



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Licenciatura en Ciencias Políticas

**“EL VIEJO SUEÑO DE LA VIVIENDA PROPIA, AHORA... ¿CON
PAPELES?: ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA
REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE VIVIENDAS SOCIALES Fo.Na.Vi.
EN EL TERRITORIO SANTAFESINO ENTRE LOS AÑOS 1977-2017”**



ALUMNO. AGUECI, FABIO JOSÉ

DIRECTORA. MAINO, JULIETA.

8 DE MAYO DEL AÑO 2019 | ROSARIO, SANTA FE.

Contenido

Abreviaciones.	3
Título	4
Palabras claves.	4
Agradecimientos.	4
Resumen	4
Introducción	5
Capítulo 1. Delimitación del campo de investigación	8
1.1. Planteamiento del problema	8
1.2 Justificación	10
1.3 Antecedentes de la investigación	11
1.4 Objetivo General	12
1.5 Objetivos específicos	12
1.6 Hipótesis	12
1.7 Metodología utilizada	13
1.9 Unidad de análisis	16
1.10 Precisiones conceptuales	16
1.10.1 Políticas Públicas	16
1.10.2 Informalidad dominial	18
1.10.3 Políticas públicas de regularización dominial	20
Capítulo 2. El problema de la informalidad dominial de las viviendas social generadas con la política habitacional Fo.Na.Vi.	23
2.1 Orígenes y antecedentes de la política pública habitacional Fo.Na.Vi.	23
2.1.2 La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (D.P.V y U.) como el actor público central en el desarrollo de las viviendas Fo.Na.Vi en la provincia de Santa Fe	26
2.2 La informalidad dominial como producto de las dificultades en el acceso al título de propiedad en las viviendas Fo.Na.Vi	27
2.3 Efectos sociales de la informalidad dominial: La degradación del hábitat en los complejos de vivienda social	30
2.4 La persistencia en el tiempo de la problemática de la informalidad dominial en los Fo.Na.Vi	32
2.5 Los sujetos de la informalidad dominial en los Fo.Na.Vi	34
Capítulo 3. Análisis de la intervención de la D.P.V y U. en la regularización de la informalidad de las viviendas social Fo.Na.Vi en el periodo 1977-2017	37
3.1. Análisis de la cuestión de la “informalidad dominial de las viviendas social Fo.Na.Vi” entre 1977 y 2017 y su incorporación a la agenda gubernamental.	37

3.2 Proceso político de modificación de la cuestión y la postura del Estado: entre el olvido, la urgencia y la necesidad	43
3.3 La ley provincial Nº 12.953 del año 2008 y su racionalidad política	51
3.4 Reconstrucción del rol del Estado en materia de saneamiento dominial mediante las percepciones de los entrevistados.	67
3.3.1 Percepción de los actores claves entrevistados sobre el rol del Estado en materia de regularización dominial antes y después del 2009.	67
3.3.2 Percepción de los habitantes sobre el rol del Estado en el saneamiento dominial	73
Capítulo 4. Conclusiones	76
Bibliografía	80
Anexo	86
Imágenes Nro. 1 Topología de vivienda social según parque habitacional.	86
Imágenes Nro. 2 Sticker de preferencia administrativa de ley 12.953.	87
Cuadro Nro. 1. Dimensiones del análisis de la intervención del Estado en materia de regularización dominial en el período 1977-2017	88
Cuadro Nro. 2. Agenda mediática sobre el problema de las escrituras de las viviendas sociales Fo.Na.Vi”	89
Cuadro Nro. 3. Problematización de la cuestión del saneamiento dominial de las viviendas Fo.Na.Vi	90
Cuadro Nro. 4. Homicidios en la provincia de Santa Fe y en las ciudades de Rosario y Capital.	91
Cuadro Nro. 5. Relación entre posesión de título de propiedad y mejoramiento de los espacios inmediatos ¿Usted cree que si sus vecinos disponen del título de propiedad de su casas, mejoraría el cuidado de los espacios comunes y las viviendas?	92
Cuadro Nro. 6. Relación posesión de título de propiedad y mejoramiento de las relaciones vecinales inmediatas ¿Usted cree que si sus vecinos dispondrían del título de propiedad de sus casas, mejoraría la convivencia?	92
Cuadro Nro. 7. Percepción de los entrevistados claves sobre el rol del Estado a partir del año 2009 en el saneamiento de las viviendas sociales ¿Existe un nuevo abordaje estatal en la cuestión de la informalidad dominial de las viviendas sociales a partir del año 2009?	93
Cuadro Nro. 8. Opinión de los habitantes de las viviendas sobre la modificación del rol del Estado a partir del 2009 en materia de regularización dominial ¿Usted percibe una modificación en la intervención del estado en materia de saneamiento dominial a partir del año 2009?	94

Abreviaciones.

AA-AC	Auto ayuda-autoconstrucción
B.H.N	Banco Hipotecario Nacional
C.A.C	Cámara Argentina de la Construcción
C.O.N.I.C.E.T	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
D.P.V. y U.	Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo
F.P.C. y S.	Frente Progresista Cívico y Social.
Fo.Na.Vi.	Fondo Nacional de Vivienda
O.N.G:	Organización No Gubernamental
P.D.P.	Partido Demócrata Progresista.
P.H.	Propiedad Horizontal.
P.J.	Partido Justicialista.
P.I.D.E.S.C	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
P.S.	Partido Socialista.
S.E.H	Secretaría de Estado del Hábitat
S.P.V. y H.	Servicio Público de la Vivienda y Hábitat
S.S.D.U. y V.	Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación
U.E.	Unidad Ejecutora.
U.N.R.	Universidad Nacional de Rosario.
V.E.A.	Viviendas Económicas Argentinas

Título

El viejo sueño de la vivienda propia, ahora... ¿con papeles? Análisis de la intervención estatal en la regularización dominial de las viviendas sociales Fo.Na.Vi en el territorio santafesino en el periodo 1977-2017.

Palabras claves.

Política pública. Regularización dominial. Vivienda social.

Agradecimientos.

A todos los que aportaron energías para avanzar.

Resumen

El presente trabajo de investigación pretende indagar la intervención desarrollada por el Estado de la provincia de Santa Fe en la regularización de la informalidad dominial de las viviendas sociales Fo.Na.Vi, siendo la entrega de escrituras principalmente, junto con el saneamiento ocupacional, los mecanismos utilizados para (re)vincular a los sujetos con la vivienda en términos jurídicos y sociales.

Para este análisis, se toma el período comprendido entre los años 1977-2017. Se aborda la intervención del Estado en el territorio santafesino priorizando a las viviendas ubicadas en el espacio de la ciudad de Rosario.

Se pretende visualizar si el Estado, bajo los nuevos lineamientos propuestos por la Ley 12.953 del año 2008, adopta una nueva impronta en la materia o, de lo contrario, se caracteriza por la continuidad en su abordaje.

Introducción

“La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quien fija la frontera con la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico.” (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros Mejica, 2014)

“También, al igual que muchos de los Fo.Na.Vi en el resto de la provincia, el barrio de Viamonte y Guatemala no tiene final de obra. Esta perspectiva hizo que los vecinos se desalentaran a la hora de pagar las cuotas. Sergio abonó durante 15 años, pero desde hace diez que ya no paga porque no se recibe a cambio una escritura definitiva.”¹

“La meta del análisis de políticas es resolver problemas prácticos. No puede, por esta razón, reconocer los límites de algún campo establecido para propósitos analíticos. Su naturaleza le obliga a seguir los problemas a donde quiera que vayan. No puede ignorar nada que pueda ser relevante con tal de llegar a una solución. Para el analista de políticas, entonces, el ámbito cognoscitivo y todo el dominio operativo de la ciencia política son sólo el comienzo de su tarea. La política pública, vasta y complicada como ha llegado a ser, se extiende a cualquier área de la vida. En consecuencia, para ser fiel a su objetivo, el analista de políticas pronto tendría que incluir todas las ciencias sociales e incorporar, por añadidura, todo un montón de tecnología dura. Llevar unidad a un dominio de indagación tan amplio es una empresa destinada al desorden.” (Landau, 1977, pág. 276)

La presente tesis de grado intenta dar cuenta del análisis realizado de la acción del Estado de la provincia de Santa Fe en el período 1977-2017, particularmente en la ciudad de Rosario, en materia de regularización dominial de las viviendas sociales generadas a través de diversos planes habitacionales (Plan V.E.A, Plan Alborada, etc.), pero principalmente del Fondo Nacional de Vivienda, debido a la magnitud que alcanzó.

¹ “Un FoNaVi de la zona oeste ya se ganó el mote de Fuerte Apache II” La Capital. Rosario. 17 de junio del 2006.

La problemática de la informalidad dominial de viviendas o terrenos se presenta como una cuestión en la Argentina con la masiva irrupción de asentamientos irregulares (villas de emergencia) en la década del '50.

Las viviendas sociales producidas por el Estado, adquieren peso propio en la urbanización de las ciudades y, particularmente en Rosario, durante el período 1978-1990. Estas viviendas van a padecer el problema de la informalidad dominial, de igual forma que aquellas autoconstruidas sin planificación estatal, como es el caso de las villas de emergencia.

Hacia mediados de la primera década del nuevo siglo, la degradación del hábitat en los complejos de viviendas sociales se va a expresar en la desarticulación del tejido social, el deterioro de estructuras físicas y, en el peor de los casos, en su compromiso funcional.

De esta forma, las viviendas producidas por el Estado van a presentar déficit habitacional en términos cualitativos (Degano, 2004), debido a entre otros fenómenos, la falta de seguridad en la tenencia y la degradación del hábitat.

Ante esta situación, a partir del 2007, aparece un renovado interés del Estado en materia de saneamiento dominial de las viviendas sociales, junto con la promoción de las organizaciones consorciales y la realización de obras menores en estos territorios.

En este marco, en el año 2008 se sanciona la novedosa normativa provincial N° 12.953, denominada "Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pago de planes ejecutados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo", que abordará la cuestión con una renovada mirada política y social bajo el signo de la excepcionalidad, presentándose como un mecanismo de regularización de la vinculación de los habitantes con la vivienda y el territorio, dado los efectos positivos que tendría sobre el hábitat.

Conceptualmente, se emparenta con las acciones realizadas por los Estados en asentamientos informales autoproducidos, donde se plantea regularizar la tenencia de un lote o vivienda, con el objeto de incorporar a sectores excluidos al mercado y a la ciudad "formal". Esta situación se presenta como una oportunidad para analizar no solo el alcance y características de la intervención del Estado en esta materia, sino que también permite indagar el sentido de la política que los diversos actores le otorgan e indagar el proceso de modificación de una política pública.

A fin de dar cuenta del análisis, esta tesis se estructura bajo tres capítulos. En el primero de ellos, se delimita el campo de investigación y se incorporan los objetivos, el tema de estudio, la metodología y la hipótesis, así como el marco teórico.

El siguiente capítulo hace referencia al desarrollo del Fondo Nacional de la Vivienda (Fo.Na.Vi). Se indaga la génesis de la problemática de la informalidad dominial, que dicho plan presentó. Posteriormente, se analizan las consecuencias multidimensionales que producen la falta de escrituración de las viviendas. Además, se

aborda el problema de la informalidad dominial en el contexto de las viviendas Fo.Na.Vi entre otros puntos.

En el tercer capítulo, se aborda la acción del Estado en materia de seguridad dominial, brindando algunas claves para avanzar sobre las continuidades y alteraciones que se produjeron a lo largo del período analizado.

Además, en este, se indaga la racionalidad en que se inscribe a ley 12.953. y el proceso social o los “nudos” que la antecedieron.

Cabe mencionar que el desarrollo de esta tesis estuvo vinculado a las inquietudes, tanto teóricas como prácticas, generadas a lo largo de la pasantía desarrollada durante 18 meses en la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la ciudad de Rosario, Unidad Ejecutora de la Ley 12.953, como parte de mi formación académica, y a través de un convenio de la Universidad Nacional de Rosario (U.N.R) con el gobierno de la provincia de Santa Fe.

Es importante destacar que el estudio de la acción del Estado, referido a la regularización de la informalidad dominial en viviendas sociales, es un campo de investigación académico de mucha riqueza pero poco abordado y que a la vez, en la actualidad esta problemática se presenta como hecho de profunda gravedad que afecta a importantes sectores vulnerables de la sociedad, lo que exige una adecuada intervención estatal.

La cita en el inicio de esta introducción pretende dar cuenta de aquello que Landau hacía referencia cuando indicaba que los problemas de políticas públicas no se pueden circunscribir a un área disciplinar determinada. Abordar un problema es bucear en varios saberes para reconstruirlo. Esto, que parece solo un juicio al pasar, marcó gran parte de esta tesis, debido que para el análisis de la problemática, tuvimos que aprender a nadar en campos tan disímiles como son la arquitectura, el urbanismo y el derecho.

Capítulo 1. Delimitación del campo de investigación

1.1. Planteamiento del problema

Los habitantes de los múltiples complejos de viviendas sociales, producidos por diversas políticas públicas habitacionales, Plan Viviendas Económicas Argentina (V.E.A.), Alborada, etc., pero principalmente por el Fondo Nacional de Vivienda (desde ahora Fo.Na.Vi por sus siglas) en la provincia de Santa Fe y particularmente en la ciudad de Rosario, en un mayoritario porcentaje y por más de tres décadas, no pudieron acceder a la escrituración de sus viviendas y, por lo tanto, a la seguridad dominial que este documento provee. Esto generó que la población destinada a las viviendas sociales se encuentre en situación de informalidad dominial, agravando aún más su condición de vulnerabilidad social.

Los espacios urbanos donde se ubican los complejos habitacionales van a estar marcados por la fragmentación (ciudad formal/ciudad informal), principio de segregación y degradación progresiva, siendo la tenencia jurídica de las viviendas uno de los ejes articuladores de la estructura social y del hábitat que allí se erige.

A nivel nacional, el plan habitacional Fo.Na.Vi, que se inicia en el año 1977, produjo un total de 979.570² viviendas hasta el año 2008 y alcanzó el 35.9 % de escrituración (viviendas escrituradas en relación a las adjudicadas)³

Hasta el año 2008, en el territorio de la provincia de Santa Fe, las viviendas sociales gestionadas exclusivamente con fondos del programa Fo.Na.Vi y a través de la D.P.V.yU., alcanzaban un número total de 68.657⁴ unidades, siendo el programa habitacional de mayor impacto en la provincia⁵.

² Dato obtenido del Informe del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Auditorías de Dirección de Control de Gestión FONAVI 2008 – S.S.D.U y V. Pág. 42 en web <http://www.vivienda.gob.ar/docestadisticas.php>

³ A nivel nacional, el porcentaje de viviendas FO.NA.VI escrituradas/adjudicadas para el año 2008 alcanzaba al 35.9 %, siendo que se construyeron hasta ese año. De esta forma, la Provincia de Santa fe para el año 2008 se ubicaba muy por debajo de la media nacional en la relación viviendas escrituradas/adjudicadas, alcanzando el 22.3%. Datos obtenidos del Informe del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Auditorías de Dirección de Control de Gestión FONAVI 2008 – S.S.D.U y V. Pág. 42 en web <http://www.vivienda.gob.ar/docestadisticas.php>

⁴ Ibid Pág. 42

⁵ En el territorio santafesino se han desarrollado una importante cantidad de viviendas sociales que no fueron parte del plan FONAVI. Así, por ejemplo en Rosario, en 1973, a través de la UOM se construyen

De este universo de viviendas Fo.Na.Vi en el territorio santafesino, en materia de régimen de tenencia, se presentaron dos grandes situaciones: Un grupo minoritario, el 22.3%⁶, muy por debajo del promedio nacional, pudo ser escriturado a favor de los adjudicatarios. Estas unidades habitacionales, desde el momento de su inauguración, contaron con todos los requisitos legales necesarios para enmarcarse en un régimen de tenencia normal. Los adjudicatarios de estas viviendas, sin mayores dificultades van a adquirir el dominio pleno de la unidad a través de su titulación. En este caso, el Estado pudo transferir la propiedad de las viviendas a sus habitantes.

En cambio, un segundo y mayoritario conjunto de viviendas Fo.Na.Vi no se pudieron escriturar por carecer de diversos planos y reglamentos de co-propiedad.

En la provincia de Santa Fe, para el año 2008, se contabilizaban en esta última situación 53.363 unidades exclusivamente producidas con recursos federales Fo.Na.Vi. Este número ascendía aproximadamente a 65 mil unidades⁷, considerando otros planes habitacionales gestionados por la D.P.V y U en suelo santafesino.

En la ciudad de Rosario, las viviendas en esta situación, para esa fecha, alcanzaban alrededor de las 10.100⁸ unidades.

Por décadas, estas viviendas atravesaron una situación altamente problemática en la materia dominial. El Estado de la Provincia de Santa Fe, a través de su organismo encargado de las políticas habitacionales, la D.P.V y U., mantuvo la propiedad de las mismas por estar imposibilitado de transferirlas a quienes estaban haciendo uso, los adjudicatarios.

Esto generó una situación anómala, llegando casi a un limbo jurídico en la tenencia de las viviendas, donde el Estado no podía transferirlas y los adjudicatarios, por lo tanto, no accedían a la seguridad jurídica que otorga la escrituración.

Las unidades habitacionales quedaron atrapadas entre los derechos con que contaba el Estado por ser propietario y el que tenían los habitantes adjudicatarios de viviendas, de modo tal que, durante más de tres décadas, los residentes se mantuvieron en una situación de informalidad dominial en cuanto al régimen de tenencia. Esta situación es el resultado de las deficiencias legales, principalmente la carencia de planos

viviendas sociales en lo que se llamó Parque Field, así como también viviendas pertenecientes al B.H.N. Con posterioridad, estas viviendas pasaron a depender de la D.P.V.yU.

⁶ Este dato surge del Informe del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Auditorías FONAVI Y PLANES FEDERALES año 2008 de la Dirección de Control de Gestión FONAVI. Así mismo, el ex gobernador declarado en la APERTURA DEL 133° PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE sostendrá que solo el 15% de las viviendas FO.NA.VI se encontraban escrituras para el 2015 siendo un total de 60 mil unidades habitacionales en el territorio provincial, lo que indicaría que 51.917 viviendas no poseían escritura.

⁷ Datos aportados por la D.P.V.yU., área topográfica.

⁸ Datos aportados por la D.P.V.yU., área topográfica.

(mensura, propiedad horizontal, final de obra, etc.) y reglamentos de co-propiedad, en que incurrió el Estado y las empresas constructoras.

La ausencia de perspectiva de alcanzar el dominio pleno a través de la titulación, por parte de los adjudicatarios, generó fenómenos socio-culturales particulares en estos territorios, como ser: la falta de apropiación, la degradación de los complejos de viviendas por carecer de cuidados y mantenimientos, la pérdida de la noción de los límites entre los espacios públicos, comunes e individuales, una progresiva dificultad de constituir las organizaciones consorciales y una conflictiva convivencia entre los vecinos. Asimismo, se produjo la aparición por fuera del marco normativo previsto de un nuevo sujeto-habitante, el ocupante, el cual habita una vivienda a la que ha ingresado por fuera de los canales administrativos normales.

Estos complejos de vivienda, que paradójicamente fueron proyectados por el Estado para combatir el déficit habitacional cuantitativo (que afecta sobremanera a las poblaciones vulnerables), prontamente luego de su entrega, van a verse envueltos en deficiencias habitacionales cualitativas (entre otros efectos, inseguridad dominial, degradación de las estructuras) afectando la calidad de vida de los residentes.

La presente investigación se orienta a través de los siguientes interrogantes:

¿Es pertinente hablar de un nuevo rol del Estado en referencia al saneamiento dominial de las viviendas sociales a partir del año 2008, en la provincia de Santa Fe y particularmente en la ciudad de Rosario?

Secundariamente, se plantea ¿A qué se debe el cambio en el rol del Estado? ¿Existe una vinculación del nuevo rol del Estado con el crecimiento de los niveles de violencia en los barrios de los grandes conglomerados de la provincia? ¿Cuáles son las alteraciones y continuidades en la acción del Estado en la materia? ¿Cuál es la relación entre intervención estatal, informalidad dominial y degradación del hábitat?

1.2 Justificación

El Estado debería actuar como agente central en la promoción de la inclusión social y urbana, mediante la aplicación de políticas públicas dirigidas a mejorar espacios residenciales que presentan una profunda y sistemática degradación, afectando severamente la calidad de vida de los residentes.

En este marco, la política pública de saneamiento dominial es una herramienta de urgente aplicación, para la rehabilitación de los complejos sociales que muestran falencias en su régimen de tenencia y degradación de sus espacios y vínculos humanos.

Debido a la magnitud de la problemática y la urgencia que presenta, es deseable alcanzar un acabado conocimiento de la forma en que interviene el Estado en la búsqueda de soluciones. Por esto, el presente proyecto de investigación se inscribe en el

abordaje del estudio de la acción del Estado en materia de regularización dominial de las unidades habitacionales FO.NA.VI. en la provincia de Santa Fe.

Esta investigación se presenta con una característica de originalidad, debido a que siendo la temática de enorme gravedad social, no ha sido aún adecuadamente abordada. Tiene una finalidad teórico-académica, como también, pretendemos llegar a generar un acabado análisis orientado a que sea de utilidad a los formuladores y/o implementadores de política habitacionales.

1.3 Antecedentes de la investigación

El análisis bibliográfico realizado evidencia una ausencia de estudios sobre políticas públicas de regularización dominial en los complejos de vivienda social, producidos a través de planes con fondos públicos, en contraposición al abundante material existente sobre la informalidad dominial y los planes estatales de regularización de asentamientos irregulares (villas de emergencia en Argentina, favelas en Brasil o chabolas en Perú etc.).

Los pocos trabajos encontrados giran en torno a la recuperación urbana de los complejos de vivienda social y los fenómenos sociales que allí se configuran.

La rehabilitación de los conjuntos de propiedad horizontal, incluido el saneamiento dominial, es analizado en el texto de Bekinschtein, Calcagno y Risso Patrón: "Proyecto ReHabitación: Hacia un Programa de Rehabilitación de los Grandes Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado", generado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación del año 2008. En este, se plantea la necesidad de un rol activo del Estado para la recuperación de dichos conjuntos. Asimismo, analiza las causas de la degradación de estos complejos de viviendas.

Otro de los trabajos realizados sobre la problemática de los complejos de vivienda social, es el de María Carla Rodríguez: "La Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada", publicado por la CEPAL en el año 2005. En este escrito se hace una caracterización de la situación de los conjuntos habitacionales de viviendas sociales, entre los años 1928 y 1999 en la ciudad de Rosario.

Dentro de las tesis de grados realizadas por alumnos de la facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario (desde ahora U.N.R. por sus siglas), encontramos que Karina Marchisio, en el año 2012, luego de haber desarrollado una pasantía en el Área Comercial de la D.P.V y U., realiza una investigación titulada "El acceso a la vivienda y la experiencia Fo.Na.Vi en la ciudad de Rosario: Expectativas y representaciones sociales de ser propietario". En esta indaga si las viviendas Fo.Na.Vi cumplen con las expectativas de aquellos que acceden a estas. Asimismo, analiza la

percepción de los funcionarios sobre la política habitacional y la respuesta que esta dio a los sectores vulnerables de la sociedad.

Por otro lado, en el texto del año 2008 denominado “Titulación de contenido social y regularización dominial en la República Argentina”, desarrollado por Basanta, Gómez, Colinas & Ferrari de Solari del Valle, descubrimos un breve desarrollo de la acción del Estado en la regularización de viviendas sociales, en este caso gestionadas por el Banco Hipotecario Nacional (desde ahora B.H.N por sus siglas).

En este texto se desarrollan las problemáticas que obligan a que el Estado intervenga en la regularización de un número de viviendas sociales generadas por el B.H.N, obteniendo resultados favorables.

1.4 Objetivo General

Indagar la intervención del Estado provincial en el saneamiento de la informalidad dominial de los complejos habitacionales de vivienda social Fo.Na.Vi, entre los años 1977-2017, en el territorio santafesino y particularmente la ciudad de Rosario.

1.5 Objetivos específicos

1. Describir el proceso de sanción de la ley 12.953 y la lógica de gubernamentalidad subyacente en la que se inscribe dicha intervención estatal.
2. Analizar la percepción de los actores centrales sobre la intervención estatal de regularización dominial.
3. Indagar el resultado del proceso escrituración de las viviendas sociales Fo.Na.Vi.
4. Describir las características que adquiere la problematización de la cuestión de la informalidad dominial que enmarcan la intervención estatal.
5. Indagar la relación entre intervención estatal y degradación del hábitat de los territorios de vivienda social Fo.Na.Vi.

1.6 Hipótesis

La hipótesis de trabajo sostiene que Estado de la provincia de Santa Fe, a partir de fines del 2008, presenta un renovado abordaje en materia de saneamiento de la informalidad dominial de las viviendas social Fo.Na.Vi, modificando la política pública practicada hasta ese momento.

1.7 Metodología utilizada

La presente tesis se desarrolla bajo la metodología cualitativa, en tanto que se pretende alcanzar una interpretación del alcance y sentido de la intervención del Estado en la regularización de la informalidad dominial de las viviendas sociales.

Se utiliza el método mixto donde, además de las herramientas cualitativas, se hace uso de técnicas cuantitativas de recolección de datos, respondiendo a la necesidad de obtener mejores resultados mediante los beneficios que otorga cada una de las técnicas.

Las fuentes utilizadas de carácter cualitativo son: entrevistas a actores claves y estudio documental (legislación nacional y provincial, manuales institucionales y de procedimientos, diario de sesiones parlamentarias, reglamentos internos de la D.P.V y U. Además se utilizó periódicos provinciales y locales, entre ellos, “La Capital” y “El Ciudadano y la región” de la ciudad de Rosario, “El Litoral” y “Notife” de la ciudad de Santa Fe. Asimismo, se recurrió al blog “Noticias fuera de foco”⁹). Por su parte, las técnicas cuantitativas utilizadas: encuestas de opinión a los habitantes de los complejos de vivienda FO.NA.VI y la cantidad de escrituraciones realizadas.

La investigación tiene un diseño tanto documental como de campo, para un mejor abordaje del objeto de estudio en cuestión.

Las entrevistas fueron realizadas a informantes claves: funcionarios públicos, técnicos, referentes sociales y habitantes de las viviendas. Se los identificó mediante un rastreo de las notas periodísticas, ya que intervinieron, en algún momento, en la política pública (agendación, formulación, sanción o implementación), mientras que a otros actores relevantes se los ubicó por sugerencia de los anteriores (técnica bola de nieve). A los actores claves se les realizó entrevistas semi-estructuradas, para la comprensión del fenómeno.

Los entrevistados que se desempeñan en la DPVyU., en la ciudad de Rosario, son: Ubaldo Modarelli (Coordinador territorial- Unidad Ejecutora Ley 12.953), Romina Vinti (empleada administrativa-Unidad Ejecutora Ley 12.953), Dr. Carlos Soler y Dra. Patricia Seselovsky (abogados- Unidad Ejecutora Ley 12.953) y María Eugenia Lafuente (Jefa de Agrimensores del Área Topografía)

Por otro lado, también se entrevistó a Marcelo Barrale (Arquitecto, técnico en hábitat), Florencia Brizuela (Lic. en Ciencia Política, especialista en hábitat), José Peralta (vecinalista y habitante del barrio Grandoli y Sánchez de Thompson), Raúl Lamberto (ex diputado provincial y actual Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe), Domingo

⁹ Los periódicos utilizados para la investigación fueron: “La Capital” en web <https://www.lacapital.com.ar/> y “El Ciudadano y la región” en web <https://www.elciudadanoweb.com/> de la ciudad de Rosario; “El Litoral” <https://www.ellitoral.com/> y “Notife” en web <http://notife.com/> de la ciudad de Santa Fe. Asimismo, se recurrió al blog “Noticias fuera de foco” en web <http://noticiasfueradefoco.blogspot.com.ar>

Rondina (abogado constitucional), Ana María Rigotti (Arquitecta, especialista en vivienda social) y Mario Lacava (ex diputado por el Partido Justicialista).

