, asistentes sociales y demás trabajadores.

<sup>128</sup> Según comenta nuestro informante clave, en este Alto Verde no se alcanzó a concretar ningún loteo dado la “complejidad urbana” presente en el mismo.

Sin embargo, este problema continúa hasta el día de hoy en muchas de estas localizaciones dado que, al no encontrarse inscripto el dominio de estos lotes, no es posible aprobar las mensuras de los planos. No obstante, a pesar de que no se hayan entregado las escrituras a la mayoría de las familias que fueron censadas en estos barrios, si fueron otorgados boletos de compraventa del lote como instrumento de legitimación; cuestión que, como veremos más adelante, será reiterada en las relocalizaciones investigadas:

*“El error fue haber entregado boleto de compraventa, porque esta tan dinámico todo en esos asentamientos. La gente vende, compra, se lo pasan a los hijos, un hijo le vende. Entonces **hacer el boleto de compraventa no era una solución definitiva** porque el problema hasta el día de hoy, después de casi 30 años sigue existiendo. **Tengo carpetas de Santa Rosa de Lima con boletos entregados, pagados con la gente, y nunca le dieron la escritura. ¿Porque? Porque el plano de mensura nunca fue aprobado por determinada circunstancia.**” (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017)*

Vale mencionar que a la mayoría de las familias asentadas sobre terrenos de dominio provincial también fueron entregados boletos de compraventa: *“en las tierras provinciales donde se expropio, nunca se entregó una escritura, si se entregaron en donde se hizo convenio entre municipalidad y vivienda. La municipalidad si hizo boleto, y (...) algunas escrituras. Y vivienda también hizo boleto”* (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017). Es decir, que a pesar de una década de trabajo en este programa, muchas de las familias que desde hace ya veinte años para ese momento no poseían el dominio del suelo, aún no hay podido regularizar la situación<sup>129</sup>. Sin embargo, esta cuestión implicó que muchas de las familias si se hayan comprometido con lo que esta política prometió, y en este contexto, hayan efectuado el pago de cuotas de sus lotes. Esto implicó dos cuestiones: por un lado, que algunas familias hayan recibido la escritura de dominio tal como se establecía en este plan, y por el otro, que las familias solo hayan obtenido los boletos de comprar venta aún efectuando el pago de cuotas. No obstante, sobre esta cuestión nuestro informante clave señala:

*“Haces que la gente pague el terreno, aunque sea en dos o tres cuotas, o al contado, algo simbólico. Pero que entregue escritura, ni siquiera escritura hipotecada, porque sale más cara, es un costo en el colegio de escribanos (...) Entonces cumplís la función social que es entregar la escritura y te sacas un problema de encima. Porque toda la dinámica que venga después no te compete como estado. **Yo cumplí entregándote la escritura.**” (...)*

---

<sup>129</sup> Sin embargo, hace aproximadamente cinco años se ha retomado parte de este trabajo en algunos de los barrios - Villa de Parque, Villa Elsa y los Hornos Norte- donde el dominio del suelo se encontraba inscripto a favor de la provincia.

*“Ahora tenes la escritura, esto lo podes presentar para un garantía, para pedir un crédito. Concientizábamos el valor que tenía darle una escritura a la gente para que supiera que no era un boleto de compraventa, era mejor. De última el estado cumplía la función que era entregarle la escritura, la gente recibía eso y listo, eso se cortaba. Ese barrio se terminó, pasamos a otro.”* (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017)

El Plan Lote tuvo injerencia, como ya mencionamos anteriormente, hasta 1994; año en que quedo como un ente residual. Posteriormente a la instrumentalización del mismo, en el año 2004 tuvo lugar el “Programa Nacional Arraigo” bajo el Decreto N° 835, cuyo fin fue la creación de un registro denominado "Banco Social de Tierras", en el ámbito de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Con este programa se buscó, a partir de la creación de este registro, disponer de información sobre inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que podrían ser afectados a fines sociales. A su vez, en el año 1994 fue sancionada la Ley Nacional Pierri<sup>130</sup>, cuya aplicación en la ciudad de Santa Fe tiene incumbencia en la actualidad desde la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia, tal como veremos más adelante en esta tesis.

### **2.3. El Programa de Erradicación de Ranchos, 1986**

En paralelo a la instrumentalización de Plan Lote desde el año 1986, comienza a operacionalizarse en la ciudad otro programa de vivienda y loteo que tuvo por objeto a la población empobrecida. Nos referimos al PER, realizado por el MSLT. Esta organización, de corte religioso, fue constituida en el año 1986 por el padre Atilio Rosso<sup>131</sup>, y desde ese periodo continúa sus actividades ininterrumpidamente. La mayor parte de su producción habitacional se encuentra distribuida en aproximadamente 22 barrios, localizados principalmente sobre el borde oeste y noroeste de la ciudad. Según la información obtenida en nuestro trabajo de campo, esta organización ha “erradicado más de 7000 ranchos en la periferia a través de intermediarios” (Entrevista Luis Zalazar AI-OI 13/03/2017). En este marco, esta organización surge a partir de:

*“...la convicción integradora del padre Atilio Rosso, el cual empezó a buscar respuestas concretas en problemas particulares de salud, oficio, vivienda. La vivienda fue lo que más desarrollaba expectativas comunitarias, movilizaba a la gente. La vivienda se tomó como eje central para poder erradicar los ranchos ya que no había proyectos de vivienda adaptados de los pobres.”* (Entrevista Jorge Jourdan AI-OI 01/03/2009)

---

<sup>130</sup> En el cuarto capítulo retomaremos esta normativa.

<sup>131</sup> Atilio Rosso concluyó sus estudios en el Colegio Pio Latino Americano, se ordenó como Sacerdote y asumió como Rector del Colegio Mayor Universitario de Santa Fe, y más adelante, en el año 1985, como Párroco de Monte Vera iniciando el Plan Los Sin Techo que pasados tres años, tomó el nombre de Movimiento Los Sin Techo. Sucintamente, para el año 2010 este padre junto a la organización construyeron 7000 viviendas, fundaron 11 centros de salud materna infantil y 16 jardines maternos, entre otros.

Sin intenciones de profundizar en la organización social en sí, sino más bien el PER, mencionamos:

- i. La génesis del MSLT en el padre Atilio Rosso y su estrecha vinculación con las prácticas de participación popular y ayuda mutua desprendidas de las políticas de la APP antes vistas;
- ii. En relación a al punto anterior, el tratamiento discursivo presente en sus programas y prácticas, cuyo andamiaje se encuentra permeado por el marco conceptual de la UP y la TM; y el continuo arraigo en los postulados de la ONU y la CEPAL<sup>132</sup>;
- iii. Existe una idea generalizada, construida y consensuada en el ámbito santafesino a través de los medios de prensa hegemónicos locales que los presenta como una organización social “seria”<sup>133</sup>;
- iv. Esta concepción es reforzada por aparatos estatales desde distintos niveles y a lo largo de varias décadas;
- v. Según la información que hemos recabado, esta organización de anclaje territorial es una de las que mayores prácticas asistenciales presenta en la ciudad, particularmente en relación a la construcción de vivienda, tal como veremos a continuación.

Para la instrumentalización del PER, las familias empobrecidas son designadas como *beneficiarias* a partir del otorgamiento de módulos habitacionales mínimos. Estos varían según el prototipo y la institución u OI que colabore o aporte con los fondos de financiamiento. No obstante, el prototipo más operacionalizado de viviendas consiste en "*casitas de material*" de 33 m<sup>2</sup>, que cuentan con una galería, un baño, una pieza de 5m x 6m y un tanque de agua elevado (MLST, 2006)<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Tal es así que el año 1987 "*ha sido tomado como referencia [de fundación] ya que las Naciones Unidas y la Iglesia Católica se preocuparon especialmente por los sectores marginados*" (MLST, 2012). Este año ha sido caracterizado como el *Año Internacional de los sin techo* a partir del documento del Papa II "*¿Que has hecho de tu hermano sin techo?*". En este sentido, se recomiendan ver los documentos del Movimiento Los Sin Techo "*El sector marginado en Santa Fe. Un informe para debatir y preparar el futuro de Santa Fe.*" (1997), "*Voces de los Sin Techo. Haciendo pedagogía desde la marginalidad*" (2014), así como la información disponible en su página web: <http://www.sintecho.org.ar/>

<sup>133</sup> Nos referimos principalmente al Diario El Litoral y a las crónicas ininterrumpidas que este periódico viene dando desde su fundación, sobretudo desde el año 2001 a partir de su edición digitalizada.

<sup>134</sup> Estos prototipos varían según los montos y entes de financiamientos, pero rondan siempre en la misma superficie. Como ejemplo, mencionamos el prototipo realizado con fondos de la empresa inmobiliario Guastavino e Imbert en el año 2011 en donde cada unidad habitacional tuvo un costo de \$8.000: una superficie de 36 m<sup>2</sup>, techo de zinc, paredes de placas térmicas de hormigón armado, cielorraso de madera, pisos de cerámica, baño, tanque de agua elevado y pozo negro (Diario El Litoral, 2011)

*“Rosso pensó esto como una estrategia para que el marginado salga del rancho y viva en una pieza. En aquella época lo hacíamos de bloque a las casitas, y con chapa de cartón. Después comenzamos a hacerla con chapa de zinc y con bloques de barro. (...) Siempre por ayuda mutua y esfuerzo propio. (...) En aquella época recibíamos ayuda del exterior (...) esos organismos nos ayudaban mucho en las casas, con los recursos.”* (Entrevista Luis Zalazar AI-O1 13/03/2017)

Entre las diversas fuentes de financiamiento que han participado y subsidiado al MLST desde su fundación, se destacan la cooperación internacional, el aporte de empresas privadas, de organismos estatales en distintos niveles, el aporte de fondos propios, de fundaciones internacionales, fundaciones nacionales y fondos provenientes de otras entidades religiosas. Ejemplo de ello son, el cofinanciamiento de la Cooperativa NCIV de Holanda, la Fundación Misereor Alemania y Advenia Roma desde el año 1987 para la construcción de 1000 unidades habitacionales por ayuda mutua y esfuerzo propio; en los barrios San Agustín II, Yapuyú, La Ranita, Las Lomas, Los Hornos, Villa Hipódromo, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste, Varadero Sarsotti, Chalet, San Lorenzo, Alto Verde, Villa Elsa, San José y Chaqueño.

Sin embargo, 10 del total de estos barrios -Centenario, Villa Hipódromo, Las Lomas, Los Hornos, La ranita, Alto Verde, Villa Elsa, San José, Chaqueño y Los Naranjos-, que involucraban aproximadamente a 5500 familias, presentaban condiciones irregulares de tenencia sobre suelo de dominio privado. Esta cuestión es central para comprender la posterior injerencia ejercida por el MLST en relación a la “Ley de Expropiación de Tierras”, que veremos a continuación.

En el año 1989 fueron financiadas otras 1500 viviendas por la Fundación Misereor de Alemania, también por ayuda mutua y esfuerzo propio; hasta el 1993, en donde tuvo lugar el primer cofinanciamiento conjunto realizado por la Provincia de Santa Fe, la Secretaría Desarrollo Social Nación y la Unión Europea<sup>135</sup>. Paralelamente, tuvieron financiamiento los aportes de la Fundación Interamericana de Estados Unidos, la Organización Wilde Garden y nuevamente de la Cooperativa de viviendas NCIV de Holanda.

Según el Censo “Datos sociales del sector Marginado” realizado por esta organización en el año 1996<sup>136</sup>, en la ciudad de Santa Fe residían para ese entonces 1475 familias en ranchos, que comprendían aproximadamente a 6000 personas en condiciones socio-habitacionales precarias. De este total, seis de cada diez miembros eran menores de 12 años, y 1607 habitantes del total de esa

---

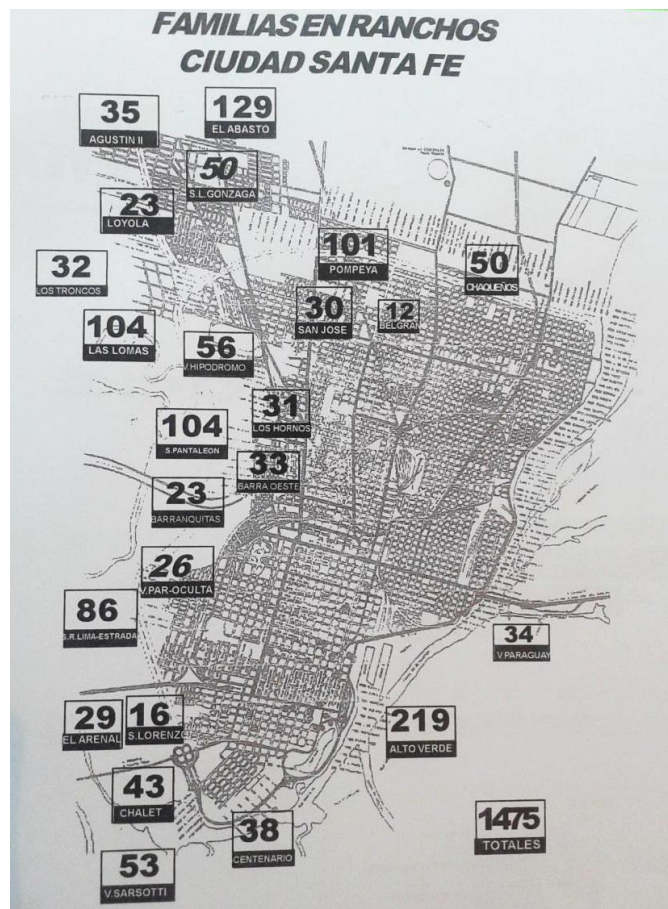
<sup>135</sup> A modo de ejemplo, esto implicó hacia el año 1993 un financiamiento de \$2.500.000 para el PER.

<sup>136</sup> A mediados del año 2017 el MLST junto a otras instituciones que participan en la ciudad –entre ellas la ONG TECHO, Movimiento Evita, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular -CTEP-, Barrios en Pie, la Clase Clasista y Combativa –CCC- y Caritas –perteneciente también a la Iglesia Católica-, dieron inicio al relevamiento de un nuevo censo social. Para una mayor profundización se recomienda ver <<http://www.sintecho.org.ar/actualidad/342-los-sin-techo-relevan-barrios-en-nuestro-medio>> (Última visita 26/10/2017).

población eran menores de 5 años. Este censo relevó a su vez la localización geográfica de las familias que residían en los ranchos (Mapa N° 5): en Alto Verde 219 familias, en El Abasto 129 familias, en Las Lomas-Cabal 104 familias, en San Pantaleón 104 familias y en Pompeya 101 familias. A su vez, en Villa Hipódromo 56 familias, en Varadero Sarsotti 53 familias, en Santa Rosa de Lima-Estrada 86 familias, y en Los Chaqueños 50 familias (MLST, 1996). Por otro lado, el 74% de las familias relevadas por esta organización no poseían ningún trámite con respecto a su situación dominial, encontrándose asentados sobre suelo declarado de utilidad pública por organismos provinciales o en propiedad de dominio municipal.

Del total de estas familias (Cuadro N° 1), el mayor porcentaje -1086 familias, 74%- no poseía para el año 1996 ningún documento que acredite la posesión de su vivienda; un 5% -75 familias- disponían de boleto de compraventa, y solo un 2% disponía de escritura -33 familias- y tarjeta de Plan Lote -35 familias-. Es decir, que de las más de 1000 familias censadas por Plan Lote, solo 35 familias poseían esta documentación.

**Mapa 5** Programa de Erradicación de Ranchos: familias en ranchos, MLST, 1996.



**Fuente:** Censo “Datos sociales del sector Marginado” del MLST, 1996.

**Cuadro 1** Condiciones de tenencia de familias que residen en ranchos (cantidad) según el MLST, 1996.

<b>Situación Dominial</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Tiene boleto de compraventa	75	5
Tiene escritura	33	2
Tiene tarjeta Plan Lote	35	2
Otro	229	16
No tiene nada	1086	74
<b>Total</b>	<b>1475</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Censo “Datos sociales del sector Marginado” del MLST, 1996.

A partir del año 1995 y según lo recabado en nuestro trabajo de campo, la organización asiste a un financiamiento más esporádico por parte de los OI, hasta alcanzar su retiro total. Es por ello, que desde este periodo comenzaron a instrumentalizarse convenios particulares con aparatos estatales: en el año 1998 tiene lugar la firma de un convenio con Nación para la construcción de 250 viviendas en el barrio Loyola; mientras que en el año 1999 tuvo lugar otro convenio con la Provincia para llevar a cabo la meta hacia el año 2000 de “*Santa Fe Sin Ranchos*”. Este último programa, involucró aproximadamente 800 familias y 20 barrios de la ciudad: 30 viviendas en Chaqueño, 32 viviendas en San Pantaleón, 30 viviendas en Villa Oculta, 15 viviendas en El Arenal, 36 viviendas en Chalet y 15 viviendas en Alto Verde. Todas las viviendas, construidas nuevamente por sistemas de ayuda mutua y esfuerzo propio con la participación de las familias involucradas. Estas viviendas contaron con una superficie aproximada de 25m<sup>2</sup>, disponiendo de una habitación, baño y una pequeña galería cubierta<sup>137</sup>.

Para el año 1999, previo a la meta propuesta de dejar a Santa Fe sin ranchos, esta organización registró 915 planes de Erradicación de Ranchos, de los cuales 765 se encontraban cofinanciados con la Provincia de Santa Fe, 100 cofinanciado con la Unión Europea; y 50 cofinanciado con la Secretaria de Desarrollo de la Nación. En el Cuadro N° 2 apreciamos los planes ejecutados según los distritos en que se localizó la población objeto.

Hacia el año 2005 y de acuerdo al trabajo de campo realizado, fueron construidos 7247 Planes de Erradicación de Ranchos; 2480 mejoras habitacionales; 1600 unidades sanitarias; 3000 instalaciones domiciliarias de agua potable; y 350 cuadras de mejorado urbanístico. No obstante, como dijimos anteriormente, si bien no observamos una producción significativa de producción de vivienda luego de ese año, esta situación será sosegada hasta el año 2010 cuando el MSLT impulsa

<sup>137</sup> Este prototipo es similar al ejecutado a través del Convenio analizado en Barranquitas Sur, que veremos en el quinto capítulo de esta tesis.

la Ley N°13.126 de “Expropiación de tierras”, conocida como “Ley de expropiación de terrenos privados”<sup>138</sup>:

*“En el ámbito del hábitat, estrictamente, estamos trabajando mucho con la tierra. En santa fe, hay 5000 familias que están sobre un terreno privado. (...) Antiguamente, hace 80 años, Santa Fe era gobernada por 5 o 6 terratenientes, entonces venían, se instalaban, decían este campo es mío, pagaban impuesto a la municipalidad y después le daban escritura. (...) En el año 1985, el Gobernador lanza el Plan Lote.” (...)*

*“Lamentablemente se politizó muchísimo, y no se pudo hacer. Y quedaron todos esos barrios con dueños. (...) Entonces en el año 2010 lanza una Ley de Expropiación, en donde dice que el Estado tiene que comprarle la tierra al dueño (...) y después entregárselo al vecino. (...) Todavía no expropió nada el Estado, desde el 2010.” (Entrevista Luis Zalazar AI-O1 13/03/2017)*

**Cuadro 2** Programa de Erradicación de Ranchos: ranchos/planes (cantidad) por distrito, 1989-1999.

Distrito	Barrios (cant.) %		Programa de Erradicación de Ranchos									
			1989		1995		1996		1998		1999	
			barrios	ranchos/ planes	barrios	ranchos/ planes	barrios	ranchos/ planes	barrios	ranchos/ planes	barrios	ranchos/ planes
SO	13	11,1	3	s/d	3	48	7	224	5	146	4	108
O	15	12,8	4	s/d	4	114	6	241	6	255	6	97
NO	21	17,9	4	s/d	5	134	7	227	6	233	4	158
N	19	16,2	3	s/d	2	79	2	114	2	70	3	39
NE	16	13,7	-	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-
E	18	15,4	-	s/d	-	-	1	51	2	63	1	15
C	7	5,9	-	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-
LC	8	6,8	1	s/d	1	300	2	276	1	114	1	71
Tot	<b>117</b>	<b>100</b>	<b>15</b>		<b>15</b>	<b>675</b>	<b>25</b>	<b>1133</b>	<b>22</b>	<b>881</b>	<b>19</b>	<b>488</b>

**Nota:** Cantidad de módulos habitacionales realizados por el MLST en el marco del PER. **Fuente:** elaboración propia en base a documentación obtenida del MLST y del Diario El Litoral para el período.

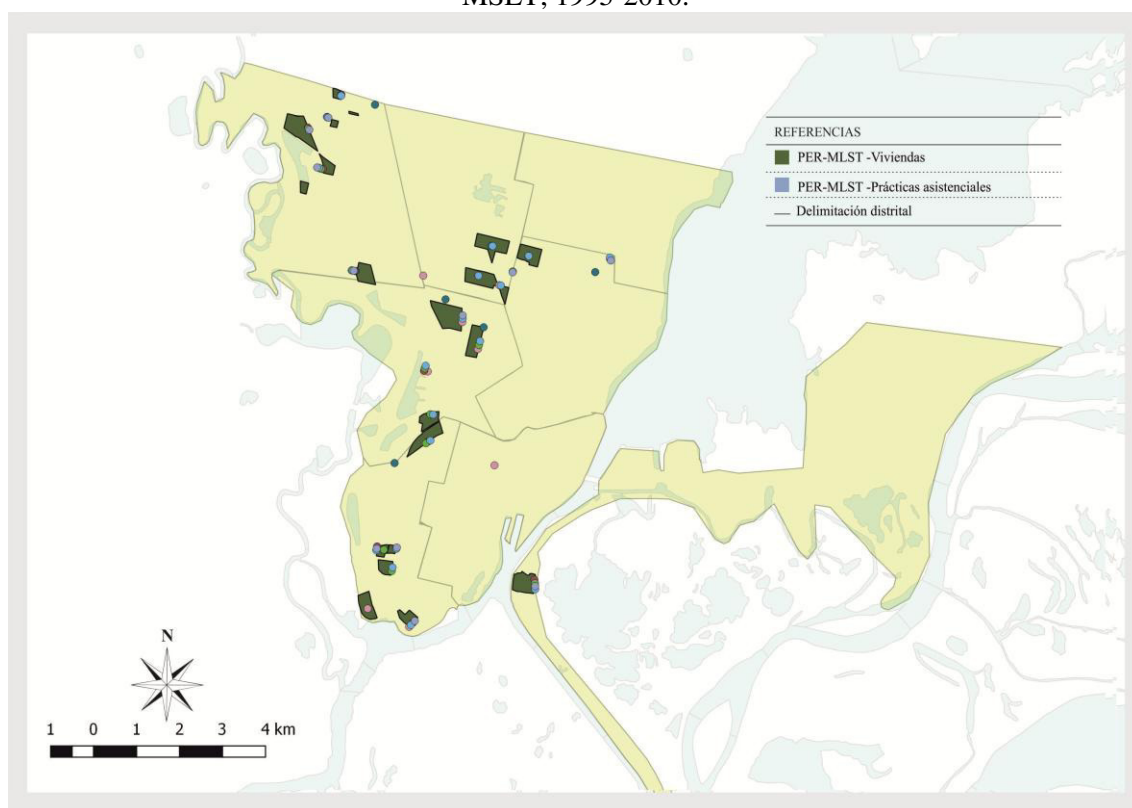
Paradójicamente, se trata del mismo suelo en donde fueron construidas las primeras viviendas del PER, posteriormente abarcadas por Plan Lote pero sin concretar la entrega del dominio a las familias por ninguna de las partes (Mapa N° 6). En este marco, es importante comprender que

<sup>138</sup> Según señala el Art. N° 4 de esta normativa, el proyecto de Ley previene la adjudicación a favor del grupo familiar, a título oneroso, pagándose en cuotas mensuales y consecutivas cuyo monto no podrá exceder del 10 % de los ingresos del grupo referido; el poder Ejecutivo se hará cargo de los costos de tasas, sellados, planos y mensuras. A su vez, se establece que los lotes serán intransferibles por un plazo máximo de 10 años, no pudiendo ser adjudicatario quien sea titular de otra propiedad. También se prevé la cesión a alguna organización no gubernamental o comunitaria con personería jurídica si está asentada en dichos terrenos

se trata de las familias asentadas históricamente sobre estos terrenos, a partir de la localización de las viviendas constituidas por esta organización, y tomadas posteriormente por otros programas para su regularización, como veremos más adelante.

Para ese entonces, el PER tenía una producción significativa no solo en cuanto a la construcción de viviendas por autoconstrucción y ayuda mutua, cofinanciada por los gobiernos locales y los OI, sino que esta era acompañada de otros programas asistenciales que implicaban la prestación de jardines maternales, centros de salud, aulas de capacitación y centros comunitarios, tal como apreciamos en el Cuadro N° 3.

**Mapa 6** Programa de Erradicación de Ranchos: localización espacial de prácticas asistenciales del MSLT, 1995-2010.



**Nota:** las prácticas asistenciales del MLST comprenden la construcción de viviendas y la prestación de servicios en las sedes que dispone: jardines maternales, aulas de capacitación informática, centros de salud, comedores y copa de leche. **Fuente:** elaboración propia según información recabada en el trabajo de campo.

Así como el MSLT construyó primero las viviendas sobre suelo privado y luego impulsó la expropiación de estos terrenos, esta organización también participó activamente de las reuniones preliminares a la sanción de la ordenanza del “Programa de Regularización Dominial”. En palabras de un informante clave en relación al dominio del suelo del PER:

“Primero el Estado las declara de utilidad pública, estatales. La propiedad vino de una propuesta del Estado de la gestión del intendente Barletta para que entregue la propiedad de la tierra mediante el Plan de Regularización Dominial o el Plan lote por parte de provincia.” (...)

“La regularización dominial y el traspaso de la propiedad constituye un paso imprescindible para la integración de los barrios marginados de la ciudad de Santa Fe **.El acceso a la propiedad de los terrenos es una verdadera liberación del pobre** y cambia radicalmente la cultura tanto del mismo beneficiario como de la sociedad toda. (...) Es necesario pensar todo la estructura legal y jurídica que rigen traspaso de la propiedad a las familias pobres (La ordenanza Municipal 8240/82 y las leyes provinciales)” (Entrevista Jorge Jourdan AI-O1 01/03/2009)

**Cuadro 3** Programa de Erradicación de Ranchos: prestaciones asistenciales (cantidad) por distrito, MSLT, 2010.

Distrito	Barrios de la ciudad (cant.)	%	Barrios PER (cant.)	Vivienda	Jardín Materno Infantil	Centro de Salud	Aulas de Cap. Informática	Centros comunitar.
SO	13	11,1	5	5	3	2	2	4
O	15	12,8	5	4	4	2	1	5
NO	21	17,9	5	4	4	4	3	3
N	19	16,2	3	3	-	-	-	3
NE	16	13,7	-	-	-	-	-	-
E	18	15,4	1	-	1	1	1	1
C	7	5,9	-	-	-	-	-	-
LC	8	6,8	1	1	1	1	1	1
Total	117	100	20	17	13	10	8	17

**Nota:** lamentablemente, no hemos podido corroborar cuanta población se localizó en cada uno de estos barrios. **Fuente:** elaboración propia en base a documentación obtenida del MLST y del Diario El Litoral para el periodo. Este cuadro se corresponde con el Mapa N° 7.

De este modo, al indagar en los sustentos teóricos en relación a la tenencia del suelo que esta organización argumenta, observaciones varias de las interpelaciones ideológicas neoliberales sobre la propiedad del suelo antes vistas entre ellas las de de Soto, tal como podemos ver a continuación:

“[Son] dos las columnas que dan integridad como persona: el acceso a la propiedad y la dignidad de persona humana que se expresa en la espiritualidad.” (Rosso, 2004:37)

“Santa Fe tiene más de 20 mil familias que no están incorporadas en la dinámica del Estado, en catastro del Estado no están ubicadas físicamente en la ciudad. (...) Pongo el caso del Movimiento Los Sin Techo. Hizo 7 mil pequeñas casas que llegaron como inversión económica de 10 millones de dólares. **En economía ese es un capital activo, pero ese capital activo es pasivo porque no entra en el circuito económico**, ya que no está en los registros de propiedad. Con la inundación esto se vio claro. **Ese capital está**

*muerto, enterrado a la orilla del Salado, no está inscripto, no es un factor de cambio económico, no sirve a la identidad, es decir, no me identifica en un lugar determinado de la ciudad, no me sirve para adquirir servicios. Es materia muerta.*” (Rosso, 2004:32)

*“Yo le pago al Estado la mensura para que a ese hombre usted le entregue la tierra. Para que entre en el circuito; ese hilo misterioso para que a vos te incorporen a la sociedad.”* (Rosso, 2004:33)

No obstante el cese en la construcción de viviendas entre los 2005-2010 del PER, esta situación será revertida desde el 2012<sup>139</sup>, año en que tiene lugar la firma del convenio marco con aparatos provinciales y municipales para la construcción de nuevas viviendas en los barrios empobrecidos del oeste y noroeste, tal como veremos en el sexto capítulo:

*“Nosotros hacemos vivienda de interés social. (...) Porque nosotros trabajamos con recursos del Estado. El estado nos financia las casas, la municipalidad nos prepara los terrenos, les da la cota, los reacondiciona. Nosotros, por ayuda mutua y esfuerzo propio con los vecinos, construimos las casas. Una vez terminadas, volteamos los ranchos.”* (Entrevista Luis Zalazar AI-O1 13/03/2017)

#### **2.4. Recapitulación**

A modo de síntesis del presente capítulo consideramos que desde su conformación territorial, la ciudad de Santa Fe, fue organizada de acuerdo a las relaciones sociales establecidas desde la colonia; es decir, desde la distribución social de tierras instituidas en la Ley de Indias (Calvo, 2011). Este contexto fundacional fue reproducido, con el correr de los años, solo que en una escala ampliada implicando una mayor cantidad de población e incrementando la superficie de suelo destinada al uso residencial. Empero, ¿Qué implicó esta división social del espacio? A nuestro entender, este orden espacial involucró la apropiación social, por las clases altas, de suelo localizado en óptimas condiciones ambientales, de infraestructuras y de servicios, entre otras cuestiones; principalmente de aquellas lonjas próximas al casco fundacional y posteriormente, hacia la franja ribereña al este y la franja este-oeste de los bulevares.

No obstante, esta conformación creó las condiciones para que aquellos suelos vacantes, en condiciones precarias de habitabilidad, infraestructuras, localización, etc., fueran apropiados paulatinamente por familias empobrecidas, expulsadas de aquellas áreas urbanas. Concurrió así como durante las primeras décadas del siglo XX, la franja oeste de la ciudad fue conformada,

---

<sup>139</sup> La información más actualizada que hemos recabado data sobre la entrega de escrituras a las familias de las viviendas del MLST son en los barrios Barranquitas, San Pantaleón, Los Hornos (distrito Oeste); San Agustín, Estanislao López, Eva Perón, Monseñor Zaspé, Yapeyú, El Abasto (distrito Noroeste); Coronel Dorrego (distrito Noreste); y San Lorenzo, 12 de Octubre, Santa Rosa de Lima (distrito Suroeste)

históricamente, como un borde precarizado. Este orden social se vio reforzado paulatinamente desde mediados de la década de 1970, e incluyó también la apropiación de suelo vacante hacia el norte de la ciudad y el borde costero, fundamentalmente en aquellos sectores próximos a cauces pluviales. En este contexto, fueron instrumentalizados diversos procesos de relocalización de familias en la ciudad, reforzados posteriormente desde la década de 1980 pero ya fundamentados en las cosificaciones de la ciudad legal-ilegal.

Asimismo, desde mediados de la década de 1980, advertimos cómo fueron instrumentalizados en la ciudad dos programas que buscaron paliar esta situación y tuvieron como objeto a familias empobrecidas que residían en condiciones habitacionales y de tenencia precaria. En este sentido, si bien plan LOTE buscó mejorar las condiciones de vida de la población empobrecida a partir de la regularización dominial de los lotes, tratándose en algunos casos de familias que residían en condiciones precarias de tenencia desde hacía, al menos, dos décadas; en simultáneo el PER del MLST buscó mejorar estas condiciones a partir del otorgamiento de módulos habitacionales, mediante prácticas vinculadas a la autoconstrucción de viviendas. Es decir, en operaciones argumentadas desde la *mistificación de la autoconstrucción* (Pradilla, 1983: 88). En este contexto, si bien por plan LOTE no tuvo un alcance amplio, el PER, a partir de la interpelación ideológica de la vivienda, creó las condiciones socio-habitacionales para que, en varios casos, las familias se localicen en zonas precarias, de riesgo hídrico y ambiental. Es decir, que este programa no sólo localizó a la población, sino que en simultáneo creó suelo urbano en condiciones precarias. Sin embargo, Plan LOTE entregó escrituras de dominio, pero predominaron el otorgamiento de boletos de compra-venta a las familias. El PER, por su parte, no otorgó ningún documento que acredite la propiedad.

No obstante, en ambos programas apreciamos la injerencia conceptual del marco teórico hegemónico de la TM y la UP. Plan LOTE fue uno de los primeros antecedentes en la ciudad que buscó regularizar la situación dominial de familias en condiciones irregulares de tenencia. Este programa estuvo orientado, como vimos, al otorgamiento de la propiedad privada. El MLST, a través del PER constituyó desde el momento de su fundación, una de las organizaciones con mayor injerencia de las prácticas de participación popular, ayuda mutua y esfuerzo propio, con financiamiento externo divulgado por los OI desde mediados de la década de 1970, y cuyo auge revistió como antecedente la ola de curas tercermundistas de ese período. En este sentido, el MSLT fue, y lo es en la actualidad, uno de los mayores referentes en Santa Fe de la reproducción acrítica del andamiaje teórico de la TM. Asimismo, es factible de establecer el vínculo de esta organización, con las prácticas de participación popular promulgadas por DESAL en Chile a inicios de la década de 1970, vistas en el primer capítulo de esta tesis.

Del mismo modo, a pesar de que el PER sentó las condiciones de localización precaria de varias familias empobrecidas no podemos dejar de mencionar, en base a lo obtenido en el trabajo de campo, la importancia que esta ayuda significó –los módulos habitacionales, las prácticas asistenciales de copa de leche, comedores, centros de salud, salas maternas, entre otros- para varias de las familias que hemos entrevistado. Sin embargo, esta asistencia, en post de contribuir al mejoramiento de vida de la población, reprodujo y reproduce, a partir de sus prácticas y discursos conciliadores, formas de cultura pertenecientes a la lógica neoliberal (Murillo, 2011) que perpetúan las condiciones estructurales de empobrecimiento de la población.

Realizada esta contextualización sobre los principales programas habitacionales vinculados a la regularización dominal entre las décadas de 1980/1990 en la ciudad de Santa Fe, y considerando la conformación socio-espacial e histórica vista recientemente, a continuación analizaremos los programas vinculados a la regularización dominal en la década de 2010, buscando responder en los capítulos que continúan al siguiente interrogante, ¿Cuáles son las interpelaciones presentes en las políticas urbanas vinculadas a la producción de suelo y vivienda que contribuyen, sostienen y refuerzan la división social del espacio en Santa Fe?

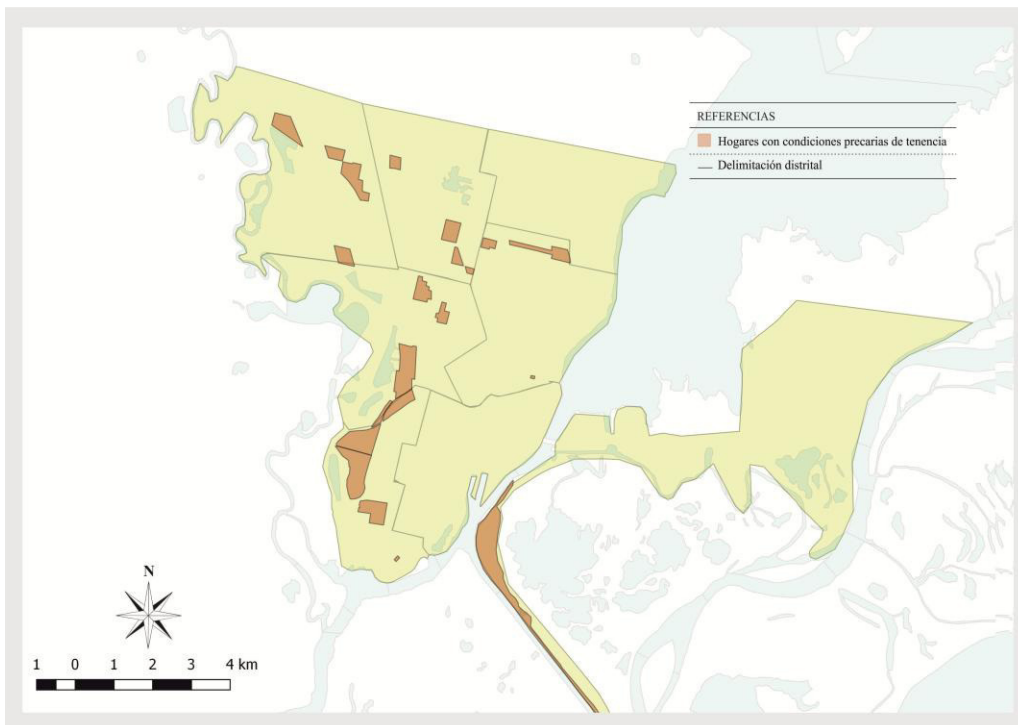
# Capítulo 3

## Las disputas por el suelo I: la regularización

### 3.1. La población empobrecida

Para el año 1995, y contemplando el contexto en materia de política habitacional visto en el capítulo anterior, se registraban un total de 21 barrios en donde residían familias en condiciones precarias de tenencia<sup>140</sup>. De esta cantidad, 14 barrios se encontraban conformados sobre suelo de dominio privado sujetos ya a expropiación. A grandes rasgos, estas familias se asentaban sobre suelo localizado en el borde oeste de la ciudad, en la zona costera de Alto Verde, y parte en el norte, desde la franja que abarca la Av. Gorriti hacia arriba (Mapa N° 7).

**Mapa 7** Plan Lote: localización de Inmuebles inconclusos, 1995.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas en 2017 a funcionarios de DPVyU, ex trabajadores de Plan LOTE. Información inédita.

<sup>140</sup> Lamentablemente, no disponemos información sobre la cantidad de familias residiendo en condiciones precarias de tenencia en estos barrios.

Según la información recabada en el trabajo de campo, en el Cuadro N° 4 mostramos los montos estimativos de los inmuebles a expropiar según la Ley N° 10.592 de expropiación, mencionada en el capítulo anterior. Este cuadro nos permite apreciar, en primer lugar, el precio del suelo otorgado por la misma política urbana dos décadas atrás (año 1995) en cada uno de estos barrios. En este sentido, podemos analizar dos cuestiones: **i)** estos precios en relación a los otros barrios contemplados en el plan y sus localizaciones; y **ii)** estos precios en relación a otros barrios de la ciudad.

**Cuadro 4** Montos estimativos (por barrio, m2 y \$) de inmuebles a expropiar según Plan Lote, 1995.

Barrio	Superficie	\$/m2	Monto (\$)
Pompeya	5735,3	25	143.384,2
Villa Elsa	10622,5	15	159.337,6
Belgrano	14803,5	25	3.700.811,7
<b>Los Chaqueños</b>	<b>117300,5</b>	<b>35</b>	<b>605.520,3</b>
Centenario	16364,2	12	196.370,4
Los Naranjos	3554,85	12	426.58,2
Santa Rosa de Lima	1295,1	12	115.542,1
Transporte	11273,8	15	19.107
Estanislao López	2399,8	12	28.798,5
San José	57501,2	12	690.015,2
Los Hornos	6197,7	20	12.395
Villa Hipódromo	26138,6	10	261.368,6
<b>Alto Verde</b>	<b>253095,7</b>	<b>0,5</b>	<b>126.547,8</b>
Las Lomas	39513	10	395.130
	<b>Total</b>		3.177.834,97

**Nota:** este cuadro se corresponde con el Mapa N° 7.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos obtenidos en nuestro trabajo de campo. Información inédita.

En relación al primer punto, el promedio \$/m2 entre estos 14 asentamientos es de \$/m2 15,40. Sin embargo, observamos ciertas discrepancias en relación a este monto entre la totalidad de los sectores urbanos señalados dado que, aunque en localizaciones distintas, presentan condiciones habitacionales similares: precariedad en sus servicios e infraestructuras, condiciones habitacionales y de tenencia precaria, problemas vinculados a la movilidad, salud, educación, recreación, hacinamiento, calidades constructivas deficientes, etc. En este marco, vemos una abrupta brecha entre la localización de los inmuebles en la zona costera de Alto Verde que rondan en \$/m2 0,5, respecto a otros sectores urbanos, como por ejemplo Villa Hipódromo y Las Lomas donde en ambos barrios la superficie a expropiar es menor. Este valor es sumamente inferior si comparamos a su vez la superficie que abarca este sector en relación a las otras localizaciones.

Así como observamos esta brecha, controversialmente notamos como en el barrio Chaqueño<sup>141</sup> el precio por metro cuadrado es sumamente superior, siendo de \$/m<sup>2</sup> 35. De este modo, esta cifra no solo supera por siete veces en creciente al barrio costero, sino que lo supera por más del doble en relación al promedio mencionado anteriormente. De manera similar, consideramos como en el barrio Chaqueño, en donde la superficie a expropiar es una de las mayores, está ya representaba para ese año uno de los valores más altos respecto a otros barrios precarizados. Asimismo, vemos como en Alto Verde y Los Chaqueños presentan amplias fracciones de suelo a regularizar, en contraste con el resto de los barrios también inconclusos.

En este contexto, consideramos:

\*Hacia el *centro-norte*: si bien barrio Chaqueño tiene el precio más elevado, esto es, \$/m<sup>2</sup> 35, los barrios localizados próximos a este sector también superan el promedio: Belgrano: \$/m<sup>2</sup> 25 y Pompeya: \$/m<sup>2</sup> 25; o bien se encuentran próximos a este: Villa Elsa: \$/m<sup>2</sup> 15 y San José: \$/m<sup>2</sup> 12. En este marco podemos inferir que en estos barrios donde residían familias en condiciones precarias de tenencia, los precios son más elevados debido a su alejamiento a las zonas de reservorios tanto del oeste como del este; así como la proximidad hacia vías de comunicación con otras localidades hacia el norte; dado que Barrio Chaqueño, por ejemplo, se localiza entre las Avenidas General Paz y Aristóbulo del Valle.

\*Hacia el *oeste*: distinguiamos tres sectores. En primer lugar hacia al suroeste de la ciudad donde se localiza barrio el Centenario: \$/m<sup>2</sup> 12; posteriormente hacia el centro-oeste, próximo a Barranquitas Sur, donde se encuentran los barrios Santa Rosa de Lima: \$/m<sup>2</sup> 12, Los Hornos: \$/m<sup>2</sup> 20 y Villa Hipódromo: \$/m<sup>2</sup> 10, y por último, hacia el norte, en Las Lomas: \$/m<sup>2</sup> 10 y Estanislao López: \$/m<sup>2</sup> 12. Prácticamente en todos estos sectores, a excepción de Los Hornos, el precio se localiza por debajo de promedio observado. De esta cuestión también inferimos, que las familias que residen en los Hornos se encuentran alejadas al menos a 1 km del área de reservorios del borde oeste, cuestión que no sucede en los otros sectores localizados próximos o bien sobre los mismos.

Ahora bien, retomando el segundo aspecto a comparar, esto es, este precio en relación a otros barrios de ciudad, en el cuadro N° 5 apreciamos la oferta de terrenos correspondientes al año 1993. Lamentablemente, no hemos podido localizar esta información para el año 1995, pero tampoco hemos evidenciado cambios significativos en cuestiones urbanas o infraestructurales que puedan inferir en estas cifras, más allá de las modificaciones propias efectuadas en el tiempo. Como puede observarse, los precios por m<sup>2</sup> más elevados corresponden en gran parte a la zona de Guadalupe Oeste, próxima al ex barrio Chaqueño, actualmente Coronel Dorrego. A su vez, esta

---

<sup>141</sup> Localizado en el noreste de la ciudad próximo al actual Coronel Dorrego en donde se instrumentalizaron las relocalizaciones de familias investigadas-

oferta es alta para los terrenos localizados en el centro de la ciudad. Concomitantemente, los barrios más empobrecidos como Santa Rosa de Lima, Las Flores, Nueva Pompeya, entre otros, son los de menor precio.

Sin embargo, como pudimos apreciar anteriormente, en la mayoría de los barrios en donde ya desde ese periodo residían hogares empobrecidos localizados sobre inmuebles de dominio privado, fueron incluidos en el PRD, y reconocen su génesis en el MLST a través de su PER. Esto lo podemos corroborar inicialmente si cruzamos estos precios con las localizaciones espaciales de los hogares, en relación a lo analizado en el capítulo anterior de esta tesis, así como en la continuidad de estas situaciones en la espacialización realizada en el cuarto capítulo de esta tesis para el año 2010.

Un somero análisis del Cuadro N° 6 nos permite apreciar que: **i)** la vecinal de Alto verde es la que mayor porcentaje de población en condiciones de hacinamiento presenta en la ciudad -8318 habitantes- y es la cuarta vecinal con mayor cantidad de población que reside en viviendas en condiciones precarias -338viviendas-; **ii)** Coronel Dorrego se encuentra en la media de estos barrios con una población 2678 habitantes, un índice de hacinamiento de 24,8% y un total de 117 viviendas precarias relevadas; **iii)** Barranquitas Sur posee también un alto índice de hacinamiento del 39% y una población de 1987; siendo en los barrios aledaños también alto este índice: Pro Mejoras Barranquitas con 39,3% y Barranquitas Oeste con 23,9%. En consonancia, en el año 1991 el CNPHV registró un 13% del total de la población residiendo en condiciones de hacinamiento; es esto, 46.359 habitantes. A su vez, se registró un promedio de familias compuestas por cinco integrantes, pero un 10% de ellas supera los diez integrantes. Las viviendas en las que residen estas familias poseen en su mayoría un solo cuarto, alcanzando una superficie no mayor a los 25m<sup>2</sup>.

**Cuadro 5** Oferta de terrenos en venta (por barrio, m2 y \$), Santa Fe, 1993

Barrio	Localización	Superficie (m2)	\$/m2	Monto (\$)
Estanislao López	Av. Blas Parera y Pampa	200	5	1000
Santa Rosa de Lima	Uruguay 3900	200	6	1200
s/d	Zona Norte s/d	201,6	8,9	1800
Del Tránsito	Casanello 4300	190	14,7	2800
Candioti Norte	Sarmiento 3800	200	17,5	3500
Guadalupe Oeste	República de Siria 8156	330	11,5	3800
Facundo Quiroga	1 de Mayo 7900	216	17,6	3800
Nueva Pompeya	Gorriti y Peñaloza	260	17,3	4500
Fomento 9 de Julio	Zuviría 3900	192	23,4	4500
Estanislao López	Larrea y Blas Parera	1050	4,3	4500
Villa Las Flores	J. de la Rosa y Blas Parera	332,8	14,4	4800
Liceo Zona Norte	Azcuénaga 2400	360	15,3	5500
s/d	Guadalupe Este s/d	170	35,3	6000
J. B. Alberdi	Hernandarias 1471	434,2	13,8	6000
s/d	Guadalupe Oeste s/d	176	<b>36,9</b>	6500
Guadalupe Oeste	Gral. Paz 7900	152	<b>46</b>	7000
Unión-Progreso y Libertad de Barranquitas	Pte. Perón 4300	405	17,3	7000
Unión y Trabajo	Castelli 2338	200	35	7000
Guadalupe Oeste	Padre Genesio 2150	154	<b>61,9</b>	9500
San Roque	Gutiérrez 1300	162	<b>61,7</b>	10000
Guadalupe Oeste	Las Heras 7300	250	<b>44</b>	11000
s/d	Barrio Sur s/d	380	34,2	13000
Guadalupe Oeste	Padre Genesio y Belgrano	245,4	<b>52,9</b>	13000
Guadalupe Oeste	Alberti 2118	333	<b>40,5</b>	13500
República del Oeste	Saavedra 2200	98	<b>163,2</b>	16000
Unión, Progreso y Libertad	Av. Godoy 7000	268,2	<b>74,6</b>	20000
Roque Saenz Peña	San José 1900	423	<b>52</b>	22000
Guadalupe Este	Riobamba 7800	400	<b>67,5</b>	27000
Mariano Comas	Cochabamba y Pasaje Leiva	450	<b>62,2</b>	28000

**Nota:** no hemos podido localizar esta información para el año 1995.

**Fuente:** elaboración propia en base a Revista CECI N° 6, Mayo de 1993.

**Cuadro 6** Población y viviendas con hacinamiento de 20% o más,  
Departamento La Capital, 1991.

Vecinal	Hacinamiento mayor al 20%		Población en vivienda precaria	
	Población	Hacinamiento en %	%	Total de Ranchos, casillas, etc.
San Agustín	2667	62,9	12	448
Noreste	2086	47,9	6,5	84
Altos de Nogueras	963	44,4	7,1	30
<b>Alto Verde</b>	8318	43	13,4	338
Vuelta del Paraguay	215	42,3	17,7	19
José María Estrada	1115	42,2	3,1	39
20 de junio	1607	41,1	1	136
Sarmiento	7323	39,6	11,7	258
<b>Pro Mejoras Barranquitas</b>	959	39,3	4,8	40
<b>Estanislao López</b>	5899	39,3	9,2	257
<b>Barranquitas Sur</b>	1987	39	5,8	169
Cabaña Leiva	2224	37	5,9	36
Loyola	3972	36,7	9,2	221
<b>Nueva Pompeya</b>	3952	33,5	16,3	412
12 de Octubre	2742	32,1	6,4	90
Colastiné Sur	1832	30,1	8,3	83
Facundo Quiroga	6678	27,9	2,4	139
La Guardia - Colastiné	1513	27,6	1,4	28
General Mosconi	1871	27,3	2,6	91
<b>Coronel Dorrego</b>	2678	24,8	10,2	117
<b>Barranquitas Oeste</b>	2435	23,9	2,7	35
Yapeyú Oeste	2005	23,2	—	0
Ceferino Namuncurá	2771	23,2	0,6	83
Villa del Parque	4789	23,1	2,1	83
<b>Centenario</b>	8191	23	6,5	218
Bernardino Rivadavia	3019	21,9	3,1	68
Santa Rosa de Lima	6921	21,8	11,5	385

**Fuente:** Elaboración propia en base a los aportes de Gioria (2009) sobre el CNPHV 1991.

A partir de estos datos podemos inferir dos cuestiones. La primera, es que la mayoría de los barrios relevados por Plan Lote que para ese entonces presentaban dominio irregular en su propiedad, tanto en el año 1985 como en el año 1995, fueron captados por el PRD instrumentalizado desde el año 2009 hasta la actualidad, como veremos más adelante. Es decir, que gran parte de la población que reside en estas localizaciones lleva al menos tres décadas en sus viviendas sin la propiedad del suelo. Es este marco, desprendemos a su vez el recambio de al menos

dos generaciones de familias viviendo sobre estos lotes. La segunda, es que parte de esta población fue abarcada a su vez desde el año 1997 por PROMEBA, y desde el año 2012 por los PUI, como veremos más adelante; y que ya desde al menos dos décadas presentaban condiciones de hacinamiento poblacional y precariedad en sus viviendas. Es decir, que se tratan de hogares localizados históricamente en condiciones precarias<sup>142</sup>. Con la intención de avanzar sobre estas cuestiones, y profundizar en las políticas de regularización dominial en Santa Fe, a continuación dedicaremos los dos apartados siguientes.

### **3.2. La población empobrecida y regularizada**

#### **3.2.1 La regularización dominial, 1994-2007**

La normativa que introduce la regularización dominial en Argentina en general, y en Santa Fe en particular, fue la Ley Nacional N° 24.374 conocida como “Ley Pierri”<sup>143</sup> y sancionada en el año 1994. Esta ley estableció un régimen de regularización dominial para aquellos ocupantes de inmuebles urbanos que acrediten la posesión *pública, pacífica y continua* durante tres años, con *causa lícita* y anterioridad al 1 de enero del año 1992.

Sucintamente, la ley instrumentalizó la *usucapión* como modo de adquirir la propiedad del suelo debido a su uso y apropiación por un lapso temporal superior a tres años<sup>144</sup>, siempre y cuando el destino principal sea el de casa habitación única y permanente. Esta normativa, en su Art. 3 estableció la gratuidad para los beneficiarios del régimen en todos los actos y procedimientos implicados: “*En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de jurisdicción nacional, provincial o municipal...*”. A su vez, estableció un sistema de financiamiento nacional a partir de una contribución única del 1% del valor fiscal del inmueble, a cargo de los futuros poseedores. Según expresa uno de nuestros informantes claves:

---

<sup>142</sup> Esto lo pudimos corroborar mediante las entrevistas personales realizadas en el trabajo de campo.

<sup>143</sup> Bajo este título se la conoce, por haber sido impulsada por el entonces diputado justicialista Alberto Pierri durante la presidencia de Menem en la década de 1990.

<sup>144</sup> La normativa del código civil establece la usucapión larga por posesión continuada durante 20 años sin justo título y usucapión corta durante 10 años con justo título. En ambos casos, para la prescripción adquisitiva es necesario que el poseedor sea de buena fe.

*“Habitualmente cuando alguien ocupa un terreno que es de un privado o un particular después de 20 años hace un posesión, llamas a un abogado, le mostrás después de 20 años que estás pagando los impuestos, haces un mensura, con recusación, y después de dos años que es más o menos lo que dura el juicio el juez resuelve que vaya a escriturar ese inmueble a favor tuyo. Entonces en lugar de hacer un juicio de escrituración o un juicio de posesión, que salen medios caros, el Estado lo que hizo fue acogerse de un ley (...) que decía que aquellas personas que estuvieran hace tres años viviendo en un terreno particular, podía presentarse con papeles demostrando que estaba en posesión de ese terreno. Se hacía una inscripción en el marginal de la escritura del privado en el registro, se inscribía que comenzaba a regir el plazo de la ley Pierri, y a los diez años por código civil por podías perfeccionar el dominio. Entonces cumplidos esos diez años, administrativamente, vos podías lograr la escritura del dominio de ese inmueble sin hacer juicio”. (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017)*

Desde el año 1994 hasta el 2009 fueron otorgadas solo 200 escrituras a través de este programa a nivel provincial. Sin embargo, esta situación será revertida a partir Decreto N° 1178 que le precede, que a partir de su Art. 1 modifica la anterior normativa estableciendo la aplicación de la ley para aquellos ocupantes que acrediten la posición durante tres años, como dijimos anteriormente. Desde este momento, la regularización dominial será asumida a nivel provincial por el Ministerio de Desarrollo Social, cuya cartera actuará como autoridad de aplicación de la ley nacional. En este marco, siguiendo al ex ministro Farías:

*“Esta norma permitió que en algunas provincias, por ejemplo en Buenos Aires desde que se sancionó la ley, ya se hayan escriturado más de 200 mil viviendas. En cambio, en la provincia de Santa Fe esta ley nunca avanzó porque no se podía destrabar esta situación de que tuviéramos la posibilidad de trabajarla masivamente con muchos escribanos. Por eso, desde la aplicación de la ley hasta la fecha en Santa Fe sólo se han entregado unas 200 escrituras. **Nosotros nos proponemos establecer una amplia masificación.**”<sup>145</sup>*

Serán estos instrumentos -Ley Pierri y el desbloqueo de esta normativa- los que posibilitarán y acreditarán la operacionalización del PRD a nivel municipal en Santa Fe. En este contexto, en el año 2007 se realiza el *diagnóstico de asentamientos informales* en la ciudad. Este relevamiento, hecho en forma conjunta por aparatos municipales y organizaciones sociales, consistió en la elaboración de un registro sobre la localización de los hogares con condiciones precarias de tenencia. Si bien los programas que vimos anteriormente tuvieron su accionar sobre estos asentamientos, lo que caracteriza a este análisis es su carácter como antecedente de alcance territorial con la localización de las familias que residen sin el dominio de la propiedad del suelo.

---

<sup>145</sup> En [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/44013-](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/44013-) (Última visita 19/10/2017).

Constituye, en este sentido, un instrumento cartográfico que reúne información hasta ese entonces dispersa.

De acuerdo a este diagnóstico, más de 15.000 familias en situación de vulnerabilidad social no poseían la titularidad del suelo en donde vivían, en varios casos, desde hacía ya más de treinta años; y otras 1000 familias estaban asentadas en áreas de riesgo hídrico. Para ese entonces, esta situación se extendía a más de 50 barrios del oeste, norte y sector de la costa, que reunían a una población de 70.000 personas y representaba un 20% del total la población de la capital santafesina. De este porcentaje, 10.000 familias se encontraban asentadas sobre terrenos de dominio municipal<sup>146</sup>.

Ahora bien, ¿Qué es lo que compartían en común estos hogares?: “*Entre los factores determinantes (...) el no ser dueños de la propiedad de la tierra y la vivienda donde vivían*” (Entrevista Sara Lauria, AI-01 12/05/2017). Siguiendo a la Directora de este programa, lo que caracterizada a la ciudad informal, es “*la ausencia de la propiedad de la tierra y la vivienda*”:

*“Con el cambio de gobierno en la gestión local de la ciudad de Santa Fe encontramos una ciudad no muy diferente a la que caracteriza a las ciudades latinoamericanas: con grandes sectores de la población excluidos del acceso al mercado formal de la tierra y la vivienda, que se fueron localizando a medida que la ciudad fue creciendo en sectores con precariedad edilicia, urbana, dificultades de acceso a servicios básicos, infraestructura social, barreras físicas, dificultades de accesibilidad y conectividad interbarrial y con la ciudad. De alguna manera todos los factores determinantes de la informalidad desde el punto de vista física. Y en lo social, necesidades básicas insatisfechas, resolución de conflictos mediante la violencia, precariedad laboral (...), y te voy a ubicar la propiedad de la tierra en el punto de vista social.”* (Entrevista Sara Lauria, AI-01 12/05/2017)

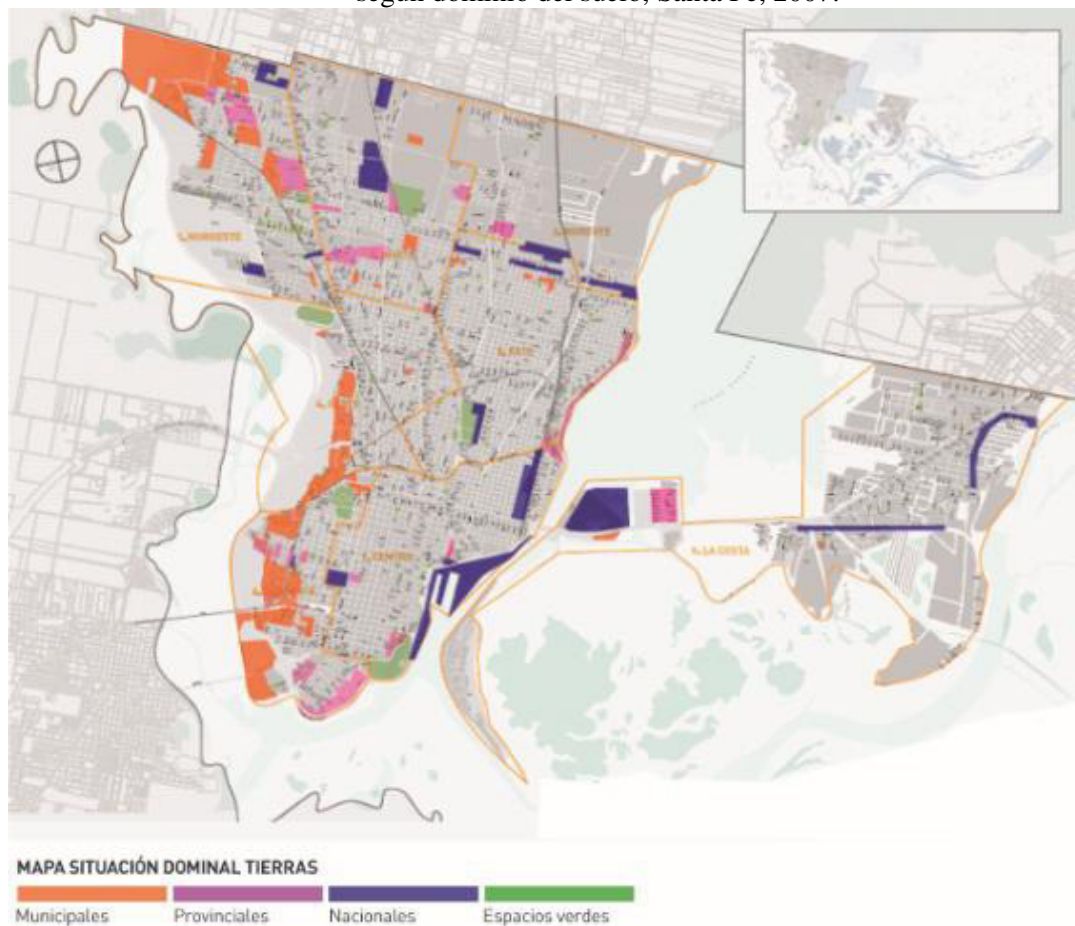
La elaboración de este diagnóstico, que consistió en un *mapa cartográfico de informalidad* (Entrevista Sara Lauria, AI-01 12/05/2017), partió de un relevamiento de la situación dominial del suelo con la localización de los hogares empobrecidos<sup>147</sup> en condiciones precarias de tenencia, considerando el tipo de dominio del que se trate el suelo: fiscal (propiedad de dominio municipal, provincial o municipal) y/o privados (Mapa N° 8).

---

<sup>146</sup> Estos datos fueron obtenidos a partir de la entrevista realizada con la directora de ASH, óp. Cit.; y el Formulario “*Premio a la Innovación CIPPEC*”, óp. Cit.

<sup>147</sup> Este diagnóstico se elaboró considerando: “*la denominación legal o popular del asentamiento, antigüedad, ubicación, tipo de localización, delimitación, calles perimetrales, nomenclatura catastral, cantidad de hogares y parcelas, densidad de población, población con NBI, situación dominial de la tierra, infraestructura urbana (energía eléctrica, alumbrado público, agua potable, red cloacal, desagües, pavimento, recolección de residuos; existencia o no de planos de mensura, subdivisión o loteo; variables ambientales -riesgo hídrico, actividades contaminantes, basurales, aguas servidas en la vía pública, relleno sanitario, cavas, etc.-; accesibilidad y conectividad a escala barrial y urbana; equipamientos sociales y comunitarios; etc.*”). En Formulario “*Premio a la Innovación CIPPEC*”, pág. 8, óp. Cit.

**Mapa 8** Localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia, según dominio del suelo, Santa Fe, 2007.



**Fuente:** MCSF–BCSF-Agencia Santa Fe Hábitat.

Tal como apreciamos en este mapa, sobre el borde oeste se localizan predominantemente las familias que residen sobre suelo de dominio municipal, hacia el norte, el este y parte del sector costero sobre dominio nacional, estando el suelo de dominio provincial desperdigado hacia los bordes. No obstante, tal como vimos en el capítulo anterior, varias de estas localizaciones comprenden a su vez suelo de dominio privado. Entre las instituciones que fueron parte de la elaboración de este documento, mencionamos por el interés de esta tesis<sup>148</sup>, la participación de:

i) organismos estatales, entre ellas las ex -Secretarías de Planeamiento Urbano y Subsecretaría de Hábitat y Vivienda-, y la Secretaría de Desarrollo Social junto a las Subsecretarías de Acción Social y Descentralización territorial- del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe;

<sup>148</sup> Esta información fue obtenida a través del Formulario “Premio a la Innovación CIPPEC”, pág. 8, óp. Cit.

ii) Organizaciones sociales; entre ellas, El MLST y la Asociación Civil CANOA. Se realizaron rondas de consulta con estas organizaciones y sus referentes barriales. En este sentido, en agosto de año 2007 el MSLT presenta un informe ante el Gobierno de la ciudad en cual estiman, para ese año, que cerca de 6000 familias se encontraban residiendo en condiciones socio-habitacionales de empobrecimiento. Según este informe, estas familias “no tenían la titularidad de los terrenos en los que vivían, y requerían la instrumentación de mecanismos que permitan la regularización dominial”<sup>149</sup>.

