

Regularización dominial: Implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia.

El caso de La Madera, Municipio de Quilmes

Land-title regulatory policies: state intervention, representations and
tenure recognition.

The case of La Madera, Quilmes town.

Javier Nuñez

javiern1991@gmail.com

UBA/IIGG-CONICET

Enviado 25/01/2022 – Aceptado 9/06/2022

Nuñez, Javier (2022). "Regularización dominial: Implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia. El caso de La Madera, Municipio de Quilmes". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XVI, (32). ISSN 1852 -0006, (pp. 84 – 112). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.



<https://doi.org/10.48162/rev.55.030>

Resumen

Las políticas de regularización dominial se han extendido en Argentina desde los años 90', siendo por lo general contrapuestas a las políticas de regulación integrales. A pesar de sus dificultades de implementación, la emisión de certificados de dominio, aún no equivalentes a las escrituras, genera apropiaciones que exceden los objetivos iniciales de estas políticas. La representación social de estos programas resulta central para comprender la complejidad de la presencia estatal en el territorio, las transformaciones de la espacialidad y los modos de reconocimiento de la tenencia. El artículo aborda estas construcciones de sentido en un caso que puede ser considerado de regularización mixta. Se describe ese proceso junto con el modo en que habitantes de un barrio del Municipio de Quilmes tematizan las diversas formas de reconocimiento estatal presentes en estas políticas, el modo en que ellas recrean la informalidad de la tenencia y cómo las representaciones sociales reconstruyen la capacidad estatal de regularizar la posesión, incluso en mayor medida que las políticas públicas. La investigación siguió un diseño de tipo cualitativo, llevándose a cabo entrevistas semi-estructuradas y abordando diferentes perfiles de trayectoria habitacional, en vistas a su afinidad con diferentes sentidos de la escrituración.

Palabras clave: Regularización dominial – Capacidades estatales - Tenencia informal – Representaciones sociales

Abstract:

Land-title regularization policies have been increasingly implemented in Argentina since 1990, being usually differentiated from integral regulatory policies. They tend to have a partial implementation, frequently leaving the land-title regularization incomplete. Nevertheless, the emission of certificates of domain, although not equivalent to titles, generate appropriations that exceed the initial policy goals. The social representation of these programs is central to understand the complexity of the state's presence in the territory, the transformations of space and the tenure's acknowledgment modalities. The article studies the social representation of these policies from inhabitants of a neighborhood in the Quilmes Municipality, a regularization case that may be considered mixed. So it has focused on the meaning that people had given to the different state policies, the recreation of the tenure's informality and how social representations reconstruct the state's capacity of tenure regularization, even beyond the extent of public policies. The research followed a qualitative approach, recurring to semi-structured interviews and considering different profiles of household trajectory, which tend to have affinities with diverse modalities of representing the regulatory process.

Keywords: Land-title regulatory policies – State capacities- Informal tenure – Social representations

Introducción

Las políticas de regularización dominial buscan titularizar la tenencia informal, que en barrios populares suele ser consecuencia de acciones directas –como las ocupaciones de tierra- o procesos posteriores como compras irregulares. Estos programas¹ se han implementado con particular énfasis a partir de los años 90' y suelen ser distinguidos de las políticas de regularización integral, menos frecuentes y que reunirían otras dimensiones como la solidez de la vivienda y las condiciones ambientales (Relli Ugartamendia, 2011). Su implementación suele involucrar múltiples dificultades, que destacan el disímil grado de desarrollo de las capacidades estatales. La considerable extensión en el tiempo favorece que cambios en la posesión del terreno ocurran durante la tramitación (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros, 2010). Además, han tendido a ser implementadas de modo reactivo, como reacción a conflictos –usualmente ocupaciones de tierra de alta visibilidad- dejando como resultado un panorama un tanto inconexo en su aplicación (Relli Ugartamendia, 2011). Empero, su falta de finalización no carece del todo de resultados: la titulación produce diversas certificaciones de dominio que, sin asimilar a la escritura, incluyen modalidades de reconocimiento estatal de la tenencia que recrean la informalidad de su situación, aún si desplazan su frontera con lo formal (Roy, 2005).

Si bien existe una considerable literatura acerca de los límites de la regularización dominial –en su diseño y en su implementación- rara vez se han abordado casos en que dicha regularización se enmarque en otros programas, aún si ellos no llegan a constituir una regularización integral. Este trabajo se concentra en un caso que puede ser considerado “mixto” -el barrio *La Madera*, ubicado en el Municipio de Quilmes- en el cual el desarrollo de la titulación se ha producido de la mano de una serie de políticas conexas (Plan Federal de Viviendas, PROMEBA e incluso políticas asistenciales), que también generan información oficial acerca de la tenencia informal y avanzan en la formalización del lugar, generando fuertes transformaciones en el territorio. Como en otros casos, la implementación de estos programas en *La Madera* ha sido incompleta. Empero, la presencia de múltiples iniciativas estatales exhibe una mayor complejidad,