Para conocer en los residentes de los complejos habitacionales de la ciudad de Rosario la apreciación sobre la acción del Estado en materia de saneamiento dominial, se utilizó la técnica de la encuesta de opinión, en un total de 24 casos repartidos en forma proporcional en tres complejos habitacionales (ocho encuestas por complejo) siendo un tipo de muestreo no probabilístico por conveniencia¹⁰. Así mismo, se realizó seis entrevistas semiestructurada por complejos habitacional escogido, siendo dos entrevistas en cada ubicación residencial.

Para la selección de los complejos de vivienda escogidos, se tuvo en cuenta la heterogeneidad social que caracteriza a las diversas ubicaciones de los complejos. Por lo tanto, se escogieron: al oeste, el complejo de vivienda denominado “Supercemento” ubicado entre las calles Donado y Mendoza; al sur, “Grandoli y Sánchez de Thompson”; y en el centro de la ciudad, el barrio “Latinoamérica” ubicado en la intersección de las calles Rueda y Av. Ovidio Lagos.

El barrio “Supercemento”, así llamado por la denominación de la empresa constructora, fue construido en el año 1983. Con un total de 1.696 unidades habitacionales, resulta aproximadamente en una población residente de 6.784 personas. Se compone exclusivamente de la modalidad constructiva de Tira de Planta Baja, de 2 y 3 pisos.

El complejo de viviendas de Grandoli y Sánchez de Thompson, al igual que el de “Latinoamérica”, forma parte de lo que se denomina “Grandoli”. Se compone con seis planes: Grandoli I, Grandoli II, Grandoli III, Av. Ovidio Lagos y Rueda (Latinoamérica), Ampliación I y Ampliación II. Cinco de estos están ubicados en zona sur (Grandoli Sector I, II, III; y Ampliación I y II) y en la zona centro de la ciudad se halla el complejo “Latinoamérica” (Av. Ovidio Lagos y Rueda). Estos planes totalizan 2.162 unidades habitacionales, con aproximadamente 8.648 residentes.

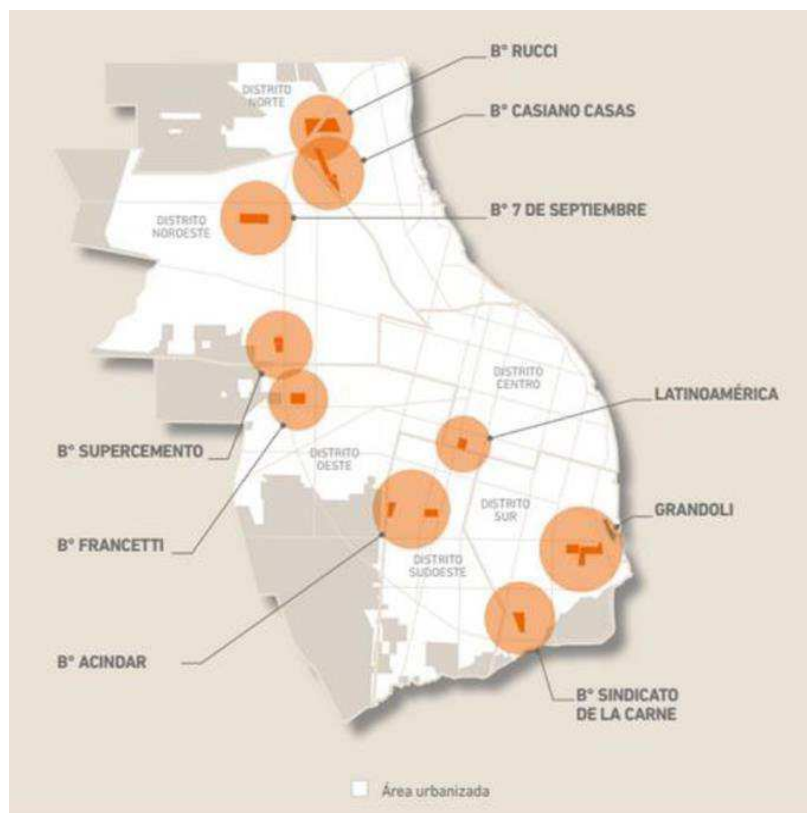
El barrio Latinoamérica posee 920 unidades y fue construido por empresa Salas y Block en el año 1983, mientras que Grandoli y Sánchez de Thompson (Grandoli Sector I) posee 970 unidades con modalidad combinatoria de: tira de PB 2+3 pisos sin ascensor, torre de más de 3 pisos con ascensor, dúplex y viviendas individuales. Fue construido por la empresa Servi del G. y Azanza¹¹.

¹⁰ El muestreo no probabilístico por conveniencia presenta dos características, las unidades seleccionadas no son al azar, lo que implica que el universo poblacional utilizado, carecen de representatividad.

Por otro lado, la selección es por conveniencia es decir, la población escogida se hace bajo los criterios de accesibilidad y proximidad para el investigador y no por un criterio estadístico. Esto hace que el muestreo no probabilístico por conveniencia tenga limitaciones en cuanto a la imposibilidad de obtener conclusiones generalizables de rigor estadístico, sin embargo, no quita que este tipo de metodología permite alcanzar aseveraciones útiles, aunque limitadas y no generalizables.

¹¹ Ver Anexo. Imágenes Nro 1. Tipología de vivienda social según parque habitacional.

Gráfico: Complejos de vivienda sociales en la ciudad de Rosario, Santa Fe



Fuente: Ubertiel, Zambon & Cardoso "El despliegue de la política habitacional: Conformación de Consejos de Administración" en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina" 2018

Cuadro: Complejos habitacionales de la ciudad de Rosario analizados.

Conjunto habitacional	Grandoli y Sánchez de Thompson (I)	Av. Ovidio Lagos y Rueda: Latinoamérica	Mendoza y Donado: Supercemento
Comitente	D.P.V y U.	B.H.N	D.P.V y U.
Localización en Rosario	Sur	Centro	Oeste
Fecha finalizado	1983	1981	1983
Topología	Tira de PB 2+3 pisos sin ascensor. Torre de más de 3 pisos con ascensor, dúplex y viviendas individuales	Complejos de Torres (+7 y +10) y tiras	Tira PB + 2 y 3
Viviendas	970	920	1372
Empresa constructora	Sevyi, Del Gerbo y Azanza	Salas y Bloch	Supercemento

Fuente: Rodríguez, María Carla "Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario (Argentina)" CEPAL 2005

1.9 Unidad de análisis

El estudio de la acción del Estado en materia de saneamiento dominial de las viviendas, realizada por la D.P.V y U. en la provincia de Santa Fe, se lleva a cabo mediante la indagación de las políticas públicas desarrolladas para tal fin.

Las políticas públicas en materia de saneamiento dominial se constituyen, de esta forma, en la unidad de análisis.

1.10 Precisiones conceptuales

1.10.1 Políticas Públicas

A partir de la problemática y objetivos planteados, sostenemos que un concepto clave es el de “políticas públicas”, que se puede enmarcar bajo la mirada que hacen los autores Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell, entendiendo por éstas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. (Oszlak & O’Donnell , 1984., pág. 14)

Desde esa visión, el Estado expresa su intención a través de las políticas públicas, las cuales plantean un posicionamiento y una forma determinada de intervención en la sociedad. El Estado es lo que hace, el curso de acción seguido, pero, alejado de los análisis normativos, es también aquello que no hace.

Una política pública es resultado de un proceso social que la precede y “se concreta en una posición tomada por alguien que habla en nombre del Estado¹² . En ese sentido, hablamos de políticas como ‘nudos’ de un proceso social. La política ‘anuda’ ese proceso y se expresa en algún tipo de decisión que implica la movilización de ciertos recursos de poder”. (Prevotel, 2007, pág. 1)

Por su parte, Pedro Medellín Torre (1997) define política pública como “la expresión concreta de la forma institucionalizada que rige la interacción gubernativa entre sociedad y Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna de sistema jerárquico de autoridad, y dan cuenta del régimen y responsabilidades en el ejercicio del gobierno”. (Medellín, 1997, pág. 5). Este autor, entiende que las políticas públicas se estructuran en torno al régimen político, siendo lo característico de nuestro país, la baja autonomía de las mismas.

¹² Para los fines prácticos de esta investigación y debido a la amplitud que implica el concepto de “Estado”, se va a utilizar el término “Gobierno” y “Estado” como sinónimos.

Estos autores comparten el supuesto de que las políticas públicas son producto de un entramado de actores y múltiples decisiones, que se expresan finalmente en una forma de intervención estatal sobre un problema social en cuestión.

Asimismo, una política pública, sostiene Aguilar Villanueva, “es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de acciones a efectuar por un número extenso de actores”. (Aguilar Villanueva 1994: 25-26).

Ninguna sociedad es capaz de responder a todas las demandas, intereses y necesidades de sus integrantes. Solo algunas de estas serán atendidas por el Estado y esto se produce cuando “ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto, y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes”. (Oszlak & O’Donnell, 1984., pág. 12)

Aquellos asuntos (necesidades, demandas) que fueron socialmente problematizados son llamados “cuestiones” por Oscar Oszlak, de esta manera “una política estatal es una toma de posiciones que intenta –o más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de una cuestión”.

Un asunto deviene en problema público y, por lo tanto, en “cuestión” ingresando en la agenda, que se produce, según Joan Subirat (Subirats, 1994, pág. 5), cuando se genera una serie de fenómenos tales como:

*El tema o cuestión llega a niveles de crisis o podría llegar en un futuro próximo. Las autoridades no pueden seguir ignorado la cuestión y deben intervenir de inmediato.

*Cuando el tema adquiere particularidades que lo diferencia de las problemáticas comunes.

*Cuando el asunto capta la atención de los medios de comunicación y estos se hacen eco.

*Si el tema adquiere mayor dimensión e importancia con el correr del tiempo, a diferencia de los efectos limitados del momento inicial.

*Cuando un tema llega a afectar el núcleo del poder político, cuestionando la “legitimidad” y “poder” del mismo.

Finalmente, siguiendo a Martín Landau (Landau, 1977), sostenemos que una política pública tiene un particular nivel epistemológico, la cual se presenta como un enunciado de tipo hipotético, donde su carácter de verdad solo se puede constatar a posteriori de su aplicación.

Este autor sostendrá “Una política propone alguna intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseado y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). Debería quedar claro que

las preposiciones de políticas están en tiempo futuro, pertenecen a ese tiempo. El objetivo de cualquier propuesta política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control. Consecuentemente, son asertos de la forma “si-entonces” y la única cosa que sabemos acerca de ellos es que su valor de verdad no ha sido determinado. Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse a priori como correctas. Si una propuesta de políticas es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto, el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético”. (Landau, 1977, pág. 278)

1.10.2 Informalidad dominial

Se denomina “Informalidad” a la situación particular donde algo está fuera de la norma. En el caso de la cuestión habitacional, es la tenencia de la tierra y/o vivienda por fuera del régimen legal de tenencia previsto. Este fenómeno remite a la formalidad/informalidad dominial.

Los autores Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejicas sostienen que la informalidad se genera cuando “la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales, y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominante entre diferentes sectores sociales”. (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros Mejica, 2014).

Asimismo, estos autores indican que “la informalidad se define por la forma en que se resuelve la relación del mercado de tierra o vivienda con el sistema de propiedad”. (Di Virgilio, Arqueros, & Guevara, pág. 6)

Nora Clichevsky, (Clichevsky, Octubre 2000, pág. 8) establece que el concepto de “informalidad” puede ser utilizado como sinónimo de ilegalidad, irregularidad. Se genera a través de dos formas de transgresiones, desde el punto de vista dominial y desde la dimensión de la urbanización. En el primer caso, está basado en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler) en función de la ocupación. Refiere que “se trata de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción”. (Clichevsky, Octubre 2000, pág. 15)

En cuanto a la dimensión urbanística, se considera la informalidad como producto del incumplimiento de las normas que regulan la construcción de la ciudad.

La contracara de la informalidad dominial está dada por la regularización dominial. Esta se basa en un acto administrativo, realizado por el Estado, que interviene

con medidas públicas e incorpora aquello que está fuera de la ley, sea el caso de lotes o viviendas.

La regularización dominial pretende que aquellos ciudadanos que ocupan ilegalmente un lote o vivienda, se conviertan en propietarios, con todos los derechos que le corresponden, superando su situación de informalidad. Para tal fin, el Estado les entrega, como medida final del reconocimiento público del derecho de propiedad, la escritura del lote o vivienda.

Clichevsky (Clichevsky, 2003, pág. 27) plantea que las diversas acciones desarrolladas por el Estado dependen de una serie de variables: el régimen político, el grado de organización social de la población y, finalmente, de la ideología del orden social existente.

El Régimen político hace referencia a la modalidad que adquiere, en cada momento histórico, la estructura de poder institucional, la cual puede ser más o menos permeable a las demandas sociales, diferenciando así un régimen burocrático-autoritario de uno liberal-democrático.

El Grado de organización social de la población hace referencia al nivel alcanzado por las instituciones intermedias representativas de los diferentes sectores sociales, para condicionar la intervención del estado, en cada caso y momento histórico.

Por último, la Ideología del orden social se entiende como el conjunto de ideas y valores que es compartido por una comunidad, en un momento dado.

La informalidad dominial, en la tenencia de un terreno o vivienda, tiene como principal problema la falta de seguridad jurídica (Clichevsky, 2003). Esto conlleva el temor a perder el bien inmueble, por desalojo, a manos de los propietarios originales o del propio Estado. Asimismo, según la autora, los perjuicios de la informalidad aumenta cuanto mayor es el desembolso realizado por los habitantes de las vivienda o lotes, ya que, al incorporar capital monetario para mejorar la habitabilidad, se corre el riesgo de perder lo acumulado si la propiedad es restituida a sus legítimos propietarios o demolida. Se establece, así, una vinculación entre inversión de capital en la vivienda para su mejoramiento y la seguridad jurídica.

En un contexto de informalidad, no solo se ve afectado lo material, sino que impacta en las construcciones simbólicas que realizan los sujetos residentes, como sostiene el sociólogo Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1999) (Bourdieu, 2001), afectando no solo la vivienda, sino también el espacio circundante y las relaciones sociales que allí se construyen: el hábitat.

1.10.3 Políticas públicas de regularización dominial

En Argentina, la discusión en torno a la informalidad urbana y la regularización dominial, referida a los asentamientos urbanos informales o villas de emergencia, puede ser rastreada hasta la década del '50 del siglo XX, en el marco del paradigma de modernización y el proceso de industrialización en auge en América Latina.

Los asentamientos informales, que se generan en las periferias de las ciudades, van a padecer de altos índices de marginalidad y pobreza. Prontamente, empiezan a ser entendidos por las autoridades públicas como un factor de conflictividad y atraso social, atentando contra el orden social establecido. Esto generará que el tema ingrese en la agenda gubernamental, como una cuestión a resolver.

En este marco, la solución practicada por parte del Estado, va a ser la erradicación de dichos asentamientos informales, la deslocalización de sus habitantes y la construcción de grandes parques habitacionales mediante políticas públicas habitacionales.

Sin embargo, para los años '60 y '70, John Turner y otros teóricos van a sostener una nueva posición respecto al tema.

La autoconstrucción se presenta, como una opción viable para avanzar sobre la problemática habitacional, siendo que el Estado no podía dar respuestas en la medida que se requería. Es así que estos autores se va a oponer a la idea de construcciones masivas de viviendas, debido a que aparece como una actividad que no daba lugar a que el usuario interviniera en la producción de su vivienda y hábitat, sino que aparecía como "(...) Una arquitectura estéticamente horrorosa, socialmente alienante y técnicamente incompetente". (Turner, 1977)

Desde esta óptica, la autoconstrucción no sólo valoriza la vivienda y le otorga al usuario todo el poder de decisión, sino que aparecería como un medio de identificación y apropiación simbólica, a diferencia de lo que sucedía con una vivienda social producida sin ningún tipo de participación de sus "usuarios".

Es así que, la autoconstrucción comenzó a ser vista como un mecanismo de desarrollo urbano y de solución a los problemas habitacionales en las sociedades latinoamericanas.

El Banco Mundial, en la década del '60, en el marco de la Alianza para el Progreso, recoge estas ideas a través de los conceptos de auto-ayuda, auto-construcción (AA/AC) y de lotes con servicio, que se plasmará en programas ratificados en la Conferencia de Hábitat I de Vancouver. En esta, se apuesta a la participación social para la reducción del déficit habitacional.

La seguridad dominial era, de esta manera, el fin último de las políticas de AA/AC y de lotes con servicio, ya que se entendía "que su tenencia estaba asegurada, sería capaz de movilizar por sí misma los recursos para la construcción de su vivienda, por lo

general, en una proporción importante en relación con sus ingresos”. (Cravino, 2008, pág. 203)

Para los años ‘90, el Banco Mundial va a recoger los postulados del economista peruano De Soto, impulsando las políticas de regularización dominial de forma más contundente que en los años 60’ (políticas de tercera generación), sosteniendo bajo los postulados de este autor que “entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social, movilizar capitales y facilitar la integración en otras esferas, tales como la laboral, educativa”. (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros Mejica, 2014, pág. 59)

Detrás de la tesis del economista peruano De Soto, se encuentra la idea de que las viviendas son bienes de capital, que pueden ser utilizados para que los residentes se incorporen al sistema económico formal. El título de propiedad funcionaría como una herramienta de desarrollo económico de los habitantes, en su lucha contra la pobreza, posibilitando su inclusión a la ciudad formal o planificada.

Actualmente, estas tesis están en discusión, como plantean Fernando Wagner (Wagner, 2004) o Fernando Ostuni y Jean-Luis van Gelder, documentándose en autores como Gilbert (2002) y Varley (2002), quienes plantean discrepancias con las concepciones clásicas del tema, donde regularización e inversión estarían en relación directa y serían altamente favorables para el desarrollo económico de los espacios urbanos informales, según lo postulado por De Soto.

Ostuni y Gelder entienden que la regularización podría tener efectos negativos, en tanto “el mercado formal funciona en modos que van en detrimento de los sectores de bajos ingresos y pueden, por ejemplo, conducir a su expulsión de los barrios”. (Ostuni & Van Gelder, 2008, pág. 204). Plantean que la seguridad dominial no necesariamente se alcanzaría a través de los títulos de propiedad o estatus legal. Priorizan la percepción subjetiva de seguridad que los habitantes tendrían ante la posibilidad de desalojo u otros factores relacionados, desestimando así la relación directa que se postulaba entre título de propiedad y seguridad dominial.

La regularización, que fue promovida bajo las ideas del Banco Mundial y de De Soto, comparte la concepción liberal de la propiedad, donde está es un elemento central para el disfrute de los derechos y libertades de los sujetos, siendo además una herramienta de defensa ante la injerencia de terceros.

En el caso de De Soto, su tesis está marcada por un fuerte economicismo, en que la propiedad es un bien de capitalización y un medio de inclusión en el mercado formal o capitalista.

Existe otra posición respecto a la propiedad, donde ya no se pone el énfasis en la cuestión económica, sino en el rol que juega este activo en la vida de los miembros de las familias. Se denominó “Derecho a la Vivienda Digna”¹³ y plantea, entre otras

¹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 16 de diciembre de 1966. Con posterioridad será ampliado en lo que se denominó la Observación General n° 4 del Comité del

dimensiones, la seguridad dominial, y supone que la vivienda no es un simple refugio. Las personas deben alcanzar un desarrollo social de carácter integral, y la vivienda se presenta como un elemento central, de desarrollo individual, familiar y comunitario. De este modo, "(...) una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad. Por tanto, se trata de un derecho compuesto, cuya violación amenaza la calidad de vida de los individuos, hace peligrar el derecho a un empleo, afecta el derecho a la salud física y mental, dificulta el derecho a la integración física, a la privacidad o a la vida familiar"¹⁴

En el caso de Argentina, la política de regularización dominial no alcanzó nunca la sistematicidad necesaria, frente a la descoordinación y dispersión de iniciativas, o en otros términos "muchas veces se recayó en la sanción de la norma específica para cada caso, segmentado las soluciones y fragmentando el diseño institucional, lo que hizo difícil el seguimiento y la evaluación. De este modo, la política de regularización solo pudo ser entendida como un conjunto de iniciativas dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir". (Di Virgilio, Arqueros, & Guevara, pág. 7)

Pacto de Derechos Económicos y Sociales (13 de diciembre de año 1991), donde se desarrolló, en el artículo 7, en extenso dos conceptos centrales: la vivienda mínima y la vivienda digna.

¹⁴ Fundamentación de Ley 14432 "Protección de Vivienda Única y de Ocupación Permanente", Buenos Aires 29/11/2012.

Capítulo 2. El problema de la informalidad dominial de las viviendas social generadas con la política habitacional Fo.Na.Vi.

2.1 Orígenes y antecedentes de la política pública habitacional Fo.Na.Vi.

El Fondo Nacional de Vivienda (Fo.Na.Vi, por sus siglas) es una de las políticas habitacionales desplegada por el Estado argentino a fines de la década del 70' del siglo XX, y que llega hasta la actualidad. Se presenta como la más emblemática, debido a la continuidad en el tiempo, la cantidad de viviendas producidas y la particular tipología constructiva adoptada.

Se desarrolló bajo los principios de la corriente arquitectónica denominada Movimiento Moderno, la cual se generó en la Europa de la post-guerra del primer conflicto bélico mundial. Dicho movimiento arquitectónico surge como resultado de la acuciante necesidad de viviendas, luego de la destrucción generalizada. Para la década del 70' empieza a ser fuertemente cuestionado en el Viejo Continente, como en los Estados Unidos, por las consecuencias sociales que generaban (Monclús & Díez, 2015).

Las políticas habitacionales promovidas por el Movimiento Moderno plantean una reformulación del espacio, la estética, el uso de materiales y la funcionalidad de estructuras edilicias, caracterizadas por sus formas sencillas con bloques uniformes.

Uno de sus principales referentes fue el arquitecto francés Le Corbusier, que planteaba edificios altos de espacios reducidos, construcciones geométricas y viviendas convertidas en “máquinas para vivir”, y que tuvo como hito la propuesta de la Ville Contemporaine del año 1922 (Girola, 2007, pág. 137).

El Movimiento Moderno incorporó, en su producción de vivienda, las técnicas de producción industrial vigentes, como el taylorismo y el fordismo, aplicando el principio de la funcionalidad y bajos costos. Asimismo, esta corriente recupera al pensamiento utópico moderno, que establecía la no diferenciación entre el orden social y arquitectónico, donde la modalidad de vivienda “llave en mano” se constituía como eje articulador de ambas dimensiones (Girola, 2007). De esta manera, la vivienda se proponía como un dispositivo de orden social.

El Movimiento Moderno y sus principios va a ser declarado “finalizado” a las 15 horas del 16 de marzo de 1972, con la demolición del complejo de viviendas Pruitt-Igoe ubicado en San Luis, Estados Unidos, por los problemas sociales asociados a esas viviendas en altura. Sobre lo que representó este acontecimiento, “desde la demolición de tres de sus edificios en 1972, Pruitt-Igoe ha alcanzado un significado icónico en virtud de su uso continuo y su reutilización como símbolo dentro de una serie de debates en la arquitectura. En estas discusiones, hay unanimidad de que la desaparición del proyecto demostró un fracaso arquitectónico”. (BRISTOLU, 2013, pág. 163)

Para mediados de los '70 del siglo XX, en América Latina, particularmente en Argentina, se comienza con la implementación de políticas públicas habitacionales, bajo los principios del Movimiento Moderno, para paliar el déficit habitacional. No obstante, como ya se mencionó, esta corriente arquitectónica había sido ya descartada por sus perjuicios sociales.

El caso de los Fo.Na.Vi, como política pública habitacional, se caracterizó por ser un fondo solidario que se constituyó bajo la modalidad de ahorro forzoso (Rodulfo, 2008) lo que permitió disponer de una masa de recursos necesario para alcanzar los objetivos sociales habitacionales previamente establecidos. Este se va a gestionar bajo una modalidad altamente centralizada manteniéndose sin cambios hasta mediados de la década del '90, cuando se federaliza.

Fueron viviendas distribuidas en todo el territorio nacional, bajo la modalidad de "llave en mano", y a las cuales no se les podía hacer modificaciones en cuanto al número de habitaciones, lo que limitaba en gran medida su uso en el marco del crecimiento de la familia. Los beneficiarios no tenían ningún tipo de participación en las diferentes etapas de producción de las viviendas.

La construcción se realizó en torno a sucesivos conjuntos habitacionales, donde un número importante de estos se caracterizó por alcanzar una exagerada magnitud, en cuanto al número de unidades habitacionales producidas.

Estos conjuntos habitacionales son "la unidad de implantación de las inversiones en un territorio" (Rodulfo, 2008, pág. 8) y se caracterizan por reunir en un mismo espacio "vivienda, equipamiento e infraestructura completa, de una organización espacial propia, de funcionamiento residencial autónomo".

Siguiendo con esta autora, fueron "concebidos como una ciudad dentro de la ciudad", "(...) el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno: ocupación en densidades medias a medio-altas, edificios de viviendas colectivas, individuales o mixtas" (Rodulfo, 2008, pág. 8). Asimismo, los parques habitacionales, que urbanizaron los nuevos territorios, rompían con la trama de damero de la ciudad tradicional.

Los parques habitacionales se desarrollaron bajo las mismas características y con tipologías constructivas, persiguiendo menores costos y el mayor aprovechamiento de los terrenos. La planificación urbana de estos se caracterizó por: a) ser espacios delimitados que mantienen rasgos diferentes respecto a su entorno, b) contener un número de vivienda preconcebido e inalterable en el sentido cuantitativo, c) ofrecer una o varias tipologías de viviendas, d) disponer de espacios colectivos para un uso definido con anterioridad (Girola, 2007, pág. 136).

En su mayoría, son viviendas en altura, de alta densidad poblacional, con separación de espacios según sus usos (comercial, habitacional, esparcimiento) y con el

empleo de materiales pesados, como hormigón y acero, donde predominan líneas rectas, lo que “le dio un aspecto de monotonía y rigidez” (Girola, 2007).

Las tipologías constructivas utilizadas van a ser, mayoritariamente, viviendas colectivas de propiedad horizontal¹⁵ y, en menor medida, individuales. Así, en los parques habitacionales se encuentran viviendas bajo el formato de “Tira de vivienda de planta baja de dos y hasta tres pisos sin ascensor (PB + 2 y 3)”, “Torres de más de 3 pisos con ascensor”, “Dúplex”, “Viviendas individuales” y, finalmente, una combinatoria entre estas.

El Fo.Na.Vi, como decisión pública, tiene antecedente en la normativa nacional 19.929 del año 1972, que creaba un fondo solidario, con el fin de asegurar recursos destinados a paliar el déficit cualitativo habitacional, a través de la producción de viviendas sociales.

Solo cinco años más tarde, en el año 1977, este fondo adquiere la estructura e instrumentación definitiva, con la Ley Nacional 21.581 (Ostuni, 2007, pág. 19). Allí también se establece que, para cada una de las provincias, se destinaría un porcentaje fijo del total de lo recaudado (en el caso de Santa Fe, este porcentaje fue de 5.65 % del total de la recaudado anualmente).

El primer Fondo, que se genera en 1972 con la Ley 19.929, va a estar compuesto por recursos provenientes de: Impuesto sobre la Venta al Valor del Ganado Vacuno a faenar para todo destino, Impuesto Nacional de Emergencia a la Propiedad Inmueble Urbana, aporte del 2,5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador, los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes, entre otros.

Como autoridad de aplicación fue designada la Subsecretaría de Vivienda, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, que se ocuparía de: a) la definición de los programas de viviendas y sus operatorias respectivas, b) la determinación de los cupos financieros y su distribución, c) el establecimiento de los organismos ejecutores de tales programas. Respecto a este último punto, cada una de las provincias, a través del organismo o instituciones de vivienda, serían las encargadas de ejecutar el Fondo Nacional (Ostuni, 2007).

En el año 1977, con la Ley 21.581, se redefine la composición del Fondo. Desde este momento, estará compuesto principalmente por: el aporte del 5% sobre remuneraciones a cargo del empleador, la contribución del 20 % de lo tributado como obligaciones provisionales por los trabajadores autónomos y un porcentaje del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Se modifica

¹⁵ Estas se enmarcan en la Ley Nacional 13.512 Propiedad Horizontal, sancionada el 30 de septiembre de 1948.

también la autoridad de aplicación, que desde el año 1977 será la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual dictará los reglamentos.