Concomitantemente, para su elaboración se utilizaron fuentes provenientes de documentos oficiales y artículos en medios periodísticos, entre ellos del CNPHV 2001; la EPV; el Informe final del PROCIFE (informe elaborado luego de la inundación del año 2003)<sup>150</sup>; así como bases de datos nacionales, provinciales y locales, y bases legales.

En este contexto, del total de la población registrada para el año 2007 en la ciudad de Santa Fe, un 38,5% residían en viviendas en donde sus lotes – en forma parcial o total- no se encuentran regularizados dominialmente -Cuadro N° 7-. Esto implicaba una población aproximada de 70.000 habitantes, es decir, un 20% del total de la población santafesina para ese año.

**Cuadro 7** Población y barrios según tipo de tenencia del suelo (cantidad y %), Santa Fe, 2007.

	Tipo de tenencia		Total Santa Fe
	En condiciones precarias de tenencia	Con Tenencia del suelo	
Barrios	45 38,50%	72 61,50%	117 100%
Población	70.000 15%	421.208 85%	491.208 100%

**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007. También se incorporaron datos poblacionales del IPEC correspondientes al tercer trimestre de 2007.

En consonancia, del total de hogares en condiciones precarias de tenencia (Cuadro N° 8), la mitad -51%.- se localizaba en suelo de dominio municipal y abarcaba aproximada de 10000 hogares. El 29% de los hogares residían en barrios en donde se presenciaba más de un dominio en el suelo, y un 16% se asentaba sobre terreno de dominio privado. Un menor porcentaje -4%.- residía sobre suelo de dominio provincial o nacional. De este total, 23 barrios se localizaban sobre suelo en

<sup>149</sup> Formulario “Premio a la Innovación CIPPEC”, pág. 8, óp. Cit.

<sup>150</sup> Según los datos obtenidos en este informe, aproximadamente 3000 hogares santafesinos residían para ese entonces en viviendas precarias.

zona de riesgo hídrico, y en 6 barrios residían hogares asentados sobre la vía de ferrocarril. Como veremos más adelante, las relocalizaciones seleccionadas en esta tesis corresponden a estos casos: en Coronel Dorrego fueron relocalizadas familias que residían sobre terrenos del ferrocarril próximos a las vías, mientras que en Barranquitas Sur familias sobre las zona de reservorios.

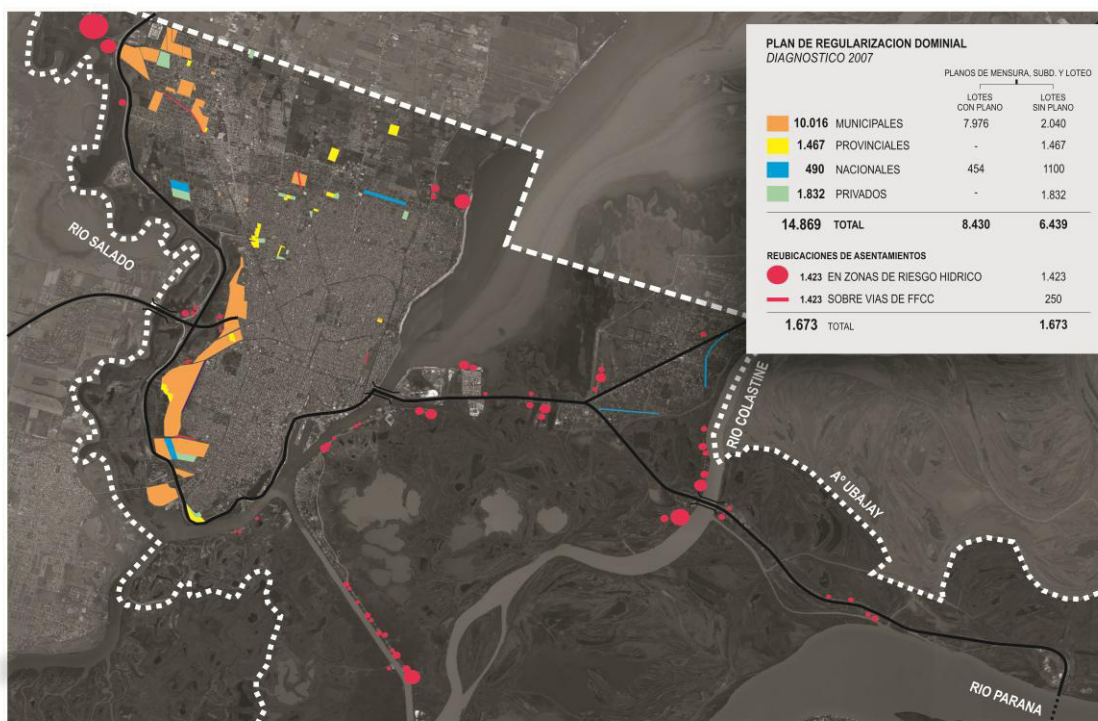
**Cuadro 8** Hogares y barrios en condiciones precarias de tenencia (cantidad y %): por tipo de dominio y a relocalizar, Santa Fe, 2007

	Sin tenencia de suelo						
	Dominio de suelo					A relocalizar	
	municipal	provincial	nacional	privada	más de un dominio	zona de riesgo hídrico	sobre vía ferrocarril
Barrios	23 51%	1 2%	1 2%	7 16%	13 29%	23 51%	6 15%
Hogares	10.016 72%	1467 11%	490 4%	1.832 13%	s/d -	1.423 85,1%	250 14,9%

**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007. También se incorporaron datos poblacionales del IPEC correspondientes al tercer trimestre de 2007.

Ahora bien, de los 14.869 hogares registrados en condiciones de tenencia precaria, más de la mitad -56,7%, 8430 hogares – disponían de planos de mensura, subdivisión y loteo, estando el mayor porcentaje sobre dominio municipal. Como apreciamos en el Mapa N° 9, la mayoría de estos hogares sobre suelo municipal se localizaban hacia el suroeste y noroeste de la ciudad. Estas localización coinciden con la ubicación de los hogares empobrecidos según lo analizamos en la primer sección de esta tesis. Del total de estos hogares, el 43,4% no disponía de esta documentación, y se localizaban en su mayoría sobre suelo de dominio municipal o privado (Cuadro N° 9).

**Mapa 9** Hogares con y sin planos de mensura, subdivisión y loteo, Santa Fe, 2007.



**Nota:** este mapa se corresponde con el Cuadro N° 10. **Fuente:** Agencia Santa Fe Hábitat – MCSF, 2007.

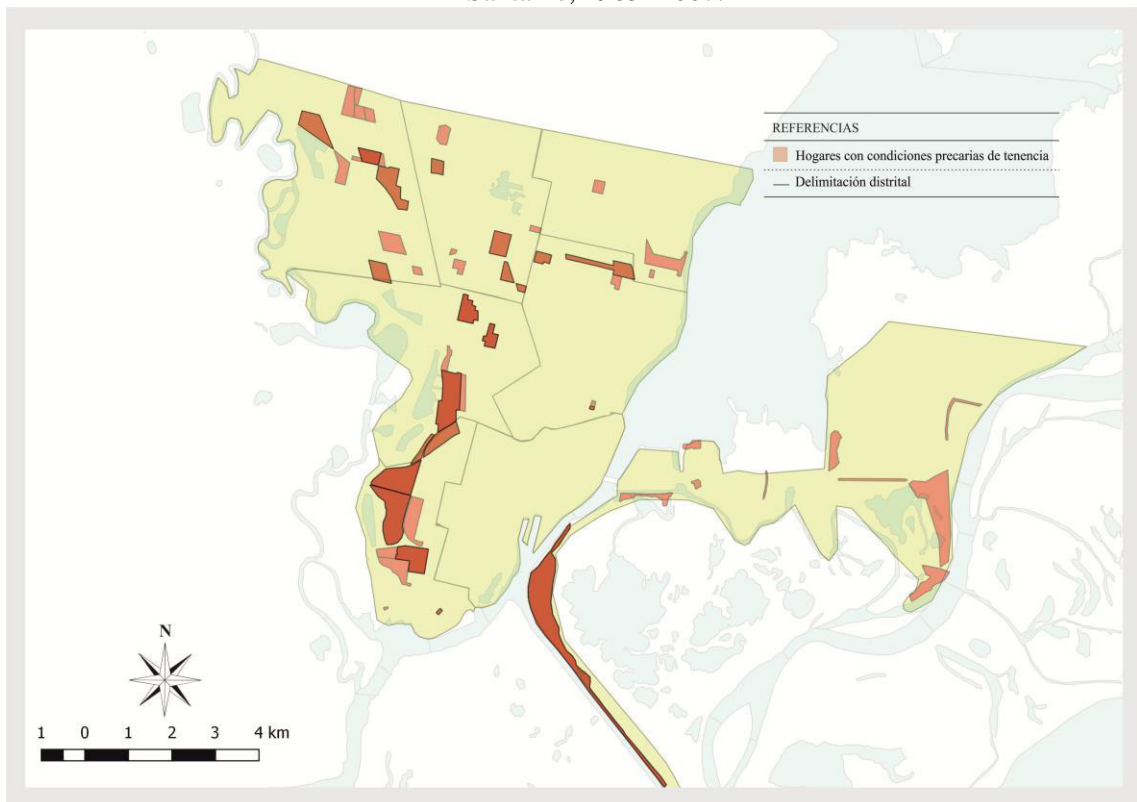
**Cuadro 9** Hogares con y sin planos de mensura, subdivisión y loteo (cantidad y %), Santa Fe, 2007.

	Total	Planos de mensura, subdivisión y loteo				Hogares a relocalizar	%
		Lotés con planos	%	Lotés sin planos	%		
Hogares en terrenos municipales	10016	7976	53,6	2040	13,7	s/d	
Hogares en terrenos provinciales	1467	-		1467	9,9	s/d	
Hogares en terrenos nacionales	490	454	3,1	1100	7,4	s/d	
Hogares en terrenos privados	1832	-		1832	12,3	s/d	
<b>Total</b>	<b>14869</b>	<b>8430</b>	<b>56,7</b>	<b>6439</b>	<b>43,3</b>		
Hogares en zona de riesgo hídrico	1423	s/d		s/d		1423	85,1
Hogares sobre vía ferrocarril	250	s/d		s/d		250	14,9
<b>Total</b>	<b>1673</b>						

**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007.

Retomando Plan Lote, si en el año 1985 se relevaron en la ciudad ocho barrios en donde habitan hogares en condiciones precarias de tenencia; para el año 1995, este porcentaje se incrementó a veintidós barrios. Esta cuestión indica que aproximadamente un 30% de los hogares no poseían documentación que acredite el dominio del suelo, situación que permite inferir desplazamientos residenciales considerando dos posibles tendencias: que sean las mismas familias las que residen sobre ese suelo, a partir de modificaciones en el grupo familiar; o bien, que se trate de la permanencia física de las viviendas sobre esos terrenos, siendo los hogares los que se desplazan. Asimismo, para el año 2007, periodo en donde se realiza el diagnóstico de *asentamientos informales*, el porcentaje antes visto se incrementa aproximadamente un 10%. En este sentido, en el Mapa N° 10 se observa la localización espacial histórica sobre el borde oeste de hogares en condiciones precarias de tenencia, principalmente en el suroeste –San Lorenzo, Santa Rosa de Lima, Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas, San Pantaleón-; algunos sectores del norte de la ciudad –Barrio Chaqueño y Coronel Dorrego-, y el barrio costero Alto Verde. A su vez, en la última década se aprecia la localización de nuevos hogares en estas condiciones sobre el sector costero.

**Mapa 10** Espacialización histórica de hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985- 2007.

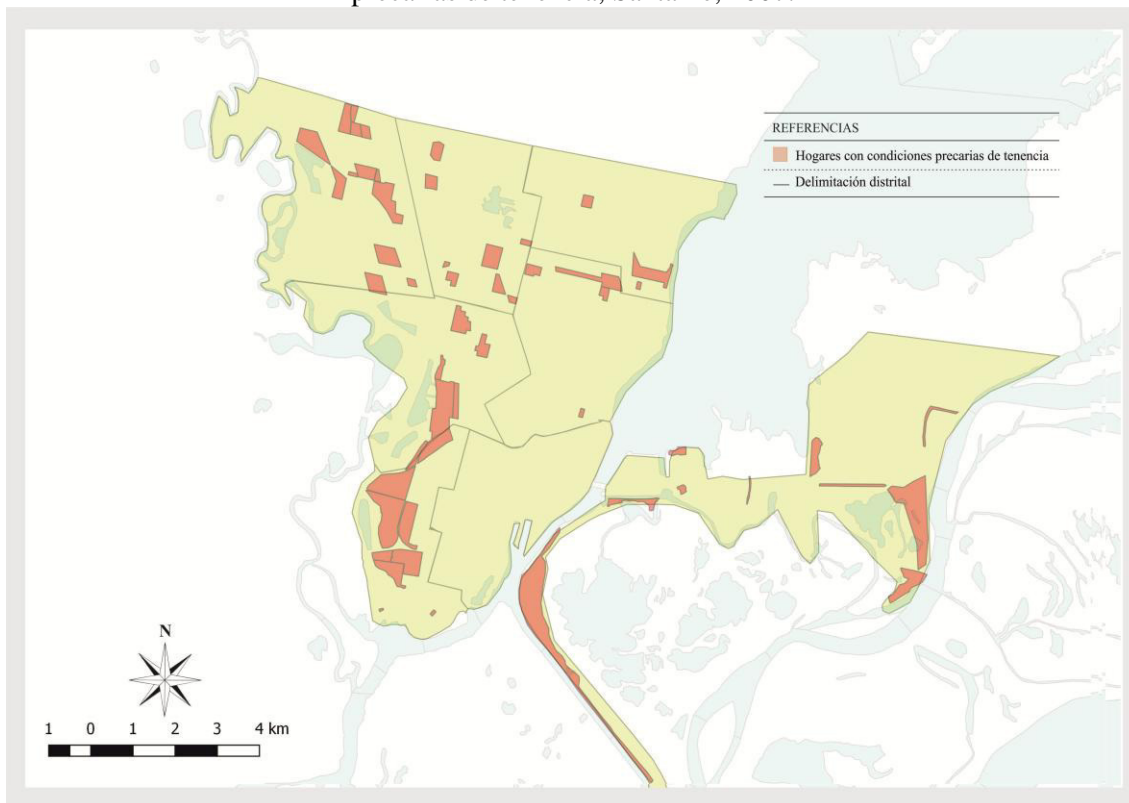


**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007.

### 3.2.2 ¿Dónde regularizar? 2009

La normativa que dará lugar a la operatoria de regularización de la tenencia de suelo en la ciudad de Santa Fe es la Ordenanza N° 11.631 conocida como “Legalización masiva de la tenencia de la tierra” (Mapa N° 11). Esta normativa, sancionada en el año 2009 durante el periodo electoral de ex-intendente Barletta fue instrumentalizada en los ocho distritos de la ciudad, priorizando en palabras textuales de este documento: **i)** “*la intervención en aquellos barrios o asentamientos informales donde viven familias o grupos sociales de escasos recursos que no poseen la titularidad de los terrenos en los que viven*”; **ii)** “*familias que se encuentran asentadas en áreas de vulnerabilidad hídrica*”.

**Mapa 11** Programa de Regularización Dominial: localización espacial de hogares en condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 2007.



**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007.

La misma tiene como antecedentes, sin embargo, una serie de normativas ya aprobadas décadas atrás. Entre ellas, la Ordenanza N° 8.240 de “Régimen general de loteos de terrenos municipales” del año 1982, cuyo objeto fue la venta directa de inmuebles de propiedad municipal en forma privada a grupos familiares o personas de escasos recursos; que tuvo a su vez como

modificatoria a la Ordenanza N° 9.159 de año 1989 de “Eximición a favor del comprador” disponiéndose la eximición del pago de lote al comprador por cinco años; y a la Ordenanza N° 10.192, sancionada en el año 1997 de “Rescisión de ventas directas de lotes de terrenos municipales”. A su vez, la mencionada Ley Pierrri del año 1994 a nivel nacional<sup>151</sup>, y la Ordenanza N° 10.382 de “Creación del Instituto Municipal de Vivienda” del año 1998.

Con estos antecedentes, y considerando que la ordenanza que reglamenta el PRD en la ciudad data del año 2009, será en el año 2011, a través de la Ordenanza N° 11.836 y sobre la base del Ex Instituto Municipal de la Vivienda -Ordenanza N° 10.382- cuando se crea Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano<sup>152</sup> -en adelante ASF-. Esta agencia, constituida como un ente autárquico municipal, tiene como misión la definición de políticas y estrategias relacionadas al hábitat, en materia de gestión y producción. En este sentido, la ASF establece como fin:

*“Promover el desarrollo y articulación de las **políticas orientadas al mejoramiento integral de los asentamientos urbanos informales**, basadas en una concepción del hábitat como espacio social para la construcción de ciudadanía, en el marco de un modelo de inclusión e integración socio física con mejora en la calidad de vida y en el pleno derecho a la ciudad”* (ASF, 2011, Art. N° 1)

*“Otorgar seguridad jurídica y legal mediante el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio a favor de los grupos familiares que habiten en terrenos municipales”* (ASF, 2011, Art. N° 3)

*“El Estado Municipal tendrá como función 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**”* (ASF, 2011, Art. N° 4)

En este marco, la ASF tiene dentro de sus principales funciones la coordinación, programación y ejecución del PDR, siendo tres las funciones atribuidas en este sentido:

- i) *“Intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de tenencia y propiedad del suelo para los sectores sociales más vulnerables”* (Art. 3 – Inc. h – Ord. 10.382);

---

<sup>151</sup> Siguiendo a la Agencia Santa Fe (2011:10), *“El marco político-legal nacional reconoce la vivienda y el hábitat como un derecho social, y la protección jurídica del hábitat y de la propiedad de la tierra constituyen principios que han sido objeto de regulación en la Constitución Nacional, en Constituciones Provinciales y en declaraciones, convenios y pactos internacionales suscriptos por nuestro país”*

<sup>152</sup> Este organismo viene a suceder al anterior Instituto Municipal de la Vivienda. Sobre la base del mismo, se crea la agencia como ente autárquico municipal, modificando y actualizando fundamentalmente los objetivos, funciones y misiones del anterior.

ii) “Constituir la autoridad de aplicación del programa integral de regularización dominial de los asentamientos urbanos informales en la ciudad de Santa Fe” (Título VII – Art. 21 – Ordenanza 11.631).

iii) “Promover el reconocimiento de los asentamientos irregulares como áreas de interés social y la reurbanización de aquellos sectores o áreas que resulte prioritario ordenar en función del interés público y que tengan como objetivo su definitiva incorporación al tejido de la ciudad y garanticen reales condiciones de urbanidad”. (Art. 3 – Inc. p – Ord. 10.382)

En este contexto, el programa de regularización dominial apunta a:

*“Mejorar la calidad de vida y **facilitar el acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda** a familias en situación de pobreza y marginalidad, que no tenían la titularidad de los terrenos en los que vivían, en la mayoría de los casos por **más de treinta años**”.*

*“Lo interesante de esta legislación es que abre la puerta a la **institucionalización de la regularización de la propiedad.**” (ASF, 2011:1)*

Este objetivo es interpelado desde cuatro aspectos (ASF, 2011:6):

i) “Asumir y consolidar las funciones del Estado como garante del acceso a la propiedad de la tierra”.

ii) “Instrumentar un programa integral y masivo de legalización de la tenencia de la tierra, con destino a las familias en situación de pobreza y exclusión que habitan en asentamientos urbanos informales”.

iii) “Dar marco legal a las acciones e instrumentos del proceso de regularización dominial”.

iv) “Otorgar seguridad jurídica mediante la transferencia de dominio a favor de sus legítimos poseedores, siempre y cuando el destino sea el de vivienda única y permanente, acrediten la ocupación efectiva, pública y pacífica por un período de 18 meses y el terreno no se encuentre ubicado en áreas de riesgo o haya sido declarado de utilidad pública”.

En lo específico para el caso santafesino esta política dispuso:

**a)** la gratuidad de todos los trámites de escrituración para las familias involucradas, a partir de la constitución de un *Fondo Especial* para la cobertura de los gastos de mensura, subdivisión, loteo y escrituración;

**b)** la incorporación de la Constancia de Ocupación, instrumento previo a la entrega traslativa de dominio que tiene como fin el reconocimiento y la acreditación a las familias por

parte de aparatos estatales la posesión de la tierra en donde las mismas residen. Constituye, según la normativa de este programa, “*el primer paso hacia la entrega de la escritura traslativa de dominio a favor de sus legítimos propietarios*”;

c) la aplicación del Avalúo Fiscal y Social para el valor de los terrenos a regularizar, a partir de la creación del Fondo Especial cuyo es solventar los gastos implicados en este proceso.

d) la relocalización de familias “*asentadas en sectores de riesgo hídrico o en espacios públicos, en un proceso que incluye la construcción de módulos habitacionales mínimos y el acceso a la tierra*” (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, s/f)<sup>153</sup>.

Sobre esta base y a partir de nuestro trabajo de campo<sup>154</sup> reconocemos, en primer lugar, la incidencia que otros programas instrumentalizados en el ámbito latinoamericano con anterioridad tuvieron al momento de la concreción de la norma, entre ellos, los casos de regularización dominial instrumentalizados en Perú y en Venezuela<sup>155</sup>. A su vez, podemos apreciar la injerencia tanto de los OI como de teóricos neoliberales del plano internacional. Por ejemplo, en el discurso ideológico de la tenencia segura proveniente de la ONU:

*“Se trata de consolidar los procesos de regularización dominial como política de Estado, con el fin de garantizar el derecho a la propiedad de la tierra y la vivienda a todas las personas y familias en situación de pobreza y marginalidad, a partir del abordaje integral de la problemática y la implementación de un programa masivo de regularización dominial en el marco de un modelo de inclusión con mejora en la calidad de vida” (...)*

*“El ordenamiento urbano dominial y la legalización de la tenencia del suelo constituyen operaciones estratégicas para atenuar la exclusión social y garantizar el derecho a la ciudad, al acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda y al uso socialmente justo de los espacios urbanos, poniéndolos al servicio de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de todos sus habitantes. Derechos que tiene la población para la reproducción de la vida y la producción social de su hábitat, que nuestro país ha promulgado y a los que ha adherido a través de pactos internacionales y leyes nacionales.” (AHS, 2011:2)*

En este marco, el caso santafesino toma dentro de sus principales sustentos teóricos los aportes realizados por el economista argentino Ernesto Schargrodsky<sup>156</sup>, cuyos estudios y formación

---

<sup>153</sup> Las primeras relocalizaciones de familias instrumentalizadas por este programa fueron realizadas en los barrios Alto Verde y en Barrio Judiciales.

<sup>154</sup> Esta información fue brindada en la entrevista realizada a la Directora de la AHS, Sara Lauria.

<sup>155</sup> Por su parte, el caso Venezolano fue sancionado a través “*Ley de Especial de Regularización Integral de la Tierra en los Asentamientos Urbanos o Periurbanos*” en el año 2011.

<sup>156</sup> Ernesto Schargrodsky es Máster por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y obtuvo en 1998 su título de Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Es actualmente el rector de la Universidad Torcuato Di Tella y fue previamente decano de la Escuela de Negocios. Ha sido profesor visitante en Stanford e investigador visitante en Harvard. Algunos de sus trabajos han sido publicados en

tienen entre uno de sus antecedentes al *Instituto de Desarrollo Económico y Social* -desde adelante IDES-<sup>157</sup>. Este autor sostiene, en consonancia con de Soto, que el otorgamiento masivo de títulos de propiedad es el camino más inclusivo. En este marco, considera cinco beneficios (Schargrodsky, 2005) de este instrumento en cuanto:

- (i) mecanismo que garantizaría inversiones sobre el lote;
- (ii) mecanismo que “*transformaría la riqueza de los pobres en capital*” permitiendo su utilización como instrumento colateral para acceder a créditos hipotecarios dado que estos mejorarían la productividad del trabajo y la oportunidad a ingresos;
- (iii) mecanismo que prevendría amenazas de desalojo y usurpación;
- (iv) mecanismo que afectaría las relaciones al interior de la familia, modificando el tamaño y la estructura de los hogares;
- (v) mecanismo que proveería seguros frente a eventualidades del ciclo económico.

En este contexto, este autor expresa:

*“Con los datos obtenidos mediante dos encuestas realizadas en 2003 y 2007, encontramos que las familias con nuevos títulos de propiedad incrementaron sustancialmente la inversión en vivienda, redujeron el tamaño del hogar, y mejoraron la educación de sus hijos, en relación con el grupo control. Estos efectos, sin embargo, no se implementaron mediante mejoras en el acceso al crédito. Nuestros resultados sugieren que la titulación de tierras puede ser una herramienta importante para la reducción de la pobreza, aunque no a través del acceso directo al crédito, sino a través del lento canal de aumentar la inversión en capital físico y humano, que debería contribuir a reducir la pobreza en las generaciones futuras.”* (Galiani y Schargrodsk, 2010: 700-729)

Con estos antecedentes, la ASF señala:

*“compartimos la hipótesis el Dr. Enersto Schargrodsky, (...) quien afirma que otorgar títulos de propiedad es el camino más inclusivo y más justo, en tanto asegura que las ‘políticas que vuelven propietarios a los ocupantes son una herramienta importante para la reducción de la pobreza y podrían resolver el déficit habitacional en la Argentina’. Esta afirmación cuenta con el respaldo de numerosas investigaciones que se vienen produciendo desde hace varios años en el ámbito académico, con el fin de diagnosticar y proponer soluciones alternativas a dos problemas cruciales de la Argentina: la inseguridad y los asentamientos urbanos.”* (ASF, 2011:9)

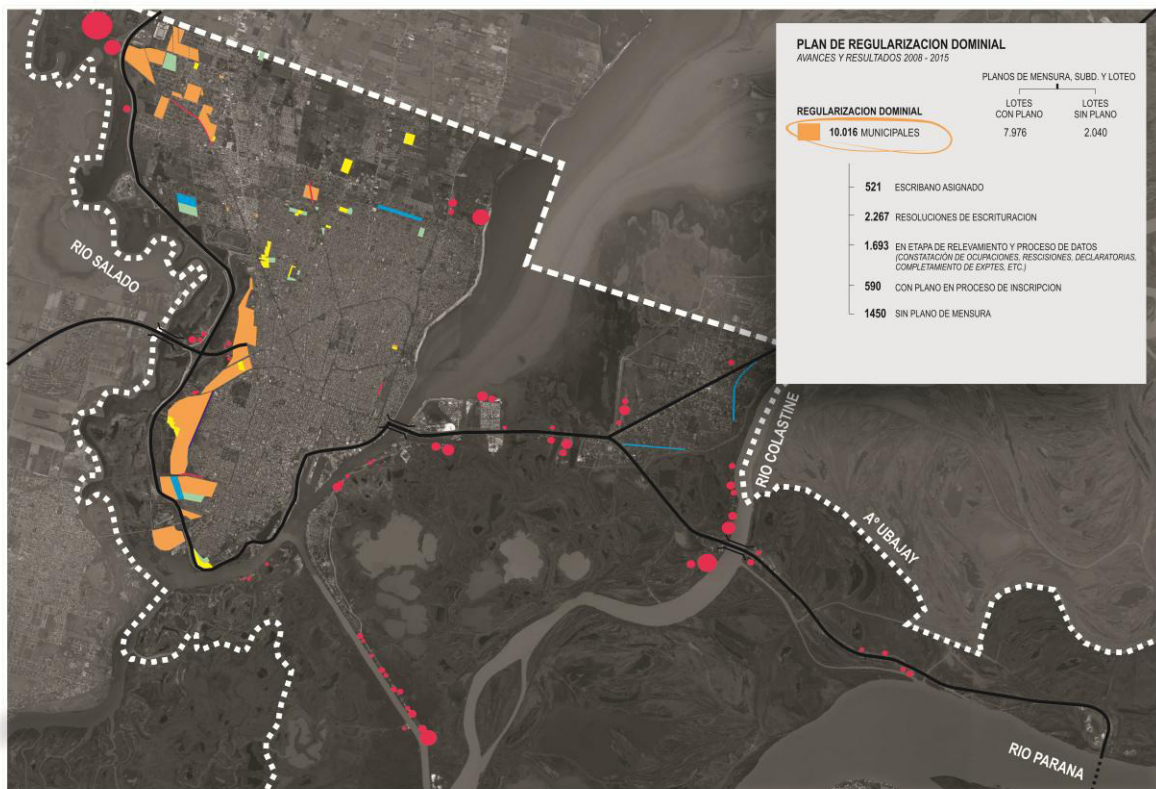
---

reconocidas revistas a nivel internacional, tales como *American Economic Review*, *Journal of Political Economy* y *Quarterly Journal of Economics*. Entre sus estudios se encuentran temáticas disimiles: entre ellas, “*el efecto del otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra en áreas marginales, el impacto de la presencia policial sobre el crimen, la evaluación de la utilización de sistemas de monitoreo electrónico de detenidos, el efecto de la privatización de las empresas de agua sobre la mortalidad infantil, los efectos del servicio militar obligatorio y la relación entre los salarios de los funcionarios públicos y la corrupción.*” En [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=2277&id\\_item\\_menu=4523](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=2277&id_item_menu=4523)

<sup>157</sup> Este instituto de corte neoliberal, tal como vimos en el capítulo I de esta tesis, fue creado en 1958 por un investigadores de diferentes disciplinas - economistas, sociólogos, historiadores y politólogos-, nucleados en la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires.

Con estos sustentos teóricos, y en relación a los resultados obtenidos a partir de la instrumentalización del PRD hasta la fecha, en el Mapa N° 12 apreciamos la espacialización de los hogares contemplados en este programa, encontrándose localizados hacia el suroeste y norte de la ciudad en su mayoría sobre terrenos de dominio municipal<sup>158</sup>. Tal como apreciamos, esta espacialización es coincidente con la localización histórica de población empobrecida residiendo con condiciones de tenencia precaria, lo cual profundizaremos en el próximo capítulo, y coincide a su vez, con la localización histórica de sectores precarizados en donde residen familias en condiciones precarias de tenencia desde la década de 1980 (Mapa N° 13), ya abarcados por los programas vistos en el capítulo anterior. No solo porque su operacionalización comprende los mismos sectores urbanos a intervenir, sino porque tienen como objeto a parte de la población empobrecida ya abarcada por estos programas.

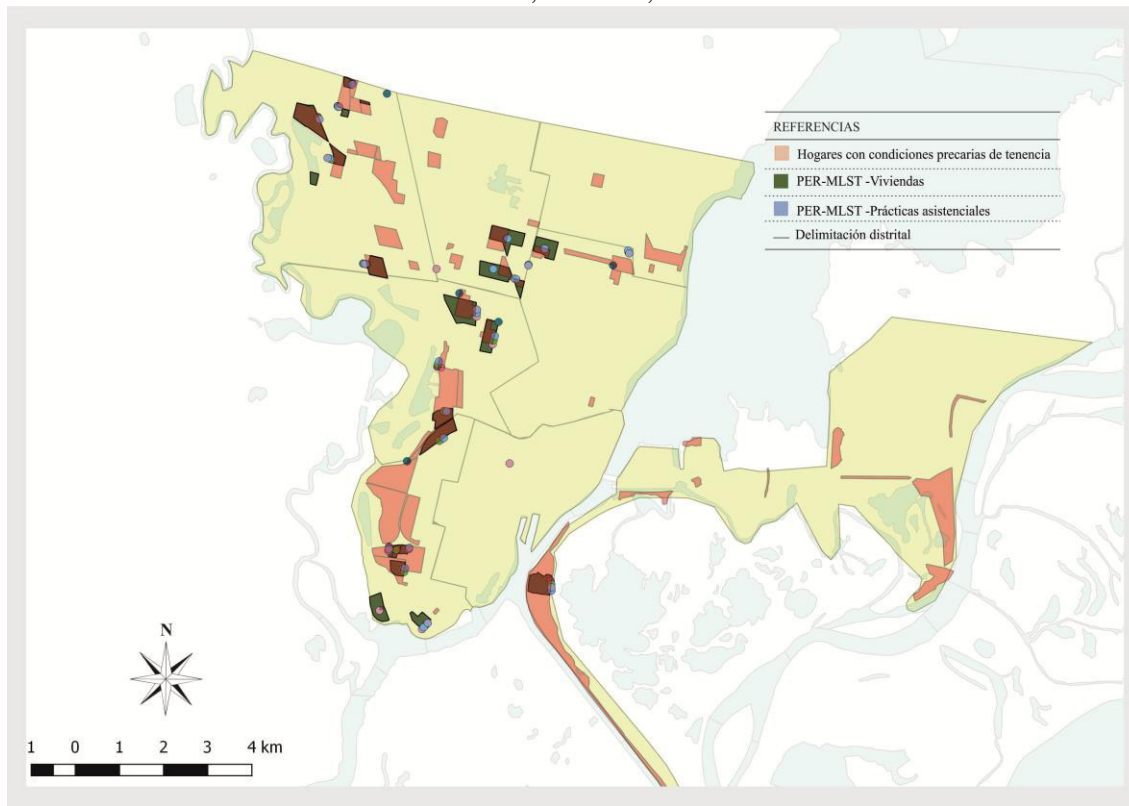
**Mapa 12** Avances del PRD sobre suelo de dominio municipal, Santa Fe, 2009-2015.



**Fuente:** Agencia Santa Fe Hábitat – MCSF, 2015.

<sup>158</sup> Estos barrios son: Chalet; Arenales; San Lorenzo; Santa Rosa de Lima; Estrada; 12 de Octubre; Villa del Parque; Villa Oculta; Barranquitas Sur, Oeste, Pro Mejoras, Unión y Progreso Barranquitas; San Pantaleón; Roque Saenz Peña; Estanislao López; Nueva Pompeya; Yapeyú; San Agustín I y II; Eva Perón; La Nueva Tablada; El Abasto; Loyola Sur; 29 de Abril I, II y III; Coronel Dorrego; Villa Teresa; Los Hornos; La Guardia; Colastiné; Alto Verde; Guadalupe Oeste; Bajo Gada; Bajo Judiciales; y Playa Norte; entre otros.

**Mapa 13** Espacialización de prácticas asistenciales del MLST y hogares con condiciones precarias de tenencia, Santa Fe, 1985-2010.



**Fuente:** elaboración propia en base con datos del “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe” -Agencia Santa Fe Hábitat, 2007. También se incorporaron datos obtenidos del MLST.

Sin embargo, que el programa se esté instrumentalizando en estas localizaciones no garantiza que se hayan consumado las entregas de las escrituras de dominio a las familias, tal como veremos en las relocalizaciones investigadas. ¿A qué se debe esta situación? Sucintamente, si bien el programa tiene como fin último la entrega del título de propiedad a las familias, previa a esta documentación son contemplados a su vez otros tipos de instrumentos de tenencia que política e ideológicamente intervienen en este proceso (ASF, 2011:12), los cuales son:

- *Constancia de Ocupación:* acredita la posesión de la tierra y constituye el documento “necesario” para acceder al proceso de regularización, dado que otorga exclusividad de derecho de adjudicación a su poseedor;
- *Certificado de Cancelación de Deuda:* cancela el compromiso de pago de cuotas pendientes en terrenos que hayan sido afectados por la inundación del año 2003, siempre que el titular del boleto de compra-venta continúe viviendo en el lugar, habilitando a iniciar los trámites de escrituración a su nombre;

- *Escritura traslativa de dominio*: formaliza legalmente la adjudicación en venta y transferencia del dominio del inmueble.

En cuanto a los alcances del PRD apreciamos (Cuadro N° 10) en primer lugar, que hasta el año 2017 solo se han entregado 3.893 escrituras de dominio. Si comparamos este resultado desde el inicio del programa, vemos como en el periodo 2008-2011 solo se entregaron 201 escrituras; priorizando en ese momento la entrega de constancia de ocupación a las familias. A su vez, la entrega de las constatación de aptitud para escriturar y/o boletos de compraventa en todos los casos en mayor a la cantidad de escrituras otorgadas. No obstante, solo en el año 2012 observamos un salto cuantitativo en relación a la cantidad de escrituras otorgadas a las familias, siendo estas más de 2000. Empero, nuevamente vemos un retroceso dado que para el año 2017, es decir, pasados cinco años, solo se incrementaron 1000 nuevas escrituras siendo las constancias de ocupación nuevamente la documentación que cuantitativamente ha predominado.

Esta cuestión resulta paradójica, dado que las constancias de ocupación solo acreditan la ocupación de las familias al momento del relevamiento y al tratarse de una población tan dinámica es posible que muchas de las familias no se encuentren residiendo en el mismo lote<sup>159</sup>. Las constancias de ocupación, a su vez, distan de ser un documento de garantía a las familias para otros fines, como por ejemplo, adquirir un servicio, vender su vivienda, acreditar su ocupación ante instituciones de carácter privado, entre otras.

---

<sup>159</sup> Esta situación la inferimos a partir del trabajo de campo realizado.

**Cuadro 10** Resultados del Programa de Regularización Dominial, Santa Fe, 2008-2017

		Hogares							
Año	Parcial	Sin tenencia del suelo	En ZRH -a relocalizar-	Con constan. de ocupación	Con certif. cancelación de deuda	Con const. de aptitud para escriturar	Con boleto de compraventa	Con escrituras	Con planos de subdivisión, Mens. y loteo
2008		15478	1673	152	50	0	75	114	s/d
2009		s/d	s/d	928	219	33	0	0	s/d
2010		s/d	s/d	885	118	137	0	18	s/d
2011		s/d	s/d	322	8	16	274	69	s/d
	<b>2008/2011</b>	s/d	s/d	<b>2.287</b>	<b>395</b>	<b>186</b>	<b>349</b>	<b>201</b>	
2012				848	s/d	s/d	195	98	420
	<b>2008/2012</b>	s/d	s/d	<b>4500</b>			<b>1528</b>	<b>2157</b>	<b>1500</b>
2013				0	s/d	s/d	209	386	s/d
2014				0	s/d	s/d	164	386	s/d
	<b>2008/2014</b>	s/d	s/d	<b>4500</b>			<b>1901</b>	<b>2729</b>	
2015						384		332	303
	<b>2008/2015</b>	s/d	s/d	s/d		s/d		<b>3.061</b>	
2016									
	<b>2008/2016</b>	s/d	s/d	<b>4500</b>	s/d	s/d	<b>2000</b>	<b>3768</b>	s/d
2017									
	<b>2008/2017</b>	<b>11232</b>	<b>1000</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	<b>3.893</b>	s/d

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de MCSF–BCSF-Agencia Santa Fe Hábitat.

Observamos así, que mientras el PRD discursivamente refuerza la ideología de la propiedad, cuantitativamente ha otorgado una serie de documentos que no avalan legalmente a la misma, sino que más bien la tienen como *meta* última. Esto implica, sin embargo, que las familias se vean forzadas a atravesar sucesivas instancias que van desde los actos públicos de propaganda de entrega de estos documentos, conllevando la espera e incertidumbre sobre la promesa de la escritura<sup>160</sup>. Esta cuestión nos permite inferir, a su vez, la instrumentalización ideológica de una

<sup>160</sup> “El trabajo comenzó con la ‘verificación de ocupación’: por barrio se organizó un relevamiento lote a lote de las familias que viven en terrenos municipales (...) en este marco, los vecinos que adquirieron un terreno municipal mediante un plan de pago en cuotas hasta abril de 2003 que fueron afectados por la inundación y continúan viviendo en el lugar, recibirán una ‘certificado de cancelación de deuda’. Aquellos que actualmente viven en terrenos municipales recibirán una ‘constancia de ocupación’. Con esta constancia, aquellas familias de escasos recursos, que no cuenten con otra propiedad y acrediten tiempo de residencia, podrán iniciar los trámites para la compra del lote. La Municipalidad determinará el precio de venta del lote y el vecino podrá elegir un plan de pagos acorde a sus posibilidades económicas. Una vez elegido el plan de pagos se firma el boleto de compra-venta de lote. (...) Finalmente, una vez concluido el

política pública que promulga, avala y defiende la propiedad privada, pero que cuantitativamente no condice con los resultados obtenidos, al menos hasta la fecha. En palabras de uno de nuestros informantes claves:

*“Barletta hace un plan de regularización dominial pero entregando actas de tenencia. Hizo un relevamiento pero donde había terrenos de dominio municipal entregaba boleto pero si eran de provincia entregaba un acta de tenencia precaria. Algo agarrado de los pelos. Se dedicó a hacer política y entregar algún documento que a la gente la deje más tranquila. (...) Y políticamente puedes hacer mucho porque entregas xx cantidad de escrituras a gente que está viviendo de forma irregular. Al margen de la infraestructura. Estoy hablando netamente de lo dominial. Esta bueno, si vos no lo tomas, es porque no haces política.”* (Entrevista ex trabajador Plan Lote AI-OI 18/04/2017)

Con la intención de avanzar ya específicamente en las relocalizaciones propuestas, dentro del PRD la ASF contempla la generación de “nuevo suelo urbano y la expropiación de terrenos para la reubicación de las familias asentadas en áreas críticas” (ASF, 2011:3). Con ello, de la regularización dominial se desprenden también operaciones de relocalización de familias asentadas en áreas de riesgo hídrico, u operatorias que contemplan el “interés público” como ser la reubicación de familias para la apertura de calles<sup>161</sup>. Nos surge entonces el interrogante sobre: ¿Cómo relacionar una política de regularización de suelo con la relocalización de familias, siendo que la primera refuerza la localización espacial de la población y la segunda produce desplazamientos forzados<sup>162</sup>?

Parte de esta condición la podemos vincular a lo ya señalado en el primer capítulo de esta tesis en concomitancia al redireccionamiento en política urbana del contexto internacional. Es decir, con la reformulación histórica de los supuestos teóricos que contemplan los programas de regularización dominial. Es este marco, y principalmente a partir de la concreción de la ASF, a la propuesta de regularización dominial en Santa Fe son incorporados progresivamente políticas integrales de mejoramiento urbano en el entorno urbano de los hogares a regularizar. En este marco, “y con el fin de profundizar las políticas de gestión del suelo y la vivienda en marcha”, en el año

---

*plan de pagos o con el certificado de cancelación de deuda, se podrán iniciar los trámites para escriturar el terreno a nombre del adjudicatario”. (Periódico 30 Días, octubre 2008, publicación mensual)*

<sup>161</sup> Para la selección de los terrenos en donde se relocalizan las familias, este programa contempla una serie de *términos de referencia*: terrenos próximos, en lo posible en el mismo barrio o distrito, que cuenten con cota adecuada, posibilidad de regularizar dominialmente, conectividad a escala barrial y urbana, y accesibilidad a servicios y equipamiento social básicos. En Formulario “Premio a la Innovación CIPPEC”, óp. Cit.

<sup>162</sup> Cuando nos referimos a desplazamientos forzados no lo hacemos el sentido físico, sino más bien en la violencia simbólica que esta operación implica para las familias. Sobre esta cuestión recomendamos ver Izaguirre (1998) “*El poder en proceso: la violencia que no se ve*” y Roze (2016) “*Nada es lo que parece. Epistemología socio-genética de la violencia*”.

2011 la MCSF constituye junto con la ASF y la SEH de la provincia los PUI, tal como veremos en el siguiente capítulo.

Esta integración en cuanto a política, según lo expresa la AHS: i) implica una acción coordinada entre las distintas áreas de gestión en el marco de *un modelo de inclusión social*; articuladas conjuntamente entre diferentes los niveles de apartados municipales y provinciales; así como también ii) *la adopción de una estrategia de gestión por programas, en este caso de intervención urbana integral, (...) Fundamentalmente porque impulsan procesos de gestión participativa, a partir del esfuerzo compartido entre los distintos niveles del Estado, las organizaciones de la comunidad y los propios vecinos.*” (ASF, 2011:10)

En el marco, y mediante la articulación con los PUI, durante el período 2008-2014 se concreta inicialmente la reubicación de 180 familias que se encontraban residiendo en los reservorios de oeste -67 familias-, del noreste -53 familias- y de la costa -60 familias-. Del total de familias, según informa la ASF, un 90 % de las mismas recibió una nueva vivienda construida en lotes municipales, con recursos provenientes del gobierno municipal y provincial; en tanto que las restantes familias recibieron materiales y asistencia técnica para la construcción en terrenos de familiares. Para fines del año 2014, fueron 320 las familias que se encontraban en proceso de relocalización. De este modo, observamos como a partir de la argamasa política centrada en la propiedad del suelo, se desprenden concomitantemente otras políticas que si bien no tienen incidencia directa en el otorgamiento de la misma, si se basan de este discurso para posibilitar y legitimizar otras acciones sobre la población, como ser las relocalizaciones.

Esta operación no es instrumentalizada solo por parte de aparatos estatales; por el contrario, tiene como nexo para su instrumentalización a la organización social el MSLT. En este contexto, *“con el fin de dar una solución habitacional definitiva a familias asentadas informalmente (...) a partir del trabajo articulado entre los gobiernos municipal y provincial y el Movimiento Los Sin Techo”* (ASF, 2011), desde el año 2013 son instrumentalizados en simultaneo proyectos de construcción de viviendas nuevas en los barrios Barranquitas y Villa Oculta, enmarcados en el PUI del O, y en Coronel Dorrego, en el PUI del NE. Empero, ¿Qué interpelaciones ideológicas se desenvuelven entre las relocalizaciones de familias y las nuevas viviendas? Los próximos capítulos estarán dedicados a esta cuestión.

### **3.3. Recapitulación**

La división social del espacio (Duhau, 2002) vista en el capítulo anterior fue reforzada por otra política que, en continuidad con los dos programas anteriores –PER y Plan LOTE-, buscó mejorar las condiciones de vida de la población empobrecida también a partir de la regularización dominial de la propiedad privada. No referimos al PRD operacionalizado desde el 2009 y con

desarrollo en la actualidad, política central del presente capítulo. No obstante, si bien varios de los asentamientos relevados por Plan LOTE, tanto en el año 1985 como en el año 1995, fueron captados por el PRD, también se incluyeron en este programa sectores urbanos precarizados correspondientes al PER. Es decir, el PRD, no sólo incorporó como objeto a nuevas familias residiendo en condiciones precarias de tenencia, sino que a su vez retomó como población objeto a familias que, al menos, desde la década de 1980 ya residían en estas condiciones.

Asimismo, en este capítulo hemos visto como la normativa instrumentalizada en la ciudad de Santa Fe en relación a la regularización dominial se enmarca fehacientemente en el contexto político internacional difundido por los OI. Tal como vimos esta responde, centralmente, a los promulgados de la ONU sobre la legalización masiva y la tenencia segura, y más concretamente, a la injerencia que de Soto tuvo en el ámbito local. Esto lo hemos observado, principalmente, a partir de la incidencia que otros programas instrumentalizados en el ámbito latinoamericano tuvieron al momento de la concreción de la norma; entre los que se incluyen los programas de Perú y Venezuela. También es posible de verificar la injerencia de los promulgados neoliberales de la APP, en cuanto al involucramiento de la participación de organizaciones sociales en este proceso. Esta situación no es menor, dado que, desde mediados de la década de 1970, es decir, de cuatro décadas de difundidas estas políticas, continúan reproduciéndose estos mecanismos e instrumentos, interpelando a organismos, instituciones, organizaciones sociales y a la población en general.

Sin embargo, el PRD en Santa Fe incorporó un instrumento de gestión que, mientras expresó legitimar la propiedad privada, la contradujo: nos referimos a las *constancias de ocupación* otorgadas a las familias. No obstante, reiteradamente vemos cómo, pasadas dos décadas, estos mecanismos son reproducidos por diferentes programas: así como en su momento plan LOTE entregó boletos de compraventa a las familias, y fue este el único documento que las mismas dispusieron como acreditación de su propiedad, el PRD reprodujo una modalidad similar. En los casos en donde este programa otorgó las escrituras, esto implicó sin embargo que las familias hayan atravesado otras instancias burocráticas previas antes de obtener esta documentación, como ser la adjudicación de instrumentos de *tenencia intermedios* (Chiclevsky, 2006:60), entre ellos las actas de tenencia o adjudicación, las constancias de ocupación, y los boletos de cancelación de deuda. En otros casos, aun hoy en día las familias disponen sólo de estos documentos como acreditación de la propiedad, cuestión que, como bien sabemos, jurídicamente no garantiza la propiedad, “...*pues obviamente que dichas tenencias entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurídica...*” (Chiclevsky, 2006:60).

En síntesis, se trata de la propia política pública que reproduce condiciones de tenencia precaria. Con esto inferimos la instrumentalización ideológica de una política que promulga, avala y

defiende la regularización dominial del suelo, es decir, la propiedad, pero que cuantitativamente no condice con los resultados obtenidos, al menos hasta la fecha.

# Capítulo 4

## El contexto socio-habitacional

### 4.1. Las condiciones generales de reproducción

Cuando nos referimos a *condiciones generales de reproducción*<sup>163</sup> lo hacemos en los términos de Emilio Pradilla (1984) y, fundamentalmente, a partir de la distinción que este autor hace en relación al concepto “*Medios de Consumo Colectivo*” -desde adelante MCC-. Este último término –MCC- ha sido introducido por la literatura marxista por los denominados Eurocomunistas (Mesa Sánchez, 1993), entre los que figuran como principales referentes Manuel Castells, Jean Lojkine y Cristian Topalov. Sucintamente, para esta vertiente teórica, siguiendo a Pradilla (1984) los MCC constituyen la base de la teorización sobre la cuestión urbana en el capitalismo, en el sentido de que son el *hilo rojo* de la teoría urbana que: **i)** caracterizan a la ciudad capitalista y la constituyen como forma social; **ii)** son el campo de acción de las prácticas urbanas y causantes de las crisis urbana y de uno de los límites fundamentales de la urbanización capitalista; **iii)** son lo que suscita a los Movimientos Sociales Urbanos; así como **vi)** el objeto clave de las políticas del Estado capitalista, y finalmente, **v)** un instrumento democratizador del poder local.

De acuerdo a Pradilla (1984), la vertiente eurocomunista busca coincidir, por diversos caminos, el concepto de *condiciones generales de la producción* de Marx con los denominados MCC para caracterizar principalmente a las comunicaciones, el transporte y el almacenamiento en el sistema capitalista<sup>164</sup>. Es así que los MCC introducen otras condiciones necesarias a la reproducción general de las formaciones capitalistas desarrolladas, que se añaden a los medios de circulación material, y la concentración espacial de los medios de producción y reproducción de las formaciones sociales capitalistas (según lo plantea Lojkine), o al proceso económico global: producción, distribución, intercambio, y consumo (según lo plantea Topalov) (Pradilla, 1984; Mesa Sánchez, 1993).

---

<sup>163</sup> Este apartado fue elaborado a partir de las contribuciones de Pradilla (1984) en el Capítulo 2: “*Los medios de Consumo Colectivos, piedra clave de un frágil edificio teórico*” del libro “Contribución a la crítica de la Teoría Urbana” del “espacio” a la crisis” urbana.

<sup>164</sup> Es decir, asimilan la noción de *medios de consumo colectivo* (Castells y Lojkine), o *equipamientos colectivos de consumo* (Topalov) a lo que Marx designa como aquellas actividades externas al proceso inmediato de producción y valorización del capital, es decir, diferentes a sus condiciones particulares pero producidas por agentes sociales diferentes que agregan valor al producto o le transfieren el suyo propio (Pradilla, 1984).

La crítica de Pradilla (1984), en este sentido, apunta en primera instancia hacia la reducción que este movimiento implica al asimilar todas las *condiciones generales* o *necesarias* a los MCC. Es decir, a la generalidad que engloba el concepto los MCC abarcando a todo aquello que aparece como *colectivo*: vialidad, transporte, comunicaciones, energía, cementerios, salud, educación, recreación, vivienda, etc. Sin embargo, esta generalización oculta como aspecto central, siguiendo a este autor, las relaciones capitalistas de producción y los antagonismos entre clases sociales. En este marco, este Pradilla plantea la incorporación de otros valores de uso igualmente relevantes en las condiciones de la producción, como la energía, el agua, el gas industrial, la gasolina, los drenajes, entre otros; que se incorporan como materias primas o materias auxiliares al mismo<sup>165</sup>. En palabras de este autor:

*“las mismas condiciones de producción ‘clásicas’, los transportes y las comunicaciones (...), se hacen consumidoras productivas –de valor- de estos valores de uso, como medios para la producción de los suyos propios, convirtiéndose así en condiciones generales para la producción de las condiciones generales de la producción.” (Pradilla, 1984:213)*

Así, una misma rama de actividad o un proceso unitario de producción y circulación de valores de uso son simultáneamente condiciones generales de distintas esferas de la vida social, o de diferentes relaciones económicas. Es decir, además de las condiciones generales de producción, resulta necesario referir a las condiciones generales de intercambio, a las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo y de los no trabajadores, y a las condiciones generales de dominación ideológica y política. Todas estas, condiciones distintas a las generales de la producción y que se encuentran realizadas en procesos sociales totalmente diferentes e independientes (Mesa Sánchez, 1993). De esta manera, siguiendo a Pradilla, resulta más acertado denominar *condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo y de los no trabajadores* a todo aquello que la vertiente Eurocomunista ha denominado como MCC.

Empero, ¿Qué es lo que define a estas condiciones generales de reproducción? Siguiendo a este autor:

*“Las mismas redes infraestructurales y de servicios, distribuyen o soportan físicamente valores de usos similares a diferentes procesos sociales de producción, circulación mercantil y consumo estatal o individual (...) Estos valores de uso, producidos en algunos casos en forma unitaria (...) se distribuyen por la misma red, entre diferentes procesos de la vida social: la producción y circulación de mercancías, la reproducción de la población, y actividades ubicadas en la superestructura política e ideológica de la sociedad.” (Pradilla, 1984:214)*

---

<sup>165</sup> De este modo, todas estas condiciones son el consumo productivo de cada capitalista en su proceso de producción, y como *Condiciones Generales de la Producción* le transfieren todo su valor al mismo proceso (Mesa Sánchez, 1993).

De esta manera, podemos diferenciar a las redes que sirven a la distribución del valor de uso para una actividad u otra mediante la localización espacial de las mismas y las condiciones de apropiación de cada proceso social. “Solo así podemos aclarar, por ejemplo, que parte de la inversión del Estado está destinada realmente a la ‘reproducción de la fuerza de trabajo’ y que parte a la ‘reproducción directa del capital’” (Pradilla, 1984:217) En este marco, consideramos con Pradilla que estas condiciones generales de reproducción, o bien aquellas consideradas como medios de consumo individual, constituyen aquellas condiciones que son necesarias para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y del no trabajo, a fin de garantizar su reposición diaria<sup>166</sup>.

Hecha esta caracterización, diremos que en la ciudad de Santa Fe las condiciones generales para la reproducción del capital y de la población involucran una argamasa de variables y se definen en torno a las relaciones sociales establecidas históricamente, que indican en la localización espacial de la población, de los hogares, de las viviendas, y de sus condiciones y hacen, junto a otros aspectos económicos, a la división social del espacio santafesino. No obstante, inciden a su vez en este proceso organizaciones sociales que luchan cotidianamente por mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, entre los años 2004-2010 fue elaborado por el MCSF el “Registro Municipal de Organizaciones No Gubernamentales”. Este informe buscó sistematizar a las organizaciones sociales que en ese periodo realizaban prestaciones asistenciales para la comunidad<sup>167</sup>, especialmente, para la población en condiciones de empobrecimiento o empobrecida (Mapa N° 14) (Cuadro N° 11). A partir de la espacialización de las sedes de estas organizaciones<sup>168</sup>,

---

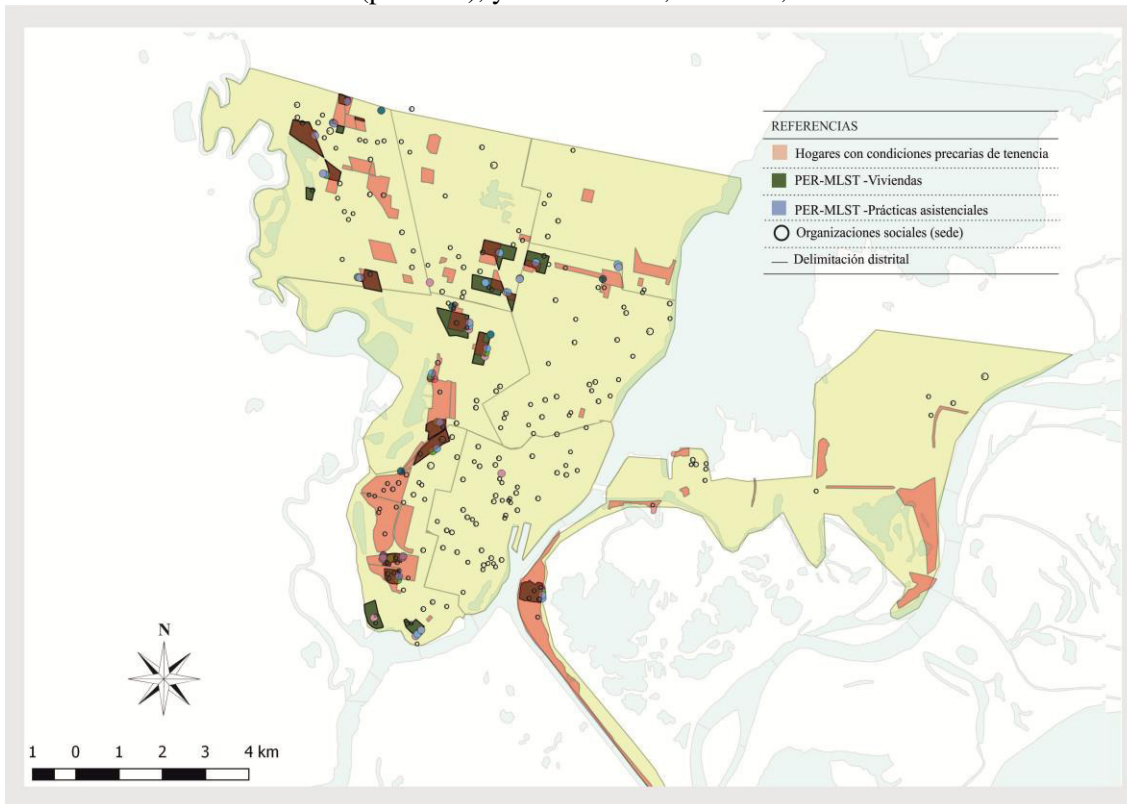
<sup>166</sup> Entre ellas se mencionan, como dijimos anteriormente, el transporte, la salud, la recreación, la educación, la cultura, los servicios públicos, la vivienda, y aún aquellos destinados a una muerte digna del trabajador (cementeros, crematorios, salas de velación etc.) (Pradilla, 1984)

<sup>167</sup> Algunos ejemplos de la población calificada como destinataria en este registro son: “*cirujas del ex volcadero Municipal*” de la Asociación Civil “Dignidad y Vida Sana”; “*asociados, con necesidades extremas*” - Asociación Civil “Centro Comunitario Ave Fénix”, Barrio Arenales; Asociación Civil “Cebollitas del Barrio Loyola Sur”, barrio Loyola Sur; Asociación Civil “Eva Duarte”, barrio San Agustín-; “*personas con carencias extremas*” - Asociación Civil “Mendoza Oeste”, barrio Santa Rosa de Lima-, “*familias del barrio con necesidades extremas*” - Asociación Civil “Barrio Loyola Norte”, barrio Loyola Norte-; “*vecinos del lugar con necesidades extremas*”; “*asociados y sus familias con necesidades extremas*” - Asociación Civil Centro Comunitario “La Tablada”, barrio La Tablada-; “*asociados, anciano, niños y su comunidad en su conjunto, en extrema necesidad*” Asociación Civil “Marchemos por un Futuro Mejor” Barrio Barranquitas-; “*asociados, ancianos, y comunidad santafesina con necesidades*” -Asociación Civil “Amenábar”, barrio Santa Rosa de Lima-; “*niños y grupo familiares que se encuentran en situación de negligencia y desamparo*” - Asociación Civil “Santa Fe Puede”, Barrio El Pozo-; “*limpia vidrios de la ciudad*” - Cooperativa De Trabajo “Siembra Santafesina Limitada”-; entre otros.

<sup>168</sup> La muestra de organizaciones sociales fue tomada considerando los puntos eyectores de cada institución por barrio y por sede, es decir, por puntos de actuación. A modo de ejemplo, dentro de las prestaciones de movimiento, figura cada eyector de comedor, copa de leche y jardín brindado por una misma institución. Tal es el caso del MLST que dispone de 43 eyectores, la Corriente Clasista y Combativa –CCC- de 7 eyectores, o la Parroquia Caritas de 7 eyectores (Cuadro N° 12). A su vez, a esta base le incorporamos datos del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe del año 2016, así como información obtenida en el trabajo de campo.

hemos cruzado esta información con las prácticas asistenciales del MLST y con la localización de aquellos hogares santafesinos que residen en condiciones precarias de tenencia, según lo visto en los capítulos anteriores. Este entrecruzamiento, apoyado en la información recopilada en los capítulos anteriores, nos brindó un primer panorama sobre las condiciones generales de localización de la población empobrecida para el año 2010. En este contexto, a continuación profundizaremos en las condiciones generales en que se encontraban los hogares y las viviendas para ese periodo, previo a la instrumentalización de las relocalizaciones.

**Mapa 14** Localización espacial de hogares en condiciones precarias de tenencia, organizaciones sociales (por sede), y PER -MLST, Santa Fe, 1985-2010.



**Nota:** Este mapa se relaciona con el cuadro N° 12 de esta sección.

**Fuente:** elaboración propia en base a obtenido en nuestro trabajo de campo.

**Cuadro 11** Organizaciones sociales según su origen (%).  
Santa Fe, 2004-2016

<b>Tipo de institución</b>	<b>%</b>	
Asociación	4,3	
Asociación civil	<b>24,4</b>	
Asociación vecinal	11,5	
Asociación mutual	1,1	
Fundación	1,4	
Cooperativa de trabajo	8,6	
Centro comunitario	3,9	
Movimiento	<b>21,5</b>	
Parroquia/capilla	6,8	
Hogar/casa "cuna"	2,9	
Jardín/escuela/biblioteca	7,9	
Colectivo/comunidad	1,8	
Comedor/copa de leche	7,2	
Otro	3,9	
Total	100	279 instituciones

**Fuente:** elaboración propia en base al Registro Municipal de Organizaciones No Gubernamentales-MCSF (2004-2010) e información recabada en el trabajo de campo.

#### **4.2. Espacialización de la situación socio-habitacional**

El Censo Nacional de Poblaciones, Hogares y Viviendas – en adelante CNPHV- del año 2010 estima que la población en la ciudad Santa Fe<sup>169</sup> es de 391.231 habitantes. Si observamos esta información respecto a los datos del CNPHV 2001, vemos que para ese periodo se registraban un total de 369.589 habitantes en la ciudad capital: 175.661 varones y 193.928 mujeres, habiéndose registrado una tasa de crecimiento del 5,8% en el período intercensal 1991-2001. Sin embargo, varias de las localidades del Aglomerado Gran Santa Fe<sup>170</sup> indicaron un sostenido incremento intercensal que rondó entre el 20 %. Sobre esta dinámica de crecimiento, la población estimada al 30 de junio del año 2009 ascendió a un total de 385.044 habitantes (INDEC, 2001). En este sentido, el Aglomerado Gran Santa Fe estaría conformado para el año 2001 por 451.571 habitantes.

De acuerdo a los datos arrojados por el CNPHV 2010, la Ciudad de Santa Fe cuenta con 391.231 habitantes: una mayoría de mujeres -52,5%, 205.506 habitantes - por sobre hombres -

<sup>169</sup> A fin de situar el contexto provincial, y según los datos del CNPHV 2010, la provincia de Santa Fe tiene una población de 3.194.537 habitantes, es decir 7,96% del total de 40.117.096 habitantes que compone la población Argentina. Esta cuestión demográfica la posiciona como la tercera provincia en todo el país con mayor cantidad de población. En este contexto, presenta una tasa de crecimiento anual respecto a la variación intercensal 2001-2010 del 7,2 por mil mientras que, por ejemplo, los partidos del Gran Buenos Aires muestran un incremento de esta tasa para el mismo periodo de casi el 15%, junto con Santa Cruz, Chubut, La Rioja, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego.

