

Artículos

“Nos dieron un comprobante de que soy la dueña”. Contradicciones sobre la tenencia intermedia en Argentina *

“They Gave Us Proof that I’m the Owner.” Contradictions Regarding Intermediate Ownership in Argentina

“Eles nos deram provas de que eu sou o dono”. Contradições em relação à posse intermediária na Argentina

Emilia Mosso ^a

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.ndcs>

Universidad de Rosario, Argentina

emiliamosso@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4121-1678>

Recibido: 29 julio 2024

Aceptado: 21 abril 2025

Publicado: 15 septiembre 2025

Resumen:

Este artículo aborda algunas contradicciones presentes en los programas de regularización dominial, especialmente en relación con los documentos de tenencia intermedios involucrados en estos procesos. Para esto, se analiza un caso de relocalización de familias en un programa de regularización dominial en la ciudad de Santa Fe, Argentina. A través de métodos combinados de tipo cuali-cuantitativos y entrevistas personales, se ponen en discusión las contradicciones presentes en esta política, especialmente en lo referente al otorgamiento de documentos de tenencia intermedia a las familias. Se reflexiona que, a pesar de que el programa reproduce situaciones de regularización dominial parcial que contradicen su discurso sobre la consolidación de la tenencia definitiva, las familias involucradas han tomado iniciativas para mejorar su calidad de vida, especialmente en relación con sus condiciones habitacionales.

Palabras clave: asentamientos de precaristas, política de la vivienda, tenencia de la tierra.

Abstract:

This article addresses some contradictions present in land regularization programs, especially those related to the intermediate tenure documents involved in these processes. To this end, it analyzes a case of relocation of families into a land regularization program in the city of Santa Fe, Argentina. Through combined qualitative and quantitative methods and personal interviews, it discusses the contradictions present in this policy, especially regarding the granting of intermediate tenure documents to families. It reflects that, despite the program reproducing situations of partial land regularization that contradict its discourse on the consolidation of definitive tenure, the families involved have taken initiatives to improve their quality of life, especially in relation to their housing conditions.

Keywords: Precarious Settlements, Housing Policy, Land Tenure.

Resumo:

Este artigo aborda algumas contradições presentes nos programas de regularização fundiária, especialmente em relação aos documentos intermediários de posse envolvidos nesses processos. Para tanto, analisamos um caso de realocação de famílias em um programa de regularização fundiária na cidade de Santa Fé, Argentina. Utilizando métodos qualitativos e quantitativos combinados e entrevistas pessoais, as contradições dessa política são discutidas, especialmente no que diz respeito à concessão de documentos de posse intermediária às famílias. Reflete-se que, embora o programa reproduza situações de regularização fundiária parcial que contradizem seu discurso sobre a consolidação da posse permanente, as famílias envolvidas têm tomado iniciativas para melhorar sua qualidade de vida, especialmente em relação às suas condições de moradia.

Palavras-chave: assentamentos precários, política habitacional, posse de terra.

Introducción

En las últimas tres décadas, los programas de regularización dominial ¹ se han constituido como un campo discursivo hegemónico promovido por diversos organismos internacionales y bilaterales de crédito

Notas de autor

^a Autora de correspondencia. Correo electrónico: emiliamosso@gmail.com

(OI), tanto como por instituciones, por intelectuales y por los propios gobiernos locales, al punto de instrumentalizarse de manera masiva. Financiados en su mayoría por los propios OI, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los bancos regionales de desarrollo, presentan entre las justificaciones recurrentes a favor del otorgamiento de los títulos de propiedad el hecho de que estos son un instrumento de política que a) provee seguridad contra los desalojos; b) provee incentivos a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda; c) facilita y provee la dotación de servicios e infraestructuras en el entorno barrial; d) genera acceso a créditos e hipotecas, utilizando la vivienda como garantía; e) incorpora a las familias como ciudadanos-propietarios al proceso democrático, e f) integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad (Calderón Cockburn, 1999; Clichevsky, 1997; Duhau, 2002; Fernandes, 2003).

Parte de estas formulaciones datan de la década de 1990 (Clichevsky, 2006; Fernandes, 2003; Kozak, 2016), puntualmente del año 1996, cuando tuvo lugar la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los Asentamientos Humanos-Hábitat II, encuentro en el cual se estableció el andamiaje conceptual de la *seguridad de la tenencia* como uno de los objetivos primordiales que debían de proseguir los gobiernos a nivel mundial. Desde este periodo, la mayoría de los OI redireccionaron su financiamiento, que venía siendo destinado predominantemente hacia políticas de construcción de viviendas por autoconstrucción y ayuda mutua —tal como fue establecido en la primera Conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos-Hábitat I en 1976—, hacia la legalización del suelo en donde residen familias en condiciones de tenencia precaria. Sin embargo, desde ese mismo periodo se fue generalizando una visión cuyo sustento tuvo origen en considerar al otorgamiento de títulos de propiedad, desde el punto de vista económico, como un elemento de lucha contra la pobreza. Esta perspectiva, basada en los supuestos del economista neoliberal Hernando de Soto (1986, 2001), sustenta que a) la legalización del dominio del suelo conduciría a que las propiedades, una vez formalizadas y puestas en circulación, se convirtieran en activos de capital, y b) la propiedad del suelo sería un preámbulo para el acceso a créditos hipotecarios de la banca privada.

En la ciudad de Santa Fe, Argentina, la Ordenanza N°. 11631 de legalización de la tenencia de la tierra del año 2009 instrumentalizó el Programa de Regularización Dominial en el marco de la Ley N°. 24374. No obstante, esta normativa fue argumentada desde dos marcos teóricos que, aunque desde supuestos distantes, comparten el bagaje argumental neoliberal² en defensa de la propiedad privada. Uno de estos lo constituye la recientemente mencionada línea teórica difundida por la ONU desde hace, al menos, cuatro décadas, la cual promueve postulados de acceso a la vivienda y a la tenencia desde un carácter de justicia social. Sin embargo, y como veremos más adelante, en múltiples ocasiones estos postulados se presentan como vacíos y reiterativos. El otro marco responde a la línea teórica de corte liberal de Hernando de Soto, específicamente a partir de la influencia de los postulados de este autor en intelectuales locales de Argentina. En la actualidad, el programa de regularización dominial santafesino sigue vigente y, desde su inicio, ha emitido una serie de documentos previos a la escritura de dominio, conocidos como documentos de tenencia intermedia, que proporcionan una seguridad en la tenencia parcial respecto a la definitiva. En este marco, y de acuerdo con Clichevsky (2003), resulta necesario medir los resultados de la tenencia intermedia y estudiar indicadores para implementarla, más aun teniendo en cuenta los cambios constantes de los contextos políticos locales en el marco de programas públicos donde las tenencias aún no están consolidadas.