El siguiente hito de la política se da con la sanción de la Ley Nacional 24.464, del año 1995, que federaliza la gestión. Los cambios más relevantes fueron: a) otorgar más facultades a las Instituciones Provinciales de Vivienda, que aquellas referidas estrictamente al financiamiento, b) modificar la composición de los aportes que constituyeron el Fondo. Se deja de recaudar por remuneraciones y se reemplaza por un porcentaje sobre los combustibles, garantizando un fondo mínimo mensual. Si este no resultaba suficiente, el Tesoro Nacional debía asegurarlo con fondos propios. Se mantienen otros ingresos menores.

2.1.2 La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (D.P.V y U.) como el actor público central en el desarrollo de las viviendas Fo.Na.Vi en la provincia de Santa Fe

Los fondos nacionales, aportados para la producción de unidades habitacionales sociales, fueron gestionados por las instituciones públicas abocadas a la cuestión de la vivienda, adquiriendo así un rol central en cada una de las provincias del territorio federal.

Los institutos de vivienda “fueron a partir de allí, responsables de la planificación territorial para la localización de las viviendas, la elección de las tipologías, la licitación para su construcción y la adjudicación a los posibles demandantes” (Marchisio, 2012, pág. 16).

En la provincia de Santa Fe, la encargada de gestionar dicho plan habitacional es la D.P.V y U., creada con la Ley Provincial 6.690 del año 1971.

En el período comprendido desde el inicio del plan habitacional hasta el año 2000 en la ciudad de Rosario mediante la DPVyU, el 70% de las construcciones se localizan en el margen de la ciudad (Marchisio, 2012). Se utilizó el área rural, generando una extensión del ejido urbano, lo que implicó una ubicación periférica de los conjuntos.

Esta distancia con el centro de la ciudad “trascendió a la mera localización geográfica, abarcando cuestiones de accesibilidad urbana, de segregación, de relación y provisión de servicios e infraestructuras, del grado de vinculación con la estructura urbana y con hechos colectivos de la ciudad, etc. Esto significó que un área con características rurales se transformó en ciudad, pero en forma incompleta, ya que no formaba parte de un programa urbano integral, formulado a partir de la interpretación de las particulares demandas de la localización relativa dentro de una estructura de significado urbano” (Marchisio, 2012, pág. 17).

En la ciudad de Rosario, se construyeron siete grandes conjuntos habitacionales, con un promedio de 1.420 unidades por cada uno. Sin embargo desde el regreso de la democracia en 1983, el tamaño de las intervenciones que realizó la D.P.V y U. se modificó notoriamente, dejando de lado la construcción de grandes conjuntos habitacionales, a excepción de Rouillón y Cerrito, en el que se construyeron 688 viviendas.

Debido a la magnitud de los planes de vivienda, las empresas fueron grandes constructoras, que paulatinamente se impusieron sobre la estructura de poder público que ejercía la D.P.V y U..

Es así que “este mecanismo sirvió para beneficiar los intereses de la industria de la construcción, incentivando la monopolización de la construcción de vivienda e infraestructura. Esta concentración condicionó a los organismos estatales encargados de la planificación del crecimiento y construcción de la ciudad, los cuales quedaron virtualmente sin poder real. De esta manera, la D.P.V y U. vio limitar sus funciones, que quedaron circunscritas simplemente al control de la ejecución. Las empresas llegaron a controlar, incluso, la gestión del Estado, en el marco de una burocratización y contradicción de las políticas públicas” (Marchisio, 2012, pág. 16).

Otro de los problemas que sufrió la D.P.V y U. fue la morosidad en la cancelación de las viviendas. Es así que, para los años 2009-2010, alcanzaba en el interior de la provincia el 50%, mientras que en los grandes centros urbanos llegaba al 70%. En la ciudad de Rosario, la falta de pago va a rondar aproximadamente el 80% (Marchisio, 2012, pág. 17). Esta situación dio cuenta de la profunda dificultad que tuvieron el Estado Nacional y Provincial para recuperar el capital invertido en viviendas sociales.

2.2 La informalidad dominial como producto de las dificultades en el acceso al título de propiedad en las viviendas Fo.Na.Vi

Siguiendo la conceptualización sobre informalidad dominial realizada anteriormente en el apartado de “Precisiones conceptuales”, bajo la perspectiva de autores como Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejicas (2018) y Clichevsky (2000), la mayoría de las viviendas Fo.Na.Vi, por más de tres décadas, se van a ver imposibilitadas de acceder al título de propiedad, generándose una situación de informalidad en el régimen de tenencia e impidiendo alcanzar los derechos plenos y, por lo tanto, la seguridad dominial.

Los habitantes de las viviendas Fo.Na.Vi. se verán envueltos en una situación de informalidad dominial, es decir que, ante la dificultad de escriturar, no logran el dominio pleno de su vivienda. Esta grave situación fue resultado de las falencias jurídicas de las viviendas presentes ya desde el momento mismo de su entrega y ocupación, evidenciando las fallas estatales en la gestión, debido a la urgencia, las prácticas

informales, la inoperancia, la desidia, los negocios y la corrupción, en un contexto nacional de régimen político de facto, que no favoreció a las prácticas institucionales ajustadas a derecho. La vuelta al sistema democrático solo podrá revertir parcialmente esta situación.

Los actores centrales, que dieron forma y contenido a las transgresiones de los códigos jurídicos y urbanos en materia de saneamiento habitacional, fueron el organismo público provincial encargado de la cuestión de la vivienda y las grandes empresas constructoras.

Para que una vivienda sea reconocida como propiedad de una persona mediante el acto de escrituración, el Estado exige que la misma sea acompañada una diversidad de documentos que corresponde a la administración de nivel municipal como provincial. De esta forma, la unidad habitacional debe poder acreditar ante el órgano competente diversos planos: de mensura y subdivisión, de obra, de final de obra¹⁶.

Además, en el caso de los complejos de propiedad horizontal, es necesario, la realización del plano de propiedad horizontal junto con el reglamento de co-propiedad, generados por las empresas constructoras y los organismos públicos pertinentes.

En el caso de las viviendas Fo.Na.Vi y de otros planes habitacionales, las falencias en el proceso de escrituración fueron resultado de no poder cumplir con los requisitos establecidos: los diversos planos y el reglamento de co-propiedad.

En este sentido, el diario La Capital de Rosario en la nota de abril del año 2009, haciendo referencia al problema de la informalidad dominial sostiene con claridad destacable que “En la mayoría de los casos se trata de un incumplimiento del propio Estado al no inscribir los planos o no haber realizado la división de propiedad horizontal. Por esta razón, la mayoría de los adjudicatarios desde 1977 no han podido escriturar” (Se pone en marcha el programa de escrituración de los Fo.Na.Vi, 2009)

Los diversos planos y reglamentos que debían ser elaborados por las empresas constructoras de las viviendas según las normativas, no se elaboraron debido a alto

¹⁶ Mensura viene de latín *mensurare* y significa medir. Se puede definir como una operación técnica que tiene como finalidad última la “ubicación del título sobre el terreno, trazando su forma geométrica en un plano y comprobando su superficie” (Bucai & Lasagna, 2001). En otras palabras se trata de trasladar al terreno físico la descripción de una propiedad que se encuentra representada en un plano. Los técnicos encargados de tal acto, son los agrimensores. El documento que representa la propiedad física, el plano de mensura, queda anotado en el Registro de la propiedad el cual corresponde a la administración provincial.

El plano de obra y final de obra o permiso de edificación y certificado de aprobación final, son actos generados por el Estado Municipal en tanto que esta entidad tiene la potestad del ordenamiento territorial (Ley Provincial 2756 - Ley Orgánica de Municipalidades 10/01/1986) Estos son requisitos legales exigidos para la realización de cualquier tipo de construcción u otro desarrollo sobre el ejido urbano en el inicio y una vez finalizada la misma.

El Reglamento de Co-propiedad es un escritura pública establecida en ley de propiedad horizontal nro 13.512. Este documento es redactado por escribanos y su funcionalidad estriba en el establecimiento de entre otras cosas: las unidades funcionales, metrajes, porcentuales, las cosas propias y comunes, los órganos de gobierno del consorcio de propietarios, clases y forma de convocar a asambleas, etc.

costo que les representaba. En cambio, en innumerables casos, recurrieron al cese de sus actividades y a una “quiebra” intencional.

El Coordinador Territorial de la Zona Sur de Santa Fe, Ubaldo Modarelli, describe este proceso y sostendrá “El proceso era: yo tenía una empresa constructora, compraba una licitación, ganaba esa licitación, tenía una razón social para esa licitación, comenzaba la obra. Cuando faltaba el último certificado, daba quiebra. No cobraba el último certificado pero tampoco pagaba los detalles finales de la obra, albañilería fina, puerta, parte de sanitarios y también los planos y los reglamentos de copropiedad. Ni los planos de mensura, ni los planos de Propiedad Horizontal (P.H. por sus siglas), estaban en ninguno de los Fo.Na.Vi. Se ahorran un montón de plata, el plano final de obra, el plano de mensura, el plano de PH y el reglamento de co-propiedad. Es el 11, 12% de un plan, es mucho dinero”.

Por otro lado, la D.P.V y U. no exigió que las empresas desarrolladoras generasen los planos, ni ejecutó las garantías por las falencias constructivas en que incurrieron, debido a una desigual relación de poder entre las empresas constructoras y los organismos públicos encargados de controlarlas. Como resultado de esto, se produjo un formato de cartelización en la construcción de las viviendas. Los planes Fo.Na.Vi se organizaron a través de grandes licitaciones, causando que solo unas pocas y poderosas constructoras pudiesen cumplimentar los requisitos necesarios.

Es así que “la dimensión de los conjuntos y, en consecuencia, el volumen de las obras determinó que sólo pudieran ser realizadas por un grupo reducido de grandes empresas, sin los controles técnicos imprescindibles que realiza una dirección de obra independiente, ya que ni la Secretaría de Vivienda ni los institutos provinciales de vivienda contaban con la cantidad de personal capacitado necesario para el control de las *obras*. Es evidente que muchos de los problemas técnico-constructivos que hoy se observan tienen su origen en falencias originadas en el proceso de construcción” (Bekinschtein, Calcagno, & Patron, 2008, pág. 45).

Por otro lado, las instituciones de viviendas municipales asentadas en el territorio (el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat- S.P.V.yH- en el caso de Rosario), así como otros planes de vivienda de magnitud que se implementaban en el lugar, como el Banco Hipotecario Nacional (B.H.N.), se rigieron por políticas sectoriales independientes, sin una estrategia coordinada que posicione a estos actores estatales de diferente forma frente al poder de lobby de las empresas.

Es de destacar que cuando se realizaron los grandes complejos habitacionales en la provincia, la D.P.V y U. no contaba con la capacidad técnica y administrativa necesaria para el control de las obras.

La urgencia de este organismo por el aprovechamiento de fondos nacionales para viviendas generó, también, un descuido de la propiedad de las parcelas, lo que produjo otro de los graves inconvenientes que trabaron el proceso normal de escrituración: la propiedad de los terrenos.

Un número importante de terrenos donde se erigieron las viviendas, permanecieron en manos de privados y nunca fueron transferidos a la administración pública, siendo este un requisito sine qua non para su posterior escrituración.

En la actualidad, después de 30 años, la administración pública solo puede acceder a los terrenos mediante el proceso de expropiación, lo que requiere que el Estado se haga efectivamente propietario de los terrenos y sancionar una ley por cada uno de estos lotes, siendo esto un proceso largo y dificultoso.

A este respecto, Modarelli relata cómo se generó el problema de los terrenos, donde varios actores públicos intervinieron: “Había situaciones muy irregulares. Por caso, terrenos que se adquirieron para hacer un complejo Fo.Na.Vi y el presupuesto que debía votar la Cámara de Diputados para la expropiación de esa tierra no llegaba, no llegaba, no llegaba y por lo tanto pasaron 20 años. Estuvo la ley, pero no el presupuesto para pagarlo”.

Por último, existieron también cuestiones propias de la administración pública, donde las razones y los discursos técnicos prevalecieron sobre los políticos, generando que no se pueda intervenir, por mucho tiempo, en las causas que configuraban el problema.

Esto sucedió con los escribanos, que se opusieron a rubricar cualquier documento que no cumplimentara estrictamente con todos los requisitos así como los agrimensores en relación a las construcciones no declaradas hechas a posterior por los propios vecinos.

En ambos casos, el discurso técnico se impuso sobre un discurso político. Esto se va saldar en gran medida con la Ley 12.953, que funcionó como un respaldo legal para diversos técnicos y funcionarios intervinientes en el proceso de regularización de la informalidad de las viviendas.

2.3 Efectos sociales de la informalidad dominial: La degradación del hábitat en los complejos de vivienda social

La política de saneamiento dominial que se concreta con la titulación de las viviendas genera, en términos jurídicos, que los habitantes posean la vivienda de forma segura y tengan libre disponibilidad. La ausencia de este documento (y la nula expectativa de obtenerlos a mediano o largo plazo) se asocia a una serie de fenómenos referidos al aspecto fiscal, económico, socio-simbólico y organizativo, que imprimen una impronta particular al hábitat de los grandes parques habitacionales¹⁷.

¹⁷ La multiplicidad de repercusiones sociales encontradas debido a la ausencia de titulación se elaboró mediante diversas fuentes de información a la que se accedió: entrevistas, informes, notas periodísticas, etc.

En lo *fiscal*, se generan altos niveles de morosidad en la cancelación de las viviendas por parte de los habitantes. Dichos montos fueron concebidos para retroalimentar el sistema de construcción de nuevas unidades, desfinanciando así futuros programas habitacionales. Asimismo, las jurisdicciones provinciales y municipales estarían imposibilitadas de cobrar impuestos sobre los inmuebles, ya que muchos figuran como terrenos deshabitados.

En lo *económico*, se destaca la aparición del mercado de la vivienda ilegal, donde la unidad habitacional se compra y se vende por fuera de la estructura administrativa pública, generándose una relación mercantil de competencia casi perfecta. Aquellos que fueron oportunamente adjudicados, se convierten en oferentes de la mercancía “vivienda social” lo que genera sujeto-residente, el ocupante, que se configura como demandante.

Por otro lado, la inversión en el cuidado de los departamentos, espacios y bienes comunes, se vería seriamente comprometida ante la inseguridad de tenencia.

Finalmente, ante la falta de escrituras, las viviendas no pueden ser utilizadas como un medio de capitalización y mejora económica para sus residentes. Contrariamente, las viviendas, luego de ser titularizadas, pueden ser ofrecidas al mercado como un bien de garantía.

En lo *social-comunitario*, la informalidad dominial se relaciona con:

- Falencias en la apropiación de los espacios, repercutiendo notoriamente en su cuidado y mantenimiento y por lo tanto facilitando el proceso de privatización de los lugares, tanto los públicos, plazas y parques (utilizados en la construcción de viviendas y cocheras) como los espacios comunes: pasillos, escaleras, barandas, terrenos circundantes, entre otros.

Particularmente, los terrenos que rodean a cada una de las Tiras o Torres van a ser espacios de disputa entre los vecinos, debido a: la ampliación de las viviendas de planta baja, el cerramiento para conformar jardines o la construcción de locales comerciales, viviendas nuevas, cocheras, entre otros.

De esta manera, convivir en un mismo territorio donde se mezclan espacios comunes, públicos y privados, se relaciona con dificultades en la percepción de los límites y responsabilidades que le competen a los habitantes y a las autoridades públicas.

-El débil vínculo que los habitantes establecen con los diferentes espacios se manifiesta en severas dificultades en la construcción de una identidad barrial y sentimiento de pertenencia, proyectándose hacia las relaciones sociales. Se generan altos niveles de conflictividad y la consiguiente desintegración del tejido social.

-La degradación de los vínculos entre los residentes se asocia con procesos de estigmatización/discriminación exterior sobre estos territorios, lo que profundiza aún más el problema de la integración social de estos espacios con el resto de la ciudad.

-Se producen profundas deficiencias en los procesos colectivos de organización consorcial¹⁸, llegando a lo que se ha denominado “desertificación administrativa” (Ferre, 2012, pág. 206), resultado de la debilidad en los vínculos de reciprocidad y confianza, lo cual se expresa en la cultura del no pago de expensas, desinterés por los espacios y bienes comunes (ascensores, tanques de agua, techo, etc.) y aumento del conflicto entre vecinos.

-Irrumpe una nueva categoría de sujeto-habitante no previsto en la política pública Fo.Na.Vi: *el Ocupante*. Este va a tener una relación con la propiedad de informalidad, ya que se va a encontrar fuera del “Reglamento de adjudicación, ocupación y uso para programas habitacionales ”.¹⁹

Este fenómeno es resultado del mercado negro que se genera con las viviendas, ya que se accede a los inmuebles ya adjudicados mediante compra entre particulares, por fuera de toda intervención estatal.

Esta situación puede alcanzar, dependiendo del complejo habitacional, una enorme magnitud. En algunos barrios Fo.Na.Vi los ocupantes llega a conformar alrededor del 75% (Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, 2015) de los habitantes, generándose altas tasas de rotación (compra y venta de departamentos en cortos períodos). El recambio constante de ocupantes obstaculiza la generación de arraigo territorial, como el abordaje estatal mediante políticas sociales de promoción.

2.4 La persistencia en el tiempo de la problemática de la informalidad dominial en los Fo.Na.Vi

En base a la información obtenida en diversas entrevistas y documentos, se destaca que, por más de tres décadas, diversos actores públicos, privados y sociales (sea por omisión y/o acción) contribuyeron a que la cuestión perdure en el tiempo sin modificaciones.

¹⁸ Cabe destacar que el reglamento de co-propiedad sólo reconocía como consorcistas a los titulares o co-titulares, no previendo la categoría de ocupantes. Solo recién con la resolución 2.198 del año 2001 de la D.P.V.yU. se reconoce a los ocupantes como legítimos miembros del consorcio.

¹⁹ REGLAMENTO DE ADJUDICACIÓN, OCUPACIÓN Y USO PARA PROGRAMAS HABITACIONALES. Resolución número 2198. Santa Fe, 19 de Octubre del año 2001

Entre los actores interviniente se destaca la D.P.V y U., los funcionarios técnicos de la administración pública, el poder ejecutivo de turno, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, entre otros.

El statu quo en que se mantuvo la cuestión fue debido a que:

-El Estado, representado por la D.P.V y U., no se responsabilizó nunca de sus falencias y faltas administrativas, proyectando todas las deficiencias hacia los propios adjudicatarios, a quienes culpó por la alta morosidad en el pago de las viviendas.

-Los funcionarios que conformaron el Poder Ejecutivo a nivel provincial, desde el año 1983 hasta 2007, evaluaron que los costos de la intervención en la problemática superaban los beneficios políticos que podían obtener, por lo que nunca desarrollaron acciones superadoras.

-Los técnicos de la administración pública intervinientes en el proceso de escrituración (abogados, agrimensores, escribanos, etc.) habrían impedido avances en la materia, preservándose de sus posibles responsabilidades legales, en respuesta a la situación de informalidad en que se encontraban un altísimo número de unidades habitacionales.

-Por parte de los legisladores provinciales, las propuestas normativas alcanzadas para ordenar la cuestión resultaron poco realistas y centralmente voluntaristas, ante la dificultad de encuadrar la cuestión en el orden jurídico común. Un ejemplo de esto es la promulgación de la ley provincial Nº 11.102 del año 1993.

-Los medios de comunicación reprodujeron el discurso oficial, que presentó la informalidad dominial como resultado de la falta de voluntad de los habitantes para cancelar el monto de sus viviendas. Este fue un elemento que impidió el ingreso de la cuestión a la agenda mediática.

-Las organizaciones sociales abocadas al mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios Fo.Na.Vi (por ejemplo, las vecinales asentadas en cada uno de los complejos de vivienda) carecieron de los medios necesarios para imponer una agenda propia a los gobiernos de turno, debido a su debilidad organizativa. Esta situación comienza a modificarse en el primer lustro del siglo XXI. Manifestación de esta nueva situación es la obtención de la personería jurídica en el año 2007 a la ONG Barrios Fo.Na.Vi (organización social que aglutinaba a múltiples vecinales de diversos barrios Fo.Na.Vi, ubicados a lo largo del territorio santafesino) y la acción colectiva que impide la sanción del proyecto de ley de regularización dominial (en los últimos días de dicho año).

2.5 Los sujetos de la informalidad dominial en los Fo.Na.Vi

En las viviendas producidas por el Estado, la informalidad dominial hace referencia al régimen de tenencia de los habitantes, la forma y condiciones en que estos se vinculan con la propiedad y, por lo tanto, con qué derechos cuentan. En otros términos, “el poder jurídico, de estructura legal, que se ejerce directamente sobre su objeto, en forma autónoma y que atribuye a su titular las facultades de persecución y preferencia, y las demás previstas en la ley”, según lo que establece el artículo 1882 del Código Civil y Comercial de la República Argentina.

Se puede establecer desde un mínimo a un máximo de informalidad dominial, en relación a los sujetos que residen en las viviendas Fo.Na.Vi y, por lo tanto, la seguridad dominial con que cuentan. Aquellos con menos derechos, y que se vinculan de forma más precaria con la propiedad de la vivienda, se denominan “Ocupantes”. Se diferencian del “Usurpador”, quien accede a la vivienda mediante la utilización de fuerza o de la “mala fe”, sin ningún documento que respalde su acción. No son reconocidos por el Estado como sujetos que puedan ser regularizados.

El Ocupante es aquel que ha ingresado de manera pacífica o de “buena fe”, mediante un documento informal que acredita la transacción entre las partes: comprador y vendedor. Sin embargo, el acuerdo entre ambos puede ser solo “de palabra”, sin mediar documento alguno. Este sujeto ejerce la posesión del inmueble pero no el dominio²⁰, en una situación de “hecho”, pero que es reconocida por la ley.

La posesión, al ser reconocida por el Código Civil y Comercial de la República Argentina, representa importantes beneficios y derechos a quien la ejerce. Cuando se da por un tiempo determinado y “varía según se trate de un bien mueble o de un inmueble, y según se tenga de buena fe y con justo título o se carezca de ambos, da origen a la prescripción adquisitiva o usucapión, mediante la cual la cosa poseída pasa a ser propiedad del poseedor”. Además, esta institución jurídica, según Papaño y otros (Papaño, Kiper, Dillon, & Causse, 2014), tiene entre otras prerrogativas: percibir los frutos generados por el inmueble durante el tiempo que dure la posesión (art. 2423),

²⁰ Dominio es la categoría jurídica que da cuenta de la vinculación de un sujeto con un bien (inmueble en este caso). Aquel que tiene el dominio sobre un bien tiene los mayores derechos y obligaciones sobre una cosa y deviene en propietario. Tiene naturaleza de exclusividad (Art. 2.508) y perpetuidad (Art. 2.510). Además, permite a los propietarios “alquilarla o arrendarla, y enajenarla a título oneroso o gratuito, y si es inmueble, gravarla con servidumbres o hipotecas. Puede abdicar su propiedad, abandonar la cosa simplemente, sin transmitirla a otra persona.” (Art. 2515), o también “El propietario tiene la facultad de excluir a terceros del uso o goce, o disposición de la cosa, y de tomar a este respecto todas las medidas que encuentre convenientes. Puede prohibir que en sus inmuebles se ponga cualquier cosa ajena; que se entre o pase por ella. Puede encerrar sus heredades con paredes, fosos, o cercos, sujetándose a los reglamentos policiales”. (Art. 2.516 del Código Civil y Comercial de la República Argentina)

protección por medio de acciones judiciales (art. 2470), permite adquirir el dominio por prescripción (art. 3999, 4015, 4016 y 4016 bis) y presumir la propiedad de la cosa (art. 2412).

Los *Ocupantes* son pasibles de la acción de la D.P.V y U., para su formalización a través del proceso de regularización dominial. La administración pública le adjudica la vivienda a sus residentes, para que posteriormente adquieran el dominio mediante la titulación.

Los *Adjudicatarios*, a quienes la administración pública les otorgó la vivienda, tienen la posesión de la vivienda pero no su dominio, hasta tanto no acceden a la escritura de la unidad. Su situación de informalidad se genera cuando no pueden acceder a la escrituración (dominio) y constituirse en propietarios plenos, debido a las falencias de las viviendas en materia de planos o reglamentos.

Finalmente, encontramos la última categoría, la de los *adjudicatarios con título de propiedad*, que se han conformado así en propietarios del bien y ejercen sobre este completa soberanía.

El propietario es el que técnicamente “detenta el dominio pleno”, por lo que tiene los mayores derechos y facultades sobre el bien inmueble. “El dueño tiene el derecho de poseer, usar, gozar (derecho de extraer los frutos), disponer (derecho de vender, donar; constituir hipotecas, abandonar o consumir la cosa), excluir a otros, cerrar y administrar la cosa”. (Gigena, 2009)

Hasta el momento que el adjudicatario deviene en propietario, la propiedad de las unidades habitacionales le corresponde al Estado de la provincia de Santa Fe, representado por la D.P.V y U..

Recapitulando, en las viviendas sociales se dan los casos de informalidad dominial debido a que:

a) Los *Adjudicatarios* no logran escriturar su vivienda por problemas legales de los complejos de viviendas, principalmente por ausencia de planos y reglamentos, o debido a problemas de documentación (falta de DNI, muerte del titular y falta de declaratoria de heredero, dificultades relacionadas con los divorcios y el acuerdo entre las partes, etc.).

b) Los *Ocupantes* se hallan en la situación de informalidad hasta tanto no acceden al proceso estatal de regularización dominial, o bien lo han iniciado sin obtener los resultados deseados, por largos períodos de tiempo.

El proceso de *regularización dominial* de un Ocupante consta de varias instancias. Se analiza cada caso en varias dimensiones. En el aspecto económico, se estudia la disponibilidad de ingreso. Este deberá poder pagar mensualmente la vivienda. En lo social y familiar, se analiza la necesidad y urgencia de acceder a la vivienda y si dispone de la propiedad de otro inmueble. Se verifica la composición familiar. Si la

administración sostiene que el beneficiario reúne los requisitos, una trabajadora social concurre tres veces a la vivienda para verificar la ocupación.

Finalmente, se desadjudica al poseedor original del departamento y se le entrega al ocupante, otorgándole un Boleto de Compra-Venta. El flamante adjudicatario empieza a recibir, para cancelar el monto de la vivienda, las “chequeras” a su nombre.

La normativa que regula este proceso es el “Reglamento de adjudicación, ocupación y uso para programas habitacionales, n°2198 del año 2001”. Establece que la desadjudicación se debe a diferentes causas, entre las cuales están: a) Arrendar o subarrendar total o parcialmente la unidad, b) Transferir o ceder por cualquier título sus derechos y obligaciones a terceros, c) Utilizar la vivienda para usos comerciales o industriales, d) Dejar de habitar el inmueble, e) Permitir la residencia de personas ajenas al grupo familiar adjudicatario, f) Hacer uso de la vivienda con o para fines reñidos con la moral y las buenas costumbres.

Por otro lado, en el caso del adjudicatario, la regularización dominial implica el proceso de titulación, y se lleva a cabo con la entrega de la escritura traslativa de dominio, generada por los escribanos del Estado o en forma particular.

La escrituración de las unidades habitacionales, en el aspecto económico, reconoce dos grandes formas: por cancelación de deuda y por hipoteca.

La primera puede presentarse con dos modalidades: el caso más común implica la *cancelación de deuda a través de los sucesivos pagos de las cuotas*. Concluido el monto de la unidad, el Área Comercial de la D.P.V y U. da el alta de cancelación, para posteriormente proceder a la elaboración y entrega de la escritura. El promedio de tiempo que lleva la cancelación de la vivienda es de 25 a 30 años.

La otra forma de *cancelación de deuda es mediante los seguros* de diversa índole, como es el caso de los seguros de vida o el de los ex combatientes de la guerra de Malvinas.

Por último, encontramos la modalidad de escriturar bajo hipoteca. La hipoteca es un documento por medio del cual administración pública se garantiza el pago de la vivienda. Bajo esta modalidad, la escritura puede ser otorgada en pocos meses, luego de la adjudicación de la unidad habitacional.

Tiene como condición estar al día con las cuotas e implica que la D.P.V y U. otorgue la escritura sin haberse cancelado el monto de la deuda en su totalidad. Se otorga la escrituración al poco tiempo de otorgar la vivienda (meses), pero el adjudicatario debe seguir abonando las cuotas hasta finalizarlas.