<sup>170</sup> El Aglomerado Gran Santa Fe comprende a las localidades de Santa Fe -La Guardia y Colastiné inclusive-, Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Montevera, Arroyo Leyes y San José del Rincón.

47,5%, 185.725 habitantes -, cifra que presenta un incremento poblacional 14,03%. Si bien esto representa un incremento respecto a la variación intercensal de los dos periodos anteriores (Cuadro N° 12), se mantiene la relación entre el crecimiento de la población y la distribución por sexo, predominando tanto en el Departamento La Capital<sup>171</sup> -en adelante LC- como en la ciudad un mayor porcentaje de mujeres.

En el departamento LC la población está compuesta por un 65% de habitantes en edad activa entre 15 a 64 años -341.747 habitantes- siendo un 24% mujeres y un 31% varones; un 25% de 0 a 14 años -128.702 habitantes- asemejándose la composición en ambos sexos, y un 10% de 65 años y más -54.644 habitantes- en su mayoría mujeres. Concomitante al contexto provincial, en el departamento LC predomina una población en edad activa correspondiente al sexo femenino. En consonancia, la tasa de analfabetismo en el departamento LC para el año 2010 es del 1,87%. Esto representa una población total de 7.507 habitantes, siendo en mayor porcentaje de sexo femenino - 52%, 3.875 habitantes- y un 48% de sexo masculino -3.632 habitantes.

**Cuadro 12** Densidad y cantidad de población, Depto. La Capital (LC), Provincia de Santa Fe (PSF) y Total del País (TP), 1947-2010.

Años	Departamento LC		Total PSF		TP	
	Población	Densidad	Población	Densidad	Población	Densidad
1947	206,212	67.50	1,702,975	12.83	15,893,811	4.24
1960	264,334	86.53	1,884,918	14.20	20,013,793	5.34
1970	312,427	102.27	2,135,583	16.09	23,364,431	6.24
1980	381,449	124.86	2,465,546	18.58	27,949,480	7.46
1991	441,982	144.67	2,798,422	21.09	32,615,528	8.71
2001	489,505	160.23	3,000,701	22.61	36,260,130	9.68
2010	525,093	171.88	3,194,537	24.07	40,117,096	10.71
<b>Superficie (km)</b>	<b>3,055.00</b>		<b>132,693.99</b>		<b>3.761.274</b>	

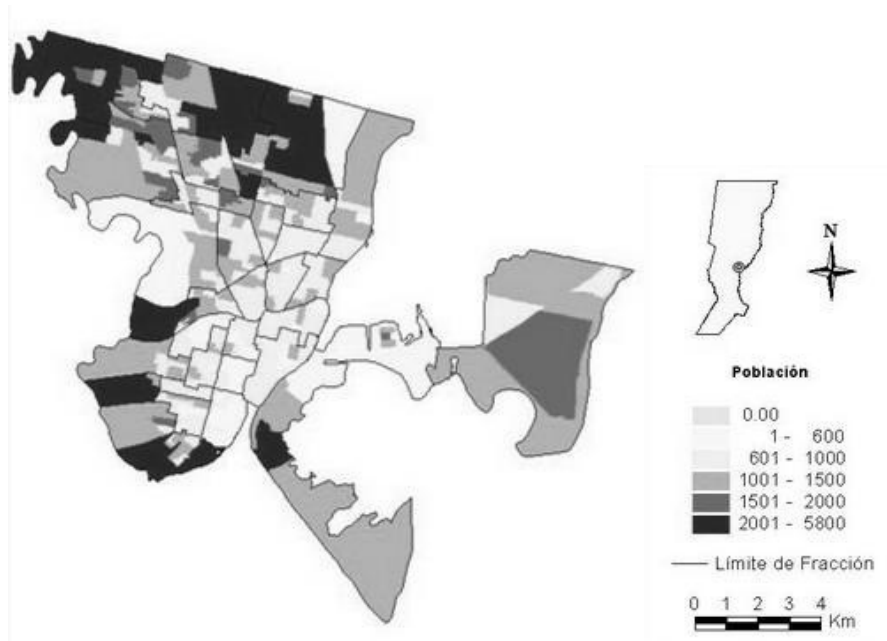
Fuente: elaboración propia en base a datos del CN-1947, CN-1960, CN-1970, CN-1980, CN-1991, CN-2001 Y CN-2010.

En el Mapa N° 15 observamos la espacialización de la distribución de la población en la ciudad notando una mayor concentración de la misma en los barrios localizados hacia los bordes, principalmente en el centro norte y oeste donde predominan planes habitaciones de vivienda ejecutados por aparatos estatales así como por instituciones de la sociedad civil, en su mayoría gremios y sindicatos de trabajadores, según lo espacializado en el acápite anterior. La mancha

<sup>171</sup> El Departamento La Capital comprende a las localidades de Santa Fe, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal Campo Andino, Candiotti, Emilia, Laguna Paiva, Llambi Campbell, Monte Vera, Nelson, Recreo, San José del Rincón, Santo Tomé y Sauce Viejo.

urbana retoma hacia el sur de la ciudad, en los barrios empobrecidos Centenario y Varadero Sarsotti, y destaca una concentración de población en el barrio Alto Verde, localizado sobre el borde costero del Paraná tal como vimos anteriormente. Desde esta introducción, pasaremos al análisis de las condiciones de los hogares y las viviendas para el año 2010.

**Mapa 15** Localización de la población, por radio censal, Santa Fe, 2010.



Fuente: INDEC, 2010

#### 4.2.1 Espacialización de los hogares

En este apartado introducimos algunas de las dimensiones que componen los hogares santafesinos para el año 2010, considerando la definición de hogar del INDEC 2010 como “*al grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, que comparten sus gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen cada una un hogar.*” En este marco, el hogar es definido a partir de criterios de coresidencia y consumo compartido (Núñez, 2011). En consonancia, según el IDEC (2010) los hogares con NBI<sup>172</sup> son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación en relación a:

1) *Vivienda*: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo);

<sup>172</sup> Es el cociente entre los hogares particulares ocupados con NBI y el total de hogares particulares ocupados por cien (.INDEC, 2010)

- 2) *Condiciones sanitarias*: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete;
- 3) *Hacinamiento*: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto;
- 4) *Asistencia escolar*: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela; y
- 5) *Capacidad de subsistencia*: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de primaria.

A partir de esta definición, espacializamos los siguientes indicadores que consideramos de interés para esta tesis:

- Hogares con necesidades básicas insatisfechas; hacinamiento personal por cuarto; hacinamiento del hogar; y tamaño medio del hogar;
- Hogares según cobertura de servicios de infraestructuras, tenencia de agua, baño con letrina de uso exclusivo, tenencia de agua por cañería dentro de la vivienda, y con desagüe de inodoro a red cloacal; y
- Hogares según régimen de tenencia; propietarios de la vivienda, y de la vivienda y el terreno.

El departamento LC presenta un total de 165.133 hogares de los cuales un 5,76% presentan al menos un indicador de NBI (Cuadro N° 13). En consonancia, en el Mapa N° 16 mostramos la localización espacial de la población con NBI predominantemente sobre los bordes perimetrales de la ciudad. Es decir, coincidente con la presencia de valles pluviales a lo largo del borde oeste de la ciudad y en la zona costera correspondiente a Alto Verde hacia el Sur, la Vuelta de Paraguayo y el barrio el pozo, y el sector de Colastiné. A su vez, sobre el norte de la ciudad vemos altas tasas de población con NBI en concomitancia con la localización espacial de planes de vivienda de interés social espacializados en el acápite anterior, y sobre el noreste la localización de población que reside fuera del anillo de defensa y presenta condiciones de NBI.

**Cuadro 13** Hogares con al menos un indicador de NBI (cantidad y %),  
Dpto. La Capital, 2010.

<b>Al menos un indicador NBI</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Hogares sin NBI	155.620	94,24
Hogares con NBI	9.513	5,76
<b>Total</b>	<b>165.133</b>	<b>100</b>

**Nota:** No hemos podido discriminar esta información por cada indicador NBI.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.

Procesado con Redatam.

**Mapa 16** Hogares con NBI (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

Del total de estos hogares con índices de hacinamiento<sup>173</sup> (Cuadro N° 14), en el 3,4% de los hogares residen más de 3 personas por cuarto. Esta cifra representa un total de 5.609 casos. Observamos, a su vez, en el Mapa N° 17 una localización coincidente con el Mapa N° 16 en donde el mayor porcentaje de población con presencia de NBI y hacinamiento de 3 a más personas por cuarto dentro de una misma vivienda se localiza en los bordes de ejido urbano, tanto en el oeste como norte, como en la zona costera. Coincidiendo, como vimos anteriormente, con la proximidad a zonas pluviales o áreas con baja densidad poblacional. En este sentido, del total de 165.133 hogares en el Departamento LC, el 3,4% presenta condiciones de hacinamiento de más de 3 personas por cuarto; y en un 12,17% habitan entre 2 a 3 personas<sup>174</sup> por cuarto, encontrándose al límite de lo considerado como hacinamiento. En relación a las condiciones habitacionales de los

<sup>173</sup> Hacinamiento refiere al cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que dispone el mismo (sin contar baño/s y cocina/s). El INDEC (2010:9) establece los siguientes rangos: a) Hasta 0,50 personas por cuarto; b) De 0,51 a 1,00 personas por cuarto; c) De 1,01 a 1,50 personas por cuarto; d) De 1,51 a 2,00 personas por cuarto; e) De 2,01 a 3,00 personas por cuarto; y f) Más de 3,00 personas por cuarto.

<sup>174</sup> No hemos podido discriminar la cantidad de hogares en los que residen 2 o 3 personas por cuarto. Esta cuestión implica que dentro del 15,57% de los hogares santafesinos no podamos distinguir cuales presentan hacinamiento habitacional de 3 personas por cuarto para este caso.

hogares, vemos una mayor concentración espacial de hogares residiendo en una misma vivienda en las zonas alejadas al núcleo central.

**Cuadro 14** Hogares con hacinamiento personal por cuarto, (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.

Hacinamiento	Casos	%
Hasta 0.50 personas por cuarto	45.491	27,55 %
0.51 - 0.99 personas por cuarto	33.212	20,11 %
1.00 - 1.49 personas por cuarto	46.996	28,46 %
1.50 - 1.99 personas por cuarto	13.729	8,31 %
2.00 - 3.00 personas por cuarto	20.096	12,17 %
Más de 3.00 personas por cuarto	5.609	3,40 %
<b>Total</b>	<b>165.133</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

**Mapa 17** Hogares con hacinamiento personal de tres y más personas por cuarto, por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

Un somero análisis del Mapa N° 18 nos permite apreciar:

- a) Una mayor concentración de hogares por vivienda en las zonas próximas a valles pluviales. Concretamente, en proximidad al borde oeste de la ciudad, próximo río Salado; y en la zona de la costa, próximo al Río Colastine, al Riacho Santa Fe y los brazos que de este se desprenden. Recordemos que ambas zonas se caracterizan históricamente por la presencia de inundaciones recurrentes.
- b) Los barrios con mayor presencia de hacinamiento (es decir, en donde cohabitan tres o más personas en una misma vivienda) son aquellos incluidos justamente en el PUI Oeste –es decir, Barranquitas Oeste, Sur, Pro-mejoras Barranquitas, Villa Oculta y San Pantaleón-; y los barrios del sur Chalet, Arenales y Varadero Sarsotti. Estas localizaciones coinciden a su vez con algunas de las vías de circulación de ingreso a la ciudad, como lo son la Autopista Rosario- Santa Fe, la Av. De Circunvalación Santa Fe y la Ruta Nacional N° 11 que une a su vez las ciudades de Santa Fe con Santo Tomé. Por su parte, en el sector de la costa, vemos la proximidad de estas viviendas a la Ruta Nacional N° 168 y la Ruta Provincial N° 1. En la zona correspondiente al borde oeste, observamos a su vez la presencia de planes de viviendas destinados a población empobrecida, realizados mayoritariamente por organizaciones sociales.
- c) en consonancia, una mayor concentración de hogares por vivienda en la zona norte de la ciudad, cuya localización coincide con la congregación espacial de planes de viviendas de “interés social” realizados por aparatos estatales y destinados también a población empobrecida. En su mayoría estas viviendas corresponden a Plan Federal de Viviendas y al programa Fonavi. A su vez, observamos la presencia de planes habitacionales realizados por gremios y sindicatos.

En relación al tamaño medio del hogar, observamos en el Mapa N°19 y en concurrencia con el mapa anterior, un mayor predominio de concentración de población en las zonas alejadas al núcleo central, disminuyendo este porcentaje a medida que nos alejamos del mismo. No obstante, vemos una distribución espacial menos precisa en relación a su localización central, intermedia o periférica. Sin embargo, notamos como solo este núcleo presenta un promedio de hasta dos personas residiendo por vivienda, incrementándose la cantidad de personas -de 3 a 4 personas- en las zonas que rodean el mismo y presentando un alto porcentaje de hacinamiento en las zonas más empobrecidas de la ciudad. Es decir, en aquellas zonas en donde se observan precarias condiciones habitacionales, incluyendo en estas la dotación de servicios e infraestructuras como veremos más adelante.

En cuanto a la localización de los hogares en relación a la dotación de servicios de infraestructura<sup>175</sup>, según el Mapa N°20 prácticamente la mitad de la población presentan precarias condiciones de acceso al servicio de gas y cloaca, siendo el indicador de tenencia de agua por red el que mayor precariedad exhibe. Como notamos, la disponibilidad del servicio de gas se concentra solo en el núcleo central de la ciudad, prácticamente en el distrito centro presentando una cobertura completa. De manera similar sucede con la red cloacal alcanzando una mayor superficie hacia la franja este de la ciudad. El servicio de agua de red es el que mayor alcance tiene, aunque no en el norte de la ciudad. A continuación, explayaremos brevemente el análisis de alguno de estos indicadores.

Un porcentaje destacable de los hogares santafesinos cuentan con baño o letrina de uso exclusivo<sup>176</sup> - 97,07%-, mientras que un 2,93% comparte esta habitación con otros hogares (Cuadro N° 15). En coincidente a lo analizado, en amplias franjas del sector oeste y en el sector norte, observamos la falta exclusiva de este servicio dentro de la vivienda (Mapa N° 21), denotando condiciones de precariedad habitacional.

**Cuadro 15** Hogares según disponibilidad de baño de uso exclusivo (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.

Baño / letrina de uso exclusivo	Casos	%
Usado sólo por este hogar	158.236	97,07
Compartido con otros hogares	4.773	2,93
<b>Total</b>	<b>163.009</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

<sup>175</sup> Es el cociente entre los hogares con cloaca, gas en red para cocinar o agua en red respectivamente y el total de hogares particulares ocupados por cien (INDEC, 2010).

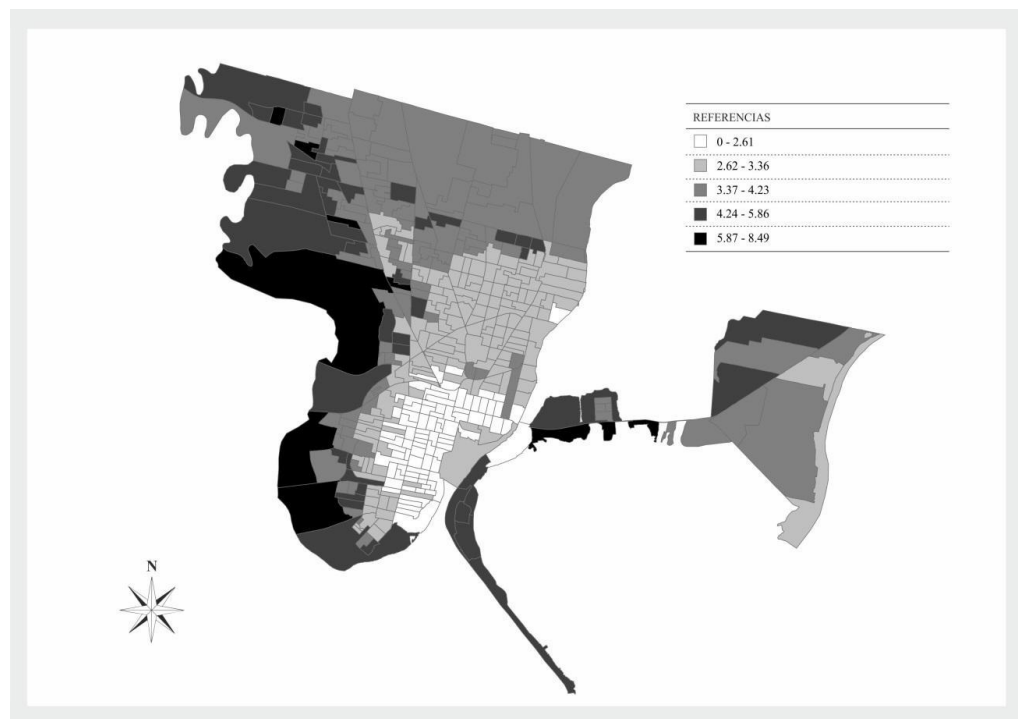
<sup>176</sup> Refiere a la disponibilidad de un espacio cerrado por paredes que se elevan del suelo hasta el techo, o por tabiques -pared que se eleva desde el suelo hasta una altura de dos metros-, utilizado por el hogar para la evacuación de excretas. El baño / letrina puede estar dentro o fuera de la vivienda y ser de uso exclusivo del hogar o compartido con otros hogares (INDEC, 2010:7).

**Mapa 18 Hogares: hacinamiento del hogar (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

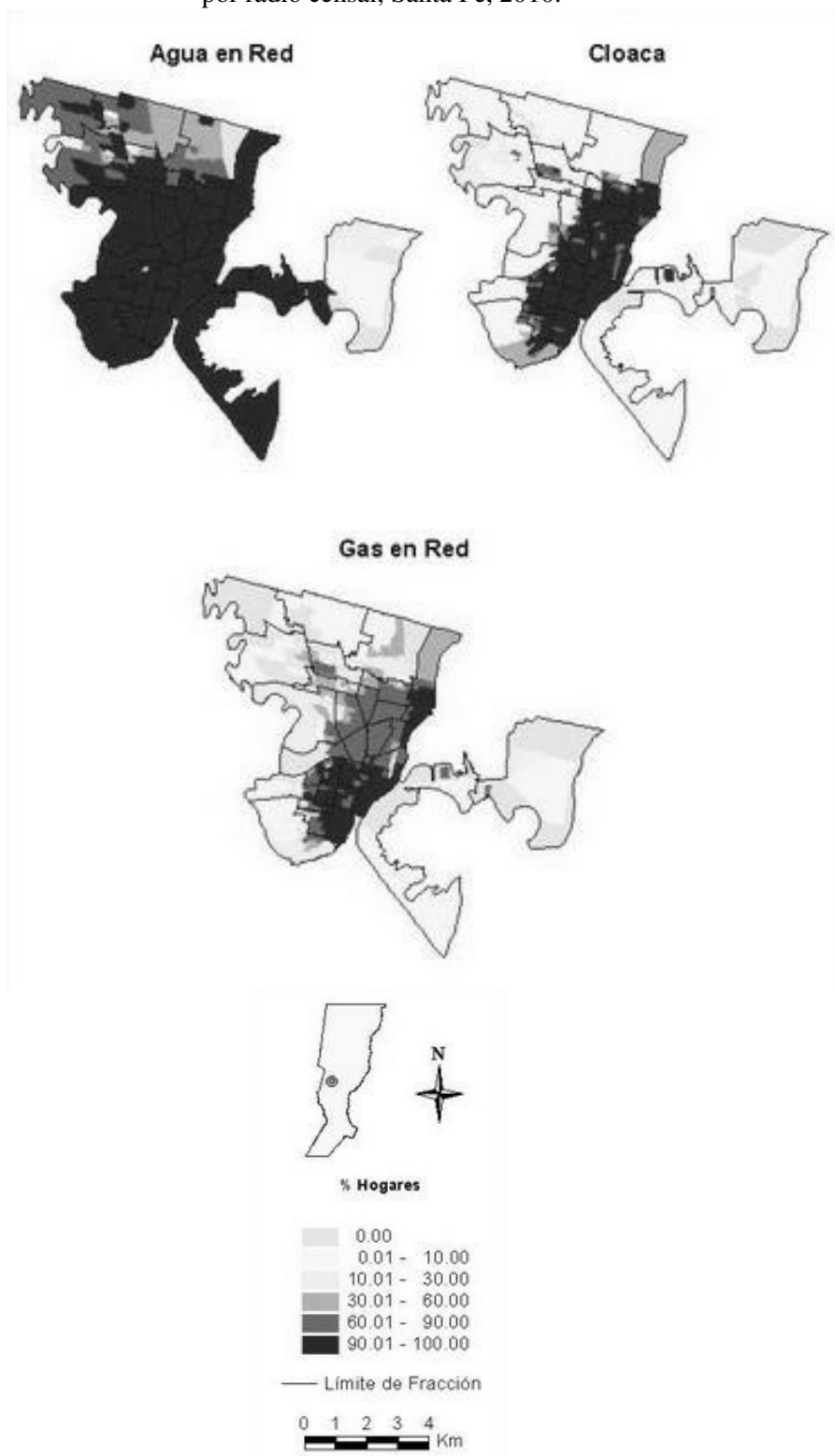
**Mapa 19 Hogares: tamaño medio del hogar (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.

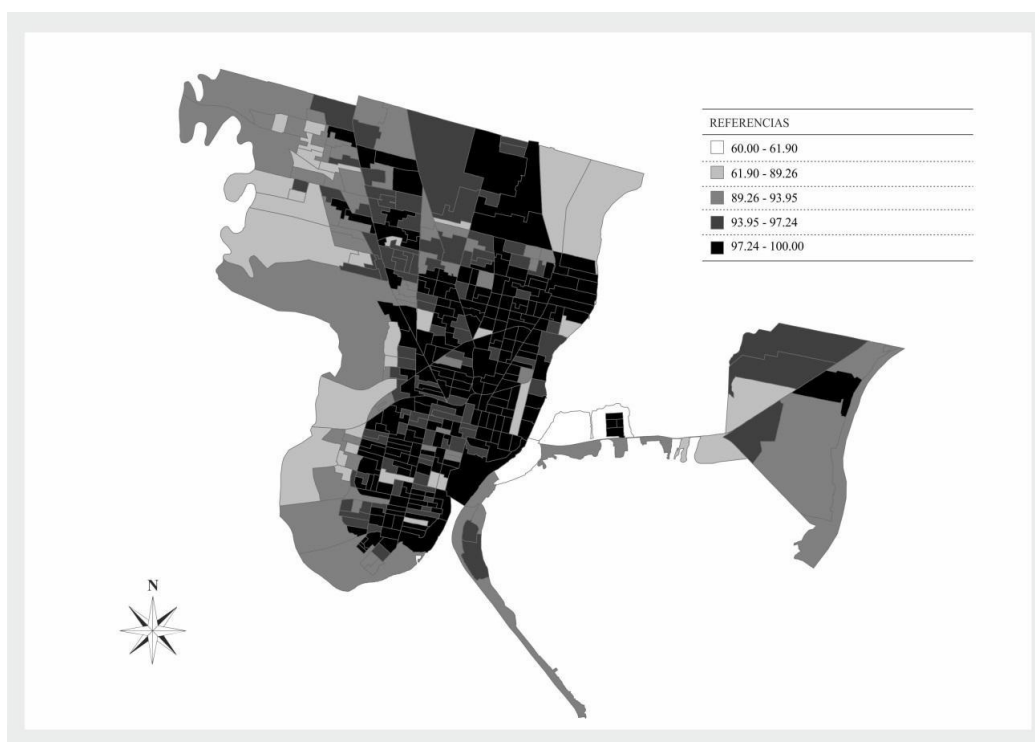
Procesado con Redatam.

**Mapa 20** Hogares: cobertura de servicios de infraestructura (%): agua de red, cloaca y gas en red, por radio censal, Santa Fe, 2010.



Fuente: IPEC, 2010

**Mapa 21** Hogares con baño con letrina de uso exclusivo (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.

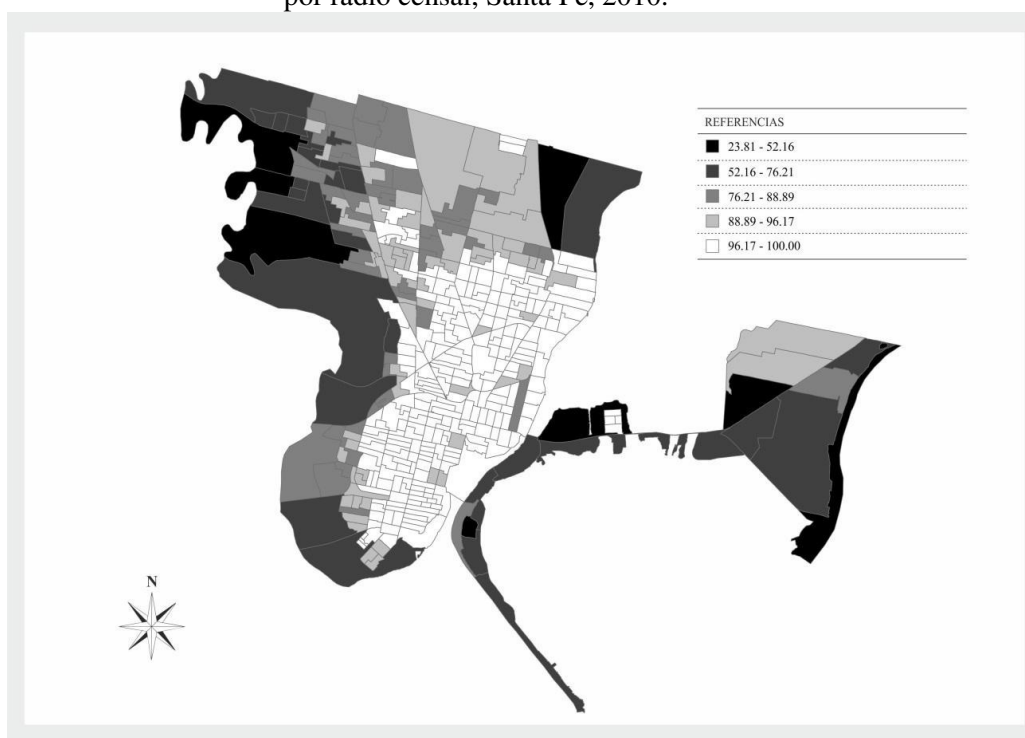


**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

Lo visto anteriormente coincide con la localización espacial de los hogares que disponen de agua por cañería dentro de la vivienda<sup>177</sup> en varios sectores (Mapa N° 22). Sin embargo, solo en la franja central, volcándose hacia el este de la ciudad, se localizan los hogares con desagüe de inodoro a red cloacal. Como vemos, el oeste y norte empobrecido no disponen de este servicio. De estos hogares se puede apreciar, como muestra el Cuadro N° 16, que el 90,95% cuenta con agua por cañería dentro de la vivienda, mientras que un 7,62% de los hogares se encuentra por fuera de la vivienda, y un 1,43% directamente en la vía pública.

<sup>177</sup> En relación a la tenencia de agua, es decir, a la manera en que el hogar accede al agua que utiliza, el INDEC (2010:6) establece 3 categorías: a) *Por cañería dentro de la vivienda* - el hogar posee en la vivienda un sistema de suministro de agua conectado a una red de tuberías por medio de la cual se distribuye el agua en su interior; b) *Fuera de la vivienda pero dentro del terreno* - el hogar posee un sistema de suministro de agua dentro de los límites que ocupa el terreno pero no dispone de una red de tuberías para distribuirla hacia el interior de la vivienda-; y c) *Fuera del terreno* -el hogar accede a un sistema de suministro de agua que se encuentra fuera de la vivienda y fuera de los límites que ocupa el terreno-.

**Mapa 22** Hogares con tenencia de agua por cañería dentro de la vivienda (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

**Cuadro 16** Hogares según tenencia de agua (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.

Tenencia de agua	Casos	%
Por cañería dentro de la vivienda	150.188	90,95
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	12.581	7,62
Fuera del terreno	2.364	1,43
<b>Total</b>	<b>165.133</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

De 163.009 hogares, el 49,95% dispone de desagüe de inodoro a red cloacal<sup>178</sup>, mientras que un 30,55% dispone de pozo ciego, y un 19,03% a cámara séptica y pozo ciego (Cuadro N° 17).

<sup>178</sup> El INDEC (2010:7) establece como desagüe del inodoro a la disponibilidad de un sistema de cañerías que permite el arrastre del agua y la eliminación de las excretas del inodoro. En este marco, establece 4 categorías: a) *Desagüe a red pública*: sistema de cañerías interno que enlaza con una red de tuberías comunal de eliminación y tratamiento de las aguas servidas y materia sólida (líquidos cloacales); b) *Desagüe a cámara séptica y pozo ciego*: sistema de cañerías interno que enlaza a un sistema de tratamiento y eliminación de excretas interno (no conectado a ninguna red comunal) que consta de dos excavaciones interconectadas: el pozo negro o ciego y la cámara séptica; c) *Desagüe sólo a pozo ciego*: sistema de cañería interno conectado a

En el Mapa N° 23 apreciamos la localización espacial de aquellos hogares con desagüe de inodoro a red cloacal en el núcleo urbano consolidado, no contando con este servicio en el norte ni en la zona costera y siendo reducido en el borde oeste.

**Cuadro 17** Hogares según desagüe del inodoro (cantidad y %), Dpto. La Capital, 2010.

<b>Desagüe del inodoro</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
A red pública (cloaca)	81.424	49,95
A cámara séptica y pozo ciego	31.013	19,03
Sólo a pozo ciego	49.802	30,55
A hoyo, excavación en la tierra, etc.	770	0,47
<b>Total</b>	<b>163.009</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

En relación a los hogares según el Régimen de Tenencia de la propiedad de la vivienda y el terreno<sup>179</sup>, a partir de los Mapas N° 24 y 25, destacamos:

- a) una concentración de hogares propietarios solo de la vivienda en las áreas coincidentes al núcleo central y las zonas más consolidadas de la ciudad, alcanzando los bordes de la traza urbana y coincidiendo con los datos arrojados en los mapas anteriores.
- b) Una localización menos homogénea en relación a los hogares propietarios de la vivienda y el terreno, siendo los hogares que se localizan en núcleo central los que disponen de la tenencia tanto de la vivienda como del terreno, y observándose como a medida que nos acercamos a áreas periféricas, en coincidencia con la proximidad a valles pluviales, la misma descende.

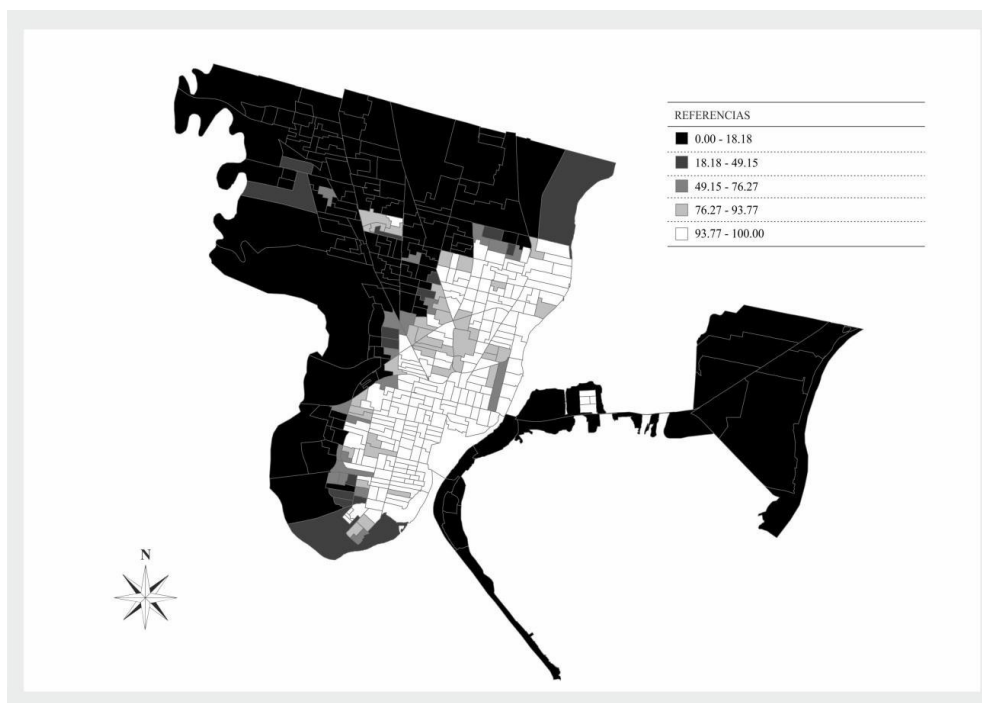
En continuación, el Mapa N° 22 muestra la localización espacial de aquellos hogares solos propietarios de la vivienda, principalmente en las áreas más empobrecidas a lo largo del oeste y el sector norte, incluyendo en ambos sectores a Barranquitas Sur y Coronel Dorrego objeto de las relocalizaciones de esta tesis.

---

un sistema de eliminación de excretas interno, no conectado a ninguna red comunal. El mismo consta de una sola excavación, el pozo ciego, donde desaguan las excretas sin tratamiento previo; y d) *Desagüe a hoyo, excavación en la tierra, etcétera*: pozo o zanja de escasa profundidad y diámetro que se utiliza para el desagüe directo de las excretas.

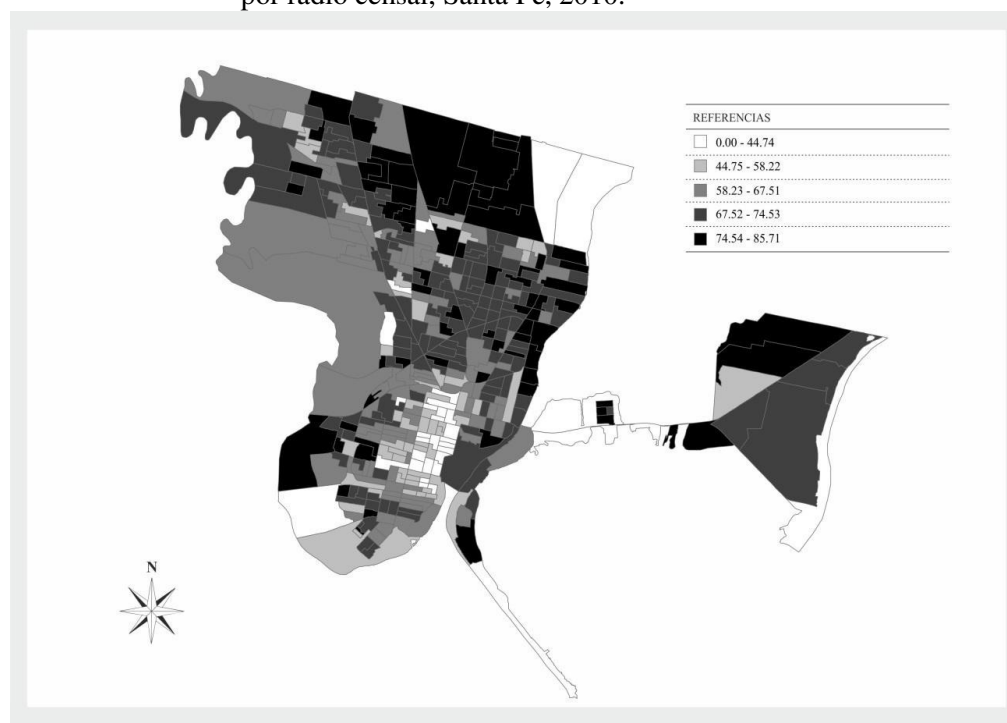
<sup>179</sup> Siguiendo al INDEC, la propiedad de la vivienda se construye a partir de la suma de dos las categorías: 1) *propietario de la vivienda y del terreno* -refiere a los hogares donde alguno/s de sus integrantes declararon ser propietarios tanto de la vivienda como del terreno- y 2) *propietario de la vivienda solamente* -refiere a aquellos hogares donde alguno/s de sus integrantes declararon ser propietario de la vivienda pero no del terreno-. Estas categorías, a su vez, surgen de dos variables: Régimen de tenencia de la vivienda y Propiedad del terreno (INDEC, 2010)

**Mapa 23** Hogares con desagüe de inodoro a red cloacal (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



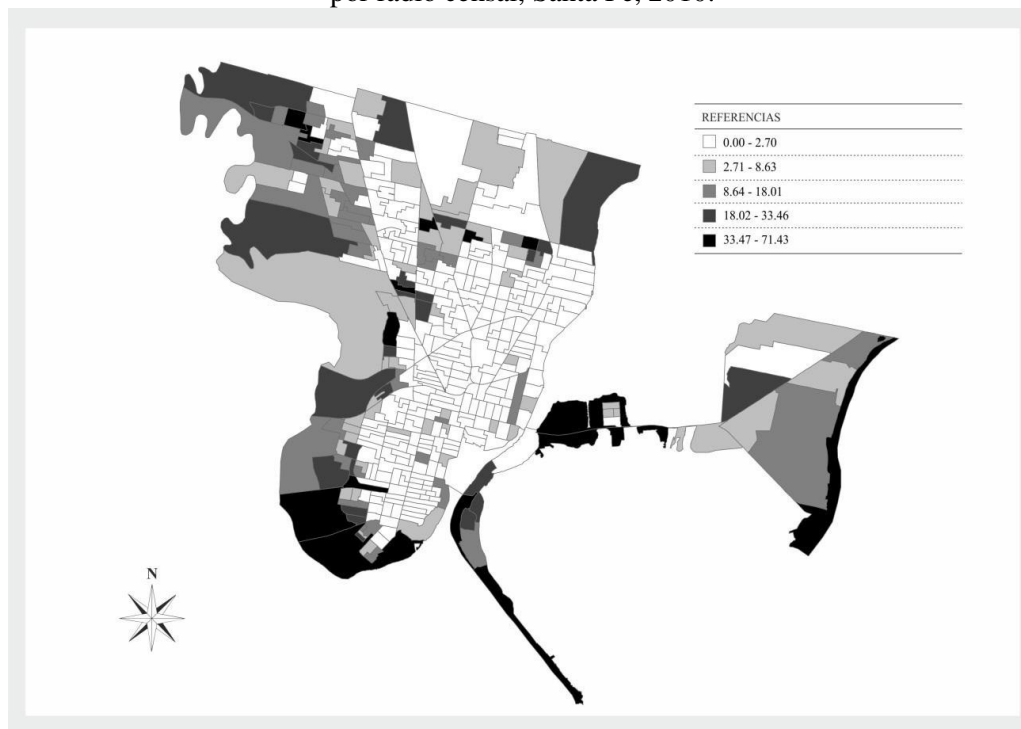
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

**Mapa 24** Régimen de tenencia: hogares propietarios de la vivienda y el terreno (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

**Mapa 25** Régimen de tenencia: hogares propietarios solo de la vivienda (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

#### 4.2.2 Espacialización de las viviendas

La situación habitacional es una de las dimensiones esenciales para la reproducción de las condiciones de vida de los hogares. Haciendo la salvedad en coincidencia con Núñez (2011:210) en que la información disponible en los censos no permite evaluar todos los factores que inciden en esta situación: “*vacío estrechamente emparentado con la restricción conceptual que rodeó históricamente al término vivienda, concebida como una unidad física y solo como un bien de cambio*”, hemos seleccionado los siguientes indicadores de vivienda:

- 1) Tipo de vivienda particular: casa, departamento, rancho y casilla;
- 2) Material de baja calidad en pisos y techos de la vivienda;
- 3) Calidad constructiva insatisfactoria de la vivienda;

Pero antes de entrar en el análisis de los tipos de vivienda particular <sup>180</sup> repasaremos las nueve categorías establecidas por el INDEC (2010:2), las cuales, exceptuando las casas tipo A y los

<sup>180</sup> Son las viviendas destinadas a alojar a uno o más hogares censales particulares (INDEC, 2010)

departamentos, presentan indefectiblemente condiciones de déficits habitacional, considerándose como viviendas precarias irrecuperables<sup>181</sup>:

- *Casa tipo A*: vivienda con salida directa al exterior (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común) construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de ladrillo, piedra, bloque u hormigón. No tiene condiciones deficitarias.
- *Casa tipo B*: casa que presenta al menos una de las siguientes condiciones deficitarias: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no dispone de inodoro con descarga de agua.
- *Rancho*: vivienda con salida directa al exterior (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común) construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. Se considera propia de áreas rurales.
- *Casilla*: vivienda con salida directa al exterior, construida originalmente para que habiten personas (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común). Habitualmente está construida con materiales de baja calidad o de desecho y se considera propia de áreas urbanas.
- *Departamento*: vivienda construida originalmente para que habiten personas, que forma parte de un edificio o estructura que, con una entrada común, contiene por lo menos dos viviendas (o una vivienda y uno o más locales) a las que se accede a través de pasillos, escaleras, zaguanes o ascensores de uso común.
- *Pieza en inquilinato*: pieza ubicada en un inquilinato o conventillo, siendo ésta una edificación o estructura que ha sido construida o remodelada deliberadamente para contener varias piezas que tienen salida a uno o más espacios de uso común con la finalidad de alojar en forma permanente personas en calidad de inquilinos. Generalmente la edificación tiene baño/s y/o cocina/s que se usan en forma compartida; esto no excluye que alguna de las habitaciones cuente con baño y/o cocina propio/s. Cada pieza de inquilinato en la que hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo es considerada una vivienda.
- *Pieza en hotel familiar o pensión*: pieza ubicada en un hotel familiar o pensión, siendo ésta una edificación o estructura que ha sido construida o remodelada deliberadamente para contener varias piezas que tienen salida a uno o más espacios de uso común con la finalidad

---

<sup>181</sup> Se recomienda ver Rodríguez y Taborda (2010), Capítulo VI. “Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión, desempeño. Políticas de vivienda: Córdoba 1991-2007”. Córdoba: Ed. Brujas.

de alojar en forma permanente personas en calidad de huéspedes o pensionistas. Siguen un régimen especial caracterizado por: a) pago diario, semanal, quincenal y/o mensual del importe del alojamiento y, b) encuadramiento bajo la legislación establecida para este tipo de comercio que se exhibe en lugares visibles del mismo o en los libros de registro del establecimiento. Cada pieza en hotel o pensión familiar en la que hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo es considerada una vivienda.

- *Local no construido para habitación:* vivienda que no ha sido construida o adaptada para que habiten personas pero en la que hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo.
- *Vivienda móvil:* estructura que es utilizada como vivienda, construida para ser transportada (tienda de campaña, taco o carpa) o que constituye una unidad móvil (barco, bote, vagón de ferrocarril, casa rodante, camión, trineo, etcétera). Es considerada vivienda particular sólo si hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo allí.
- *En la calle:* espacio en la vía pública (calle, estación del ferrocarril, estación del subterráneo, portal de edificio, plaza, etcétera) utilizado por el hogar como lugar de habitación y/o pernocte en el momento del Censo<sup>182</sup>.

En este marco, en el Departamento LC el promedio de personas por vivienda es de 3,4%, siendo el promedio de hogares por vivienda, como vimos anteriormente, de 1,08%. A su vez, el 83,72% de las viviendas se encuentran ocupadas. No obstante, el mayor porcentaje corresponden a viviendas tipo casa -82,27%-. A continuación se encuentran los departamentos, que representan el 16% del total de viviendas. El resto de la viviendas del departamento presentan precarias condiciones socio-habitacionales, encontrándose entre ellas un 0,86% de ranchos y un 0,59% de casillas (Cuadro N°18).

Como vemos en el Mapa N° 26, la localización espacial de la población que reside en vivienda particular tipo casa se anuda principalmente en el núcleo central de la ciudad, delimitándose en un área que ronda Av. Freire hacia el oeste, y la zona de Bulevares hacia el norte. En consonancia, en el Mapa N° 27 observamos la localización de las viviendas particulares tipo departamento, que a la par de localizarse en el área central en concordancia con las viviendas tipo casa, se expanden hacia el borde noroeste de la ciudad.

---

<sup>182</sup> De acuerdo a la normativa establecida por el INDEC, las personas en situación de calle deben ser contabilizadas por los censistas de viviendas particulares. La instrucción impartida durante la capacitación censal, sostiene que en caso de encontrar personas en esta situación de calle dentro del segmento asignado, el censista debe relevarlas (INDEC, 2010).

**Cuadro 18** Tipos de vivienda (%), Depto. La Capital, 2010.

Tipo de vivienda particular	Total (%)
Casa	82,27
Rancho	0,86
Casilla	0,59
Departamento	16,01
Pieza en inquilinato	0,14
Pieza en hotel familiar o pensión	0,04
Local no construido para habitación	0,07
Vivienda móvil	0,01
Persona/s viviendo en la calle	0,02
<b>Total</b>	100

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

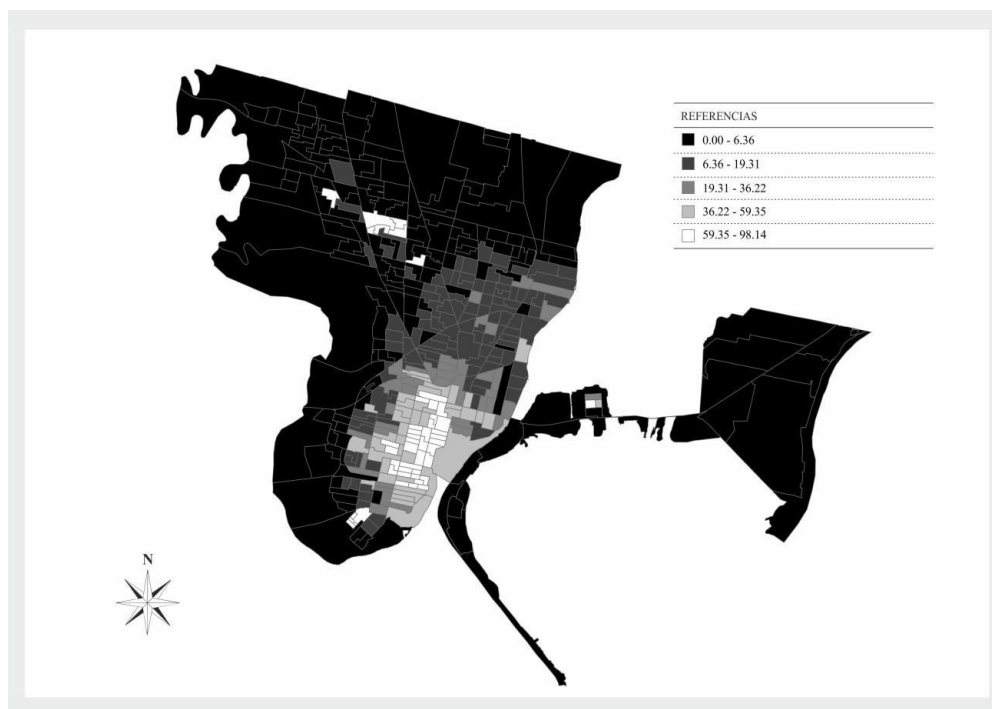
En este contexto socio-habitacional como vemos en el Mapa N° 28, las viviendas empobrecidas tipo rancho predominan en la franja oeste de la ciudad, y parte del norte. Las viviendas particulares tipo casilla, a su vez, prevalecen también en el borde oeste de la ciudad, abarcando sobre el borde norte una mayor proporción, como vemos en el Mapa N° 29.

**Mapa 26** Vivienda particular: tipo casa, por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

**Mapa 27** Vivienda particular: tipo departamento, por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

**Mapa 28** Vivienda particular: tipo rancho, por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

**Mapa 29** Vivienda particular: tipo casilla, por radio censal, Santa Fe, 2010.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010.  
Procesado con Redatam.

Un breve resumen de esta espacialización la podemos apreciar en el Cuadro N° 19, en donde apreciamos la concentración de viviendas tipo casa y departamentos en el distrito Centro y Este, un predominio de viviendas tipo rancho en el distrito Oeste y La Costa, y una mayor cantidad de casillas en el distrito Oeste. Sin embargo, no podemos dejar de observar un alto predominio de viviendas de otro tipo en condiciones irrecuperables en el distrito Noroeste.

Considerando el tipo de vivienda según área Urbana o Rural<sup>183</sup> (Cuadro N° 20), el 97,6% de las viviendas totales se localizan en el área urbana, estando el 1,33% en área rural dispersa, y 1,03% en área rural agrupada. Es decir, que en el Departamento LC prevalece la población que reside en área urbana, y de este total la mayor cantidad reside en viviendas tipo casa, o bien departamentos como vimos en el cuadro anterior. Sin embargo, 1,2% de las casas se localizan en área rural dispersa, y un 1% en área rural agrupada. No obstante, el mayor porcentaje de población empobrecida que reside en ranchos y viviendas se localiza en área urbana.

<sup>183</sup> Por población rural se considera a la población en localidades de menos de 2.000 habitantes, en contraste con la población urbana que abarca localidades de 2.000 ó más habitantes (INDEC, 2010).

**Cuadro 19** Tipos de viviendas particulares por distritos (cantidad), Santa Fe, 2010.

Distritos Santa Fe	Casa	Rancho	Casilla	Depart.	Otros	Total Viviendas particulares
Suroeste - SO	11.691	81	55	2.589	55	14.471
Oeste - O	16.213	188	136	1.495	86	18.118
Noroeste -NO	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Norte -N	13.280	76	74	2.060	52	15.542
Noreste -NE	3.560	72	76	28	3.749	13
Este - E	24.009	42	97	3.284	116	27.548
Centro - C	17.775	19	26	17.053	180	35.053
La costa -LC	6.993	193	93	508	29	7.816

**Fuente:** Elaboración propia en base al Programa de Estadísticas e Investigaciones Sociales y Económicas del Gobierno de la Ciudad De Santa Fe, 2013

**Cuadro 20** Vivienda: tipo de vivienda por área Urbano-Rural (%), Depto. La Capital, 2010.

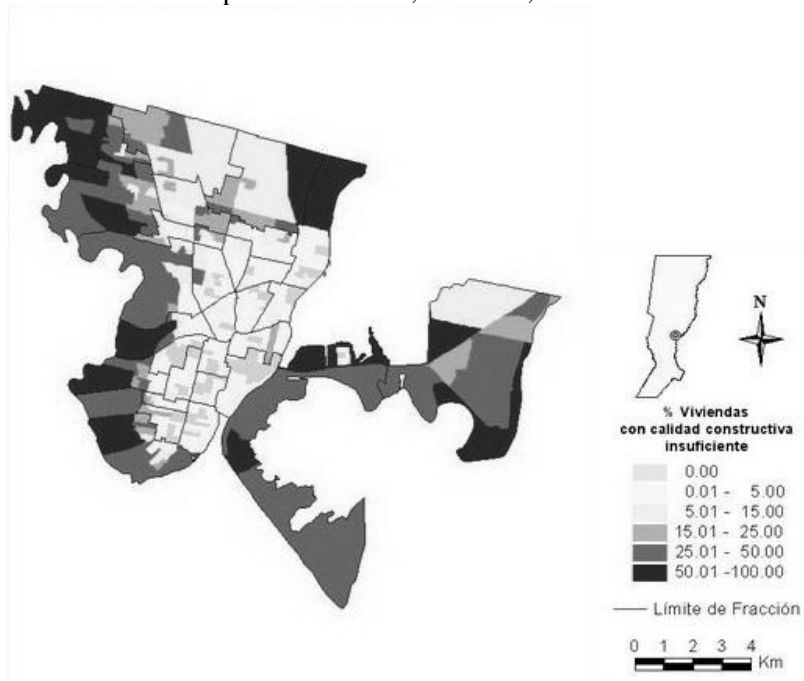
Tipo de vivienda particular	Área Urbano – Rural (%)			Total
	Urbano	Rural agrupado	Rural disperso	
Casa	80,08	0,99	1,20	82,27
Rancho	0,75	0,02	0,09	0,86
Casilla	0,56	0,01	0,02	0,59
Departamento	16,00	-	-	16,01
Pieza en inquilinato	0,14	-	-	0,14
Pieza en hotel familiar o pensión	0,03	-	-	0,04
Local no construido para habitación	0,07	-	-	0,07
Vivienda móvil	0,01	-	-	0,01
Persona/s viviendo en la calle	0,01	-	-	0,02
<b>Total</b>	97,65	1,03	1,33	100

**Nota:** Mencionamos el inconveniente metodológico que se nos presentó al no poder mapear estas categorías. **Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

Un somero análisis de esta información no permite inferir: **i)** la localización de las viviendas tipo casa y departamento en el área central de la ciudad, es decir, en área urbana, y parte de la misma hacia la franja noroeste de la ciudad, zonas que se encuentran cubiertas con los servicios infraestructurales básicos; **ii)** la localización de las viviendas más empobrecidas tipo rancho y casilla hacia el borde oeste y norte de la ciudad, en donde residen un mayor porcentaje de hogares

con presencia de NBI, que a su vez no son propietarios del terreno en donde residen; **iii)** un menor porcentaje de población que residen en viviendas tipo casa en área rural dispersa y agrupada. Obsérvese en el Mapa N° 30 la localización de las viviendas con calidad constructiva insatisfactoria<sup>184</sup> en los bordes de la ciudad, de acuerdo a lo observado en los mapas anteriores. A su vez notamos zonas coetáneas en relación a la localización de las viviendas con materiales de baja calidad en pisos y techos<sup>185</sup> (Mapa N° 31) en estos bordes.

**Mapa 30** Viviendas: Calidad constructiva de la vivienda insatisfactoria (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.

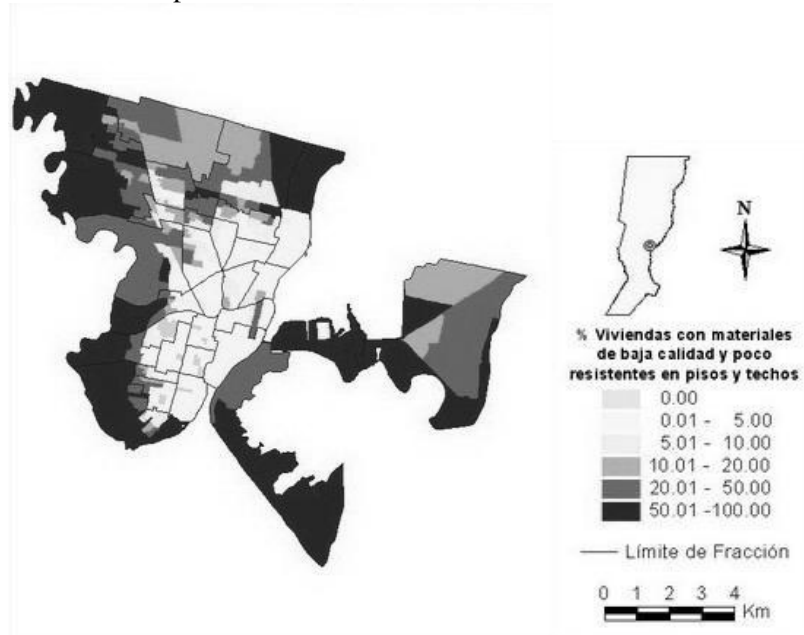


**Fuente:** IPEC, 2010

<sup>184</sup> Es el cociente entre viviendas de calidad constructiva insuficiente y el total de viviendas por cien. Los conceptos de calidad de la vivienda considerados son: a) *Calidad satisfactoria*: refiere a las viviendas que disponen de agua a red pública y desagüe cloacal; b) *Calidad básica*: describe la situación de aquellas viviendas que disponen de agua de red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica; y c) *Calidad insuficiente*: engloba a las viviendas que no cumplen ninguna de las 2 condiciones anteriores (INDEC, 2010).

<sup>185</sup> Es el cociente entre la suma de las viviendas de calidad 3 y calidad 4 y el total de viviendas por cien. Por *calidad 3* se consideran las viviendas que presentan materiales poco resistentes y sólidos en techos y pisos; y por *calidad 4* a las viviendas que presentan materiales de baja calidad en pisos y techos (INDEC, 2010).

**Mapa 31** Viviendas: material de baja calidad en pisos y techos (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.



Fuente: IPEC, 2010

Recapitulando lo visto hasta aquí, hemos tomado como universo de observación dos indicadores establecidos a partir del CNPHV: los *hogares* y las *viviendas*. En este contexto, hemos considerados a los indicadores de hogares como las *relaciones sociales* que se establecen entre las personas que se unen para vivir dentro de una vivienda y reproducir sus condiciones de vida; y a los indicadores de las viviendas como a las *condiciones materiales del objeto* en que desenvuelven la vida los hogares (Núñez, 2012). En este sentido, hemos observado que, en materia de hogares y viviendas según lo registrado en el 2010, el borde oeste de la ciudad, y gran parte del norte y de la zona de la costa concentra la localización de población en condiciones de empobrecimiento, tanto en las condiciones generales urbanas (de servicios e infraestructuras), dentro de las viviendas (viviendas deficitarias, hacinamiento personal, presencia de NBI, condiciones precarias de tenencia, etc.), como en las condiciones ocupacionales de las jefas/es de hogar.

#### 4.3. La situación de tenencia

Un somero resumen de las dos unidades de observación indagadas nos permite comparar en cada uno de los 8 distritos de la ciudad estas variables para el año 2010. Como apreciamos en el Cuadro N° 21, el distrito con mayor cantidad de población, densidad poblacional y viviendas particulares es el Este, que si bien presenta un amplio porcentaje de hogares, se contrarresta con el distrito centro que posee menor cantidad de población, densidad y viviendas y tiene una mayor cantidad de hogares. Sin embargo, recordemos que estos distritos poseen índices muy bajos de

hacinamiento personal por cuarto, NBI, entre otras, y se encuentran cubiertos de servicios e infraestructurales. A su vez, la mayoría de los hogares que allí residen son propietarios de la vivienda y el suelo. Sin embargo, el distrito SO es el que mayor densidad poblacional presenta, posee un porcentaje inferior de población, viviendas y hogares que los dos anteriores. Esto se debe a un mayor porcentaje de hogares residiendo en una misma vivienda, sumando a situaciones de hacinamiento personal por cuarto, NBI, servicios deficitarios de infraestructuras y un mayor porcentaje de hogares solo propietarios de la vivienda. Por otra parte, el distrito Noreste es el que menor cantidad de población tiene, pero dispone de una mayor densidad poblacional que el distrito LC en donde se duplica y más la población pero la densidad es inferior. Esto condice con lo analizado anteriormente, manifestándose condiciones de empobrecimiento más precarias que sobre la costa.

**Cuadro 21** Población, viviendas y hogares (cantidad) por distrito, Santa Fe, 2010.

<b>Distritos Santa Fe</b>	<b>Población Distrito</b>	<b>Densidad Poblac.</b>	<b>Viviendas particulares</b>	<b>Hogares</b>
Suroeste - SO	49.003	6.801	14.471	14.445
Oeste - O	54.653	4.612	18.118	17.525
Noroeste -NO	s/d	s/d	s/d	s/d
Norte -N	54.458	5.078	15.542	15.472
Noreste -NE	12.244	1.161	3.749	3.436
Este - E	74.615	6.366	27.548	25.254
Centro - C	63.909	5.991	25.520	26.457
La costa -LC	26.957	1.090	7.816	1.090
total	491208			

**Fuente:** Elaboración propia en base al Programa de Estadísticas e Investigaciones Sociales y Económicas del Gobierno de la Ciudad De Santa Fe, 2013.

Sin embargo, no queremos de dejar de hacer una sucinta alusión a las interrelaciones que se establecen entre los hogares y cada una de viviendas, dado que esta cuestión profundiza, a nuestro entender, en el análisis de las condiciones generales de reproducción de la población en Santa Fe. En este marco, si bien no hemos podidos espacializar estos datos, a continuación presentamos algunos de los cruces. En cuanto las viviendas particulares con NBI según el régimen de tenencia, en el cuadro N° 22 podemos apreciar un predominio de viviendas tipo *casa* donde residen hogares propietarios tanto de la vivienda como del terreno. Esto representa el 56% de las viviendas tipo casa -3.943- del total de 4.874 hogares propietarios de la vivienda y el terreno. En segundo lugar del total

de viviendas con NBI, se localizan los hogares que residen en *casillas* propietarias de la vivienda y el terreno -10%, 996-, de los cuales 492 -41%- son propietarios de ambas. En tercera instancia se localizan los ranchos con NBI -41%, 255- propietarios de ambas; y por último los departamentos -36%, 94-. Sin embargo, 1200 casas con NBI -17%- son propietarias solo de la vivienda, 195 ranchos -31%- y 176 casillas -18%-, que, conjuntamente con el resto de las modalidades, hacen un total de 1.600 propietarios solo de la vivienda de un total de 9.513 viviendas particulares con NBI. Es un decir, un 17% de esta población.

En este marco, consideramos: **i)** un predominio de viviendas con NBI propietarias de la vivienda y el terreno en las casas, los ranchos, las casillas, los departamentos y en locales no construido para habitación; **ii)** en contraposición, un mayor porcentaje de inquilinos en las piezas en inquilinato y las piezas en hotel familiar o pensión; **iii)** una aproximación cuantitativa a los departamentos con NBI propietarios de la vivienda y el terreno así como en inquilinatos; **iv)** una aproximación cuantitativa a su vez entre la cantidad de inquilinos y ocupantes por préstamos que residen en viviendas con NBI; **v)** un mayor porcentaje de propietarios solo de la vivienda para los casos de las casas, los ranchos y las casillas, no sucediendo en el caso de los departamentos ni otras modalidades.

**Cuadro 22** Hogares según tipo de vivienda particular con NBI por régimen de tenencia (%), Dpto. La Capital, 2010.

Tipo de vivienda particular – al menos un indicador NBI	Régimen de tenencia (%)						Total (cantidad)
	Propietario de la vivienda y del terreno	Propietario sólo de la vivienda	Inquilino	Ocupante por préstamo	Ocupante por trabajo	Otra situación	
Casa	56	17	8	13	1	5	<b>74</b>
Rancho	41	31	3	13	2	10	<b>7</b>
Casilla	49	18	6	15	3	9	<b>10</b>
Departamento	36	6	35	16	2	5	<b>3</b>
Pieza en inquilinato	8	1	77	5	1	7	<b>4</b>
Pieza en hotel fam. o pensión	11	2	67	4	1	15	<b>1</b>
Local no const./p hab.	34	2	33	13	10	7	<b>1</b>
Vivienda móvil	18	18	-	-	23	41	<b>0,2</b>
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

En relación a los hogares con hacinamiento según el régimen de tenencia en el departamento la Capital (Cuadro N° 23), un 68% -111.933- de un total de 165.133 son hogares

propietarios de la vivienda y el terreno en donde residen hasta 0.50 personas por cuarto, es decir, no presentan hacinamiento. Sin embargo, un 11% - 1035- de los hogares propietarios solo de la vivienda presentan condiciones de hacinamiento en donde residen más de 3 personas por cuarto, y en 20.096 hogares -12%- residen entre 2 a 3 personas por cuarto<sup>186</sup>. En este marco, un 3% de los hogares – 5.609- presentan condiciones de hacinamiento. En este sentido vemos: **i)** del total de la población santafesina un porcentaje significativo no presenta hacinamiento por cuarto, residiendo entre 0,5 a 1,5 personas por cuarto; **ii)** dentro de las viviendas con hacinamiento, la mayoría corresponde a hogares propietarios solo de la vivienda y en segundo lugar, a los ocupantes por préstamo, ocupantes por trabajo y otra situación. Como es de suponer, los hogares propietarios de la vivienda y el terreno, así como los inquilinos, son los que menor proporción de hacinamiento presentan.

**Cuadro 23** Hogares con hacinamiento según régimen de tenencia (%), Dpto. La Capital, 2010.

Régimen de tenencia	Hacinamiento (%)						Total
	Hasta 0.50 personas por cuarto	0.51 - 0.99 personas por cuarto	1.00 - 1.49 personas por cuarto	1.50 - 1.99 personas por cuarto	2.00 - 3.00 personas por cuarto	Más de 3.00 personas por cuarto	
Propietario de la vivienda y del terreno	30	22	27	8	10	3	68
Propietario sólo de la vivienda	12	10	27	13	26	11	6
Inquilino	28	18	34	7	11	2	16
Ocupante por préstamo	19	13	28	11	21	7	6
Ocupante por trabajo	21	14	32	11	17	5	1
Otra situación	21	16	30	10	17	6	3
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

#### 4.4. Los casos: Barranquitas Sur y Coronel Dorrego

A fin de introducirnos y contextualizar los dos casos de relocalización investigados en los barrios Coronel Dorrego –CD- y Barranquitas Sur –BS-, realizaremos a continuación una sucinta caracterización con algunos de los indicadores correspondientes a los hogares y las viviendas según el CNPHV para el año 2010. Esta cuestión, sin embargo, la retomaremos posteriormente en el sexto capítulo de esta tesis.