Desde estas discusiones, este trabajo busca analizar las contradicciones presentes en el otorgamiento de títulos de tenencia intermedios a un grupo de familias relocalizadas a nuevas viviendas en el marco del programa de regularización dominial mencionado. Se parte de considerar que, mientras las situaciones intermedias son reproducidas por el propio aparato estatal, contradiciendo lo promulgado a nivel discursivo —la regularización dominial *definitiva*— con lo alcanzado en la práctica —la regularización dominial *parcial/inconclusa*—, las familias involucradas en el programa, aún sin la tenencia definitiva, han tomado una serie de medidas tendientes a mejorar su calidad de vida, especialmente en lo relacionado con sus condiciones

habitacionales. La investigación se apoya en los resultados de un estudio de caso desarrollado en el marco de una tesis doctoral propia entre los años 2013-2017 (Mosso, 2019a), revisitando y reflexionando sobre lo investigado años después. Desde esta propuesta, la exposición se organiza en torno a tres acápites, además de las cuestiones metodológicas. El primero de estos presenta el estado del arte sobre la temática, acordes a nuestra perspectiva; el segundo acápite reseña el caso de estudio, y en el último se muestran los resultados obtenidos en el trabajo de campo respecto a las contradicciones encontradas, en la interrelación con los documentos precarios otorgados por el propio gobierno y las mejoras habitacionales realizadas por las familias. Las consideraciones ofrecidas buscan contribuir al debate sobre las políticas de regularización dominial, así como promover el diálogo y el intercambio de conocimientos.

Antecedentes y estado del arte

Si bien desde finales de la década de 1970 las discusiones relacionadas a la tenencia del suelo ya eran objeto de los OI, fue a partir de la década de 1990 cuando las mismas tomaron relevancia a nivel internacional (Mosso, 2019b). Esta situación fue posibilitada gracias a dos iniciativas globales realizadas de manera simultánea por la ONU en el año 1999: las campañas de “Buena gobernabilidad urbana” y de “Seguridad de la tenencia”, que tuvieron entre sus antecedentes a Hábitat II del año 1996. En ese contexto, la ONU (1996) incitó a los gobiernos locales a eliminar los obstáculos para lograr un acceso equitativo al suelo, a fin de garantizar una oferta adecuada de terrenos *útiles*, a partir de una revisión de los marcos jurídicos y normativos para ajustarlos a los principios y compromisos de un plan de acción mundial, y promoviendo la elaboración de programas de regularización de la tenencia (ONU, 1996, p. 44).

Establecida la Agenda Hábitat en Estambul como un plan de acción mundial, estos objetivos fueron reforzados en la “Campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda”, organizada por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en el año 2000, como “parte del compromiso de Hábitat de contribuir a la aparición de nuevo paradigma urbano” (Naciones Unidas, 2004, p. 4). Tal como lo indica su título, se estableció como eje central la seguridad en la tenencia, entendiéndola como “un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo” (p. 7). En este contexto se instituyeron sistemas para la transferencia de los derechos sobre la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia, basados fundamentalmente en la concreción de marcos jurídicos e institucionales que respaldaran estas acciones.

Dos décadas después, en el año 2016 fue celebrada la Conferencia Hábitat III, que tuvo entre sus instrumentos centrales la construcción de una *nueva agenda urbana*, en el entendido de que “no alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino que se impone también crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios” (Murillo, 2016, p. 139). A pesar de que la nueva agenda planteó un “cambio de paradigma urbano” (ONU, 2016, p. 5) en tres sentidos (según su artículo 15), estos apuntaron a la misma concepción de discursos ya vistos, por momentos vacíos y reiterativos. De acuerdo con Musset (citado en Habitar Argentina, 2017), “no hay nada nuevo en la Nueva Agenda Urbana”, solo se trata de nociones “desgastadas”, “palabras mágicas” (derecho a la ciudad, ciudades justas, inclusión) que disfrazan el papel del mercado. Por su parte, Durán (2016) criticó a la ONU por “promover el lucro”, añadiendo que “los casos de desalojos han aumentado mientras ha subido el valor de la tierra”. En línea, la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, 2016) propuso, entre otras cuestiones, la revisión del derecho a la vivienda y de las prácticas de buena gobernanza de acuerdo con Hábitat II, y la preparación realista ante los desafíos de los asentamientos humanos emergentes, de modo que se logre el desarrollo rural y urbano equilibrado, tal y como se acordó en Hábitat I. Asimismo, Borja y Carrión (2016, p. 27) señalaron que

las grandes conferencias internacionales son grandes cumbres mediáticas y costosas sobre la pobreza, el medio ambiente o los asentamientos humanos, con especial énfasis en las viviendas. Sin otro resultado que las declaraciones retóricas, debidamente controladas por los gobiernos y las multinacionales, y con efectos nulos para la población.

Desde un carácter de justicia social, los postulados de Hábitat II tuvieron relevancia en dos grandes enfoques (Fernades, 2011). Por un parte está la visión establecida por el economista neoliberal Hernando de Soto, cuyas tesis tuvieron un desarrollo concreto en Perú, en una de las primeras y más importantes iniciativas de regularización en Latinoamérica, el “Programa de formalización de la propiedad”, financiado con un préstamo de US 38 millones por parte del BID. Mediante la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se otorgaron un millón de titulaciones entre los años 1996 y 2000 (Mosso, 2019b, 2021; Núñez y Bedoya, 2011). Sucintamente, este enfoque consideró que la legalización de la propiedad, a partir de la emisión de títulos individuales de dominio pleno, sería un preámbulo para el acceso a créditos de la banca privada, promoviendo la inversión privada en la vivienda, facilitando el acceso al crédito oficial y los mercados, y aliviando la pobreza (Fernades, 2011). Sin embargo, esta perspectiva solo abordó la cuestión desde el punto de vista de la propiedad con un fuerte andamiaje liberal.

Un enfoque diferente lo constituye el caso de Brasil, cuyo programa Favela-Bairro del año 1994 fue financiado en parte también por el BID e involucró en sus dos primeras fases a 253 000 residentes de 73 asentamientos. Desde una postura enmarcada en el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda, este instrumento combinó políticas de regularización dominial con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y el afianzamiento de estructuras para el apoyo comunitario (Fernades, 2011). La estrategia buscó otorgar la tenencia individual, sosteniendo a las poblaciones en su lugar originario y aportando asimismo estrategias de integración urbana. Posteriormente, otros programas de formalización han sido implementados, combinando estas posturas y aportando diferentes instrumentos. Tal es el caso de la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares en Venezuela del año 2006, la cual tuvo como fin regularizar la tenencia de la tierra para familias residentes en asentamientos precarios e instruyó, entre otras cuestiones, el otorgamiento de un título de permanencia o adjudicación, cuya naturaleza concedió a las familias el derecho de establecer la propiedad de valor individual o colectivo (Mosso, 2021). Por su parte, el Decreto-Ley N°. 902 para el Acceso y la Formalización de Tierras de Colombia del año 2017 tuvo como fin la adopción de medidas para facilitar la implementación del Programa de Reforma Rural Integral, específicamente en lo relacionado con el procedimiento para el acceso y formalización de suelo rural donde residen trabajadores/as campesinos/as (Mosso, 2021).