Si bien esta forma de escrituración implica no tener deuda, en casos de mora en las cuotas la D.P.V y U. tiene la potestad de entregar la escritura, realizando una refinanciación de la deuda y generando un convenio de pago. Con lo cual, las deudas de la cancelación de las viviendas de los adjudicatarios no son un impedimento para la escrituración bajo hipoteca.

Capítulo 3. Análisis de la intervención de la D.P.V y U. en la regularización de la informalidad de las viviendas social Fo.Na.Vi en el periodo 1977-2017²¹

3.1. Análisis de la cuestión de la “informalidad dominial de las viviendas social Fo.Na.Vi” entre 1977 y 2017 y su incorporación a la agenda gubernamental.

Como bien dijimos en el apartado de precisiones teóricas, Oszlak y O'Donnell definen como política pública “un conjunto de acciones y omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak & O'Donnell, 1984.). Estas expresan un posicionamiento del Estado en relación con una demanda social, sin embargo, estas también se configuran con aquello que el Estado “no hace” o “niega”.

Así mismo, una cuestión es una demanda o necesidad que ha sido problematizada en tanto que un/os actor/es de la sociedad entiende que se debe hacerse algo y tiene/n la capacidad, sustentados en sus recursos, de convertirlo de un asunto sectorial a uno que atañe a toda la comunidad y por lo tanto debe ser abordado por el Estado. El poder y, por lo tanto, la disputa política son elementos centrales para que un asunto se convierta en cuestión.

En palabras del propio Oscar Oszlak dirá que la problematización social de un asunto y consecuentemente, el surgimiento de una cuestión se genera cuando “ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto, y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (Oszlak & O'Donnell, 1984.)

El surgimiento de una cuestión o la problematización de un asunto por un actor concreto, genera un proceso interactivo de sucesivas toma de posición de actores restantes de la sociedad civil pero también de propias agencias estatales. En este proceso, el Estado es un actor central cuya posición resulta predominante “frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak & O'Donnell , 1984., pág. 14) debido a los recursos con que cuenta a diferencia de otros actores, con lo cual, siguiendo a estos autores, “las tomas de posición del Estado suelen ser particularmente importantes, no solo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino, también, porque así suele considerarlo otros actores sociales”.

²¹ Ver anexo Cuadro Nro. 1 “Dimensiones de análisis de la intervención del Estado en materia de regularización dominial en el período 1977-2017”

No toda asunto problematizado por la sociedad tendrá la incumbencia del Estado, sino, de lo contrario, este actor puede desarrollar una activa política de negación, postergación y/o bloqueo impidiendo que ingrese a la agenda gubernamental, la que expresa la principales preocupaciones de este y la forma en que problematiza las cuestiones.

Solo cuando se dan ciertas condiciones, es que un asunto deviene en cuestión e ingresa a la agenda de gobierno. Según Subirats (Subirats, 1994, pág. 5), esto se produce debido a que: el tema o cuestión llega o podría llegar a niveles de crisis, si este es tomado por los medios de comunicación o si llega a afectar el núcleo de poder político entre otras situaciones.

Para analizar si el asunto de la “informalidad dominial de las viviendas Fo.Na.Vi.” o en otros términos de las “escrituraciones de las viviendas Fo.Na.Vi” fue una cuestión que formó parte de la agenda de gobierno antes del año 2008, se analizó diversos documentos: notas periodísticas, las transcripciones taquigráficas de los diputados y finalmente se recurrió a las entrevistas de los actores claves.

Es así que, analizando las notas periodísticas del sitio web del diario La Capital de la ciudad de Rosario, entre el periodo 2003 al 2009 (antes del año 2003, no existen registros electrónicos de los diarios La Capital), encontramos que en los años que van del 2003 al 2006, son un total de 506 artículos periodísticos los que hacen referencia a diversos temas relacionadas con las viviendas sociales Fo.Na.Vi. Preponderantemente se hace mención a la violencia intrapersonal, a la dificultad en el cobro de las cuotas Fo.Na.Vi y la degradación de los complejos habitacionales.

Sin embargo, al respecto de la cuestión “informalidad dominial” o “ausencia de la escrituración”, en este periodo, no hay ninguna nota periodística que trate el tema integralmente y solo en tres de estas se hace mención al problema.

En la primera, del día *29 de agosto del año 2004*, se da un tratamiento extenso a la morosidad no así del problema de la escrituración, aunque se hace mención a la posibilidad de cancelar las deudas. Se titula *“Un 70 % de los beneficiarios de viviendas sociales no paga la cuota”*, y aparece Director de la DPVyU para ese momento, Juan José Morín, indicando que se escriturarían las viviendas al tiempo de refinanciar las deudas contraídas.

Este funcionario sostendrá: “Además, se creó el Registro Notarial, que permite la escrituración de las viviendas a nombre de las familias beneficiarias. El momento de hacerlo es cuando el adjudicatario se pone al día a través de un convenio de pago y se le refinancia la deuda. Allí es cuando se puede escriturar la vivienda a nombre de él. En definitiva, pasa a ser propietario, aunque después debe seguir abonando hasta tanto finalice el convenio”. (Un 70% de los beneficiarios de vivienda no paga la cuota, 2004)

A lo largo de ese año, la preocupación del Estado por el recupero de los montos adeudados de los habitantes se refleja en la agenda mediática, en tanto que en pocos días son publicadas diversas notas abordando este tema debido a que, para ese momento, se

estaba por firmar de un acuerdo entre Nación y Provincia con el fin de mejorar la recaudación provincial de las viviendas social y para destinarlo a nuevos emprendimientos habitacionales.

En la segunda nota que se aborda la cuestión, es fechada el *4 de septiembre del 2005* y se titula *“Un modo de vivienda social que abre críticas entre los urbanistas”*. En esta se da voz a urbanista en relación con la degradación de las viviendas sociales. Uno de los técnicos del urbanismo, relacionara la falta de apropiación con la ausencia de otorgamiento de los títulos de propiedad. Sin embargo nada dice de las causas que generó informalidad dominial. En este artículo se sostiene

“Además, Viotti está convencido de que muchos de los habitantes de estas torres "no tienen sentido de pertenencia al lugar, debido a que no les escrituran los departamentos" (Un modo de vivienda social que abre críticas entre los urbanistas, 2005)

Por último, el *17 de junio del año 2006*, en la nota *“Un Fo.Na.Vi de la zona oeste ya se ganó el mote de Fuerte Apache II”* (Un Fo.Na.Vi de la zona oeste ya se ganó el mote de Fuerte Apache II , 2006) se plantea que la vinculación entre problemas jurídicos de las viviendas, falta de escrituración y la morosidad. Se indica:

“También al igual que muchos de los Fo.Na.Vi en el resto de la provincia, el barrio de Viamonte y Guatemala no tiene final de obra. Esta perspectiva hizo que los vecinos se desalentaran a la hora de pagar las cuotas. Sergio abonó durante 15 años pero desde hace diez que ya no paga porque no se recibe a cambio una escritura definitiva”

De este reducido número de artículos periodísticos en que se aborda de manera muy parcial el tema de la escrituración, marca que *la cuestión no estaba en la agenda pública*. En la nota del 29 de agosto, donde habla el titular de la DPVyU, parecería que la entrega de escrituras es un proceso que no implica dificultades y se asume la necesidad de refinanciación de las deuda para tal fin, sin embargo en el artículo periodístico del 17 de julio, indica que aun abonado las cuotas, los vecinos no reciben el documento dando cuenta de la enorme dificultad al acceso.

En el año 2007, sobre temas relacionados con las viviendas sociales Fo.Na.Vi, se publican 128 notas periodísticas, de las cuales cinco²² son referidas a la cuestión de las escrituras. Así mismo, al siguiente año, el número de notas que aborda el tema va a ser dos y en el 2009, tres.

Esto indica que en el periodo 2007 al 2009, llegan a 10 las notas publicadas lo que contrasta con el reducido número de notas que aparecen en Capital entre 2003-2006.

En los años posteriores al inicio de la implementación de la normativa, 2009, se mantendrá constante la aparición de artículos sobre los avances que va adquiriendo el programa de escrituración y la rehabilitación de los complejos Fo.Na.Vi particularmente en el periodo que va desde el 2013 al 2017.

²² Ver Anexo Cuadro Nro. 2: “Agenda mediática sobre el problema de las escrituras de las viviendas sociales Fo.Na.Vi”

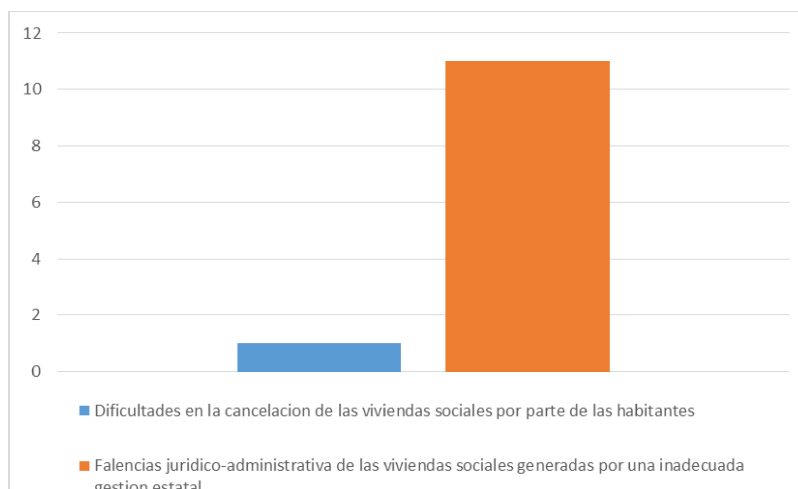
Por lo tanto, se puede afinar que desde el 2007, la cuestión estará en la agenda pública y además, desde este momento, se va a problematizada en términos de falencia del Estado y no ya de morosidad.

Así en una nota en la nota del 27 de abril del año 2009, esto queda claramente explicitado. En esta se sostiene que “La aplicación de la ley beneficia a los adjudicatarios y ocupantes que cumplan con los requisitos estipulados en la norma y que, por diversos motivos, no han accedido a la escrituración. En la mayoría de los casos se trata de un incumplimiento del propio Estado al no inscribir los planos o no haber realizado la división de propiedad horizontal. Por esta razón, la mayoría de los adjudicatarios desde 1977 no han podido escriturar. Con este plan se espera regularizar la situación de unas 60 mil viviendas Fo.Na.Vi, de las cuales algo más de 28 mil están distribuidas en 134 barrios de Rosario” (Se pone en marcha el programa de escrituración de los Fo.Na.Vi, 2009)

Por otro lado, se analizó la cuestión a través de las interpretaciones que hacían los actores claves entrevistados. Se les consultó ²³ sobre cómo problematizaban la cuestión de la informalidad dominial en las viviendas sociales y que argumento sostuvo el Estado al respecto.

Los entrevistados mayoritariamente acordaron que la cuestión de la falta de entrega de los títulos de propiedad, fue resultado de las falencias jurídicas-administrativas de las unidades habitacionales generadas por la administración pública y no de la morosidad en la cancelación de las viviendas por parte de los habitantes.

Grafico. Percepción de los entrevistados claves sobre la causa de la informalidad dominial generadas en las viviendas sociales.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los actores claves.

Además, entienden que *la D.P.V y U. a lo largo del tiempo utilizo el hecho de la morosidad de los habitantes en la cancelación de las viviendas como discurso que*

²³ Ver Anexo, Cuadro Nro. 3: “Problematización de la cuestión del saneamiento dominial de las viviendas Fo.Na.Vi.”

justificaba la inacción estatal en la materia, deslindando su responsabilidad al tiempo que la trasladaba a los habitantes.

Solo uno de los actores consultados, la Cámara Argentina de la Construcción (C.A.C) sede Rosario, contrariamente al resto de los entrevistados, sostuvo que la cuestión pasaba por la falta de abono monetario por parte de los habitantes de los complejos de viviendas sociales.

La C.A.C, con este posicionamiento similar al discurso de la administración pública provincial por muchos años, va a legitimar la acción de las empresas constructoras que fueron co-responsables de las falencias y desmanejos de los planes habitacionales y, por lo tanto, de las falencias jurídicas de las viviendas sociales ejecutadas en el territorio santafesino.

Asimismo, se pueden rastrear en los discursos diversos actores sobre la problematización del asunto. En los diputados provinciales al momento de la sanción de la normativa 12.953 en el año 2008 mediante las transcripciones taquigráficas (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008) es donde establecen claramente como el Estado problematizó el asunto de las informalidad de las viviendas sociales Fo.Na.Vi. Afirmará Raúl Lamberto, promotor de la normativa 12.953 y perteneciente al F.P.C. y S.: *“¿Qué es lo que pasa con estos complejos? Siempre se partió de la base de que el problema era la deuda en el pago de la cuota. Sin embargo, éste no fue el principal problema, porque mucha gente durante años manifestó, determinó y mostró voluntad de pago de sus cuotas”*.

A este respecto, cabe destacar que la entrega de escritura a los adjudicatarios de las viviendas Fo.Na.Vi solo se realizaba cuando las cuotas estaban saldadas completamente, lo que insumía a los vecinos 25 años. Esta situación queda expresada en los dichos de *Diego Leone, Secretario de Hábitat de la Provincia de Santa Fe* del año 2018, que sostiene *“Uno de los grandes temas que nosotros encontramos cuando asumimos la gestión fue la gran cantidad de escrituras que le debíamos a los vecinos, es una deuda que teníamos. Ahí tomamos una fuerte decisión, escriturar con hipoteca. Los gobiernos anteriores solo escrituraron aquellas familias que habían terminado de pagar, hoy escriturando con hipoteca es como cualquier crédito hipotecario que uno saca en cualquier banco, se escritura y cuando termina de pagar se le da la escritura definitiva”* (Leone, 2018).

Por otro lado, el referente social y habitante de las viviendas sociales, *José Peralta*, sostendrá que *la D.P.V y U. exigía el pago de las cuotas, pero no se hacía responsable de la falta de entrega de las escrituras tal como establecía las normativas y los boletos de compra-venta, justificando la falta de entrega del documento por la deuda que tenían los habitantes*. Peralta indicará que *“la D.P.V y U. se había desentendido de nosotros. Entonces ellos atropellaban los vecino cuando debía tres cuotas, pero nosotros les decíamos: pero señor, acá en el Boleto de Compra-Venta dice que ustedes a los 180 días nos deben entregar la escritura, ¿qué es lo que pasa con eso? Usted me aplica toda la ley*

al vecino... ojo, que nosotros le vamos a aplicar también la ley... si la ley de tribunales no sirve, bueno, buscaremos nuestra ley, la ley de la calle...”.

Además, Peralta en esta cita da cuenta de la tensa relación que se estableció entre los habitantes y la D.P.V y U., particularmente con el área comercial.

Después del año 2008, *cambia el eje de cómo se problematiza el asunto y este deviene en cuestión al ingresar en la agenda estatal*: se reconoce la imposibilidad de escriturar por causa de los problemas de informalidad jurídica de las viviendas, y pasa a un segundo plano la cuestión de las cuotas, ya que desde este momento y con la Ley 12.953 se procede a la escrituración, aún con deuda (con plan de pagos). La morosidad deja de ser una excusa estatal para no entregar los títulos de propiedad.

Además la D.P.V y U., en esa nueva problematización, reconoce la falencia histórica en que incurrió la administración pública (la no confección de los diversos planos y reglamentos), con lo cual se responsabiliza de la causa central del problema de los títulos de propiedad y se compromete a resolver esta situación.

En estos términos, Raúl Lamberto, diputado del F.P.C.yS. a la hora de la aprobación de la normativa 12.953 en el año 2008, sostiene: *“¿Sabes cuál es la importancia de este proceso, aparte de la flexibilidad de este proyecto? Que no se parte de la deuda de los que la tienen, sin dejar de ser importante, sino que se parte de la decisión política del señor Gobernador de otorgar la escritura traslativa de dominio. Y es que desde esa filosofía, y desde esa óptica, es la única forma que se va a llegar a buscar la solución. Por eso, aún con deudas, con cuotas atrasadas, si hay posibilidad de escriturar, esta ley facilita que la gente pueda escriturar, porque la filosofía ha cambiado”*. (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, año 2008).

Asimismo, los legisladores que aprueban la normativa de regularización dominial en el año 2008 en la Cámara Provincial de Diputados, plantearán el rol histórico que tuvo la administración pública, particularmente la D.P.V y U., en la cuestión de la falta de escrituraciones de las viviendas sociales. Para esto, los diputados repetidamente van a utilizar adjetivos como “injusticia”, “abandono” y “deuda”, entre otros.

En esta línea, encontramos Luis Alberto Mauri (Diputado F.P.C.yS.-P.D.P.) sostendrá que “lo más importante, creo yo, es aventar todos los problemas y en esto el compromiso del Gobierno es muy bueno, porque termina con la deuda del Estado en el tema”.

Por otro lado, son ejemplificadoras las palabras de Oscar Urruty (Diputado por el P.J.), que sostiene que *“regularizar una deuda que el Estado tenía en cuanto a otorgar o completar el círculo de lo que es el derecho a la vivienda, que se consagra, no solamente con la ocupación de un edificio construido, sino también con el título que corresponde”* y *“esta ley viene a reparar ausencias del Estado, viene a reparar carencias del Estado y viene a reparar también, en alguno de los artículos, o a mejorar, estos barrios que por años han tenido déficit, que han tenido vicios estructurales y que el Estado tampoco se hacía cargo o entendía en esto”*.

Por último, el año 2008 Lamberto sostendrá (Diputado por el FPCS): “Se puede empezar a revertir esta situación y, en pocos años, estas sesenta mil personas que hoy no tienen escritura la pueden tener y sentirse reivindicados, *después de cuarenta años de deterioro, de ignominia y de abandono del Estado*”.

3.2 Proceso político de modificación de la cuestión y la postura del Estado: entre el olvido, la urgencia y la necesidad

Siguiendo el marco teórico que propone Oszlak y O’Donnell (1984), sostenemos que recién a mediados de la primera década del siglo XXI, el tema de la informalidad en el régimen de tenencia de los residentes de las viviendas sociales es problematizado por diversos actores del sistema político, convirtiéndose en cuestión. Hasta ese momento, el gobierno va a desarrollar una política de negación del evitando que ingrese en la agenda de gobierno y se vea en la obligación de intervenir.

La informalidad en el régimen de tenencia de los residentes de la viviendas sociales como asunto, siempre estuvo siempre presente en la agenda social (aquella compartida por la población y, principalmente, por los afectados en forma de demanda social), sin embargo, no pudo ingresar en la agenda gubernamental ni mediática casi por treinta años.

Solo para la primera década del siglo XXI, el tema ingresa a la agenda parlamentaria, cuando determinados actores de la sociedad civil y del sistema político intervienen, sumado a una serie de acontecimientos imprevistos. En este momento, el Estado (re) problematiza el tema, ya no bajo el supuesto de la morosidad de los habitantes en el cumplimiento de las cuotas sino en torno a la falencias jurídicas de las viviendas y la responsabilidad de la administración pública.

El proceso social por el cual el asunto es problematizado e ingresa a la agenda de gobierno, comienza a gestarse a mediados del año 2000, cuando se producen fenómenos paralelos, aunque sin un nexo entre ellos: se generan o profundizan procesos de organización social en los territorios Fo.Na.Vi

En *primer lugar*, un grupo de vecinos habitantes del parque habitacional Fo.Na.Vi denominado Barrio Centenario (de la ciudad de Santa Fe), desarrolla una sucesión de reuniones con el objetivo de obtener las escrituras traslativas de sus inmuebles que la D.P.V y U. les negaba.

Este grupo de habitantes estaba conformado por adjudicatarios “originales”, ya que fueron adjudicados al momento de la inauguración del complejo de viviendas, a mediados de la década del ‘80 del siglo XX. Habiendo cancelado sus viviendas, aún no habían recibido la titulación. Además, no vislumbraban obtenerla en el corto o mediano plazo. La D.P.V y U. impedía obtener dicho documento, debido a las falencias en los planos

y reglamento de co-propiedad que padecían las unidades habitacionales, lo que imposibilitaba el normal proceso de escrituración.

En medio de este proceso organizativo, es invitado a participar en las reuniones el abogado Domingo Rondina, quien patrocinará a este grupo de vecinos contra la D.P.V y U.. El caso testigo y que tuvo relevancia mediática fue el de Norma Chiquini de Maidana.

Si bien se habían generado procesos administrativos de pedido de escrituras, no así de acciones judiciales. Por primera vez, un grupo de habitantes del Barrio Centenario, judicializaba el demanda de títulos de propiedad de sus viviendas contra la D.P.V y U..

Desde el año 2000, la justicia en diversas instancias va a dar razón a los vecinos del Barrio Centenario, obligando a la D.P.V y U. a entregar las escrituras. Frente a esta situación, el organismo público dilataba las resoluciones, apelando sentencia y empleando diversos tipos de ardides.

En segundo lugar, en esta primera década del siglo XXI, se da un proceso incipiente de organización social entre los diversos barrios Fo.Na.Vi de la provincia, reclamando reivindicaciones por las falencias de las viviendas y, entre estas, los títulos de propiedad. Esto derivó en la creación de una suerte de confederación de los barrios Fo.Na.Vi de la provincia, donde representantes por barrio y/o vecinal se agrupaban en una organización que las centralizaba denominada “Organización No Gubernamental Barrios Fo.Na.Vi”. Para el año 2007, esta obtuvo la personería jurídica, luego de que el Estado se la negase por varios años, al tiempo que alcanzaba su mayor nivel organizativo.

Este organismo tendrá un rol determinante a fines de ese año, en el momento del tratamiento parlamentario de la normativa de regularización dominial.

El año 2007 se presentó como un período de crisis, desde lo político, para el partido que ostentaba el poder en la provincia, el Partido Justicialista (P.J. por sus siglas). Desde la vuelta a la democracia, en el año 1983, en las diversas elecciones provinciales para el cargo de gobernador se había alzado con la victoria. Luego de 24 años en el poder, el contexto político había cambiado. Se encontraba ante una posible derrota electoral, resultado de una nueva fuerza política que emergía en el tablero político provincial, el Frente Progresista Cívico y Social (F.P.C y S. por sus siglas, desde ahora en más), encabezado por Hermes Binner, referente del Partido Socialista (de ahora en más P.S. por sus siglas) y ex intendente de la ciudad de Rosario. Finalmente, en los comicios electorales de diciembre de 2007, va a ser elegido Binner como gobernador, rompiendo con la hegemonía del Partido Justicialista en el Ejecutivo provincial.

Para finales del año 2007 se generó un contexto de crisis entre los funcionarios provinciales (políticos y parte de la administración pública), afines al P. J. Veían con enorme preocupación la posibilidad de ser derrotados electoralmente por el F.P.C y S. y, así, perder las posiciones que ocupaban en la estructura de gobierno de la provincia.

Ese mismo año, el 27 de septiembre, el juez César Daniel Cantero, titular del Juzgado Civil y Comercial de la 3ra. Nominación de Santa Fe, dando la razón a los habitantes del barrio Centenario y a su letrado, Domingo Rondina, condenando a la D.P.V

y U. a que “en el término de noventa días, contados a partir de que adquiriera firmeza este pronunciamiento, otorgue a favor del actor la escritura traslativa de dominio de los inmuebles vendidos conforme boleto de compraventa" (Una escritura después de casi ocho años de litigio” . , 2008).

A diferencia de anteriores fallos judiciales que también daban la razón a los habitantes de los Fo.Na.Vi, la sentencia del juez Castillo, a finales del año 2007, se dictaba en un contexto de crisis política para el partido en el poder y la administración pública. Esto generó una consecuencia inesperada. La D.P.V y U. a diferencia de lo que se esperaba, no va a apelar la sentencia del juez, lo que implicaba que quedase firme.

De esta manera, la administración provincial de vivienda se debía hacer cargo de las consecuencias en caso de no cumplir, siendo que este organismo, por más que tuviese la voluntad de otorgar las escrituras, legalmente no podía realizarlo debido a la ausencia de planos y reglamentos de co-propiedad de las viviendas.

Con este antecedente judicial, se abría así la posibilidad de que miles de habitantes de los parques habitacionales de vivienda social iniciaran procesos judiciales similares contra este organismo, generándose una “catarata de juicios” y, por lo tanto, una crisis en la gestión.

Con anterioridad a que el juez Cantero fallara en el año 2007 contra la D.P.V y U., en instancias inferiores ya había recibido sentencia a favor de los habitantes, exigiéndole que se les entregase la escritura de la vivienda. En cada uno de estos fallos, el organismo recusa las sentencias y obstaculiza el proceso. Así es que, según el abogado patrocinador de los habitantes de FO.NA.VI Centenario, Domingo Rondina, “toda la defensa de ellos (la D.P.V y U.) Fue obstaculizar el procedimiento. Planteaban todo el tiempo chicanas judiciales (...) Hicieron un montón de planteos procedimentales. Simplemente obstaculizaban, obstaculizaban el procedimiento, se robaban el expediente. Tuve que denunciar un montón de veces que se llevaban el expediente y no lo devolvían. Todos esos problemas propios de que no tenían otra cosa que hacer más que ganar tiempo. Este expediente terminó a finales del 2007 y yo notifico la sentencia de primera instancia en los últimos días de noviembre del 2007, cuando se venía el cambio de gobierno entre Obeid y Binner”.

En un contexto donde el P.J. intuía que sería derrotado en las elecciones provinciales en pocos meses, la insólita acción de no apelar la sentencia del juez Cantero generaba, en los distintos actores sociales, la pregunta por el sentido de dicha acción: ¿La D.P.V y U. no apela la sentencia del juez Cantero para dejar a la próxima gestión una “bomba de tiempo” administrativa?

Rondina sostendrá que la “no apelación” fue debido a la incompetencia de parte de los funcionarios, con un descuido en los tiempos procesales y no una estrategia mentada de perjudicar al nuevo gobierno. Además, afirmará que este descuido se debió al contexto de crisis político-administrativa que se vivía para fines del año 2007. En sus palabras: “Tenía a todos los burócratas santafesinos con un ataque de caspa, entonces cuando yo notifico se ve que estaban tan preocupados (...) que se ‘comieron’ los plazos y

no apelaron. Entonces a la D.P.V y U. le quedó firme esa sentencia por falta de apelación. Después presentaron apelaciones extemporáneas, recursos, planteos, pero todo fue rechazado.”

Por otro lado, frente a la posibilidad cierta de que la Justicia falle definitivamente a favor de los vecinos, Mario Lacava, diputado del Congreso Provincial y miembro del P. J., presenta un proyecto de ley (expediente N° 19.508) que buscaba darle solución definitiva al tema de la informalidad dominial y, así, ordenar el régimen de tenencia de las viviendas sociales FO.NA.VI y de otros planes habitacionales (Buscan regularizar la situación dominial de viviendas del Fo.Na.Vi., 2004).

La presentación del proyecto de ley de regularización dominial tuvo múltiples motivos. Se produce ante la urgencia de la sanción del juez Cantero y la situación crítica que generaba en la administración pública. Asimismo, respondería a necesidades electorales frente a los comicios que se acercaban sin buenas perspectivas para el partido político en el gobierno.

Otro elemento que estuvo vigente a la hora de analizar la pertinencia ley que inaugurase una política pública de mejoramiento barrial de los complejos habitacionales de vivienda social, fue la variable inseguridad y conflicto social. Para el año 2007, según los registros estadísticos oficiales, por ejemplo, la tasas de homicidios en las dos grandes urbes de la provincia, la ciudad de Rosario y Santa Fe capital tiene un importante incremento. A nivel global, en la provincia mientras que en el 2006 se registraban 6.3 homicidios por cada 100 mil habitantes, en el año 2007, el registro va a llegar al 9.3.

Por último, en términos simbólicos, en caso de que hubiese sido sancionada la normativa, al Diputado Lacava y al P.J. se le atribuiría ser el autor de la ley que solucionaría el problema histórico y de enorme magnitud que representa la informalidad dominial de las viviendas Fo.Na.Vi

Lacava, dando cuenta de la importancia que representaba ser el autor del proyecto, indicará que este fue finalmente utilizado por el F.P.C. y S., afirmando que “los socialistas se apropian de todo y así se adjudicaron el proyecto, sin embargo al menos a este lo implementaron, hay que reconocerlo”.

Cabe destacar la enorme importancia simbólica y material que representa para cualquier santafesino, pero especialmente para los sectores sociales que habitan los complejos de viviendas sociales, acceder definitivamente a una vivienda con título de propiedad en mano.