<sup>186</sup> En coincidencia con el apartado anterior, no hemos podido discriminar la cantidad de hogares en los que residen 2 o 3 personas por cuarto. Esta cuestión implica que dentro del 12% de los hogares santafesinos no podamos distinguir cuales presentan hacinamiento habitacional de 3 personas por cuarto.

La población en el barrio CD es de 1.514 habitantes, representando un 7,25% del total contemplado en la fracción censal - 20.881 habitantes-. De este total, el 48% de la población es de sexo masculino y el 52% femenino. Esta proporción se mantiene en los barrios aledaños, presentando un 48,5% de habitantes de sexo masculino y un 51,5% de sexo femenino. Esta relación poblacional mayoritaria de sexo femenino se enmarca a su vez en el contexto provincial y en el departamento LC, donde los datos vistos anteriormente arrojan cifras similares. Del total de habitantes en CD, el 34,08% tienen hasta 14 años, es decir, un tercio de la población. El 62,5% de la población tiene entre 15 y 64 años y un 3,42% entre 65 años y más. La tasa de analfabetismo es del 3,95%, lo que duplica la media correspondiente a la fracción censal de los barrios aledaños -2,02%-. A su vez, supera ampliamente la tasa media provincial -2,6%- y la media en el Departamento LC - 1,87%- por más de dos puntos. Por otro lado, la relación de femineidad se mantiene proporcional a la de los barrios aledaños.

En BS la población es de 2.560 habitantes, lo que representa un 19,27% del total de la población relevada en la fracción censal. De este total, 51% de la población corresponde a sexo masculino y 49% femenino. Contrario a lo sucedido en el departamento LC y el contexto provincial, predomina en BS un leve porcentaje superior de habitantes de sexo masculino. Asimismo, en los barrios aledaños se observa un 48% de la población correspondiente al sexo masculino y un 51% al sexo femenino. Del total de habitantes en BS, el 39,80% son menores de hasta 14 años. Si bien este porcentaje se asemeja bastante al de la población en CD, se aleja en un 13,58% en relación al promedio de los barrios aledaños. Por otra parte, el 57,7% de la población tiene entre 15 y 64 años y un 2,5% entre 65 años y más -65 habitantes-. En este contexto, la tasa de analfabetismo es del 4,66%, superando por más de un punto el promedio en relación a los barrios aledaños. A su vez, esta tasa supera en gran porcentaje la tasa media provincial -2,6%- y la media en el Departamento LC -1,87%- por más de dos puntos medio.

Esta cuestión introductoria implica que **i)** en ambos barrios predomina una alta tasa de analfabetismo; **ii)** en ambos barrios, al menos, un tercio de la población es menor de 14 años, **iii)** en CD residen un mayor porcentaje de mujeres tal como lo señalan los datos arrojados para el departamento LC y de manera contraria, en BS una mayor cantidad de varones (Cuadro N° 24).

Considerando el promedio de personas por vivienda (Cuadro N° 25), en CD habitan aproximadamente de 4 a 5 personas por vivienda. Esta situación es similar a lo sucedido en los barrios aledaños, pero superior a lo evidenciado en el resto de la ciudad donde esta cantidad varía entre 3 a 4 personas por vivienda. En BS, por su parte, habitan aproximadamente 4 o 5 personas por vivienda. Si bien esta proporción se acerca a lo sucedido en CD, la misma difiere de lo registrado en

las cercanías y en el resto de la ciudad, predominando un porcentaje inferior entre 3 a 4 personas por vivienda.

**Cuadro 24** Composición de la población en grandes grupos (%), CD y BS, Santa Fe, 2010.

Barrio	Unidad censal	Relación de Masculinidad (%)	Relación de Femenidad (%)	Índice de Dependencia (%)	% Población de 0 a 14 años	Tasa Analfabetismo (%)
Coronel Dorrego	Fracción	94,51	105,81	1.803,46	30,89	2,02
	Radio		107,11		34,08	3,95
Barranquitas Sur	Fracción	94,27	106,08	932,81	26,22	2,02
	Radio		95,27		39,80	4,66
	Depart. LC	91,55	109,23	806,93	24,51	1,53

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

El promedio de hogares por vivienda se mantiene proporcional a un hogar por una vivienda tanto en los dos barrios investigados como en los barrios aledaños y el resto de la ciudad. Sin embargo, mientras que el porcentaje de viviendas particulares ocupadas es similar en BS -84,73%- al del resto de la ciudad -83,73%-, tanto en los barrios aledaños como en CD y las cercanías este es superior; principalmente en el caso de CD -96,47%-.

**Cuadro 25** Viviendas: promedio de personas, hogares (cantidad) y ocupación (%), CD y BS, Santa Fe, 2010.

Barrio	Unidad censal	Promedio de personas por vivienda	Promedio de hogares por vivienda	% de Viviendas particulares ocupadas
Coronel Dorrego	Fracción	3,93	1,07	89,69
	Radio	4,26	1,06	96,47
Barranquitas Sur	Fracción	3,42	1,06	87,48
	Radio	4,35	1,08	84,73
	Depart. LC	3,40	1,08	83,72

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

Considerando el tipo de vivienda y la cantidad de hogares dentro de la misma (Cuadro N° 26), en CD en el 95,2 % de las viviendas tipo casa habita un hogar, y en el 4,8% de las mismas habitan más de un hogar. Por su parte, un 94% habita en viviendas tipo casa. Otro 3,6% de los hogares habita en vivienda tipo rancho. En este caso, habitan un hogar dentro de cada vivienda con estas características. En un porcentaje inferior habita un solo hogar dentro de viviendas tipo casilla,

pieza en inquilinato o bien en hotel o pensión -2,4%-. Como señala Pratesi (2015) y según lo relevado, observamos que en la mayoría de los asentamientos en CD y en los barrios aledaños “*las viviendas comienzan siendo levantadas con materiales precarios, pero a los pocos meses tienen al menos una habitación de mampostería*”. No sucede lo mismo en BS donde la población reside sobre los reservorios en condiciones habitacionales más precarias.

La proporción de quienes habitan en vivienda tipo casa es menor en BS con un 86%. De este porcentaje, en un 92,9% habita un hogar, mientras que en un 7,1% de las viviendas reside más de un hogar. Un 11,6% de los hogares habitan en vivienda tipo rancho, residiendo en un 95,5% de las viviendas tipo rancho un hogar, y en un 4,5% más de un hogar. Un 2% de los hogares residen en vivienda tipo casilla, siendo solo dos los casos en donde habitan más de un hogar. Finalmente, son solo dos los casos en donde residen en un local no construido para habitación un hogar dentro de cada una.

**Cuadro 26** Viviendas: cantidad de hogares dentro de la vivienda por tipo de vivienda particular (cantidad), CD y BS, Santa Fe, 2010.

Barrio	Cantidad de Hogares en la Vivienda	Tipo de vivienda particular								Total
		Casa	Rancho	Casilla	Depart.	Pieza en inquilin.	Pieza en hotel familiar o pensión	Local no construido para habitac.	Vivienda móvil	
Coronel Dorrego	un hogar	318	13	4	-	3	1	-	-	339
	dos y más hogares	16	-	-	-	-	-	-	-	16
	<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>355</b>
Barranquitas Sur	un hogar	470	65	10	-	-	-	2	-	547
	dos y más hogares	36	3	2	-	-	-	-	-	41
	<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>68</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>588</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

El 96% de los hogares en CD tiene baño/letrina (Cuadro N° 27). Esto representa una menor cantidad de hogares con baño que residen en el barrio respecto a las zonas aledañas en donde los datos arrojan un 98,5% de disponibilidad. Del total de hogares en CD, el 86% tiene agua por cañería dentro de la vivienda, el 11,9% tiene agua por fuera de la vivienda pero dentro del terreno, y el 2,1% por fuera del terreno. Dentro de los hogares que no cuentan con baño/letrina -4%, el mayor

porcentaje -66,7%- tiene agua por fuera de la vivienda pero dentro del terreno. En consonancia, el 89,9% de los hogares tiene baño/letrina de uso exclusivo, el 96% tiene agua para beber/cocinar con red pública y el 13,8% tiene desagüe de inodoro a red cloacal.

En BS, el 90,8% de los hogares tiene baño/letrina. Esta cifra es menor a la registrada en los barrios aledaños en donde un 97,9% de la fracción censal tiene baño/letrina. El 73,3% tiene agua por cañería dentro de la vivienda, mientras que el 22,8% tiene agua en el terreno pero no dentro de la vivienda. Finalmente, el 4% no dispone de agua dentro del terreno. Dentro de los hogares sin baño/letrina -9,2%-, el 46,5% tiene agua dentro del terreno pero fuera de la vivienda; el 39,6% no tiene agua dentro del terreno y solo un 13,9% tiene agua por cañería dentro de la vivienda. Solo el 83,65% de los hogares en BS cuenta con baño exclusivo, y el 4,8% cuenta con desagüe de inodoro a red cloacal.

**Cuadro 27** Hogares: con baño/letrina por tenencia de agua (cantidad), CD y BS, Santa Fe, 2010.

Barrio	Tiene baño / letrina	Tenencia de agua			Total
		Por cañería dentro de la vivienda	Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	Fuera del terreno	
Coronel Dorrego	Sí	311	43	7	361
	No	4	10	1	15
	<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>53</b>	<b>8</b>	<b>376</b>
Barranquitas Sur	Sí	424	132	22	578
	No	8	27	23	58
	<b>Total</b>	<b>432</b>	<b>159</b>	<b>45</b>	<b>636</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

En relación a la población con NBI y el tipo de vivienda en el que residen según el régimen de tenencia, en CD (Cuadro N° 28) observamos que 82,1% de los hogares no presentan NBI, mientras que un 17,9% sí. Esta proporción supera ampliamente la media provincial de hogares con NBI - 6,4%- por más de diez puntos. Dentro de los hogares con NBI, un 47,7% es propietario de la vivienda y el terreno, siendo en su mayoría vivienda tipo casa -93,7%-. Por otro lado, un 23,9% de los hogares es solo propietario de la vivienda, siendo éstos tipo casa en su mayoría y en tres casos tipo rancho. Otro porcentaje menor -9%- de los hogares es inquilino y un 12% ocupante por préstamo. En aspectos generales, un 56% de los hogares habita en vivienda tipo casa y es propietaria de la vivienda y el terreno, mientras que un 24% es solo propietario de la vivienda.

En BS (Cuadro N° 29) un 74,8% de los hogares no presenta NBI, mientras que un 25,2% presenta estas condiciones. Observamos que este porcentaje es mayor al relevado en CD. A su vez,

se incrementa considerablemente sobre lo registrado en la media provincial de hogares con NBI - 6,4%- por casi veinte puntos. Dentro de los hogares con NBI, un 57,5% es propietario de la vivienda y el terreno, siendo en su mayoría tipo casa -64,1%. A su vez, 27,1% de estos hogares reside en vivienda tipo rancho y un 8,8% tipo casilla. Un 26,2% de los hogares es propietario solo de la vivienda, siendo un 73,8% vivienda tipo casa, un 19% tipo rancho y un 7,2% tipo casilla. Por último, en BS un 64,6% de los hogares es propietario de la vivienda y el terreno, un 23,6% solo de la vivienda, un 2,8% inquilinos y un 4,7% ocupante por préstamo. En este marco, si bien en BS son mayores las condiciones de empobrecimiento de la población que en CD, observamos en ambos barrios un gran porcentaje de población con NBI que es solo propietaria de la vivienda.

**Cuadro 28** Viviendas: hogares según NBI por tipo de vivienda particular (cantidad) y régimen de tenencia, CD, Santa Fe, 2010.

Barrio	Al menos un indicador NBI	Tipo de vivienda particular	Régimen de tenencia						Total
			Propietario vivienda y terreno	Propietario sólo vivienda	Inquilino	Ocupante por préstamo	Ocupante por trabajo	Otra situación	
Coronel Dorrego	Hogares sin NBI	Casa	177	68	19	12	-	24	300
		Rancho	2	6	1	-	-	-	9
		<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>74</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>24</b>	<b>309</b>
	Hogares con NBI	Casa	30	13	2	7	-	3	55
		Rancho	-	-	1	1	-	2	4
		Casilla	1	3	-	-	-	-	4
		Pieza inquilinato	-	-	3	-	-	-	3
		Pieza en hotel familiar pensión	1	-	-	-	-	-	1
		<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>67</b>
	Total	Casa	207	81	21	19	-	27	355
		Rancho	2	6	2	1	-	2	13
		Casilla	1	3	-	-	-	-	4
		Pieza inquilinato	-	-	3	-	-	-	3
		Pieza en hotel familiar pensión	1	-	-	-	-	-	1
		<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>90</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>29</b>	<b>376</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

En BS un 74,8% de los hogares no presenta NBI (Cuadro N° 30), mientras que un 25,2% si presenta estas condiciones. A su vez, este porcentaje de hogares residiendo con NBI se incrementa considerablemente sobre lo registrado en la media provincial - 6,4%- por casi veinte puntos. Dentro de los hogares con NBI, un 57,5% es propietario de la vivienda y el terreno, siendo en su mayoría tipo casa -64,1%. A su vez, 27,1% de estos hogares reside en vivienda tipo rancho y un 8,8% tipo casilla. Un 26,2% de los hogares es propietario solo de la vivienda, siendo un 73,8% vivienda tipo casa, un 19% tipo rancho y un 7,2% tipo casilla. Por último, en BS un 64,6% de los hogares es propietario de la vivienda y el terreno, un 23,6% solo de la vivienda, un 2,8% inquilinos y un 4,7% ocupante por préstamo. Si bien en BS son mayores las condiciones de empobrecimiento de la población que en CD, observamos en ambos barrios un gran porcentaje de población con NBI siendo solo propietaria de la vivienda.

**Cuadro 29** Viviendas: hogares según NBI por tipo de vivienda particular (cantidad) y régimen de tenencia, BS, Santa Fe, 2010.

Barrio	Al menos un indicador NBI	Tipo de vivienda particular	Régimen de tenencia						Total
			Propietario vivienda y terreno	Propietario sólo vivienda	Inquilino	Ocupante por préstamo	Ocupante por trabajo	Otra situación	
Barranquitas Sur	Hogares sin NBI	Casa	301	96	14	17	-	15	443
		Rancho	18	12	-	-	-	3	33
		<b>Total</b>	<b>319</b>	<b>108</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>-</b>	<b>18</b>	<b>476</b>
	Hogares con NBI	Casa	59	31	3	6	1	6	106
		Rancho	25	8	-	4	-	1	38
		Casilla	8	3	-	3	-	-	14
		Local no construido p/habitación	-	-	1	-	-	1	2
		<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>160</b>
	Total	Casa	360	127	17	23	1	21	549
		Rancho	43	20	-	4	-	4	71
		Casilla	8	3	-	3	-	-	14
		Local no construido p/habitación	-	-	1	-	-	1	2
		<b>Total</b>	<b>411</b>	<b>150</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>636</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC - CNPHV 2010. Procesado con Redatam.

#### **4.5. Recapitulación**

A partir del entrecruzamiento de las variables e indicadores censales que seleccionamos, en este capítulo pudimos observar la localización espacial e histórica de población empobrecida para el año 2010 residiendo hacia los bordes de la ciudad, próximos a valles aluviales (como en el caso de las franjas oeste y costera) o sin infraestructura y servicios (el sector norte). Sucintamente, la lectura que concluimos de esta espacialización, previa a la instrumentalización de los PUI, es que si bien para el año 2010 aproximadamente un 6% de los hogares –esto es, 9.513 de un total de 155.620 hogares- presentaban condiciones de NBI; un 3,4 % de estos –esto es, 5.609 hogares- presentaban condiciones de hacinamiento personal de más de 3 personas por cuarto. Un 3 % de los hogares compartían baño con otros hogares; un 7,6 % de los hogares disponían agua por fuera de la vivienda pero dentro del terreno y un 1,4 % fuera del terreno. No obstante, un 50 % de los hogares no disponían de desagüe del inodoro a red pública. En síntesis, observamos una correlación entre los tipos de vivienda más precarias e irrecuperables, los hogares más empobrecidos sólo propietarios de la vivienda, y la presencia de hacinamiento personal y del hogar y NBI, sobre el borde oeste, el norte de la ciudad, y parte de la franja costera, cuya localización condice con los sectores en donde se instrumentalizaron históricamente los programas hasta entonces vistos.

En consonancia, apreciamos la localización de las viviendas tipo casa y departamento en el área central de la ciudad, y parte de la misma hacia la franja noroeste, ambos sectores con cobertura de los servicios infraestructurales básicos; la localización de las viviendas más empobrecidas tipo rancho y casilla hacia el borde oeste y norte, en donde se aprecia un mayor porcentaje de hogares con NBI en condiciones precarias de tenencia; y un menor porcentaje de población residiendo en viviendas tipo casa en área rural dispersa y agrupada. A su vez, un mayor porcentaje de hogares residiendo en las viviendas tipo casa propietarios de la vivienda y el terreno; un porcentaje considerable de viviendas tipo departamento en la que dos o más hogares comparten la vivienda, con una tendencia hacia el inquilinato; y un predominio de dos o más hogares residiendo en viviendas tipo rancho o casilla, propietarias solo de la vivienda. Como era de suponer, los hogares propietarios de la vivienda y el terreno, así como los inquilinos, son los que menor proporción de hacinamiento presentan.

Dos cuestiones centrales surgen de este análisis: **1)** Si bien vimos que las familias empobrecidas en su mayoría presentan condiciones agravadas de hacinamiento y precariedad habitacional en su viviendas, entonces, ¿por qué abocar los esfuerzos hacia políticas de titularización de la tenencia del suelo; y no destinar prioritariamente recursos al mejoramiento de estas condiciones habitacionales que intervienen cotidianamente en el modo de vida de las familias?; y en consonancia **2)** Si la mayoría de la población empobrecida se localiza en sectores

urbanos precarizados –a nivel infraestructural, ambiental, socio-habitacional, entre otros factores-, ¿Por qué reforzar esta localización espacial mediante políticas de regularización de la tenencia del lote?, y ¿cómo legitimar las formas de tenencia de suelo?

# Capítulo 5

## Las disputas por el suelo II: los programas urbanos integrales

### 5.1. El suelo como eje de (re)localización, 2012

En el año 2011 se crea la Secretaría de Estado del Hábitat –en adelante SEH- a nivel provincial y con carácter ministerial. La concreción de este organismo será el elemento central y determinante, a nuestro entender, que direccionará las políticas en materia de hábitat y vivienda a nivel provincial en la última década, y posibilitará un cambio cualitativo en materia de obra estatal. Esta institución estará por sobre la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo –en adelante DPVyU- y las diferentes direcciones, sub- direcciones y dependencias que comprenden a la misma. Sin embargo, este organismo no solo se constituirá en un modelo en materia de política urbana a nivel provincial, sino que también lo hará como coordinadora en el nivel local santafesino, en articulación con la MCSF.

En este contexto, las principales directrices en política habitacional que desde este organismo se emanan y son de interés a esta investigación, apuntarán fundamentalmente a:

*“...cambiar el paradigma tradicional vigente en el Estado y normalmente asociado a la entrega de vivienda “llave en mano”, por un concepto en el que se amplía el abanico de soluciones, se integra y participa al ciudadano en su definición y se promueve el esfuerzo compartido de todos los actores sociales (públicos y privados) en el abordaje del problema.”<sup>187</sup>*

En base a este andamiaje, este organismo instruye los siguientes lineamientos:

#### 1. Establece el suelo como eje estratégico:

*“se jerarquiza la función social del suelo como visión estratégica y (...) el acceso a suelo urbano de calidad a sectores empobrecidos que no encuentran solución habitacional en el mercado formal” (SEH, 2017)*

Fruto de este encuadre teórico-epistemológico, son instrumentalizados dos tipos de operatorias rectoras, articuladas entre sí el banco de tierras y la regularización dominial y

---

<sup>187</sup> Disponible en <<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173962>> (Última visita el 12/04/17).

titularización. Esta última incluye, tal como vimos anteriormente, la regularización dominial a través de la Ley Pierri. A su vez, se establece: i) “*instrumentar dispositivos de seguridad jurídica en la posesión del suelo y la vivienda*”; y ii) “*articular con otras áreas del gobierno provincial, con organizaciones de la sociedad civil o privados para la implementación de acciones compartidas*” (SEH, 2017). Concomitante a los postulados ideológicos señalados, este eje estratégico dispone, en proximidad a la propuesta de de Soto (1986, 2001) vistas en el primer capítulo de esta tesis, el establecimiento de:

*“Un programa de regularización de dominios de alcance masivo, que coordinadamente con el programa de titularización de inmuebles garanticen el acceso a suelo registrado con derecho de uso y de transferencia”* (SEH, 2011:10)

## 2. Establece el hábitat como dinamizador social:

*“Se impulsa la participación amplia de todos los sectores (...) La capacidad de gestión y regulación del Estado, la de articulación de las organizaciones intermedias, la visión y el esfuerzo del emprendedor privado y el trabajo del beneficiario, todos movilizados en el esfuerzo común de construir nuestro espacio para vivir”* (SEH, 2017)

Desde este andamiaje, son instrumentalizadas operatorias que involucran la asistencia técnica a la urbanización, la articulación para provisión de lotes con servicios e infraestructura, la construcción y financiamiento de soluciones habitacionales, y la asistencia financiera para la adquisición de suelo, urbanización y viviendas, entre otros mecanismos. Sobre este último punto, se promulga el establecimiento de “*mecanismos que faciliten el acceso a créditos individuales de parte de aquellos sectores que encuentran dificultades*” (SEH, 2017). En este sentido, dentro de las acciones a implementar se promulga: i) el diseño de líneas de asistencia financiera para sectores no asistidos por la banca privada y ii) la implementación de operatorias financieras destinadas a la adquisición de suelo y construcción de viviendas. Como vemos, las dos posibilidades restringen las soluciones brindadas solo hacia la asistencia financiera.

## 3. Establece la planificación y la articulación como mecanismos motores, a través de:

*“articular y coordinar esfuerzos de gestión y los recursos materiales y económicos de todos los sectores, impulsando el concepto de esfuerzo compartido incluso con el propio beneficiario. Las intervenciones planificadas y conjuntas entre el gobierno provincial, gobiernos locales, organizaciones intermedias, actores privados, beneficiarios, garantizando los mejores resultados.”* (SEH, 2017)

A su vez, se estimulan operatorias de asistencia técnica y seguimiento en la ejecución entre autoridades y técnicos locales, organizaciones y cooperativas de trabajo. Se desprenden de este

lineamiento, tal como vimos en el primer capítulo de esta tesis, las políticas promovidas desde la APP para los países latinoamericanos. Sobre esta base, se promueven operatorias que involucran la promoción del asociativismo y la autogestión, entre otros mecanismos.

#### 4. Promueve la Inclusión y Participación:

*“gestionar una política de hábitat de modo participativo [que] supone promover los procesos autogestionarios, la capacitación, la participación responsable, la organización y la solidaridad activa de los pobladores; y contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa (...) [presuponiendo la] “proyección de un nuevo concepto de vivienda que aborda los criterios de universalidad desde su concepción, flexibilidad de crecimiento, diversidad en su materialización (tipológica y formal) y eficiencia energética.” (SEH, 2017)*

Sin embargo, estas bases se refuerzan a su vez en el “Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Hábitat” del año 2012 emitido por la SEH, en donde se promueven, a nivel provincial, una serie de herramientas e instrumentos en post de un marco legal común aplicable en municipios y comunas de la provincia. En el marco estratégico de una política que busca ser inclusiva, este proyecto tiene como objetivo, *“la creación de instrumentos de gestión social, urbana y fiscal, que permiten la construcción de un nuevo orden urbano por parte del Gobierno Provincial y de los Municipios y Comunas que adhieran a la presente”* (SEH, 2017). Desde este proyecto de ley, se propone la construcción de soluciones habitacionales como objetos plausibles de *“prevenir y revertir situaciones de informalidad urbana”* (Proyecto de Ley, 2012). Brevemente, el mismo establece en su Art. N°2:

*“el derecho constitucional al hábitat y la vivienda digna -en concordancia con el artículo 15 de la Constitución Provincial que establece la función social de la propiedad privada- estableciendo los principios rectores, instrumentos y herramientas de aplicación a los fines precitados”* (Proyecto de Ley, 2012)

En este contexto, las principales operatorias ancladas a este marco conceptual son:

- el programa “Mi Tierra, Mi Casa” desde el año 2012, cuyo eje de trabajo refiere al acceso a la población a un terreno servido para poder luego edificar su vivienda, inferiores a las ofertadas por el mercado inmobiliario;
- El programa de “Construcción y/o financiamiento de soluciones habitacionales” desde el año 2012, a partir de la *“gestión mancomunada y conjunta de soluciones habitacionales con instituciones públicas o privadas de la sociedad civil”* (SEH, 2017). Este programa, sustentado en el andamiaje conceptual a nivel internacional que ronda en el prototipo universal de

vivienda<sup>188</sup>, promueve soluciones habitacionales “de diferentes grados de evolución y complejidad y diversos esquemas de aporte y esfuerzo compartido, atendiendo a la realidad del sector al cual se apunta la propuesta habitacional”<sup>189</sup> (SEH, 2017). Será justamente este programa lo que nos permitirá bifurcar, en los capítulos que continúan, las relocalizaciones propuestas.

- El "Programa de Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial" desde el año 2013, que contempla la realización de obras de infraestructura y saneamiento, espacios públicos, titularización de viviendas y formación de consorcios de conjuntos habitacionales pertenecientes a los planes del Fondo Nacional de Vivienda –FONAVI-.
- El Programa “Integración Social y Urbana de Asentamientos Irregulares” también desde el año 2013, cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la urbanización de los asentamientos empobrecidos y la mejora del acceso al suelo urbanizado de las “familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda” (SEH, 2017)
- El “Programa de Escrituración de Viviendas FONAVI” cuyo objetivo es finalizar el trámite de titularización de viviendas pertenecientes al Plan FONAVI en toda la provincia. Este plan se sustenta, fundamentalmente, en la argumentación del valor de la escritura de dominio como “el documento legal que otorga seguridad jurídica a las familias y les brinda la posibilidad de vender, transferir y heredar el inmueble, usarlo como garantía y solicitar servicios civil” (SEH, 2017)
- El Programa “Viviendas para Entidades de la Economía Social” desde el año 2017, destinado a asociados de cooperativas que cuenten con terrenos urbanizables, cuyo fin establece el otorgamiento de un crédito a las familias integrantes de estas entidades para el acceso a un terreno servido emplazado dentro del ejido urbano.

Sucintamente hasta aquí destacamos, en primer lugar, la presencia de elementos teóricos, discursivos y epistemológicos cuyo andamiaje corresponden a la TM y la UP analizado en el primer capítulo de esta tesis. Ejemplo de ello, son las conceptualizaciones de *función social del suelo*, *el esfuerzo compartido*, *el sujeto auto-urbanizador*, *la presencia de anomía en la población empobrecida*, y toda la argamasa conceptual que localiza y representa a la población empobrecida como carentes-asistidas, objeto de programas y proyectos. En palabras de Núñez (2009:299), son representaciones que legitiman la producción y reproducción de la desigualdad, toda vez que

---

<sup>188</sup> Nos dedicaremos al análisis de esta cuestión en el sexto capítulo de esta tesis.

<sup>189</sup> Se incluyen dentro de este programa las operatorias de construcción de viviendas por parte de la DPVyU, las de ejecución de viviendas por administración comunal, las denominadas en lote propio, las de autoconstrucción asistida y los convenios con instituciones gremiales, empresarias, cooperativas para la construcción y/o financiamiento parcial de soluciones habitacionales, entre otras (SEH, 2017)

refieren a una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos, habilitan “*la acción racionalizadora y justificatoria de los aparatos del Estado*”. En segundo lugar, la promoción de las prácticas de participación popular, tal como lo señalan los promulgados de la APP. Ejemplo de ello es la promoción de modalidades de autoconstrucción de viviendas mínimas según prototipos universales, fundamentadas desde los principios de esfuerzo compartido y ayuda mutua con la de la mano de obra de los propios beneficiarios o en otras palabras, de la población objeto. En tercer lugar, la promoción de operatorias que articulan el trabajo conjunto entre aparatos estatales en diferentes niveles, y la incorporación de instituciones de la sociedad civil u organizaciones sociales en este proceso como entes mediadores y co-participantes. Por último, el direccionamiento en materia de política habitacional hacia la instrumentalización de operatorias vinculada a la gestión y al acceso al suelo urbanizado, por sobre la construcción y el otorgamiento de viviendas, regidas estas bajo la injerencia de los postulados de la ONU<sup>190</sup>. En palabras del ex gobernador Bonfatti, los planes de vivienda llave en mano “*siempre van detrás de la demanda*”; por el contrario, “*cuando uno tiene la tierra hay más posibilidades de construir la casa con esfuerzo propio*” (SEH, 2017)

Dentro del conjunto de organismos nucleados bajo esta dependencia, la Dirección General de Emergencia Habitacional – en adelante EmH- es el organismo destinado a la instrumentalización de operatorias relacionadas a la vivienda cuyo destino es la población empobrecida con escasa o nula capacidad de pago. La misma se enmarca en la DPVyU desde el año 2000, y desde el año 2012 responde a través de la SEH. Desde la EmH son instrumentalizadas operatorias de construcción de nuevas viviendas que involucran, en su mayoría, a la población objeto. Es decir, que varias de las operatorias que se financian desde esta dependencia se rigen bajo modalidades de autoconstrucción. La EmH tiene, en este sentido, dos funciones: **i)** el financiamiento y la canasta de materiales; **ii)** la conducción técnica de planes de viviendas. Dentro del cúmulo de convenios que desde la EmH se instrumentalizan, por el recorte de esta tesis aludiremos a tres de ellos:

- Convenio A: “Programa Federal de Emergencia Habitacional”. Este programa buscó, principalmente, contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, fundamentalmente en lo referido a vivienda e infraestructura básica de hogares en situación de emergencia o marginalidad (Entrevista personal a trabajadora EmH, AI-O1 21/07/2016). El tipo de convenio operacionalizado fue acordado por la provincia de Santa Fe durante los años 2006-2008, a partir de la instrumentalización de un programa financiado por Nación cuyo destino fue la conformación de cooperativas de trabajadores para la construcción de nuevas viviendas. Este

---

<sup>190</sup> “*Hoy en día la política de este gobierno no tiende a construir tanta vivienda sino más a un acceso a la tierra (...) Las obras que se hacen son de loteo e infraestructura (...) Sin embargo, es una política un poco cuestionable cuando la necesidad también es la vivienda, no solamente el suelo*” (Entrevista trabajadora Dirección de Construcción de DPVyU, AI-02 15/07/2016)

programa, actualmente sin curso, fue conocido como la “Resolución N° 20-29” en el año 2001. El programa objeto financió la canasta de materiales para la construcción estas viviendas así como el pago de la mano de obra para los miembros de las cooperativas. Las viviendas fueron ejecutadas a partir de una serie de prototipos universales provenientes del nivel nacional.

Para la instrumentalización de esta operatoria en la ciudad de Santa Fe, se realizó en primera instancia un Convenio Marco ejecutado entre aparatos nacionales y provinciales<sup>191</sup>; posteriormente un Convenio Específico realizado entre la DPVyU, a través de la EmH, y la MCSF mediante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; y en última instancia, un Contrato de Obra llevado a cabo entre aparatos municipales y las Cooperativas de construcción de viviendas. Como requisito principal, estas cooperativas debían estar conformada por 14 miembros que para ese momento se encontrasen desocupados pudiendo ser un porcentaje de estos beneficiarios de planes asistenciales o bien de subsidios por desempleo. A su vez, *“las cooperativas podían funcionar como mini empresa construyendo las viviendas, no necesariamente para las mismas familias de las cooperativas”* (Entrevista personal a trabajadora EmH, AI-O1 21/07/2016).

- Convenio B: “Programa Mi Tierra, Mi Casa”. Este programa, actualmente en curso, se encuentra destinado a familias que necesiten viviendas. Para su instrumentalización, las comunas y municipios aportan los terrenos servidos de servicios e infraestructuras, y determinan el grupo social a quien irá destinada la vivienda:

*“Los pre-determina, porque como garantía de este crédito para los materiales la comuna afecta el fondo de coparticipación por el monto que se firma en el convenio en el mes durante un año. Finalizado el año la comuna o el municipio devuelve el crédito a la provincia y se cobra de ahí el crédito otorgado. A 10 años es ahora, antes era a 25 años (...) ahora con interés mínimo del 6%, antes era sin interés.”* (Entrevista a trabajadora EmH, AI-O1 21/07/2016)

Como requisito, las familias beneficiarias no deben tener vivienda propia pero si deben estar conformadas dentro de una familia. En este programa no hay un límite de ingreso, es decir, puede tratarse de un ingreso inestable o de precariedad laboral que no se encuentre cubierto por ningún programa o crédito. En este sentido, este operatoria busca cubrir esta demanda social. Actualmente en la ciudad de Santa Fe hay 1.498 familias inscriptas en el Registro Digital de Acceso a Viviendas en Santa Fe<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> A nivel nacional, este plan se instrumentaliza a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las siguientes dependencias: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social con INAES, “Programa Arraigo y Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de ANSES y otras áreas específicas.

<sup>192</sup> Disponible en <<http://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/hay-1498-inscriptos-el-registro-digital-acceso-viviendas-santa-fe-n1343423.html>> (Última visita el 11/07/2017).

- Convenio C: “Convenios particulares entre comunas, municipios e instituciones intermedias”. En los últimos años, la EmH recibe proyectos provenientes de la SEH, articulados a su vez mediante la firma de convenios con la MCSF:

*“Son programas que surgen con la temática de mejorar la cuestión habitacional de las familias carenciadas. Cuando subía el monto exigible para las inscripciones a los planes de vivienda oficiales tipo FONAVI, se hacía cada vez más grande el sector social que no accedía a esa operatoria (...) estos programas se destinan a gente que no tiene ingreso estable o su ingreso es inferior a lo solicitado...esta gente era cubierta por esta operatoria.” (...)*

*“Por ejemplo, se ha trabajado con convenios en los barrios con la construcción de núcleos básicos mínimos que los hicieron el Movimientos Los Sin Techo a través de empresas. Aquí cambia la cosa, no es un grupo de 14 personas que se organizan para trabajar de manera cooperativa para la construcción de vivienda y que además recibe su dinero. Acá se firma un convenio entre la Municipalidad y la Secretaria de Hábitat para hacer determinada obra en un barrio donde los sin techo organizan la construcción de esa obra pero son módulos que se hacen a través de una empresa. La función social está en cumplir con el objetivo de la construcción de vivienda, pero en el medio están estos otros actores que son las empresas que producen los premoldeados para los módulos que tienen otra significancia.” (Entrevista a trabajadora EmH, AI-O2 21/07/2016)*

Atendiendo a estas últimas operatorias, ¿de qué manera se instrumentalizan estos convenios?

## 5.2. Los programas urbanos integrales

Mediante el Decreto N° 2424 “Creación Programa Urbano Integral del Oeste y del Noreste” del año 2011, comienzan a instrumentalizarse a principios del año 2012 los PUI en la ciudad. Estos programas son considerados por el Gobierno de Santa Fe como mecanismos de gestión e intervención cuyo destino de aplicación son sectores urbanos complejos, signados por carencias físicas y sociales (Gobierno de Santa Fe, 2012):

*“El Programa Urbano Integral es un **mecanismo de intervención en el territorio**, diseñado por el Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, donde se articulan los distintos niveles del Estado, organizaciones de la comunidad y vecinos, a fin de mejorar los índices de desarrollo humano, social y urbanístico de los barrios más postergados. (...) Abarca obras de loteo y urbanización, regularización dominial, viviendas, apertura de calles, pavimento, mejorado, cordón cuneta, desagües, alcantarillado, agua potable, cloacas, servicio eléctrico, alumbrado público, forestación, plazas y paseos. Además, incorpora un nuevo espacio de participación: los Encuentros Ciudadanos...”<sup>193</sup>*

---

<sup>193</sup> Disponible en <<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-oeste/programa-urbano-integral-pui/>> (Última visita 08/11/17)

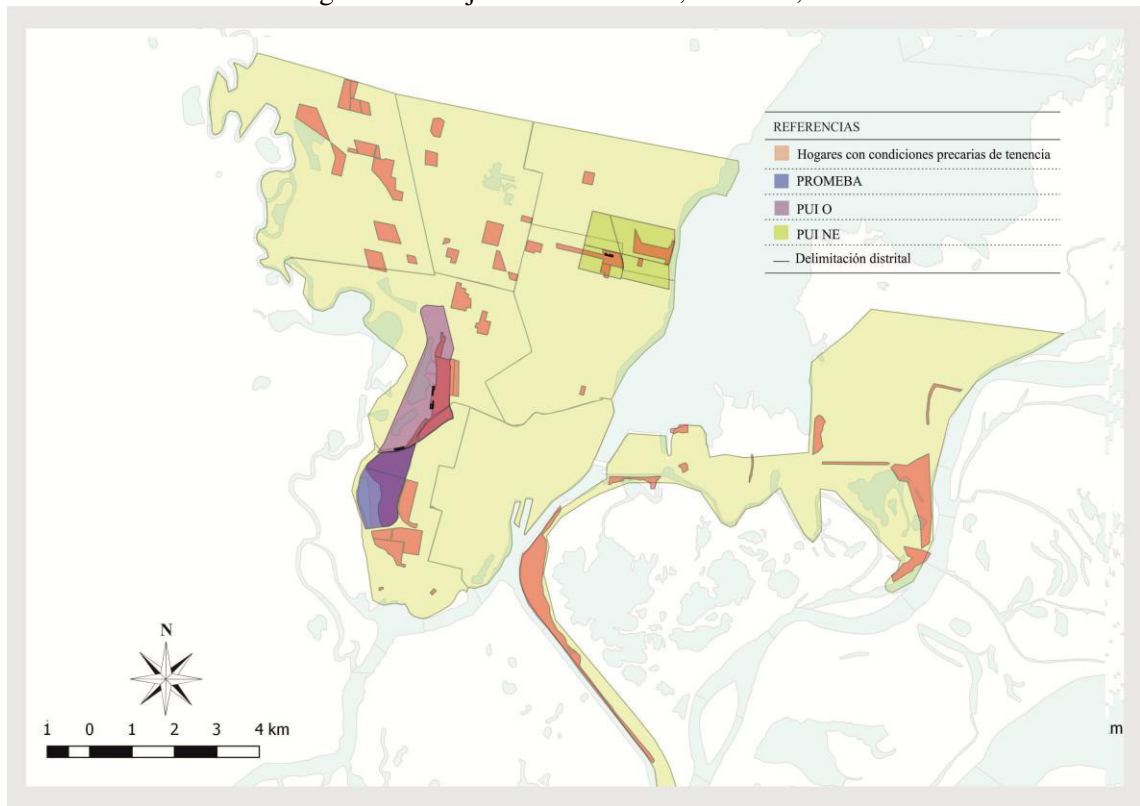
Tienen dependencia directa del Intendente de la ciudad y son transversales a todas las secretarías municipales. En los discursivo, parten de tres ejes: i) la *dimensión física*, en donde se interviene en la construcción y mejoramiento del espacio social, movilidad, dotación de infraestructuras y equipamientos, y construcción de viviendas, entre otras cuestiones; ii) la *dimensión social*, en donde se articulan a través de convenios, el trabajo conjunto entre aparatos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, agencias de cooperación nacionales e internacionales, empresas privadas y la población implicada; y iii) la *dimensión institucional*, a partir de los principios considerados como de descentralización municipal, territorio, comunidad, fondos públicos y planeación integrada.

Sin embargo, en consonancia con lo visto anteriormente: **a)** promueven la integración política entre aparatos estatales en todos sus niveles, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en sí; es decir, siguen los promulgados conceptuales desprendidos de la APP vistos hasta el momento, **b)** toman como antecedentes otros programas, buscando “*adaptar experiencias exitosas de intervención urbana integral llevadas adelante en Sudamérica*” (Decreto N° 2424, 2011:1). Entre ellas, las experiencias de PROMEBA en Argentina y por sobre todo, los antecedentes de los PUI en Medellín, ambos vistos en el primer capítulo de esta tesis. En la actualidad, son los dos los programas integrales instrumentalizados en la ciudad de Santa Fe (Mapa N° 32):

- PROMEBA, que articula a través de Nación desde el año 1997 la realización de proyectos integrales en los barrios Santa Rosa de Lima, 12 de Octubre y San Lorenzo, entre otros. Sin embargo, este programa se compone de cuatro préstamos e inicialmente abarco los barrios Loyola y Abasto, y actualmente desde inicios del año 2017 incluye el barrio Villa Oculta.

- PUI, que interviene en dos sectores urbanos: el PUI del Noreste, que comprende a las familias que residen en los barrios Coronel Dorrego, Nueva Esperanza, Guadalupe Oeste, Guadalupe Noreste y Guadalupe Central, entre otras zonas; y el PUI del Oeste, que abarca a las familias de los barrios Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas.

**Mapa 32** Localización espacial de hogares con condiciones precarias de tenencia y programas integrales de mejoramiento barrial, Santa Fe, 2012.



**Nota:** el mapa localiza los tres Programas Urbanos Integrales en relación al relevamiento de hogares y asentamientos sin tenencia de suelo en el período analizado.

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Como puede apreciarse en el Cuadro N° 30, los primeros programas de este tipo corresponden a los PROMEBA y se ejecutaron a través de préstamos financieros del BID desde hace dos décadas<sup>194</sup>. Su operacionalización se enmarca, fundamentalmente, en algunos barrios empobrecidos del Oeste. Los PUI, si bien incluyen los barrios señalados anteriormente del Oeste no involucrados en PROMEBA, incorporan su vez algunos sectores del noreste empobrecido de la ciudad.

<sup>194</sup> Se recomienda ver Martínez, M., 2014. “El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) como estrategia de gobierno de la pobreza en Argentina durante el período 2007-2011. Un análisis desde la perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad.” Trabajo Final de carrera (Licenciatura en Ciencia Política). Santa Fe: UNL-FUCH.

**Cuadro 30** Programas integrales de mejoramiento barrial: años, préstamos, proyectos, montos y población implicada, Santa Fe. 2007-2017.

Programa	Año	Barrios	Préstamo	Organismos locales	Proyecto	Monto Total (\$)	Población Implicada
PROMEBA	Promebea I	Loyola, Abasto	BID	s/d	s/d	s/d	s/d
	Promebea II	Santa Rosa de Lima, Estrada, 12 de octubre	BID	Nación -por Promebea (64%) - y Municipio (36%)	1° Et. red desagües cloacales Alumbrado público	21.300.671 7.372.493	1100 flías. 17000 hab.
	Promebea III		BID	Nación por Promebea (63%) y Municipio (37%)	Extensión de la red de desagües cloacales	30.762.572	5000 hab.
	Promebea VI	Santa Rosa de Lima, Villa Oculta	BID	Nación por Promebea (76%) y Municipio (24%)	Cordón cuneta, extensión desagües, red de agua y cloaca, pavimento de hormigón, Mediateca	80,500.000	17000 hab.
PUI	PUI Oeste	Villa del Parque Villa Oculta Barranquitas Oeste Unión, Progreso y Libertad de Barranquitas Barranquitas Sur		Nación y Municipio	saneamiento, generación de suelo urbano y equipamientos, creación de espacios públicos, y construcción de viviendas Restauración ecológica del sitio / reubicación de las familias	98.500.000 54.034.398	S/d S/d
	PUI Noreste	Coronel Dorrego Nueva Esperanza (Los Quinchitos) Guadalupe Oeste Guadalupe Noreste Guadalupe Centro		Nación, Provincia y Municipio	Iluminación y apertura de calles, pavimento articulado, edificios públicos, construcción de viviendas, generación de suelo urbano	299.182.114	S/d

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

¿Qué es lo que diferencia, a grandes rasgos, a estos dos programas en Santa Fe? Siguiendo la injerencia internacional, si bien ambos se encuentran destinados al mejoramiento integral de los

barrios, mientras que PROMEBA desde la línea de financiamiento del BID apunta a la dotación de obras de infraestructuras; los PUI lo hacen hacia la refuncionalización de estas áreas urbanas, pero a la par de la dotación de obras de infraestructuras el énfasis está puesto en obras de equipamientos públicos y recreativos, siguiendo el modelo del PUI Medellín. Sin embargo, a diferencia de PROMEBA, los PUI incorporan como instrumento de gestión la relocalización de familias a nuevas viviendas, a partir del trabajo articulado con organizaciones de la sociedad civil, para posteriormente, coordinar con el municipio en la regularización dominial de los lotes adjudicados.

En este marco, ¿qué interpelaciones ideológicas se desenvuelven en estos programas?; y ¿qué disputas se desenvuelven tras las fracciones de suelo urbano implicadas? A continuación, y ya para adentrarnos en el contexto particular de las relocalizaciones, realizaremos una breve conceptualización sobre la línea de los PUI en Santa Fe.

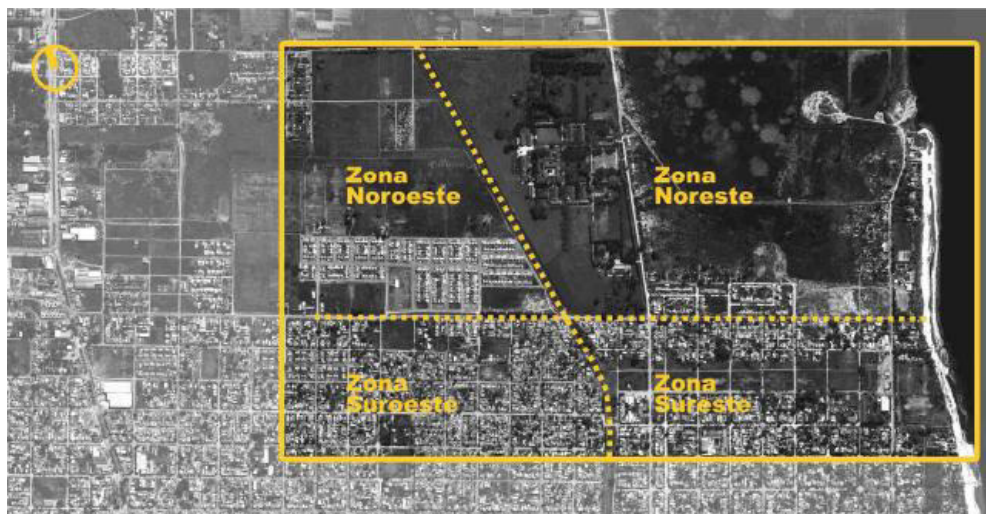
### **5.2.1 Relocalizando las trazas en Coronel Dorrego: la recualificación del norte**

El PUI NE, emplazado en el área Noreste de la ciudad, se encuentra delimitado por callejón Funes al norte, calle Pavón al sur, calle Alvear al oeste y la Laguna Setúbal al este (Mapa N° 33). Comprende un polígono de 180 Ha y fue sectorizado en 4 zonas (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2012), a saber:

- *Zona Noreste*: comprende a los barrios Playa Norte y Cooperativa de Judiciales, coexistiendo la desigualdad social mediante un sector urbano residencial consolidado junto a familias que residen en áreas de reservorios hídricos en precarias condiciones socio-habitacionales. Como referencia, el sector comprende una gran superficie de suelo correspondiente al Ejército Argentino, conocido como ex GADA.
- *Zona Noroeste*: esta zona comprende lonjas de suelo vacante en proceso de consolidación urbana, destacándose dos operatorias de vivienda residencial colectiva: barrio Cipreses (250 viviendas Plan Federal) y barrio Nueva Esperanza Este (expropiación Funes, destinada a la reubicación de familias en riesgo hídrico de los reservorios de bajo judiciales y bajo GADA).
- *Zona Sureste*: comprende los barrios Guadalupe Central y Guadalupe Noreste, sectores residenciales de viviendas consolidadas a ambos lados de la ex traza de la Av. Circunvalación, presentado deficiencias en algunas redes viales del sector así como en algunas zonas bajas de drenaje.
- *Zona Suroeste*: Comprende a los barrios Coronel Dorrego y Guadalupe Oeste, siendo “*uno de los sectores urbanos más complejos (...) caracterizado por asentamientos irregulares con índices altos de inseguridad, precariedad social y escasa infraestructura*” (Gobierno de

la Ciudad de Santa Fe, 2012). Reviste como antecedentes la instrumentalización del “Programa PASE/ALERO” durante el periodo 2007-2011 bajo la ex intendencia de Barletta, operacionalizado de manera conjunta entre la MCSF y el Gobierno de la Provincia.

**Mapa 33** PUI NE, Santa Fe, 2012.



**Fuente:** Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2012

Si bien son cuatro las zonas previstas en este programa, en este acápite nos centraremos en los componentes referidos a la intervención en el barrio CD, y fundamentalmente en los aspectos vinculados a las relocalizaciones de las familias. Es decir, al sector definido como Suroeste. Escapa a los objetivos de esta tesis realizar una descripción pormenorizada de todos los componentes del programa<sup>195</sup> en las cuatro zonas señaladas.

El proyecto de mejoramiento integral del *núcleo chaqueño*, como así lo expresan organismos estatales, estuvo compuesto de seis componentes de intervención (DPVyU, Folio N° 3): el mejoramiento del sistema de espacios públicos, la dotación de equipamientos de interés social, la dotación de infraestructuras y servicios, el sistema de movilidad y accesibilidad, el mejoramiento habitacional, y la tenencia segura y regularización dominial. Los dos últimos componentes, regidos bajo la injerencia de las campañas globales de la ONU solo que ahora plasmados en un territorio en concreto, la población de CD, e instrumentalizado a partir de un programa de mejoramiento integral

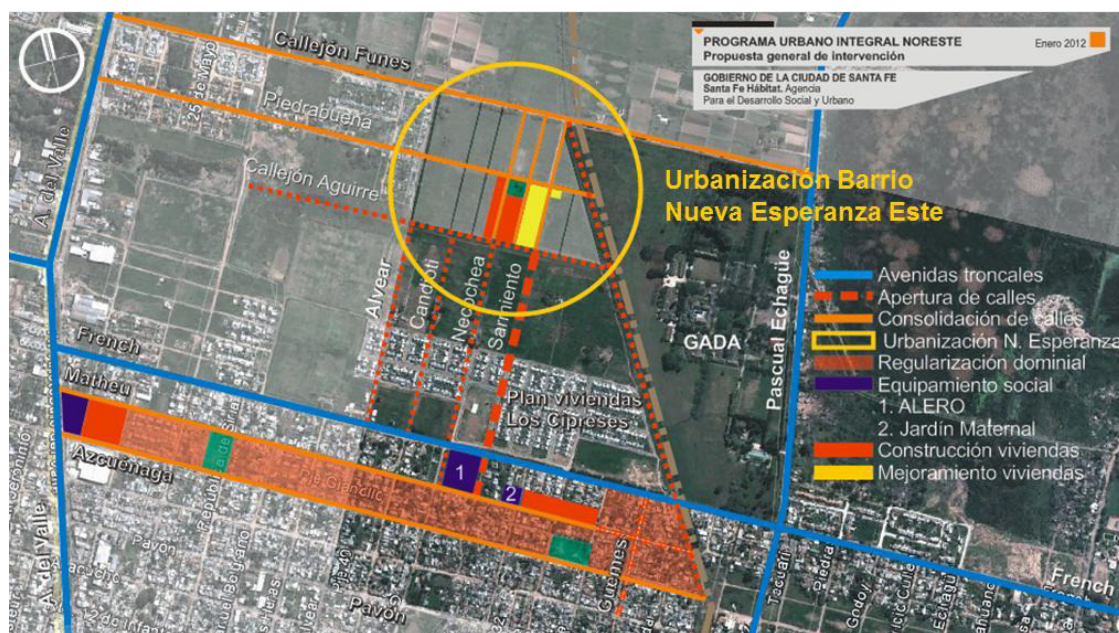
<sup>195</sup> Para una mayor profundización sobre esta cuestión se recomienda ver el documento de presentación “Programa Urbano Integral Noreste-Cartera de Proyectos” (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2012) así como [consultar <http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/programa\\_urbano\\_integral/programa\\_urbano\\_integral\\_noreste.html>](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/programa_urbano_integral/programa_urbano_integral_noreste.html) (Última visita 31/10/2017)

cuyo componente último es la regularización dominial, tal como vimos en las políticas integrales a nivel internacional:

*“Promover el acceso a la vivienda digna, la mejora de la calidad de vida, garantizando el derecho a la ciudad y a un ambiente sano para el desarrollo humano (...) instrumentalizar dispositivos de seguridad jurídica en la posesión del suelo y la vivienda en función de garantizar el acceso a la ciudad y a la vivienda” (DPVyU, Folio N° 3)*

Dentro de las principales operaciones de intervención urbana para el mejoramiento integral de CD se encuentran (Mapa N° 34) el Edificio Alero, el Jardín Municipal, la Plaza de la Primera Infancia, el Paseo Coronel Dorrego, la concreción de Boulevard French, la ejecución de columnas de alumbrado público, obras de cordón cuneta y mejorado granular en Azcuénaga, la ampliación de red de Agua Potable, la apertura de calle Güemes y Mathew y la reubicación de viviendas afectadas por las aperturas, la apertura de calle Sarmiento y Necochea desde Berutti a callejón Funes y colectora sobre Dorrego desde French, las mejoras y nuevas viviendas en Barrio Nueva Esperanza Este y el Programa Integral de Desagües<sup>196</sup>.

**Mapa 34** Directrices en política urbana en PUI NE, Santa Fe, 2012.



**Fuente:** Gobierno de Santa Fe, 2012

<sup>196</sup> Estos proyectos son acompañados de otros programas sociales, como ser el “Proyecto Joven con más y mejor trabajo”, “Cursos de Capacitación laboral”, “Talleres de Guitarra y Percusión”, “SOS Música en la Escuela N° 38 General López”, “Intervenciones artístico-urbanas de integración barrial”, “Prevención de riesgos en el hogar”, “Programa de prevención del Dengue”, “Programa de limpieza y mejoramiento ambiental” y “Programa de Defensa de Derechos Ciudadanos”.

Si bien el PUI NE data del año 2012 en CD, desde el año 2007 ya se encontraba funcionando el “Programa PASE/ALERO” como una de las primeras estrategias de intervención en áreas de conflicto<sup>197</sup>:

*“En ese momento se agarró el sector más complicado del barrio Coronel Dorrego, eran cuatro manzanas impenetrables, llena de pasillos, muerte, te robaban, tiros a cada rato. Se hizo un relevamiento de las 300 familias que había ahí y se comenzó la traza de los lineamientos de intervención urbanística sobre ese sector.”* (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)

Esta zona (Fotografía N° 1) conocida como el *Sector el cangrejal*<sup>198</sup>, es el área en donde fueron instrumentalizadas las primeras relocalizaciones de familias: la misma comprende un polígono entre calle Larrea al sur, Lavalle al oeste, French al norte y las vías del ferrocarril al este: *“En esa instancia de lo físico (...), junto con provincia se compran los terrenos para la reubicación de 35 familias, casas que estaban en lugares que impedía la apertura de calles, se abren calles, se hacen tendido de agua, de energía...”*(Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016). En este marco, una de las primeras estrategias fue el cambio de nombre del barrio, que paso de ser Barrio Chaqueño o la *Chaqueñada* a Coronel Dorrego<sup>199</sup>.

**Fotografía 1** Sector el *cangrejal*, Coronel Dorrego, 2011



**Fuente:** Google Earth Pro.

<sup>197</sup> Si bien fueron tres los Aleros proyectados – en los barrios Coronel Dorrego, Alto Verde y Barranquitas – por una cuestión presupuestaria y de prueba solo se ejecutó en Coronel Dorrego (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016).

<sup>198</sup> *“...Ahí teníamos 15 muertes por año, la policía no entraba, y además era el refugio de rateros...”*(Entrevista Coordinar PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)

<sup>199</sup> Esta estrategia tiene otros antecedentes en la ciudad, como ser por ejemplo la reformulación del barrio *Villa Oscuridad* por *Villa Oculta*, y desde hace un año, por *Padre Rosso*.

Encuadrado en los objetivos antes propuestos, la normativa sustenta:

*“Con el objetivo de restituir la accesibilidad al barrio y mejorar la actual situación de hacinamiento en el corazón del tejido consolidado se desarrollará un proceso de apertura de calles, ensanche de pasillos y esponjamiento de áreas de densificación extrema (...) para la puesta en marcha de las operaciones de apertura se requiere la remoción de las construcciones que están ocupando los espacios destinados a las futuras calles, pasajes y plazoletas barriales.” (DPVyU, 2012, Folio 4)*

En este marco, la operatoria de relocalización de las familias estuvo programada en cinco etapas. Las tres primeras de ellas, contempladas para el año 2012, comprendió el acercamiento a las familias, “*la generación de vínculo con los vecinos*” (DPVyU, Folio N° 4), el relevamiento social y la sistematización de datos. Para fines de ese año, se contempló el inicio de la cuarta etapa dando lugar a la intervención física en el barrio, y para el año 2013, la ejecución del Programa “Luz Segura” (junto a la Empresa Provincial de Energía), la construcción de las primeras 11 viviendas y la relocalización de las familias afectadas en esta operación. Una vez concretada la construcción de las viviendas, se procedió a la demolición de las viviendas sobre calle Güemes y el traslado de las primeras familias. Realizada esta instancia, tuvo inicio la apertura de esta calle y el tendido de desagüe pluvial previsto, y se contempló la segunda etapa de relocalización de las familias restantes asentadas sobre las vías del ferrocarril y en zonas de pasillos. En palabras de uno de nuestro informante clave:

*“La primera línea de intervención (...) fue definir la traza de Güemes, continuar Güemes. Hubo que demoler 15 casas que se reubicaron en un terreno que por suerte había una vacancia urbana ahí, a 100m. La provincia la compro a sugerencia nuestra. Ahí se define el barrio que ahora está relacionado con el jardín.” (...)*

*“Esas viviendas son 38 viviendas, las primeras 15 fueron ahí. Se abre calle Güemes, se **aprovecha ese lugar para hacer un desagüe aleatorio para también aliviar la cuenca de Guadalupe oeste que tenía problemas**. Se abre la calle, se interviene. Ahora tiene cordón cuneta articulado. Y después se va hacia el lado de la vía, que en ese sector, entre French y Larrea por ser territorio de nadie, la gente había ido avanzando sobre el espacio territorial de la vía, (...) en ese lugar 20 familias habían avanzado a estar prácticamente a 5, 6m del tren es una zona de curva. (...) Esa fue la segunda etapa de intervención de reubicación de familias. Entonces se retoman los 15m del eje de vía y se define la proyección de una casa, se define un nuevo frente urbano, se cambia de lugar a las casi 20 familias que quedaban de las 38 en el barrio, y ahí se entra a ordenar.” (...)*

*“Lo primero que hay que hacer es entrar con infraestructura, entrar a abrir calles, entrar a ordenar pasillos, entrar a sacar familias a algunos lugares estratégicos, cosa que se hizo, **para ir ganando cierta confianza en el discurso**, para que trascienda la promesa. De los cuales ya vienen con mucha*

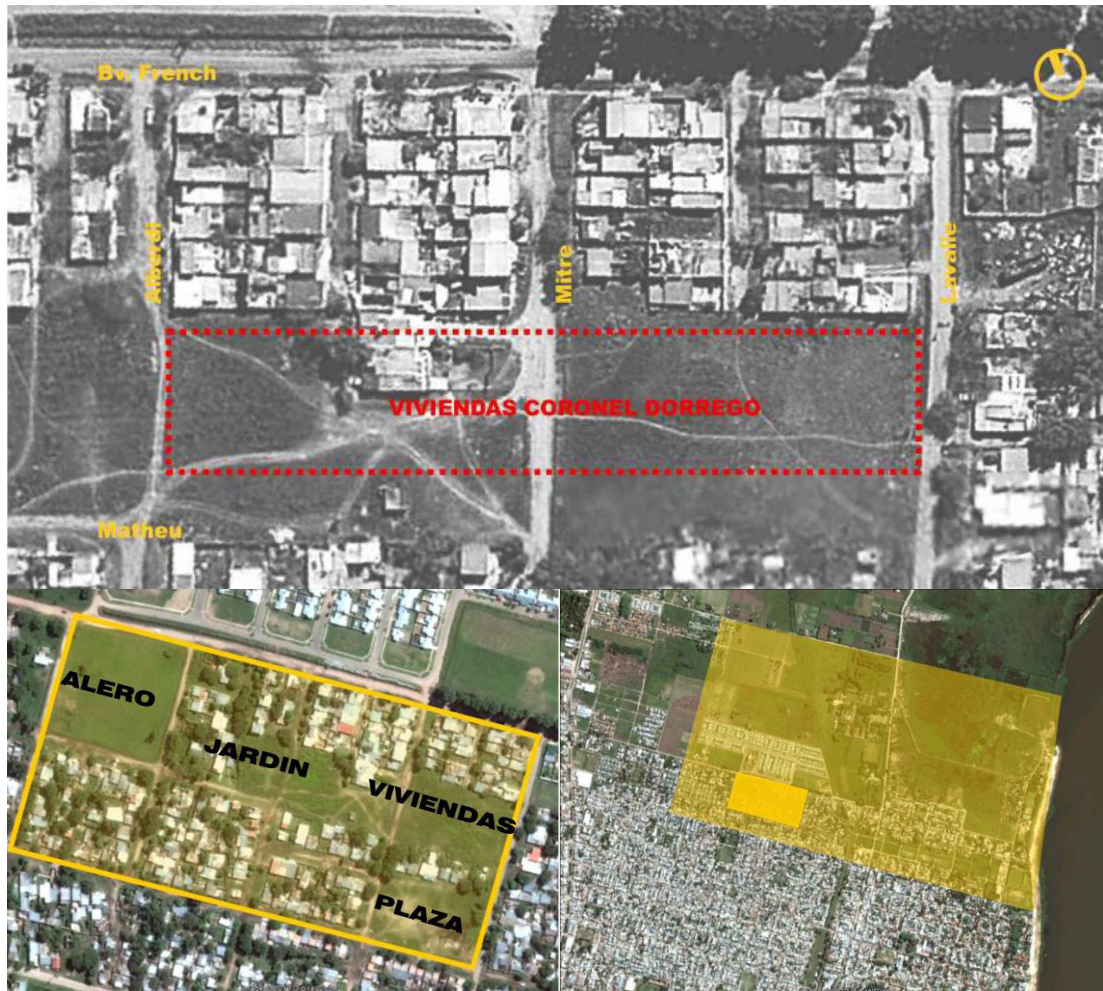
*práctica, la gente en el barrio prometiéndole cosas que después no se cumplen (...) Eso es lo que te permite llegar a las familias y a las cuestiones sociales desde otro lugar e ir generando un marco de confianza sin los cuales después es muy difícil llevar adelante una política social en ese punto. Entonces los primeros tres años de gestión se trabajó mucho en lo físico.”* (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)

Sin embargo, estas obras fueron acompañadas, tal como vimos en el modelo del PUI Medellín, con la dotación de equipamientos en el sector (Mapa N° 35). Uno de los fuertes en este proceso, fue la construcción del Jardín Maternal en articulación con el MLST, y el edificio el Alero, ambos mencionados recientemente:

*“Lo importante ir generando **nuevos edificios referenciales públicos** en un sector que lo único que había hasta el momento era la copa de leche de los sin techo (...) No hay que olvidarse por otro lado que todo ese sector de la chaqueñada se asentó en lugares que en ese momento iba a ser la traza de la circunvalación de Santa Fe, y cuando se cae ese proyecto a nivel nacional mucho de esos terrenos que ya se habían expropiado y pertenecían al Estado, los grupos piqueteros, el padre Rosso con los sin techo, los gobiernos populistas anteriores de Santa Fe, le fueron definiendo la política de vivienda social a la propia intendencia, e iban y se asentaban y después lo que tenía que hacer la municipalidad era ir y llegar como sea con el agua, con la luz. Olvídate de cloaca, olvídate de asfalto (...) entonces siempre la ciudad iba por detrás, incluso la gestión de vivienda social como fue la que hicieron los sin techo que metieron 5000 casitas de material reemplazando los ranchos pero en lugares que eran inapropiados. Fueron comprometiendo muchos sectores estratégicos de la ciudad que deberían haber tenido otro tipo de solución.”* (...)