¹ En la Provincia de Buenos Aires, el desarrollo de la escrituración corresponde a la Escribanía general de gobierno y a la Dirección de Tierras, que constituyen autoridad de aplicación de la Ley nacional 24.374 y su implementación provincial. En tanto, aspectos integrales –o por lo menos habitacionales y ambientales- de la regularización suelen ser desarrollado en el marco del programa PROMEBA, en algunos pocos casos –como el de estudio- por Planes federales de vivienda y, en los últimos años, en articulación con políticas nacionales como el RENABAP o la aplicación de la Ley 27453 de Integración socio-urbana. En la práctica, empero, se constata un solapamiento entre agentes formales e informales, que desdibujan las fronteras entre programas estatales y entre sus jurisdicciones. En la tercera sección se profundiza en cómo se desarrolló este proceso en el caso de estudio.

que llama la atención acerca de las ambigüedades de las capacidades del Estado, de sus programas, así como los efectos de las políticas públicas.

El enfoque que aquí se propone se interroga no tanto por cómo se ha producido esta regularización sino acerca de la representación que recibe de parte de sus beneficiarios. La modalidad de intervención estatal presente es parcial pero diversificada, dando lugar a resultados bastardos, es decir, con efectos y modos de apropiación social que se distancian de lo previsto en los diseños de políticas públicas, pero remitiendo, aun así, a diversas formas de reconocimiento estatal de la tenencia. Varias investigaciones han profundizado en la relación entre el sentido de la regularización dominial y la legitimidad de la tenencia elaborada por los destinatarios de los programas (Ostuni & Van Gelder, 2019). Aquí, se profundizará en cómo tematizan el rol de la legalidad, resolviendo en un plano simbólico lo que a nivel institucional se presenta como inestable y parcial, reconduciendo la continuidad estatalmente mediada de la tenencia informal en representaciones sociales que remiten a la regularización del espacio barrial. En efecto, la escrituración no puede ser escindida de la construcción estatal de territorialidad y del modo en que, al nominar ciertos espacios, la fuerza simbólica –de consagración- del Estado se intersecta con las significaciones que le dan sentido a una experiencia específica de las políticas públicas y de su espacialidad.

Así, como objetivo general se propone describir las representaciones sociales de los habitantes del barrio *La Matera* acerca de las políticas de regularización dominial.

Para arribar a dicho objetivos, se proponen cuatro de rango específico. Primero, caracterizar el proceso de regularización desarrollado en *La Matera*. Segundo, conocer las representaciones de los habitantes de *La Matera* acerca la implementación de la regularización dominial en el barrio. Tercero, dar cuenta de las representaciones referidas a los certificados de dominio informales. Cuarto, indagar el modo en que dichas representaciones se encuentran segmentadas según las trayectorias habitacionales y la participación en políticas de vivienda de los entrevistados.

La hipótesis que ordenará el análisis postula que dichas representaciones tramitan simbólicamente la distancia entre el carácter parcial de la regularización y la legalidad plena, enfatizando la capacidad estatal de reconocimiento de la tenencia. Esta operación es segmentada por la trayectoria habitacional de los vecinos, así como por su participación en políticas habitacionales, presentándose diferentes modalidades de resolución simbólica de esa tensión entre políticas públicas y normativa jurídica.

El trabajo de campo que permitió la construcción de datos está compuesto por una serie de entrevistas a habitantes del barrio realizadas en los años 2018 y 2019.

El artículo prosigue con una serie de aclaraciones referidas a estas políticas públicas, así como a las herramientas conceptuales empleadas para comprender su representación. Luego de especificar las dimensiones construidas y la metodología empleada, el análisis avanza primero en el sentido dado a la implementación de la titulación en el barrio y, luego, en cómo se tematizan los certificados de dominio generados durante estas políticas.

Regularización dominiales, integrales y casos mixtos.

Las políticas de regularización dominial fueron implementadas crecientemente en América Latina a partir de los años 90'. Su fomento suele ser asociado al impulso de organismos multilaterales de crédito, que retomaron una agenda neoliberal que entendía a la escrituración como un mecanismo de alivio de la pobreza (Clichevsky, 2000). Esta concepción impregnó buena parte de los diseños sugeridos por agencias internacionales y dichos organismos (Fernandes, 2008), favoreciendo cambios en la política habitacional de los Estados latinoamericanos que acentuaron su rol subsidiario en materia de vivienda. Sin embargo, en Argentina, la titulación de asentamientos también fue el resultado de las demandas de sus habitantes, que lograron desde los años 80' la sanción de leyes de expropiación (Cravino & Vommaro, 2018) incluso en barrios próximos al caso estudiado.

Los programas de regularización en su conjunto conforman formas de intervención estatal *expost* (Relli Ugartamendia, 2011), actuando sobre situaciones no previstas, apartadas de la norma como un acceso informal a la tenencia o condiciones ambientales irregulares. Han tendido a predominar sobre otras políticas habitacionales por razones, antes que nada, fiscales (Relli Ugartamendia, 2011). Como se mencionó, dentro de este conjunto de programas, la literatura académica suele diferenciar entre regularizaciones dominiales e integrales (Clichevsky, 2000). Esta distinción actúa también como lente analítico desde el que se ha abordado su investigación, focalizando la mirada sobre la escrituración por sobre sus vinculaciones con políticas públicas conexas.