El proyecto de regularización dominial presentado por Lacava, que es aprobado por las comisiones parlamentarias correspondientes, debía ser tratado para fines del año 2007 en la Cámara de Diputados y, pocos días después, en el Senado de la provincia.

Sobre el proyecto de ley presentado por Lacava, la ONG Barrios Fo.Na.Vi y su presidente, José Peralta, van a expresar, en sucesivos medios de comunicación, que filosóficamente estaban de acuerdo con el saneamiento jurídico de las viviendas, ya que era una demanda histórica de los habitantes de los complejos Fo.Na.Vi Sin embargo, tal

como estaba planteada la normativa, tendría como consecuencia el revalúo de las viviendas y los terrenos, lo que se traduciría en un incremento excesivo de las cuotas para cancelar las viviendas y desalojos masivos, debido a la imposibilidad de pago. (Los habitantes de viviendas Fonavi se niegan a escriturar sus casas, 2007)

Este problema, según Peralta, fue resultado de la no participación de las organizaciones sociales y habitantes en la formulación del proyecto y posterior aprobación en las comisiones. Esto indicaría que la formulación de la ley estuvo lejos de ser participativa y consensuada con los vecinos o involucrados.

El proyecto de ley debía tratarse en la última sesión de la Cámara de Diputados, el 29 de noviembre, y pocos días después en el Senado. El oficialismo (PJ) tenía ventaja político-legislativa, por contar con la mayoría de legisladores en el congreso provincial. Por lo tanto, si no lograba sancionar la normativa en ese momento, el PJ corría riesgo de que no se sancionase y, así, perder la posibilidad de adjudicarse la autoría.

Días antes del tratamiento en Diputados, y ya en conocimiento de la oposición social a determinados artículos, el legislador Lacava publica una nota de opinión en donde trata de calmar los ánimos y evitar las movilizaciones sociales que estaban próximas a generarse. En este escrito, el legislador asegura que eran temores infundados los que se habían difundido principalmente sobre el revalúo de los montos de las cuotas de las viviendas y la posibilidad de desalojo generalizado por falta de pago producto de esta modificación. Además, planteará que la ley será de acogida opcional para los vecinos, dejándolos en libertad de elección. Lacava afirmará, sobre el régimen de regularización propuesto, que “de ninguna manera es compulsivo u obligatorio” (Régimen Especial de Regularización Dominial Optativo. Ni compulsivo, ni obligatorio, 2007)

Peralta, junto con la ONG Barrios Fo.Na.Vi, hacen caso omiso de estos artículos periodísticos y deciden realizar dos medidas de acción directa, para impedir la promulgación de la normativa. El 28 de noviembre, en la ciudad de Rosario, según lo describen diversas fuentes periodísticas²⁴, van a cortar la calle frente a la delegación Sur de la D.P.V y U. y, posteriormente, van a tomar la institución durante toda una mañana. Personal de la D.P.V y U. que vivió esta situación, recuerda ese momento con las palabras “nos dejaron encerrados dentro de Dirección”, en tono de indignación y enojo. Cabe destacar que, desde ese momento, la D.P.V y U. va a contar con un efectivo policial apostado en la puerta de entrada de forma permanente.

La siguiente acción directa fue el 29 de noviembre, en la ciudad de Santa Fe y frente a la Legislatura, el mismo día que debía tratarse en Diputados. Ahora, la modalidad de protesta fue la movilización social y, principalmente, el uso de bombas de estruendo para impedir la sanción. En este momento, los habitantes de los Fo.Na.Vi movilizados logran su objetivo e impiden que se trate el tema en el recinto, en tanto que el Congreso

²⁴Esta situación queda expresada en el periódico La Capital de la ciudad de Rosario (Los vecinos de los Fo.Na.Vi llevaron su bronca al centro, 2007) y en la página web del Colegio de Abogados de la Ciudad de Rosario (Fo.Na.Vi en pie de guerra por proyecto para escriturar, 2007)

decide tratar el proyecto en las sesiones del próximo año, que iniciaban en marzo (Finalmente no se trató la ley que reevaluará las viviendas Fonavi, 2007)

El proyecto de ley es entregado a la ONG Barrios Fo.Na.Vi para que realice las correcciones que entendía convenientes. Este nuevo proyecto será presentado para su aprobación en las comisiones y, luego, en el Congreso en el año 2008.

Sin embargo, el año 2008 se presentaba con gran incertidumbre, ya que cambiaba la composición del Congreso Provincial y del Ejecutivo, con lo cual no había certeza que este proyecto sea sancionado y se transforme en ley.

La confirmación política de que el flamante oficialismo, el F.P.C y S., impulsaría una ley de regularización dominial, se dio con la apertura de sesiones de la Cámara de Diputados, el 1º de mayo del año 2008, donde el recientemente electo gobernador Hermes Binner sostendrá: “Numerosas familias que habitan viviendas ejecutadas desde la década del ‘70 a la fecha no tienen acceso al ‘derecho a la propiedad’, por conflictos de diversa índole que el Estado no ha solucionado a su debido tiempo. Por lo tanto, es decisión de este gobierno impulsar un programa destinado a resolver la totalidad de las situaciones jurídicas existentes, teniendo en cuenta los distintos inconvenientes que obstaculizan o impiden la escrituración, titularización o regularización dominial. La regularización de todos los Fo.Na.Vi, teniendo como objetivo un listado dominial, requerirá de la participación de los municipios y las comunas” (El mensaje completo del Gobernador, 2008)

De esta forma, el nuevo oficialismo en el poder provincial (F.P.C. y S.) presenta su propio proyecto de ley, muy similar al de Mario Lacava. El promotor del nuevo proyecto va a ser el legislador oficialista Raúl “Pato” Lambertto (Precedente con fuertes rechazos, 2008).

Esta acción va a responder a una decisión estratégica, no solo la de obtener la autoría del proyecto, sino también comenzar a abordar el creciente nivel de conflictividad socio-habitacional de los barrios de la provincia pero, principalmente, de los complejos de viviendas sociales expuestos a principios de fragmentación y de segregación social del resto de la ciudad “formal”.

Asimismo, como toda política pública, hubo un cálculo electoral en la acción de la regularización dominial, frente a las necesidades del F.P.C y S. de ensanchar sus bases de apoyo electoral de sectores populares.

El proyecto de Lacava y el de Lambertto conviven, y ambos son aprobados en las respectivas comisiones, pero tanto la Cámara de Diputados (el 30 de octubre del 2008), como la de Senadores (el 27 de noviembre de ese mismo año), van a respaldar el proyecto de Lambertto y por lo tanto del F.P.C.yS.

La normativa 12.953 “Régimen especial de titularización de viviendas y facilidades de pago de planes ejecutados y administrados por la dirección provincial de vivienda y urbanismo” es refrendada por el Poder Ejecutivo en mayo del 2009, mediante el decreto N° 0769. Ese mismo año, comienza su proceso de implementación.

3.1.3 Normativas y abordaje estatal en cuestión de la informalidad dominial desde el año 1977.

Las normativas que dispuso la D.P.V y U. para ordenar la cuestión dominial de las viviendas sociales a lo largo del periodo analizado, y que enmarcaron su intervención, fueron de índole nacional y provincial:

La ley nacional 21.581 del año 1977, que estructura al Fo.Na.Vi, en su artículo 12 indica que se debían escriturar las viviendas a favor de los adjudicatarios en 180 días, ya que se entendían las consecuencias sociales e individuales que generaría la falta de seguridad de dominio.

A nivel provincial, el 28 de diciembre del año 1993 se sanciona la ley 11.102, con el título de “Adjudicación de vivienda bajo el régimen del *Fo.Na.Vi*”, pretendiendo remediar el “desorden de los años ‘70” respecto a la informalidad en que se sumergieron las viviendas sociales (Antik, Nicolau & Trivisono, 2013, pág. 6).

Esta ley no solo contempla el problema de la informalidad dominial (que para ese año había adquirido grandes proporciones). Además, trata temas como las falencias constructivas generadas en los complejos de viviendas, y la constitución de un fondo monetario para su regularización.

Establecía, en su primer artículo, la obligación por parte del Estado de entregar el dominio de las unidades Fo.Na.Vi, en no más de 24 meses a los adjudicatarios o herederos de estos. Exigía que deberían estar haciendo uso de la vivienda por un lapso no menor a dos años, a la fecha de sanción de la ley.

Se daría prioridad, para la escrituración, a los adjudicatarios que hubieran cancelado el precio de la vivienda. Posteriormente, a quienes estuvieran al día con las cuotas de cancelación (artículo 6). De esta forma, las escrituras se entregarían a través de la mecánica de la hipoteca.

En el artículo tercero, los legisladores hicieron referencia a las acciones que debía realizar el Estado, entendiéndolas como posibles soluciones ante los problemas, que desde hacía tres décadas afectaban a los habitantes de las viviendas sociales. Sostenía que “para el supuesto que hayan quedado pendiente trabajos, obras, planos o cualquier otra gestión a cargo de las empresas constructoras de los complejos habitacionales, la D.P.V y U. deberá intimar a los obligados y, ante su incumplimiento, procederá a realizar directamente el trabajo pendiente, cuyo costo será oportunamente requerido a la empresa morosa bajo apercibimiento de ser demandada judicialmente”.

Así, el Estado, a través de la D.P.V y U., se debía responsabilizar de los arreglos de obras o confección de planos, mediante la intimación a las empresas que generaron estas situaciones o, directamente, a través de la intervención de la administración pública.

Sin embargo, al momento de ser sancionada la normativa (1993), hacía más de diez años que un gran número de empresas constructoras involucradas, en la provincia de Santa Fe, habían presentado quiebra, imposibilitando cualquier apercebimiento.

Esta situación se dio también en la ciudad de Rosario, entre mediados y fines de la década del '80, ya que las empresas que construyeron los grandes parques habitacionales (con más de mil viviendas cada uno) habían quebrado.

En otro orden de cosas, el artículo quinto prevé la creación de un fondo monetario destinado a los gastos que se generarían en el proceso de escrituración: "Se integrará por una contribución solidaria obligatoria de \$ 2 (dos pesos) por cada acto escriturario a ser otorgado en el ámbito de la provincia, a partir de la vigencia de la presente ley y a cargo de los otorgantes de las mismas."

La ley designa como encargados del proceso de escrituración a los escribanos, aportados por la Escribanía de Gobierno y, además, los designados por el Colegio de Escribanos de la Provincia (estos obtendrían el 20 % de los aranceles de una escrituración normal) y aquellos dependientes de la Escribanía de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Estos últimos intervendrían en el proceso, sin generar costos para los adjudicatarios.

En síntesis, en esta normativa se planteaba un reposicionamiento del rol del Estado ante la problemática de la degradación y saneamiento jurídico de las viviendas. Aparece, por primera vez, la cuestión de los planos, que resultaba ser el centro mismo del problema de la informalidad dominial.

No obstante, la ley tenía un grave déficit en las soluciones propuestas. Se presentaba como una normativa inocente, ante la gravedad de la situación y las causas que la generaban. Estas medidas no se podían encuadrar dentro de los parámetros normales de la jurisprudencia existente, dando cuenta del voluntarismo de la ley, pero también de su imposibilidad de aplicación. Además, no aparece aún problematizada la figura del Ocupante, aunque es un actor central de la informalidad dominial. Estos errores, en la formulación y ejecución de la ley, hicieron que los resultados no fueran los esperados.

En el año 1995, dos años después de la sanción de la normativa 11.102, se dicta la ley nacional N° 24.464, que federaliza el Fo.Na.Vi Nuevamente, se hace referencia al problema de las escrituraciones, al indicar: "Las viviendas, cuya adquisición se financien a través de créditos con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, se deberán escriturar dentro de los 60 días de la adjudicación de aquél". De esta manera, el Estado debía entregar las escrituras traslativas dos meses después de otorgada la vivienda al adjudicatario.

Estos contenidos son recogidos en ese mismo año por la normativa provincial N° 11.347. Con lo cual, el Estado provincial dispuso siempre de marcos jurídicos que establecieran plazos concretos a la entrega de escrituras. Sin embargo, no tuvo la voluntad política y técnica que habilitara la ejecución.

3.3 La ley provincial N° 12.953 del año 2008 y su racionalidad política

Solo recién para el año 2008 se sancionará la norma provincial N° 12.953, que abordará por primera vez, integralmente, la informalidad del régimen de propiedad en que se encontraban las unidades habitacionales. Esta se presenta como marco jurídico flexible, en tanto que genera mecanismos jurídicos que permiten superar obstáculos, que de otra forma no habría posibilidad de hacerlo. Además, propone una implementación por fuera de la rígida estructura burocrática tradicional de la D.P.V y U. y, finalmente, presenta un carácter amplio en cuanto a la multiplicidad de beneficiarios sobre los que opera.

Los mecanismos jurídicos propuestos en la normativa son de carácter excepcional. Estos redibujan el límite entre lo legal e ilegal, lo permitido y lo prohibido. Es decir, aquello que se puede o no hacer en materia de saneamiento dominial de las viviendas sociales de los planes habitacionales.

Apunta a proveer de seguridad dominial a los residentes, sorteando trabas jurídicas que, debido a la situación de informalidad en el régimen de tenencia de las viviendas, no se ajustaban a los mecanismos normales de escrituración.

El núcleo de la ley son sus artículos octavo y noveno. El primero le otorga facultades al Poder Ejecutivo para “disponer de excepciones” y así que se puedan otorgar las escrituras traslativas, eximiéndolas de presentar: a) Certificados Catastrales y Declaraciones Juradas de mejoras, b) Permisos y finales de obra, a efectos de aprobar las mensuras y divisiones de los inmuebles.

El artículo noveno establece que se pueden usar los planos de obra como definitivos, cuando no se cuente con los mismos.

Sin embargo, en la propia reglamentación de la normativa, este artículo se va a modificar debido a presiones, principalmente del Colegio de Agrimensores de la Provincia de Santa Fe. Estos plantearán su disconformidad frente a las excepcionalidades que proponía la ley, en lo referido a la ausencia del requerimiento del certificado catastral, en tanto que se opondrán a que se escribiera sin la existencia del correspondiente plano de catastro o mensura, realizado por los técnicos agrimensores correspondientes.

Es así que, en la reglamentación de la normativa, este punto va a ser modificado y se establecerá que se confeccionen los planos de mensura, en los cuales un agrimensor en terreno medirá los complejos de vivienda social. Sin embargo, se exceptúa pedir los planos de las construcciones generadas por los propios habitantes, por ejemplo habitaciones y cocheras. En este sentido, luego de recibir la escritura, deberán hacer una declaración de mejoras, indicando las nuevas obras.

De esta forma, ya desde el momento mismo de la reglamentación de la normativa, se prevé la confección de planos de mensura, en oposición a lo que establecía el artículo octavo dentro del cuerpo de la normativa, y que había sido aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

La ley reconoce y explicita otro de los grandes problemas que atañen a la cuestión, que es la titularidad de los terrenos sobre los que se erigen las viviendas, que en muchos casos no estaban en manos del Estado provincial, imposibilitado así el proceso de escrituración posterior.

Por esto, la ley establecen en su artículo 11 que: “Es condición esencial en todos los casos, para poder obtener la escrituración, que la titularidad del dominio de los terrenos, donde se hubieran emplazado los conjuntos habitacionales, corresponda al Estado provincial. En su defecto, la autoridad de aplicación deberá promover las acciones que faciliten los mecanismos de transferencia de modo de adquirir el dominio y asegurar su traspaso directo a los adquirentes”.

A este respecto, se puede decir que esta dimensión del problema es resultado del incumplimiento a lo establecido por la Ley Nº 21.581, en su artículo noveno del año 1977, la cual da estructura al Fo.Na.Vi y que reza: “La Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda no autorizará inversiones en obras que se ejecuten en tierras cuyo dominio no esté inscripto a nombre de los organismos actuantes de las respectivas provincias”.

Por otro lado, la ley del año 2008, aborda la heterogeneidad de las situaciones residenciales. Interviene en los casos de informalidad dominial, en los que transitan tanto Ocupantes y Adjudicatarios, al verse imposibilitados de acceder al dominio de la unidad habitacional. Es así que plantea, en su artículo tercero, dos grandes mecanismos de saneamiento dominial: la escrituración y la regularización.

La escrituración estará dirigida a aquellas personas que tienen la posesión de la vivienda, a través de un acto jurídico generado por la D.P.V y U.. Este es el caso de los Adjudicatarios.

En segundo lugar, se refiere a los Ocupantes, es decir aquellos que “se encuentren utilizando la vivienda sin que haya mediado acto jurídico emanado de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo”. En estos últimos casos, se utiliza el procedimiento de regularización dominial, con la finalidad de adjudicar la vivienda y su posterior escrituración.

Para alcanzar la regularización, se les exige que no dispongan de otra vivienda, que la misma sea destinada al uso familiar y haya sido de utilización ininterrumpida. La ocupación debe tener un mínimo de cinco años, anteriores a la promulgación de la ley.

Por último, para que el proceso de regularización de los ocupantes se haga efectivo, estos deberán hacerse cargo de los saldos pendientes de la unidad habitacional.

Otra de las cuestiones que aborda la ley es el problema financiero de cancelación de deuda. Se establece que aquellas generadas por los servicios públicos o de otra índole, no serán causal que impidan la tramitación de la escritura. Es así que, para escriturar, no se requiere el certificado de libre deuda (artículo 10).

Los artículos 15 y 16 tratan sobre la facultad que tiene la D.P.V y U. de condonar deudas respecto a la cancelación de la vivienda, de hasta un 20%. También, prevé la cancelación anticipada, con una quita del 40% sobre el monto total a pagar de la vivienda.

Además, aborda la problemática de la administración consorcial. En el artículo 24, establece que se dará impulso a la conformación y capacitación de las organizaciones consorciales, en cada uno de los complejos de vivienda de propiedad horizontal.

Por último, y tal vez el artículo más polémico, el número 17 denominado “Renuncia”, establece que aquellos beneficiarios que se incorporan al régimen especial de regularización, estarán impedidos de hacer reclamos judiciales o administrativos por problemas edilicios, con posterioridad a la obtención del documento. Este artículo parecería tener vicios legales, porque no se puede negar a los ciudadanos su derecho a realizar acciones judiciales o administrativas, bajo ninguna circunstancia.

En otro orden de cosas, al hacer referencia a la lógica política en que se inscribe la ley de regularización dominial 12.953, esta se presenta como un instrumento de gubernamentalidad de los territorios donde la propiedad y la comunidad, aparecen como los mecanismos de abordaje de la conflictividad socio-residencial.

Como desarrollamos anteriormente en el marco teórico, durante la década del ‘90 del siglo XX, la regularización dominial de terrenos y/o viviendas (villas de emergencia, favelas, etc.) estuvo orientada por las ideas promovidas por el Banco Mundial y bajo las premisas del economista peruano Hernando De Soto. Este sostenía que las viviendas, formalizadas con el título de propiedad, eran una herramienta para que los sectores más vulnerables pudiesen emerger de su situación de pobreza.

Según De Soto, el saneamiento dominial, posibilitado por la entrega de los títulos de propiedad, funcionaría como una potente palanca del desarrollo económico de las familias involucradas, en tanto que permitiría acceder al crédito, utilizando la propiedad como garantía. Es así que los planes masivos de escrituración, para esta década y posteriormente, estuvieron impulsados por la idea de lucha contra la pobreza, al generar un bien de capital, para aquellos que disponían de un terreno y/o vivienda por fuera del marco legal.

En la provincia de Santa Fe, la política de regularización dominial de las viviendas sociales, promovida a partir del año 2009 bajo la Ley N° 12.953 (sancionada en el año 2008), se presenta en línea con estas posturas: la regularización del régimen de tenencia, que se concreta con la entrega de títulos de propiedad, es un mecanismo de recuperación del hábitat, en procura de revertir la situación de los sectores vulnerables que residen en los complejos habitacionales.

Dicha intervención estatal de regularizando el régimen de tenencia de las viviendas sociales, parte del diagnóstico en que se hallaban los complejos de viviendas a lo largo de toda la provincia, pero principalmente en las ciudades populosas, como Rosario, Santa Fe ciudad, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, entre otras. En los barrios de dichas ciudades se produce “violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales,

problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos. (...) Esta situación refleja una desintegración del tejido social urbano. Las personas que viven en los sectores más vulnerables se ven perjudicadas y discriminadas por ello, y carecen de oportunidades para revertir su situación.” (Aulicino & Langou, 2016)

El agravamiento de la conflictividad social en la provincia de Santa Fe, particularmente en los barrios y en los complejos de viviendas sociales, va a verse reflejada por entre otros índices, la tasa provincial de homicidio. En solo un año, crece del 6.9 delitos cada cien mil habitantes en el 2006 al 9.3 en 2007, siendo este año cuando se presenta el proyecto de ley de regularización dominial y se discute en el Congreso. Así mismo el año 2013, año de apertura de la Unidad Ejecutora en Rosario, hay un nuevo salto en este indicador alcanzando el 13.1 %.²⁵ (Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2014/2015, 2015).

Por lo cual, la acción estatal de regularización dominial que se inicia en el año 2009, responde a estas necesidades: abordaje a la conflictividad socio-habitacional²⁶, integración de dichos territorios a la ciudad formal, recuperación del hábitat degradado y mejoramiento de la situación de los sectores más vulnerables.

En este contexto, en la política pública de regularización dominial, desarrollada por el Estado santafesino con la normativa 12.953, encontramos que los motivos esgrimidos por diversos actores a la hora de justificar su necesidad, se centraron en asegurar el derecho de propiedad y, por lo tanto, el derecho a la vivienda, frente a las falencias administrativas en que, por más de tres décadas, incurrió el Estado.

De modo tal que, con la acción estatal regularizadora, se pretende completar el derecho de propiedad de los habitantes de las viviendas. Esto implica la posibilidad de que estos dejen de ser poseedores para convertirse en propietarios, con las correspondientes obligaciones y prerrogativas que esto genera.

La seguridad jurídica de las unidades habitacionales²⁷ es el principio rector que motoriza la intervención regularizadora, según las declaraciones de los funcionarios y diversos documentos. Sin embargo, también se utilizan, para legitimar la acción del Estado, las atribuciones que conlleva el acceso al dominio de un bien inmueble: heredar, alquilar, vender, percibir los frutos, etc.

²⁵ Ver anexo Cuadro Nro. 4 Homicidios en la provincia de Santa Fe y en las ciudades de Rosario y Capital.

²⁶ En este sentido, en la entrevista realizada en el programa televisivo “Tiene La Palabra” (emitido en Canal 3 de Rosario) a la criminóloga Eugenia Cozzi, sostendrá que “la ciudad de Rosario tenía una tasa de homicidio por debajo de la media nacional, de 9 asesinatos cada 10.000. A partir del año 2012, está crece, y en el año 2013 se duplica y hasta se triplica. Años posteriores bajará” En web <https://www.youtube.com/watch?v=uJb4w-TdSgQ>

²⁷Diego Leone, Secretario de Estado del Hábitat del Gobierno de la Provincia de Santa Fe durante el año 2017, sostendrá: “La importancia de titularizar la vivienda radica en que la escritura es 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” (Rosario: Municipio y provincia promueven la escrituración de viviendas, 2017)

A este respecto, Hermes Binner, gobernador provincial en el período 2008-2011, declaraba su intención política de promover una ley de regularización dominial, en la primera apertura de las sesiones del Congreso Provincial del 1º de mayo del 2008. “Numerosas familias que habitan viviendas ejecutadas desde la década del setenta a la fecha no tienen acceso al “derecho a la propiedad”, por conflictos de diversa índole que el Estado no ha solucionado a su debido tiempo. Por lo tanto, es decisión de este gobierno impulsar un programa destinado a resolver la totalidad de las situaciones jurídicas existentes, teniendo en cuenta los distintos inconvenientes que obstaculizan o impiden la escrituración, titularización o regularización dominial” (El mensaje completo del Gobernador, 2008).

Asimismo, en la transcripción taquigráfica de los discursos de los diputados que participaron de la sanción de la normativa, se sostendrá que el objetivo de la ley será posibilitar el acceso a la seguridad jurídica de los habitantes, mediante el derecho a la propiedad.

De esta manera, el promotor de la Ley 12.953, Raúl Lamberto (miembro del F.P.C. y S.) indicará: “(..) fíjese los años que lleva esta gente ilusionada en tener lo que más desea alguien, que es la vivienda propia y, para colmo, para la mayoría, es la vivienda única, que ni siquiera han podido transferir en sus sucesiones a sus familias, cuando la ilusión de una familia es poder dejar a sus descendientes la posibilidad de transferir lo único que han hecho en una vida de trabajo, que es su vivienda” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, pág. 31).

Otro de los diputados que participó en la sanción fue Oscar Uruty (Partido Justicialista), quien indicará en este sentido: “En el período pasado, se comenzó a discutir la necesidad de poder llevar una solución a los moradores de los diferentes conjuntos habitacionales que hay en la Provincia, en el sentido de regularizar una deuda que el Estado tenía en cuanto a otorgar o completar el círculo de lo que es el derecho a la vivienda, que se consagra, no solamente con la ocupación de un edificio construido, sino también con el título que corresponde.” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, pág. 26).

Abel Fatala, diputado de la UCR, refiere que “constituye un principio de estricta justicia que quienes acceden al beneficio de viviendas construidas y financiadas con fondos públicos, regularicen su situación jurídica, de modo de garantizar la seguridad de los ocupantes de la vivienda”. (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, pág. 25)

El autor del primer proyecto de ley de regularización del año 2007, Mario Lacava (P.J.), considera que "el objetivo es hacer realidad el derecho constitucional de propiedad, a favor de quienes habitan los inmuebles comprendidos en el proyecto", y haciendo alusión a las viviendas Fo.Na.Vi sostiene que "gran cantidad de grupos familiares habitan sin ningún vínculo jurídico con las viviendas, o con vínculos irregulares o meramente fácticos". (Buscan regularizar la situación dominial de viviendas FONAVI, 2007)

Entre los funcionarios, la propiedad regularizada se plantea no sólo como un principio de reparación histórica, sino también como un mecanismo que generaría o

reforzaría obligaciones en los habitantes. Este es el caso de la recuperación monetaria de las cuotas adeudadas en el pago de sus viviendas. El costado fiscal está presente en la idea de los funcionarios y promotores de la normativa.

En este sentido, sostiene el diputado Fatala al momento de la aprobación de la ley: “Debe subrayarse que la presente ley establece el compromiso de los beneficiarios de viviendas de este tipo, a respetar y cumplir las contraprestaciones recíprocas, en el marco de una concepción de neto sentido solidario.” (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008, pág. 24).

Además, asegurar el derecho de propiedad en los residentes se plantea como solución al recambio continuo de los usuarios de las viviendas. Sin esta medida estatal, no había posibilidad de que se generasen los normales procesos de apropiación social de los espacios, así como de abordaje estatal social a corto, mediano o largo plazo. Con la política de regularización se apuntó a asegurar un mínimo de estabilidad en la residencia.

A este respecto, Romina Vinti sostendrá que “es fundamental que la cuestión de la vivienda esté regularizada. No puede ser que una vivienda social se pueda vender así como así con un boleto de compraventa. Eso ya te desarticula todo el barrio, te desarticula toda la estructura habitacional”.

El objeto de la normativa, asegurar el derecho a la propiedad generando nuevos sujetos de derechos marcados por la responsabilidad, tiene de trasfondo los efectos sociales beneficiosos que generaría en el hábitat.

Si bien, luego de analizar el articulado de la normativa, esta se orienta centralmente hacia la regularización dominial de aquellas personas que habitan las viviendas, el artículo número 24 se presenta carácter de originalidad, ya que en este se plantea la creación y capacitación de las administraciones consorciales en cada una de las propiedades horizontales de viviendas sociales. Esto expandiría el ámbito de acción del Estado, no ya a la mera entrega de títulos, sino al desarrollo de capital y empoderamiento social en el marco de la autogestión²⁸.

²⁸ La conformación de la administración consorcial en cada uno las viviendas sociales de propiedad horizontal establecida en la normativa 12.953, según el entrevistado José Peralta, fue resultado de las negociaciones entre la ONG Barrios Fo.Na.Vi y los legisladores del oficialismo, luego de que el proyecto original del Partido Justicialista no lo considerara entre sus articulados.