En torno a estas experiencias, por más de tres décadas investigadores y académicos del ámbito urbano se han interesado por analizar y reflexionar cuestiones vinculadas a la implementación de estas políticas y sus problemáticas latentes en asentamientos precarios las ciudades latinoamericanas (Abramo, 2003; Calderón Cockburn, 1999; Clichevsky, 1997, 2006; Duhau, 2002; Fernandes, 2003; Mattos, 2006; Núñez y Bedoya, 2011; Smolka, 2003). Entre las principales discusiones se encuentran

la sobrerregulación de ocupación del suelo y los programas de regularización masiva tal como están implementados contribuyen a fomentar la irregularidad y a incrementar los valores del suelo, es decir, son más parte del problema que de la solución.

[...] la regularización de la tenencia de la tierra no garantiza la disminución de la pobreza ni tampoco el acceso a los mecanismos formales de crédito.

[...] las viviendas que ocupan los predios regularizados no son adecuadas para albergar seres humanos.

[...] la mayoría de las viviendas de las familias de menores recursos no están disponibles en el mercado de tierra y no son objeto de negociación en ese mercado.

[...] no hay unanimidad respecto de que las viviendas regularizadas tengan mejores condiciones físicas que las no lo están porque su consolidación depende también de otros factores como el tiempo de creación de los asentamientos, los apoyos gubernamentales en infraestructura y las características de los hogares. (Salazar Cruz, 2005, pp. 182-183)

Sin embargo, las problemáticas vinculadas a los títulos de tenencias intermedias han sido menos estudiadas, pese a requerir particular atención y revisión, puesto que, de acuerdo con Clichevsky (2003, p. 20), "existen complejíssimas relaciones entre lo legal y lo ilegal que conforman un entramado muy difícil de desentrañar". Estas complejidades abarcan situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad, en las que las familias acceden a la compra de sus terrenos y/o viviendas en mercados alternativos a los formales, pudiendo demostrar posesión y acuerdo entre particulares, pero no a nivel formal. Desde el punto de vista de la seguridad, "estos tipos de tenencia ofrecen una seguridad parcial pues dependen de un periodo de posesión y del éxito del proceso jurídico" (p. 20). Las tenencias intermedias forman parte también las estrategias de los programas masivos de regularización dominial implementados por los Estados, que en reiteradas ocasiones no culminan con la propiedad definitiva y permanecen, durante años, inclusive décadas, en una instancia inconclusa. En este marco, una de las principales contradicciones en la implementación de estos documentos, a través de los programas de titulaciones públicas, puede sintetizarse así: aunque las tenencias intermedias constituyen un mecanismo de reconocimiento legal que busca dar seguridad a las familias, ofreciendo derechos de uso y ocupación del suelo frente a posibles desalojos y permitiendo el acceso a servicios públicos, entre otras cuestiones, su naturaleza intermedia/provisional las convierte en un instrumento frágil, cuya continuidad suele depender de voluntades políticas.

En el contexto de la Argentina, en el año 1994 se sancionó la Ley Nacional N°. 24374 de Regularización Dominial, conocida como Ley Pierri,³ normativa que estableció un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años (con anterioridad al 1 de enero de 2006), siempre y cuando los inmuebles urbanos tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Si bien esta normativa solo abordó el tema de la propiedad, la cuestión integral sí fue implementada a partir de los Programas de Mejoramiento Barrial (Promeba), implementados en el país a partir de sucesivos préstamos del BID desde el año 1997, los cuales tuvieron y tienen como objetivo central mejorar las condiciones del hábitat de familias empobrecidas a partir de operatorias de regularización dominial, la provisión de estructura básica y el desarrollo comunitario. Asimismo, la Ley N°. 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina estableció, entre otras cuestiones, la creación de un banco de tierras aptas y disponibles para la agricultura familiar y amplió el objetivo de la anterior normativa para que también puedan regularizarse inmuebles rurales.

Más recientemente, en el año 2018 se instrumentalizó la Ley N°. 27453 de Integración Socio-Urbana, la cual acredita el domicilio legal o fiscal de familias residentes en barrios populares del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap) ante cualquier autoridad pública nacional, provincial, municipal o empresa privada. Para esto, el programa otorga el Certificado de Vivienda Familiar, un instrumento de tenencia intermedio que acredita el domicilio legal de las familias residentes de barrios populares. Esta normativa, a diferencia de las anteriores, constituye un antecedente relevante cuya génesis, en parte, surge de organizaciones comunitarias barriales e intelectuales del ámbito urbano en Argentina. Sin embargo, en el actual contexto del país, signado por ideales de derecha que buscan avanzar sobre los derechos humanos, estos instrumentos y otros tipos de normativas vinculadas a la regularización dominial y al reconocimiento de otros modos de tenencia intermedios (Clichevsky, 2007) se verían en riesgo dado que, si bien constituyen herramientas importantes de reconocimiento para las familias, no garantizarían la tenencia definitiva.

Metodología

Esta investigación emplea una metodología de tipo cuali-cuantitativa, con una estrategia de abordaje analítica apoyada en diversos instrumentos (análisis de documentos y del discurso, trabajo de campo de tipo etnográfico, confección de mapeos y cartografía, entre otros). La investigación tuvo énfasis en dos

aspectos entrelazados: uno de ellos más bien teórico, direccionado hacia la indagación de las interpelaciones ideológicas presentes en las políticas y programas investigados —normativas, documentos, publicaciones, proyectos, entre otros—, y el otro más bien empírico, buscando indagar cómo inciden los instrumentos de tenencia en la población. Esta etapa fue apoyada con técnicas propias de la etnografía, tales como entrevistas semiestructuradas y en profundidad, conversaciones informales e instrumentos del análisis del discurso; asimismo, se implementó un cuaderno bitácora para las visitas y recorridos al barrio.