Las dificultades de la titulación suelen ser múltiples (Mosse, 2019) y rara vez logran culminar su tramitación (Guevara, 2016). Frente a la extensión en el tiempo –nunca inferior a los 10 años–, bien pueden ocurrir cambios en la tenencia del lote. La existencia

de mercados inmobiliarios informales (Cravino, 2009) o la densificación gradual de los asentamientos, generada por el devenir generacional (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros, 2010) alteran la posesión de los lotes.

Este carácter incompleto no carece de resultados. La regulación del carácter excepcional de la tenencia irregular puede ser estatalmente procesada vía la entrega de certificaciones provisorias. Estas desplazan el límite entre lo formal y lo informal – recreándolo, pero mediado por estas políticas públicas (Roy, 2005). La prolongación del proceso de titulación tiende a eternizar los comprobantes de dominio, favoreciendo una apropiación por parte de los destinatarios con usos y sentidos apartados del diseño institucional original. Desde luego, estos empleos resultan de interés al momento de estudiar las representaciones acerca de estos programas. Los comprobantes pueden ser emitidos por diferentes instituciones del Estado –desde el provincial hasta el reciente Certificado de Vivienda Familiar (CVF) entregado por la ANSES- y se emparentan con otras formas de certificar el dominio, aun cuando no son estrictamente parte de la tramitación de la titulación. Así, desde certificados de censos y relevamientos hasta distintos documentos surgidos de compras informales pueden ser investidos como prueba el dominio desde la perspectiva de sus poseedores.

La Matera: ocupación de tierras y políticas públicas

El caso estudiado no se aparta de otros ejemplos en cuanto al grado de terminación del proceso de escrituración. Por el contrario, sus habitantes no cuentan con la titulación finalizada, aunque sí con diferentes certificados de dominio. Ahora bien, sin haber atravesado un proceso de regularización integral, la escrituración se desarrolló en paralelo –y articulada- con otras políticas públicas.

La Matera se ubica en la zona de San Francisco Solano, en el oeste del Municipio de Quilmes. En el área se han producido ocupaciones desde los tempranos años 80', incluyendo algunas de las denominadas "clásicas" (Cravino & Vommaro, 2018), como el barrio *El Tala*, lindante a *La Matera*:

Fig. N° 1: Ubicación de La Madera en relación al sur del Gran Buenos Aires y otras ocupaciones lindantes



Fuente: elaboración propia

La toma de *La Madera* se produjo tras un plan habitacional trunco (Nardin, 2019), emplazado en un área inundable entre dos arroyos. Si bien el proceso fue masivo y replicó las características de este formato de acción colectiva –ocupación organizada, reparto de lotes, elección de delegados (Cravino & Vommaro, 2018)-, el Estado tuvo un rol central temprano, llevando a cabo la disposición territorial del lugar. La acción de agrimensores en el trazado original constituyó cierta novedad en relación a otras ocupaciones anteriores (Maneiro, 2020). Al mismo tiempo, se reservó una franja central –nominada como “área verde”- para emplazar instituciones públicas (escuela, centro sanitario) y para usos recreativos. Este espacio fue, luego, parcialmente ocupado o permaneció en condiciones degradadas.

La reserva de la franja forzó al desplazamiento de parte de los vecinos en los primeros meses. Los relatos de los entrevistados permiten reconstruir ciertas situaciones de disputa en torno a lugar de traspaso (Maneiro, 2020). En paralelo, durante esos primeros meses, fue adquiriendo peso un mediador territorial particular. De intensos vínculos con el oficialismo de turno quilmeño, logró que *La Madera* fuera receptora de diferentes programas y, por lo menos para algunos vecinos, fue decisivo en la construcción de

algunas de las instituciones locales, como una escuela y un CIC. En el mapa siguiente puede notarse la franja reservada, así como la ubicación del barrio entre dos arroyos.

Fig. N° 2: Barrio La Matera: Disposición territorial y principales instituciones



Fuente: elaboración propia

En el período 2003-2015, distintas políticas públicas confluyeron en el multidimensional proceso de regularización del barrio. El nivel ambiental fue prolongado, años después de la disposición territorial, por intervenciones del programa PROMEBA –del que localmente participaban otros entramados organizativos. En este marco se desarrollaron obras de conexión de agua potable, de asfaltado de las calles principales del barrio y conexiones viales. Se proyectaron varios puentes sobre los arroyos que, hasta el presente, no han podido ser terminados. El acceso al transporte público sigue siendo dificultoso para los habitantes, sin que haya líneas de colectivos que atraviesen al barrio.

En términos de las condiciones de las viviendas, se emprendieron varios tramos del Plan Federal de viviendas entre los años 2009 y 2015, que planificó la construcción o terminación de unas 500 casas y contenía -antes de ser interrumpido por el cambio de gobierno- ciertas pretensiones de universalidad. La finalización de las obras de los vecinos beneficiarios fue dispar, generando un paisaje urbano en el que se intercalan viviendas autoconstruidas, de variado grado de solidez, con las del Plan Federal². Nuevamente, la importancia del principal mediador del barrio en estos programas –en especial en la definición de los beneficiarios- da cuenta de la compleja imbricación entre

² En el anexo pueden encontrarse imágenes ilustrativas.

actores nacionales y localmente anclados y con lo que parece ser un rol crucial de las arenas políticas municipales y sus articulaciones con la política de mayor escala.