Esto queda validado con los dichos, en la sesión del Congreso cuando se sanciona la normativa, del propio Mario Lacava, promotor de la normativa por el Justicialismo, que expresara: “También se habla de los consorcios, y en esto quiero reconocer casi la paternidad de la idea en los dirigentes de los consorcios de Rosario y Santa Fe, que plantearon la necesidad de incorporar la idea de los consorcios, de la promoción de los consorcios, del fortalecimiento de los consorcios, para que la propia comunidad organizada de los complejos Fo.Na.Vi pueda tener en el futuro las ventajas, la representación y los derechos que tiene cualquier ciudadano en cualquier monoblock privado de la Argentina”.

Independientemente de la paternidad de la idea de la conformación de consorcios, esta fue una medida continuada por los diferentes gobiernos del F.P.C.yS., pero acentuada particularmente durante la gobernación de Antonio Bonfatti (2011-2015). Pensada como una estrategia de construcción de ciudadanía y tejido social y una herramienta de recuperación de las estructuras edilicias de los parques habitacionales. El consorcio, por su misma estructura normativa, regida por la ley de propiedad horizontal 13.512 y luego

Se busca generar procesos organizativos mediante el empoderamiento de los habitantes, con el fin de que sea la propia comunidad la que participe activamente en la reconstrucción del tejido social dañado. Es así que Brizuela sostendrá: “Es la comunidad, la entidad que hay que regenerar, a pesar de su efectiva desintegración, y son los vecinos, sujetos interpelados en términos morales, los que deben involucrarse, esforzarse y comprometerse con ella”. (Brizuela, 2018, pág. 151)

Ante la lectura oficial que se hace del despliegue generalizado de los conflictos socio-habitacionales de los complejos, la organización consorcial se plantea como eje de una nueva convivencia social en los complejos habitacionales. Así “el consorcio, en primer lugar, funciona como una tecnología a partir de la cual construir vínculos entre los vecinos, tejer el lazo social, constituir la comunidad”. (Brizuela, 2018, pág. 151)

La nueva convivencia que se proyecta generar requiere disminuir los índices de conflictividad social, y la administración consorcial tiene un papel central. De esta forma, Brizuela indicará que “el consorcio funciona territorializando, y más aún, localizando la gestión de los conflictos sociales al depositar la responsabilidad por su resolución en la comunidad que habita cada complejo”.

Por último, dicha autora, sobre la capacitación que reciben los vecinos en materia de administración consorcial²⁹, sostendrá que “las capacitaciones para la formación de Consorcios funcionan estratégicamente como técnicas de empoderamiento. Las capacitaciones modelan conductas, apuntan a instalar activos en los sujetos, a construirlos como individuos responsables, participativos, comprometidos, capacitados para peticionar arreglos, poder administrar fondos comunes, gestionar reclamos, etc. De este modo, los vecinos son exhortados a regularse a sí mismos, a escoger un comportamiento participativo, responsable, solidario y activo para con su barrio”. (Brizuela, 2018, pág. 152)

La capacitación en los asuntos consorciales incorpora un elemento central a la hora de intervenir sobre el conflicto social, abordándolo desde la propia comunidad: la técnica de la mediación. Con esta se pretende, mediante el diálogo y el consenso entre los propios vecinos, resolver los problemas residenciales.

De esta manera, “la mediación busca acercar a las partes, brindarles un espacio de diálogo y diversas herramientas para que sean los mismos vecinos, y no un agente externo quienes, en calidad de ciudadanos, decidan conjuntamente la manera de resolver el

reemplazada por el Código Civil y Comercial de la Nación en el Capítulo pertinente, se plantea como una instancia democrática por excelencia y, por lo tanto, de construcción de ciudadanía.

²⁹ La D.P.V.yU. va a desarrollar capacitaciones en materia de administración consorcial en el marco de la promoción de los consorcios de las viviendas sociales. La formación constaba de 40 horas en diferentes áreas como ser: contable (sobre la inscripción de empleados, pedido de presupuestos), jurídico (ley de propiedad horizontal, responsabilidades, derechos y obligaciones de los consorcios), democrático (cómo formar una asamblea, qué es el quórum, cómo sesionar). Así mismo, se imparte instrucción en materia de mediación de conflictos.

problema que están atravesando”. (Más vecinos eligen la mediación municipal para resolver problemas de convivencia urbana, 2015)

En este marco, el Estado adquiere un nuevo rol en la gestión de lo social, donde es socio de las organizaciones territoriales. En este caso, de las administraciones consorciales, y el cual hace “utilización del empoderamiento comunitario como herramienta de gestión” (Brizuela, 2018, pág. 154).

La intervención estatal en la regularización dominial, como la formación de consorcios, se plantea como un medio de regeneración del hábitat y abordaje al conflicto social³⁰, recuperando las estructuras físicas y diversos espacios (públicos y comunes) como relaciones sociales (convivencia).

A este respecto, Raúl Lamberto, el promotor en la Cámara de Diputados de la ley de regularización dominial del año 2008, vinculó de forma directa las dimensiones de “escrituración/propiedad” y “hábitat”, sosteniendo que el título de propiedad es de central importancia en el mantenimiento y cuidado de los espacios físicos, y su ausencia repercute negativamente en el hábitat de los complejos de vivienda.

En sus palabras, al tener acceso al título de propiedad “ (...) la gente empieza a preocuparse porque la casa esté agradable, presentable, pintada a partir del momento que se siente dueño. Cuando pasan 20 años, 30 años, dicen para que me voy a calentar a arreglar esto, si después me la sacan, va a parar a las manos de cualquier ocupante. La propiedad, el derecho en sí de la gente, de su vivienda única, es muypreciado para mejorar las condiciones. Cambia, cambia automáticamente. Cuando vos le pintas externamente, pintan adentro, hacen canteritos en los lugares comunes, es que el ser humano quiere vivir bien. La obligación de los Estados es, cuando tienen condiciones más limitadas, brindarles condiciones para que vivan bien, eso ayuda muchísimo”.

Esta misma postura se encuentra en otros diputados que participaron en la sanción de la normativa. Este es el caso de Fatala, quien sostendrá que “el beneficio de regularizar esta diversidad de situaciones jurídicas redundará en la integración de los propietarios, en pos de obtener también mejoras en su hábitat, posibilitando, por ejemplo, el mantenimiento de los espacios comunes y la puesta en valor del espacio público, entre otros”. (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2008)

Estos legisladores reconocieron la vinculación entre título de propiedad y recuperación del hábitat. La importancia otorgada a la formalización de las propiedades, y la vinculación positiva que esta establece con el hábitat, se encuentra no solo en la percepción de los funcionarios, sino también en los propios habitantes de los complejos

³⁰ El concepto de hábitat en las políticas sociales a nivel provincial se plantea oficialmente desde la creación de la Secretaría de Hábitat en el 2011, sin embargo, se puede encontrar este principio ya en la formulación de la Ley 12.953 como dan cuenta los entrevistados.

sociales³¹, lo cual plantea un consenso de base sobre los principios rectores de la política de regularización.

Si la política de regularización dominial, que inicia su acción en el año 2008, se reducía a la entrega de títulos y la formación de las administraciones consorciales desde el año 2013 esta se plantea como una medida que se articula con otras acciones del Estado, para la construcción del territorio y recuperación del hábitat, generando así un salto cualitativo en el abordaje dado hasta ese momento.

En abril del año 2013, la política de regularización se incorpora al programa llamado “ESFUERZOS COMPARTIDOS PARA UN MEJORAMIENTO BARRIAL”, siendo este el resultado de una política social desarrollada sobre el concepto de hábitat³² a nivel provincial.

De esta manera, en el programa “Esfuerzos Compartidos”, se presentan no solo las actividades referidas a la regularización dominial y empoderamiento social, sino que también se desarrollarán obras menores de infraestructura, dando así un carácter de integralidad a las intervenciones barriales y a la recuperación de los complejos de viviendas sociales. Positivamente

Es así que, desde el año 2013, la política de regularización a nivel programático y discursivo se presenta más sólida. Su finalidad mantiene el principio de sanear el derecho de propiedad. Pero ahora también se orienta hacia la generación de espacios que posibiliten a los habitantes constituirse en sujetos activos, participativos y solidarios.

“Esfuerzos Compartidos”, entonces, se plantea como “(...) Conjunto de herramientas orientadas específicamente a mejorar las condiciones de convivencia urbana, participación y compromiso con el cuidado de su entorno y hábitat, por parte de

³¹ Para evaluar la percepción de los habitantes respecto a la posible vinculación entre título de propiedad y hábitat, se utilizó la encuesta de opinión mencionada precedentemente (Ver Anexo Cuadro número 5 y 6), dando como resultado que un 70,8 % de los encuestados sostiene que, en el caso que sus vecinos se conviertan en propietarios (mediante el acceso al título de propiedad), mejorarían el mantenimiento de los espacios comunes y públicos. Por otro lado, el 54,1 % opina que accediendo al título de propiedad mejoraría la convivencia de los habitantes.

Estos resultados dan cuenta que los habitantes, en su mayoría, valoran muy positivamente acceder al título de propiedad y los efectos favorables que esta situación jurídica produciría en el hábitat, tanto en lo físico (cuidado y mantenimiento de las estructuras edilicias y espacios comunes y públicos), como en lo social (convivencia).

³²La inclusión del concepto de hábitat en las políticas públicas de vivienda responde a la creación de la Secretaría de Estado del Hábitat (por sus siglas SEH) en la estructura de gobierno provincial en el año 2011. Desde este momento se plantea superar las concepciones tecnicista donde la acción del Estado en materia habitacional se reducía a la provisión de vivienda, por otra, donde la unidad habitacional se configura como eje del desarrollo de los sujetos y la comunidad. En esta postura, mediante un abordaje integral se reconoce la dimensión social, económica, política-participativa que atraviesan a las personas y sus viviendas y que configuran la calidad de vida. En este sentido, dirá Antonio Bonfatti sobre el concepto de hábitat incorporado a su gestión, en la APERTURA DEL 133° PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: “En Hábitat dejamos de pensar únicamente en la construcción de viviendas, para pensar en algo que las involucra, pero que es mucho más amplio, porque comprende una intervención integral en las condiciones contextuales y de infraestructura, y también incluye una fuerte perspectiva de política social”.

los residentes de los Complejos de Vivienda Social Colectiva, construidos en jurisdicción provincial mediante planes ejecutados por la D.P.V y U.. (...) Tiene por objetivo promover las herramientas de coordinación necesarias para fomentar la participación y el compromiso de los vecinos de los complejos habitacionales de Vivienda Social Colectiva, en el cuidado de los espacios públicos y comunes, y mejorar las condiciones de convivencia social y urbana (...) Integrando estas acciones a las que se vienen desarrollando, a través de la Ley 12.953 en materia de titularización, escrituración, formación y capacitación para la formación de Consorcios. (...) El programa apunta a recualificar los complejos habitacionales, a partir de intervenciones priorizadas en espacios de uso público y/o común en forma coordinada entre los distintos entes del Estado” (Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, 2013, pág. 1).

De este documento, se desprende el objetivo del programa “Esfuerzos Compartidos”, similar a lo que proponía la normativa 12.953: generar nuevas prácticas de ciudadanía en el marco de los complejos habitacionales de vivienda social colectiva, para mejorar la convivencia entre los habitantes. Para esto, la participación, el compromiso, la cooperación social y el fortalecimiento de las organizaciones sociales, así como la generación de nuevas obligaciones y responsabilidades en los sujetos habitantes de las viviendas sociales, son los medios para alcanzar la “recualificación de los complejos habitacionales”.

Estos principios van a quedar plasmados en los dichos de la intendenta de Rosario en el año 2013, Mónica Fein, frente a los vecinos del barrio Fo.Na.Vi de Casiano Casas: “No vamos a decir solo nosotros qué hacer en cada uno de los espacios. Necesitamos de ustedes (...) Es importante que los vecinos y vecinas participen de las reuniones, que conformen consorcios y que elijan qué quieren hacer con sus Fo.Na.Vi, de qué color pintarlos, cómo arreglarlos”, además agregará que “la gente de este barrio tuvo ganas de volver a reunirse y eso es lo que queremos. Se cambia participando. Creemos que es la llave del cambio. Ustedes vengan, opinen, discutan pero sobre todo organicense.” (Municipalidad de Rosario Secretaria General)

En suma, con “Esfuerzos Compartidos” se pone el eje en la generación de una nueva ciudadanía, orientada a la reconstrucción “colectiva” del hábitat frente al “esfuerzo individual”, proceso de construcción social que ya se inscribía en la Ley 12.953 del año 2008.

Respecto de este pasaje de concepciones sobre la finalidad de la regularización dominial, Romina Vinti plantea que “los programas ‘Esfuerzos Compartidos’ y ‘Abre’ dieron una nueva apertura, una nueva forma de vista en que no solo era necesario tener la escritura de las viviendas Fo.Na.Vi, sino que había que reorganizar ese lugar como lugar de convivencia”.

Para el año 2014, el programa de escrituración se incorpora al “Plan Abre” (denominado de esta forma en contraposición al espacio barrial “Cerrado” a los flujos urbanos socio-económicos), que es un plan de mejoramiento barrial y que “propone una estrategia de intervención integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de

recuperar vínculos sociales en barrios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez” (Gobierno de Santa Fe, s.f.). Este pretende alcanzar un nuevo nivel de coordinación y gestión integral del hábitat de los barrios Fo.Na.Vi, intervenidos a través de dos ejes: “Infraestructura y hábitat” y “Convivencia y participación”.

Los objetivos planteados son:

-Mejorar la calidad de vida en los barrios, mediante la generación de obras de infraestructura estratégica y vinculada a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.

-Fortalecer las redes sociales del barrio, promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.

-Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes, para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral, generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares.

-Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial, como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver. (Gobierno de Santa Fe, s.f.)

De esta forma, similar a lo que planteaba la Ley 12.953 (2008), el programa “Esfuerzo Compartido” (2013) y el “Plan Abre” se proponen como una política de recuperación del hábitat de los barrios, marcados por el conflicto social en el marco de la construcción de nuevas prácticas de ciudadanía, y un nuevo rol del Estado en la gestión de lo social co-gobernando con las organizaciones de la sociedad civil.

3.2 Gestión del saneamiento dominial desarrollada por la D.P.V y U 1977-2017

La gestión desarrollada por la D.P.V y U. en el saneamiento de las viviendas sociales, a lo largo de su historia, se va a contraponer con los mecanismos de implementación propuestos por la ley de regularización dominial N° 12.953.

La D.P.V y U., regida por las normativas nacionales 21.581 del año 1977 y 24.464 del año 1995, y la provincial número 11.102 del año 1993, va a gestionar los títulos de propiedad de aquellas viviendas que poseían en regla sus planos y reglamentos de forma centralizada, hasta entrado el siglo XXI.

Desde 1977 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, las escrituras se realizaban solo en ciudad de Santa Fe, sede de la D.P.V y U. Zona Norte.

La documentación necesaria era aportada por los residentes de las unidades habitacionales de toda la provincia, y una vez generados los títulos de propiedad en la ciudad de Santa Fe, se los distribuía a lo largo del territorio.

Los títulos fueron elaborados por escribanos que pertenecían a la D.P.V y U. (94%), al Colegio de Escribanos (5%) y en escribanías particulares (1%).

En la ciudad de Rosario (sede de la D.P.V y U. Zona Sur), recién para los primeros años del siglo XXI se abrirá el Área Notarial, que confeccionará títulos de propiedad. Asimismo, para esta fecha iniciará actividad el Área Comercial, encargada de gestionar aquellos aspectos relacionados con lo contable de los planes habitacionales, destacándose el cobro de las cuotas de las viviendas. De esta manera, para este momento, la administración pública de la vivienda se descentraliza.

Cabe destacar que la creación del Área Comercial responde a la necesidad de mejorar la recaudación. La estructura estable de la D.P.V y U. se va a caracterizar, históricamente, por conformarse en un “máquina” burocrática lenta y pesada, que no dará las respuestas adecuadas a las demandas.

Para el año 2009, la implementación de la normativa 12.953, a diferencia de lo que sucedía, planteará un esquema flexible de gestión de los títulos de propiedad. Desde ese año, comienza la actividad de la Unidad Ejecutora, creada por la normativa y encargada con exclusividad de la implementación. Asentada en la ciudad de Santa Fe (sede de la D.P.V y U. Zona Norte), pero abarcando con su actividad toda la provincia.

Esta unidad se caracteriza por no formar parte de la lenta y burocrática estructura administrativa de la D.P.V y U., constituyéndose en una entidad ad hoc, es decir, una unidad independiente orientada a imprimir velocidad y dinamismo a la gestión que se desaparece luego de terminada su función.

Además, las comunas y municipios adquieren un rol preponderante en el proceso de regularización dominial, realizando convenios con la D.P.V y U..

En la ciudad de Rosario (sede de la D.P.V y U. Zona Sur), aunque cuenta con más de un tercio de los habitantes de la provincia y gran cantidad de unidades habitacionales Fo.Na.Vi, solo recién para el año 2013 se crea una Unidad Ejecutora, espejo de aquella que existía en la capital provincial desde hacía cuatro años³³.

La Unidad Ejecutora funcionará en la sede local de la D.P.V y U., ubicada en calle Santa Fe 1145. Su actividad estará a cargo de un equipo técnico conformado por un

³³ Cabe destacar que la Unidad Ejecutora de la Ley 12.953 en la ciudad de Rosario, empieza a funcionar recién para el año 2013, en un contexto de escalada de violencia en las grandes ciudades de la provincia. El 1º de noviembre del año 2012 ante ola de crímenes y violencia se aprueba la ley N° 13.297 de “EMERGENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN TODO EL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE POR EL TÉRMINO DE 18 (DIECIOCHO) MESES” generando en el gobierno de la provincial, mayor libertad para mover fondos de determinados programas/áreas hacia otros destinos. Esto posibilitó los recursos necesarios para iniciar la actividad de la U.E. de la ley 12.953 en Rosario.

El hecho de violencia de mayor repercusión mediática sucedió con el triple crimen de barrio Villa Moreno, donde el 1º de enero del año 2012 donde asesinan a tres adolescentes.

coordinador territorial, tres abogados y dos pasantes de la Universidad Nacional Rosario. Estos últimos se incrementarán con el correr de los años, llegando a siete en el año 2015. Al año siguiente, se triplicará esa cantidad.

Los expedientes que se generaron en esta Unidad Ejecutora tendrán carácter preferencial ante la urgencia de saneamiento dominial prevista en la Ley 12.953³⁴. Las actividades desarrolladas por esta área se inician con el “relevamiento ocupacional”, que consta de una entrevista in situ a los ocupantes de las viviendas, con el fin de identificar su situación dominial.

Hacia mediados del año 2014, la zona sur de la DPVU comienza con el proceso de constitución de las administraciones consorciales de forma sistemática. Esto implicó la creación de esta organización en cada uno de los complejos, así como también procesos de capacitación para los habitantes.

En el período comprendido entre los años 2013 al 2015, la Unidad Ejecutora va a incrementar gradualmente los recursos de gestión disponibles y, para el año 2016, se produce un relanzamiento de la política, quedando explicitado en el artículo del periódico La Capital de Rosario del día 24 de marzo, que titula “La provincia busca escriturar 40.000 viviendas FO.NA.VI”. Se inicia con la frase “El gobierno provincial relanza el programa de escrituración de propiedades del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI)”, dando cuenta que se pretendía darle una nueva energía a la política pública.

En dicha publicación, se informa el objetivo del gobierno provincial para el año 2019: la realización de 40 mil escrituras faltantes para completar la totalidad de las unidades FO.NA.VI

En este momento se genera una nueva estrategia administrativa por parte de la Unidad Ejecutora, para acercar el proceso de regularización dominial a los vecinos y acortar los tiempos de gestión. Aparecen puestos móviles provistos de sistemas informáticos que recorrerán los barrios, solicitando la documentación necesaria y procesando los datos obtenidos in situ.

De esta forma, se va a innovar en la forma de gestionar, ya que los habitantes no debían desplazarse hasta la sede de la D.P.V y U., facilitando la llegada del Estado a la comunidad.

Por último, la Unidad Ejecutora, desde el año 2016, dispondrá de profesionales dedicados exclusivamente a la confección de las escrituras.

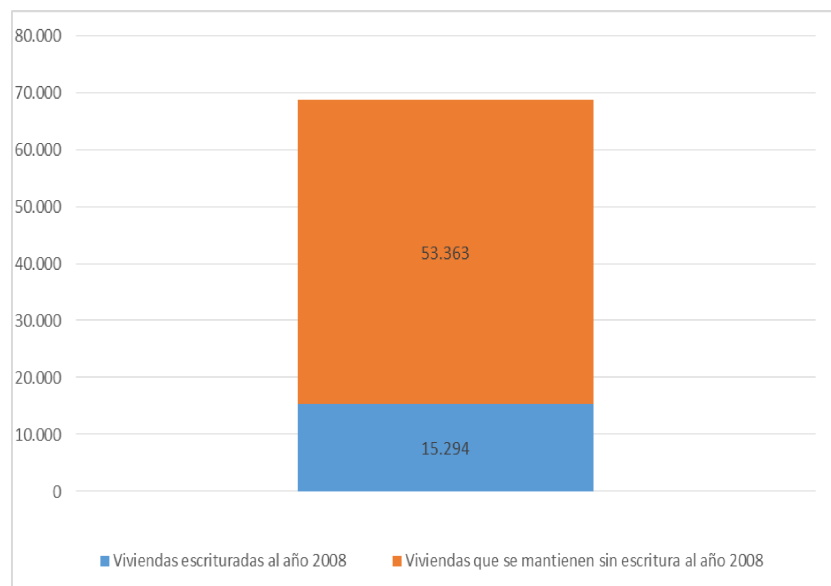
³⁴ Ver Anexo Imágenes Nro. 2. Sticker de preferencia administrativa ley 12.953

3.3 La producción de títulos de propiedad de las viviendas sociales en situación de informalidad dominial generados en el período 1977-2017.

En el período comprendido entre los años 1977 y 2008, el número de viviendas que respondían a la operatoria Fo.Na.Vi, escrituradas en el territorio provincial, alcanzó el 22.3%. Es decir que menos de 15.500 unidades pudieron cumplimentar los requisitos legales necesarios para el proceso de titulación, principalmente planos y reglamentos de co-propiedad.

El resto de las viviendas adjudicadas por la operatoria Fo.Na.Vi, que para el año 2008 sumaban 53.363, no estaban titularizadas debido principalmente a las falencias jurídicas de las unidades. Siendo que un muy bajo porcentaje de viviendas se encontraban con sus respectivas escrituras.

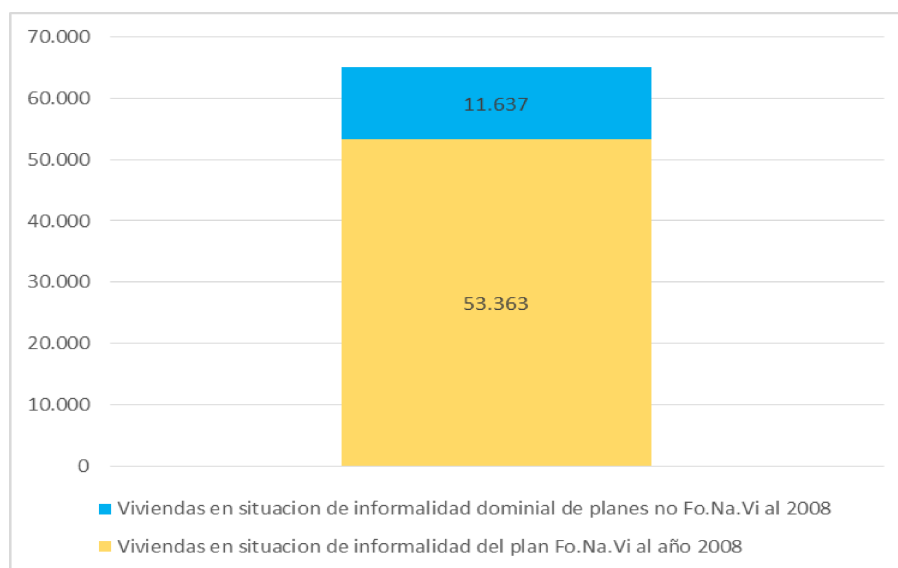
Gráfico. Situación dominial de las 68.657 viviendas FoNaVi adjudicadas en la provincia de Santa Fe hasta el año 2008.



Fuente: Datos obtenidos de "AUDITORIAS FO.NA.VI y PROGRAMAS FEDERALES 2008"

Para el año 2008, el número de viviendas sociales que no contaba con la escritura del plan FoNaVi (53.363) junto con aquellas producidas por otros planes habitacionales por ejemplo, plan V.E.A y ALBORADA (11.637) llegaba aproximadamente a las 65.000 unidades

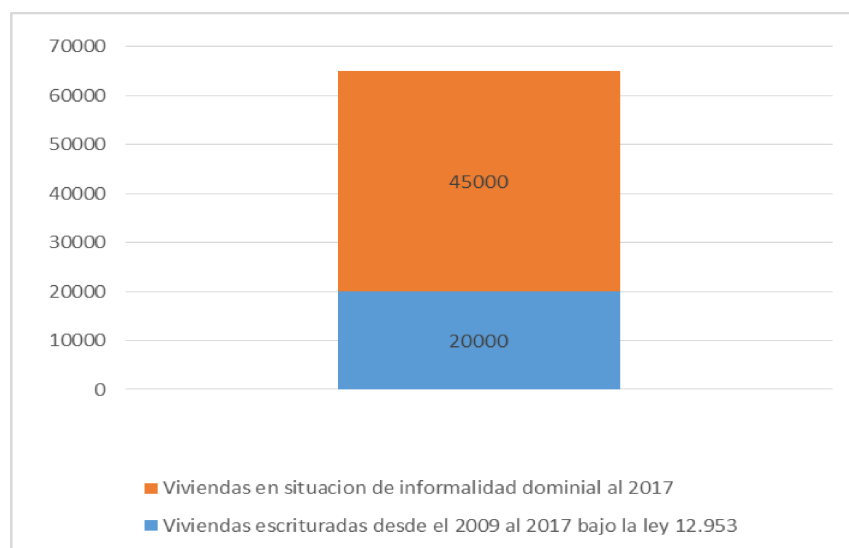
Gráfico. Distribución por plan habitacional de viviendas sociales sin escritura por problemas jurídicos hasta el 2008 en la provincia de Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia a partir de: *Datos obtenidos de "AUDITORIAS FO.NA.VI y PROGRAMAS FEDERALES 2008

Desde el año 2009 y hasta el 2017, la ejecución de la política de regularización dominial, bajo la normativa provincial 12.953, permitió que se escrituren en toda la provincia 20.000 viviendas, que hasta entonces habían estado imposibilitadas de acceder a la titularidad. Lo que representó la realización de los planos y reglamentos de cada una de las unidades habitacionales regularizadas.

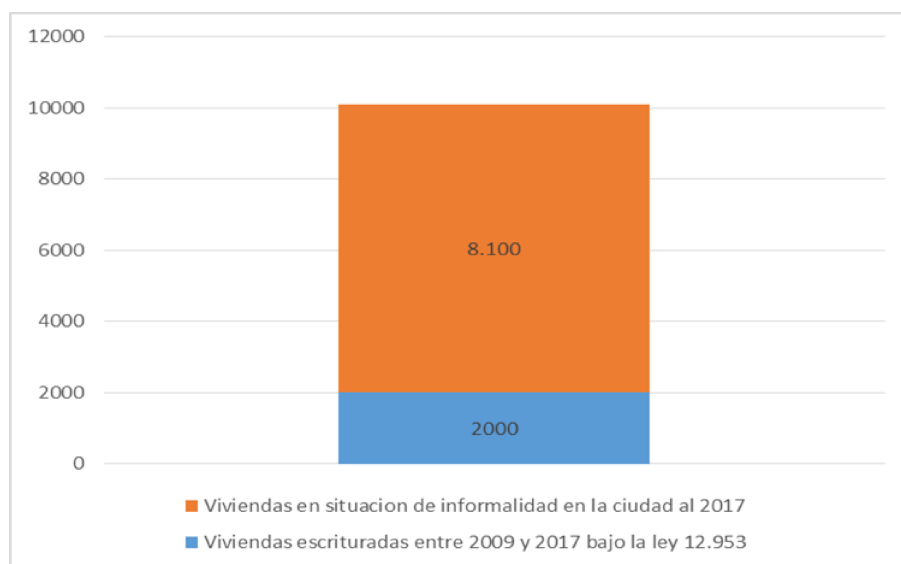
Gráfico: Viviendas escrituradas bajo la ley 12.953 en el periodo 2009-2017 en el territorio de la Provincia de Santa Fe.