La reconstrucción histórica del proceso de relocalización inició con un censo del año 2010 e implicó el reconocimiento de los hechos a partir de las percepciones y representaciones de las familias entrevistadas, contextualizando estas experiencias en un marco político amplio y de desigual distribución de la riqueza. Siguiendo a Gutiérrez (2007, p. 17), “se trata de un estudio de caso, centrado en procesos históricos particulares, enlazados con las dinámicas sociales, económicas y políticas generales, especialmente signadas por el proceso de empobrecimiento progresivo de nuestro país”. Así, el presente trabajo expone algunas de las reflexiones obtenidas en este trabajo de campo, principalmente en torno a los resultados alcanzados a partir de las entrevistas realizadas personalmente a 23 familias relocalizadas, de un total de 36, a módulos habitacionales mínimos entre los años 2013 a 2014 en el marco de un convenio interinstitucional,⁴ y en las variaciones acontecidas hasta el periodo en que finalizamos la primera etapa del trabajo de campo, a fines de 2017. Esta información también comprende entrevistas personales realizadas a informantes claves en el periodo de tiempo investigado, entre ellos técnicos, funcionarios, asistentes sociales, referentes teóricos y barriales.

Las entrevistas semiestructuradas y abiertas operaron como principal técnica de recolección de información en el campo, entendiéndolas como estrategias “para hacer que la gente hable acerca de lo que sabe, piensa y cree” (Spradley, 1979, p. 9), o también como acercamientos a través de los cuales “una persona [el investigador-entrevistador] obtiene información concerniente a algo interrogando a otra persona [entrevistado, respondiente, informante] [...] referida a la biografía, al sentido de los hechos, a sentimientos, opiniones y emociones, a las normas de estándares de acción, y a los valores o conductas ideales” (Guber, 2016, p. 68). Por esto, en primer lugar, preguntamos a las familias por las condiciones habitacionales preexistentes al proceso de relocalización, esto es, cómo consideraban sus condiciones de vida en la localización específica en la que fueron censadas, sea sobre la traza de la vía o encima de la traza del ferrocarril. En segundo lugar, preguntamos por los desplazamientos previos que atravesaron los integrantes del grupo familiar hasta llegar a esa localización, y por el lugar de nacimiento, si eran nativos de Santa Fe o bien de otra localidad, a fin de detectar desplazamientos interurbanos. En tercer lugar, consultamos por las condiciones habitacionales posteriores al proceso de relocalización, tanto en lo inmediato del traslado a las nuevas viviendas como en las variaciones realizadas hasta la fecha en que consumamos las entrevistas (Mosso, 2021). En cuanto a funcionarios/as y técnicos/as, las preguntas estuvieron orientadas a investigar las normativas y reglamentaciones vigentes de las instituciones en donde se desempeñaron, así como modalidades de instrumentalización, gestión y financiamiento de los operatorios, demandas atendidas, necesidades imprevistas, población destinataria y *beneficios* de la instrumentalización, entre otras cuestiones.

El proceso de relocalización investigado fue programado en tres periodos: en la primera etapa se relocalizaron 11 familias para la apertura de una calle, en la segunda etapa fueron relocalizadas 16 familias para la apertura de una colectora, y en la tercera y última etapa fueron 10 familias para el ensanche de pasillos y consolidación de plazoletas barriales internas. Del total de las 23 familias entrevistadas, 10 recibieron una vivienda prototipo A1 (28 m. cubiertos) y 13 una vivienda A2 (42 m. cubiertos), localizadas todas en terrenos de 170 m. aproximadamente, y construidas con placas premoldeadas de hormigón. Estas fueron otorgadas de acuerdo a la cantidad de integrantes del grupo familiar y las condiciones constructivas de las viviendas anteriores (Mosso, 2019a). Hacia finales del año 2017, las familias se encontraban residiendo en las nuevas viviendas, con documentos precarios de tenencia entregados por el propio aparato estatal, como veremos más

adelante. Por cuestiones operativas, llamaremos CH a la residencia anterior, previa a la relocalización (Figura 1), y CD a la residencia en las nuevas viviendas.



FIGURA 1.
Localización del caso investigado
Fuente: elaboración propia.

Resultados

La normativa que introdujo la regularización dominial como política masiva (Clichevsky, 2006) en la ciudad fue la Ordenanza N°. 11631 de 2009, conocida como de legalización masiva de la tenencia de la tierra, la cual “ejecuta una escrituración pública de viviendas construidas en terrenos fiscales, garantizando a los vecinos la propiedad del terreno y de la vivienda” (Municipalidad de Santa Fe, 2018, p. 33).⁵ En este marco,

la regularización dominial posibilita el ejercicio de diversos derechos, como por ejemplo el derecho a servicios básicos (como luz eléctrica y agua potable), el derecho del libre uso y disposición del bien familiar y el derecho de herencia para los familiares del titular, entre otros. (p. 33)

Si bien esta normativa data del año 2009, fue en el año 2011, a través de la Ordenanza N°. 11.836 y sobre la base del ex Instituto Municipal de la Vivienda cuando se creó Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano. Esta agencia, constituida como un ente autárquico municipal, tiene como misión la definición de políticas y estrategias relacionadas al hábitat en gestión y producción. De acuerdo a los postulados teóricos promulgados en el contexto internacional, el artículo 1 de su estatuto establece lo siguiente:

Promover el desarrollo y articulación de las políticas orientadas al mejoramiento integral de los asentamientos urbanos informales, [...] en el marco de un modelo de inclusión e integración sociofísica con mejora en la calidad de vida y en el pleno derecho a la ciudad. (Agencia Santa Fe Hábitat [ASH], 2011)

El proceso de regularización dominial abarca las etapas de calificación, comprobación y acreditación de las diferentes situaciones de posesión de la tierra y culmina con la transferencia de dominio. Para esto, se realizan relevamientos sociales que permiten obtener indicadores para medir el grado de avance del trámite y el tipo de documento a otorgar a las familias. Entre estos últimos, se incluyen los documentos de tenencia intermedia descritos a continuación: *constancias de ocupación*, que acreditan la tenencia de la tierra; *certificación de cancelación*, el cual acredita la cancelación de los compromisos de pago de cuotas pendientes; *constancia de aptitud para escriturar*, la cual se otorga al momento de constatar la situación dominial del inmueble y registrar en el municipio el pago total de cuotas; *boleto de compraventa*, firmado entre el municipio y las familias, permite comenzar con un plan de pago del lote; por último, la regularización culmina con la *escritura traslativa de dominio*, que formaliza legalmente la venta y transferencia del dominio del inmueble (Municipalidad de Santa Fe, 2013).