*“Cada PUI tiene su impronta. Vos necesitas la intervención de lo físico (...) Pero si no tenes un programa cultural y educativo, que es el eje profundo y social de ese tipo de cosas, donde **después los edificios son traducciones previas de ese proceso**, no vas a ningún lado.”* (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)

**Mapa 35** Proyecto de intervención en Coronel Dorrego, PUI NE, 2011.



Fuente: Gobierno de Santa Fe, 2012.

Esta intervención la retomaremos en los próximos dos capítulos y a continuación, nos centraremos en el otro programa.

### 5.2.2 Relocalizando los reservorios en Barranquitas: la reserva natural del oeste

El PUI del Oeste, localizado en el Distrito Oeste, comprende cinco barrios: Padre Rosso –ex Villa Oculta- Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas. Implica un área de intervención mayor que el PUI del NE. Dada esta amplitud, el proyecto de intervención urbana fue planteado en cuatro etapas (Mapa N° 36): en primer lugar, se programó la relocalización del tramo que abarca a las viviendas en Villa Oculta hasta la Av. Circunvalación; en continuación, el sector correspondiente a Barranquitas Oeste, una de las zonas más consolidadas;

posteriormente el tramo Barranquitas Sur hasta Villa Oculta, y por último el tramo que comprende desde Barranquitas Oeste hasta el barrio San Pantaleón, localizado atrás del Cementerio:

*“El PUI toma una parte más pequeña de todo el distrito oeste (...) para traer a un sector del barrio todo lo que son equipamientos e instalaciones, es decir, alumbrado público, cordón cuneta, mejoramiento, aperturas de calles, urbanización. Justamente en un sector que fue elegido por tener cierta particularidad, ósea es el borde de la ciudad, es un acceso importante por ser la entrada que tiene la autopista, el borde urbano generaba una situación bastante complicada en el sentido en que se comenzaba a desdibujar la ciudad y no se sabía a donde llegaba. (...) Entonces el PUI, justamente de ahí viene su nombre, de la integralidad de proyectos para el mejoramiento a corto plazo de un sector del barrio que luego se va replicando a todo el distrito.” (...)*

*“Lo que apunto Barletta y hasta hoy Corral, es justamente como ir urbanizando esa zona pero empezar a **generar polos de atención y puntos** en los cuales los vecinos puedan verse no solo identificados sino también tener un espacio común donde puedan manifestarse (...) desde lo laboral, lo cultural...” (Entrevista Coordinador y ex Coordinador del PUI Oeste AI-01 22/12/16)*

**Mapa 36** Proyecto de intervención, PUI O, Santa Fe, 2012.



**Fuente:** Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2012.

El PUI O tuvo como principal instrumento la generación de una calle de cierre de Trama, a partir del proyecto de conformación de la “Reserva Natural Urbana del Oeste” –desde adelante RNU-<sup>200</sup> en la zona de reservorios en donde se asentaban gran parte de las familias que fueron

<sup>200</sup> La Reserva Natural del Oeste es un proyecto del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, con financiamiento del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial, que “consiste en transformar las áreas de reservorios

relocalizadas (Mapa N° 37). Enmarcada el proyecto de RNU dentro de los promulgados ideológicos vistos anteriormente:

*“Lo que contiene el proyecto es que Santa Fe está dentro de las 100 ciudades resilientes. La resiliencia es un término que se utiliza cuando las ciudades y las personas salen a flote después de una catástrofe, como fue con las inundaciones.” (...)*

*“Entonces lo que se hace es decir, bueno, la ciudad llega hasta acá, porque hasta acá hay un nivel de suelo que es admisible para poder armar una vivienda. A partir de la calle para el reservorio no, porque el suelo no es apto, no es cota segura (...) entonces eso empieza a darle una nueva fachada a un borde de la ciudad que no existía. Porque por lo menos estaba empezando a parecerse a toda la problemática que hay no solo en el país sino también sudamericano, que la ciudad llega hasta un punto y empieza a estar rodeada de casas precarias.” (Entrevista Coordinador y ex Coordinador del PUI Oeste, AI-01 22/12/16)*

A partir de esta obra, son interpelados una serie de objetivos para el sector que implican la generación de nuevos usos, un “mejor aprovechamiento” de la zona de reservorios de excedentes pluviales, la creación de un nuevo espacio público, paisajístico, recreativo, y turístico, la mejora de la calidad de vida de la población socialmente más vulnerable en barrios del cordón oeste, así como también:

*“permite trasladar a personas que viven en zonas hídricamente vulnerables a lugares seguros y con los principales servicios; delimita la trama urbana, evita nuevos asentamientos en zonas de riesgo hídrico y fomenta actividades productivas para el desarrollo económico de la zona y la inclusión social”<sup>201</sup>.*

Al igual que en el PUI de NE, este programa contempla la dotación de obras de infraestructuras, servicios y equipamientos en los barrios comprendidos, entre ellos, la generación de la costanera oeste, la construcción de jardines maternos junto al MLST en Barranquitas Sur, Pro Mejoras y Villa Hipódromo, obras hídricas que comprenden la dotación de desagües, alcantarillas y estaciones de bombeo, escuelas de oficios, cursos de capacitación, la construcción de nuevas viviendas y la regularización dominial del suelo. Sobre esta última interpelación:

---

*del sistema de drenaje urbano en un espacio verde de uso público y atractivo paisajístico, que funcionará como un área natural protegida con senderos desde los cuales se podrá apreciar la flora y fauna autóctona.” (...)* “Expertos nacionales e internacionales calificaron a la Reserva Natural del Oeste como ejemplar e innovadora, porque conjuga aspectos diversos como reducción del riesgo hídrico, cuidado del medio ambiente, educación, ordenamiento urbano y lucha contra la pobreza y la exclusión social.” Disponible en <<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-proyecto/caracteristicas/>> (Última visita 04/07/17)

Para mayor información recomendamos ver la Ordenanza N° 12179 “Proyecto Reserva Natural Urbana (RNU) y Gestión de Riesgos Climáticos” del año 2015.

<sup>201</sup> Disponible en <<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-proyecto/objetivos/>< (Última visita 09/11/17)

*“Esta política de Estado se aplica con el convencimiento de que el **acceso a la casa propia** es fundamental para el desarrollo de la familia, que **es la célula básica de la sociedad**. En algunos casos, la construcción de las viviendas se realiza utilizando como **mano de obra a los futuros propietarios**, con lo cual se alcanza también el propósito de **generar hábitos de trabajo y valorizar el esfuerzo propio para la concreción de derechos**”.*<sup>202</sup>

*“El Plan de Regularización Dominial permite a cientos de vecinos que hasta ahora eran ‘ocupantes informales’, obtener el título de propiedad y la escritura de su terreno o vivienda, **convirtiéndose así en legítimos dueños**. Esta iniciativa resulta fundamental para la consolidación de las familias y tiene un gran impacto social, especialmente en los barrios del cordón oeste de la ciudad.”*<sup>203</sup>

**Mapa 37** Proyecto RNU Oeste, PUI Oeste, 2015.



**Referencias:** 01-Memorial; 02-Vivero; 03-Calle peatonal que cierra el frente urbano; 04-Tierras a urbanizar para realojar la población; 05-Lagos y áreas de desborde; 06-Observatorio, mirador; 07-Zona de Huertas Urbanas. **Fuente:** Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

<sup>202</sup> Disponible en <<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-oeste/planes-de-viviendas/>> (Última visita 09/11/17)

<sup>203</sup> Disponible en <<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-oeste/planes-de-viviendas/>> (Última visita 09/11/17)

En lo específico a las operaciones de ordenamiento del sector, estas estuvieron vinculadas a la relocalización de familias que residían sobre los reservorios, en varios de los sectores ya abarcados anteriormente en el PER o Plan LOTE:

*“Hay un trabajo tripartito entre el municipio, la provincia, y el MLST. El municipio se encarga de la generación de suelo, el loteo; El MLST con el vecino y con un grupo de trabajo son los que construyen las viviendas, y el gobierno provincial es el que hace el aporte económico para la compra de esas viviendas. Entonces es un trabajo mancomunado que **incluye al vecino para que no solo construya su vivienda sino también construya la de sus vecinos**, los que van a vivir al lado. Entonces se empieza a trabajar no solo una parte económica que es la compra, una parte arquitectónica o constructiva que es la derivación de la vivienda, sino también la pata social que es la más importante de cooperativismo entre los vecinos para decir, bueno, los vecinos me ayudan a construir a mi yo también los ayudo.”*  
(Entrevista Coordinador y ex Coordinador PUI Oeste AI-01 22/12/16)

A diferencia del PUI NE, en este programa del oeste se resalta un mayor énfasis en las interpelaciones de la ayuda mutua y el esfuerzo compartido por la propia población, siguiendo los lineamientos propuestos a nivel provincial<sup>204</sup>:

*“Es para destacar, no solamente que llega la obra sino toda la manutención que tiene después. **Y el vecino empieza a ver ese esfuerzo y también lo comparte**. Entonces empiezan a pintar el frente, empiezan a arreglar la vereda, porque antes a no tener el límite definido la vereda le llegaba solamente hasta poder entrar a la puerta y nada más, ahora que ya tienen un cordón y saben hasta donde pueden llegar la mejora es sustancial. Entonces en ese sentido empieza a cambiar el color del barrio” (...)*

*“La ubicación es a metros, entonces no hay desarraigo, (...) y eso ayuda a que la familia colabore también en decir bueno, yo paso de tener una casa precaria de chapa paso a tener una casa de material (. .) es una vivienda social. ¿Qué es lo bueno que tiene el proyecto? Que a cada familia se le da un lote de 10x20m en el cual una vez que después este todo dado, se hace la mensura y después la escrituración. Es algo que les va a quedar, el terreno y la vivienda, para toda la vida a las familias” (...)*

*“¿Y es que lo que les recomendamos nosotros? Porque más allá de que la vivienda social que se les da en conjunto con el MLST que es una sola pieza con un baño y una galería, vos tenes (...) 10m más para ampliar para atrás, para el costado tenes un par de metros. **En el último tiempo estuvimos recomendándole al vecino para donde podía ampliar**. También hay casos de familias numerosas que ya de por sí tanto el municipio o con fondos de la provincia se hace una pieza más, porque sino es vivir en hacinamiento.”*  
(Entrevista Coordinador y ex Coordinador del PUI Oeste, AI-01 22/12/16)

---

<sup>204</sup> Tal como veremos más adelante, esta cuestión es central dado en el caso de las relocalizaciones del PUI Oeste las familias tuvieron una mayor participación en el proceso, no sucediendo lo mismo en el caso de Coronel Dorrego donde las viviendas fueron construidas por una empresa.

En este marco, si analizamos los sectores urbanos implicados en ambos PUI y cruzamos esta información con los programas vistos en el segundo y tercer capítulo de esta tesis vinculados a la regularización de la tenencia del suelo, observamos que estos programas abarcan las mismas localizaciones espaciales en donde residen familias empobrecidas desde hace décadas. Es decir, se trata de programas que, desde distintas perspectivas e instrumentos de aplicación, ofician sobre la misma población objeto, cosificándola como *beneficiaria*.

### 5.3. La construcción del beneficiario

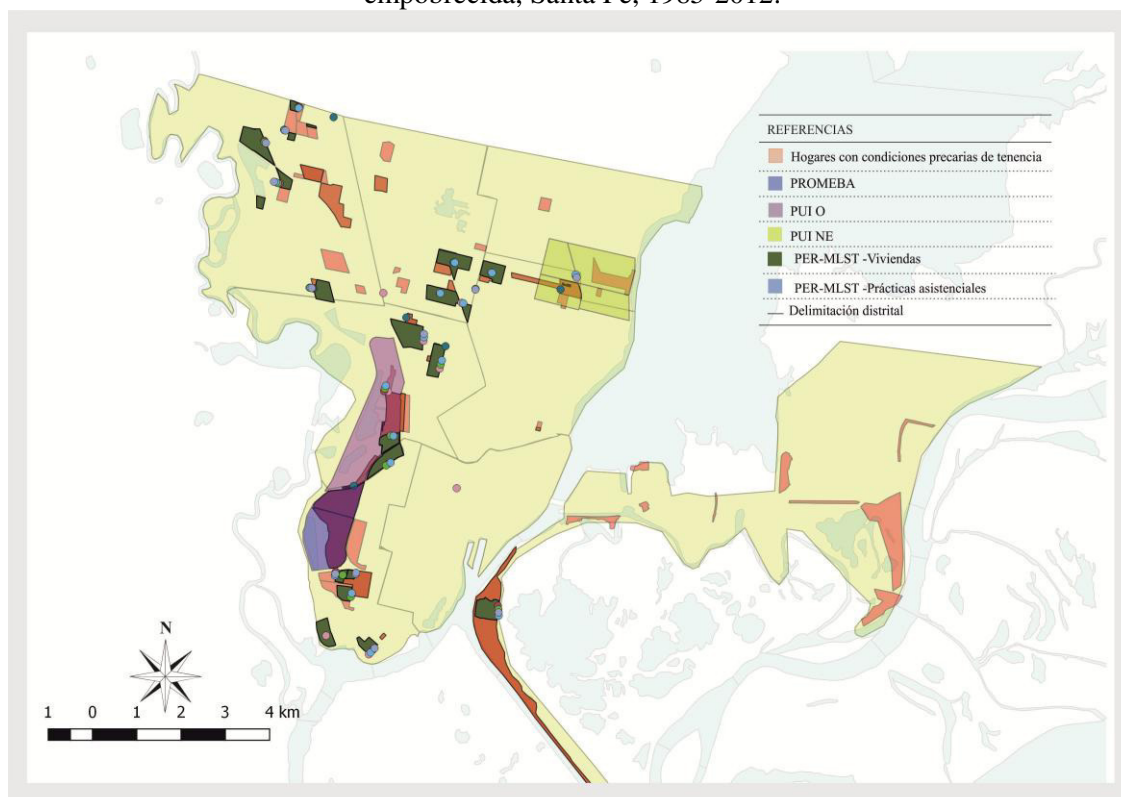
En el Cuadro N° 31, observamos como los distritos más empobrecidos y con mayor cantidad de barrios en donde residen hogares en condiciones precarias de tenencia se localizan en donde se articularon históricamente el Plan Lote, el Programa de “Erradicación de Ranchos” del MSLT, así como el “Programa de Regularización Dominial” y los recientes “Programas Urbanos Integrales”. Es decir, en los programas que mayor injerencia tienen hasta la fecha en relación a la regularización dominial (Mapa N° 38).

**Cuadro 31** Tenencia del suelo y programas según distritos, Santa Fe, 2007.

Distritos Santa Fe	Distrito (total)				Distritos con población que reside en barrios sin tenencia			Programas				
	Barrios total (cant.)	%	Pobl. Distrito (cant.)	Densidad Poblac.	Barrios sin tenencia (cant.)	%	Población estimada s/distrito (%)	LOTE	PER	PRD	Promebea	PUI
SO	13	11,1	49.003	6.801	7	5,98	s/d	x	x	x	x	
O	15	12,8	54.653	4.612	8	6,84	s/d	x	x	x		x
NO	21	17,9	s/d	s/d	11	9,4		x	x	x		
N	19	16,2	54.458	5.078	7	5,98	s/d	x	x	x		
NE	16	13,7	12.244	1.161	2	1,71		x	x	x		
E	18	15,4	74.615	6.366	4	3,42	s/d	x	x	x		x
C	7	5,9	63.909	5.991	-	-						
LC	8	6,8	26.957	1.090	6	5,13	s/d	x				
total	<b>117</b>	100	491208		<b>45</b>				x		x	

**Nota:** los PUI O y NE no se encontraban instrumentalizados para el año 2007. **Fuente:** Elaboración propia en base a datos de MCSF–BCSF-Agencia Santa Fe Hábitat en base al Diagnóstico realizado por esta institución en 2007, e información obtenida en nuestro trabajo de campo.

**Mapa 38** Localización histórica de programas de ordenamiento espacial de la población empobrecida, Santa Fe, 1985-2012.



**Nota:** este mapa se corresponde con el Cuadro N° 32. **Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Recapitulando lo analizado hasta aquí, podemos inferir como toda esta argamasa política es instrumentalizada históricamente sobre la misma población objeto. Es decir, sobre las familias designadas por diversas instituciones como *beneficiarias*: de múltiples planes sociales, programas, proyectos y demás instrumentos. Sin embargo, esta situación no es nueva. Por el contrario, se enmarca desde mediados de la década de 1980 y de acuerdo con Pratesi (2015), dentro del nuevo paradigma en política social que comienza a regir en Latinoamérica, constituido a partir de la interrelación de distintas estrategias.

¿Qué comparten estos programas? si bien cada uno tiene génesis en instituciones diferentes –distintos niveles del estado, organizaciones de la sociedad civil y entes financiadores- como vimos hasta el momento, estos comparten las interpelaciones ideológicas basadas en la vivienda digna y la tenencia segura como solución al problema socio-habitacional para la población empobrecida. Esto lo podemos corroborar a partir lo indagado hasta el momento: Plan Lote basó su primicia en la regularización dominial del suelo para familias que desde hacía, al menos, dos décadas residían en viviendas en condiciones precarias de tenencia; el MSLT en contemporáneo lo hizo a partir de la

construcción de módulos mínimos reemplazando las viviendas anteriores; el programa de regularización dominal lo hizo en sus comienzos con la regularización dominal del suelo - exceptuando algunos casos como en el barrio Santa Rosa de Lima en donde articulo con PROMEBA-, hasta su instrumentalización en conjunto desde hace unos años con los PUI. Aquí, sin embargo, la metodología adquiere otro mecanismo: o bien se regulariza la propiedad de suelo en donde se asientan las familias y sus viviendas, o bien se relocaliza a la población a nuevas viviendas, interpelando a las familias en este caso también desde los beneficios de la tenencia segura.

Sin embargo, sobre esta última cuestión nos preguntamos, ¿En qué caso regularizar el suelo?, ¿En cuales relocalizar a la población?, ¿Qué interpelaciones ideológicas se desenvuelven en cada una? Y ya adentrándonos en la relocalización de familias, ¿Qué instrumentos de política urbana posibilitan los desplazamientos de población?, es decir, ¿Cómo se instrumentalizan las relocalizaciones de familias?

#### **5.4. Recapitulación**

Retomando el contexto discursivo en política visto en el primer capítulo, y si injerencia en los programas instrumentalizados en el ámbito latinoamericano en general, y en la ciudad de Santa Fe en particular; década tras décadas es posible de corroborar como es reproducido y reforzado el corpus hegemónico de los OI sobre la tenencia segura, principalmente de la ONU y la CEPAL, tal como se promulgaba en la década de 1970 con el auge del neoliberalismo. El ejemplo más reciente de esta instrumentalización en la ciudad corresponde a la operacionalización de los PUI vistos en el presente capítulo, que a la par de legalización de la tenencia y a fin de justificar acciones vinculadas, incorporan obras de servicios, infraestructuras y equipamientos en sectores precarizados.

Sin embargo, tal como vimos, los PUI instrumentalizados en la ciudad de Santa Fe buscaron mejorar las condiciones de vida de la población a partir de la intervención integral y la recualificación urbana<sup>205</sup>; legitimando estas obras a partir de operatorias de relocalización de población localizada en condiciones precarias de tenencia: sobre los reservorios, la huella del ferrocarril, la traza de la vía, etc. No obstante, a diferencia del PRD, los PUI fueron materializados a

---

<sup>205</sup> En Santa Fe, este andamiaje fue reproducido a partir de PROMEBA y los PUI, financiados por BID y la AFD, respectivamente, como en la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, las normativas que sustentaron estos programas se encontraron ancladas, nuevamente, a las conceptualizaciones de las NBI, la vivienda digna, la tenencia segura, el beneficiario, etc., y encontraron arraigo en los casos de Favela Barrio y los PUI de Medellín.

través de convenios que incorporaron, a su vez, organizaciones sociales como médulas de legitimación entre el gobierno y la población, como lo es el MSLT. Surge el interrogante de esta tesis, en consonancia, sobre cómo estas políticas urbanas contribuyen a la superación de las condiciones de empobrecimiento de la población y de qué manera lo hacen. Sobre esta cuestión dedicaremos la próxima sección.

# Capítulo 6

## La relocalización

### 6.1. El consenso

En el año 2012 y enmarcado en la SEH tiene lugar la firma del Convenio Marco de “Colaboración y articulación de políticas de hábitat y vivienda”-en adelante Convenio Marco gobierno/MLST-. El mismo es materializado entre tres instituciones: la DPYyU por parte de organismos provinciales a través de la EmH; la ASF por parte de aparatos municipales; y el MLST, como organización social. ¿En qué consistió este convenio? Sucintamente, en la articulación conjunta entre estas instituciones para llevar adelante, mediante la promesa de la casa y de la propiedad, la relocalización de un grupo de familias asentadas desde hace décadas en algunos barrios empobrecidos de la ciudad, en los que se incluyen BS y CD dentro de los PUI del Oeste y Noreste, respectivamente. Esto fue posibilitado mediante la siguiente articulación de tareas (Cuadro N° 32):

- La DPYyU, a través de EmH realizó los aportes financieros para la construcción de los módulos habitacionales, así como también llevó a cabo la inspección de las obras. Es decir, cumplió la función financiera y de control de obra.

- La ASF, en el marco del PRD, estaría encargada de cumplir la parte normativa y jurídica de este proceso, a partir de la regularización de los lotes.

- El MLST, aportaría la mano de obra especializada para la ejecución de los módulos habitacionales, designando a las familias beneficiarias y realizando un seguimiento en este proceso. Sin embargo, esta organización tercerizó la mano de obra y esta fue llevada a cabo por la Empresa de Premoldeados Bertone, según lo indagado en nuestro trabajo de campo.

**Cuadro 32** Convenio Marco gobierno/MLST: entes participantes y funciones, Santa Fe, 2012.

Convenio Marco	Las Partes	Funcionarios	Rol en marco del convenio	Rol en el marco del convenio
Partícipes del convenio	"LA PROVINCIA"	Gobernador BONFATTI, Secretaría de Estado de Hábitat LEONE, Dra. Provincial de Vivienda y Urbanismo PINO	Aporta canasta de materiales de acuerdo al prototipo instructivo, el seguimiento técnico y monitoreo del proceso de materialización	"Gestionar la política provincial del hábitat de manera integral y coordinada con actores públicos y privados, promoviendo acceso a suelo urbanizado, vivienda digna y mejora de calidad de vida de la población, garantizando el derecho a la ciudad y a la vivienda, y el derecho a un ambiente sano para el desarrollo humano"
	"LA MUNICIPALIDAD"	Intendente CORRAL, Sec. Gral. PEREIRA, Dir. Santa Fe Hábitat Agencia para el Desarrollo Social y Urbano LAURÍA	Aporta la tierra, acciones para la regularización dominial, tareas de mejoramiento barrial	"Promover el fomento de la vivienda popular; regular lo atinente a suelo urbano y urbanizable dentro del distrito; atender lo relativo a infraestructura de servicios públicos y desarrollar planes urbanísticos que brinden previsibilidad en materia de hábitat"
	"LA ORGANIZACIÓN"	Representante Colegio Mayor Universitario AMBROSINO	Aporta el trabajo social y la mano de obra necesaria para la construcción de un módulo básico con niveles de habitabilidad apropiados	"Propiciar el desarrollo integral de los sectores más vulnerables de la ciudad de Santa Fe, en el marco del Proyecto '2016 Independientes sin excluidos' y 'Santa Fe sin Ranchos'"
Adendas del convenio	Colegios profesionales	Representante Colegio Mayor Universitario AMBROSINO	Tareas de subdivisión, mensura y relevamiento	Ídem
Por fuera del convenio	Empresa Premoldeados Be rtone SRL	s/d	Construcción de los módulos habitacionales prefabricados de hormigón	Empresa constructora de premoldeados de hormigón

**Nota:** El cuadro describe las instituciones participantes en el convenio y aquellas instituciones copartícipes por fuera del mismo. **Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Mediante la firma de este convenio, inicialmente se acordó la construcción de 100 viviendas en los barrios Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas, enmarcados en el PUI del Oeste. A su

vez, se estableció la regularización Dominial para familias que residían en viviendas construidas por el PER del MLST en los barrios Villa Elsa y Los Hornos (Cuadro N°33).

**Cuadro 33** Convenio Marco gobierno/MLST: Líneas de trabajo acordadas, Santa Fe, 2012.

Líneas de trabajo conjuntas Convenio Marco	Operaciones concretas	Sectores urbanos
<p>LINEAS DE TRABAJO (Art. 1) Articular esfuerzos compartido de <b>planificación, gestión y desarrollo</b> del territorio local; integrar acciones el territorio en torno a un <b>plan concertado</b> entre las partes; articular con áreas/entes prestadores de servicios e infraestructuras; definir <b>operatorias especiales de urbanización</b> en áreas ocupadas por sectores sociales vulnerables y/o de bajos recursos; propiciar investigación técnica y académica aplicada a brindar soluciones flexibles a problemas de habitar.</p>	<p><b>A. ASISTENCIA A LA CONSTRUCCIÓN</b> (Art. 2) Priorización de <b>100 viviendas precarias tipo rancho</b> en <b>terrenos</b> aportados por la Municipalidad o la Organización, avanzando en un programa de <b>tenencia segura de la tierra y erradicación</b> de los mismos y su <b>reemplazo</b> por <b>núcleos habitacionales básicos</b> con niveles de habitabilidad apropiados.</p>	<p>Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas</p>
	<p><b>B. MEJORAMIENTO BARRIAL Y REGULARIZACION DOMINIAL</b> (Art 2): B1. Tareas para la regularización dominial de las fracciones de suelo de utilidad pública y sujetas a expropiación donde MLST ya viene trabajando en proyectos educativos, sanitarios y de erradicación de ranchos; Flexibilidad de incluir terrenos de propiedad del gobierno de la provincia, que serán objeto de un convenio específico.</p>	<p>Villa Elsa y Los Hornos</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Sin embargo, este convenio fue el marco institucional que sentó las bases para reproducir otras operaciones similares. Una breve cronología de esta situación establece una serie de adendas (Cuadro N°34):

- En el año 2012 se firma el Convenio Marco para la construcción de 100 módulos habitacionales en los Barrios Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas. Este convenio implica la relocalización de 100 familias residiendo en zonas de reservorios.
- En el año 2013 tiene lugar la primer adenda al Convenio Marco, para la relocalización de 12 familias que se encontraban residiendo sobre la traza de la calle Güemes y la construcción de 12 módulos habitacionales respectivamente, en el barrio Coronel Dorrego.
- En el año 2014 se realiza la segunda Adenda al convenio, que implica la construcción de 100 módulos habitacionales en modalidad de etapas simultáneas en distintos barrios de la ciudad.
- En el mismo año tiene lugar la segunda Adenda para la relocalización de 26 familias en Coronel Dorrego, cuyas familias se encontraban viviendo en terrenos sobre la vía del ferrocarril.

En el Cuadro N° 35 observamos las condiciones infraestructuras de estos sectores urbanos previas a la relocalización. Como vemos, la mayoría de los barrios no disponían de los servicios públicos de agua potable, electricidad, gas y cloaca; y las calles tampoco se encontraban pavimentadas. Sin embargo, las familias resolvían esta situación a partir de conexiones domiciliarias precarias para obtener electricidad en sus viviendas y si bien disponían de red de agua pública en su mayoría esta se encontraba por fuera de la vivienda. En cuanto al servicio de gas, este era envasado. Sobre los equipamientos, en los cinco barrios señalados se localizaban con anterioridad a los PUI los jardines maternos, comedores y copa de lecho del MLST, enmarcados en el PER vistos en el segundo capítulo de esta tesis.

**Cuadro 34** Convenio Marco gobierno/MLST y Adendas, Santa Fe, 2012-2014.

Convenio Marco	Año	Sector urbano	Cantidad de módulos hab.	Presupuesto total	Gastos admr. MLST	Monto por módulo hab.	Prototipo módulo hab.
Convenio Marco de Colaboración y Articulación de políticas de Hábitat y Vivienda	2012	Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas	100	\$436.370 - por cada 10 viviendas-	s/d	\$ 43.637	A0
Convenio Específico Ejecución de 12 unidades habitacionales en Barrio Chaqueño	2013	Coronel Dorrego	12	\$ 2.383.362	4,5% - \$102.632	\$ 190.060 (no especifica prototipo)	A1 / A2
Convenio Específico Ejecución de 100 soluciones habitacionales en la ciudad de Santa Fe con modalidad de etapas simultaneas	2014	Barrios varios	100	\$524.373 - por cada 10 viviendas-		\$ 52.437	varios
Convenio Específico Ejecución de 26 unidades habitacionales en Barrio Chaqueño	2014	Coronel Dorrego	26	\$ 8.991.757	4,5% - \$387.204	\$ 330.944 (no especifica prototipo)	A1 / A2

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

**Cuadro 35** Convenio Marco gobierno/MLST: Características de conjuntos habitacionales, Santa Fe, 2012-2014.

PUJ	Barrio	Año	Etapabilidad	Viviendas proyectadas	Viviendas ejecutadas	Dominio del suelo	Dotación de infraestructura periodo 2012/2013					Equipamientos próximos
							Agua	Electric.	Gas	Cloaca	Pavimento	
PIU O	Villa Oculta	2013/2014	1a etapa - Tramo Av. Circunvalación	30	39	Municipal	no	Preca- ria	no	no	Calle de tierra	Comedor MLST, Comedor Padre Catena, Jardín Municipal de Villa Oculta, Jardín MLST
			1b etapa	20	s/d							
	Barranquitas Oeste	2013/2014	2 etapa	40	24	Municipal	si	Preca- ria	no	no	Calle de tierra	Vecinal - Parroquia San Francisco Solana Destacamento Policial, Jardín de Pro Mejoras Barranquitas, Jardín MLST
	Barranquitas Sur	2013/2014	3a etapa - Tramo Barranquitas Sur-Villa Oculta	52		Municipal	si	Preca- ria	no	no	Calle de tierra	Comedor MLST, Jardín de Infantes Barranquitas Sur, Vecinal
			3b etapa		29							
	San Pantaleón	s/d	4a etapa - Tramo Barranquitas Oeste-San Pantaleón	s/d	s/d	Municipal Privada	no	Preca- ria	no	no	Calle de tierra	Comedor MLST, Parroquia Santa Bernandita Jardín Maternal MLST, Vecinal, Centro de Salud y Solar
		s/d	4b etapa	s/d	s/d		no	Preca- ria				
	Las Lomas	2012	s/d	20	s/d	Municipal Nacional	no	Preca- ria	no	no	Calle de tierra	Comedor MLST, Jardín Maternal MLST
PIU NE	Coronel Dorrego	2013/2014	1a etapa	12	11	Municipal, Provincial, Nacional	si	no	no	no	Pavimento / calle de tierra	Comedor MLST, Edificio El Alero, Jardín Municipal Coronel Dorrego, Jardín MLST
			2a etapa	16	16			si				
			3a etapa	10	10			si				

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

A continuación nos introduciremos en las cuestiones tipológicas que hacen a las nuevas viviendas, es decir, en el prototipo universal de vivienda –en adelante PUV-

## 6.2. El prototipo universal de vivienda

Si bien el sistema constructivo de las nuevas viviendas es el mismo en ambos PUI, son dos los PUV operacionalizados en este convenio (Cuadros N° 36 y 37). ¿En qué consiste cada uno? Ambos comprenden un tanque de agua elevado, la instalación de agua, y la instalación eléctrica con llave termina y disyuntor. Sin embargo, en CD los terrenos son de aproximadamente 170m<sup>2</sup> y las viviendas abrían de ser asignadas tanto en base a la cantidad de integrantes del grupo familiar, como en cuanto a las características de la vivienda afectada. Las soluciones habitacionales varían, en este sentido, entre el PUV A1, proyectado para que convivan hasta 3 integrantes en un ambiente –este comprende un espacio común de cocina, estar, comedor y dormitorio, y un baño aparte-; y el PUV A2 de dos ambientes, proyectado para familias de 4 a más integrantes, donde lo que varía es la disponibilidad de un dormitorio aparte, además del baño y el otro ambiente comunitario de cocina, estar y comedor. En ambos PUV queda prevista una platea en la parte trasera del terreno para la ampliación a otro dormitorio. A su vez, ambos disponen de bajo-mesada en el sector de cocina.

En el PUI O, los terrenos son un poco más amplios, de 200m<sup>2</sup>, y cuentan con un baño, una habitación multifunción como la vista anteriormente que incluye la cocina, y una pequeña galería. Este PUV A0, incluye sin embargo un cielorraso de machimbre, piso con cerámica, y lavadero exterior. Sobre esta cuestión, el coordinador del MLST señala: “*el costo total por vivienda es de ocho mil dólares, solamente de materiales ya que no gastamos un peso en mano de obra porque la construcción es por ayuda mutua y esfuerzo propio*” (Entrevista a Salazar Diario El Litoral, 12/09/2011). En este marco, y retomando las interpelaciones ideológicas sobre la vivienda digna, la SEH expresa que el *prototipo universal de vivienda* fue diseñado considerando:

*“...una nueva alternativa al modo de pensar la vivienda social, que contemple criterios de universalidad desde su concepción, flexibilidad de crecimiento, diversidad en su materialización (tipológica y formal) y eficiencia energética (...) La idea fuerza que acompaña esta iniciativa es que **las familias beneficiarias de planes oficiales no son todas iguales**. Por el contrario todas presentan sus características particulares, no solo en el momento de recibir la vivienda sino también a futuro. En este sentido, la principal virtud del nuevo prototipo es la **capacidad de poder adaptarse a cada situación particular** (...) A partir de un **núcleo básico de 30 m<sup>2</sup>** (baño, cocina, lavadero y espacio común de 16 m<sup>2</sup>), se cuenta con diversas alternativas de crecimiento, según la ubicación en el terreno y la necesidad particular.”<sup>206</sup>*

---

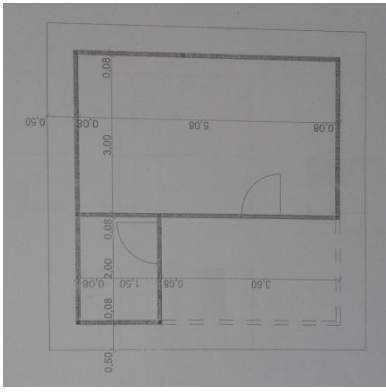

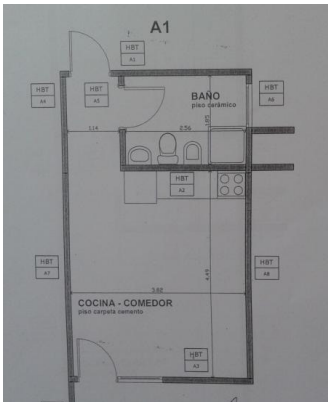

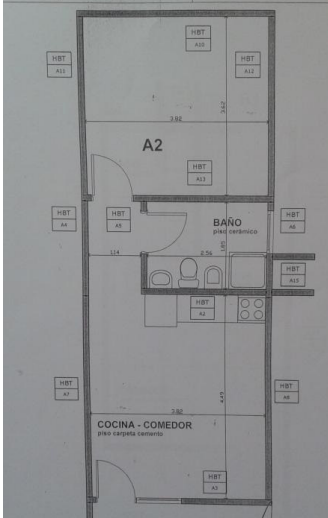

<sup>206</sup> Disponible en <<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173945>> (Última visita 8/11/17)

**Cuadro 36** Convenio Marco gobierno/MLST: prototipo universal de vivienda (PUV), A0, A1 y A2, funcionalidad, Santa Fe, 2012-2014.

	PUV	Sistema constructivo	PUV					Superficie				costo por unidad		
			hab. (cant.)	función	cocina	Lavadero	baño	galería	posibilidad ampliación	m2 cubiert.	m2 semicub.		m2 total	m2 terreno
<b>PUI O</b>	AO	placas premoldeadas	1	1. Estar-comd-coc.-dorm.	si	si	si	si	no	25m2	13m2	38m2	200m2	Año 2012 \$43637
<b>PUI NE</b>	A1	placas premoldeadas	1	1. Estar-comd-coc.-dorm.	si	si	si	no	platea	28m2	-	28m2	169m2	Año 2013 \$ 190.060
	A2	placas premoldeadas	2	1. Estar-comd-coc.-2.dorm.	si	si	si	no	platea	42m2	-	42m2	169m2	Actualización Año 2014 \$ 330.944

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

**Cuadro 37** Convenio Marco gobierno/MLST: prototipo universal de vivienda (PUV), A0, AI y A2, espacialidad, Santa Fe, 2012-2014.

PUI	PUV	Planta	Fotos
PUI O	AO		
	A1		
PUI NE	A2		

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

Una primera contradicción surge de esta premisa: si bien es cierto que las familias tienen sus particularidades, es imposible pensar que la solución al *problema de la vivienda* (Pradilla, 1984) puede resolverse en un núcleo básico de 30m<sup>2</sup>, más allá de las posibilidades de crecimiento, modificación y ampliación que las mismas puedan realizar. Tampoco es factible suponer esta afirmación solo a las familias beneficiarias de planes sociales, dado que estas situaciones no son recomendables para ninguna familia, a pesar de la condición social que se encuentre. En consonancia, desde el vamos se proyecta que convivan en una misma habitación varios integrantes del grupo familiar, o todos, dependiendo el caso; así como que también coexistan diversas actividades, incluyendo las de descanso, alimentación, reproducción sexual, recreación, entre otras. Esto implica que los hijos duerman en el mismo local que sus padres, u otras situaciones complejas según la composición del grupo familiar. De modo similar, el prototipo de un dormitorio implica que parte de la familia reproduzca sus condiciones de vida en la misma habitación multifunción con todas las actividades antes mencionadas, realizadas en forma simultánea por los diversos integrantes del grupo familiar. En palabras de nuestros informantes claves:

*“La mayoría de las familias que nosotros movimos son familias de gente laboradora. Había familias jóvenes con hijos chicos y familias grandes con hijas grandes. **Las familias se tenían que adaptar un poco a lo que hay. Y lo que hubo fueron núcleos de un solo ambiente con un bañito**, en un terreno de 10 por 20m era bueno, después poder crecer ahí. Y cuando había familias que eran muy numerosas se les daba un dormitorio. Pero en realidad se les daba una platea con servicios como para que si vos tenes unos ladrillos el segundo dormitorio ya lo levantabas sobre la platea. La vivienda ya tenía el pozo negro, el pozo absorbente, y el servicio de agua y de luz. Paso que había casas que en su precariedad tenían 3 o 4 dormitorios. **Pero ahí había que hacerles entender que por más que tuviera tres o cuatro dormitorios en un lugar donde no tenían título ni nada, nosotros le estábamos dando, si hoy valoras esos 10 por 20 más la casa, (...) un capital de por lo menos 1 millón y medio de pesos.** (...) Cosas que si ellos querían vender su casa por el sector que estaban y por la situación social, etc., no les iban a dar más de 40, 60mil peso” (...)*

*“Entonces una vez que la vivienda estaba terminada, nosotros íbamos con las familias y desarmábamos con las familias las casas, y si había una abertura que les servía, un ladrillo, unas chapas, se la llevaban para allá. **Y liberábamos el territorio...**” (Entrevista Coordinar PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)*

*“Es algo de esta gestión, es un núcleo básico que tiene bastantes falencias en su diseño, limitados en el crecimiento. Son unidades básicas de estar-comedor-cocina, baño y dormitorio, dispuestos de una manera lineal, por eso tiene falencias de crecer en el territorio (...) por ejemplo, desentendiendo de la distribución tenes que achicar un dormitorio.”(Entrevista a trabajadora Dirección de Emergencia Habitacional, AI-O2 21/07/2016)*

Sobre estas premisas argumentales y antes de adentrarnos en el análisis de las condiciones de vida de las familias relocalizadas a estos PUV, en el Cuadro N° 38 observamos la vinculación entre las cuatro cualidades propuestas y su relación en cada prototipo.

**Cuadro 38** Relación entre los argumentos del prototipo universal de vivienda (PUV) y su materialización en los PUI.

PUV Convenio Marco MLST	Cualidades PUV			
	Universalidad	Flexibilidad de crecimiento	Diversidad formal y tipológica	Eficiencia energética*
	Espacios funcionales capaces de contener la pluralidad de condiciones familiares (capacidades diferentes, ancianidad, niñez, embarazo, etc.)	Multiplicidad de variables de crecimiento que atienden a las demandas del grupo familiar, y las complementarias a la vivienda (local comercial, taller, estudio, etc.)	Captación de recursos naturales, económicos y humanos disponibles en el territorio, oportunidad para el crecimiento de economías locales (cooperativas, micro emprendimientos y empresas)	Políticas orientadas a la generación de un hábitat sostenible, aprovechamiento y utilización de energías renovables.
<b>AO</b>	no contempla (excepto en casos particulares)	no contempla	construcción a cargo de empresa de premoldeados	no contempla
<b>AI</b>	no contempla (excepto en casos particulares)	expansión a 1 dormitorio sobre platea y galería o cochera sobre lateral	construcción a cargo de empresa de premoldeados	no contempla
<b>A2</b>	no contempla (excepto en casos particulares)	expansión a galería o cochera sobre lateral	construcción a cargo de empresa de premoldeados	no contempla

**Nota\*:** en las viviendas construidas en las Lomitas, enmarcadas en una de las adendas al Convenio Marco se instalaron calefones solares. **Fuente:** elaboración propia.

En este marco, ninguno de los aspectos conceptualizados es contemplado en su totalidad. Exceptuando algunos casos particulares, tipológicamente los PUV no incorporan ninguna novedad respecto a la tipología tradicional de vivienda social; tampoco lo hacen en relación al uso de energías sustentables, exceptuando el caso en el barrio las Lomitas donde se incorporan el uso de calefones solares. A su vez, si bien es cierto que el PUV AI contempla la posibilidad de ampliación sobre la platea, esta se encuentra proyectada desde el vamos, y no sobre los fundamentos de la flexibilidad de crecimiento de acuerdo a los requisitos y posibilidades de cada familia. Por ejemplo, no hay mayores posibilidades de expansión de las nuevas habitaciones más que hacia atrás o bien sobre uno de los laterales. Respecto a la posibilidad de construcción sobre la planta alta, esta se ve limitada en ambos PUV dado que la cubierta es de chapa. Por último, los principios de ayuda mutua y esfuerzo compartido convenidos, se ven quebrantados al estar las viviendas construidas por una

empresa de premoldeados, donde las placas son montadas por obreros especializados de la propia empresa y no por las propias familias:

*“En realidad técnicamente las compra los sin techo a Bertone, en forma directa. La provincia les da un subsidio a los sin techo. (...) Hacen ese puente porque era más rápido. Pero no deja de ser casi como una contratación directa (...) Pero a 20000 pesos el metro cuadrado es muy difícil mantener una política así.”* (Entrevista Coordinar PUI Noreste, AI-03 16/12/2016)

*“Necesitaban hacerla de manera rápida, y decidieron adaptar un prototipo, que es el VU de un dormitorio, o sin dormitorio (...) a los paneles que tiene Bertone (...) es el prototipo universal que acá fue adaptado”* (...)

*“Se optó por Bertone porque se dice que lo necesitaban en un tiempo de ejecución más rápido. Se hacía una platea, se dejaban los ganchos para colocar los paneles y (...) en medio día te armaban una casa (...) El tema es, que el costo es el doble (...) que un sistema tradicional. El tema es que si es por lo tiempos, por cooperativa las viviendas se hacían en 5 meses, y cumplíamos con el tema de vivienda social, porque le das trabajo a 16 personas.”* (Inspector de viviendas en Coronel Dorrego, AI-01 21/07/2016)

En este contexto, ¿en dónde se instrumentaliza Convenio Marco entre el gobierno y el MLST en el territorio?, y ¿sobre qué población objeto?

### 6.3. ¿Dónde relocalizar?

Los dos casos de relocalización reconocen distintos orígenes de ocupación.

**Al noreste:** al noreste de la ciudad y en proximidad a la zona de costera se constituyó históricamente el Barrio Chaqueño o la *Chaqueñada*. Las familias censadas para la relocalización residían en situaciones de precariedad localizadas sobre la traza vacante de suelo al margen de la vía del ferrocarril o sobre la traza prevista para la calle Güemes, en varios casos por más de dos décadas. Sin embargo, estos terrenos permanecían vacantes estando destinado a traza de la circunvalación, la cual no llegó a concretarse (Mapa N°39). Históricamente, este sector se caracterizó por ser de quintas próximas a estaciones intermedias del ferrocarril para la carga y descarga de pasajeros. Algunos vecinos del barrio remiten a la ocupación inicial de estos suelos por familias empobrecidas que provenían de norte del país en busca de trabajo, justamente en tren y principalmente de la Provincia de Chaco, y construían sus primeras viviendas próximas a estas estaciones. Ante estas condiciones de precariedad, en y desde la década de 1990 el MLST tuvo presencia en el barrio, a partir del PER:

*“Las tierras que hoy se conocen como barrio Coronel Dorrego se poblaron hace dos décadas, con construcciones precarias y gente humilde. La historia de Mabel Caro es también la del barrio. Es empleada doméstica, llegó hace 16 años y levantó “una casita de chapa, porque mi sueldito no alcanzaba para hacerme una pieza”. El recuerdo de Mabel es agradecido con el padre Atilio Rosso y el Movimiento Los Sin Techo, que ‘reemplazaron las chapas y cartones por materiales y organizaron a los vecinos para levantar el barrio.’”<sup>207</sup>*

**Mapa 39** Suelo vacante del ex proyecto de circunvalación, Santa Fe, 2009.



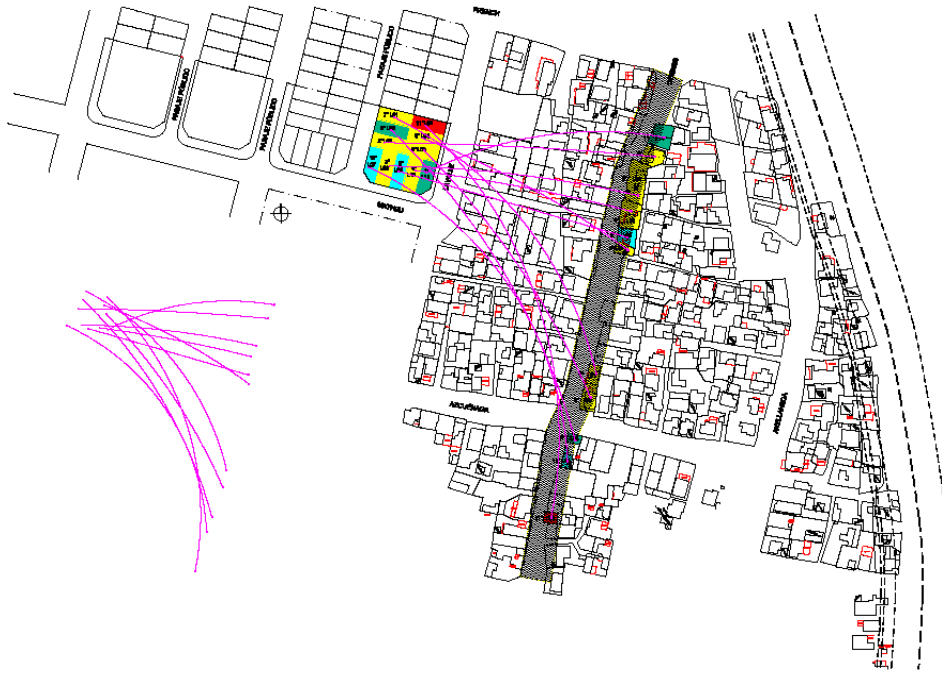
**Fuente:** Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2009

En Coronel Dorrego, son dos las zonas urbanas contempladas para la relocalización:

- **Apertura Calles Güemes** –desde adelante ZT- (Mapa N° 40). En este sector 30 fueron los hogares censados para la relocalización, localizados sobre la traza prevista para la apertura de la calle Güemes, y sobre algunos pasillos lindantes. Este sector se encontraba densamente poblado, y a la par de las condiciones socio-habitacionales de precariedad, hacinamiento, NBI, etc., fue caracterizado por altas condiciones de inseguridad, violencia, entre otras cuestiones, según lo conversado en las entrevistas realizadas.
- **Vía Ferrocarril** –desde adelante ZF- (Mapa N° 41). Aquí fueron 11 los hogares censados para la relocalización. Estas familias residían en terrenos próximos a las vías de ferrocarril, aun estando el tren en funcionamiento y circulación. Las familias presentaban condiciones de precariedad extrema, y varias de ellas se localizaban sobre suelo propenso a inundarse por lluvias, tal como veremos en el próximo acápite.

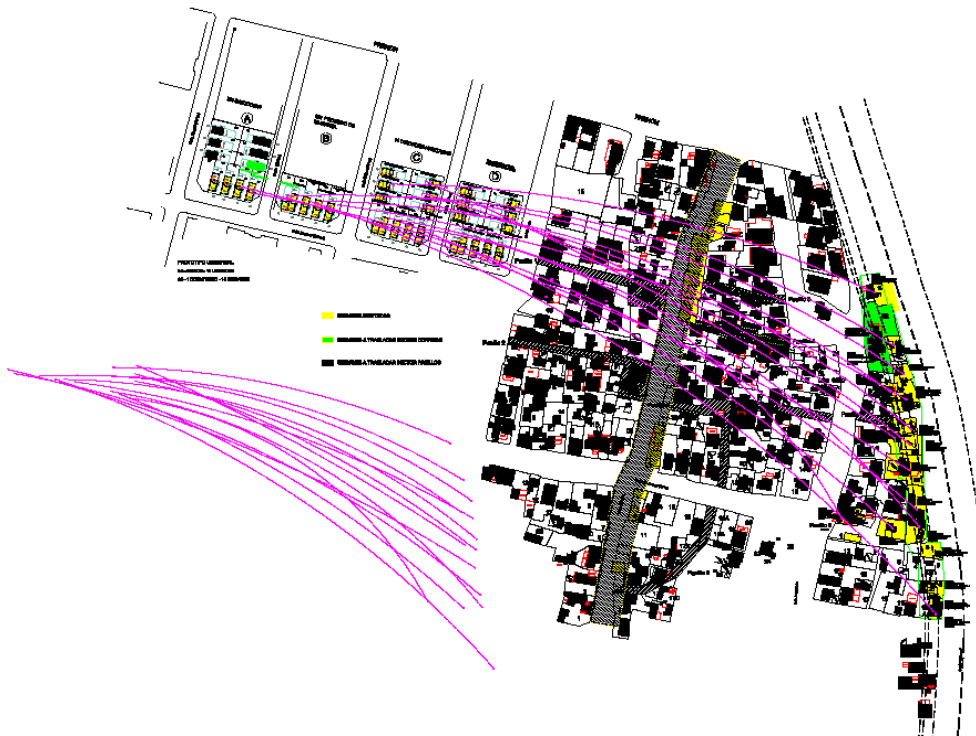
<sup>207</sup> Disponible en <[http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/93547-la-transformacion-del-barrio-chaqueno-en-coronel-dorrego](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/93547-la-transformacion-del-barrio-chaqueno-en-coronel-dorrego)> (Última visita 14/11/17)

**Mapa 40** Relocalizaciones de población: 1° etapa. CD, Santa Fe, 2013.



**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

**Mapa 41** Relocalizaciones de población: 2° etapa. CD, Santa Fe, 2014.



**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en nuestro trabajo de campo.

**Al oeste:** tal como vimos en la primera sección de esta tesis, el borde oeste se caracterizó históricamente por ser una zona empobrecida: sobre terrenos ubicados en zonas de riesgo hídrico y reservorios la población fue localizándose paulatinamente en el sentido norte-sur, paralela al margen del río Salado en precarias condiciones socio-habitacionales y de tenencia. Allí se conformaron, históricamente, los barrios empobrecidos correspondientes al PUO O, Barranquitas Oeste y Sur, Santa Rosa de Lima, y Villa Oscuridad (luego Villa Oculta y posteriormente Padre Rosso). Este sector tiene características muy similares a las que Pratesi (2015) señala para el caso de Resistencia: *“este límite es superado con el asentamiento de población en los terrenos bajos ubicados detrás de la defensa, asentamientos muy pobres que se anegan periódicamente.”*

En Barranquitas Sur, son tres los sectores relevados en donde residían familias empobrecidas (Fotografía N° 2 y Mapas N° 42, N° 43 y N° 44), a saber:

- **Zona terraplén norte** –desde adelante ZTN-: en esta zona residían solamente 3 hogares, cada uno en una vivienda. Estas familias, si bien se encontraban en condiciones socio-habitaciones vulnerables, el entorno urbano próximo a la traza de Pro-Mejoras Barranquitas posibilitaba cierta proximidad a las infraestructuras, saneamientos y equipamientos colectivos en la zona, aunque también precarios.
- **Reservorio** –desde adelante ZR-: aquí residían 16 hogares. Esta zona se encontraba próxima al sector Barranquitas Oeste así como a la Autopista Rosario-Santa Fe. Sobre el frente de autopista se localizan desde hace más de 15 años una tira de viviendas del MLST, correspondientes al PER. Esta situación posibilitó la posterior ubicación de familias próximas a estas viviendas, sobre la zona de reservorios en condiciones de empobrecimiento extremas.
- **Borde Este Salado** –desde adelante ZBES-: residían en esta zona 9 hogares. Este sector es el más castigado de todos. Aquí las familias se asentaban próximas al borde del Río Salado con todas las cuestiones de precariedad que ello conlleva: inundaciones recurrentes, imposibilidad de acceso a servicios públicos, viviendas precarias, condiciones laborales inestables, entre otras. Varias de estas familias tenían como actividad la pesca, condición posible por la cercanía al río.

**Fotografía 2** Hogares empobrecidos a relocalizar, PUI O, Santa Fe



**Fuente:** Informe PUI Oeste “Calle Cierre de Trama – Barranquitas Oeste – Plan de Reubicación de familias – 1º Etapa”, noviembre de 2013.

**Mapa 42** Hogares empobrecidos a relocalizar, PUI O, Santa Fe.

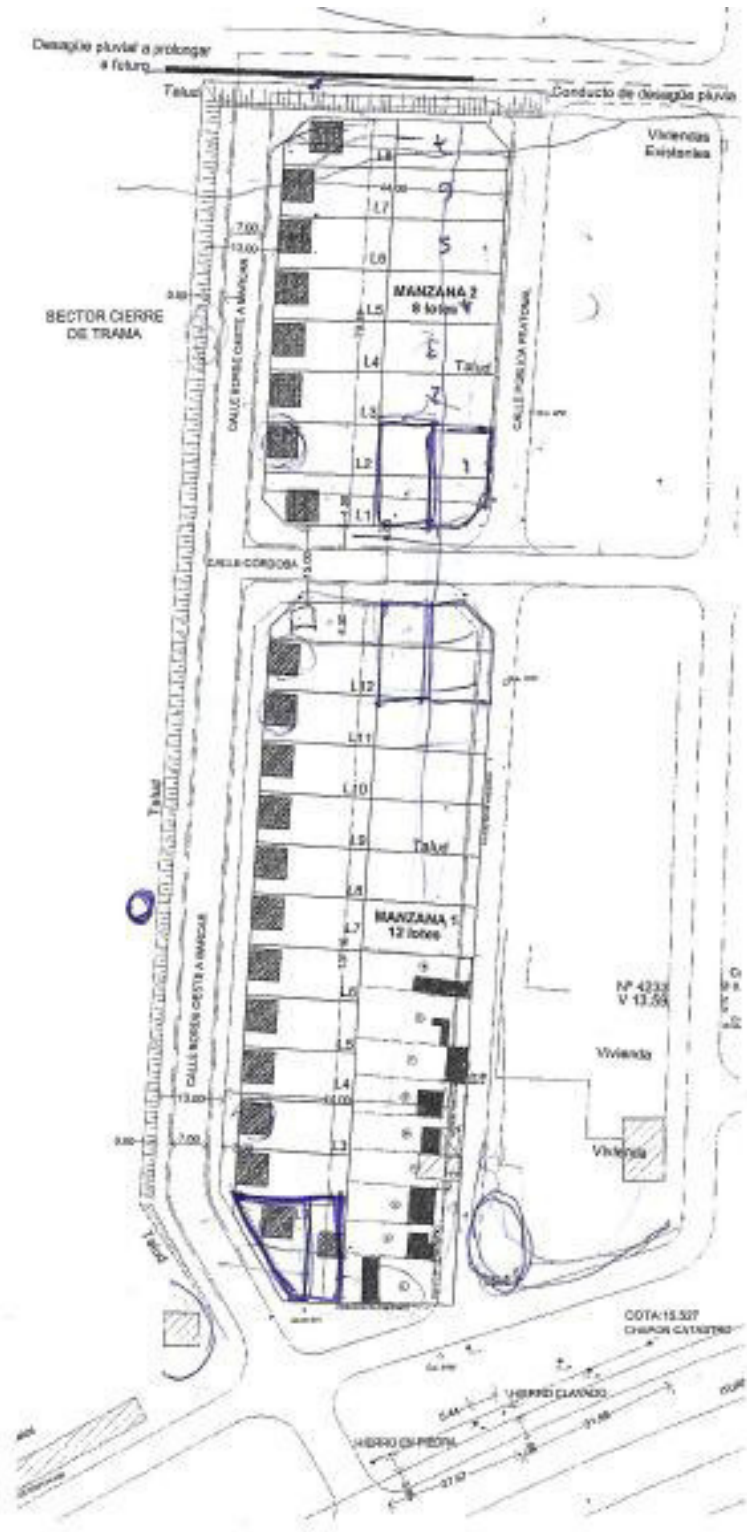


**Mapa 43** Hogares localizados sobre ZTN y ZR, PUI O, Santa Fe.



**Fuente (Mapas 42 y 43):** Informe PUI Oeste “Calle Cierre de Trama – Barranquitas Oeste – Plan de Reubicación de familias – 1º Etapa”, noviembre de 2013.

**Mapa 44** Relocalizaciones de población: Barranquitas Sur, PUI O, 2013.



**Fuente:** Informe PUI Oeste “Calle Cierre de Trama – Barranquitas Oeste – Plan de Reubicación de familias – 1º Etapa”, noviembre de 2013.

A pesar de la distancia geográfica entre ambos sectores, los mismos tienen en común las siguientes características:

- Su ocupación histórica por hogares empobrecidos y en condiciones precarias de tenencia del suelo desde, al menos, 20 años;
- Las precarias e inestables condiciones socio-habitacionales de los hogares que residen allí, en consonancia con lo analizado en los capítulos anteriores;
- Las inestables condiciones infraestructurales, de servicios, movilidad, equipamientos y espacios recreativos, entre otras cuestiones, tanto en las zonas investigadas como en los barrios aledaños;
- Ambas zonas geográficas sufren inundaciones recurrentes, ya sea por la crecida del Río Salado (PIO O) o bien por lluvias (PUI NE);
- Ambos sectores son objeto de sucesivos planes de reordenamiento espacial de la población (Capítulo 2, 3 y 5);
- En ambos sectores tiene bajada territorial históricamente el MLST a través del PER;

Sobre este último aspecto, nuestros informantes claves señalan:

*“El MLST, lo que tiene este barrio a diferencia de otros barrios que también está en el tema de las construcciones habitacionales, en este barrio lo tuvo en otra época. Digamos el padre Rosso en sus comienzos inicio toda la etapa de construcción, de forma bastante compleja, porque hay una manzana ordenada pero el resto de las manzanas no están ordenadas, construyó en el medio. Ósea todos los lotes no tienen las medidas que deberían tener. Bastante precaria la manera de construcción (...) de la forma en que se hizo. Por eso es tan complejo hacer la regularización dominial. Primero las viviendas fueron pasando de mano en mano (...) y además porque se han ido vendiendo. Entonces ahora te encontrás con viviendas que tienen 10x5m y eso no lo puedes regularizar.”* (Entrevista Asistente Social PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)

#### **6.4. La población empobrecida y relocalizada**

Hemos elaborado este acápite con información recabada en los relevamientos sociales realizados por el gobierno en forma conjunta entre la MCSF y la Provincia de Santa Fe, según zonas urbanas establecidas en el capítulo anterior<sup>208</sup>. El mismo fue confeccionado a partir de una ficha modelo que abarcó los siguientes aspectos: a) *salud*: preguntando, por ejemplo, por la presencia de patologías en los integrantes del grupo familiar, a que efector de salud concurrían las familias, si las mismas disponían de certificado de discapacidad por alguno de sus integrantes, si disponían de obra

---

<sup>208</sup> El mismo fue confeccionado por la Secretaria de Estado del Hábitat y según señala una de nuestras informantes claves, realizado en grupos interdisciplinarios compuestos por 40 técnicos.

social, entre otras cuestiones; b) *educación*, preguntando, por ejemplo, si los menores concurrían a la escuela y a cual, si la misma se localizaba en el barrio o bien en otro barrio aledaño o de la ciudad, en el caso de que los menores no asistiesen a la escuela cual era el motivo, entre otras cuestiones; c) *trabajo*, preguntando, por ejemplo, si los miembros activos del grupo familiar trabajaban de manera formal o informal, y si disponían de asignación familiar, algún tipo de beca, préstamo, entre otras cuestiones y; d) *vivienda*, preguntando, por ejemplo, por el tiempo de residencia de las familias en el barrio, por su anterior residencia, por el tipo de vivienda y si esta era de tipo precaria o de material<sup>209</sup>, entre otras cuestiones.

A través de información brindada desde esta herramienta, realizamos un primer panorama acerca del universo de familias censadas para la relocalización en BS y CD, en cuanto a:

- la composición de los hogares,
- los tipos de hogar,
- los tipos de vivienda, sea *precaria* o de *material*.
- la condición de tenencia de la vivienda, sea *propia*, *cedida* o *alquilada*<sup>210</sup>.

En este marco, en CD fueron 148 las personas censadas para la relocalización, agrupadas en 41 hogares. Esto representa un 9,8% del total de habitantes -1514 hab.- que residen en el radio censal, según la información recabada en el cuarto capítulo de esta tesis. Es decir, aproximadamente un 7% de la población. En BS, por su parte, fueron 93 las personas censadas, agrupadas en 28 hogares. Esta población representa un 3,6% del total de habitantes de radio censal -2560 hab.- (Cuadro N° 39).

**Cuadro 39** Relocalización: hogares por vivienda (cantidad), BS y CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Hogares (cant.)	Miembros del hogar (cant.)			s/d
		Mayores	Menores	Total	
Coronel Dorrego	41	62	64	148	22
Barranquitas Sur	28	50	41	93	2
Total	69	112	105	241	24

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

De este modo, a partir de los aportes de Núñez (2012) adoptamos la siguiente caracterización para la composición de los hogares:

<sup>209</sup> Lamentablemente, no hemos conseguido información desagregada sobre el total de las familias relevadas.

<sup>210</sup> Estas categorías son las utilizadas en los relevamientos sociales mencionados, las cuales hemos obtenido a través de las entrevistas personales.

- a) *Hogares unipersonales*, compuestos por una persona que vive sola, es decir, que no se une a ninguna otra persona para satisfacer sus necesidades vitales; y
- b) *Hogares multipersonales*, formados por un grupo de dos o más personas que comparten la misma vivienda y se asocian para satisfacer sus necesidades vitales.

Ahora bien, dentro de los hogares multipersonales podemos definir:

- a) Los *no-conyugales*, en los que no existe un núcleo conyugal, pudiendo estar formado por personas emparentadas entre sí (parientes no-nucleares), por personas sin vínculos de parentesco o por ambas formas a la vez;
- b) Los *conyugales*, que son los hogares en los que existe, al menos, un núcleo conyugal, denominándose *complejos* cuando está presente la (el) conyugue del (de la) jefe (a) del hogar e *incompletos* o *monoparentales* cuando está ausente.

En este sentido, podemos establecer el tipo de familia, siguiendo a esta autora, a partir de la delimitación de subconjuntos homogéneos en función de algunas dimensiones esenciales. Una de ellas lo constituye la presencia o ausencia de un núcleo conyugal (NC), definido como la familia constituida según algunas de las siguientes formas: **i)** pareja sola; **ii)** pareja con uno o más hijos solteros; **iii)** padre o madre con uno o más hijos solteros.