Si bien el desarrollo de la escrituración corresponde a las jurisdicciones provinciales a través de la Escribanía general de gobierno y la Dirección de tierras (Ley Nac. 24.374 y decreto provincial 2815/96), su implementación en *La Madera* contó con la participación de grupos locales –organizaciones, mediadores- al tiempo que acompañó al desarrollo del Plan Federal de viviendas. En el 2016, el barrio fue relevado por el RENABAP y, hacia el 2017, el Estado nacional entregó CVFs a parte de sus habitantes. Los entrevistados mencionan el pago de servicios de agua o de telefonía celular. Sin embargo, el correo no entrega regularmente boletas de pago y tampoco de cobro de impuestos. Programas de asistencia –bajo articulación de los Estados nacional y provincial- también suelen registrar periódicamente las condiciones de los habitantes, incluyendo la tenencia del suelo en el que habitan. Si bien los vecinos mencionan reiteradamente este tipo de censos, no parecen haber tenido mayores vinculaciones con las políticas habitacionales desde la perspectiva estatal.

La consolidación territorial de *La Madera* exhibe, así, un mayor grado que otros asentamientos de la zona. No obstante, persisten fuertes vulnerabilidades socio-económicas y urbanas. Los datos censales recabados por el Municipio ubican al barrio entre aquellos con situaciones laborales y de vivienda más acuciantes³. En un contexto en que, mediadas por una diversidad de intervenciones públicas, subsisten distintas vulnerabilidades, la regularización de *La Madera* destaca por sus distancias con las conceptualizaciones teóricas como con los objetivos y diseños de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, esas políticas se emparentan con la escrituración en cuanto generación de conocimiento oficial acerca de la tenencia del barrio –y, por lo menos en las representaciones que se describirán tienden a recibir un sentido conjunto- así como han sido aplicadas de manera conjunta con la regularización dominial, a partir de los mismos agentes (formales e informales) o dentro de un mismo programa (como algunos planes habitacionales).

³ El censo social puede encontrarse en la página: <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>

De la recreación de la tenencia informal a su representación social

En cuanto productor de categorizaciones sociales (Bourdieu, 2014), el Estado presume una continuidad de lo legal en lo legítimo que debería plasmarse en aquello que resulta socialmente aceptable así como en la implementación de políticas públicas, formalmente encargadas de asegurar el disfrute de derechos consagradas –como el de vivienda.

Ciertamente, la concreción infraestructural (Mann, 1997) de estas disposiciones estatales suele estar marcada por múltiples distancias, diferenciadas según cada espacio social. En el caso de barrios urbanos periféricos habitados por sectores populares, los contrastes entre derechos consagrados normativamente y su cumplimiento, la implementación de políticas focalizadas o la coexistencia de actores formales e informales para aplicar esas políticas constituyen ejemplos de cómo las prácticas de las que participa el Estado pueden alejarse del contenido de sus categorizaciones.

Ahora bien, el Estado no se encuentra al margen, ajeno a esas zonas: por el contrario, su presencia está marcada por una modalidad de intervención específica, caracterizada por intervenciones territorializadas, en las que se difuminan los umbrales de lo oficial y en las que subsisten situaciones de vulnerabilidad social no ajenas a estas políticas. Así, el Estado en el Conurbano ha sido denominado como un “Estado-Golem”, una construcción incontrolable que, a partir de su presencia incompleta en muchos ámbitos de la vida de sus habitantes, coexiste con recreaciones de lo informal o lo ilegal, así como con modalidades arbitrarias de definición de beneficiarios y de distribución de recursos (Zarazaga, 2017). En tanto, el espacio social en el que la presencia de mediadores territoriales y agentes estatales complejizan el contraste entre lo legal y lo que no lo es ha sido pensado en términos de una “zona gris” (Auyero, 2007).

Estas tensiones inciden, desde ya, sobre el modo en que lo estatal construye territorialidad, imprimiendo una representación del espacio (Lefebvre, 2013) que define sus características formales, alterando los rasgos de barrios y viviendas, al tiempo que el mismo Estado cumple un rol en la actualización de condiciones dominiales y urbanas apartadas de lo normado.

En términos habitacionales, esta específica presencia estatal da cuenta del papel del Estado en la recreación de las fronteras entre lo formal y lo informal (Castells & Portes, 1989). Las políticas de regularización –más próximas a lo dominial o a lo integral- suelen

recrear estos modos de intervención al tiempo que se proponen suturar la brecha entre una situación de hecho –por caso, la tenencia informal- y lo jurídicamente normado (la escritura). Empero, sus resultados suelen apartarse del diseño original, recreando la situación excepcional en la que son abordadas por la normativa y prolongándola en el tiempo, en un nuevo estatuto de informalidad (Roy, 2005). Por caso, la entrega de diversos comprobantes de dominio ejemplifica esta realización bastarda de los programas de titulación, al generar documentaciones que pueden ser empleadas por los habitantes –por ejemplo en compras informales-, que además reconstruyen formas de reconocimiento de la tenencia pero la mantienen en un plano jurídico escindido de la escritura.