A modo ilustrativo, según el *Diagnóstico de asentamientos informales* realizado en el año 2007, se identificaron 17 000 familias residiendo sin la escritura de su vivienda en la ciudad,⁶ de las cuales un 40 % se localizaba en terrenos municipales y un 60 % en terrenos provinciales, nacionales y privados. Hacia finales del año 2011, se otorgaron 2287 constancias de ocupación, 395 certificados de cancelación de deuda, 186 constancias de aptitud para escriturar, 349 boletos de compraventa y 201 escrituras (Municipalidad de Santa Fe, 2013), lo que denota la baja cantidad de escrituras otorgadas con relación a los otros documentos intermedios. Para finales del año 2017, momento en el cual dimos por terminada la primera etapa del trabajo de campo, se otorgaron 284 escrituras, sumando en total 3658 las conferidas desde el inicio de programa (Municipalidad de Santa Fe, 2018). A finales del año 2018, se alcanzaron las 3800 escrituras en total y se entregaron más de 2200 boletos de compraventa para la adjudicación. Para ese entonces, fueron 410 las familias relocalizadas asentadas en terrenos con riesgo hídrico, incluyendo las familias abordadas en este trabajo.⁷ Sin embargo, estas operatorias ya se encontraban plasmadas en el estatuto de la ASH, en el que se estableció “la reurbanización de aquellos sectores o áreas que resulte prioritario ordenar en función del interés público y que tengan como objetivo su definitiva incorporación al tejido de la ciudad” (art. 3 – Inc. M. – Ord. 10382).

En este contexto, la operatoria de regularización dominial propuesta fue direccionada a “mejorar la calidad de vida y facilitar el acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda a familias en situación de pobreza y marginalidad”, siendo esta legislación la “institucionalización de la regularización de la propiedad” (ASH, 2011, p. 1). Considerando los antecedentes de los casos de regularización dominial de Perú y Venezuela, se aprecia en los argumentos de este organismo la injerencia conceptual de la ONU, según lo expresando en diversos pactos a nivel internacional:

El ordenamiento urbano dominial y la legalización de la tenencia del suelo constituyen operaciones estratégicas para atenuar la exclusión social y garantizar el derecho a la ciudad, al acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda y al uso socialmente justo de los espacios urbanos [...] derechos que tiene la población para la reproducción de la vida y la producción social de su hábitat, que nuestro país ha promulgado y a los que ha adherido a través de pactos internacionales y leyes nacionales. (ASH, 2011, p. 2)

Por otra parte, el caso santafesino toma entre sus sustentos teóricos los aportes realizados por Galiani y Schargrotsky (2010), quienes afirman que la titulación de tierras constituye una herramienta importante para la reducción de la pobreza. De acuerdo con una investigación realizada entre los años 2003-2007, estos autores encuentran que las familias con nuevos títulos de propiedad incrementaron sustancialmente la inversión en vivienda, redujeron el tamaño del hogar y mejoraron la educación de sus hijos, en relación con el grupo control. Sin embargo, estas mejoras no fueron realizadas a través del acceso directo al crédito, sino a través del lento expediente de aumentar la inversión en capital físico y humano, que se supone debería contribuir a reducir la pobreza en las generaciones futuras. Con estos antecedentes, la ASH señala lo siguiente:

Compartimos la hipótesis el Dr. Schargrotsky, [...] quien afirma que otorgar títulos de propiedad es el camino más inclusivo [...], en tanto asegura que las “políticas que vuelven propietarios a los ocupantes son una herramienta importante para la reducción de la pobreza y podrían resolver el déficit habitacional en la Argentina.

[...] Esta afirmación cuenta con el respaldo de numerosas investigaciones [...], con el fin de diagnosticar y proponer soluciones alternativas a dos problemas cruciales de la Argentina: la inseguridad y los asentamientos urbanos. (ASH, 2011, p. 9)

En este contexto político-institucional del programa, se relocalizaron las 36 familias asociadas a nuestra investigación, quienes inicialmente se encontraban residiendo en lo que históricamente constituyó Barrio Chaqueño o La Chaqueñada, al noreste de la ciudad santafesina. Se trataba de una zona precaria, de difícil acceso, con inestables conexiones domiciliarias de electricidad y agua, y con escasos servicios de transporte público, recolección de residuos, espacios públicos recreativos, educación, seguridad y equipamientos de salud, entre otras cuestiones (Figura 2). La ocupación de esta tierra (Gutiérrez, 2007) fue el resultado de un proceso paulatino de familias empobrecidas que provenían de la provincia de Chaco en busca de trabajo,

justamente en el ferrocarril, y que construyeron sus primeras viviendas próximas a las estaciones de descarga de pasajeros, o bien sobre las vías férreas. No obstante, estos terrenos permanecían vacantes, destinados a una traza de circunvalación que no llegó a concretarse:

Años atrás el ferrocarril funcionaba más, ¿cierto? Porque este ferrocarril sale allá de Salta, cuando viene con la soja viene de allá... eso me contaron a mí. Entonces venían los trenes. Y alguno habrá sido que venía de esa zona de Tostado, viste, con gente que venía a buscar otro rumbo [...]. Ahí bajaban los trenes y bajaban gente con familia. Y así se fue poblando [...] casitas que iban haciendo así, algunas de barro, otras de tablas, otros con block, chapa de cartón, entonces vos venías, como vine yo. (Comunicación personal a J., jefe de hogar unipersonal, 2017)

Con base en nuestro trabajo de campo pudimos corroborar que, previo a la relocalización, un 59,4 % de las familias entrevistadas correspondía a hogares multipersonales no conyugales, siendo en un 82,4 % jefas de hogares mujeres entre 25 y 65 años. En estas circunstancias, 57,8 % de las viviendas eran de tipo material, es decir, viviendas construidas con mampostería tradicional, sobre un 42,1 % de vivienda de tipo precaria, es decir, construidas con materiales provisorios y/o de desecho. A su vez, 40 % de las familias que residían próximas a las vías férreas se encontraban constituidas por más de 5 miembros, y un 70 % de aquellas que residían sobre la vía del ferrocarril contaba entre 3 a 4 personas por vivienda. En consonancia, 30 % de las viviendas localizadas próximas a la vía disponía de una habitación, 96,1 % tenía baño, 70 % cocina, y 20 % servicios de agua y electricidad mediante conexiones precarias. No obstante, 65 % de las viviendas restantes tenía entre 2 a 4 habitaciones, y solo un porcentaje cercano al 20 % tenía agua y electricidad. Las familias que residían sobre la vía también en su mayoría disponían solo de una habitación (60 %), y un 40 % tenía entre 3 a 4 habitaciones. Por último, 24 % de los hogares censados en la segunda etapa de relocalización disponía de boleto de compraventa precario. Con intenciones de precisar las contradicciones presentes entre los promulgados teóricos que sustentan el programa de regularización dominial y sus resultados, a continuación, reflexionamos sobre lo abordado en nuestra investigación.



FIGURA 2.
Apertura de la calle del caso investigado
Fuente: elaboración propia.