Siguiendo esta caracterización, consideramos dos tipos de familias:

- a) *Familia nuclear*, formada por un NC primario, exclusivamente, es decir, el que incluye al jefe de hogar, y
- b) La *familia no-nuclear*, que integra un NC primario más otros parientes y/o no parientes del jefe de hogar. Engloba lo que se conoce como familia *extensa* y familia *compuesta*, variantes que dependen, fundamentalmente, de los distintos grados de desarrollo y de las dinámicas demográficas diferenciales de los diferentes estratos sociales<sup>211</sup>.

Dado que hemos realizado este primer panorama a través de la información obtenida en el relevamiento social, y esta es presentada a modo de encuesta, no nos fue posible obtener el vínculo familiar entre los integrantes de la vivienda<sup>212</sup>. No obstante, si hemos podido establecer el tipo de hogar de que se trate. En este marco, un cuadro síntesis (Cuadro N° 40) del universo total de familias relocalizadas en ambos barrios nos permite apreciar una mayoría de hogares multipersonales conyugales con jefa de edad mujer entre 25 a 65 años. Si desagregamos esta situación, como vemos en los Cuadros N° 41 y N° 42, esta situación se enmarca dentro del contexto

---

<sup>211</sup> *Extensa* es la familia formada por una familia nuclear más otros parientes no-nucleares de la Persona de Referencia; *compuesta* es la formada por una familia nuclear o una familia extensa más otras personas no emparentadas con la Persona de Referencia. En general, dada su baja frecuencia empírica se las agrupa bajo la categoría de *familia no-nuclear*. Ver Torrado (1998) y Núñez (2012)

<sup>212</sup> Hemos podido sistematizar esta información en base a las entrevistas personales, que veremos en el último capítulo de esta tesis.

de cada barrio y los sectores aledaños, tal como vimos anteriormente. En este sentido, en CD predomina un mayor porcentaje de hogares multipersonales no-conyugales con jefa de hogar mujer, entre 25 a 65 años, solo que apreciamos pocos hogares unipersonales, a diferencia del otro sector. En BS predominan en dos de los sectores también los hogares multipersonales conyugales pero con jefe de hogar varón, también en una edad entre 25 a 65 años. En la zona BES esta situación es similar para los hogares multipersonales conyugales como no- conyugales. Sin embargo, vemos una mayor cantidad de hogares unipersonales. Justamente, esta zona en donde residen hogares unipersonales es la más precaria de todas.

**Cuadro 40** Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, BS y CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Jefa y jefe de hogar (%)		Edad jefa y jefe de hogar (%)			Tipo de hogares (%)		
		JM	JV	18 a 24	25 a 65	65 y más	Hogares unipersonales	Hogares multipersonales	
								conyugales	no-conyugales
Coronel Dorrego	41	63,4	36,6	17,6	82,4	—	5,5	35,1	59,4
Barranquitas Sur	28	32,2	67,8	22,3	70,3	7,4	25	57,1	17,9
Total	69	50,7	49,3	19,1	76,7	4,2	13,9	44,6	41,5

Fuente: elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

**Cuadro 41** Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, BS, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Jefa y jefe de hogar (%)		Edad jefa y jefe de hogar (%)			Tipo de hogares (%)		
		JM	JV	18 a 24	25 a 65	65 y más	Hogares unipersonales	Hogares multipersonales	
								conyugales	no-conyugales
ZTN	3	—	100	33,3	66,7	—	—	66,7	33,33
R	16	43,7	56,3	31,3	66,7	2,05	12,5	75	12,5
BES	9	12,5	87,5	—	87,5	12,5	55,6	22,2	22,2
Total	28	32,2	67,8	22,3	70,3	7,4	25	57,1	17,9

Fuente: elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

**Cuadro 42** Hogares: distribución (%) por sexo y edad jefa (e) de hogar, y tipo de hogar, CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Jefa y jefe de hogar (%)		Edad jefa y jefe de hogar (%)			Tipo de hogares (%)		
		JM	JV	18 a 24	25 a 65	65 y más	Hogares unipersonales	Hogares multipersonales	
								conyugales	no-conyugales
Calle Güemes	30	56,9	46,1	33,33	67,7	—	4	28	68
Vía ferrocarril	11	80	20	10	90	—	8,4	50	41,6
Total	41	63,4	36,6	17,6	82,4	—	5,5	35,1	59,4

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

En cuanto los tipos de vivienda, como dijimos anteriormente son dos las categorías relevadas en este censo: de tipo precaria o material. A su vez, se contemplan la cantidad de ambientes que disponen cada una de estas viviendas, si posee o no baño, letrina y cocina (Cuadro N° 43), y si es propia, cedida o alquilada. La clasificación en tipo precaria o material efectuada por el gobierno solo contempla el tipo de construcción, es decir, la cuestión material, siendo:

- a) *vivienda precaria*, cuando su construcción está realizada con materiales provisorios;
- b) *vivienda material*, construida con mampostería tradicional.

En este marco, este relevamiento no contempla condiciones de hacinamiento, NBI, precariedad en relación a servicios e infraestructuras, etc.

**Cuadro 43** Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), BS y CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Personas por vivienda (%)				Tipo de vivienda (%)	
		1	2	3-4	5 y más	vivienda precaria	vivienda material
Coronel Dorrego	41	5,2	18,6	44,7	31,5	42,1	57,8
Barranquitas Sur	28	25	14,3	35,7	25	79,3	20,7
Total	69	12,3	17	41,5	29,2	72,5	27,5

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

Sin embargo, como vemos en los Cuadros N° 44 y N° 45, esta situación es diferente en ambos barrios. En BS, predominan entre 3 a 4 personas por vivienda, y un porcentaje menor de viviendas que tienen entre 5 a más integrantes. Es decir, que en un 60,7% de las viviendas viven de 3 a más integrantes por vivienda. Lamentablemente no disponemos los m<sup>2</sup> cuadrados de estas viviendas ni la cantidad de cuartos, para poder calcular índices de hacinamiento. El mayor porcentaje de viviendas es tipo de precaria, en los tres sectores. En CD, sin embargo, predominan las viviendas de tipo material. Las familias que residían sobre la Calle Guemes son mas

numerosas, tal como apreciamos en la información sistematizada. No obstante, sobre la vía del ferrocarril residían entre 3 a 4 personas por cuarto, es decir, en condiciones de hacinamiento.

**Cuadro 44** Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), BS, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Personas por vivienda (%)				Tipo de vivienda (%)	
		1	2	3-4	5 y más	vivienda precaria	vivienda material
ZTN	3	-	33,33	67,7	-	66,67	33,33
R	16	12,5	12,5	37,5	37,5	82,35	17,65
BES	9	55,5	11,1	22,22	11,1	83,33	16,67
total	28	25	14,3	35,7	25	79,3	20,7

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

**Cuadro 45** Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Personas por vivienda (%)				Tipo de vivienda (%)	
		1	2	3-4	5 y más	vivienda precaria	vivienda material
Calle Güemes	30	3,9	19,2	34,6	42,3	42,8	57,2
Vía ferrocarril	11	8,3	16,6	66,8	8,3	41,7	58,3
Total	41	5,2	18,6	44,7	31,5	42,1	57,8

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

**Cuadro 46** Condiciones habitacionales de las vivienda previas a la relocalización, CD, Santa Fe, 2012.

Zona	Cantidad de hogares	Tipo de vivienda (%)		Habitaciones por vivienda (%)				Cocina (%)	Baño (%)	Servicios (%)	
		precaria	material	1	2	3	4			agua	electricidad
Calle Güemes	30	42,8	57,2	30,7	23	23	19,3	73	96,1	19,3	19,3
Vía ferrocarril	11	41,7	58,3	60	20	20	-	60	90	45,4	45,4
Total	49	42,1	57,8	40	22,3	22,3	14,2	68,3	75,6	34,1	34,1

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

En CD, pudimos desagregar algunos aspectos referidos a la vivienda, como ser la cantidad de habitaciones, si las familias disponían de cocina y baño, y de los servicios de electricidad y agua. En consonancia, vemos que el 30% de las viviendas localizadas sobre calle Güemes disponía de una habitación, la mayoría tenía baño, y un 70% cocina. Sin embargo, un 65% de las viviendas restantes, tenían entre 2 a 4 habitaciones. No obstante, solo un porcentaje cercano al 20% tenía agua

y electricidad. En cuanto a las familias que residían sobre la vía, la mayoría disponía solo de una habitación, y un 40% tenían entre 3 a 4. A pesar de estas condiciones, las 11 viviendas disponían de agua y electricidad, según el relevamiento (Cuadro N° 46).

Del total de los 30 hogares relevados en la segunda etapa de relocalización, solo se contemplaron las condiciones de tenencia de 25 familias (Cuadro N° 47). De este total, solo el 24% -6 hogares- tenían boleto de compraventa, y el resto -19 hogares-, no disponían de ningún documento.

**Cuadro 47** Condición de tenencia: cantidad de hogares (%) con y sin boleto, 2da. Etapa relocalizaciones, CD, Santa Fe, 2012.

Cantidad de hogares	Tenencia s/plano (%)	
	Hogares con boleto	Hogares sin boleto
25	24%	76%

**Fuente:** elaboración propia con base al relevamiento social realizado por la SEH, 2010.

Tal como vimos en el cuarto capítulo, en ambos barrios predomina una alta tasa de analfabetismo, un tercio de la población es menor de 14 años, y se observa un predominio de mujeres en CD y de manera contraria, una mayor cantidad de varones en BS. Mientras que la tasa de empleo en los barrios aledaños se mantiene proporcionalmente a lo registrado en el resto de la ciudad, en los barrios investigados estas son inferiores. Con igual proporción sucede respecto a la tasa de actividad en BS, siendo la misma superior en el barrio investigado pero similar entre los barrios aledaños y la ciudad. Sin embargo, en CD la tasa de actividad es similar a la del resto de la ciudad, pero en los barrios aledaños esta es superior. En este contexto, y en relación a la población censada, resumimos que:

En Barranquitas Sur

- Las familias censadas para la relocalización representaron aproximadamente un 4% del total de habitantes en el radio censal, visto en el cuarto capítulo de esta tesis;
- Un predominio de hogares multipersonales conyugales, con jefe de hogar varón, en una edad entre 25 a 65 años, exceptuando en la zona BES en donde observamos una mayor cantidad de hogares unipersonales, siendo esta la zona más precaria de todas;
- Un predominio entre 3 a 4 personas por vivienda;
- Un mayoría de vivienda tipo precaria, en los tres sectores.

En coronel Dorrego:

- Las familias censadas para la relocalización representaron aproximadamente un 7% del total de habitantes en el radio censal, vistos en el cuarto capítulo de esta tesis;
- Una mayoría de hogares multipersonales conyugales pero con jefa de hogar mujer entre 25 a 65 años, de acuerdo al contexto del radio censal y de los barrios aledaños;
- Un predominio de viviendas de tipo material;
- Si bien más de un 40% de las familias que residían sobre la Calle Guemes tenían más de 5 miembros, sobre la vía del ferrocarril aproximadamente un 70% disponía entre 3 a 4 personas por vivienda;
- el 30% de las viviendas localizadas sobre calle Güemes disponía de una habitación, la mayoría tenía baño, un 70% cocina, y un 20% agua y electricidad mediante servicio público. No obstante, un 65% de las viviendas restantes, tenían entre 2 a 4 habitaciones, y solo un porcentaje cercano al 20% tenía agua y electricidad;
- las familias que residían sobre la vía en su mayoría también disponía solo de una habitación, y un 40% tenían entre 3 a 4 habitaciones. A pesar de estas condiciones, las 11 viviendas disponían de agua y electricidad, según el relevamiento;
- el 24% de los hogares censados en la segunda etapa de relocalización, tenían boleto de compraventa.

## 6.5. Recapitulación

Según lo analizado en este capítulo consideramos, en primer lugar, que los discursos que sustentan los programas urbanos integrales, anclados a las conceptualizaciones de vivienda digna de los pactos internacionales antes vistos, distan de corroborarse en su materialización. En este marco, consideramos las contradicciones entre las premisas promulgadas por el gobierno sobre el prototipo de vivienda universal, y su instrumentalización en los prototipos investigados. En este sentido, comprobamos que estos módulos habitacionales emitidos por aparatos estatales, distan de cumplir los cuatro requisitos pautados de *universalidad*, *flexibilidad de crecimiento*, *diversidad formal* y *tipológica*, y *eficiencia energética*.

Por un lado, consideramos contradictorio que todas las familias beneficiarias de planes sociales puedan enmarcarse ideológicamente en una familia tipo, universal, y que estas puedan reproducir sus condiciones de vida en un módulo habitacional de 30m<sup>2</sup>. Tampoco es factible suponer esta afirmación sólo a las familias beneficiarias de planes sociales, dado que estas situaciones no son recomendables para ninguna familia, más allá de la condición social que se encuentre. Por el otro, desde los inicios se proyecta que convivan en una misma habitación varios integrantes del grupo familiar, o todos, dependiendo el caso; así como que también coexistan

diversas actividades, incluyendo las de descanso, alimentación, reproducción sexual, recreación, entre otras. Esto implica que los hijos duerman en el mismo local que sus padres, u otras situaciones complejas según la composición del grupo familiar. De modo similar, el prototipo de un dormitorio implica que parte de la familia reproduzca sus condiciones de vida en la misma habitación multifunción con todas las actividades antes mencionadas, realizadas en forma simultánea por los diversos integrantes del grupo familiar.

Por último, no encontramos en los prototipos instrumentalizados en la relocalización alguna novedad respecto a la tipología tradicional de vivienda social, y tampoco en relación al uso de energías sustentables. En consonancia, si bien es cierto que el prototipo AI contempla la posibilidad de ampliación sobre la platea, esta ya se encuentra proyectada, y no sobre los fundamentos de la flexibilidad de crecimiento de acuerdo a los requisitos de cada familia. Por ejemplo, no hay mayores posibilidades de expansión de las nuevas habitaciones más que hacia atrás o bien sobre uno de los laterales. Tampoco lo hay en cuanto a la construcción sobre la planta alta, dado que esta se ve limitada en ambos prototipos al ser la cubierta de chapa. Por último, los principios de ayuda mutua y esfuerzo compartido convenidos, se ven quebrantados al estar las viviendas construidas por una empresa de premoldeados donde las placas son montadas por obreros especializados de la propia empresa, cuestión que pudimos comprobar en el trabajo de campo.

Tal como vimos, los prototipos operacionalizados en CD y BO son diferentes. Si bien ambos comprenden un baño y una habitación multifunción, que incluye la cocina, corroboramos que en CD los terrenos son más chicos, pero incorporaron el prototipo con un dormitorio y la platea de ampliación. Sin embargo, en BO los terrenos son un poco más grandes, incluyen una pequeña galería cubierta, y terminaciones que en CD no evidenciamos: cielorraso, piso cerámico y lavadero exterior. A pesar de estas diferencias, advertimos que ante las similitudes en ambos prototipos el costo inicial en BO es más de cuatro veces inferior que el A1 construido al año siguiente en CD. Sin embargo, reparamos que a la misma cantidad de habitaciones, los m<sup>2</sup> construidos son mayores también en el BO. En consonancia, el mismo prototipo construido en CD se incrementa, con el correr de un año, por más de un tercio.

En relación a las condiciones previas de las familias a la relocalización, si bien observamos condiciones de empobrecimiento en ambos sectores estas variaron según la localización. Sucintamente, las familias censadas en BO representaron aproximadamente un 4% del total de habitantes del radio censal. Entre ellas, se observó un predominio de hogares multipersonales conyugales, con jefe de hogar varón, en una edad entre 25 a 65 años; exceptuando en la zona de reservorios, que era la más precaria de todas, en donde observamos una mayor cantidad de hogares

unipersonales. A su vez, apreciamos un predominio de 3 a 4 personas por vivienda, en su mayoría de tipo precaria.

En coronel Dorrego, las familias censadas para la relocalización representaron aproximadamente un 7% del total de habitantes en el radio censal. En este contexto, predominaron también hogares multipersonales conyugales pero con jefa de hogar mujer entre 25 a 65 años, de acuerdo al contexto del radio censal y de los barrios aledaños. A diferencia de BO, en Coronel Dorrego prevalecían las viviendas de tipo material, principalmente de las familias que residían sobre Calle Güemes. Un 40% de estas, a su vez, tenían más de 5 miembros, y un 70% de las que residían sobre la vía, disponían entre 3 a 4 personas por vivienda. Por otro lado, el 30% las viviendas localizadas sobre calle Güemes disponía de una habitación, la mayoría tenía baño, 70% tenían cocina, y un 20% agua y electricidad mediante servicio público. No obstante, un 65% de las viviendas restantes tenían entre 2 a 4 habitaciones, solo un porcentaje cercano al 20% tenía agua y electricidad, y 24% de los hogares censados en la segunda etapa de relocalización, tenían boleto de compraventa. Por otro lado, las familias que residían sobre la vía en su mayoría también disponían solo de una habitación, y un 40% tenían entre 3 a 4 habitaciones. A pesar de estas condiciones, las 11 viviendas disponían de agua y electricidad.

Realizada esta contextualización, en el último capítulo de esta tesis abordaremos las transformaciones acontecidas en el barrio CD. Esta decisión es fruto de una mayor profundización en la información recabada en el trabajo de campo, así como por el contacto con algunos informantes claves en el CD.

# Capítulo 7

## Las disputas por el suelo III: la reproducción del empobrecimiento

### 7.1. Las variaciones en las condiciones socio-habitacionales

*“En ningún momento se pretende juzgar a ningún sujeto en concreto, sólo se intenta analizar cómo circulan los enunciados [y las prácticas] en medio de relaciones de fuerzas” (Murillo, 2008:16)*

Este último capítulo se basa en las 23 entrevistas personales que realizamos a las familias en CD, cuyas viviendas fueron afectadas totalmente para la operación de apertura de calles y esponjamiento. A su vez, incorporamos algunas entrevistas consumadas a asistentes sociales, funcionarios y técnicos partícipes de este proceso. En este marco, si bien el relevamiento social que vimos anteriormente contempló 41 familias, el nuevo loteo comprendió 38 parcelas y una de estas se dejó prevista para la construcción de la Vecinal Coronel Dorrego. El proceso de relocalización fue programado en tres etapas y realizado entre los años 2013 y 2014: **1)** una primer etapa en donde se relocalizaron **11 familias** para la apertura de calle Güemes; **2)** una segunda etapa de **16 familias** para la apertura de la colectora Dorrego; y **3)** una tercer y última etapa de **10 familias** para el ensanche de pasillos y consolidación de plazoletas barriales internas.

Retomando el cuestionamiento central de nuestra investigación, es decir, ¿cómo operan los programas integrales de suelo y vivienda en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias empobrecidas en CD?, hemos trabajado con indicadores socio-habitacionales anteriores y posteriores de las familias relocalizadas y sus viviendas<sup>213</sup>. En principio, indagamos en las condiciones socio-habitacionales preexistentes de las familias al proceso de relocalización, es decir, en la localización inmediata en donde las familias fueron censadas –sobre los reservorios, sobre la traza de la vía, sobre la traza del ferrocarril-, ya vistos en el capítulo anterior. Posteriormente, nos preguntamos por los desplazamientos previos que atravesaron los integrantes del grupo familiar

---

<sup>213</sup> Sobre este aspecto, sugerimos ver el Anexo Metodológico.

hasta llegar a esa localización y en los motivos por los que las familias deciden desplazarse hasta la localización previa a la relocalización, así como en los desplazamientos producidos hasta su vivienda actual. De este modo buscamos investigar, en los casos en que fue posible, en los desplazamientos residenciales forzados, aunque de manera indirecta, por la propia política pública. Por último, analizamos las condiciones socio-habitacionales posteriores al proceso de relocalización, tanto en el momento inmediato del traslado a las nuevas viviendas como en las variaciones realizadas hasta la fecha en que realizamos las entrevistas personales. A lo largo de este proceso, buscamos relacionar las argumentaciones presentes en los discursos de las familias relocalizadas y entrevistadas así como en el de funcionarios y técnicos, con las interpelaciones ideológicas que, emergidas desde distintos OI, son permeadas desde diferentes ámbitos y escalas. Es decir, el ámbito urbano, barrial e intra-doméstico del grupo familiar y toda la argamasa que desde políticas, programas, proyectos, normativas y demás instrumentos urbanos regulan e indican en las condiciones de vida de estas familias.

En este sentido, recompusimos este proceso en tres etapas: **i)** el relevamiento social previo a la relocalización, del cual aludimos en el capítulo anterior; **ii)** la mudanza de las familias y de sus pertenencias realizadas por el gobierno en camiones, en algunos casos con un aviso previo de tres meses (esto implicó que esas familias armaran su mudanza desde este momento), y en otros casos, con un aviso solo del día anterior, y en paralelo, **iii)** la demolición de la vivienda existente que, según relatan nuestros entrevistados, fue realizada en el mismo momento en que las familias dejaban de sus viviendas. Es decir, que las mismas se encontraban presentes cuando demolían sus casas<sup>214</sup>. No obstante, las mudanzas de todas las familias comprendidas en la relocalización fueron realizadas en meses distintos de manera individual, a medida que terminaban las nuevas viviendas. En este sentido, la mayoría de los entrevistados coinciden en considerar que: “[los] censaron-[los] sacaron-desarmaron todo-[los] cruzaron”:

*“Nos iban sacando, por ejemplo terminaban las casitas, (...) y ya te iban y te decían, ‘para mañana tenes que tener todo preparado’ (...) ejemplo llegaban a la tarde, y al otro día a las 7 de la mañana ya llegaba el camión y ya tenías que cargar todo y venir. (...) a mí me tuvieron como 3 meses con todo preparado para venirme”.* (Entrevista personal a B., jefa de hogar)

---

<sup>214</sup> Algunas familias remiten a que esta situación fue realizada en simultáneo para evitar que nuevas familias se apropiaran de estas viviendas. Esto fue corroborado a partir de lo conversado con una de nuestras informantes claves: “...iban juntos el camión de mudanza y el camión que iba a destruir las casa donde vivían, ¿para qué? Para que no la usurpen, sino era un trabajo en vano” (Asistente social de la relocalización en Coronel Dorrego A1-01 21/02/2017)

*“Hubo un censo, nos dijeron que posibilidades había si se querían cambiar, y yo les dije que sí. Nos censaron, y **después nos dijeron se tienen que ir y nos vinimos.**”* (Entrevista personal a D., hija de jefa de hogar que nació en Barrio Chaqueño)

*“Tenía dos cimientos, uno ya estaba terminado, y otro aparte atrás que se estaba a medio terminar. Los materiales algo nomas, no mucho. Nos dijeron que nos iban a dar dos días para que saquemos algunas cosas y **ese mismo día que nos fueron a buscar la maquina se encargó de tirar todo en ese mismo momento mientras estábamos sacando las cosas.** No tuvimos tiempo de sacar los ladrillos, las chapas (...) ya nos habían hecho sacar todo afuera a la vereda, al pasillo, hasta que llegó el camión, cargamos todo y nos vinimos”* (Entrevista personal a Ev., jefa de hogar)

*“Él [refiere al marido] saco todo afuera y ya ahí empezaron a desarmar. Apenas sacamos todo fuera. A mí me habían mandado (...) a firmar unos papeles. Yo no estuve en ese momento. **Cuando volví mi casa ya estaba abajo y él estaba acá de este lado**”* (Entrevista personal a M., cónyuge de jefe de hogar)

*“Éramos 65 o 70 familias las que teníamos que salir. Nosotros no creíamos porque **cuantas veces nos censaron y nos prometieron** (...) y nunca paso nada. Y bueno, de un momento a otro, **veíamos que sacaban gente de ahí del medio** (...) Y pensamos que a nosotros no nos iban a dar, no nos iban a traer para acá. Y después a mitad del anteaño pasado nos avisaron que para tal fecha teníamos que tener todo preparado porque ya nos trasladaron para acá.”* (Entrevista personal a M., jefa de hogar jubilada)

En este marco, del total de familias entrevistadas, 10 de ellas han recibido una vivienda PUV A1, y 13 familias un PUV A2. Estas fueron otorgadas, según lo visto en el capítulo anterior, de acuerdo a la cantidad de integrantes del grupo familiar y las condiciones constructivas de las viviendas anteriores. En el Mapa N° 45 observamos esta distribución.

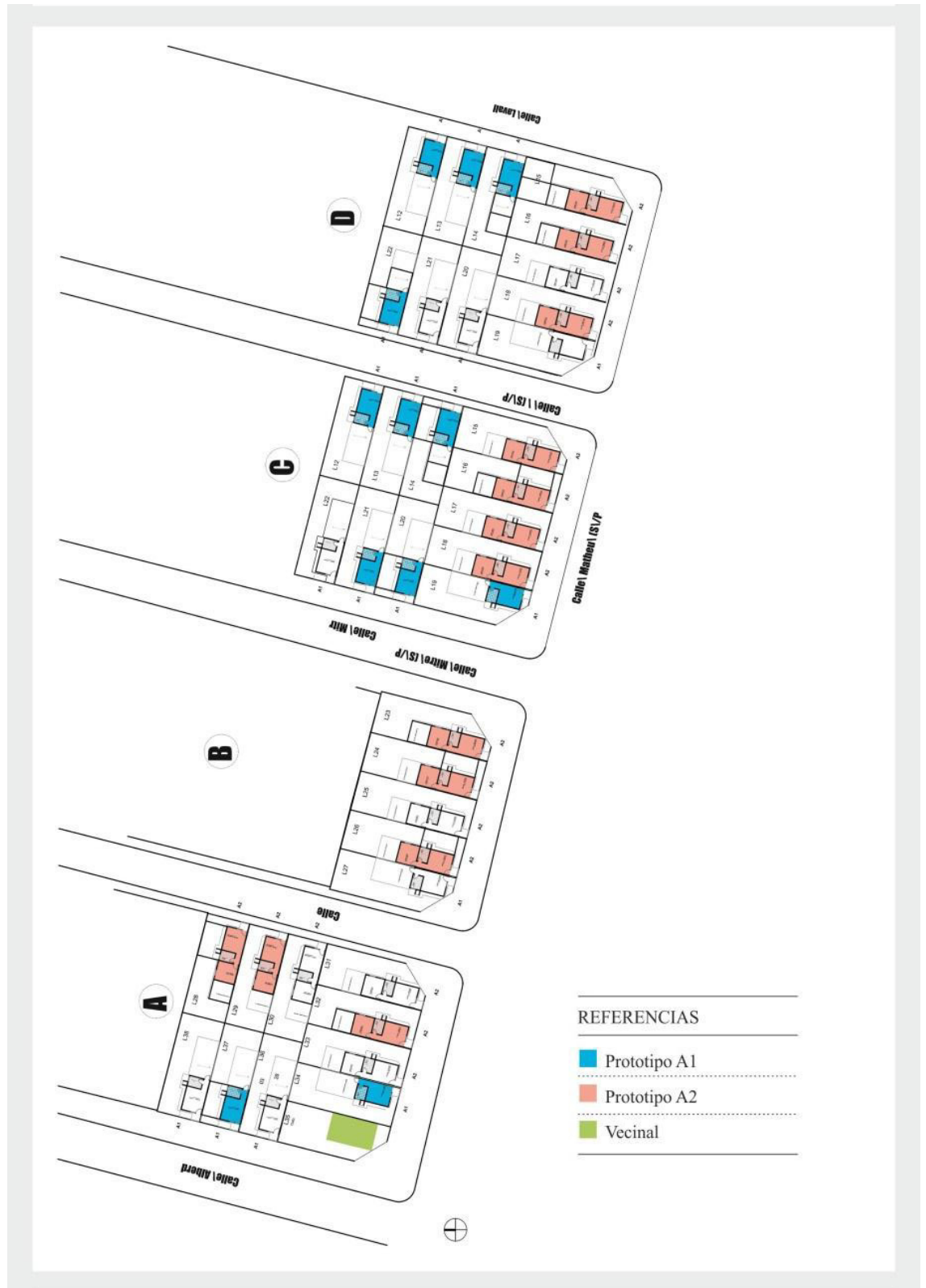
A partir de nuestro trabajo de campo, pudimos apreciar que en las manzanas C y D, los vínculos familiares de la antigua residencia se conservaron (Mapa N° 46), así como entre algunos de los vecinos. Así, en la manzana C, por ejemplo, una jefa de hogar ya jubilada pudo conectar por medio de su patio con la residencia de una de sus hijas, y esta última, con su sobrina. En este marco, de las 11 viviendas de esta manzana, 5 de ellas se componen de familias nucleadas por lazos sanguíneos. A su vez, en la manzana D, 4 familias fueron localizadas de manera similar, y esto permitió que, por ejemplo, una jefa de hogar jubilada que reside con dos de sus hijas mayores - una de la cual tiene su propia familia nuclear-, al estar ubicada al lado de la casa de su otro hijo mayor - que además de su propia familia nuclear convive con otro hermano -, hayan podido integrar estos dos lotes de manera que sobre el patio de este último, su hermana con su familia han construido un cuarto con un baño y se encuentren viviendo allí, con idea de ampliar en un futuro este núcleo. En este sentido, según señalan nuestras informantes claves:

*“Hicieron una reunión, lo que se llama taller, donde se juntan todas las familias que se van a relocalizar, se les muestra el plano de las (...) viviendas, y ellos mismos iban ubicándose tratando de llegar a un acuerdo (...) porque había familias también” (Asistente social de la relocalización en Coronel Dorrego A1-01 21/02/2017)*

*“Todos los vecinos que están acá estaba allá todos juntos. Trajeron todos juntos” (Entrevista personal a F., jefa de hogar)*

*“Muchos del grupito que a nosotros nos tocaron, vendieron la casa, se quedaron del mismo lado (...) ¿porque éramos cuantos, 11? Y quedaron 5 con la misma vivienda, los otros vendieron o quedaron en el mismo lugar” (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar)*

**Mapa 45** PUV A1 y A2: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 46** Vinculos familiares, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En relación a las variaciones del grupo familiar en la residencia actual CD y residencia anterior Barrio CH, en el Cuadro N° 48 vemos que el porcentaje de jefas de hogar de sexo femenino en la actual residencia de CD duplica al de sexo masculino, en coincidencia con el contexto del barrio y el relevamiento social visto en el apartado anterior. A su vez, la mayoría de la/os jefa/es de hogar -61%- tienen entre 25 a 65 años, y un 35% son de más de 65 años. Lamentablemente, no hemos recabado esta información para la residencia anterior en CH. Un pequeño porcentaje, el 4% corresponde a la/os jefa/es más jóvenes entre 18 a 24 años.

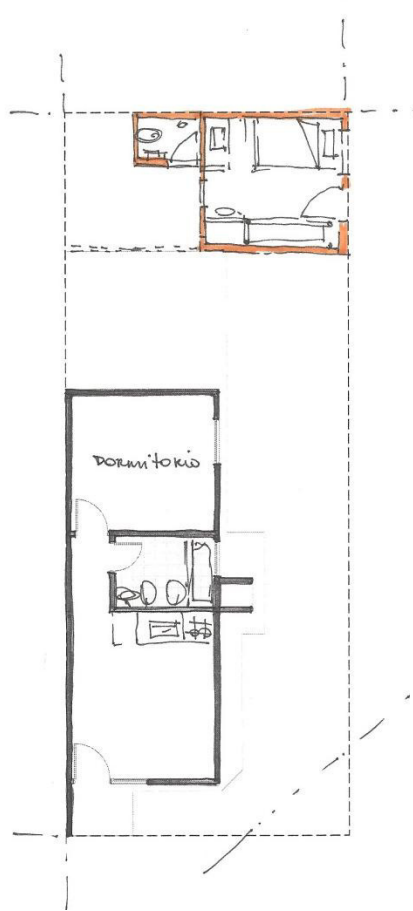
**Cuadro 48 Hogares: variaciones (%) en la residencia actual CD y residencia anterior CH.**

Residencia	Tamaño medio del hogar (%)	Jefa y jefe de hogar (%)		Edad jefa y jefe de hogar (%)			Hogar unipersonal (%)	Hogar multipersonal (%)		
		JM	JV	18 a 24	25 a 65	65 y más		Conyugal		No-conyugal
								Completos	Incompletos	
Actual CD	4.9	65	35	4	61	35	4	69	4	23
Anterior CH	4.6	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-	52	11	37

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En este contexto, vemos que el tamaño medio del hogar en CD es superior al de CH, lo que manifiesta un incremento de miembros en la composición de los hogares que residen en las nuevas viviendas. Esta situación se debe principalmente a dos cuestiones que verificamos en el trabajo de campo: **a)** un incremento de integrantes del grupo familiar menores de edad, dado que varias de las familias, principalmente las más jóvenes, han tenido hijas/os desde que están en CD; **b)** una mayor cantidad de integrantes del grupo familiar en las viviendas en donde residen jefas de hogar ya jubiladas, dado que los nuevos integrantes del grupo familiar, principalmente la/os hijas/os mayores de edad con una familia ya a su cargo, se han sumado a esta residencia y en algunos casos ya han construido una nueva habitación sobre el lote (Mapa N° 47). En consonancia observamos: **i)** un leve incremento de los hogares unipersonales respecto a la anterior residencia, **ii)** un incremento de los hogares multipersonales conyugales completos en la nueva residencia, **iii)** y una disminución de los hogares incompletos y de los hogares-no conyugales. Esto se debe a que, en algunos casos de los hogares conyugales, los cónyuges de las jefas de hogar han regresado a vivir con su familia en las nuevas viviendas, mientras que en los hogares multipersonales las nuevas viviendas han posibilitado que los cónyuges se separen/independicen luego de la relocalización.

**Mapa 47** Familias extendidas que han construido una nueva residencia en el lote, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuentes:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En el Mapa N° 48 apreciamos la localización de los hogares unipersonales y multipersonales según la información obtenida del trabajo de campo. Tal como se puede observar, solo en uno de los casos se establece una relación directa entre el hogar multipersonal y el PUV A1, considerado como un “*monoambiente*” por las propias familias. A su vez, en uno solo de los casos se localiza un hogar multipersonal incompleto, en donde reside una madre con sus dos hijos varones. En lo que resta, se ubican los hogares multipersonales completos, y varios de ellos han podido ampliar su vivienda. Sin embargo, estos hogares son numerosos en cuanto a la cantidad de miembros, siendo núcleos conyugales que tienen 4 o más hijos, según lo relevado en el trabajo de campo. En cuanto a los hogares multipersonales no-conyugales, estos también son cuantiosos implicando que convivan dentro de una misma residencia la madre con sus hijas/os mayores y los hijas/os de estos.

**Mapa 48 Hogares: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.**



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En este marco, observamos un incremento de las familias nucleares en CD, y una disminución de las familias extensas en relación a la anterior vivienda (Mapa N° 49). Esta situación es posible, debido a que, en paralelo a los casos mencionados recientemente, en el momento del censo aquellas familias jóvenes con hija/os que residían con sus padres han recibido nuevas viviendas. Estos son los casos en donde comprobamos un incremento en la composición del grupo familiar debido al nacimiento de nuevos hija/os, como señalamos anteriormente (Cuadro N° 49).

**Cuadro 49** Familias: variaciones en la composición (%) en la residencia actual CD y residencia anterior CH.

Residencia	Familia Nuclear	No Nuclear	
		Extensa	Compuesta
Actual CD	78%	22%	--
Anterior CH	64%	35%	--

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

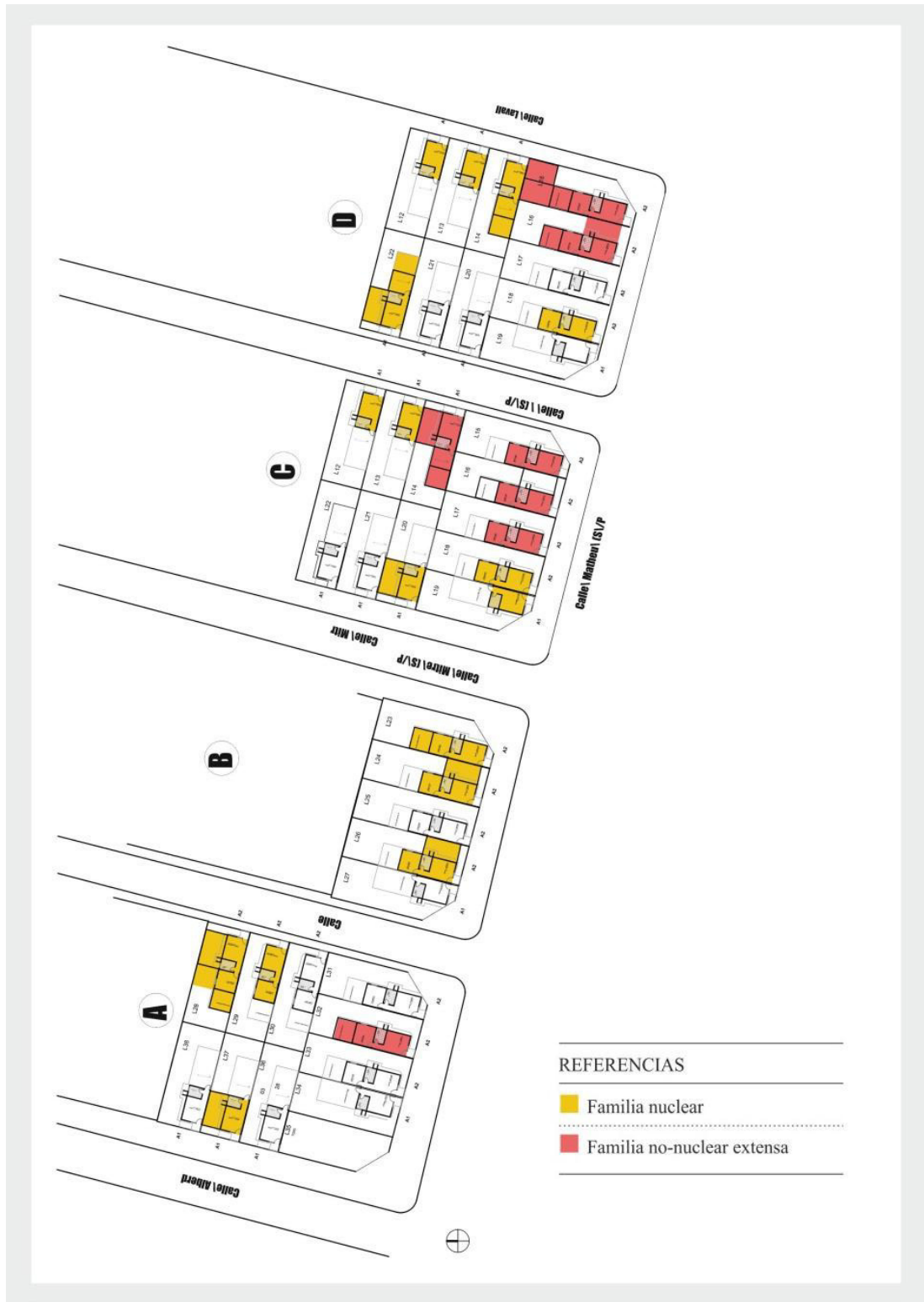
Ante esta situación, sin embargo, la mayoría de la población en edad económicamente activa en CD luego de la relocalización se encuentra sin empleo, tal como vemos en el Cuadro N° 50. El mayor porcentaje de población sin empleo corresponde a los cónyuges de las jefas/es de hogar, y en continuación, a los propios jefas/es de hogar que, como vimos anteriormente, son mayoritariamente de sexo femenino. A su vez, otro porcentaje importante corresponde a jefas/es de más de 65 años. En este sentido, vemos como las hija/os de las jefas/es de hogar son las que disponen de empleo, o bien se encuentran aun cursando la educación secundaria o terciaria en la mayoría de los casos.

**Cuadro 50** Hogares: situación laboral (%) en CD, 2017.

Relación con el Jefe	Situación laboral (%)		
	Empleo	Sin empleo	otros
Jefas/Jefes de hogar	20	45	35
Cónyuges	18.1	72.7	9.2
Hijos	44.4	11.2	44.4
Otros familiares	-	-	-

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 49** Familia: localización según tipo, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En cuanto a la población que trabaja, en su mayoría se trata de empleo informal, exceptuando dos casos en donde uno de los jefes de hogar trabaja en una panadería y otro lo hace como mecánico en una empresa de colectivos. A su vez, son dos las familias que tienen su propio comercio dentro de la vivienda –es uno se trata de un almacén y en el otro de un local de electrónica-, y toda la familia vive de esa actividad. En ambos casos, las familias ya disponían de estos locales en su residencia anterior y han podido ampliar sus viviendas de manera significativa (Fotografía N° 3). La primera de ellas ha incorporado 3 habitaciones más, y la segunda ha construido un garaje y sobre este, una habitación en donde tiene este comercio (Mapas N° 50). El resto de la población oficia realizando changas de albañilería, pintura y jardinería. La mayoría a jefas de hogar jubiladas, en su momento trabajaron en servicio doméstico y de limpieza, y/o disponen de la pensión por 7 hijos o por incapacidad. A su vez, son dos los casos en donde los jefes de hogar viven del *cirujeo* y changas, y uno de estos es un hogar unipersonal (Mapa N° 51). La población que no trabaja, en su mayoría satisface sus necesidades de reproducción a partir de la asignación universal por hijo que perciben las madres, o bien vive de changas esporádicas o del trueque.

**Fotografía 3** Ampliación viviendas en CD, Santa Fe, 2017.



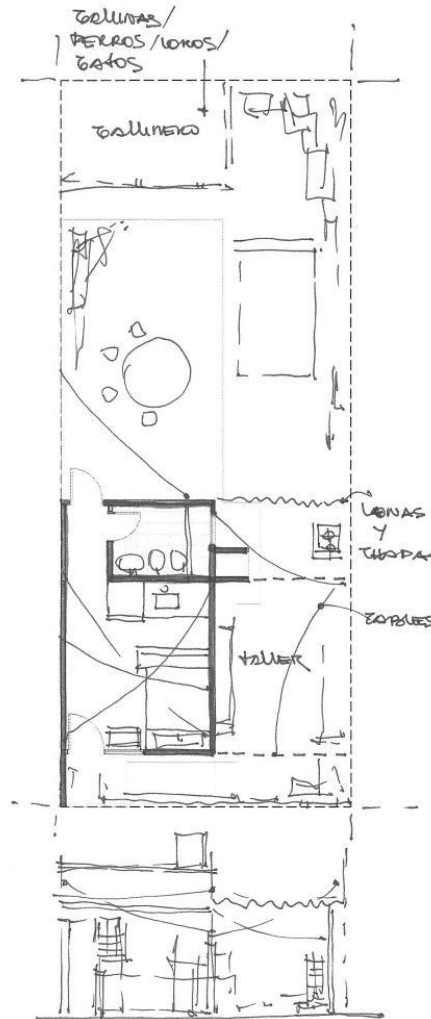
**Fuente:** fotos propias tomadas en nuestro trabajo de campo entre los años 2015-2017.

**Mapa 50** Familias nucleares que ampliaron sus viviendas y disponen de local comercial, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 51** Hogar unipersonal que reproduce sus condiciones de vida a través de changas y cirujeo, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

Tal como vemos en el Cuadro N° 51, en la residencia anterior en barrio CH la mayoría de las viviendas era de tipo material –el 64,7%–, y un porcentaje importante –42,1%– disponía de 3 habitaciones. Esto implicó que estas familias hayan autoconstruido con mucho esfuerzo sus propias viviendas, a partir de la prolongación de su jornada laboral y utilizando materiales de desecho (Pradilla, 1984). A su vez, un 10,6% tenían 4 o más habitaciones, y un 26,3% dos habitaciones, siendo solo un 21% las de tipo monoambiente como el PUV A1 en CD. Es decir, que en general se trataban de viviendas compartimentadas en cuanto a la distribución de los espacios. No obstante, el 94,7% de las familias disponía de cocina y baño propio dentro de su vivienda. En este marco, más

de la mitad de las familias en CH tenían boleto o algún tipo de documentación de su vivienda en el momento en que la adquirieron; cuestión que retomaremos más adelante.

**Cuadro 51** Viviendas: tipo de vivienda y condiciones habitacionales previas (%) en barrio Chaqueño (CH).

Tamaño medio del hogar (%)	Vivienda anterior en Barrio Chaqueño (%)								
	Tipo de vivienda		Cantidad de habitaciones				Dispone baño-cocina	Documentación	
	Material	Precaria	1	2	3	4 y mas		Con boleto	Sin boleto
4.6	64.7	35.3	21	26.3	42.1	10.6	94.7	56.2	43.8

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En la mayoría de los casos, los entrevistados aluden a la voluntad realizada por el grupo familiar en la construcción y ampliación de su vivienda en CH, o bien en el esfuerzo económico invertido para poder solventar estos gastos. En este marco, varios de ellos describen a las viviendas en CH como “*más grandes*”, y mencionan que antes estaban “*más cómodos*” en cuanto a la superficie y distribución. En palabras de algunos de los vecinos:

*“La casa la fuimos ampliando, que llegamos a tener allá tres dormitorios, la cocina, el comedor, teníamos dos baños, porque ya éramos muchos chicos (...), teníamos el patio al fondo, uno adelante, bastante grande era...”* (Entrevista personal a B., jefa de hogar)

*“Ya de 26 años te duele, ¿viste? Aparte todo nuevo, habíamos empezado a comprar los pisos, hacer todo. Pero yo hacía para la comodidad (...) de vivir bien, porque ya estábamos cansados de vivir mal siempre. Y con una economía que trabajamos bien, es decir, **¿y si no nos sacan? y bueno llego el momento que nos sacaron**”* (Entrevista personal a B., jefa de hogar)

*“Nos dijeron que íbamos a tener la comodidad o se iba a parecer más o menos a lo que teníamos. Cuando llegamos acá nos encontrábamos con que no tenía... está bien, es cómoda la casa, pero ella [refiere a tía E.] en su casa tenía dos habitaciones, y acá no tiene. Allá en mi casa también, tenía casi todo a medio terminar y **ahora tengo que empezar de nuevo**”* (Entrevista personal a Ev., jefa de hogar)

*“Yo tenía más cosas (...) **pero las deje allá porque acá no las podía traer porque no entraban**”* (Entrevista personal a E., jefa de hogar)

*“En la otra teníamos tres piezas, la pieza de mis viejos, la mía y la de ella [refiere a su sobrina] y mi hermano solo. Bueno eso sí, **no nos gustó porque nosotros teníamos la pieza para nosotros y acá nos dieron solo una.**”*(Entrevista personal a M., hija de jefe de hogar que nació en Barrio Chaqueño)

Según lo conversado en las entrevistas, si bien las familias no se negaron al traslado, si se evidenciaron situaciones conflictivas en el momento de la relocalización, principalmente en tres aspectos. El primero, se debe a los lazos que las propias familias establecieron en esas viviendas y en el barrio, no solo dentro del núcleo familiar, sino con el entorno. Recordemos que en varios casos, se trata de familias que residieron allí por más de 30 años y que con mucho esfuerzo han construido y ampliado sus viviendas. A su vez, varios de la/s jefa/es han nacido en el lugar y atravesado gran parte de su vida allí. No obstante, también destacamos las propias situaciones conflictivas dentro del barrio en donde tanto los funcionarios como los propios vecinos describen a la vía del ferrocarril como una barrera física y social:

*“Todo el tema de la relocalización, fue difícil, porque a la gente le costaba el tema de irse de su lugar. Aparte son barrios donde están las barreras simbólicas”* (Asistente social de la relocalización en Coronel Dorrego A1-01 21/02/2017)

El segundo, se debe a la violencia simbólica ejercida en el proceso de relocalización y está vinculada según lo conversado en las entrevistas, a la toma de algunos materiales de las viviendas demolidas por otros vecinos del barrio, principalmente las chapas y aberturas. Esta situación es descripta como dificultosa y traumática para las familias relocalizadas dado que a la par que debían realizar la mudanza, no solo presenciaban la demolición de sus anteriores viviendas sino que también veían como otros vecinos se llevaban los materiales que podrían reutilizar en las nuevas viviendas: *“Empezaron los vecinos a manotear las chapas así que no pudimos traer nada”* (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar). Esto manifiesta una desatención por parte del gobierno hacia las familias, el cual direccionando sus políticas hacia el traslado a las nuevas viviendas, no comprendió ni profundizó en el desarraigo emotivo que esta operación significaba para las familias:

*“Y un día llegaron y dicen, ‘bueno, tenes que mudarte, mudate, porque está queriendo entrar y te vas a quedar sin casa’ así que me puse armar (...) es feo andar de mudanza en mudanza.”* (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)

*“Acá cuidaban los policías esta casa. (...) Y ahí es cuando me dijeron que mude de urgencia”* (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)

En tercer lugar, mencionamos la resistencia de varios vecinos a mudarse, nucleados en la segunda y tercer etapa de la relocalización, dado que, tal como señala nuestra informante clave,

estos ya habían presenciado los PUV AI de la primera etapa, y pudieron observar que se trataba de núcleos habitacionales mininos:

*“A la hora de mudarse hubo mucha resistencia por parte de los vecinos. Primero porque los módulos habitacionales eran muy chicos. (...) Era un solo módulo y el baño (...) en esa habitación tenía que estar la cocina, el baño, todo. (...) [Las viviendas de CH] eran con dormitorios, (...) pero en una dormían los papas y en las otros los chicos. Había separación entre la cocina y la pieza. Acá era, vos te encontrabas con una sola habitación en donde vos tenías que cocinar y tenías que dormir, tenían que dormir los padres y tenían que dormir los chicos (...) pero igual, la gente allá vivía en una casa” (...)*

*“...los primeros [la primer etapa de relocalización] no habían visto la vivienda (...) no sabían que no había una habitación, que era diferente con los 26, que ya habían visto las viviendas que les habían dado a los primeros. Entonces lo que se hace es elaborar con dos habitaciones...” (...)*

*“A mí me costaba mucho ir (...) porque yo no podía convencer de mudar a la gente en un lugar en donde yo veía que no entraban las cosas (...) lo primero que hago cuando veo las casas es quejarme (...) la concepción que ellos [los arquitectos] tenían era que, porque la casa era más linda, como no se van a querer mudar si ahora tienen un baño en condiciones, tienen un bajo mesada... Toda una cuestión de explicarle el sentido de pertenencia (...) ellos [refiere a los vecinos] estaban afianzados en el barrio” (Asistente social de la relocalización en Coronel Dorrego A1-01 21/02/2017)*

En este marco, si bien las familias aceptaron la relocalización, operó allí la interpelación establecida por aparatos estatales en varias instancias anteriores: la argumentación de la tenencia segura y la vivienda digna como un instrumento de legitimación de los desplazamientos poblacionales:

*“A mí **me sacaron** de allá en el otro barrio... porque yo estaba en la calle. La mitad de mi casa estaba en la calle que se iba a abrir y la mitad de la otra sobre terreno municipal. Entonces bueno, **me dieron acá, me rompieron allá** (...) abrieron la calle, y me dieron esta casa por el dinero de la otra vivienda” (Entrevista personal a B., jefa de hogar)*

*“A mí **me tuvieron que sacar** porque se abrió el pasillo, se agrando, y tuvieron que tumbar donde yo estaba” (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)*

*“yo ni sabía que me tenía que venir acá. (...) Yo no me quería mudar de allá, porque allá estaba con mi hijos, todos” (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)*

*“Antes vivía en calle Avellaneda y Azcuénaga, era un pasillo. Ahora se hizo calle, que fue el motivo por el que nos trasladaron” (...) y dio **justo que mi casa estaba en el medio**” (Entrevista personal a Ev., jefa de hogar)*

*“Antes vivía en Avellaneda sobre la vía, y bueno, **sacaron todas las casitas** y dieron esta, porque van a agrandar calles, no sé qué van a hacer”* (Entrevista personal a P., jefa de hogar)

Sin embargo, algunas familias efectuaron reclamos en relación a las dimensiones espaciales de las nuevas viviendas. No solo a partir de las superficies que estas disponían respecto a su anterior residencia, sino que también por las condiciones constructivas en que se encontraban. Tal es el caso de una de nuestras entrevistadas, donde señala:

*“Y a mí me iban a dar un monoambiente. Y yo les dije si les parecía a ellos, porque yo no me negué en ningún momento. Porque yo sabía (...) que de ahí nos iban a sacar en algún tiempo ( ) pero no sabía cuándo. Entonces (...) dije: ‘¿**tienen que sacarme? Sáquenme.** Pero denme algo, un terreno (...) ¿Por qué donde voy a ir?’. Y me dijeron, ‘usted no se haga problema que la vivienda se la vamos a dar, pero le vamos a dar un monoambiente’. Entonces le digo, ‘**¿pero a usted le parece que me puede dar un monoambiente con todo lo que tienen que romper acá?**’ Resulta que de afuera se veía chiquita la casa, pero cuando entraron los de la vivienda ( ) vieron que eran todos los pisos nuevos, techo nuevo, revoques, todo, pintura. Habíamos comprado todo nosotros...”* (Entrevista personal a B., jefa de hogar)

Ahora bien, recordando que de las familias entrevistadas 10 de ellas recibieron un PUV A1, y 13 de ellas un PUV A2, el 52,2% de las familias sí amplió sus viviendas (Mapa N° 52), realizando, en su mayoría, una habitación más. Aquellas familias que han ampliado a 3 habitaciones, la tercera corresponde a un garaje (Mapa N° 53). Del total de familias que pudo ampliar, un 63,6% lo hizo con fondos propios, y un 36,4% lo hizo a través del préstamo ARGENTA<sup>215</sup> otorgado a las madres, principalmente para aquellas en CD que perciben la asignación universal por hijo, la pensión de los 7 o más hijos o bien por la jubilación (Mapa N° 54). En todos los casos en donde las familias han ampliado su vivienda a partir de préstamos han sido las mujeres jefas de hogar quienes los han solicitado (Cuadro N° 52).

---

<sup>215</sup>Argenta es un programa de créditos personales que tiene por destinatarios a Jubilados y Pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino/SIPA, titulares de Asignación Universal Por Hijo/AUH (Madres o padres viudos), del Sistema Único de Asignaciones Familiares/SUAF (Rangos 1 y 2), de Pensiones No Contributivas/PNC (Madres de siete o más hijos, invalidez y Adulto Mayor), y de Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Para mayor información se recomienda consultar la pag. Web del ANSES <http://argenta.anses.gob.ar/seccion/objetivos-del-programa-30>.

**Mapa 52** Familias que ampliaron sus viviendas y aquellas que las conservaron, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Cuadro 52** Viviendas: prototipos (cantidad), ampliación y fondos económicos para la ampliación (%) en CD, 2017.

Tamaño medio del hogar (%)	Vivienda actual Coronel Dorrego									
	Prototipo (cant.)		No amplió (%)	Si amplió (%)				Fondos para la ampliación (%)		
	A1	A2		1D	2H	3H	4H	Fondos propios	Préstamo	Tipo de préstamo
4.9	10	13	47.8	41.6	25.1	33.3	-	63.6	36.4	Argenta

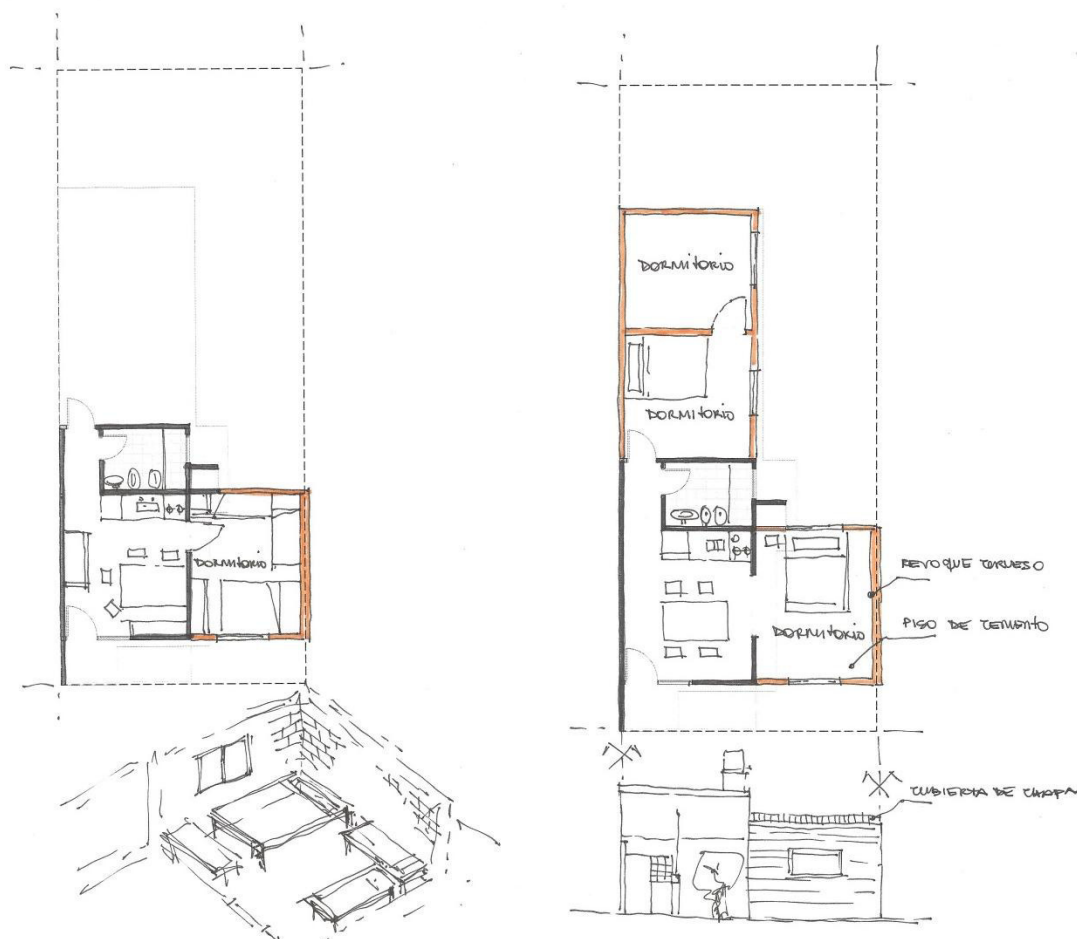
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 53** Familias que ampliaron con garaje, CD, Santa Fe, 2017.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 54** Familias que ampliaron sus viviendas a través de préstamos otorgados a las jefas de hogar, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En este contexto, es preciso señalar que si bien esta política no reprodujo hacinamiento del hogar al momento de la entrega de las viviendas, dado que a pesar de la conformación familiar en la anterior vivienda cada hogar recibió un núcleo básico, si hemos detectado que en CD esta situación se ha revertido en algunos casos con la llegada de nuevos integrantes al grupo familiar. No obstante, no podemos dejar de vincular esta situación con el hacinamiento personal que estas condiciones habitacionales presentan para las familias y que al momento de la pre-adjudicación de las viviendas, sí ha sido reproducida por el propio gobierno, tal como veremos a continuación.

Sin embargo, si cruzamos la información de las familias que sí han ampliado sus viviendas y aquellas que no, en relación a la cantidad de miembros que residen en cada unidad habitacional, podemos establecer la localización de aquellos hogares con y sin hacinamiento personal en la actualidad (Mapa N° 55).

Mapa 55 Localización de hogares con y sin hacinamiento personal, CD, Santa Fe.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

Si retomamos la definición del INDEC de hacinamiento personal, esta condidera aquellos hogares en donde residen más de 3 personas por cuarto, exseptuando con ello a la habitación destinada para cocina y baño. Y tal como vimos en el diseño del PUV A1 en principio, desde el vamos se se proyecta que convivan en una misma habitación 3 integrantes del grupo familiar<sup>216</sup>. Este prototipo solo contempla dos habitaciones: un baño aparte y una habitación de multiples usos para que coexistan diversas actividades, incluyendo las de descanso, alimentación, reproducción sexual, recreación, entre otras. Esto implica que los hijos duerman en el mismo local que sus padres, u otras situaciones complejas según la composición del grupo familiar. En palabras de nuestras entrevistadas:

*“Acá [refiere a la habitación multifunción] ocupábamos para dormitorio, y cocina un pedacito”* (Entrevista personal a M., jefa de hogar jubilada)

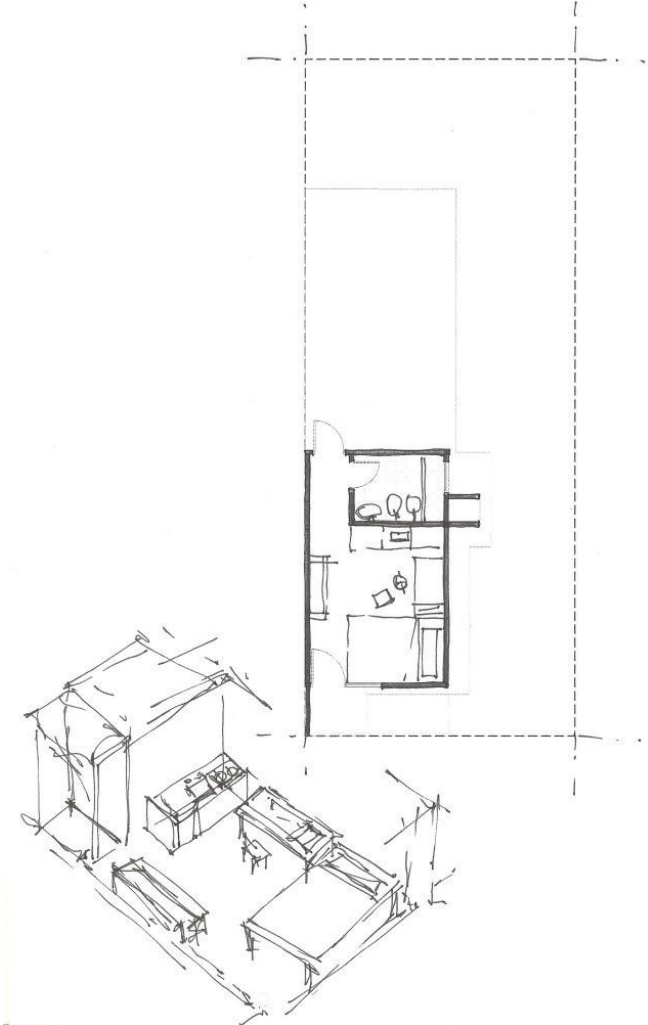
*“Nos habían dicho que por ella [la hermana tiene dificultades motrices] tenía que tener una pieza sola. Pero nunca vinieron a solucionar ese problema. Nosotros ahora estamos todos juntos.”* (Entrevista personal a M., hija de jefe de hogar que nació en Barrio Chaqueño)

De modo similar, el prototipo de un dormitorio implica que parte de la familia reproduzca sus condiciones de vida en la misma habitación multifunción con todas las actividades antes mencionadas, realizadas en forma simultánea por los diversos integrantes del grupo familiar: *“...porque en realidad tres familias para un solo terreno es mucho. Más que nada cuando uno tiene chicos, no tenes tu espacio”* (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar). Resumiendo, en el momento de la relocalización a las nuevas viviendas, prácticamente todos los hogares, exceptuando los unipersonales, presentan hacinamiento del hogar (Mapa N° 56).

---

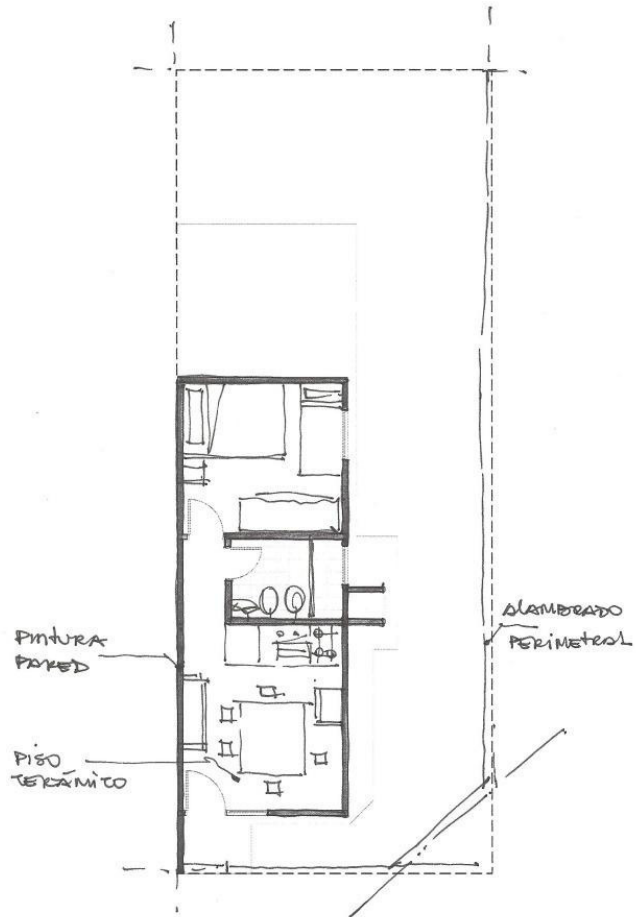
<sup>216</sup> Si retomamos la propuesta de la propia política urbana establecida desde aparatos estatales antes vista, recordemos que el PUV A1 está proyectado para que convivan hasta 3 integrantes en un ambiente, que comprende la cocina, el estar, comedor y dormitorio, y un baño; siendo el PUV A2 de dos ambientes y considerado para familias de 4 a más integrantes, donde lo que varía es la disponibilidad de un dormitorio aparte, además del baño y el otro ambiente.