La regularización implica, entonces, cierta pretensión de reordenar lo socialmente aceptable en la normativa, aún si, en su realización concreta, la legalidad posee variadas formas y facetas, ambiguas y contrapuestas entre sí.

Más allá de las características específicas de este proceso, el sentido elaborado por sus destinatarios tramita su complejidad, reuniendo significaciones referidas a diferentes programas y a la memoria de su aplicación en el lugar.

Las representaciones sociales suponen saberes prácticos elaborados socialmente (Jodelet, 1984). Su elaboración conforma núcleos figurativos –objetivación- articulados, a su vez, con otras construcciones de sentido –anclaje. La tematización de la regularización dominial no se presenta al margen del sentido dado a otras políticas públicas específicas o al rol del Estado en general. Al mismo tiempo, estas representaciones resuelven la complejidad de esta modalidad de intervención estatal en el plano simbólico, resaltando ciertos rasgos que permiten su objetivación.

Algunos antecedentes de investigación ya han estudiado estas representaciones, prestando atención al modo en que elaboran la seguridad de la tenencia (De Soto, Ghersi, & Ghibellini, 1987), han reconocido otros criterios empleados al modo de representarla (Ostuni & Van Gelder, 2019) o definiciones de su legitimidad tensadas con el derecho de propiedad (Bachiller, 2018). Empero, no se ha colocado en el centro del análisis el modo en que se representa la participación estatal en la recreación de la tenencia informal.

Representaciones sociales y reconocimiento estatal: algunas aclaraciones metodológicas

Como se mencionó, *La Matera* constituye un caso mixto de regularización –ni plenamente dominial ni integral- y que, además, ha tenido una concreción parcial. Atendiendo a las particularidades del caso, aquí cabe operacionalizar su representación en términos de dos dimensiones. Por un lado, la implementación de la titulación en el territorio; por el otro, los certificados de dominio poseídos por los entrevistados.

La primera dimensión reúne políticas públicas conexas a la escrituración a través de dos características. Por un lado, comparten con la escrituración la construcción de conocimiento oficial acerca de la tenencia informal, alumbrando los distintos modos estatales de reconocimiento de la posesión, agrupados en el plano simbólico, aunque no necesariamente en el institucional. Por el otro, algunos programas –como los planes habitacionales- fueron aplicados conjuntamente con la escrituración, dando cuenta de un caso de regularización mixto, apartado de la distinción simple entre lo dominial y lo integral.

La segunda dimensión, en cambio, apunta a los resultados que ha tenido la regularización dominial en el territorio. Los comprobantes son vinculados a la titulación plena, exhibiendo el modo en que se representa el carácter no uniforme de lo legal dado por estos estatutos de dominio que combinan reconocimiento estatal y continuidad de la tenencia informal.

Ahora bien, en ambas dimensiones se presenta un carácter no unívoco de la legalidad y de las distintas formas de reconocimiento estatal. Sin embargo, las representaciones sociales pueden resolver simbólicamente esta falta de consistencia de las políticas públicas. El supuesto con el que se analizarán estas construcciones de sentido indica que ellas resolverán estos diferentes grados de regularización de la tenencia, enfatizando la capacidad estatal de reconocimiento de la posesión.

Dicha operación, empero, no se presenta indiferenciada entre los vecinos de *La Matera*: se encuentra segmentada según diferentes variables, resaltando la trayectoria habitacional y la participación en políticas habitacionales. Se espera que aquellos que participaron de la ocupación original del barrio (“fundadores”) o fueron beneficiados por los planes habitacionales tiendan a resaltar el rol del Estado en términos del reconocimiento legal de su tenencia, enfatizando rasgos que dan cuenta del avance de la regularización. En cambio, quienes accedieron vía una compra informal

“compradores”) o no fueron adjudicatarios de esas políticas tenderán a distanciar la situación actual de la tenencia de lo plenamente legal, destacando el carácter incompleto de los programas estatales.

La investigación siguió un diseño de tipo cualitativo, adecuado a un objeto formado por un conjunto de construcciones de sentido. El análisis se apoyó en una serie de entrevistas desarrolladas en los años 2018 y 2019, como parte de un seminario de la Carrera de Sociología (UBA)⁴. Las entrevistas llevadas a cabo fueron de tipo semi-estructurado. La muestra siguió cuotas de edad y género. Luego, en una etapa posterior de la investigación, se ubicó a los entrevistados en términos de su trayectoria habitacional. En términos polares, dichas trayectorias pueden ser pensadas en términos de las categorías de “fundador” –de haber llegado a su lote vía un proceso de toma- o de comprador, si el acceso se produjo en el mercado inmobiliario informal. Además, se los segmentó según la participación en políticas públicas, reconociendo a aquellos beneficiados por planes habitacionales.

Las vías del reconocimiento: el sentido de la escrituración en el territorio.