Discusión

A fines del año 2017, primer corte de nuestro trabajo de campo, las familias llevaban entre tres y cuatro años residiendo en las nuevas viviendas sin las escrituras definitivas de dominio. Sin embargo, se vieron obligadas a firmar diversos documentos y a participar en actos oficiales vinculados a la propaganda de la “regularización dominial” (Uno Santa Fe, 2013). Entre dichos documentos se encuentran el acta de preadjudicación de las viviendas, con una planimetría precaria que legitimó a aparatos estatales para la demolición de las viviendas anteriores, y un documento de conformidad de la recepción de las nuevas

viviendas, en el cual se asentaron los servicios, componentes, artefactos y detalles de terminación de cada unidad. Derivado de esto, en los actos oficiales, y dada la falta de conocimiento de algunas familias sobre lo que implican estos actos, tales documentos fueron considerados como las escrituras de sus nuevas viviendas: “Nos dieron plano y papel de la escritura y todas esas cosas” (comunicación personal a D., hija de jefa de hogar que nació en Barrio Chaqueño, 2017); “En el papel dice que daba cambio de nuestra propiedad por esta” (comunicación personal a G., cónyuge de jefe de hogar, 2017); “Nos dieron un comprobante de que soy la dueña” (comunicación personal a M., jefa de hogar jubilada, 2017). Surge aquí una primera contradicción acerca de cómo estas preadjudicaciones otorgadas por la propia política pública, en cuanto documentos que no garantizan la propiedad privada, podrían respaldar a las familias frente a futuros desalojos, o, bien, garantizar su permanencia.

Según los datos obtenidos, 39,1 % de la población entrevistada nació en otro barrio de la ciudad, 13 % nació en otra localidad dentro de la provincia, 4 % en otra provincia, y 4 % en CH. La/os jefa/es de hogar que nacieron en CH son la/os más jóvenes, y aquella/os que nacieron en otra localidad de la provincia, o en otra provincia, corresponden a jefa/es de hogar de más de 65 años, es decir, que llegaron al barrio y allí tuvieron su familia. A su vez, un 21,7 % de la población nacida en CH son hijos de jefa/es de hogar y 8,7 % de los cónyuges nacieron en CH o bien en otro barrio de la ciudad. En síntesis, la mayoría de las familias nacieron en CH o en otro barrio de la ciudad, como pudimos corroborar en las entrevistas (Figura 3). El 26 % de la población entrevistada llegó al barrio entre los años 1995-1999, y un 21,7 % entre los años 1985-1989. A su vez, el 21,7 % de esta población se mudó a la residencia de CH dentro de los dos años previos a la relocalización. No obstante, de acuerdo al contexto histórico investigado, desde mediados de la década de 1980 ya eran instrumentalizados en Santa Fe programas de regularización dominial del lote, como lo fue el Plan Lote, que si bien otorgó boletos de compraventa de las viviendas, no regularizó la propiedad, continuando hasta la fecha en condiciones precarias de tenencia. Esta situación reiterativa posibilitó y posibilita aún desplazamientos poblacionales continuos de varios integrantes del grupo familiar, producto de desalojos previos, o bien por motivos personales, en los cuales el empobrecimiento deviene un condicionante estructural.

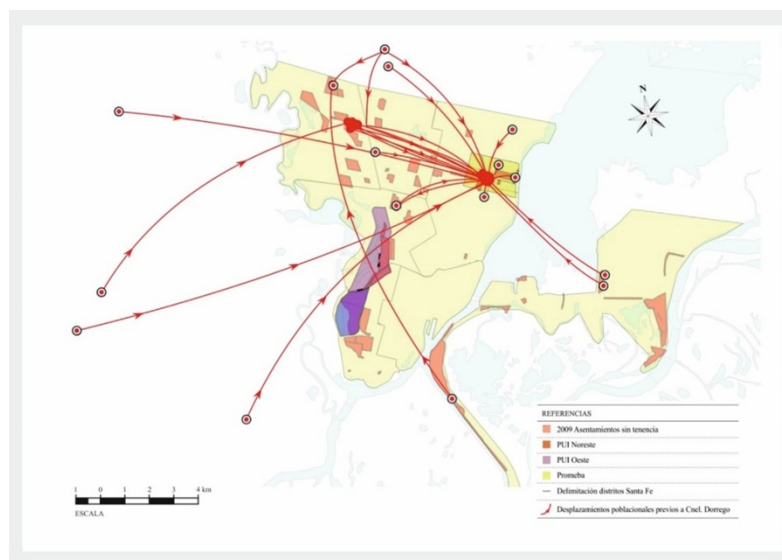


FIGURA 3.
Desplazamientos previos de las familias relocalizadas
Fuente: elaboración propia.

Con relación a las mejoras habitacionales, las familias realizaron modificaciones y ampliaciones de sus viviendas, aún sin el título, respondiendo a necesidades intrínsecas y estructurales del contexto general, y de cada familia en particular. Inclusive, ya en las viviendas previas a la relocalización, las familias habían realizado ampliaciones, modificando ambientes y efectuando mejoras al hogar, consumando estas mejoras

constructivas a través de prácticas de autoconstrucción, mediante la prolongación de su jornada laboral y la utilización, en varias ocasiones, de materiales de desecho (Pradilla, 1984). En palabras de una de nuestras entrevistadas, “la casa la fuimos ampliando, que llegamos a tener allá tres dormitorios, la cocina, el comedor, teníamos dos baños, porque ya éramos muchos chicos [...], teníamos el patio al fondo, uno adelante, bastante grande era” (comunicación personal a B., jefa de hogar, 2017).

A su vez, 10,6 % de las casas tenía cuatro o más habitaciones, 26,3 % dos habitaciones, y solo 21 % eran de tipo monoambiente. Es decir que, en general, se trataba de viviendas compartimentadas en cuanto a la distribución de los espacios, posibilitando la coexistencia de diversas actividades en el interior. El 94,7 % de las familias disponía de cocina y baño propio dentro de su anterior vivienda. Más de la mitad de las familias en CH tenían boleto o algún tipo de documentación, aunque fuese de tipo precario. En la mayoría de los casos, la/os entrevistada/os aludieron a la voluntad del grupo familiar respecto de la construcción y ampliación de su vivienda en el barrio, así como al esfuerzo económico invertido para poder solventar estos gastos. Varios de los entrevistados describieron a las viviendas en CH como “más grandes”, y mencionaron que antes estaban “más cómodos” respecto a la superficie construida: “Allá en mi casa tenía casi todo a medio terminar y ahora tengo que empezar de nuevo” (comunicación personal a Ev., jefa de hogar, 2017) (Figura 4).



FIGURA 4.

Familias que ampliaron sus viviendas y aquellas que las conservaron, CD, Santa Fe

Fuente: elaboración propia.