**Mapa 56** Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017.



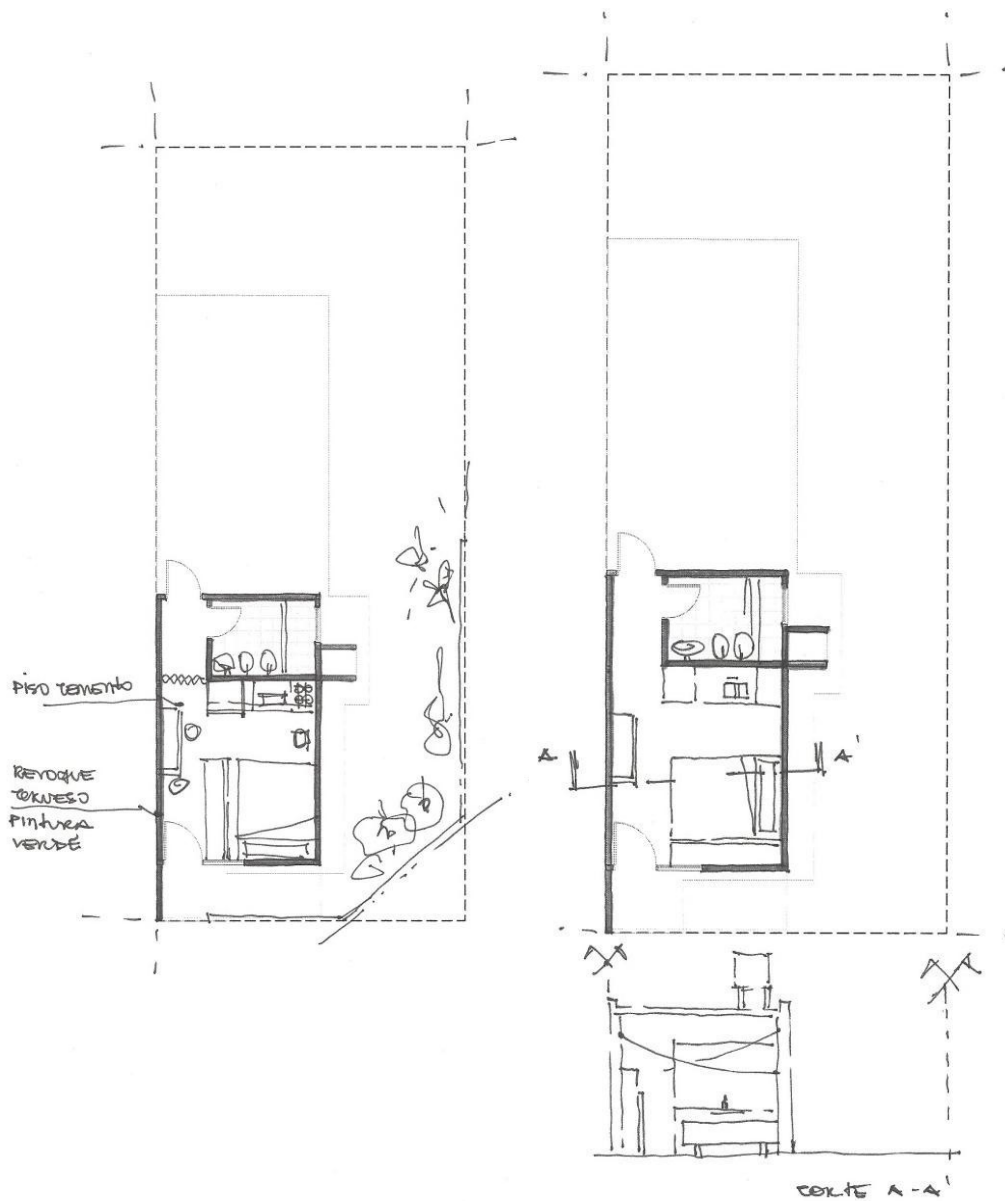
**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 57** Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 58** Familias con hacinamiento personal que no ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017.

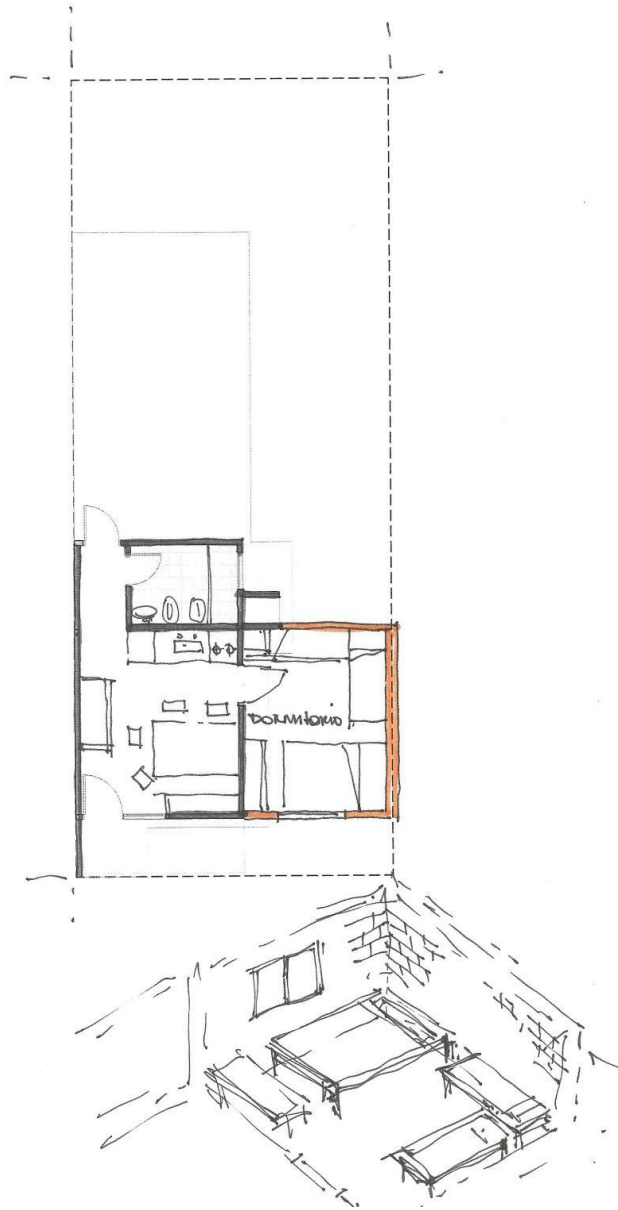


**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En relación a la situación actual en CD, y contemplando los casos en donde las familias pudieron ampliar sus viviendas, la mayoría de los hogares presenta hacinamiento de dos tipos. Por un lado, en aquellos hogares que aún no pudieron ampliar sus viviendas y que desde el vamos ya tenían hacinamiento en las nuevas viviendas (Mapa N° 57 y 58). Por otro lado, se trata de aquellos hogares a lo que se les han incorporado nuevos integrantes del núcleo familiar (Mapa N° 57), ya sea

por nacimiento de un nuevo integrantes o bien por la conformación de la familiar extendida: “Y ahora que no tienen donde vivir los otros [su hermana, el marido y el hijo de estos], se lo ofrecí.” (Entrevista personal a Ev., jefa de hogar)

**Mapa 59** Familias con hacinamiento que ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

**Mapa 60** Familias con hacinamiento que ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe, 2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En este marco y en base al diseño de los prototipos que contemplan una platea para su futura ampliación, queda presumido que las propias familias amplíen sus viviendas mediante la autoconstrucción. Sin embargo, recordemos que se trata de población empobrecida, en su mayoría sin empleo, cuestión que hace dificultoso en muchos de las casas esta posibilidad:

*“Tiene una plataforma (...) atrás para hacer. Nosotros teníamos pensado [la ampliación] pero una de las tormentas se nos complicó un montón, porque me rompió todo el techo. (...) Mi intención era hacer la habitación de mi hija atrás y yo quedarme ahí. Y mi papa bueno, si quiere hacerse su pieza allá atrás en el fondo, en la patio”* (Entrevista personal a Ev., jefa de hogar)

*“Esta tiene un dormitorio, nosotros la tenemos que ampliar, de a poquito (...) porque no está fácil la mano”* (Entrevista personal a L. S., jefa de hogar)

*“Y de a poco empezamos a tratar de levantar una pieza más porque como somos muchos (...) pero quedamos ahí con la construcción. Quedo él [refiere al marido] sin trabajo. Nos manejamos ahora haciendo cosas de panadería, el sale a vender a la calle, y apenas sacamos justo para comer en el día, y los pañales y leche.”* (Entrevista personal a M., cónyuge de jefe de hogar)

En relación a las familias que sí ampliaron sus viviendas, y retomando el Cuadro N° 53 visto anteriormente, recordemos que el 63,6% de las familias amplió sus viviendas con fondos propios, y el 36,4% lo hizo a través de un préstamo, que en todos los casos entrevistados corresponde al Crédito Argenta:

*“Hace dos año me salió la jubilación y me hice esa pieza con mi trabajo, y aquella del fondo con los préstamos de la Argenta”* (Entrevista personal a M., jefa de hogar jubilada)

*“Estuvimos acá nosotros medio apretados porque era yo, las dos nenas y el otro muchacho mío [con sus cuatro hijos] y bueno, nos tocó un ambiente (...) Estábamos todos acá amontonados, y fui juntando plata, plata y plata, y compre ladrillos, chapas, todo, e hice ahí para ellos. Entonces yo acá me quede sola con las dos nenas. Y el año pasado me dieron esos préstamos de la Argenta y me hice aquella pieza, y ya estamos más despejados.”*(Entrevista personal a M., jefa de hogar jubilada)

*“Saqué un préstamo en el banco, no la termine, hice un toque nomás. Después para techar, un día de tormenta se le voló al vecino todas las chapas de ahí enfrente, y todas las chapas pasaron para este lado (...) y bueno, las chapas esas agarre para techar la pieza que tengo. Y estamos con esas nomas. Y ahora estoy esperando a ver si la asistente me ayuda para hacer la otra en el fondo. Porque somos seis nosotros...”* (Entrevista personal a N., jefa de hogar)

En cuanto a las condiciones constructivas de entrega de las viviendas, varios vecinos mencionan los inconvenientes constructivos en el momento de la recepción o bien el incumplimiento por parte de aparatos estatales en regresar a solucionar problemas constructivos o bien a completar la falta de algunos materiales de la vivienda (vidrios, grifos, aberturas):

*“Mi mama si tuvo que hacer muchas modificaciones acá porque cuando le entregaron la casa tuvo muchos problemas con la cámara, las cosas que perdían agua”* (Entrevista personal a V., hija de jefa de hogar)

*“ellos quedaron en venir a traerme la tapa del inodoro que estaba rota, las tapitas de allá, (...) allá cuando hay viento fuerte se mueven todas las chapas (...) se llueve todo allá ( ) la puerta se está abriendo de la humedad que entra (...). Y a mí me dijo que no haga nada porque ellos tiene que venir a hacerlo, pero ¿y cuándo?... ¡si nunca andan!”*(Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)

*“No vinieron más, (...) nos prometieron el cielorraso y la cerámica, que bueno, eso estaba en el contrato. (...) Pero no aparecieron más asique...”* (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar)

En relación a los modos de organización social o la conformación de alguna red relacionada a las familias relocalizadas a las nuevas viviendas, no observamos que esta cuestión se encuentre solidificada o siquiera en un estadio inicial, sea en la antigua residencia o bien en el nuevo loteo. Los vecinos no aluden a la participación de organizaciones externas al barrio así como tampoco dentro del barrio, o bien si lo hacen mencionan al aparato estatal. Muy pocos de ellos tienen noción sobre la Vecinal Coronel Dorrego, construida dentro del propio loteo de la relocalización, como bien dice una de las entrevistadas: *“hay una cosa de los vecinos [la vecina] ahí pero nadie se organiza”* (Entrevista personal a D., hija de jefa de hogar que nació en Barrio Chaqueño)

En cuanto al MSLT, aquellas familias que lo vinculan lo hacen en la mayoría de los casos de un modo externo a la construcción de las nuevas viviendas, sino que más bien, encuentran la relación a partir del jardín maternal que tiene la organización en el barrio o bien las prestaciones de copa de leche y el comedor; aunque ninguna de las familias entrevistadas asiste a estos espacios en la actualidad. Otras lo hacen a través del PER, tal como vimos anteriormente, y en algunos casos a partir de la cede de esta institución como espacio de encuentro previo a la relocalización: *“Era en los sin techo la reunión que teníamos que ir. Y ahí nos explicaron cómo era la casa, las cuestiones...”* (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar)

En este sentido, se evidencian escasos lazos o redes sociales entre los propios vecinos nucleados para realizar reclamos u otro tipo de cuestiones de forma conjunta: *“Siempre todos reclamamos todos, todo el barrio (...) siempre va uno, el otro”* (Entrevista personal a L., cónyuge de jefe de hogar); más allá de los lazos familiares entre los mismos, o bien en casos extremos: *“Allá una vuelta tuvieron que cortar la vía para que el agua salga para los costados ( ) Y una vuelta se juntaron todos los vecinos y se pusieron a abrir la vía, porque sino no se podía”* (Entrevista personal a E., jefa de hogar)

No obstante, las percepciones sobre el nuevo barrio son positivas, principalmente en temas vinculados a la de seguridad. La mayoría de los vecinos entrevistados describen el barrio como *“más tranquilo”*, fundamentalmente para el cotidiano de sus hijos:

*“Este barrio es más tranquilo. La policía anda continuamente. En cambio allá pasaban corriendo adelante tuyo o a los tiros y uno con las criaturas ahí sentadas. Acá por lo menos se puede salir un rato afuera”* (Entrevista personal a E., jefa de hogar)

*“La seguridad. Allá no teníamos seguridad, acá sí. Por lo menos uno se siente seguro de salir a trabajar, dejar a su familia. Allá no entraba la policía porque cuando llovía era calle de barro”* (Entrevista personal a L., jefe de hogar)

En relación a servicios e infraestructuras en CD, las familias disponen de electricidad y agua dentro de sus viviendas y por servicio público; desagüe cloacal a pozo negro –aunque actualmente se están realizando en el barrio la conexión a desagües cloacales-, y gas envasado. Es decir, de los cuatro servicios de saneamientos básicos, luego de 3 a 4 años en que las familias se encuentran residiendo en CD solo dos de ellos se han consumado por parte de aparatos estatales. En ese sentido, algunas familias mencionan recibir boletas de servicios, como ser de electricidad y agua, y pocas han contratado servicio de cable y teléfono. No obstante, sucede dentro de las mismas manzanas que algunas familias si reciben las facturas de estos servicios pero otras, hasta la fecha, no. Es decir, que para algunas familias estas condiciones no han variado respecto a su residencia en CH, principalmente aquellas que ya disponían de luz y agua en la vivienda.

Por otro lado, en CD solo 3 de 6 calles se encuentran pavimentadas con ripio, y el resto aún permanece de tierra. Esto es un inconveniente para los vecinos, quienes mencionan que los días de lluvia resulta dificultoso poder circular. Sin embargo, aluden que en su anterior vivienda también tenían el mismo problema. En relación a equipamientos, pocos niños son los que asisten al jardín maternal conjunto entre el gobierno y el MSLT, dado que hay problemas de matrícula, según comentan nuestros entrevistados. Respecto a aquellos menores que concurren a la escuela primaria, continúan asistiendo a los mismos establecimientos de antes de la relocalización, que en todos los casos estas se localizan en otros barrios aledaños dado que en CD aún no se presencia este equipamiento. De manera similar sucede con la escuela secundaria.

En relación a los centros de salud, al igual que con las escuelas, los vecinos continúan asistiendo a los mismos centros que iban antes, que también se localizan por fuera del barrio. Es decir, no se observan cambios significativos respecto a estas variaciones en relación a la antigua residencia y la actual. Por su parte, algunos jóvenes asisten a los cursos de capacitación brindados en el Espacio Cultural El Alero, o bien a actividades recreativas. Si se observan cambios significativos respecto a las condiciones de movilidad, dado que a partir de la construcción de Bv. French, el servicio de transporte público de colectivos circula por el barrio y con mayor frecuencia.

## **7.2. Los desplazamientos previos de la población**

Retomando el análisis de las entrevistas, el mayor porcentaje de jefa/es de hogar -39,1%- nacieron en otro barrio de la ciudad. Un 13% nació en otra localidad dentro de la provincia, y en porcentajes iguales - 4,3%- presenciamos jefa/es de hogar que nacieron en CH o bien en otra provincia. En este marco, la/os jefa/es que nacieron en barrio CH son la/os más jóvenes, y aquella/os que nacieron en otra localidad de la provincia, como en otra provincia, son las jefa/es de hogar de más de 65 años. Es decir, que llegaron al barrio CH y allí tuvieron su familia. A su vez, un

21,7% de la población nacida en CH son hija/os de jefa/es de hogar, también jóvenes. En consonancia, un 8,7% de los cónyuges nacieron en CH o bien en otro barrio de la ciudad. Resumiendo, la mayoría de las familias nacieron en Barrio Chaqueño o en otro barrio de la ciudad, principalmente en el barrio Yapeyú, como pudimos corroborar en las entrevistas (Cuadro N° 53).

**Cuadro 53** Distribución (%) de la población relocalizada a CD según lugar de nacimiento.

Relación con el Jefe	Lugar de Nacimiento (%)			
	Barrio Chaqueño	Otro barrio	Otra ciudad de la provincia	Otra provincia
Jefas/Jefes	4.3	39.1	13	4.3
Cónyuges	8.7	4.3	-	-
Hijos	21.7	4.3	-	-
Otros familiares	-	-	-	-

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

En consonancia con lo dicho anteriormente, la mayor cantidad de población entrevistada, esto es el 26%, llegó a barrio CH entre los años 1995-1999, y entre los años 1985-1989 -21,7%-. A su vez, el 21,7% de esta población se mudó a la residencia de barrio CCH en los últimos dos años (Cuadro N° 54). En estos casos se trata de las nuevas familias extendidas antes mencionadas, que se incorporaron a vivir a las nuevas viviendas y construyen habitaciones en los lotes de CD.

**Cuadro 54** Período de llegada a CH de la población relocalizada a CD (%).

Período de llegada al barrio Chaqueño (%)						
1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2017
21.7	4.5	26	8.7	8.7	8.7	21.7

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

Sin embargo, respecto a la mayoría de las familias que llegaron a Barrio CH entre las décadas de 1985 a 1999, es decir, en esos primeros 15 años, pudimos corroborar que se trata de aquellas jefas de hogar que llegaron al barrio solas con sus hija/os y recibieron un módulo habitacional del MLST correspondientes al PER antes visto. En palabras de algunas de nuestras entrevistadas:

*“La organización que yo conozco en los sin techo. (...) en ese tiempo eran todos ranchitos bajos, esto no existía, era toda zona de quintas. (...) Eran solo pasillos y un ranchito cada una cuadra. Eran familias que llegaban de afuera o de lugares donde no tenían donde ir entonces le daban un terreno y después te ayudaban con los materiales, una piccita. Y ayudo mucho los*

*sin techo (...) para aquel lado, del lado de Güemes, casi todas las familias que fundaron el barrio, con la ayuda de los sin techo” (Entrevista personal a L., jefe de hogar)*

*“Vivíamos en las quintas nosotros. Un día nos cansamos de las quintas, yo conseguí trabajo acá en una panadería. (...) Y ahí había un ranchito que ni cabíamos, nada, pero yo me vine igual. (...) **Después fue cuando los sin techo me dieron para que yo me haga la pieza, la primera allá.** Y después mi hijo que trabajaba en un supermercado me ayudo para hacer cocina y baño adentro, y así” (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)*

No obstante, en relación al vínculo del gobierno con esta organización, se aprecia un cambio significativo en los últimos años según mencionan algunos funcionarios y técnicos entrevistados:

*“Los sin techo reciben fondos hasta de Europa, de fundaciones, es más (...) ellos ya arrancaron en esto de las viviendas sociales, los jardines municipales. Son bastante pioneros en esto, pero no deja de ser una ONG (...) Anteriormente los sin techo no trabajan en conjunto con el Estad. (...) ¿Que se mejoró en ese sentido? Que ellos antes veían una situación vulnerable, le conseguían los fondos y hacían la vivienda, **pero lo hacían en el mismo lugar.** Es decir, **le reemplazaban el rancho por la casa,** pero no tenían cota segura, no tenían los servicios, no tenían una delimitación. Entonces el papel que juega ahora el Estado ¿cuál es? Es decir, (...) **reemplacémosles la casa pero en este lugar,** porque acá hay una serie de desventajas que no corresponden (...) Los cambios de casa, le mejoras la situación, pero si después le decís ‘no te va a llegar el agua potable’, es como una respuesta a medias. En este caso se trabaja mancomunadamente entre el Estado y los sin techo para que la integralidad sea la respuesta concreta” (Entrevista Coordinador y ex Coordinador PUI Oeste AI-01 22/12/16)*

*“Nosotros hoy seguimos trabajando con los sin techo porque de hecho, **tienen una estructura y una red importante en la cual apoyarse,** pero ya la cuestión es diferente. La municipalidad define las estrategias de intervención, están en función de un plan urbano acordado y se trabaja con ellos de manera conjunta. Pero la decisión de dónde intervenir y cómo intervenir es de la municipalidad y no de la ONG. La ONG en todo caso acompaña” (Entrevista Coordinar PUI Noreste, AI-01 16/12/2016)*

En este marco, podemos apreciar como los entrevistados, exceptuando lo que nacieron en barrio CH, residen históricamente en condiciones precarias de tenencia. En la mayoría de los casos relevados, las antiguas residencias se localizaban en sectores urbanos precarizados y en condiciones de tenencia precaria (Mapas N° 59). Inclusive, en algunas situaciones, los entrevistados ya han sido contemplados anteriormente por otros programas habitacionales; algunos de carácter estatal relacionados a la inundación del año 2003, y otros al PER del MLST. No obstante, en todos los casos, las familias solo poseían actas precarias de tenencia de su vivienda, principalmente aquellas que realizaron la compra a otros vecinos. Estos les entregaron recibos de acreditación. En ninguno

de los casos las familias disponían de escrituras de viviendas anteriores. No encontramos tampoco boletos de compraventa correspondientes a plan LOTE. En palabras de nuestros entrevistados:

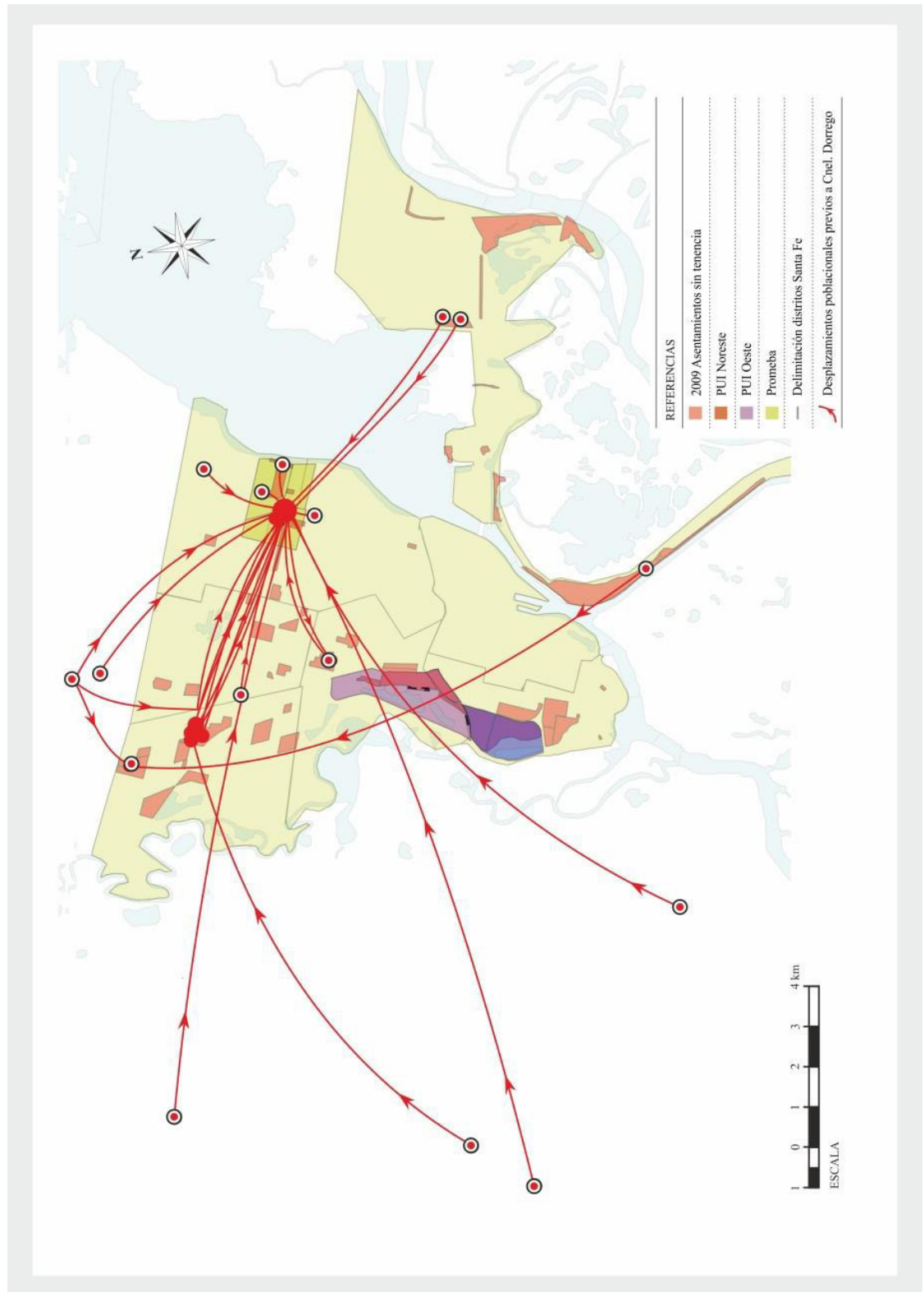
*“Yo vivía en Yapeyú. (...) Estaba juntada con el papa de los chicos más grandes (...) y me vendió la casa. Entonces fui a vivir a la Guardia y de ahí una chica () me dijo, ‘en tal parte (...) te pueden vender una piecita o algo para los chicos’ (...) y así fue como me vine a vivir al barrio. **Pudimos comprar ahí una piecita, estaba sola con seis chicos** (...) y ahí empezamos a levantar. **Por eso no me di cuenta que si era calle, no era calle, porque entre medio de la desesperación a vos te venden y decís, ¿bueno, estas seguro? ‘Si, es municipal, no te van a sacar’.** **Aparte las casitas eran de los sin techo** (...) entonces una de esas compre. Te digo la verdad, el techo era todo de chapa de cartón que se llovía todo, pero igual. Era mejor estar ahí que estar debajo de un puente” (...) **el hombre me la vendió a mí con un recibo, que después no me sirvió para nada, pero bueno, ahí estuve 26 años** (...) hasta que bueno, quisieron hacer la mejoría del barrio, abrieron las calles, pero estaba mi casa en la mitad” (Entrevista personal a B., jefa de hogar)*

*“Antes vivíamos en Alto Verde nosotros, y después de la inundación que hubo, nos trajeron a San Agustín. **También la municipalidad con el camión.** Porque ahí daban el plan de vivienda, fueron los primeros que salían ahí. (...) Después yo viví en Recreo (...) sobre la vía, en una esquina. Y ahí después ya nos inundamos otra vez y vinimos acá a Yapeyú, y ahí quedamos en Yapeyú y yo después me vine para acá (refiere a la vía de Güemes). Aquella casa la compre, a \$1000. Y bueno, me quede ahí, me quede ahí, hasta que me dieron acá”. (Entrevista personal a G. A., jefa de hogar)*

*“Yo alquilaba con mi marido. Y mi mama vivía por Azcuénaga, (...) y me dijo que la esquina esa se vendía y era baratísima. Me acuerdo que eran \$5000” (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar)*

Sin embargo, y a partir de las interpelaciones ideológicas presentes en estos programas en particular, tal como veremos a continuación, las familias continúan residiendo en estas condiciones precarias de tenencia en las nuevas viviendas.

**Mapa 61** Desplazamientos previos de las familias relocalizadas de barrio CH, Santa Fe.



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas realizadas entre los años 2015-2017.

### 7.3. Las contradicciones de la pre-adjudicación de viviendas

Vistas las interpelaciones ideológicas sobre la tenencia segura y la vivienda digna en los programas analizados en los capítulos anteriores, y enmarcado cómo estos se materializan sobre una población en concreto e inciden en algunas de sus condiciones de vida, nos cuestionamos: ¿Qué documento de acreditación del dominio de suelo recibieron las familias? A partir del trabajo de campo realizado, y luego de, al menos, 3 años de culminado el proceso de relocalización, las familias no han recibido la escritura de sus viviendas. Sin embargo, han debido firmar tres documentos previos y asistidos a los actos oficiales de propaganda “*de entrega de las escrituras*” organizados por aparatos estatales, con la presencia del Intendente de la ciudad y el Gobernador de la provincia. Los documentos mencionados son:

1) la “Solicitud de Inscripción al Registro Único de Inscripción Permanente”– en adelante RUIP- de cada una de las familias a relocalizar, previa a esta operacionalización, con fecha en el año 2013 y bajo la tipología “*Individual, Relocalización*”. Este documento consiste en la solicitud de inscripción a los planes de viviendas financiados por la DPVyU<sup>217</sup>. No obstante, este debe ser firmado por todas las familias que no dispongan de una vivienda inscripta y quieran acceder a una.

2) el “Acta de pre-adjudicación” de las viviendas, otorgada por la DPVyU de la SEH que incluye a su vez una planimetría precaria de las viviendas<sup>218</sup>. Esta acta consiste, básicamente, en un instrumento que legitima a aparatos estatales a la demolición de las viviendas anteriores. Implica, en este sentido, que mientras que la DPVyU otorga la preadjudicación de las soluciones habitacionales (Punto Primero), las familias se ven “...*obligadas a desocupar el inmueble en el que habitan actualmente, para liberar de ese modo la traza que permitirá la apertura de la calle Güemes...*” (Punto Tercero). A su vez, las familias preadjudicatarias deben aceptar, mediante la conformidad con dicha acta, la toma de posesión de la nueva unidad habitacional, “*la que reconocen que está en ejecución, y guarda relación en sus dimensiones con el número de integrantes de su grupo familiar, conforme al relevamiento social producido*” (Punto Segundo).

Dos cuestiones creemos relevante resaltar sobre este punto. Por un lado, este instrumento, en paralelo a que legitima la demolición de las viviendas anteriores, avala la entrega de las unidades habitacionales en ejecución, es decir, aun cuando las viviendas se encuentran en construcción, con todos los inconvenientes y riesgos que ello acarrea para las familias. Por el otro, este instrumento indica una relación proporcional entre la cantidad de integrantes del grupo familiar, y las

---

<sup>217</sup>Se recomienda ver la Resolución N° 1048 “*Metodología para confeccionar el listado de inscriptos (Registro Único De Inscripción Permanente) a los planes de viviendas de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo*”, de la Provincia de Santa Fe, M.O.S.P. y V. (2002).

<sup>218</sup>Esta planimetría consiste en un croquis de la nueva vivienda, con cortes y fachadas y un logo de SEH. Sin embargo, este documento no se encuentra reglamentado como plano de documentación de obra nueva, ni de edificación, y tampoco dispone de la carátula y demás componentes que hacen a una planimetría oficial.

dimensiones que hacen a la vivienda, cuestión no verificada tal como vimos recientemente. Este último aspecto nos remite, a su vez, a lo visto en el sexto capítulo en relación a la concepción de vivienda universal y a lo materializado en el PUV.

3) un documento de conformidad de recepción de las nuevas viviendas (s/n), también otorgado por la SEH con fecha del año 2015, en donde se asientan los servicios, componentes, artefactos y detalles de terminación que dispone la misma (Inciso c), así como también se reitera el asentimiento de las familias para la demolición de las viviendas anteriores. En palabras textuales del documento: *“asumo el compromiso a desocupar y retirar todas nuestras pertenencias personales y del grupo familiar (...) y ponemos a su disposición para retiro y demolición todos los elementos que no sean trasladados al momento de la mudanza y toma de posesión...”* (Inciso d). Sin embargo, en los actos oficiales de propongá y ante la falta de conocimiento de algunas familias sobre lo que implica esta documentación, estas consideran a las actas de pre-adjudicación y la planimetría precaria que han recibido como el “papel” que acredita su dominio, refiriéndose como a la escrituras de sus nuevas viviendas:

*“Acá vinieron una vez a censarme por la luz, eso, después nunca más vino nadie. Si estoy esperando al chico que, ósea, **me vino a hacer la escritura y me llevo todos los papeles y no me la trajo**. Y no lo puedo encontrar ahora”* (Entrevista personal a A., jefa de hogar jubilada)

*“Y me dieron la sorpresa que era una casa. (...) y acá no pagamos nada, y no sé si hay que pagar, porque nunca nos dijeron nada. **No tengo ningún papel, te digo porque todavía no vinieron a hacerme la entrega de que la casa es mía** (...) Ni un papel, como decir ¡esta es tu casa!, ¡esta es tu vivienda!”* (Entrevista personal a B., jefa de hogar)

*“Nos dieron plano y papel de la escritura y todas esas cosas. Allá cuando vivíamos, (...) vivíamos porque hicimos nosotros la casa pero el terreno no era nuestro, no era nada. Y ahora si tenemos” aparte esta zona es re linda.* (Entrevista personal a D., hija de jefa de hogar que nació en Barrio Chaqueño)

*“En el papel dice que daba cambio de nuestra propiedad por esta (...) Después que nos dieron la casa nos dieron ese papel. Al año casi”* (Entrevista personal a G., cónyuge de jefe de hogar)

*“Nos dieron un comprobante de que soy la dueña. Allá no teníamos nada. José [refiere al ex marido] sabía tener un recibito que le había comprado a otra persona el rancho”* (Entrevista personal a M., jefa de hogar jubilada)

Sin embargo, este documento no dista de los boletos de compraventa informales o los recibos recibidos anteriormente de compra de sus viviendas en barrio CH, ya que ambos no garantizan legalmente la propiedad de suelo en donde las mismas residen:

“Se les hacía firmar un acta de pre-adjudicación, que era el paso previo, donde aceptaban la vivienda que se les daba (...) y renunciaban a las suyas (...) y cuando entraban a la vivienda firmaban un acta técnica de las condiciones en las que las recibieron” (Asistente social de la relocalización en Coronel Dorrego A1-01 21/02/2017)

En este marco, consideramos que las actas de *pre-adjudicación* de las viviendas, como documentos de legalidad, no alcanzan a situarse siquiera en una *adjudicación* en términos jurídicos. Si bien a nivel normativo la adjudicación es un acto judicial que consiste en atribuir a alguien la propiedad o autoría de una cosa o hecho -para nuestro caso, la vivienda y su propiedad -esta puede ser de hecho o de derecho; siendo en el primer caso la toma de posesión de la misma - independientemente del título legal sobre ella- y en el segundo caso, comprendiendo ya un documento legal de acreditación sobre del dominio. Tal como vimos a lo largo de esta tesis, en el caso de las familias que residen históricamente en condiciones precarias de tenencia la adjudicación de hecho implica, siguiendo a Núñez (2001), una *legalidad legítima* por parte de estas familias que, despojadas de sus condiciones materiales de existencia toman una vivienda para poder vivir. La segunda concepción basada en el derecho de propiedad, por el contrario, implica la estigmatización y cosificación hacia esta población y se encuentra sustentada fundamentalmente en las dicotomías legal-ilegales, desde el andamiaje de la TM y la UP. No obstante, esta última concepción es justamente el instrumento discursivo que utiliza el gobierno para justificar las acciones de relocalización de la población y regularización dominial. Surge entonces la contradicción, de cómo las actas de pre-adjudicación otorgadas por la propia política urbana pública podrían respaldar a las familias en base a los mecanismos de propiedad antes vistos (de Soto, 1986, Schargrotsky, 2005).

#### **7.4. Recapitulación**

En relación a los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a las familias en CD, en donde interrogamos sobre las condiciones anteriores y posteriores al proceso de relocalización, hemos sintetizado las siguientes cuestiones obtenidas de nuestro trabajo de campo.

En cuanto a las familias:

- el porcentaje de jefas de hogar de sexo femenino en la actual residencia de CD duplica al de sexo masculino, en coincidencia con el contexto del barrio y el relevamiento social realizado previamente;
- la mayoría de jefa/es de hogar -61%- tienen entre 25 a 65 años, y un 35% son de más de 65 años;
- un menor porcentaje, el 4%, corresponde a jefa/es de hogar más jóvenes, entre 18 a 24 años;

- el tamaño medio del hogar en CD es superior al de CH, manifestando un incremento en la cantidad de miembros que residen en las viviendas, debido a: **a)** un aumento de integrantes del grupo familiar menores de edad, debido al nacimiento de nuevos hijos; **b)** un incremento de integrantes en las viviendas en donde residen jefas de hogar ya jubiladas, siendo en la mayoría de los casos sus hijos mayores con su familia: **i)** un leve incremento de los hogares unipersonales respecto a la anterior residencia, **ii)** un incremento de los hogares multipersonales conyugales completos en la nueva residencia, y **iii)** una disminución de los hogares incompletos y de los hogares-no conyugales, debido a que, en algunos casos de los hogares conyugales, los cónyuges de las jefas de hogar han regresado a vivir con su familia en las nuevas viviendas, mientras que en los hogares multipersonales las nuevas viviendas han posibilitado que los cónyuges se separen/independicen luego de la relocalización;
- un incremento de las familias nucleares en CD, y una disminución de las familias extensas en relación a la anterior vivienda, situación posible debido a que, si bien en CH los hijos adultos con su familias residían con sus padres, estos se han podido independizar en las nuevas viviendas;
- la mayoría de los entrevistados, luego de la relocalización, permanece sin empleo, principalmente las cónyuges de las jefas/es de hogar, y los propios jefas/es de hogar. Otro porcentaje importante corresponde a jefas/es de más de 65 años. Por último, presenciamos una mayoría de hija/os de jefas/es de hogar con empleo precario, o bien cursando la educación secundaria o terciaria;
- en el caso de la población ocupada, en su mayoría es empleo informal, y corresponde a changas de albañilería, pintura, y jardinería, exceptuando dos casos donde se trata de comercio propio;
- la mayoría de jefas de hogar entrevistadas perciben la asignación universal por hijo, y/o la pensión por más de 7 hijos y/o por incapacidad;

En relación a la percepción de los entrevistados:

- la mayoría coincide en describir la relocalización como un proceso en que: “[los] censaron-[los] sacaron-desarmaron todo-[los] cruzaron”;
- todos los entrevistados mencionan que la mudanza se realizó en simultáneo a que demolían sus viviendas anteriores, siendo para estos un hecho significativo;
- la mayoría de los entrevistados, manifiestan el esfuerzo realizado en la autoconstrucción de sus viviendas en CH;

- a su vez, concuerdan en considerar que las viviendas en CH eran “*más grandes*”, y mencionan que antes estaban “*más cómodos*” en cuanto a la superficie y distribución que estas tenían;
- las percepciones del nuevo barrio son positivas, la mayoría de los vecinos expresan estar “*más tranquilos*” principalmente en temas vinculados a la de seguridad social y frente al temor de “*estar en la calle*”.

En cuanto al vínculo de las familias con el entorno social:

- pudimos apreciar en dos de las cuatro manzanas, que los vínculos familiares de la antigua residencia se conservaron, así como entre algunos vecinos;
- no observamos que se encuentren solidificados modos de organización social o la conformación de redes sociales entre las familias relocalizadas para realizar reclamos u otro tipo de cuestiones de forma conjunta, y tampoco evidenciamos esta situación en la anterior residencia;
- pocos vecinos tienen noción sobre la Vecinal CD, construida dentro del propio loteo de la relocalización, y sólo uno de nuestros entrevistados mencionó que un familiar era partícipe en actividades desarrolladas allí;
- en cuanto al MSLT, esta organización es reconocida pero de un modo externo a la construcción de las nuevas viviendas, fundamentalmente a partir del jardín maternal, la copa de leche y el comedor que tienen en el barrio, aunque ninguna de las familias entrevistadas asiste a estos espacios en la actualidad;
- las familias que reconocen a esta organización, lo hacen en relación al PER, principalmente aquellas madres solteras con hijos que, entre las décadas de 1985-1995, recibieron un módulo habitacional de esta organización en barrio CH.

En relación al saneamiento ambiental:

- de los cuatro servicios de saneamiento básico, luego de 3 a 4 años en que las familias se encuentran residiendo en CD, solo dos de ellos se han consumado por el gobierno –luz y agua-. No obstante, se encuentra en ejecución la conexión a desagües cloacales, y el servicio de gas es envasado;
- solo 5 familias mencionan recibir boletas de electricidad y agua, y 3 han contratado el servicio de cable y teléfono;
- sólo 3 calles, de 6 que comprenden el nuevo loteo, se encuentran pavimentadas con ripio, y el resto aún permanece de tierra. Esto es un inconveniente para los vecinos, quienes

mencionan que los días de lluvia resulta dificultoso poder circular. Sin embargo, aluden que en su anterior vivienda también tenían estos problemas;

- pocos niños asisten al jardín maternal administrado en forma conjunta entre el gobierno y el MSLT, dado que hay problemas con la matrícula; aquellos menores que concurren a la escuela primaria, continúan asistiendo a la misma que asistían en CH.
- en todos los casos, estos establecimientos se localizan en otros barrios, dado que en CD aún no se presencian equipamientos educativos. De manera similar sucede con la escuela secundaria;
- en relación a los centros de salud, al igual que con las escuelas, los vecinos continúan asistiendo a los mismos centros que iban antes de la relocalización, que también se encuentran fuera del barrio;
- solo en uno de los casos entrevistados, los hijos asisten a los cursos de capacitación brindados en el Espacio Cultural El Alero;
- observamos cambios significativos respecto a las condiciones de movilidad, dado que, a partir de la construcción de Bv. French, el servicio de transporte público circula por el barrio con mayor frecuencia;
- en cuanto a los comedores y copa de leche del MSLT, localizado a una cuadra de las nuevas viviendas, si bien los vecinos tienen conocimiento de este servicio, no asisten a esta prestación.

En relación a condiciones de hacinamiento:

- no se han reproducido condiciones de hacinamiento del hogar, dado que a pesar de la conformación en la anterior vivienda de CH, cada hogar recibió un núcleo básico;
- sí hemos detectado que en CD esta situación se ha revertido en algunos casos, con la llegada de nuevos integrantes al grupo familiar;
- en cuanto al hacinamiento personal, corroboramos que esta política reproduce estas condiciones, dado que:
- el propio diseño de prototipo A1 contempla que convivan en una misma habitación 3 integrantes del grupo familiar, cuestión que implica que los hijos duerman en el mismo local que sus padres, u otras situaciones complejas según la composición del grupo familiar;
- el propio diseño de prototipo A2 posibilita que los padres duerman separados de sus hijos, pero evidenciamos condiciones de hacinamiento personal dado que hay casos en donde residen de 4 a 6 hijos;

- en relación a los casos en donde las familias pudieron ampliar sus viviendas, corresponden a aquellas familias en donde se han incorporado nuevos integrantes del núcleo familiar, ya sea por nacimiento de un nuevo integrante o bien por la conformación de la familia extendida.

En relación a los desplazamientos:

- el mayor porcentaje de jefa/es de hogar -39,1%- nacieron en otro barrio de la ciudad; un 13% nació en otra localidad dentro de la provincia, y en porcentajes iguales - 4,3%- presenciamos jefa/es de hogar que nacieron en CH o bien en otra provincia;
- las jefa/es de hogar que nacieron en barrio CH son los más jóvenes, y aquellos que nacieron en otra localidad de la provincia, como en otra provincia, son las jefa/es de hogar de más de 65 años. Es decir, que llegaron al barrio CH y allí tuvieron su familia;
- un 21,7% de la población nacida en CH son hijos de jefa/es de hogar, también jóvenes;
- un 8,7% de los cónyuges nacieron en CH o bien en otro barrio de la ciudad;
- la mayoría de las familias que residían en otro barrio de la ciudad, son de Yapeyú como pudimos corroborar en las entrevistas;
- el 26% de los entrevistados llegó a barrio Chaqueño entre los años 1995-1999, y un 21,7% entre los años 1985-1989;
- el 21,7% de esta población se mudó a la residencia de CH en los últimos dos años; en estos casos se trata de las nuevas familias extendidas antes mencionadas, que se incorporaron a vivir a las viviendas y construyen nuevas habitaciones en los lotes de CD;
- en cuanto a la localización de las residencias anteriores a CH, en su mayoría estas familias se localizaban en sectores urbanos precarizados, y con condiciones de tenencia precaria;
- algunos de los entrevistados han sido contemplados anteriormente por otros programas habitacionales de carácter estatal, relacionados a la inundación del año 2003, y otros al PER del MLST;
- en todos estos casos, las familias solo poseían actas precarias de tenencia de su vivienda, principalmente aquellas que realizaron la compra a otros vecinos;
- en ninguno de los casos, las familias disponían de escrituras de viviendas anteriores; y tampoco encontramos boletos de compraventa correspondientes a plan lote.

En cuanto a la vivienda:

En la residencia anterior de CH:

- observamos en CH un predominio de viviendas de tipo material –el 64,7%-, y otro porcentaje destacable -42,1%- que disponía de 3 habitaciones, cuestión posibilitada mediante la autoconstrucción por la propia familia;
- un 10,6% tenían entre 4 a más habitaciones, y un 26,3% dos habitaciones, siendo solo un 21% las de tipo monoambiente como el prototipo A1 en CD; es decir que la mayoría de las viviendas autoconstruidas se encontraban compartimentadas en cuanto a la distribución de los espacios en CH;
- el 94,7% de las familias disponía de cocina y baño propio dentro de su vivienda, y en la mayoría de los casos el baño se encontraba integrado;
- parte de las familias en CH tenían boleto o algún tipo de documentación en el momento en que compraron su vivienda.

En la residencia actual de CD:

- el 52,2% de las familias sí amplió sus viviendas, y en su mayoría construyó una habitación más. Aquellas familias que han ampliado a 3 habitaciones, la tercera es un garaje, y en uno solo de los casos han construido sobre el mismo una habitación en planta alta;
- del total de familias que pudo ampliar, un 63,6% lo hizo con fondos propios, y un 36,4% lo hizo a través del préstamo ARGENTA otorgado a las madres que perciben la asignación universal por hijo, la pensión de los 7 o más hijos o bien por la jubilación;
- en todos los casos en donde se ha ampliado la vivienda a partir de préstamos han sido las jefas de hogar quienes los han solicitado;
- algunos entrevistados mencionaron inconvenientes constructivos en el momento de la recepción de las viviendas, o bien el incumplimiento por parte de aparatos estatales en regresar a solucionar problemas constructivos o faltantes de materiales en la vivienda;
- luego de culminado el proceso de realización, y pasados entre 3 a 4 años que las familias residen en las nuevas viviendas, las familias no han recibido la escritura;
- no obstante, han tenido que asistir a los actos oficiales de propaganda organizados por el gobierno, y han debido firmar tres documentos: la solicitud de inscripción al RUIP, el Acta de pre-adjudicación y un documento de conformidad de recepción de las nuevas viviendas.

En este contexto, apreciamos a su vez que las viviendas pre-adjudicadas no solo reproducen condiciones de hacinamiento personal al momento de su entrega, sino que también en los documentos que avalan la tenencia de las mismas. Estos constituyen, a nuestro entender, instrumentos que reproducen condiciones de precariedad en términos

legales, solo que instrumentalizados por el propio gobierno. Sin embargo, en los actos públicos de campaña, tal como presenciamos en el trabajo de campo, el gobierno otorga a las familias una carpeta que dentro de la misma incluye, la siguiente leyenda:

*“Estimado beneficiario. Es una enorme satisfacción compartir con usted la alegría de este momento (...) a partir de hoy, este lugar (...) es definitivamente suyo (...) Se suma así a los miles de beneficiarios que, a lo largo de estos años, han alcanzado la seguridad de la casa propia. Le pido que la cuide mucho, que le enseñe a los suyos a cuidarla; y que también cuide la cuadra, el barrio, en fin, el lugar que comparte con sus vecinos....”*  
(Documento entregado a las familias en el acto oficial con firma del ex Gobernador Bonfatti, 2015)

# Reflexiones finales

Esta investigación estuvo permeada por dos momentos previos y entrelazados. El primero de ellos, lo constituye nuestra primera aproximación a la problemática a fines del año 2009<sup>219</sup>. En ese período, nos apoyábamos en el marco conceptual de la ONU y demás OI sin ningún cuestionamiento; así reproducíamos sus discursos, acarreados en esos años mediante la enseñanza académica de la mayoría de las cátedras de la facultad de arquitectura<sup>220</sup>. En ese entonces, la urbanización *informal* era *espontánea*, y se reflejaba, como decían Hardoy y Satterthwaite (1987) en dos ciudades: la *ciudad legal* y la *ciudad ilegal*. Las –únicas- instituciones del poder, se dividían en tres esferas: lo público, lo privado y la sociedad civil; la propiedad del suelo urbano era un beneficio, y el sistema capitalista, productor y reproductor de la desigualdad social, se ocultaba en el marco conceptual de la *globalización*. En este contexto académico, si bien buscamos contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida, no cuestionábamos su tratamiento estigmatizante, ni a las políticas urbanas ni a sus instrumentos, que hacían de ella un objeto. Tampoco apreciábamos, que lejos de ser dos ciudades, se trataba de un entrecruzamiento de relaciones sociales, o como diría Núñez, “*un campo social de fuerzas en pugnas*” (2012).

Años después, a través de otra beca de investigación<sup>221</sup> y en consonancia con un viaje de intercambio realizado<sup>222</sup>, las organizaciones de la sociedad civil comenzaban a complejizarse: lo hacíamos por tipo, por su génesis, sus prácticas, etc. En este marco, un grupo de organizaciones sociales “*se ocupaban de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y se ofrecían como espacios que intentaban reconstruir la participación social*”<sup>223</sup>. Fue en este camino, cuando a partir de nuestro trabajo de campo apreciamos al MLST como una de las organizaciones sociales

---

<sup>219</sup> Nos referimos a la beca de iniciación a la investigación – CIENTIBECA denominada “*Acceso a la propiedad de la tierra urbana. El caso particular del área metropolitana Santa Fe – Paraná*” otorgada en el periodo 2009-2011” con la dirección del Mg. Arq. Miguel Rodríguez. En este marco, aprovechamos la oportunidad para agradecer esta dirección y lo aprendido durante ese período.

<sup>220</sup> Mencionamos a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismos de la Universidad Nacional del Litoral.

<sup>221</sup> Hacemos alusión a la Beca de Estimulo a las Vocaciones Científicas del CIN – “*Asentamientos informales y precariedad del Hábitat. El rol de las organizaciones sociales y sus políticas de actuación en la ciudad de Santa Fe*”, realizada en el periodo 2011-2012 y bajo la misma dirección que la beca antes mencionada.

<sup>222</sup> Se trató de una beca de intercambio universitario, realizada en la Escuela de Arquitectura de Santiago de Chile, en donde varios de los compañeros de curso militaban activamente en la ONG un “*Techo para mi Chile*”.

<sup>223</sup> Mosso, 2011.

con mayor producción territorial, de vivienda y prácticas asistenciales, en los sectores precarizados de la ciudad.

El segundo momento, que se yuxtapone con el anterior, lo constituye la propia actividad como funcionaria precarizada<sup>224</sup> en el Programa de Regularización Dominial, a partir de una pasantía rentada en la Municipalidad de Santa Fe entre los años 2009/2010. En ese momento, el programa se encontraba en su estadio inicial y eran muy pocos los actos públicos en donde se entregaban escrituras de dominio. No obstante, estos se abocaban, principalmente, a la entrega de constancias de ocupación a las familias que residían principalmente en la franja oeste de la ciudad. En aquel tiempo, recorríamos diariamente los barrios precarizados de Santa Fe. Íbamos casa por casa, al estilo “*puerteo*”, realizando el relevamiento social y cartográfico de las familias que para ese momento, presentaban condiciones precarias de tenencia. Desde ese entonces, el acercamiento diario a estos barrios y a las familias despertaban ciertas inquietudes sobre esta política, en cuanto veíamos que, a la par de los documentos que otorgaba el programa, las familias residían en condiciones de precariedad y empobrecimiento estructural.

Fue en este contexto, y a partir de otra beca de investigación<sup>225</sup>, en donde dimos inicio a esta pesquisa. No obstante, mientras transitábamos este proceso, nos encontramos con otras perspectivas teóricas, y fundamentalmente, con otro marco investigativo<sup>226</sup>. En este sentido, esta investigación resurge a partir de cuestionar(nos) nuestro propio camino investigativo alcanzado hasta el momento, y a las perspectivas de las que nos nutrimos hasta ese entonces. En este marco, desde hace unos años, comenzamos a preguntarnos *cómo incidirían las teorías, políticas, programas, planes y proyectos, etc., encuadrados desde el marco hegemónico de la urbanización de la pobreza, en el mejoramiento de vida de la población empobrecida*. Dada la amplitud de este interrogante, y a partir de lo recabado en el trabajo de campo, recortamos este cuestionamiento hacia dos interpelaciones ideológicas de la *matriz neoliberal* (Murillo, 2008; de Büren, 2013), que sustentan y se entrecruzan en la mayoría de las políticas urbanas del ámbito local: la *vivienda digna* y la *tenencia segura*. A partir de esta propuesta, estructuramos esta investigación en los capítulos ya vistos, donde paulatinamente fuimos aproximándonos y avanzando en este conocimiento. Sin embargo, somos conscientes de que esta investigación constituye sólo un primer paso en este sentido.

---

<sup>224</sup> Aquí aludimos a las modalidades de pasantías rentadas por diferentes organismos para los estudiantes de grado.

<sup>225</sup> En este contexto fue que nos inscribimos, a mediados del año 2012, a la beca doctoral de CONICET, con el título “*LA CIUDAD INFORMAL. Transformaciones urbano-territoriales promovidas por las organizaciones sociales en asentamientos precarios de la ciudad de Santa Fe (1980-2010)*”.

<sup>226</sup> Nos referimos a la dirección de la Dra Ana Núñez desde el año 2015, y al acompañamiento del grupo GISAU en este proceso.

De las reflexiones y resultados obtenidos tanto en nuestro trabajo de campo como de nuestras lecturas realizadas es posible afirmar, a modo general, que la política urbana de suelo y vivienda instrumentalizada en Santa Fe, materializada por el entrecruzamiento de diversas relaciones sociales –estatales, institucionales, organizacionales, vecinales, políticas, cotidianas, etc.- incide y determina el ordenamiento espacial de la población, y particularmente, de la población empobrecida en ciertas áreas urbanas de nuestras ciudades, en condiciones estructurales de empobrecimiento y precariedad socio-habitacional, entre otras cuestiones. Esta condición estructural, asimismo, se enmarca en el contexto Latinoamericano en general, y de Argentina en particular, atravesado por una distribución desigual de la riqueza en continua perpetuación de la pobreza (Kowarick, L., 1977; Pradilla, 1983; Jaramillo, 1993; Duhau, 2002; Núñez, 2011).

Uno de los principales componentes que contribuyen a esta espacialización, a nuestro entender, es el ámbito discursivo y conceptual. Argumentaciones como población *marginal*, *pobre*, *informal*, *ilegal*, *ocupa*, *con necesidades básicas insatisfechas*, *por debajo de la línea de pobreza*, entre otras conceptualizaciones, sustentan y legitiman operatorias de relocalización de población, nuevos desplazamientos poblacionales, o bien inciden en su permanencia. No obstante, tal como vimos, estas interpelaciones discursivas dominantes<sup>227</sup> son desprendidas de los ideales del neoliberalismo desde principios de la década de 1970 y encuentran en el campo discursivo de la vivienda, y todos los instrumentos de política urbana que rondan en torno a ello –programas, planes, proyectos, normativas, entre otras-, uno de los ámbitos donde es posible instrumentalizar su ideología: fundamentalmente, aquella que promueve en torno a ello, la defensa de la propiedad privada. De esta manera, los programas urbanos instrumentalizados en esta línea constituyen, a nuestro entender, casos empíricos y testigos sobre cómo esta ideología es permeada en distintos ámbitos: desde el ámbito político, normativo e institucional, hasta el ámbito urbano, barrial e intra-doméstico del grupo familiar.

Tal como vimos en el transcurso de la investigación, las operatorias de regularización dominial, la de relocalización de familias empobrecidas, su traslado a nuevas viviendas mínimas y precarias, entre otras cuestiones, son mecanismos instrumentalizados consecutivamente desde, al menos, hace cuatro décadas en la ciudad de Santa Fe. No obstante, estas operatorias son enmarcadas en distintos programas, con diferentes instrumentos de aplicación y sujetos de institucionalización –niveles de gobierno, organizaciones sociales, asociaciones vecinales, empresas, colegios profesionales, entre otras-. ¿A que remite este *consenso* en política urbana?, ¿Cómo índice el mismo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto?, y

---

<sup>227</sup> Difundidas mediante diversos mecanismos de reproducción -campañas globales, publicaciones, documentos, encuentros, seminarios, préstamos, entre otras estrategias- por distintos OI, institutos, intelectuales y organismos, entre otros, tal como vimos en esta tesis.

¿Qué división social del espacio refuerza esta consecución de políticas y programas urbanos sobre las mismas áreas urbanas precarizadas? Así es como en esta tesis afirmamos, según lo investigado en general y en el último capítulo en particular, que los programas urbanos analizados vinculados a la producción de suelo y vivienda perpetúan los procesos de empobrecimiento de la población en Santa Fe, en cuanto que si bien producen mejorías en las condiciones de vida de esta población, reproducen una estructura socio-espacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social.

De este modo, la injerencia del marco teórico de los OI sobre la vivienda digna y la tenencia segura promulgada en los pactos internacionales -objetivo de nuestra tesis- encontró en los discursos que sustentan los programas analizados su bajada conceptual y material. A partir del análisis de las argumentaciones que sustentan los PUV instrumentalizados en las relocalizaciones de familias investigadas afirmamos, por un lado, que dichas premisas difieren de corroborarse en su materialización. En este sentido, los módulos habitacionales emitidos por aparatos estatales y la organización social, distan de cumplir los cuatro requisitos pautados por la Secretaría de Estado de Hábitat de *universalidad, flexibilidad de crecimiento, diversidad formal y tipológica, y eficiencia energética*. Contradicciones referidas a la “universalidad” de familias o “familias tipos”; simultaneidad de actividades en una misma habitación multifunción, incluyendo las de descanso, alimentación, reproducción sexual, recreación, entre otras actividades del grupo familiar; hacinamiento del hogar y hacinamiento personal; limitadas posibilidades de ampliación de la vivienda; materialidades constructivas deficientes y tradicionales; incumplimiento de los principios de ayuda mutua y esfuerzo compartido convenidos; son algunas de las contradicciones que hemos detectado en el trabajo de campo.

De modo similar, las argumentaciones referidas a la tenencia segura que justifican las operatorias de regularización dominial instrumentalizadas desde mediados de la década de 1980 en Santa Fe, pero acentuadas con énfasis a partir de la operacionalización del PRD de la Agencia Santa Fe Hábitat en la última década, y reforzadas a partir de la instrumentalización de los PUI, distan de corroborarse en lo analizado en el trabajo de campo. En este contexto reflexivo, y retomando los beneficios del otorgamiento del título de propiedad (Schargrotsky, 2005) de los cuales se sustentan los dos últimos programas mencionados para legitimar las operatorias de relocalización ya vistas, por otro lado consideramos que:

- (i) En relación a la escritura de propiedad en cuanto “*mecanismo que garantizaría inversiones sobre el lote*”; reflexionamos que esta situación es factible no necesariamente a partir de este documento, dado que, tal como vimos, las familias

que residían en CH sin el título de propiedad ya habían realizado inversiones sobre el lote, construyendo nuevas habitaciones y mejorando las condiciones constructivas de sus viviendas a partir de la autoconstrucción. Esta situación es reproducida también en CD, en donde varias de las familias han ampliado sus viviendas, también por autoconstrucción, y aún no disponen de la escritura de dominio;

- (ii) En cuanto mecanismo que “*transformaría la riqueza de los pobres en capital*” permitiendo su utilización como instrumento colateral para acceder a créditos hipotecarios (de Soto, 1986); de acuerdo a lo investigado consideramos que esa situación también es posible independientemente del título de propiedad, dado que en CD las familias que ampliaron sus viviendas lo hicieron a partir del préstamo Argenta otorgado por el Anses a las jefas de hogar, y esto fue posible independientemente del título. No obstante, al ser actas de pre-adjudicación las que disponen las familias hasta el momento, tampoco han podido solicitar algún préstamo en la banca privada por medio de este documento.
- (iii) En torno a la escritura como “*mecanismo de garantía frente a amenazas de desalojo y usurpación*”; si bien esta situación es posible de constatar en otros casos, esto se dificulta actualmente en CD dado que, en definitiva, las familias no poseen un documento que acredite la propiedad. No obstante, y de acuerdo al contexto histórico visto anteriormente, desde mediados de la década de 1980 ya eran instrumentalizados en Santa Fe programas de regularización dominial del lote, entre ellos, Plan Lote. Tal como vimos, si bien este programa otorgó boletos de compra-venta, estos documentos no han regularizado la propiedad, y varias de estas familias continúan hasta la fecha en condiciones precarias de tenencia. En este sentido, luego de, al menos, tres años culminado el proceso de relocalización en CD, dejamos pendiente el interrogante sobre si esta situación sería factible de reproducirse con el tiempo y con los cambios de gobierno.
- (iv) En relación al título como “*mecanismo que afectaría las relaciones al interior de la familia, modificando el tamaño y la estructura de los hogares*”; si bien comprobamos que varias de las familias han incrementado la cantidad de miembros, particularmente aquellos hogares jóvenes que han podido

independizarse a una nueva vivienda, consideramos esta situación como parte constitutiva del ciclo familiar, independientemente del título de propiedad. En consonancia, también observamos un incremento en aquellas familias en donde otros integrantes se han sumado a esta residencia; pero en estos casos es debido a condiciones de empobrecimiento de estos miembros, en búsqueda de un lugar donde residir. En este sentido, si bien las nuevas viviendas posibilitaron, pero no determinaron, la modificación de la estructura de los hogares y su tamaño, vemos a su vez que aquí se han incrementado el tamaño medio del hogar, así como las condiciones de hacinamiento personal y también del hogar, dependiendo del caso.

- (v) Por último, en cuanto “*mecanismo que proveería seguros frente a eventualidades del ciclo económico*”; esto sería factible de considerar en unos años, dado que como vimos en el trabajo de campo, la mayoría de las familias en la actualidad no disponen de empleo, y en el caso de aquellos miembros que si tienen, este corresponde a trabajo precarizado.