Fuente: D.P.V.yU.

Particularmente, en la ciudad de Rosario, para el año 2008, contaba con 10.100 viviendas pertenecientes a diversos planes habitacionales en situación irregular. De este universo, se confeccionan cuatro mil planos y reglamentos y se entregaron dos mil escrituras entre el 2009 y 2017. Destacándose que en el período comprendido entre los años 2016-2017 se logra duplicar el número de titulaciones realizadas hasta ese momento.

Gráfico. Viviendas con problemas jurídicos escrituradas con la ley 12.953 en la ciudad de Rosario



Fuente: DPVyU, Área Topografía

En el período 2015-2017 se logró realizar el mayor número de planos de mensura, dada la disponibilidad de fondos destinados a esa actividad, luego que se celebrase un convenio firmado entre Provincia y Nación para la regularización dominial de las viviendas informales.³⁵

³⁵ El convenio firmado entre Nación y Provincia, sin bien aún no conseguimos que las autoridades de la D.P.V.yU. nos informen los datos específicos del acuerdo, debido a comentarios informales suponemos que es aquel firmado entre el secretario de Vivienda y Hábitat, Domingo Amaya, y el gobernador de Santa Fe, Miguel Lifschitz, en abril del 2016, donde fondos nacionales se destinan a la solución de problemas habitacionales, así como a la regularización dominial de viviendas en situación de informalidad. “Amaya y Lifschitz firmaron un convenio marco para construcción y mejoramiento de viviendas en Santa Fe”, según nota del sitio oficial de la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación del 12/04/2016. En web <http://www.vivienda.gob.ar/noticias.php?noticia=24474>.

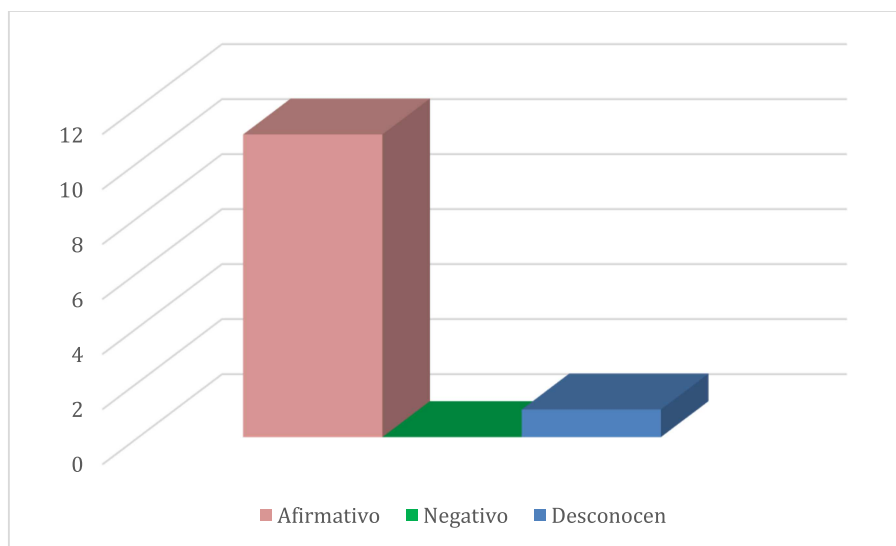
3.4 Reconstrucción del rol del Estado en materia de saneamiento dominial mediante las percepciones de los entrevistados.

3.3.1 Percepción de los actores claves entrevistados sobre el rol del Estado en materia de regularización dominial antes y después del 2009.

Con el objeto de analizar el rol del Estado en materia de saneamiento dominial a partir del año 2009, se indagó la percepción de los actores claves mediante la realización de entrevistas, así como también de encuestas de opinión.

Las entrevistas de los actores claves arrojan que, mayoritariamente, entienden que el Estado ha modificado su intervención en la cuestión de la informalidad, a partir del año 2009. Estos plantean que, a partir de la Ley 12.953, el gobierno tiene una postura activa en el proceso de saneamiento dominial, a diferencia de lo que venía sucediendo³⁶.

Gráfico. Percepción de los actores claves entrevistados ¿Existe un nuevo abordaje estatal en la cuestión de la informalidad dominial de las viviendas sociales a partir del año 2009?



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los actores claves

³⁶ Ver anexo Cuadro Nro.7. Percepción de los entrevistados claves sobre el rol del Estado a partir del año 2009 en el saneamiento de las viviendas sociales ¿Existe un nuevo abordaje estatal en la cuestión de la informalidad dominial de las viviendas sociales a partir del año 2009?

Entrevistado: Administrativa de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U.

Entiende que el Estado, desde el año 2009, ha tomado otra postura en la materia. No solo en lo referido a la escrituración de las viviendas, sino fundamentalmente en el abordaje de la convivencia entre los habitantes de los complejos Fo.Na.Vi

Plantea que la intervención realizada en la provincia de Santa Fe, entre los diferentes gobiernos que sucedieron desde el año 2008 al 2015 (pertenecientes al F.P.C. y S.), presenta continuidad. Sin embargo, en cada uno de los períodos se imprimió una lógica particular a esta política. La misma habría pendulado entre profundizar la formación de consorcios y las actividades referentes al proceso de escrituración de las viviendas sociales.

Considera que la Unidad Ejecutora se creó con el fin de darle velocidad y carácter antiburocrático a la aplicación de la ley. No obstante, no se tuvo en cuenta que se debía trabajar coordinadamente con la estructura administrativa tradicional, siendo que ambas tenían lógicas de trabajo diversas, generándose, por varios años, conflictos que retrasaron el proceso de escrituración.

En cuanto a la implementación, sostiene que, en cantidad de escrituras realizadas, hubo dos temporalidades. Por un lado, aquella que se desarrolló en la Zona Norte de la D.P.V y U., con sede en la Ciudad de Santa Fe; y otra en la Zona Sur, con sede en la Ciudad de Rosario.

La ciudad de Santa Fe presentó mayores progresos, debido a la cantidad de años en funcionamiento (su actividad inicia en el año 2009, mientras que en Rosario en el 2013) y por contar con un parque habitacional más concentrado territorialmente.

Entrevistado. Abogado y constitucionalista, representante de los vecinos del complejo habitacional Centenario.

Sostiene que el Estado, a partir de la Ley 12.953, inicia de forma incipiente el proceso de entrega de los títulos de propiedad de las viviendas sociales, que estaban en una situación de informalidad dominial. Resalta que, en un principio, los títulos entregados no contaban con todas las garantías y derechos correspondientes, debido a la ausencia de planos de mensura.

Indica que la acción del Estado, en este sentido, busca superar la distinción que se generó en la ciudadanía en materia habitacional, entre aquellos que accedieron a la seguridad y respaldo legal de los títulos de propiedad, y los que no accedieron. Es decir, ciudadanos de primera y de segunda.

Entrevistado. Diputado del FPCS y promotor de la Ley 12.953

Sostiene que no solo se ha generado una nueva problematización de la cuestión, a partir de la Ley 12.953, sino que también el abordaje propuesto fue innovador. Plantea que la ley representa un instrumento “muy valioso” y “revolucionario”, ya que permite flexibilizar situaciones jurídicas rígidas, en las cuales con anterioridad no se podía intervenir.

Sostendrá, además, que no hay forma de comparación de los resultados y procesos administrativos, antes y después del año 2008, visto el profundo cambio producido en la forma de gestión estatal.

En el momento previo a esa fecha, dirá, el Estado no podía abordar la cuestión de la informalidad dominial, debido a los impedimentos legales y, sobretodo, porque las mayorías político-partidarias que existían en el Congreso de la provincia de Santa Fe inhabilitaban cualquier cambio.

Entrevistado. Diputado del P.J. y promotor del primer proyecto de ley de regularización dominial

Indica que el Estado está poniendo en práctica la normativa. Reconoce las dificultades de la implementación y la lentitud que conlleva abordar la cuestión después de 30 años de desatención.

Entrevistado. Jefa de Agrimensores D.P.V y U.

Sostendrá que el Estado, por décadas, desatendió la cuestión hasta el año 2008 con la ley 12.953 y, debido al vacío jurídico que se generó producto de la ausencia de los planos y reglamentos, no se pudo escriturar. Técnicos y escribanos, debido a la ausencia de normativas, se negaron a firmar cualquier documento en este sentido.

Indicará que la ley, tal como fue sancionada, fue cuestionada por el Colegio de Agrimensura, en tanto que planteaba escriturar sin planos y reglamentos. Esta queja fue recepcionada por el Ejecutivo, ya desde el momento de la reglamentación de la normativa, modificando el articulado original de la norma.

Afirmará que se están confeccionando planos de los complejos habitacionales, pero que es un proceso lento y el personal técnico es limitado. Asimismo, el problema monetario es de central importancia para esta cuestión, ya que insume mucho personal y dinero. En el año 2015, aumenta el número de planos generados, luego de que el Estado Nacional, en convenio con la D.P.V y U., transfirieron fondos para esa actividad.

Entrevistado. Arquitecta y especialista en Urbanismo.

Indica que, si bien no está enterada de los pormenores de la implementación de la ley 12.953, tiene conocimiento de que el Estado está llevando adelante esta política de regularización dominial de las viviendas Fo.Na.Vi mediante la entrega de títulos de propiedad.

Indica lo paradójico de la situación, en que las viviendas sociales producidas por el Estado, a través de planes habitacionales, sufren los mismos inconvenientes dominiales que aquellas urbanizaciones informales o asentamiento irregulares. Con lo cual, el abordaje estatal para intervenir en ambos espacios, se configura de igual manera.

Entrevistado. Coordinador territorial ley 12.953 D.P.V y U.

Dirá que el programa de gobierno, que se inaugura en el año 2009, resultó innovador. No obstante, la aplicación de la normativa, a su inicio, fue lenta debido a las grandes dificultades encontradas. Por ejemplo, el Estado no contaba con la información de quienes habitaban los departamentos y su situación dominial. Además, hubo que ordenar las carpetas de los planos y reclamos, para saber con lo que se contaba, entre otras situaciones.

Sostiene que el recupero de las viviendas Fo.Na.Vi se incrementó desde el año 2009 al 2016, del 23% al 73%, debido a la credibilidad y presencia del Estado en dichos territorios, contribuyendo a esto, en gran medida, la implementación de la ley de regularización Nº 12.953.

Plantea que para la ejecución de la ley, y debido a la velocidad que se demandaba, se eligió utilizar una unidad ad hoc, la Unidad Ejecutora. Esta se caracteriza por ocuparse con exclusividad de la tarea asignada y, una vez que cumple su objetivo, cesa en sus funciones y se desarma. Esto evita que se cree una nueva estructura administrativa, incrementando la actual.

Esta unidad conlleva así, como la ley, un cambio innovador en la gestión del Estado, ya que rompe con las trabas burocráticas y le imprime agilidad a la ejecución.

Entrevistado. Habitante del complejo Fo.Na.Vi Grandoli y Sánchez de Thompson de la ciudad de Rosario, vecinalista y miembro de la ONG Barrios Fo.Na.Vi

Cree que la Ley 12.953 es un marco jurídico que permite al Estado un nuevo abordaje a la informalidad dominial. Esto era una deuda histórica que tenía con los Fo.Na.Vi y sus habitantes, a quienes les había otorgado una vivienda hace tres décadas, pero en muchos casos en condiciones inadecuadas, tanto en lo material como en el aspecto jurídico.

Destaca, sin embargo, que han surgido dificultades en su implementación. Un número importante de artículos de la normativa 12.953, que beneficiaba a los vecinos, no se ha reglamentado. Asimismo, se han generado prácticas informales que no responden a la normativa y el espíritu de la ley.

Indica que, por ejemplo, a ninguno de los residentes se le realizó el descuento del 40% por el pago al contado de la deuda de los departamentos.

Explica que las escrituras, en un inicio, se habrían generado bajo el signo de la excepcionalidad, debido a la ausencia de los planos necesarios. Esto limitaría los derechos y garantías con que contarían los titulares sobre la propiedad.

Plantea que la implementación se realiza de forma dispersa y a sujetos puntuales, y no de forma más amplia con un carácter sistemático, como podría ser por Torre o Tira. Esta dispersión en la implementación tendría como consecuencia, por un lado, que no se termine de percibir la intervención del Estado y, por el otro, la imposibilidad de conformar una nueva cultura residencial y una nueva apropiación espacial.

Afirmará que, si bien entre los residentes no existe el temor a ser desalojados por el Estado, alcanzar la escritura es de suma importancia, ya que genera sentimientos de pertenencia y arraigo, lo que transforma la mentalidad de los residentes, antes y después de acceder a la escritura. Obtener esa documentación permite llegar a acuerdos básicos de convivencia y de mantenimiento de los espacios. De otro modo, se generaliza el sentimiento de abandono de las unidades, bajo la idea de “quién me va a sacar de acá, si esto es un Fo.Na.Vi”.

Acceder a la propiedad de las viviendas cerraría un círculo hasta entonces inconcluso, en la seguridad y la apropiación dominial.

Entrevistado. Arquitecto especialista regularización de asentamiento informales.

Sostendrá que la política de construcción de viviendas sociales de gran escala en Argentina se realizó masivamente con los gobiernos peronistas y así como también, en regímenes militares.

Estas unidades habitacionales a diferencian de la que sucedió en Europa, son resultado de la migración internas que vivió el país y no por la destrucción generada por guerras.

Además afirmara que el problema de la escrituración de las viviendas Fo.Na.Vi se debió a que “los procesos del Estado son muy largo y se interrumpieron. Esto resulta de que existe una fuerte vinculación de los planes de vivienda con la política y en Argentina, la política es cíclica lo que no favorece la regularización dominial”

Indicara que los obstáculos para la regularización de las viviendas sociales en altura siempre fueron “muy grandes” y que por esto, hace dos décadas, proyectos para solucionar la cuestión fueron desechados. Sin embargo, cree necesario que las personas

accedan al título de propiedad, ya que esto es un cambio sustancial en la calidad de vida debido a que la propiedad es “integradora” socialmente.

Entrevistado. Abogado de la Unidad Ejecutora Ley 12.953- D.P.V. y U.

Sostienen que Fo.Na.Vi estuvo atado a lógicas extralegales, donde las viviendas fueron utilizadas para intercambiar favores políticos y enriquecimiento personal, lo que, entre otros hechos, generó que se ejerzan deficientes controles sobre la legalidad de las viviendas.

Indican que hubo un punto de quiebre en cómo el Estado intervenía en el territorio, después de la normativa 12.953. A partir del año 2009, la ley sancionada inaugura una nueva forma de intervención del Estado en lo social. Desde este momento, se pretende empoderar a la población de los complejos habitacionales, principalmente a través de la formación y capacitación consorcial, orientado a la generación de una nueva convivencia residencial.

En este sentido, la construcción de convivencia mediante la generación de capital social, empoderamiento, participación, va a ser tan o más importante que la entrega de títulos de propiedad. De esta forma, no solo en la entrega de títulos de propiedad, según los entrevistados, habría un antes y un después, sino también en lo que hace a la materia consorcial.

Sostienen que las administraciones consorciales y otras instancias participativas realizadas en el territorio, funcionarían como micro democracias de cercanía, creadoras de una nueva cultura ciudadana y una nueva forma de relacionarse entre los habitantes.

Entrevistado. Politóloga y becaria del CONICET.

Entiende que, desde el año 2009, el Estado ha intervenido en los complejos de viviendas de forma novedosa, siendo que estos presentan un agravamiento de la cuestión social que se expresa en el incremento de la conflictividad-socio residencial.

De esta forma, el giro que ha tomado el Estado en la inédita intervención de dichos territorios, primero con la regularización dominial de las viviendas y luego con diversos planes de rehabilitación barrial, responde a la necesidad de alcanzar una nueva tecnología de gobierno o gubernamentalidad urbana.

En este sentido, la intervención estatal que se inaugura en el año 2009 con la ley 12.953, tiene como eje central la entrega de escrituras pero también y dentro de la misma lógica gubernamental, empoderar a los residentes de las viviendas y construir organización colectiva mediante la recuperación de las administraciones consorcial. Se busca que los sujetos-residentes empoderados y organizados, sean quienes gestionen la conflictividad territorial.

De esta forma, en la gestión de lo social, en el marco de las viviendas Fo.Na.Vi, el Estado adquiere un nuevo rol que se presenta co-gobernando el hábitat junto con las organizaciones de la sociedad civil.

3.3.2 Percepción de los habitantes sobre el rol del Estado en el saneamiento dominial

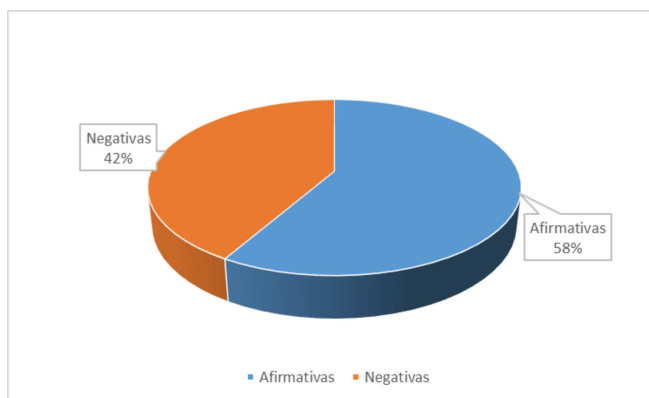
Se indagó la percepción de un grupo de residentes de diversos complejos habitacionales de la ciudad de Rosario sobre la intervención del Estado en materia de saneamiento dominial, luego de la sanción de la Ley 12.953. Para esto, se examinó mediante encuesta de opinión si percibían una modificación o no en la acción estatal desde el año 2009 en adelante.

1. Encuestas de opinión de los complejos de vivienda Fo.Na.Vi³⁷

La encuesta de opinión arroja la percepción mayoritaria de una nueva presencia del Estado en los complejos habitacionales, desde el año 2009, en lo que hace al saneamiento dominial.

De esta manera, el 58% de los encuestados percibe un cambio a partir del año 2009, en la acción del Estado en materia de saneamiento dominial.

Gráfico. Opinión de los habitantes de los complejos habitacionales FoNaVi ante a la pregunta ¿Usted percibe una modificación en la intervención del Estado en materia de saneamiento dominial a partir del año 2009?



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de opinión realizada a las habitantes de los complejos FoNaVi entre agosto-septiembre del año 2017

³⁷ Ver Anexo cuadro Nro. 8: "Opinión de los habitantes de las viviendas sobre la modificación del rol del Estado a partir del 2009 en materia de regularización dominial ¿Usted percibe una modificación en la intervención del estado en materia de saneamiento dominial a partir del año 2009?"

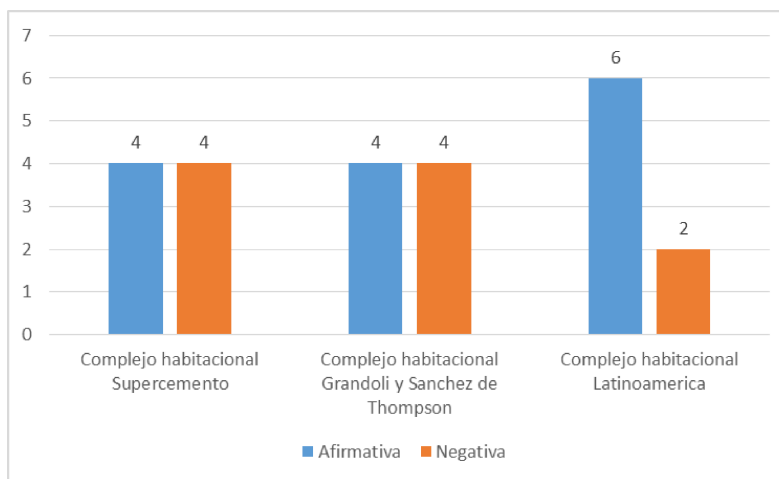
Desglosado por complejo habitacional, encontramos:

-Complejo Latinoamérica: el 75% de los encuestados responde afirmativamente haber percibido un cambio en el rol del Estado, en materia de regularización.

-Complejo Supercemento: las entrevistas arrojan resultados por mitades. El 50% cree que hubo un cambio en la acción del Estado, y el otro 50% opina lo contrario.

-Complejo Grandoli y Sánchez de Thompson: de igual forma que lo que sucede en Supercemento, las respuestas se dividen en mitades.

Gráfico. Opinión por complejo habitacional de los habitantes ante la pregunta ¿Usted percibe una modificación en la intervención del Estado en materia de saneamiento dominal a partir del año 2009?



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de opinión realizada a las habitantes de los complejos FoNaVi entre agosto-septiembre del año 2017

2. Entrevista a habitantes de los complejos de vivienda Fo.Na.Vi

En las entrevistas en profundidad a los habitantes, encontramos disparidad en las expresiones realizadas sobre el tema, siendo el complejo Latinoamérica donde decididamente los entrevistados dan cuenta de una mayor presencia del Estado en materia de saneamiento dominal, similar a lo que sucede con las encuestas de opinión.

En Grandoli y Sánchez de Thompson se entiende que se han hecho nuevas escrituraciones, pero los habitantes evidencian desconocimiento sobre el tema. Por su parte, en Supercemento las percepciones son disímiles entre los entrevistados.

En el complejo de viviendas “Grandoli y Sánchez de Thompson”, los habitantes entrevistados afirman, con poca precisión y vagamente, que algunos vecinos accedieron a las escrituras en los últimos años.

En este complejo, el primer entrevistado sostiene que “hay mucha gente que dice tener la escritura... pero no sé si es real o no... porque el terreno figura como un baldío” (el vecino hace alusión a que en el registro catastral, parecerían como “terrenos baldíos”,

debido a las irregularidades en que se encuentran los terrenos donde se erigen las viviendas).

El segundo de los habitantes entrevistados refiere que “en mi edificio, hubo dos personas que escrituraron el año pasado (2016), pero no sé cómo fue el asunto, dicen que escrituraron... pero no sé cuánto hay de verdad. Primero te decían que no te escrituraban, porque no había finalización de obra (...) La primera vez que lo escuché fue el año pasado”.

Los habitantes del complejo de viviendas “Latinoamérica” (Av. Ovidio Lagos y Rueda) van a observar, en este período, un mayor dinamismo en materia de saneamiento dominial.

En este complejo de vivienda, el primer entrevistado afirma: “Sí, desde que pasaron a cada departamento. Sí, yo creo que la gente de Fo.Na.Vi se mueve más en el barrio” (este vecino hace mención al relevamiento ocupacional, que el Estado efectuó para conocer la situación dominial de cada caso).

En tanto, el segundo entrevistado considera que “hubo más movimiento de escrituras”, afirmando así que percibió cambios favorables.

En el barrio Supercemento encontramos opiniones que dan cuenta de una mayor presencia del Estado en la cuestión desde el año 2009, pero con algunos matices. El primer entrevistado remite esa presencia a los tiempos electorales, y el segundo reconoce la nueva gestión del saneamiento dominial, pero con demora en los resultados administrativos.

Así, en Supercemento, el primer entrevistado refiere que la mayor presencia del Estado está asociada a determinadas coyunturas electorales, indicando la falta de sistematicidad y continuidad en la acción. De esta manera, ante la pregunta de si hay una nueva intervención del Estado a partir del 2009 en la cuestión, dirá: “Sí, cuando hay elecciones se entregan cinco o seis escrituras, después no aparece más nadie”.

Por su parte, el segundo entrevistado indica que aparecieron en el territorio los nuevos mecanismos de gestión, como ser las unidades móviles, pero aún los trámites administrativos presentan importantes retrasos en los tiempos. En sus palabras, sostendrá “vino el camioncito y se llevó los papeles, pero no pasó nada aún, ya tendría que haber un poco más de movimiento”.

Capítulo 4. Conclusiones

Como se explicó en la introducción de este trabajo, el objetivo fue analizar la intervención del Estado santafesino en materia de saneamiento dominial de los complejos habitacionales de viviendas sociales en el período 1977-2017, buscando dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Es pertinente hablar de un nuevo rol del Estado en el saneamiento dominial de las viviendas sociales a partir del año 2008, en la provincia de Santa Fe? En caso de existir un nuevo posicionamiento del Estado ¿A qué se debe el cambio en el rol del Estado? ¿Tiene relación con el creciente fenómeno de conflictividad social en los barrios de la provincia?

Estas inquietudes se relacionan con la aparición en la escena provincial de la ley 12.953 en el año 2008, orientada a generar una re-formulación de los términos con que el Estado intervenía hasta ese momento en la regularización de las viviendas sociales.

Para alcanzar el objetivo de investigación propuesto, previamente, se debió analizar la naturaleza del problema de la informalidad en el régimen de tenencia de las viviendas sociales Fo.Na.Vi

Encontrando que dicho fenómeno está ligado a las falencias jurídico-administrativas en la gestión de las unidades habitacionales por parte de organismos públicos de vivienda en corresponsabilidad con las empresas constructoras.

Debido a esto, muchas viviendas fueron entregadas sin su correspondiente documentación como ser diversos planos y reglamentos de co-propiedad, así también, fueron emplazadas sobre terrenos de índole privada; desconociendo las normativas que regulan los planes habitacionales.

Estas situaciones imposibilitaron que los habitantes puedan escriturar sus viviendas, generándose un escenario jurídico anómalo, ya que el Estado conservó la propiedad (dominio) de las unidades habitacionales por más de tres décadas sin transferirlo a aquellas personas a quienes les había adjudicado las viviendas. Al tiempo que los adjudicados, solo pudieron ejercer la posesión sin acceder al dominio y por lo tanto no contaron con los plenos derechos de los inmuebles.

La informalidad de tenencia de los adjudicatarios, con su correspondiente inseguridad dominial, generó diversos fenómenos sociales entre los cuales se encuentra la degradación de los parques habitacionales.

Este hecho va a verse profundizado debido a la particularidad los complejos habitacionales que presentan una superposición de espacios (lo privado, lo común y lo público) y jurisdicciones (municipal, provincial) lo que complejizó su abordaje y cuidado, pero, sobre todo, debido a la total carencia de políticas estatales de uso y mantenimiento de las unidades con posterioridad de su entrega. En este sentido, hubo una total ausencia de políticas estatales activas de promoción de las administraciones consorciales, las cuales mayoritariamente se disolvieron al poco tiempo de la entrega de las unidades.

Recién en la primera década del siglo XXI, el Estado vuelve a efectuar acciones en los territorios Fo.Na.Vi con el fin de rehabilitar las estructuras y reformular determinadas conductas sociales que se presentaban en estos espacios.

El Estado intervendrá el territorio a través de la política pública que se materializa jurídicamente en la ley provincial 12.953, siendo resultado de la gestación de diversos procesos sociales que habrán de confluir en el año 2007, abriendo una ventana de oportunidad y permitiendo que el tema ingrese a la agenda parlamentaria. Entre estos fenómenos, se encuentra el crecimiento de la conflictividad social que se generó en los diferentes barrios de la provincia de Santa Fe.

Es así que el año 2007 (cuando se debate el proyecto de regularización dominial en el Congreso Provincial) y 2013 (momento en que se descentraliza territorialmente la gestión de los títulos de propiedad en el marco de la ley provincial de emergencia de seguridad), están marcados por un alza de la violencia en los barrios, que se expresa en entre otros indicadores, en el crecimiento de las tasas de homicidio.

En este contexto, la ley 12.953, se plantea como un mecanismo estatal de reordenamiento de la estructura ocupacional de los complejos de vivienda social, pero también, una herramienta de gubernamentalidad de carácter novedoso en la gestión de lo social mediante el trabajo asociado entre el Estado y la comunidad.

De esta forma, la política pública que se implementa desde en el año 2009 y que se incorpora a las políticas de mejoramiento barrial denominadas: “Esfuerzos compartidos para un mejoramiento barrial” (2011) y luego en el “Plan Abre” (2014), pretende modificar la conducta de los habitantes generando nuevas prácticas sociales de convivencia, solidaridad y participación abordando así el conflicto socio-residencial que se genera en los territorios de los complejos habitacionales.