No obstante, esta situación fue reproducida también en CD, en donde cerca de la mitad de las familias entrevistadas amplió sus viviendas por autoconstrucción, aun disponiendo de los instrumentos de tenencia precaria. Mientras que 10 familias recibieron una vivienda A1, y 13 de ellas una vivienda A2, el 52,2 % sí amplió sus viviendas, realizando, en su mayoría, una habitación más. Del total de familias que pudieron ampliar, 63,6 % lo hizo con fondos propios, y 36,4 % lo hizo a través del préstamo Argenta otorgado a las mujeres por medio del Anses, principalmente a aquellas jefas de hogar que en CD perciben la asignaciones o pensiones familiares estatales. En todos los casos en los que se ha ampliado la vivienda a partir de préstamos, fueron las mujeres las que los solicitaron, cuestión sobre la cual nos encontramos profundizando en la actualidad (Figura 5).



FIGURA 5.

Familias que ampliaron sus viviendas, CD, Santa Fe

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la conformación de la estructura de los hogares en CD, las nuevas viviendas no determinaron la modificación de la estructura de los hogares y su tamaño, aunque lo posibilitaron. Según lo investigado, el tamaño medio del hogar en CD fue superior al de CH, señal de un incremento del número de miembros que residen en las nuevas viviendas. Esto se debe principalmente a dos situaciones: a) un incremento de integrantes del grupo familiar menores de edad, dado que varias de las familias, principalmente las más jóvenes, han tenido hijos desde que están en CD; b) una mayor cantidad de integrantes del grupo familiar en las viviendas en donde residen jefas de hogar ya jubiladas o mayores de 65 años, dado que nuevos integrantes del grupo familiar, principalmente los hijos mayores de edad y sus familias, se han unido a estas residencias, y en algunos casos ya han construido una nueva habitación sobre el lote. También observamos i) un leve incremento de los hogares unipersonales respecto a la anterior residencia, ii) un incremento de los hogares multipersonales conyugales completos en la nueva residencia y iii) una disminución de los hogares incompletos y de los hogares no conyugales. Esto se debe a que, en algunos casos, los cónyuges de las jefas de hogar han regresado a vivir con su familia en las nuevas viviendas, mientras que en los hogares multipersonales las nuevas viviendas han posibilitado que estos se independicen.

Por último, percibimos un incremento de las familias nucleares en CD, y una disminución de las familias extensas respecto a la anterior vivienda. Esta situación es posible porque, paralelo a los casos mencionados recientemente, aquellas familias jóvenes con hijos que residían con sus padres adultos en CH han recibido nuevas viviendas en CD. Estos son los casos en donde comprobamos un incremento en la composición del grupo familiar debido al nacimiento de hija/os, como señalamos anteriormente. Sin embargo, consideramos a estas situaciones como parte constitutiva del ciclo familiar, independientemente del título de propiedad o del documento de tenencia que se disponga.

Conclusiones

Las problemáticas concernientes a la regularización dominial de asentamientos precarios no son para nada novedosas. Tampoco lo son las políticas y programas implementados por instituciones nacionales e internacionales, toda vez que, aunque con algunos resultados positivos, individuos y familias continúan residiendo en condiciones habitacionales precarias. Desde esta perspectiva, y en el marco de las discusiones planteadas, este trabajo partió de revisar un caso investigado, a fin de comprender parte del proceso concerniente a un caso particular y actual (Santa Fe, Argentina), en un contexto global y regional (Latinoamérica). Respecto a este último, y tal como vimos anteriormente, la regularización dominial reconoce su génesis en un contexto neoliberal que desencadena, en ocasiones, la implementación de programas masivos de regularización de la tenencia del suelo en territorios precarios, en condiciones ambientales controversiales, desprovistos de servicios e infraestructuras, entre otras cuestiones. Reiteradas veces, aun con las obras de mejoramiento integral que acompañan estas propuestas, las políticas de regularización dominial reproducen

o incrementan las condiciones de empobrecimiento de la población. En otras ocasiones, estos programas no alcanzan su etapa final, concerniente a la entrega de las escrituras de dominio, y se conforman con otorgar solo documentos de tenencia intermedios, entrando en contradicción con los supuestos teóricos que pretenden representar.

En relación con el caso santafesino, si bien el programa tuvo avances significativos en la seguridad de la tenencia desde el año 2009 hasta la actualidad, su regularización parcial y la suma de instrumentos de tenencia intermedios contradicen los objetivos planteados respecto a la consolidación definitiva de la propiedad del suelo. Estas cuestiones manifiestan ciertas controversias en las normativas, generalizables a otros casos de la Argentina y de la región, en las que los documentos de tenencia intermedios, en tanto que resultan útiles para proteger derechos de las familias, a la vez presentan fragilidades en la medida en que su reconocimiento depende de voluntades políticas. Esta contradicción requiere atención, dado que el propio aparato estatal reproduce situaciones de (in)seguridad en la tenencia mediante documentos precarios que contrastan con los discursos oficiales de regularización dominial definitiva. Asimismo, las dos perspectivas teóricas que sustentan el programa por momento resultan contrapuestas: mientras que la ONU promueve una perspectiva sustentada en la justicia social respecto del acceso a la vivienda y la tenencia —postura que a su vez es muy criticada—, la tesis de corte neoliberal de Hernando de Soto que promueve una titulación masiva encuentra vinculación con ciertas líneas teóricas locales.

Como contrapartida, en el caso de relocalización investigado, los documentos de tenencia precaria representan, también, instrumentos que reconocen a las familias la tenencia de sus viviendas, que posibilitan arraigos, que por momentos previenen desalojos, así como permiten la circulación de las viviendas en el mercado informal. De acuerdo con las entrevistas, las familias, aún sin la tenencia definitiva, han tomado una serie de medidas tendientes a mejorar su calidad de vida, especialmente en lo que respecta a las condiciones habitacionales. En esta línea, la tenencia intermedia podría representar para las familias un significativo de *seguridad* que opera que nivel psicológico, originando procesos dinámicos ante las limitaciones del programa. Sobre este último aspecto, queda pendiente estudiar cómo repercuten la(s) temporalidad(es) en estos procesos. Finalmente, y como se dijo al inicio de este trabajo, estas reflexiones se plantean con la intención de avanzar en los debates sobre las políticas de regularización dominial en Argentina y en la región, fomentando el diálogo y propiciando el intercambio de conocimientos.