Si bien los programas de regularización dominial contienen la pretensión de formalizar únicamente la tenencia de la vivienda en barrios informales, su implementación en *La Matera* no se dio al margen de diversas políticas públicas y de la complejidad en que se plasma la presencia estatal en estos territorios. Así, el modo en que se concretó la titulación puede ser pensado en relación a dos elementos conexos (la generación de conocimiento oficial acerca de la tenencia y su aplicación en el territorio) presentes en otros programas habitacionales que exceden a la escrituración o, incluso, característicos de modalidades más amplias de intervención territorializada y focalizada del Estado

Para dar cuenta de la representación de este proceso, se describirá a los entrevistados prestando atención a cómo se ubican en términos de las dos variables de corte mencionadas: la trayectoria habitacional –“fundadores” o “compradores”- y la participación (o no) en políticas de vivienda.

⁴ El trabajo de campo del año 2018 fue realizado en el marco del Seminario de la carrera de Sociología UBA “Explorando la periferia. Sociabilidades y representaciones en barrios segregados del Gran Buenos Aires”. Equipo de Trabajo: María Maneiro; María Carla Bertotti; Santiago Nardin; Javier Nuñez. Estudiantes: Bettina Cotta; Josefina Larrea; Julieta Calarco; Lautaro Mateu; Lucila Amari; Maite Sánchez Goitía; Manuela Díaz; Mirel Mercuri; Pilar Pittaro; Rodrigo Carballo

El trabajo de campo del 2019 supuso una continuación del mismo seminario. Equipo de Trabajo: María Maneiro; María Carla Bertotti; Santiago Nardin; Javier Nuñez; Diego Pacheco. Estudiantes: Estevez Emilce ; Hoffman Matías ; Medruin Maribel; Redin Amanda; Rubin Juan; Sorrentino Lucía; Villar Florencia; Molina Joaquín; Bolaunzarn Jorge; Ceballos María Clara; Carini Forciniti Melani.

Al momento de su entrevista (2018), Delia⁵ era trabajadora en el centro sanitario ubicado en el barrio. Formó parte de la ocupación original del 2000 y luego delegada de su manzana. Fue adjudicataria de distintos planes habitacionales, incluyendo uno que debía construirse en el propio predio de *La Madera* (y cuya falta de avance derivó en la toma). Sin embargo, su vivienda nunca fue construida, a diferencia de las que rodean su lote. Desde esta imbricación específica entre trayectorias, relata cómo, en el marco de esos planes habitacionales, se generaba información acerca de su tenencia:

"R: ¿Un plan de vivienda? No (...) o, usted sabe que no, nunca, nunca, yo me había anotado para que me hagan la vivienda, pero vinieron a censarme y se ve que no salí, en la lista (...) Cuando me voy a municipio, me fui a preguntar para que me hagan la casa, me dice que no estaba anotada, y le digo: ¡Pero si yo me censé!". Encima le llevé el papel en qué tiempo, me dice: "No, no te hicieron, no saliste". Hicieron al lado, al lado y a mí, yo me quedé en el medio y que no me hicieron. Digamos a esas chicas tampoco le terminaron, pero le vinieron y le hicieron, le pusieron. ¿Vió que ahora está con telgopor? Bueno, le hicieron la vivienda con telgopor, pero no le terminaron tampoco." (Delia, 52 años)

El Estado empleó diversos mecanismos para definir beneficiarios, al tiempo que elaboró conocimiento respecto al territorio: en efecto, Delia menciona anotarse en el plan –quizá a través de algún mediador informal o de otro tipo de agentes estatales- y, después, haber sido censada: incluso reclama el haberlo sido. En cambio, la segunda parte profundiza en el carácter trunco de la información estatal: además de no figurar en el listado, su casa quedó rodeada de otras viviendas construidas por el plan de viviendas, también sin terminar.

Empero, el fragmento no resulta interesante sólo en términos de esas dificultades. La entrevistada introduce distintas formas de construcción oficial de información –por lo menos para la ejecución del plan. Los censos constituyen una modalidad regular que recibe una representación por parte de los habitantes en la clave de un reconocimiento estatal empleable para distintos fines. De ahí que, mientras remarca numerosos problemas en la implementación de la regularización del barrio, la cita actualiza al Estado –en este caso el municipio- como resolución de problemas, con presencia, si bien particular, en el espacio local. A pesar de que estos relevamientos resaltan en las referencias de los entrevistados, las investigaciones acerca de la regularización rara vez los han abordado en conexión con la escrituración, conservando la escisión –también institucional (en las políticas públicas)- que aplica formalmente el Estado:

⁵ Para conservar el anonimato, todos los nombres han sido alterados.