No obstante lo concluido, no queremos dejar de mencionar un aspecto relevante de lo indagado: las actas de pre-adjudicación de las viviendas, otorgadas a las familias de la relocalización, no distan de los boletos de compraventa otorgados por el propio gobierno aproximadamente tres décadas atrás, o de los recibos de compra del lote y la vivienda que disponían los vecinos en CH, dado que ninguno de estos documentos garantiza legalmente la propiedad de suelo. En este sentido, las actas se constituyen en instrumentos que reproducen condiciones de precariedad en términos legales, sólo que son legitimadas por el propio gobierno. No obstante estas condiciones, públicamente son reproducidas interpelaciones ideológicas desde diferentes ámbitos locales a favor de la propiedad privada:

*“ENTREGARON 200 ESCRITURAS DE VIVIENDAS DE DIVERSOS BARRIOS DE LA CIUDAD. Muchos de los vecinos hacía treinta años o más que habían adquirido el inmueble. Con esta documentación, **ahora podrán hacer uso legal del mismo, para sacar un crédito, por ejemplo, o usarlo como garantía.** Hasta van a poder dejarlo como herencia a sus hijos.”*  
(Titular Diario El Litoral, 2017)<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Disponible en [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/152174-entregaron-200-escrituras-de-viviendas-de-diversos-barrios-de-la-ciudad-estuvo-presente-el-gobernador-lifschitz.html](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/152174-entregaron-200-escrituras-de-viviendas-de-diversos-barrios-de-la-ciudad-estuvo-presente-el-gobernador-lifschitz.html). Última visita 30/11/17

*"Estar incluidos es también tener derecho a la vivienda propia. El Gobierno de la Ciudad está para ayudar a las familias a que puedan gestionar las escrituras, documento que tiene mucho valor en caso de que los hijos hereden la casa o que haya que venderla, porque el inmueble valdrá hasta 10 veces más de lo que se vende sin papeles". (Intendente Corral , 2017)<sup>229</sup>*

*"...**hay una cosa que no se ve, pero que es muy importante**, y que es la Regularización Dominial." (Intendente Corral , 2017)<sup>230</sup>*

*"Todos pensamos que el derecho a la vivienda es tener un techo y cuatro paredes, pero Naciones Unidas habla de vivienda digna y esa dignidad pasa también por la seguridad jurídica en la tenencia y es lo que viene a suplir esta ley." (Coordinador de la Unidad Ejecutora para la Regularización Dominial Colono, 2017)<sup>231</sup>*

Como coronario, dejamos planteado para una futura investigación el interrogante sobre cómo el título de propiedad podría forzar a nuevos desplazamientos poblacionales. En palabras de Fernandes (2007:24):

*"El título individual (...) termina muchas veces por conducir a efectos perversos. Si este título no está asociada otros factores jurídicos y urbanísticos, puede generar una gran presión del mercado sobre las áreas urbanizadas y legalizadas, llevando a los habitantes originales a vender sus parcelas y permitiendo que otros agentes se apropien de ellas".*

En este marco, estas reflexiones buscan ser una contribución, aunque inicial, sobre como la matriz neoliberal es permeada a través de distintos espacios, entre ellos aparatos estatales, organizaciones sociales, institutos, instituciones, intelectuales, inclusive en el cotidiano, a través de la misma población. En este sentido, buscamos aportar algunos elementos que avancen en esta perspectiva, y que por otro lado, contribuyan a la superación del tratamiento discursivo estigmatizante de la población, en pos de un marco teórico y epistemológico que avance en el mejoramiento de las condiciones de vida desde el propio núcleo argumental del cual se nutren las políticas urbanas.

---

<sup>229</sup> Ídem.

[http://santafeciudad.gov.ar/noticia/plan\\_urbano\\_integral\\_oeste\\_estos\\_barrios\\_fueron\\_castigados\\_tienen\\_prioridad](http://santafeciudad.gov.ar/noticia/plan_urbano_integral_oeste_estos_barrios_fueron_castigados_tienen_prioridad) última visita 8/11/17

<sup>231</sup> En <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2016/12/03/politica/POLI-03.html>. Última visita 19/10/2017

# Anexo metodológico

Asumimos esta investigación como parte de un proceso inicial de indagación continua, surgido de cuestionarnos ¿Cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida? A partir de este interrogante sustentamos que estos programas de origen neoliberal, vinculados a la producción de suelo y vivienda, perpetuarían los procesos de empobrecimiento de la población en Santa Fe; en cuanto que, si bien producirían mejorías en las condiciones de vida de esta población, reproducirían una estructura socio-espacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social. Para llevar a cabo esta propuesta, utilizamos métodos combinados de tipo cuali-cuantitativos, partiendo de una estrategia de abordaje analítica apoyada 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). Este encuadre metodológico amerita algunas acotaciones, las cuales desarrollemos a continuación.

## *Unidad de análisis*

Esta investigación toma como unidad de análisis a los programas urbanos integrales instrumentalizados desde el año 2012 en Santa Fe. Estos programas comprenden operatorias de relocalización de población, la construcción de módulos habitacionales para estas familias y su regularización dominial. En este marco, tomamos como caso empírico a las familias objeto de estos programas, las cuales han sido relocalizadas a nuevas viviendas entre los años 2013 y 2014 en los barrios Coronel Dorrego y Barranquitas Sur, en la ciudad de Santa Fe. Más allá de este recorte temporal, indagamos a su vez en los desplazamientos previos de estas familias hasta llegar a su actual residencia. En este marco, pretendemos analizar cómo estos procesos se relacionan con las condiciones de vida de la población, incluyendo su localización espacial, y cómo esta se relaciona con la configuración del orden urbano en general, a partir de sus desplazamientos previos.

Nuestra particular atención por este recorte de análisis se relaciona con la activa participación que el MLST tiene en este proceso, comportándose como un agente mediador, posibilitante y legitimador de esta operación. En este sentido, como primera cuestión aclaratoria mencionamos que, si bien no es el fin de esta investigación realizar un seguimiento del MLST, sí nos interrogamos sobre el lugar que esta organización ocupa en este proceso.

## *Fuentes*

Hemos trabajado con dos tipos de fuentes. Por un lado, nos propusimos realizar la indagación a través de la observación directa. En este marco, utilizamos fuentes primarias a partir del registro in situ. En consonancia, y dada la amplitud del tema, utilizamos fuentes secundarias emitidas del ámbito internacional y local. En este sentido, las principales fuentes de esta investigación son:

### - Fuentes primarias

#### -Entrevistas\*:

-Entrevistas en profundidad y conversaciones informales realizadas personalmente a 23 familias relocalizadas del barrio Coronel Dorrego, Santa Fe.

-Entrevistas en profundidad y conversaciones informales realizadas personalmente a informantes clave en el período 2013-2017, entre ellos, técnicos, funcionarios, referentes teóricos y barriales<sup>232</sup>.

### - Fuentes secundarias

-CNPYV 2010, incluyendo el reprocesamiento a partir del programa REcuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador –en adelante Redatam–\*\*.

-Documentos de organismos internacionales, particularmente de la CEPAL, la ONU y la APP, desde la década de 1960 hasta la fecha. En ellos el análisis se ha centrado en la búsqueda de información relacionada a la injerencia de la TM

-Regulaciones, planes, proyectos y programas correspondientes a diversos organismos estatales en Argentina, puntualizando en aquellos que refieren al marco normativo de la ciudad de Santa Fe. En lo particular, convenios, adendas, censos sociales, planimetrías, mapeos, fotografías y demás documentos relacionados al caso de estudio.

-Publicaciones periódicas del MSLT.

-Información periodística correspondiente a la Hemeroteca del Diario El Litoral, incluyendo otras fuentes periodísticas como Diario Uno y Periódico Pausa. Se ha

---

<sup>232</sup>Esta información se encuentra detallada al final de esta sección.

realizado un seguimiento periódico del Diario El Litoral para el MLST desde el año 1986 hasta la fecha<sup>233</sup>.

#### *Entrevistas\**

La técnica de relevamiento empírico que elegimos como principal instrumento de registro fue la realización de entrevistas semi-estructuradas que combinan preguntas prediseñadas y abiertas, considerándolas como preguntas *disparadoras*<sup>234</sup>. En este contexto, comenzamos el trabajo de campo en el barrio Coronel Dorrego a fines del año 2015, y retomamos las entrevistas a las familias entre los meses de abril a noviembre del año 2017, a fin de observar las transformaciones transcurridas en este proceso. Las entrevistas las realizamos personalmente en el barrio, dentro de las viviendas de cada familia o bien en el ingreso de las mismas, y fueron hechas según el caso de manera individual o grupal. Las visitas al barrio las hicimos entre los días martes a jueves, entre la mañana y la siesta.

Asimismo, realizamos entrevistas semi-estructuradas a informantes claves; entre ellos funcionarios y trabajadores de gobierno en distintos niveles. Destacamos los encuentros con los directores de los PUI del Oeste y Noreste, la directora de la Agencia Santa Fe Hábitat, la coordinadora del Programa de Regularización Dominial, funcionarios de distintas dependencias vinculados a estos programas, asistentes sociales participes de las relocalizaciones, y referentes del MSLT, entre otros. A su vez, hicimos una entrevista personal en el año 2015 con José Nun, referente académico que ha discutido la Teoría de la Marginalidad en Argentina. No obstante, con el fin de mantener el anonimato de los vecinos entrevistados en Coronel Dorrego, hemos conservado solo la inicial de sus nombres, omitiendo sus apellidos. También preservamos el anonimato de algunos funcionarios-trabajadores de dependencias estatales.

#### *Procesamiento de Información censal\*\**

El procesamiento de datos censales fue realizado a través del INDEC y el IPEC Santa Fe. Para el análisis de los relevamientos gráficos y cartográficos de esta información, se plantearon técnicas e instrumentos del análisis urbanístico a partir de la utilización del software libre Qgis. Esta

---

<sup>233</sup> Sobre este punto, tomamos lectura del proceso que hacen algunos medios de comunicación santafesinos sobre el MLST en el transcurso de más de tres décadas en que esta institución viene desarrollando el Programa de Erradicación de Ranchos en 50 barrios de la ciudad. Entre ellos, seleccionamos el Diario El Litoral como una voz oficialmente avalada y naturalizada por la sociedad en su conjunto.

<sup>234</sup> Estas preguntas serán detalladas al final de este anexo.

información se completó con mapas elaborados por el INDEC<sup>235</sup>. Con el fin de comprender la relación entre las condiciones de vida y la localización de la población, realizamos una caracterización de dos de las unidades de observación establecidas en el CNPHV 2010: hogares y viviendas<sup>236</sup>. En este marco, hemos espacializado esta información a partir de los datos disponibles para el año 2010, considerando que si bien las relocalizaciones de población investigadas inician en el año 2013, el relevamiento social y cartográfico previo, confeccionado por el gobierno de Santa Fe, data desde inicios del año 2010.

Para la confección de mapeos y su análisis, utilizamos el procesamiento de la información a partir del programa Redatam, como ya dijimos anteriormente. Para esta medición, consideramos las *fracciones* y los *radios*<sup>237</sup> establecidos para este periodo. Para la elaboración de cuadros tuvimos en cuenta la información disponible para el departamento La Capital, que corresponde a la unidad de medición superior inmediata a la fracción censal<sup>238</sup>.

En cuanto a la operacionalización de las variables seleccionadas, las mismas se corresponden con los indicadores que consideramos más relevantes para esta tesis, buscando centrarnos en las condiciones de empobrecimiento de la población en relación a su localización geográfica: condiciones de hacinamiento, presencia de NBI, régimen de tenencia, condiciones constructivas de las viviendas e infraestructurales, entre otras. En este marco, consideramos a este análisis como una apertura a dicha caracterización, y no como datos acabados. Ya situados en el caso de estudio, analizamos estas condiciones en comparación con los barrios aledaños. Una vez comprendido el contexto problemático general, cruzamos esta información con los datos obtenidos a partir de los relevamientos sociales y las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

---

<sup>235</sup> Fundamentalmente, los mapas de: Volumen de población, Hogares con cobertura de servicios de infraestructura, Viviendas con calidad constructiva insatisfactoria, y Viviendas con baja calidad en pisos y techos.

<sup>236</sup> Hemos seleccionado estas dos unidades de observación en relación a las variables e indicadores con los que indagamos en el trabajo de campo en Coronel Dorrego. En este marco, queda pendiente para una futura investigación el análisis de las variables e indicadores referidos a la población.

<sup>237</sup> Al respecto, el INDEC (2010:2) considera que “*las fracciones y los radios son unidades censales definidas por un espacio territorial con límites geográficos y una determinada cantidad de unidades de viviendas a relevar*”. Por consiguiente, con fracción censal establece a la suma de estas unidades que constituyen un Departamento o Partido. Las mismas tienen, en zonas urbanas, entre 3.000 y 6.000 viviendas, que corresponden a un promedio de 20 radios. Con radio censal refiere a la “*unidad de diseño censal básica, a partir de la cual se construyen, por adición entera, las fracciones censales*” (Pág. 2). En áreas urbanas estos radios tienen entre 200 y 400 viviendas; en áreas rurales, el tamaño varía en relación a tres factores: *cantidad de viviendas, accesibilidad, distancia a recorrer*. Los radios constituyen, en este sentido, la unidad de medición más acotada.

<sup>238</sup> Hacemos mención a que no hemos podido espacializar información presentada en algunos de los cuadros de información con referencias cruzadas.

### *Etapas de la investigación*

Hemos estructurado esta investigación en cuatro etapas. En la primera de ellas, de indagación teórica, nos abocamos a los diferentes debates teóricos en torno a la problemática habitacional. En este marco, realizamos un rastreo histórico en torno a las discusiones teóricas emitidas por diferentes OI, centrándonos en el tratamiento de esta información. En este contexto, en primer lugar, nos abocamos en la exploración del marco hegemónico de la teoría de la marginalidad, y las perspectivas que de estas se desprenden en torno a la *urbanización de la pobreza, la informalidad, la tenencia segura, la vivienda digna, las necesidades básicas insatisfechas*, entre otras nociones. A su vez, indagamos en las diferentes vertientes que debatieron este andamiaje teórico. En segundo lugar, analizamos cómo este marco teórico dominante de los OI es reproducido a través de diversos mecanismos: campañas, seminarios, documentos, entre otros. En tercer lugar, observamos su materialización a partir de políticas y programas en el ámbito latinoamericano. Para esto, utilizamos fuentes primarias provenientes de entrevistas personales y fuentes secundarias provenientes de documentos, informes, y antecedentes normativos emitidas por aparatos estatales y organizaciones sociales en el ámbito internacional y local en las últimas cuatro décadas.

En segundo lugar, indagamos en la injerencia de este andamiaje teórico en el ámbito local, principalmente en políticas, programas y proyectos urbanos, como así también en los documentos teóricos y normativos que los sustentan. En este marco, analizamos cuatro programas instrumentalizados en la ciudad de Santa Fe vinculados a la producción de suelo y vivienda para población empobrecida, dos de ellos con inicio a mediados de la década de 1980 –Plan Lote y el PER–, el otro desde el año 2009 sobre la legalización de la tenencia del suelo –el PRD– y uno de los programas más recientes instrumentalizados desde el año 2012 –el PUI. En este contexto, seleccionamos dichos programas debido a la importancia que representan para esta investigación, y según lo indagado en nuestro trabajo de campo, en relación a la localización espacial de la población empobrecida. Para profundizar este análisis en relación a las relocalizaciones propuestas, realizamos un análisis a partir del procesamiento de información censal mencionado recientemente.

En tercer lugar, a fin de indagar en la injerencia de estos programas en el ámbito local y realizar un análisis pormenorizado de esta materialización, seleccionamos los dos casos de investigación. Ambos casos corresponden a procesos urbanos recientes y en estadios iniciales. Con esto buscamos captar las transformaciones empíricas y originales al respecto. En este marco, si bien el período de residencia de las familias en las nuevas viviendas es acotado, este permite observar ciertas previsiones y resultados sobre algunos instrumentos promovidos desde estos programas que no se han concretado aún, como ser por ejemplo, la dotación de servicios infraestructurales y la

provisión de algunos equipamientos en el entorno urbano, o bien las entregas de las escrituras de dominio a las familias. Sin embargo, convenimos su necesaria profundización en unos años para así obtener un panorama a largo plazo de las variaciones realizadas en este proceso.

De esta manera, la selección de los dos casos de relocalización se debe a que:

-ambos se encuentran dentro las primeras fases de instrumentalización de los PUI, y corresponden a relocalizaciones efectuadas entre los años 2013-2014. Es decir, que las familias llevan entre tres a cuatro años de residencia en los módulos habitacionales;

-ambos casos tienen como sustento teórico la entrega de las escrituras del suelo, a partir de la instrumentalización de los PRD. No obstante, esta etapa se encuentra inconclusa en ambos barrios;

-ambos convenios acuerdan la construcción de módulos habitacionales mínimos en forma conjunta con el MLST, enmarcando a su vez esta práctica dentro del PER que dicha organización viene desarrollando;

-en ambos convenios, la construcción de los módulos había de realizarse a partir de modalidades de esfuerzo propio y ayuda mutua por parte los beneficiarios;

-en ambos sectores urbanos, estos programas son acompañados de obras de recualificación y “embellecimiento” urbano que, posiblemente, contribuyan a nuevos desplazamientos residenciales de la población empobrecida<sup>239</sup>.

En cuarto lugar, y para una mayor profundización, decidimos abordar uno de los casos en particular: las relocalizaciones de familias en el barrio Coronel Dorrego. Dos cuestiones incidieron en esta elección. Por un lado, la accesibilidad a información obtenida en cuanto a planimetrías y relevamientos sociales. Por otro, la disponibilidad de algunos contactos en el barrio para poder realizar las entrevistas con las familias y el trabajo de campo.

Desde este recorte, indagamos en las condiciones habitacionales preexistentes de las familias al proceso de relocalización; es decir, en la localización inmediata en donde las familias fueron censadas –sobre los reservorios, sobre la traza de la vía, sobre la traza del ferrocarril. Posteriormente, preguntamos por los desplazamientos previos que atravesaron los integrantes del grupo familiar hasta llegar a esa localización. Sobre este aspecto, preguntamos a su vez por el lugar de nacimiento de los entrevistados, y si son nativos de Santa Fe o bien de otra localidad (desplazamientos interurbanos). De este modo buscamos investigar, en los casos en que fue posible, en los desplazamientos de los jefes y jefas de hogar y en los motivos por lo que los mismos decidieron trasladarse hasta la localización previa a la relocalización, así como en los

---

<sup>239</sup>Si bien no hemos podido indagar en este supuesto en el marco de esta tesis, lo dejamos planteado para una investigación futura.

desplazamientos producidos hasta su vivienda actual. Sin embargo, en algunos casos esta cuestión fue definida de manera indirecta en relación con los cónyuges de la jefa y/o el jefe, o los hijos de estos, por imposibilidad de reunirnos directamente con los mismos<sup>240</sup>. Por último, analizamos las condiciones habitacionales posteriores al proceso de relocalización, tanto en el momento inmediato del traslado a las nuevas viviendas como en las variaciones realizadas hasta la fecha en que realizamos las entrevistas. En todos los casos, esta información fue obtenida a partir de las entrevistas personales a las familias y del relevamiento cartográfico de sus viviendas a partir de la información que recabamos en el trabajo de campo.

Para esto, consideramos las contribuciones sobre la noción de *hábitat residencial sustentable*<sup>241</sup> (AA.VV, 2004:13-15, 2004<sup>a</sup>), entendiendo a la misma como un relación que abarca procesos habitacionales complejos, tanto en dimensiones objetivas como subjetivas que incluyen a la vivienda, su entorno inmediato, el conjunto habitacional, el barrio y el contexto urbano mayor. Siguiendo a esta fuente, la *habitabilidad* es determinada por la relación y la adecuación entre el hombre y el entorno en donde vive, y refiere a cómo cada una de estas escalas es valorada, de acuerdo a un conjunto de factores que se consideran relevantes por el habitante (AA.VV, 2004<sup>a</sup>; Núñez, 2013). En este marco, la apropiación del espacio sólo puede lograrse en la interrelación de esas cualidades, y desagregarse a los efectos analíticos en habitabilidad espacial (dimensionamiento, distribución y uso), habitabilidad psicosocial (asociada a las características socio-económicas y culturales, como la identidad de lugar), habitabilidad térmica (temperatura y humedad en la vivienda), habitabilidad acústica, habitabilidad lumínica (iluminación natural), seguridad y mantención (durabilidad y capacidad de administración según las características del medio geográfico, seguridad estructural, etc.).

A partir de estos aportes, seleccionamos las variables e indicadores<sup>242</sup> habitacionales para esta tesis, y construimos el cuestionario para las entrevistas. No obstante, las preguntas se constituyen como disparadores para la entrevista y no responden a un orden establecido. Asimismo,

---

<sup>240</sup>En relación a las familias que no pudimos entrevistar, esto se debió a que luego de sucesivas visitas al barrio no pudimos localizar a sus miembros, o bien porque algunas de ellas se negaron a realizar las entrevistas.

<sup>241</sup> En este sentido, “*Los procesos habitacionales deben considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir, y tener derecho a la ciudad (...) estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana*” (AA.VV, 2004:13)

<sup>242</sup> Siguiendo a Wautiez y Reyes (2002:19-51), “*un indicador es una herramienta para medir y comunicar información, que permite representar un conjunto de datos y visualizar los cambios generados en el tiempo, si se ha mejorado o no.*”

la selección de esta metodología de trabajo fue pensada en tanto la misma nos permite analizar: **a)** la población objeto de los programas investigados; **b)** la relación de esta población con su localización espacial en la ciudad; y **c)** la incidencia de algunos instrumentos de política urbana en el mejoramiento de las condiciones de vida la población.

- TIPO DE FAMILIA: ¿Cuáles son las variaciones del grupo familiar?

- \*Tipo de hogar que reside en la vivienda,
- \*Cantidad de hogares que residen en la vivienda,
- \*Tamaño medio del hogar,
- \*Condiciones de hacinamiento del hogar,
- \*Presencia de hogares con NBI.

-VIVIENDA: ¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del grupo familiar?;  
¿Cuál es la incidencia de la escritura en relación a los bienes y servicios?

a. Vivienda Condición Habitacional

- \*Promedio de personas por vivienda,
- \*Cantidad de habitaciones de la vivienda,
- \*Disponibilidad de cocina y baño,
- \*Características de la vivienda y estado de conservación,
- \*Calidad constructiva de la vivienda, materiales, pisos y techos,
- \*Habitabilidad y materialidad,
- \*Condiciones de hacinamiento personal.

b. Vivienda Condiciones de Tenencia

- \*Condición de tenencia,
- \*Tipo de documento de dominio, (escritura de dominio, boleto de compraventa, certificado de cancelación de deuda, constancia de ocupación, acta de tenencia, acta de adjudicación, acta de pre-adjudicación, entre otros)

c. Vivienda Créditos y Ampliación

- \*Motivo y tipo de modificación en la vivienda,
- \*Tipo de financiamiento para la ampliación (préstamos, hipotecas, microcréditos para materiales, microcréditos para mano de obra, y distintas modalidades de financiamiento para la ampliación, refacción y otras modificaciones),

\*Accesibilidad a otros servicios: telefonía, cable, entre otros.

-SANEAMIENTO AMBIENTAL: ¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del entorno urbano?

\*Accesibilidad a equipamientos comunitarios: centros de salud, centros educativos, espacios recreativos y culturales, entre otros,

\*Mejoramiento urbano: trazado de calles, veredas, cordón cuneta, iluminación pública, pavimentación,

\*Servicios e infraestructuras: agua potable de red, red eléctrica, red cloacal, transporte, recolección de residuos, entre otros.

-ORGANIZACIÓN SOCIAL: ¿Cuál es el vínculo de las familias con el entorno social?

\*Vínculo de las familias con otras familias relocalizadas, con otras familias del entorno barrial, de barrios aledaños, y de otra parte de la ciudad, entre otros,

\*Vínculo de las familias con otras organizaciones sociales y/o instituciones de financiamiento,

\*Vínculo de las familias con organismos estatales,

\*Vínculo de las familias con organizaciones de otro tipo.

-PERCEPCIONES: ¿Cuáles son las percepciones de las familias sobre el entorno social?

\*Adaptabilidad de las familias al entorno barrial: percepción de barrio, de sus vecinos, vínculos establecidos, presencia de situaciones conflictivas,

\*Percepciones del proceso de relocalización: tiempo en que se realizó, condiciones en que se generaron, vínculo entre los participantes.

- DESPLAZAMIENTOS: ¿Qué desplazamientos previos atravesaron las familias hasta llegar a su residencia actual?

\* Residencia anterior: localización y periodo de residencia,

\*Motivo de las mudanzas,

\*Condiciones de las familias en la relocalización: tiempo que tardó la mudanza, condiciones en que se generó el proceso.

### **\*Entrevistas personales realizadas**

- Entrevistas a 23 vecinos relocalizados del barrio Coronel Dorrego, realizadas entre abril y noviembre entre los años 2015-2017 en Santa Fe.
- Entrevista a Jorge Jourdan, referente del MLST; realizada en marzo del año 2009 en Santa Fe.
- Entrevista a José Nun, abogado, politólogo y referente académico; realizada en junio del año 2016 en Buenos Aires.
- Entrevista a auditor de la Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe; realizada en junio del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Laura Fantín, arquitecta, inspectora de la Sub-dirección de Construcciones de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo –DPVyU- de Santa Fe; realizada en julio del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Giselle Balart, arquitecta, inspectora de la Sub-dirección de Emergencia Habitacional de la DPVyU; realizadas en los meses julio del año 2016 y enero del 2017 en Santa Fe.
- Entrevista a inspectores de la Sub-dirección de Emergencia Habitacional de la DPVyU, trabajadores en los barrios Coronel Dorrego, Barranquitas Sur y Villa Oculta; realizadas en junio del año 2016 y enero del 2017 en Santa Fe.
- Entrevista a Natalia Fantino, arquitecta, Coordinadora General del Programa de Regularización Dominial - Agencia Santa Fe Hábitat; realizada en julio del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a, ex trabajadora del Programa Urbano Integral del Noreste; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Jorge Ricco, arquitecto, Coordinador del Programa Urbano Integral del Noreste; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a técnica del Programa Urbano Integral del Noreste, trabajadora en el barrio Coronel Dorrego; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a asistente social del Programa Urbano Integral del Noreste, trabajadora en el barrio Coronel Dorrego; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Emiliano Koppl, coordinador del Programa Urbano Integral del Oeste; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Marcos Boedo, arquitecto, ex coordinador del Programa Urbano Integral del Oeste; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.
- Entrevista a Mónica Flores, Tesorera de la Vecinal Coronel Dorrego; realizada en diciembre del año 2016 en Santa Fe.

- Entrevistas a asistente social de la Sub-dirección de Emergencia Habitacional de la DPVyU, trabajadora en el barrio Coronel Dorrego; realizadas en febrero y marzo de 2017 en Santa Fe.
- Entrevista a José Luis Zalazar, coordinador general del MLST; realizada en marzo del año 2017 en Santa Fe.
- Entrevistas a perito cartógrafo de la Sub-dirección de Emergencia Habitacional de la DPVyU, ex trabajador del Plan LOTE; realizada en abril del año 2017 en Santa Fe.
- Entrevista a Sara Lauría, Directora de la Agencia Santa Fe Hábitat; realizada en mayo del año 2017 en Santa Fe.

## **\*\*Modelo de Entrevista personal a las familias de Coronel Dorrego**

- ¿Podría por favor presentarse, contarme con quien vive, hace cuanto que vive aquí?
- ¿Podría por favor contarnos dónde vivía Ud. antes de hacerlo aquí?, ¿Cómo llegó a ese lugar?  
¿Cuándo?, ¿Cuánto tiempo vivió en ese barrio?;
- ¿Cómo se enteró o supo de la posibilidad de tener una casa?, ¿Se enteró por sus vecinos?, ¿Por alguien del gobierno?, ¿Cuál fue su primera reacción frente a esa posibilidad?, ¿Le gustó la idea de mudarse o no?, ¿Cómo lo tomaron los demás vecinos de su barrio?;
- ¿Por qué cree Ud. que el gobierno decidió realizar estas viviendas y destinarlas a Uds.?, ¿Qué opina de esta decisión y como fue implementada?;
- ¿Cómo se organizó el traslado?, ¿Existieron actividades mediante las cuales se los preparó para el cambio de lugar?, ¿Quiénes las organizaron?, ¿En qué consistieron?, ¿Recuerda quienes participaron?;
- ¿Por qué cree que el gobierno eligió esas tierras y no otras?, ¿Sabe qué pasó con las tierras donde Ud. vivía antes?;
- ¿Surgieron problemas o conflictos a lo largo del proceso?;
- ¿Cómo estaba conformada su familia en la anterior vivienda?, ¿Con quién vivía allá?,
- ¿Cómo está conformada su familia en esta vivienda?, ¿Con quién vive?;
- ¿Su casa anterior la compartía con amigos y/o familiares que decidieron o no pudieron venir acá?, ¿Por qué?;
- ¿Se incorporaron a esta casa nuevos integrantes?
- ¿El mudarse aquí afectó de alguna manera las relaciones que Ud. tenía en su trabajo?,
- ¿Usted tenía trabajo en su otra casa? ¿Y en esta casa lo tiene?
- ¿En su casa algunos de los otros integrantes trabaja?
- ¿Recibe algún plan del Estado, como ser la asignación universal por hijos, alguna pensión?
- ¿Cómo era su casa anterior?, ¿Cuántas habitaciones tenía?, ¿Disponía de baño y cocina dentro de la vivienda?, ¿Compartía con otros vecinos este servicio?, ¿Recuerda la superficie aproximada del lote?;
- ¿Cómo se adaptó usted a la nueva vivienda?, ¿Cómo percibe que lo hicieron los demás miembros de su familia?;
- ¿Sabe cómo construyeron estas viviendas?, ¿Quiénes las construyeron?, ¿Cuándo las construyeron?;
- ¿Cómo se encontraba la vivienda en el momento que se la entregaron?

-¿En su anterior casa tenía algún documento o papel de la misma?, ¿Cuándo la compro?, ¿a quién se la compro?, ¿En qué año la adquirió?

-¿Es su actual vivienda, tiene algún documento de la misma?, ¿Quién se la otorgó?, ¿Cuándo fue?

-¿Qué significa para usted ese documento?

-¿Pudo contratar algún servicio a partir del mismo?, ¿Cuáles?, ¿Cuándo?

- En su casa anterior, ¿De qué materiales estaba construida?, ¿Usted fue agrandando la vivienda?, ¿De qué manera?, ¿por que motivos?, ¿La construyo usted mismo?, ¿Quiénes participaron de la construcción?, ¿recibió algún tipo de ayuda –del gobierno, organización social, vecinos, familia? , ¿Lo hizo con fondos propios o solicito algún préstamo?, ¿Qué tipo de préstamos?, ¿En dónde lo solicitó?, ¿Cómo consiguió los materiales?

-En su casa actual, ¿Le realizó alguna modificación?, ¿por que motivos?, ¿la realizó usted mismo?, ¿Quiénes participaron de la construcción?, ¿recibió algún tipo de ayuda –del gobierno, organización social, vecinos, familia?, ¿Lo hizo en etapas?, ¿Cuáles?

-¿De qué manera financió la construcción?, ¿Solicito algún préstamo?, ¿en dónde lo solicitó?, ¿Cómo consiguió los materiales?

-Sino pudo realizarle alguna modificación a su vivienda actual, ¿le gustaría realizar algún cambio a su casa?, ¿Por qué motivo?, ¿Qué le incorporaría?, ¿Qué le cambiaría?

-¿Cómo son los días de lluvia en el barrio?, ¿Hay diferencias en este sentido respecto a donde vivía antes y donde vive ahora?

- ¿Qué servicios públicos disponía en su anterior vivienda?—en relación a electricidad, agua, cloaca, gas, movilidad-, ¿Llegaban las facturas de los impuestos, servicios?;

-¿Qué servicios dispone actualmente?, ¿Llegan facturas de los impuestos?, ¿De cuáles?, ¿Qué servicios les gustaría tener?;

-¿Cambiaron las actividades familiares? (escuela, asistencia a centro de salud, actividades recreativas), ¿Y las condiciones de vida? (servicios de recolección de residuos, red de agua, cloacas, centros de salud, servicio de transporte);

- ¿Suele asistir al Alero?, ¿Sus hijos/nietos asisten la jardín maternal?

¿A qué escuela van ahora? ¿A qué escuela iban en su casa anterior?

- ¿Cómo era la vida en su barrio anterior? (relaciones con los vecinos, seguridad, condiciones de vida);

-¿Qué diferencias encuentra entre la vida en el barrio anterior y la vida aquí?, ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de vivir en un lugar y en otro?, ¿Por qué existen esas diferencias?;

- ¿Cómo describiría la gente que vive en este barrio?, ¿Hay algunas diferencias entre los vecinos?, ¿Cuáles son?, ¿Esto también pasaba donde vivía antes?, Si hay diferencias entre donde vivía antes y donde vive ahora, ¿por qué cree que se dan esas diferencias?;
- ¿Hay policías trabajando en la zona?, ¿Y en su otro barrio cómo era?, Cuando se hizo el traslado, ¿la policía participó de alguna manera?;
- ¿Qué problemas observa en este barrio?;
- Estos problemas, ¿son diferentes a los que enfrentaban donde vivían antes?, ¿Por qué?, ¿Cuáles eran los problemas que enfrentaban antes?;
- ¿Le gusta vivir aquí?, ¿Seguiría viviendo aquí o preferiría vivir en otro lugar?, ¿Dónde?, ¿Por qué?;
- Cuando tiene algún problema, ¿los vecinos se organizan para demandar soluciones?, ¿Cómo lo hacen?, ¿Se juntan con otros vecinos a charlar o hacen reuniones?, ¿Dónde?, ¿Están organizados política o comunitariamente?, ¿Hay diferentes organizaciones de vecinos adentro del barrio?, Si las hay, ¿cuáles son las diferencias?;
- A la hora de tratar de solucionar los problemas del barrio, ¿hay alguna organización que trabaje en el barrio?, ¿Algún partido político?, ¿En qué medida colaboran con la solución de problemas?;
- En caso de que no surja en la conversación los sin techo, ¿Conoce al MLST?, ¿Qué servicios brinda en el barrio?, ¿Está al tanto de si esta organización tubo alguna participación en el traslado?, ¿En la construcción de las viviendas?, ¿Actualmente la tiene en el barrio?;
- ¿Participa Ud. en organizaciones políticas o comunitarias?, ¿Antes de venir aquí lo hacía?, ¿Existen actividades propuestas por los vecinos?, ¿En qué consisten?;

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía de texto

**AA.VV.**, 2004. “Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable”. Santiago: Universidad de Chile-FAU-INVI/Universidad Técnica Federico Santa María/Fundación Chile.

--- 2004b. “Evaluación del bienestar habitacional en conjuntos de viviendas”. Santiago: Universidad de Chile-FAU-INVI/Universidad Técnica Federico Santa María/Fundación Chile.

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

**Acebal, A.**, 2015. “¿Qué ves cuando me ves? Políticas urbanas de erradicación de fracciones sociales empobrecidas. La relocalización de Villa Corpiño Playa Norte, Bajo Judiciales y General Paz (frente al GADA) en la Ciudad de Santa Fe durante el período 2009-2010”. Trabajo Final de carrera (Licenciatura en Ciencia Política). Santa Fe: UNL-FUCH.

**Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES-**, 2017. “Crédito Argentina. La oportunidad de tener tu crédito”, Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://argenta.anses.gob.ar/seccion/objetivos-del-programa-30>. (Última visita: 15/11/2017)

**Agencia Santa Fe Hábitat**, 2007. “Diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe”, documento de trabajo, Agencia Santa Fe Hábitat, Santa Fe, Argentina.

**Agencia Santa Fe Hábitat**, 2011. “Premio a la Innovación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC”, formulario para Premio a la Innovación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC, Agencia Santa Fe Hábitat, Santa Fe, Argentina.

**Azuela de la Cueva, A.**, 1998. “El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad”. En *Land Lines*, V. 10, N° 6. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/el-panorama-ideas-sobre-el-impuesto-la-propiedad>. (Última visita 23/09/17)

**Bachelard, G.**, 1976. *La formación del espíritu científico*. México: Siglo Veintiuno editores, S.A.

**Banco Mundial**, 2005. “Seminario sobre políticas de vivienda en Argentina. Desafíos, prioridades, en una economía en recuperación”. Organizado por el Centro Para la Estabilidad Financiera y el Banco Mundial. Buenos Aires, junio.

**Bordas, J.**, 2012. “Las políticas urbanas en y de la inundación en Santa Fe del año 2003. Continuidades y Transformaciones”. Tesis final de Grado (Arquitectura y urbanismo). Santa Fe: UNL-FADU.

**Bordas, J. y Mosso, E.**, 2015. “Tras las casas, confrontaciones y apropiaciones. Plan Federal de construcción de viviendas en Santa Fe”. En “XI Jornadas de Sociología. Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes”. Organizado por la Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Buenos Aires, Argentina.

---2016. “Epistemologías del espacio alienado”, en Núñez, A. (comp.) (2016) *Epistemologías del (des) orden territorial*. Mar del Plata: EUEDEM.

**Borsotti, C.**, 1973. “Estrategias de supervivencia de las unidades familiares de los sectores populares urbanos”. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/32007>. (Última visita 23/05/17)

**Calderón Cockburn, J.**, 1999. “Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina *Lincoln Institute of Land Policy* [en línea], Lincoln Institute of Land Policy; Cambridge, EEUU, <[http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/736\\_calderon\\_99b.pdf](http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/736_calderon_99b.pdf)>, 21 de junio de 2018.

--- 2005. “Política de formalización de la propiedad en el Perú Urbano (1996-2004)”. Disponible en <http://www.asocapitales.co/documentos/67.pdf>. (Última visita 26/01/17)

--- 2009. “Títulos de propiedad, mercados, y políticas urbanas”. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos N° 3*, Centro-h, pp. 47-62.

**Calvo, L. M.**, 1990. *Santa Fe la Vieja (1573-1660). La ocupación del territorio y la determinación del espacio en una ciudad hispanoamericana*. Santa Fe: ServGraf.

---2011. *Vivienda y ciudad colonial. El caso de Santa Fe*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

**Castells, M.**, 1974. *La cuestión urbana*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Publicado originalmente en francés en 1972 (*La Question Urbaine*). Primera ed. en español, 1974. Urbanización y dependencia en América Latina, Buenos Aires: Ediciones Siap.

**Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -CNUAH-Hábitat-**, 2000. “La Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda”, Documento Conceptual, Nairobi, Kenya: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

**Clichlevsky, N.**, 1997. "Regularización dominial: solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable?". En Beatriz Cuenya y Ana Falú (comp) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina, pp. 227-245.

--- 2006. “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

--- 2007. “La Tierra Vacante “Revisitada”. Elementos Explicativos y Potencialidades de Utilización”, *Revista Cuaderno Urbano* N° 6, Resistencia, pp. 195-220.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-**, 1963. “La programación de la vivienda y el desarrollo urbano en la política y los planes de desarrollo” Tercera Reunión. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Original: Español. Guatemala, 6 de diciembre de 1965.

--- 1965. “La participación de las poblaciones marginales en el crecimiento urbano” en Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional Santiago, 28 noviembre-11 diciembre 1965.

--- 1965. “Proyectos de esfuerzo propio y ayuda mutua en Centroamérica (Informe preliminar)”. Tercera Reunión. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Original: Español. Guatemala, 6 de diciembre de 1965.

**Cravino, M. C.**, 2008. *Los mil barrios (informales) del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat Popular*. Buenos Aires: UNGS.

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

**de Büren, M. P.**, 2013. “Mont Pèlerin Society en la articulación del discurso neoliberal.” En Hernán Ramírez, (Coord.) *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamiento, apogeu e crise*, Coleção Estudos Históricos, São Leopoldo: Editora EDUNISINOS.

--- 2015. “Mont Pelèrin Society, un espacio de articulación”. En Susana Murillo, (Coord.), *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Argentina, pp. 65-93.

**De Soto, H.**, 1986. *El otro sendero*. Lima: Ediciones El Barranco.

---- 2001. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio.

**Delfino, A.**, 2012. “La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad”. En *Universitas Humanística*, núm. 74, julio-diciembre. Pontificia Universidad Javeriana.

**Duhau E.**, 2002. “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y La regularización de los asentamientos populares”, *Lincoln Institute of Land Policy* [en línea], Lincoln Institute of Land Policy; Cambridge, EEUU, <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Dimensiones\\_Socio\\_Políticas-Duhau\\_Emilio-2002.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Políticas-Duhau_Emilio-2002.pdf)> 17 de noviembre de 2002.

--- 2013. “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”. En *Nueva Sociedad No 243*, enero-febrero de 2013, 79-9.

**Durkheim, E.**, 1893. “La división del trabajo social”. Disponible en <http://www.fhuc.unl.edu.ar/sociologia/paginas/biblioteca/archivos/DurkDivision.rtf.pdf>. (Última visita 16/05/16)

**Empresa de Desarrollo Urbano**, 2004. “Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007” [en línea], Alcaldía de Medellín, Medellín, Colombia <<http://www.edu.gov.co/site/multimedia-edu/audios/124-proyectos-edu/proyectos-urbanos-integrales/530-proyectos-urbanos-integrales>>, última fecha de consulta: 28 de junio de 2018.

**Fernandes, E.**, 2003. “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”. En *Revista Vivienda Popular* (12), Facultad de Arquitectura, Montevideo, Uruguay, pp. 5-16.

**Feres J. C., Mancero X.**, 2001 “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”. CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos División de Estadística y Proyecciones Económicas.

**Fernandez, E.**, 2003. “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”. En *Revista Vivienda Popular* 12, pp. 5-16, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

--- 2007. “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”. En Larangeira (Comp. y Ed.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 11-24, Cambridge, Massachusetts.

**Galiani, S. y Schargrodsk, E.**, 2010. “Property rights for the poor: Effects of land titling”. En *Journal of Public Economics* (94), Elsevier, Atlanta, Estados Unidos, pp. 700-729,

**Gioria, B.**, 2009. *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura.

**Gómez, N.**, 2011. “Segregación residencial en el Gran Santa Fe a comienzos del siglo XXI”. En *Bitácora*, Vol. 2, N° 19, p. 63-74.

**Gómez, N. y Peretti, G.**, 2013. #Territorio, población y expansión de la ciudad de Santa Fe durante el siglo XX#. En María Florencia Platino (Coord.), *Convivir Con El Río*, Santa Fe. Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Fascículo 13 - 1a ed.

**Griffin, K.**, 2001, “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”, en IBARRA, Pedro y Koldo UNCETA (2001) (eds.) *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona, pp. 25-40.

**Golbert, L. y Kessler, G.**, 1996. “Latin America: poverty as a challenge for government and society”. En E. Øyen, S.A. Samad, y S.M. Miller, (eds.) *Poverty: a global review. Handbook on poverty research*. Oslo/París: Scandinavian University Press/UNESCO.

**Gorelik, A.**, 2002. “Imaginario urbano e imaginación urbana: Para un recorrido por los lugares comunes de los estudios culturales urbanos”. En *Revista EURE*, vol. XXVIII, núm. 83, mayo, 2002. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608308>

---2009. “La producción de la ‘ciudad latinoamericana’”. En *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Buenos Aires, UNSAM, Año 1.

**Gutiérrez, A.**, 2007. *‘Pobre’, como siempre...Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.

**Hardoy, J. y Satterthwaite, D.**, 1987. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, IIED.

**Hayek, F.**, 1997 (1871). “Introducción”. En C. Menger, *Principles of economics*. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute.

**Jaramillo, S. y Cuervo, L.**, 1993. *Urbanización latinoamericana: nuevas perspectivas*. Bogotá: ESCALA.

**Kowarick, L.**, 1977. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 2. Ed. Río de Janeiro: Paz e Terra.

---- 2000. *Estudos urbanos*. Sao Paulo: Editora 34.

**Kozak, D.**, 2016. “John F.C. Turner and the debate on popular participation in.” En *Urbana*, 8 (3), Revista Electrónica Centro Interdisciplinar Estudios, Campinas, Brasil, pp.49-68.

**Leeds, A. y Leeds, E.**, 1972. “El mito de la ruralidad urbana: experiencia urbana, trabajo y valores de los ‘ranchos’ de Río de Janeiro y Lima”, en Julio César Funes (ed.) *La ciudad y la región para el desarrollo*, Caracas: Comisión de Administración Pública de Venezuela.

**Lefèbvre, H.**, 1969. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península (edición original francesa Ed. Anthropos, 1968).

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

**Lewis, O.**, 1972. *Antropología de la pobreza: Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica (Primera Edición: Nueva York, 1959).

**Maañón, M. y Nieves, F.**, 2003. “El problema de la medición de los conflictos sociales”. Ponencia presentada en *XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Arequipa.

**Mangin, W.**, 1967. “Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution”. *Latin American Research Review*, Vol. 2(3).

**Martínez, M.**, 2014. “El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) como estrategia de gobierno de la pobreza en Argentina durante el período 2007-2011. Un análisis desde la perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad.” Trabajo Final de carrera (Licenciatura en Ciencia Política). Santa Fe: UNL-FUCH.

**Menger, C.**, 1976 (1871). “Principles of economics.” (Auburn, Alabama :Ludwig von Mises Institute). Prólogo y Capítulo I “La teoría general del bien”. Parágrafos 1 a 4. Capítulo III “La teoría del valor” parágrafos 1 y 2. Traducido al español 1997, Principios de Economía Política Unión Editorial. Con Prefacio de Friedrich Hayek en <http://www.hacer.org/pdf/Menger00.pdf>. (Última visita 01/09/17).

**Mesa Sánchez, N. E.**, 1993. “Los ‘medios de consumo colectivo’ o las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo y de los no trabajadores”. Medellín, Colombia. Julio de 1993. Disponible en < <http://bdigital.unal.edu.co/3619/1/NEM-MediosConsumo.pdf>>. (Última visita 05/09/17).

**Mogrovejo Monasterios, R.**, 2010. “Desarrollo: enfoques y dimensiones”, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), febrero de 2010, Pp. 1-24. Recuperado de: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf>

**Mosso, E.**, 2013. “El rol de las organizaciones sociales en asentamientos precarios. El caso particular de la ciudad de Santa Fe”. En *Revista Arquisur*, Vol. 3, N° 4 –diciembre 2013, pp. 146-159. Santa Fe: Ediciones UNL.

--- 2015. “La ciudad latinoamericana y sus (dis)parejas ideológicas”. Trabajo presentado para el curso “Lecturas 2: autores y debates”, dictado por los Drs. Gorelik y Kozak en 2013. UNGS, Buenos Aires.

--- 2016. “Reco(I)versión urbana. Ampliación de usos del suelo del Puerto Santa Fe”. En *Jurnal Arsitektur NALARs*, Vol. 15, Tomo 3 - septiembre 2016, pp. 11-19. Jakarta, Indonesia: Arsitektur UMJ.

--- 2016. “Reflexiones epistemológicas sobre la marginalidad urbana como proceso acumulativo”. En “Actas V ELMECS”, V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS), Noviembre de 2016, Mendoza, Argentina.

---2017. “Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano”, *Cuaderno Urbano* (22), Nobuko, Resistencia, Argentina, pp. 91-110.

**Movimiento Los Sin Techo**, 1997. *El sector marginado en Santa Fe. Un informe para debatir y preparar el futuro de Santa Fe*. Santa Fe: Movimiento Los Sin Techo.

--- 2014. *Voces de los Sin Techo. Haciendo pedagogía desde la marginalidad*. 2da. Edición. Santa Fe: Impresossa.

**Muleras, E.**, 2008. *Sacralización y desencantamiento. Las formas primarias del conocimiento del orden social*. Buenos Aires: Miño y Dávila srl.

**Murillo, F., y otros.** 2011. *Proyecto PICT 07 01758 “Planear el Barrio. Urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad. Villa Soldati (CABA), Villa Zagala (partidos de San Martín y Vicente López), San Carlos (partido de Moreno), Padre Varela (partido de Lujan)*. 1a ed. Buenos Aires: Cuentahilos.

--- 2013. *Proyecto PICT 07 01758 - La brújula de la planificación urbana-habitacional: manual de orientación de derechos y obligaciones vecinales*, 1a ed. Buenos Aires: Cuentahilos.

**Murillo, F.**, 2016. “Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales? *Cuaderno Urbano* (21), Nobuko, Resistencia, Argentina, pp. 137-166.

**Murillo, S.**, 2008. *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América latina. El caso Argentino desde Blumberg a Cromañón*. CLACSO Libros, Buenos Aires.

--- 2010. “Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal”. En *Revista Entramados y perspectivas*, Vol. 1, N° 1 enero - junio 2011, pp. 91-108.

--- (comp.) 2015. *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*, 1era. ed.- Buenos Aires: Biblos.

**Musset, A.**, 2017. “Candidatos y candidatas debatieron en una jornada de HABITAR Argentina”, HABITAR Argentina, [en línea] 7 de octubre, Habitar Argentina, Iniciativa Multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y al hábitat, Buenos Aires, Argentina, <<http://www.habitarargentina.org.ar/2017/10/candidatos-y-candidatas-debatieron-en-una-jornada-de-habitar-argentina/>>, última fecha de consulta: 27 de junio de 2018.

**Nun, J., Murmis, M., y Marin, J.C.,** 1968. “La marginalidad en América Latina - Informe preliminar.” Documento de Trabajo, diciembre de 1968, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

**Nun, J.,** 1969. “Superpoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal” en *Revista Latinoamericana de Sociología del Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella*. Vol. V. Julio de 1969, N° 2, Buenos Aires, Argentina.

**Núñez, A.,** 2007. *Campo político, campo barrial...¿(Di) visiones en pugna?* Mar del Plata: Ed. Suárez.

--- 2009. “Abriendo la política...urbana. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, N° 30. México, El Colegio Mexiquense.

--- 2009. “De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre”. En *Revista Theomai*, (20), Red de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, pp. 34-48.

--- 2011. “Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial”. En *Territorios*, núm. 24, pp. 165-191. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

--- 2012. *Miserias 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

--- 2013. “Indicadores del derecho a una vivienda adecuada, en la interpretación autorizada del pacto DESC. Evaluación del Programa de viviendas IX- Dignidad, en Mar del Plata (1998-2011)”. En *Revista Arquisur*, 1(4), Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina, pp.160-177.

--- 2014. “Del Derecho a la Ciudad, al Derecho al Espacio Diferencial”. En *Revista de Direito da Cidade*, 6 (1), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, pp.90-110, doi: 10.12957/rdc.2014.10703.

--- (Coord.) 2015. *Epistemologías del (Des)orden Territorial*. Mar del Plata: EUDEM.

--- 2016. “La producción del espacio. Reflexiones en torno a los procesos de relocalización de población. Mar del Plata, 1998-2013”. En *Territorios*, núm. 34, 2016, pp. 113-135, Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia

**Núñez, A. y Bedoya A.,** 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 Bordas, J.,** 2013. "...Venimos a llevarte..." Bifurcaciones espacio-temporales de la territorialidad burguesa. En A. Núñez, *Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas* (págs. 61-92). Mar del Plata: Eudem.

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

**Núñez, A. y Roze, J.,** 2011. "Reflexiones sobre falacias conceptuales y acciones concomitantes en políticas urbanas y sociales en Argentina.". En *THEOMAI* n° 23, Buenos Aires.

**Observatorio DESC,** 2008. "Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro", Informe elaborado a partir de la Misión Oficial en el Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada, Miloon Kothari, 2006.

**Organización Estados Americanos –OEA-,** 1962. "Consultas Sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social, exposición del Dr. Raúl Prebisch en su calidad de Coordinador de la Nómina de Expertos Designada por el Consejo Interamericano Económico y Social". Documento Informativo N° 4. (27 de febrero de 1962). Alianza para el Progreso. Santiago de Chile. Chile.

--- 1964. "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social."

**Organización Naciones Unidas –ONU-,** 1962. "Seminario Regional Latinoamericano". Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Original: Español. Santiago de Chile, Chile.

---1964. "Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social", Organizado conjuntamente por la Dirección de Asuntos Sociales, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, Chile.

---1976. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT I)", Naciones Unidas, 31 de mayo al 11 de junio, Vancouver, Canadá.

---1996. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II)", Naciones Unidas, 3 al 14 de junio de 1996, Estambul, Turquía.

--- 1996. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II)", Naciones Unidas, 3 al 14 de junio de 1996, Estambul, Turquía.

--- 2000. "Declaración del milenio". Asamblea General; 8ª Sesión.

--- 2004. "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", Foro Social de las Américas – Quito, Ecuador, Julio 2004; Foro Mundial Urbano – Barcelona, España, Octubre 2004; Foro Social Mundial – Porto Alegre, Brasil, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005.

--- 2016. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT III)", Naciones Unidas, 17 al 20 de octubre, Quito, Ecuador.

**Parsons, T.**, 1951. “El sistema social”. Disponible en <https://teoriasuno.files.wordpress.com/2013/08/el-sistema-social-talcott-parsons.pdf>. (Última visita 09/03/16)

**Perona, N.**, 2009. “El estudio de la pobreza y la perspectiva de género. La aplicación de los conceptos de privación y marginación en la provincia de Santa Fe”. En *Kairos, Revista de Temas Sociales*, N° 24. Disponible en <http://www.revistakairos.org>. (Última visita 29/12/16)

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

---- 1984. *Contribución a la crítica de la ‘teoría urbana’ del ‘espacio’ a la ‘crisis’ urbana*. México D. F.: Editorial U.A.M.

---- 1984. “Mitos y realidades de los llamados movimientos sociales urbanos.” En *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”*. 2 Tomo. La “cuestión urbana” y la lucha de clases”. México D. F.: Editorial U.A.M.

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

**Programa de Mejoramiento Barrial -PROMEBA-**, 2006. “Documento Conceptual del Proyecto. Argentina”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=778218>. (Última visita 07/12/16)

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD**, 1999. “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Informe sobre el Desarrollo Humano”. Oxford University Press.

**Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -UN HABITAT-**, 1976. “Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements”. New York: United Nations.

--- 2004. “Indicadores Urbanos según la Agenda Hábitat (ONU-HABITAT)”. Observatorio Urbano Global (GUO), Rio de Janeiro, Brasil.

--- 2005. “Indicadores Urbanos”. Disponible en: [http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo\\_indicators.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp).

**Quijano, A.**, 1971. “Polo marginal” y “mano de obra marginal”. En *Imperialismo y marginalidad en América Latina* (Lima: Mosca Azul Ediciones) pp. 239-287; 1° Ed., Santiago de Chile: CEPAL, 1970.

--- 1973. *Cultura y Dependencia*. Caracas: Alfredo Chacón.

**Redfield, R.**, 1946. *Yucatán: una cultura en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.

---- 1947. “The Folk Society”. En *American Journal of Sociology*, Vol. 52, (4).

**Schargrodsky, E.**, 2005. "Seminario sobre políticas de vivienda en Argentina. Desafíos, prioridades, en una economía en recuperación - Exposición Panel 5 "Las Políticas de Suelo", Organizado por el Centro Para la Estabilidad Financiera y el Banco Mundial, junio s/f, Buenos Aires, Argentina.

**Smolka, M.**, 1979. "Preço da terra e valorização Imobiliária: Esboco para o Enquadramento Conceitual da Questão". Texto para Discussão Interna, Instituto de Planejamento Economico e Social n. 12., p.1-38, Dic, 1979.

**Smolka, M. y Mullahy, L.**, 2007. "Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina" Lincoln Institute of Land Policy.

**Soijet, M.** (comp.). *Agenda Metropolitana Santa Fe-Paraná*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2011.

**Spicker, P., Legizamón, S. y Gordon, D.**, 2009. *Pobreza. Un glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.

**Streeten, P.**, 1979. "From growth to basic needs". En *Finance and development*, Vol. 16, n°3, septiembre, pp. 28-31.

**Streeten, P.**, 1986. *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos-Serie Banco Mundial.

**Turner, J.**, 1971 [1967]. "Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries." *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 33 (3).

---- 1976. *Housing by People*. Londres: Marion Boyard.

**Vekemans, R. y Venegas R.**, 1966. "Marginalidad y promoción popular". En *Revista EURE*. Vol. III. Santiago de Chile, Chile.

**von Mises, L.**, 1968 (1932). *Socialismo. Análisis económico y sociológico*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre la libertad

**Wirth, L.**, 1938. "Urbanism as a way of life". En *American Journal of Sociology*. Vol. 44.

**Yujnovsky, O.**, 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**Zemelman, H.**, 2013. *Pensar teórico, pensar epistémico*. México: IPECAL.

**Ziccardi, A.** (Comp.), 2008. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

## Bibliografía de fuentes

**Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES-**, 2017. “Crédito Argenta. La oportunidad de tener tu crédito”, [en línea], Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, Disponible en <<http://argenta.anses.gob.ar/seccion/objetivos-del-programa-30>>, fecha de última visita: 15 de noviembre de 2017.

**Acta de Bogotá**. 1960. El Trimestre Económico Vol. 28, No. 109(1) (Enero-Marzo de 1961).

**Alcaldía de Medellín**, 2004. “Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007”. Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía. Medellín: Alcaldía de Medellín.

**Argentina/PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2003. “*Objetivos del Milenio: Argentina. La oportunidad para su reencuentro*”. Buenos Aires, octubre.

**Asociación de Vivienda Económica**. Disponible en [http://www.ave.org.ar/publicacion\\_5\\_instrumentos-para-implementar-proyectos-de-trabajo-y-habitat-social.php](http://www.ave.org.ar/publicacion_5_instrumentos-para-implementar-proyectos-de-trabajo-y-habitat-social.php)

**Banco Interamericano de Desarrollo**, 2004. “Argentina. Estrategia de País del Banco con Argentina (2004-2008) Recuperado de: <http://www.bicusa.org/proxy/Document.100106.pdf>

--- 2010. “Actualización de las estrategias de país” Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35280870>

**Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV-**, 2010. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135)

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-**. Repositorio Digital. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/discover?query=>

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-**, 1961. Organización de Estados Latinoamericanos. Documentos Oficiales. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.573fondoesp.pdf> (Última visita 04/02/2017)

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-**, 1962. Exposición del Dr. Prebisch, en su calidad de Coordinador de la Nómina de Expertos designada por el Consejo Económico y Social. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32883> (Última visita 04/02/2017)

**Consejo Federal De Planificación y Ordenamiento Territorial –COFERPLAN-**, 2010. “Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”. Disponible en [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS\\_13046929972.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13046929972.pdf) (Última visita 28/11/2017)

---2010, “Glosario. Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”

**Convenio Marco de Colaboración y Articulación de políticas de Hábitat y Vivienda,** 2012. Secretaría de Estado de Hábitat, Santa Fe.

**Decreto de Ley N° 1.178/2009** – “Designa al Ministerio de Desarrollo Social Autoridad de Aplicación del Régimen Instituido por la Ley Nacional N° 24374 Regularización Dominial”, Argentina. 2009.

**Decreto de Ley N° 2424/2011** – “Creación Programa Urbano Integral Noreste y Oeste”, Santa Fe. 2011.

**Diario El Litoral.** Disponible en <<http://m.ellitoral.com/>>

**Diario El Litoral,** 2017. “Entregaron 200 escrituras de viviendas de diversos barrios de la ciudad”, *Diario El Litoral*, 19 de julio de 2017, Diario El Litoral, Santa Fe, Argentina. Disponible en <[http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/152174-entregaron-200-escrituras-de-viviendas-de-diversos-barrios-de-la-ciudad-estuvo-presente-elgobernadorlifschitz.html.%20%C3%9Altima%20visita%2030/11/17](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/152174-entregaron-200-escrituras-de-viviendas-de-diversos-barrios-de-la-ciudad-estuvo-presente-elgobernadorlifschitz.html.%20%C3%9Altima%20visita%2030/11/17)>, (última visita: 30/11/17)

**Empresa de Desarrollo Urbano,** 2004. “Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007” [en línea], Alcaldía de Medellín, Medellín, Colombia. Disponible en <http://www.edu.gov.co/site/multimedia-edu/audios/124-proyectos-edu/proyectos-urbanos-integrales/530-proyectos-urbanos-integrales>. (Última visita: 28/06/17).

**Encuesta Permanente de Hogares.** Disponible en <http://www.observatorio.unr.edu.ar/encuesta-permanente-de-hogares-eph/>

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe,** 2010, “Avanza la construcción de módulos habitacionales para familias que estaban en asentamientos informales”, Santa Fe Ciudad, Santa Fe, Argentina. Disponible en [http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/avanza\\_construccion\\_modulos\\_habitacionales\\_para\\_familias\\_estaban\\_asentamientos\\_informales](http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/avanza_construccion_modulos_habitacionales_para_familias_estaban_asentamientos_informales). (Última visita: 23/06/2018)

**Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina –INDEC-**. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/>

**Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina –INDEC-**, 2012. Tomo 1. Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B n° 2. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos -

--- Tomo 2. Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B n° 2. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos

**Instituto Libertad y Democracia –ILD-**. Disponible en <http://www.ild.org.pe/>

**Ley Nacional N° 24.374/1994** – “Régimen de Regularización Dominial a Favor de Ocupantes de Inmuebles Urbanos” -Ley Pierri-, Argentina. 1994.

**Ley N° 2.756/1986** – Ley Orgánica de Municipalidades, Santa Fe. 1986.

**Ley Provincial N° 9.982/1986** - “Expropiación: Inmuebles Ubicados en las Ciudades de Santa Fe y Rosario, para Lotear entre sus Actuales Ocupantes - Plan Lote -”, Santa Fe. 1986.

**Ley Provincial N° 10.076/1986** - “Expropiación: de Inmuebles en Santa Fe y Rosario Ubicados en Villas de Emergencia. Se los incluye en Plan Lote”, Santa Fe. 1986.

**Ley N° 10.257/2001** - “Estatuto de la Ciudad”, Brasil. 2001.

**Ley N° 13.126/2010** - “Ley de Expropiación de Terrenos Privados”, Santa Fe. 2010.

**Ley N° 26557/1996** – “Ley de Propiedad Industrial”, Perú. 1996.

**Ley N° 803/1999** – “Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”, Perú. 1999.

**Ley N° 13517/1961** - “Remodelación, saneamiento y legalización de las barriadas en las áreas urbanas y suburbanas”, Perú. 1961.

**Ley N° s/n** - “Ley de Especial de Regularización Integral de la Tierra en los Asentamientos Urbanos o Periurbanos”, Venezuela. 2011.

**Movimiento Los Sin Techo - Santa Fe.** Disponible en <http://www.sintecho.org.ar/>

**Municipio Santa Fe.** Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

**Ordenanza N° 8.240/1982** -“Régimen General de Loteos de Terrenos Municipales”, Santa Fe. 1982.

**Ordenanza N° 9.159/1989** - “Eximición a Favor del Comprador”, Santa Fe. 1989.

**Ordenanza N° 10.192/1997** – “Rescisión de Ventas Directas de Lotes de Terrenos Municipales”, Santa Fe. 1997.

**Ordenanza N° 11.631/2009** -“Legalización Masiva de la Tenencia de la Tierra”, Santa Fe. 2009.

**Ordenanza N° 11.836/2011** – “Creación Ente Autárquico Santa Fe Hábitat”, Santa Fe. 2011.

**Ordenanza N° 11.748/2011** – “Reglamento de Ordenamiento Urbano”, Santa Fe, 2011.

**Ordenanza N° 12.179/2011** - “Reserva Natural Urbana (RNU) y Gestión de Riesgos Climáticos”, Santa Fe. 2015.

**Plan de Desarrollo Santa Fe 2020.** Santa Fe Ciudad. 2012.

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

**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.

**Provincia Santa Fe.** Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/>

**Proyecto de Ley Nacional Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN)** .2011. Habitar Argentina.

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

**Proyecto Reserva Natural Urbana del Oeste,** Santa Fe. Disponible en <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/> (última visita 16/10/17)

**Secretaría del Estado del Hábitat** (2011). “Herramientas para una política de hábitat y vivienda. Ejes de abordaje de la problemática”, Secretaría del Estado del Hábitat, Santa Fe.

**Secretaría de Estado del Hábitat** (2012) – “Convenio Marco de Colaboración y Articulación de Políticas de Hábitat y Vivienda”, Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas, Santa Fe.

**Secretaría de Estado del Hábitat** (2013) – “Convenio Específico Ejecución de 12 unidades habitacionales en Barrio Chaqueño”, Coronel Dorrego, Santa Fe.

**Secretaría de Estado del Hábitat** (2014) – “Convenio Específico Ejecución de 100 soluciones Habitacionales en la Ciudad de Santa Fe con Modalidad de Etapas Simultaneas”, Santa Fe.

**Secretaría de Estado del Hábitat** (2014) – “Convenio Específico Ejecución de 26 Unidades Habitacionales en Barrio Chaqueño”, Coronel Dorrego, Santa Fe.

**Sociedad Mont Pelín.** Disponible en <https://www.montpelerin.org/notable-members/>