Referencias

- Abramo, P. (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas*. Lincoln Institute.
- Agencia Santa Fe Hábitat. (2011). *Premio a la Innovación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*. Autor.
- Borja, J. y Carrión, F. (2016). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. FLACSO Ecuador - Ed. Café de las Ciudades.
- Calderón Cockburn, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6971>
- Clichevsky, N. (1997). Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable? En B. Cuenya y A. Falú (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina* (pp. 227-245). Ed. Universidad de Buenos Aires.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

- Clichevsky, N., (2007). Informalidad y regularización del suelo urbano en América Latina. Algunas reflexiones. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 9(2), 55-71.
- Coalición Internacional del Hábitat. (2016). *HIC: Críticas sobre Políticas de Hábitat III*. Autor. <https://hlrn.org/activitydetails.php?id=pHBpYw>
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Ediciones El Barranco.
- De Soto, H. (2001). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else [El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo]*. Basic Books - Bantam Press/Random House - El Comercio.
- Duhau, E. (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. En *Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina*. LILP.
- Durán, M. R. (2016). Críticas a Hábitat III: No hay gente desechable. *DW*. <https://www.dw.com/es/cr%C3%ADticas-a-h%C3%A1bitat-iii-no-hay-gente-desechable/a-36081430>
- Fernandes, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular*, 12, 5-16.
- Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2010). Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. *Journal of Public Economics*, 94, 700-729.
- Guber, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI.
- Gutiérrez, A. (2007). *'Pobre', como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Ferreyra Editor.
- Habitar Argentina. (2017). *Candidatos y candidatas debatieron en una jornada de HABITAR Argentina*. Autor. <http://www.habitarargentina.org.ar/2017/10/candidatos-y-candidatas-debatieron-en-una-jornada-de-habitar-argentina/>
- Kozak, D. (2016). John F. C. Turner y el debate sobre la participación populares en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976. *Urbana*, 8(3), 49-68.
- Mattos, L. (2006). *Função social da propriedade na prática dos tribunais*. Lumen Juris.
- Mosso, E. (2019a). *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en Santa Fe (1985-2017)* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Mosso, E. (2019b). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Dereito da Cidade*, 11(1), 621-662.
- Mosso, E. (2021). Tenencia del suelo, normativas y neoliberalismo en Latinoamérica. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(2), 229-242.
- Municipalidad de Santa Fe. (2007). *Diagnóstico de asentamientos informales. Material de trabajo*. Autor.
- Municipalidad de Santa Fe. (2013). *Santa Fe Cómo Vamos 2008-2011*. Ediciones UNL.
- Municipalidad de Santa Fe. (2018). *Santa Fe Cómo Vamos 2017*. Publicación Anual del Gobierno de la Ciudad y la Bolsa de Comercio, (7).
- Murillo, F. (2016). Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales? *Cuaderno Urbano*, 21, 137-166.
- Murillo, S. (comp.) (2015). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*. Biblos.
- Naciones Unidas (NU). (2004). *Indicadores urbanos según la Agenda Hábitat (ONU-HABITAT)*. Observatorio Urbano Global (GUO). Autor.
- Núñez, A y Bedoya A. (2011). *Procesos de regularización en Perú, 1971-2008. El caso de Villa El Salvador* [Trabajo de posgrado - inédito]. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Organización Naciones Unidas. (1976). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I). Vancouver, ONU, 31 may - 11 jun*. Autor.

- Organización Naciones Unidas. (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Estambul, ONU, 3 al 14 jun.* Autor.
- Organización Naciones Unidas. (2016). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat III). Quito, ONU, 17 al 20 oct.* Autor.
- Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana del espacio a la crisis urbana*. Editorial U.A.M.
- Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba). (s. f.). *Legalización de la tierra*. Gobierno de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/habitat/promeba/componentes/legalizacion-de-la-tierra?utm_source=chatgpt.com
- Salazar Cruz, C. (2005). Pedro Abramo (coord.), A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(1), 181-186. <https://doi.org/10.24201/edu.v20i1.1240>
- Smolka, M. (2003). Informality, urban poverty, and land market prices. *Land Lines*, 15(1).
- Spradley J. (1979). *The Ethnographic Interview*. Hardcourt.
- Uno Santa Fe. (2013). Regularización Dominial: otras 40 familias acceden a la escritura de su casa. *Santa Fe*. <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/regularizacion-dominial-otras-40-familias-acceden-la-escritura-s-u-casa-n2132292.html>

Notas

- * Artículo de investigación científica

Origen de la investigación

Esta investigación fue financiada por el Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Argentina a través de la Beca Posdoctoral Extraordinaria (2023-en curso), desarrollada en el marco de la designación del ingreso a carrera de investigador científico asistente, y es producto del proyecto de investigación “Procesos de creditización y estrategias habitacionales de sectores empobrecidos, Santa Fe, 1985-2024”. Este proyecto busca tener continuidad con la tesis doctoral de autoría propia titulada Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017 de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, dirigida por la Dra. Ana Núñez, del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina. Desde esa base, este trabajo busca recuperar algunos de los enunciados aludidos en aquel momento, así como incorporar nuevas reflexiones sobre lo acontecido en el marco del proyecto actual.

- 1 Estos programas, destinados al otorgamiento de títulos de propiedad para familias en condiciones precarias de tenencia, implican estudios, trámites y acciones tanto para la regularización física del área que se va a intervenir como para la regularización legal de la transferencia del dominio (Promeba, s. f.).
- 2 Entendiendo al neoliberalismo no solo como estrategia económica, sino también como lógica que, en diversos niveles, “intenta configurar a la cultura hegemónica en el sentido de gestar procesos de subjetivación que tratan de controlar la vida en todos sus aspectos” (Murillo, 2015, p. 13).
- 3 Resulta importante destacar el Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo, cuyo Decreto 2441/90 estableció la regularización de suelo nacional.
- 4 El Convenio Marco de “Colaboración y articulación de políticas de hábitat y vivienda”, establecido en el año 2012 entre la Secretaría de Estado de Hábitat de la provincia, la Agencia Hábitat Santa Fe del municipio, y una organización social. El abordaje integral comprendió la demolición de las viviendas existentes y la construcción de módulos habitacionales mínimos de materiales prefabricados por autoconstrucción y ayuda mutua, junto con la adjudicación de las viviendas a las familias relocalizadas y la implementación del programa de regularización dominial.
- 5 La regularización es posible siempre y cuando el destino sea el de casa habitación única y permanente, acreditando la posesión efectiva, ininterrumpida, pública y pacífica con anterioridad a dieciocho meses a la entrada en vigencia del programa.
- 6 Esto implicaba una población aproximada de 70 000 habitantes, es decir, un 15 % del total de la población santafesina que reside sin tenencia del suelo.
- 7 Si bien estas familias no se encontraban residiendo en sectores de riesgo hídrico, se vieron afectadas dado que su localización se enmarcó en obras de mejoramiento urbano el marco del Programa Urbano Integral del Noreste.

Cómo citar: Mosso, E. (2025). “Nos dieron un comprobante de que soy la dueña”. Contradicciones sobre la tenencia intermedia en Argentina. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.ndcs>

Agradecimientos

Agradezco profundamente los comentarios de las/los evaluadores anónimos para enriquecer el manuscrito.