Nuñez, Javier | Regularización dominial: Implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia.
El caso de La Matera, Municipio de Quilmes

"R: Me avisó una amiga, no una amiga, una conocida y me dice: "Mirá Mercedes están dando el papel de Anses por el terreno, sale a tu nombre, como es la parcela, si tiene número, si no tiene número, en qué calle está, todo, todo te sale", me dice y bueno (...), de ahí me fui y pedí. Y me dice "usted no está anotada" me fui a pedir, le digo "¿Cómo que no estoy anotada?!". "No, no salió en el censo" y ahí me anotó el chico, me dice "deme el documento de las tres personas que están con usted y ahí va a salir el recibo" (...) Yo le dije que vivía acá en *La Matera* (...) En la calle tanto; en la manzana tanto, tan, bueno, y al poco tiempo me dice el muchacho, bueno al poco tiempo (...) me vine acá y me dio el muchacho el papel de, de ANSES y ahí salí, me puse re contenta y de ahí después fui a ANSES de vuelta; volví a pedir y me dieron de vuelta, y sí ya estoy anotada, ahora sí ya estoy anotada, legalmente" (Delia, 52 años)

Nuevamente, destacan las aporías de los relevamientos estatal. El relato de Delia asemeja al primero en términos de la incompatibilidad entre los registros oficiales –por lo menos para cierta dependencia estatal en particular, en este caso la ANSES- y su propia memoria, que brinda sentido a una serie de relevamientos periódicos. Como ocurría con el plan de vivienda, la entrevistada reclama recibir un CVF en base a haber sido censada. Sin embargo, en contraste con la primera cita, ahora su pedido tiene una resolución rápida: tras la solicitud de un documento y de la ubicación del lote, recibe lo que pareciera ser un CVF (o por lo menos un comprobante del RENABAP, a partir del cual podría llegar a tramitarse ese certificado).

Así, la significación de la entrevistada destaca rasgos opuestos a la precaridad de los programas públicos: en el relato, el Estado es capaz de brindar un poderoso reconocimiento de la posesión del lote, que regulariza por completo su situación (*ahora sí ya estoy anotada, legalmente*). En esta representación, el Estado aparece como un horizonte al que se apela al tiempo que manifiesta una capacidad de brindar una consagración legal a la posesión de una forma, si se quiere, homogénea, unívoca: el relevamiento en un censo o la entrega de un comprobante encarnan la construcción simbólica de esa sutura entre la posesión y el dominio legal. La tematización de la escrituración goza de escasa autonomía relativa: se encuentra incrustado en otros programas conexos, significando al rol del Estado y de lo legal al tiempo que se significa la superación de la tenencia informal.

En consecuencia, el sentido de la escrituración implementada es anclado en otras significaciones que remiten, por ejemplo, a planes de vivienda, censos periódicos y, a la vez, al carácter incompleto de sus intervenciones. Si bien Delia tiende a enfatizar cómo debería suturarse la tensión entre lo legal y la tenencia, otros entrevistados recurren a elementos divergentes. Lucas representa un perfil relativamente opuesto: de 29 años en el 2019, su llegada al barrio se produjo vía una compra informal hace solo

10 años, en un momento en que la consolidación del asentamiento se encontraba avanzada. Nunca fue beneficiado por un plan habitacional y la memoria que elabora de la historia de intervenciones estatales en el barrio es distinta.

La siguientes dos citas de Lucas refieren a la realización de planes de vivienda y de censos en *La Matera*:

E2: ¿Y cómo lo hicieron? ¿Cómo accedieron a eso?

R: Se anotaron. El día que vino acá una empresa (...) Vino y anotó a la gente. Y acá se supone que acá se hacía por sectores. Acá vivía el sector A, B, C y D. Se dividió con cuatro sectores el barrio. Y se empezó primero con el sector A, se le hizo todas las casas a la gente de ahí. Ponele, ¿ves? Yo estoy en el sector...creo que este es el B (...) Cuando yo me mudé acá, ellos habían terminado el cuadrante B (...) Yo ya no me pude hacer la casa." (Lucas, 29 años)

"R: Me habrán venido a hacer 3 censos y nunca más vino nadie a pedirme ese papel. O a hacer un trámite y si me sirve para algo, ¿me explico? (...) No sé para qué hacen censos (...) Acá en el barrio es como ahora ustedes. ¿Ves? Ustedes vienen, hacen las preguntas... o sea, vos me explicaste para qué. Acá viene alguien: "Che, mirá, te tengo que hacer un censo" (pausa) Y vos te enteras cuando están en la puerta de tu casa.

E: ¿Y en ese censo qué figura? Donde vivís y el...

R: Cuántas personas viven en mi casa eh... nada, bueno, prácticamente lo mismo. Si trabajamos, no trabajamos, si estamos en algún plan (inspira profundamente) y esas cosas" (Lucas, 29 años)

Los fragmentos dan cuenta de dos modalidades disímiles bajo las que se elabora un conocimiento de la tenencia. En el primer caso, el espacio fue segmentado por una empresa encargada de urbanizarlo siguiendo un criterio aparentemente impersonal que debería brindar soluciones habitacionales al conjunto del barrio. Como el entrevistado se mudó luego de que su cuadrante se completará, no resultó beneficiado. En cambio, los censos –que, también tendrían como destinatarios a la totalidad de los vecinos- son tematizados como regulares tanto como extracotidianos, personificados en ciertos censistas que llegan, realizan algunas preguntas y se retiran. El relevamiento es considerado como dudosamente útil.