En este sentido, la recuperación del hábitat de los complejos de vivienda social, a través del reordenamiento jurídico de las viviendas, el empoderamiento comunitario y la realización de obras menores (esto último desde el año 2011), aparece en la visión de los formuladores de la política pública, como una condición previa y necesaria para la transformación de las prácticas sociales de los residentes. Esto va a quedar expresado en las palabras del autor proyecto de ley en cuestión, el cual sostendrá que la finalidad de la ley 12.953 fue la modificación de la conducta de los habitantes por medio de la recuperación del hábitat, dando cuenta así, de la íntima relación entre hábitat y conducta que encierra la política de regularización dominial implementada.

En cuanto a la acción del Estado Provincial en la regularización de la informalidad de las viviendas sociales junto con la conformación de las asociaciones consorciales llevada que se inicia en el año 2009 resulta que:

*Los actores claves entrevistados perciben una variación positiva en la intervención estatal en materia de saneamiento dominial, dado que la administración pública, por primera vez, logra abordar el problema jurídico de las viviendas sociales.

Así mismo, los propios beneficiarios del Plan Fo.Na.Vi, van a compartir mayoritariamente esta visión sobre el nuevo rol del Estado en materia dominial a partir año del 2009.

No obstante, se observan diferencias en la percepción dependiendo del complejo habitacional abordado, lo que puede asociarse a los años de intervención de la DPVyu en cada uno de los territorios.

* Por otro lado, se pudo constatar que, de forma continua desde el año 2009 al 2017, en el marco ley 12.953, el Estado alcanzó a escriturar alrededor del 31% de la totalidad viviendas en situación de informalidad, regularizando la situación dominial de miles de familias residentes de viviendas sociales.

Se destaca que el proceso de escrituración, originalmente formulado como flexible y ágil, en los hechos y debido a la resistencia de algunas agencias de la propia administración pública de vivienda, resultó en un trámite administrativo más largo y complejo. Esto se debió a la necesidad de confeccionar los planos y reglamentos faltantes de cada una de las viviendas, afectando así la elasticidad y el dinamismo jurídico presentes en el articulado de la ley 12.953.

* Así mismo, se identifica que la gestión de los títulos de propiedad desde el año 2009 bajo la ley 12.953, se desarrolla con características novedosas frente a como se venía realizando hasta esa fecha. Entre otras medidas adoptadas desde dicha año: se va a otorgar alta prioridad a los trámites de regularización dentro de la administración pública de vivienda; se utiliza una unidad administrativa específica por fuera de la planta administrativa “tradicional”; se escoge para la regularización de las viviendas la modalidad de entrega de escrituras bajo hipoteca y no ya de cancelación total de deuda.

* Además, desde mediados del año 2007 se modifica la interpretación del problema de la informalidad dominial sostenida por parte del Estado. A partir de ese momento, la administración pública acepta que dicho fenómeno es resultado de las deficiencias del propio Estado en la gestión de las viviendas y no debido a dificultades de la cancelación de las unidades por parte de los adjudicatarios. Esto queda graficado en el análisis periodístico desarrollado y en lo expresado por los actores claves entrevistados.

En síntesis, podemos afirmar que a partir de la sanción de la ley 12.953, se visualiza un Estado activo en materia de regularización dominial, por lo que podemos dar como válida la hipótesis que indicaba que desde el año 2009, se presenta un renovado abordaje en materia de saneamiento de la informalidad dominial de las viviendas social Fo.Na.Vi, modificando sustancialmente la política que la D.P.V.yU. practicaba hasta ese momento y desde 1977.

Por último, y en relación a la pregunta que se presenta en el título de esta investigación “El VIEJO SUEÑO DE LA VIVIENDA PROPIA, AHORA... ¿CON PAPELES?”, podemos afirmar que si bien en el periodo analizado no se han finalizado con la totalidad de las regularizaciones de las unidades habitacionales, se presenta una muy alta

probabilidad que se llegue a esta instancia en la próxima gobernación provincial correspondiente al periodo 2019-2023.

Esto es debido, entre otros motivos, a la dinámica que adquirió en el último tiempo la política pública, pero fundamentalmente, a la coincidencia de las diversas fuerzas políticas en pugna de alcance provincial sobre la necesidad y la urgencia de perpetuar esta política garantizando el derecho a la vivienda, y asimismo, como un mecanismo para dar respuesta a la creciente demanda de la sociedad de abordaje de la conflictividad socio-residencial.

Bibliografía

Basanta, L. F., Gómez, N. O., Colinas, C. A., & Ferrari de Solari del Valle, E. B. (2008). Titulación de contenido social y regularización dominial en la República Argentina. *Notarial* (959), 409-444.

Bucai, S., & Lasagna, L. (2001). El plano de medida y su relación con la técnica escrituraria. *REVISTA NOTARIAL* (80). Obtenido de <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/07/RNCba.-80-2001-04-Doctrina.pdf>

Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. (2008). Diario de sesiones 126º PERÍODO LEGISLATIVO 33ª REUNIÓN 23ª SESIÓN ORDINARIA. Santa Fe.

Medellín, P. T. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía". *Revista CLAD Reforma y Democracia* (8).

Ahora la casa será propia. (27 de Abril de 2009). La Capital. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/edicion-impres/a-hora-la-casa-sera-acute-propia-n677917.html>

Ann, V. (2002). Private or public: Debating the meaning of tenure legalization. *International Journal of Urban and Regional Research*(26), 449-461.

Antik, A. S., Nicolau, N. L., & Trivisono, J. B. (2013). Políticas públicas, vivienda e instrumentos jurídicos. Rosario: Faculta de Derecho. U..N.R. Recuperado el 30 de Junio de 2017, de www.ceysrosario.org/.../Centro-de-Invst.-de-D.-Adm.-Políticas-públicas-vivienda-e-instrum.

Aulicino, C., & Langou, G. D. (2016). La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de. CIPPEC.

Bekinschtein, E., Calcagno, L., & Patron, D. (2008). Proyecto Rehabilitar: Hacia un Programa de Rehabilitación de los grandes conjuntos habitacionales construidos por el estado.

Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.

BRISTOLU, K. .. (2013). *The Pruitt-Igoe myth*. Berkeley: University of California.

Brizuela, F. (2018). *Gobernar a través de la comunidad: el "Programa Esfuerzo para el Mejoramiento Barrial"*. Estado, gobierno y gubernamentalidad.

Buscan regularizar la situación dominial de viviendas del Fo.Na.Vi. (4 de Septiembre de 2004). *Diario El Litoral*. Obtenido de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/09/04/politica/POLI-04.html>

Buscan regularizar la situación dominial de viviendas FONAVI. (04 de Septiembre de 2007). El Litoral. Obtenido de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/09/04/politica/POLI-04.html>

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la política de regularización en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Clichevsky, N. (Octubre 2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/S00100859_es.pdf?sequence=1

Comienza la escrituración de viviendas en Fonavis. (14 de Diciembre de 2009). La Capital. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/comienza-la-escrituracioacuten-viviendas-fonavis-n320899.html>

Comuna de Alvear. (23 de Mayo de 2016). Diego Leone: “Nuestro plan proyectado a 4 años es de 40.000 escrituras”. Obtenido de <http://comunadealvear.gob.ar/diego-leone-nuestro-plan-proyectado-a-4-anos-es-de-40-000-escrituras/>

Cravino, M. C. (2008). Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del habitat popular del área metropolitana de Buenos Aires. Argentina: Los Polvorines, Argentina : Universidad Nacional de General Sarmiento.

Degano, D. (2004). Del déficit habitacional a la vivienda pública ¿O al déficit nuevamente? Acerca de las condiciones habitacionales de las viviendas realizadas por políticas públicas y sus sostenibilidad. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Centro Interdisciplinario de estudio complejos.

Di Virgilio, Arqueros, & Guevara. (s.f.). Historia de políticas e historia de familias: La micropolítica del proceso de producción del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires página.

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros Mejica, M. S. (2014). Política de regularización en barrios populares de origen informal en Argentina, Brasil y Mexico. Urbanos, 57-65. Recuperado el 13 de Julio de 2017, de [:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19836173008>](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19836173008)

Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. (19 de Octubre de 2001). REGLAMENTO DE ADJUDICACION, OCUPACION Y USO PARA PROGRAMAS HABITACIONALES. Resolución número 2198. . Santa Fe.

Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. (2013). Resolución N° 0025. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/archivos/rmyc/RES0025.pdf>

Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. (2015). Rosario.

El mensaje completo del Gobernador. (01 de Mayo de 2008). El Litoral. Obtenido de www.ellitoral.com/index.php/id um/30159

Escriturar un FO.NA.VI. (2007). La Capital. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/09/11/cartas/noticia_415882.shtml

Ferre, N. D. (2012). Apuntes para repensar los procesos de deterioro prematuro e informalización en el conjunto de vivienda social en altura "Sector Polideportivo". *Quid* 16(2), 193-212.

Finalmente no se trató la ley que revalorará las viviendas FONAVI. (30 de Noviembre de 2007). La Capital. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/30/ciudad/noticia_430523.shtml

Fo.Na.Vi en pie de guerra por proyecto para escriturar. (29 de Noviembre de 2007). Colegio de Abogados de la ciudad de Rosario web. Obtenido de <https://www.abogadosrosario.com/noticias/leer/1360-fonavis-pie-guerra-por-proyecto-para-escriturar.html>

Fo.Na.Vi: avanzan las escrituras. (31 de Octubre de 2008). La Capital. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/edicion-impresafonavi-avanzan-las-escrituras-n773496.html>

Fo.Na.Vi: se vienen las escrituras. (30 de Octubre de 2008). La Capital. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/edicion-impresafonavi-se-vienen-las-escrituras-n774505.html>

Gigena, C. (2009). Distinción entre tenencia, posesión y propiedad. *Marca líquida Agropecuaria*.

Gilbert, A. (2002). On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando. *International Development Planning Review*, 26, 1-19.

Girola, M. F. (Diciembre de 2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires. *Anthropologica*(25).

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). Pagina web oficial del Gobierno de Santa Fe. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>

Hezer, H. (s.f.). Situación del hábitat de los municipios del area metropolitana de Rosario (Argentina) en materia de suelo y vivienda.

(2015). Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2014/2015. Ministerio Publico de la Acusacion. Obtenido de https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw59bfe875c05eb_31_Informe%20de%20Homicidios%202015%20-%20Resumen%20Ejecutivo%20-%20Provincia%20de%20Santa%20Fe.pdf

La provincia busca escriturar 40.000 viviendas FONAVI. (24 de Marzo de 2016). La Capital. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-provincia-busca-escriturar-40000-viviendas-fonavi-n794181.html>

La provincia lanza una campaña para regularizar la situación de las familias que "ocupan" Fonavis. (11 de Agosto de 2016). La Capital. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-provincia-lanza-una-campana-regularizar-la-situacion-las-familias-que-ocupan-fonavis-n1207102.html>

Landau, M. (1977). El ámbito propio del análisis de políticas. En A. Villanueva , La hechura de las políticas. Mexico: Porrúa Grupo Editor.

Legisladores proponen refinanciar. (28 de Noviembre de 2007). La Capital. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/28/ciudad/noticia_430158.shtml

Leone, D. (3 de Octubre de 2018). La primera de la tarde. (S. Roullier, Entrevistador)

Ley Pierri: unas 60 mil familias podrán escriturar en la provincia. (25 de Agosto de 2008). El Litoral, pág. 1. Recuperado el 26 de junio de 2017, de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/44013-

Los habitantes de viviendas Fonavi se niegan a escriturar sus casas. (28 de Noviembre de 2007). La Capital. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/28/ciudad/noticia_430156.shtml#

Los vecinos de los Fo.Na.Vi llevaron su bronca al centro. (29 de Noviembre de 2007). La Capital. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/29/ciudad/noticia_430289.shtml

Lowi, T. (1994). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En A. Villanueva, La hechura de las políticas. Mexico: Porrúa.

Marchisio, K. (2012). El acceso a la vivienda y la experiencia del Fonavi en la ciudad de Rosario: expectativas y representaciones sociales de ser propietario. Rosario.

Más vecinos eligen la mediación municipal para resolver problemas de convivencia urbana. (4 de Enero de 2015). Rosario Noticias. Obtenido de <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/%2019869/title/M%C3%A1s-vecinos-eligen-la-Mediación-Municipal>

Ministerio de Obras, S. P. (2001). Reglamento de adjudicación ocupación y uso para programas habitacionales.

Ministerio del interior, o. p. (2016). INFORME DE AUDITORIA A LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.

Monclús, J., & Díez, C. (Abril de 2015). El legado del Movimiento Moderno. Conjuntos de vivienda masiva en ciudades europeas del Oeste y Este. No tan diferentes... Rita, 3, 88-97. Obtenido de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:44tW2XO0pgYJ:ojs.redfundamentos.com/index.php/rita/article/download/59/64+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar>

Municipalidad de Rosario Secretaria General. (s.f.). Programa de Escrituración de Barrios FONAVI Guía de Saneamiento Posesorio y Regularización Registral de Viviendas Sociales Rosario-Santa Fe.

Nuñez, A. (2013). Las perspectivas histórica y socio-antropológica en torno a la propiedad y el derecho de propiedad. *Theomai*(27-28), 31-41.

Ostuni, F. (2007). Del fonavi al 'federal': transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

Ostuni, F., & Van Gelder, J.-L. (2008). No sé si legal... ¡pero legítimo es! Percepciones sobre la seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires. En M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Los Polvorines, Argentina* : Universidad Nacional de General Sarmiento.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984.). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. INAP-Alcalá de Henares.

Papaño, R. J., Kiper, C. M., Dillon, G. A., & Causse, J. R. (2014). *Manual de derecho reales*. Astrea.

Precedente con fuertes rechazos. (24 de Julio de 2008). *La Capital*. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/precedente-fuertes-rechazos-n292729.html>

Prevotel, S. (2007). Tensiones y (des)anudamientos. *Nueva Tierra Mapas*. Obtenido de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/entrevistas/nueva-tierra-mapas.pdf>

Protestas sociales congestionan el tránsito en el centro rosarino. (28 de Noviembre de 2008). *La Capital*. Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2007/11/28/ciudad/noticia_430247.shtml

Régimen Especial de Regularización Dominial Optativo. Ni compulsivo, ni obligatorio. (28 de Noviembre de 2007). *Sunchales Hoy*. Obtenido de <http://www.sunchaleshoy.com.ar/2007/11/28/regimen-especial-de-regularizacion-dominial-optativo-ni-compulsivo-ni-obligatorio/>

Regonini, G. (1990). El estudio de las políticas públicas. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5206&path%5B%5D=5260>

Relevarán los FO.NA.Vi para tener una radiografía de su situación edilicia. (24 de Julio de 2008). *La Capital*. Obtenido de <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/relevaraacuten-los-fonavi-tener-una-radiografiacutea-su-situacioacuten-edilicia-n292709.html>

Relevarán los Fonavi para tener una radiografía de su situación edilicia. (14 de julio de 2008). *La Capital*. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/relevaraacuten-los-fonavi-tener-una-radiografiacutea-su-situacioacuten-edilicia-n292709.html>

Rodriguez, M. C. (2005). Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario-Argentina. Santiago: CEPAL. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3755>

Rodulfo, M. B. (2008). Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos.

Rosario: Municipio y provincia promueven la escrituración de viviendas. (9 de Junio de 2017). Notife. Obtenido de en <http://notife.com/554629-rosario-municipio-y-provincia-promueven-la-escrituracion-de-viviendas/>

Se pone en marcha el programa de escrituración de los Fo.Na.Vi. (27 de Abril de 2009). Diario La Capital. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-pone-marcha-el-programa-escrituracioacuten-los-fonavi-n327803.html>

Se pone en marcha el programa de escrituración de los Fo.Na.Vi. (27 de Abril de 2009). La Capital. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-pone-marcha-el-programa-escrituracioacuten-los-fonavi-n327803.html>

Subirats, J. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Madrid.

Turner, J. F. (1977). Vivienda: todo el poder para los usuarios. Madrid: H. Blume .

UBERTI , O., CARDOSO, A., & ZAMBONI , V. (2018). El despliegue de la política habitacional "Conformación de Consejos de Administración" en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, 3(6), 60-77.

Un 70% de los beneficiarios de vivienda no paga la cuota. (29 de Agosto de 2004). Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2004/08/29/ciudad/noticia_128862.shtml

Un Fonavi de la zona oeste ya se ganó el mote de Fuerte Apache II . (17 de Junio de 2006). Diario La Capital . Obtenido de http://archivo.lacapital.com.ar/2006/06/17/ciudad/noticia_302676.shtml

Un modo de vivienda social que abre críticas entre los urbanistas. (4 de Septiembre de 2005). Diario La Capital.

Una escritura después de casi ocho años de litigio". . (9 de Febrero de 2008). Rosario 12. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12256-2008-02-09.html>

Villanueva, A. (1994). La hechura de las política, . Mexico: Porrúa Grupo Editor.

Wagner, R. F. (2004). De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las "política de reducción de la pobreza centrada en el hábitat" en América Latina. Pobreza urbana y desarrollo(24)

Anexo

Imágenes Nro. 1 Topología de vivienda social según parque habitacional.

Complejo Grandoli y Sánchez de Thompson: Torres de más de 3 pisos con ascensor y dúplex.



Complejo Grandoli y Sánchez de Thompson: Tira de PB + 2 y 3 pisos sin ascensor



Complejo Latinoamérica: Torre de más de 3 pisos con ascensor



Complejo Supercemento: Tira de PB de + 2 y3 sin ascensor



Imágenes Nro. 2 Sticker de preferencia administrativa de ley 12.953.



Cuadro Nro. 1. Dimensiones del análisis de la intervención del Estado en materia de regularización dominial en el período 1977-2017

Variable	Dimensión	Índices	Escala
Cambio/Continuidad de la acción del Estado en la regularización dominial de las viviendas Fo.Na.Vi	Percepción de la acción del Estado en el saneamiento dominial antes y después del año 2009	Porcentaje de entrevistados claves que indican un cambio en la acción del Estado en materia de saneamiento a partir del año 2009	Numérico
		Porcentaje de entrevistados habitantes de complejos Fo.Na.Vi que indican un cambio en la acción del Estado en materia de saneamiento a partir del año 2009	Numérico
	Alcance de la informalidad de las viviendas social Fo.Na.Vi antes y después del año 2009	Cantidad de viviendas escrituradas	Numérico
	Problematización de la cuestión de la informalidad dominial antes y después del 2009	Cantidad de notas periodística que aparece tratado el tema de la informalidad dominial	Numérico
		Abordaje otorgado a la cuestión en las notas periodísticas	Extenso/Reducido
		Conceptualización del problema de la informalidad dominial en los artículos periodísticos.	Monetario/Jurídico
		Conceptualización de la cuestión entre los actores claves entrevistados.	Monetario/Jurídico
	Estructura de gestión de los títulos de	Modo de gestión	Centralizada/descentralizada
		Estructura administrativa utilizada	Administración pública de planta

	propiedad antes y después del 2008		tradicional/Un i- dad específica ad hoc
		Prioridad dada a los trámites de escrituración por sobre otros	Ordinaria/Exc epcional
		Modalidad priorizada en la entrega de títulos de propiedad	Concluida al cancelar el saldo/ Bajo hipoteca

Cuadro Nro. 2. Agenda mediática sobre el problema de las escrituras de las viviendas sociales Fo.Na.Vi”

Año	Notas periodísticas del Diario la Capital que abordan el problema de las escrituras de las viviendas Fo.Na.Vi
2004 al 2006	<ul style="list-style-type: none"> ● Un 70 % de los beneficiarios de viviendas sociales no paga la cuota, 2004 ● Un Fo.Na.Vi de la zona oeste ya se ganó el mote de Fuerte Apache II, 2004 ● Un modo de vivienda social que abre críticas entre los urbanistas, 2004
2007	<ul style="list-style-type: none"> ● Escritura de un Fo.Na.Vi 11 de septiembre ● Los habitantes de viviendas Fo.Na.Vi se niegan a escriturar sus casas, 28 de noviembre ● Protestas sociales congestionan el tránsito en el centro rosarino, 28 de noviembre ● Legisladores proponen refinanciar, 28 de noviembre ● Finalmente no se trató la ley que revalorará las viviendas Fonavi, 30 de noviembre
2008	<ul style="list-style-type: none"> ● Relevarán los Fo.Na.Vi para tener una radiografía de su situación edilicia. 24 de Julio ● Fo.Na.Vi: se vienen las escrituras,30 de Octubre ● Fo.Na.Vi: avanzan las escrituras, 31 de Octubre

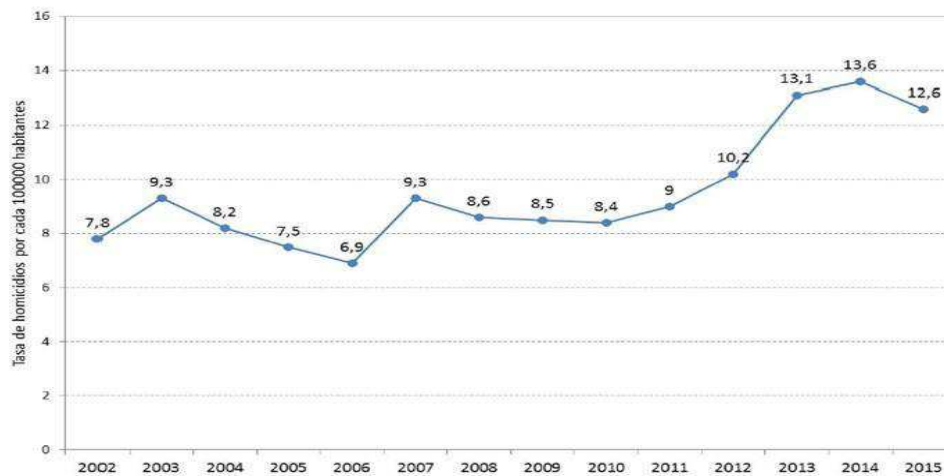
Cuadro Nro. 3. Problematización de la cuestión del saneamiento dominal de las viviendas Fo.Na.Vi

Actores/ problematización de la informalidad dominal de las viviendas FoNaVi	Dificultades en la cancelación de la vivienda por falta de pago	Falencia jurídicas- administrativa en las viviendas generadas por una inadecuada gestión estatal	Ns/Nc
Constitucionalista y representante legal de los vecinos de Barrio Centenario Santa Fe		X	
Defensor del Pueblo de Santa Fe, ex legislador del F.P.C. y S.		X	
Vecinalista, habitante de FO.NA.VI y miembro de la ONG Barrios FO.NA.VI		X	
Administrativa de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U.		X	
Cámara de la Construcción sede Rosario	X		
Coordinador Territorial Zona Sur-D.P.V y U.		X	
Abogado de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U. D.P.V y U		X	
Abogado de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U. D.P.V y U.		X	
Arquitecta, especialista en historia de la arquitectura		X	
Politóloga y especialista en hábitat.		X	
Arquitecto, especialista en asentamientos informales		X	
Jefa de Agrimensores-D.P.V y U.)		X	

Fuente: *Elaboración propia en base a las entrevista realizadas.*

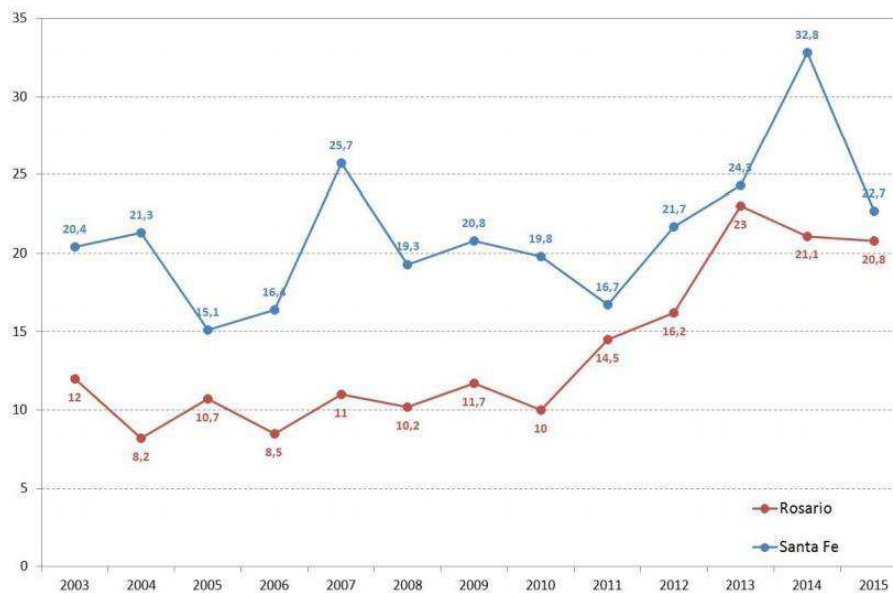
Cuadro Nro 4. Homicidios en la provincia de Santa Fe y en las ciudades de Rosario y Capital.

Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes. Provincia de Santa Fe. Años 2002 a 2015



Fuente: Informe sobre homicidios Provincia de Santa Fe 2014/2015 del Ministerio Público de la Acusación en web https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw59bfe875c05eb_31_Informe%20de%20Homicidios%202015%20-%20Resumen%20Ejecutivo%20-%20Provincia%20de%20Santa%20Fe.pdf

Tasas de homicidios cada 100.000 habitantes. Ciudades: Santa Fe Capital y Rosario. Años 2003 al 2015.



Fuente: Informe sobre homicidios Departamento La Capital Ciudad de Santa 2015 del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe en web https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw59bfe887c8a4b_31_Informe%20de%20Homicidios%202015%20-%20Departamento%20La%20Capital.pdf

Cuadro Nro. 5. Relación entre posesión de título de propiedad y mejoramiento de los espacios inmediatos ¿Usted cree que si sus vecinos disponen del título de propiedad de su casas, mejoraría el cuidado de los espacios comunes y las viviendas?

Complejo habitacional /Respuesta	Supercemento	Grandoli y Sanchez de Thompson	Latinoamérica	Total
Afirmativa	6	4	7	17
Negativa	2	4	1	7

Fuente: Elaboración propia en base en base a encuesta de opinión

Cuadro Nro. 6. Relación posesión de título de propiedad y mejoramiento de las relaciones vecinales inmediatas ¿Usted cree que si sus vecinos dispondrían del título de propiedad de sus casas, mejoraría la convivencia?

Complejo habitacional/ Respuesta	Supercemento	Grandoli y Sánchez de Thompson	Latinoamérica.	Total
Afirmativa	4	3	6	13
Negativa	4	5	2	11

Fuente: Elaboración propia en base en base a encuesta de opinión.

Cuadro Nro. 7. Percepción de los entrevistados claves sobre el rol del Estado a partir del año 2009 en el saneamiento de las viviendas sociales ¿Existe un nuevo abordaje estatal en la cuestión de la informalidad dominial de las viviendas sociales a partir del año 2009?

Actores clave	Respuesta		
	Afirmativa	Negativa	No tiene conocimiento
Administrativa de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U.	X		
Constitucionalista y representante legal de los vecinos de Barrio Centenario Santa Fe	X		
Defensor del Pueblo de Santa Fe, ex legislador del F.P.C. y S.	X		
Jefa de Agrimensores-D.P.V y U.	X		
Coordinador Territorial Zona Sur-D.P.V y U.	X		
Abogado de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U. D.P.V y U.	X		
Abogado de la Unidad Ejecutora Ley 12.953-D.P.V y U. D.P.V y U.	X		
Arquitecto, especialista en asentamientos informales	X		
Ex diputado P.J.	X		
Arquitecta, especialista en historia de la arquitectura			X
Vecinalista, habitante de FO.NA.VI y miembro de la ONG Barrios FO.NA.VI	X		
Politóloga y especialista en hábitat.	X		
Total	11	0	1

Fuente: Elaboración propia

Cuadro Nro. 8. Opinión de los habitantes de las viviendas sobre la modificación del rol del Estado a partir del 2009 en materia de regularización dominial ¿Usted percibe una modificación en la intervención del estado en materia de saneamiento dominial a partir del año 2009?

Repuesta/ Complejo de Vivienda	Afirmativas	Negativas	Ns/Nc
Grandoli y Sánchez de Thompson	4	4	-
Supercemento	4	4	-
Latinoamérica	6	2	-
Total	14	10	-
Porcentajes	58,3 %	41,6%	-

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de opinión