En los dos casos, cierta instancia oficial elabora conocimiento sobre el lugar, lo denomina –sea en cuadrantes o en un registro- pero su representación por el entrevistado tiende a resaltar su carácter incompleto: ni el censo resulta de valor, ni el plan de viviendas cubrió a todo el territorio. Mientras que Delia resolvía estas dificultades magnificando la capacidad estatal por formalizar una tenencia, en el caso de Lucas no se presenta instancia ulterior. La tematización de la legalidad como resolución de

circunstancias no ajustadas al derecho –la falta de vivienda, la no posesión de títulos- se focaliza sobre la escasa efectividad para formalizar esa situación.

Al referirse directamente a los programas de escrituración, este modo de representar su implementación se anuda al sentido dado al barrio –y sus habitantes- en general:

“E: de tener la escritura, ¿qué te parece que debería hacer el Estado?

R: (Silencio) Y ahí no sé. Mi... y acá sí, ¿sabes lo que pasa? Que acá vos decile a una persona, ponele a mi suegro, que... al tener esa escritura él tiene que estar pagando impuestos. Porque yo estoy seguro de que uno paga impuestos por la casa. Digamos, ya la gente no va a querer eso. Vos venís y le decís a cualquiera acá que le vas a conectar la luz y el gas... y tienen que pagarlo, estoy seguro que te van a decir, la mitad te van a decir que no. El gobierno tendría que hacerlo, porque es lo lógico” (Lucas, 29 años)

En la cita –de tono eminentemente polémico, incluso acusatorio- el entrevistado se concentra en las tensiones entre las prescripciones de la legalidad y su efectiva concreción. El barrio deviene un espacio plagado de informalidades conexas: la posesión no escriturada del terreno se liga a la falta de pago de los servicios y de impuestos, sustentadas y apoyadas por los propios vecinos, posicionados en la lejanía respecto a un enunciador que coloca en un saber acerca del deber ser de la ley (*yo estoy seguro de que uno paga impuestos*) la garantía de sus palabras. Al final, gobierno y vecinos se alinean, recreando en el tiempo la falta de escrituras.

Este sentido de la regularización supone similitudes y distancias respecto al elaborado por la primera entrevistada. Se tematizan, juntas, políticas públicas diferentes, relacionadas a partir de una común capacidad del Estado de formalizar la tenencia, ubicando al propietario del lote: censos, planes de vivienda. Asimismo, se resalta el carácter incompleto de dichas políticas, su falta de concordancia entre lo que se proponen y sus resultados. Empero, mientras que Delia tendía a remarcar a la legalidad como capacidad de resolver su falta de ajuste respecto a la tenencia actual –en última instancia, regularizándola-, en la significación del último entrevistado, semejante concreción no tiene lugar en el presente: todas las intervenciones estatales acaban siendo fallidas.

Los primeros dos entrevistados representan perfiles distintos –una “fundadora” participe como delegada de la ocupación original contra un comprador relativamente tardío-, pero ninguno de los dos fue beneficiado por planes de vivienda (aunque Delia sí tuvo una participación, nunca concretada, en varios de ellos). El contraste se reduce cuando se

comparan trayectorias habitacionales semejantes, pero entre adjudicatarios de planes habitacionales.

Roberto formó parte de la toma original de *La Matera*, aunque –a diferencia de Delia– tuvo una participación un tanto menor, no siendo delegado. Trabajo durante muchos años como técnico dental. Unos años antes de la entrevista, pasó a ser sereno en un predio perteneciente a una empresa encargada de los planes de vivienda (detenidos a fines del 2015). Su vivienda fue construida bajo esa modalidad y las obras se culminaron. Cuando se le preguntó acerca del desarrollo de los censos, preguntó lo siguiente:

“E: ¿Alguna vez participó en un censo del barrio?”

“R: Sí, venían de La Plata. Por eso es que a mí me entregaron esa documentación porque en cada censo figuraba la misma persona. Vinieron creo que 5 veces y tomaban. "A ver, bueno, ¿quién vive en esta casa?". Ponele mi nombre. Venían a los 2 años, "¿Quién vive?". Y así consecutivamente. Esos eran los censos que hacían para ver si te daban la posesión o no te daban la posesión” (Roberto, 50 años)

“E: ¿Lo ayuda alguien a solicitar esa escritura?”

R: Eh, la misma persona que vino, que se llama Rafael, que es del municipio, que vino me dijo "sí, te hacemos la vivienda", es el mismo que me vino a traer este papel. O sea que supongo que ellos manejan el tema de la escritura.

E: ¿Hubo reuniones en el barrio para gestionar los títulos de la vivienda?”

R: Sí, sí, sí (...) Como yo estoy en la empresa [del plan de viviendas]. Él iba a la empresa a controlar y, aparte, soy vecino, me decía "[Roberto], vamos a pasar la voz de que tal día nos vamos a juntar para charlar sobre tal cosa". O sea, se pasaba de vecino en vecino. Acá, ponele, yo tengo tarjeta de crédito, tengo cosas que pagar, jamás te llega un impuesto. Siempre te dicen "no encontramos el domicilio". Lo tienen como zona roja. O sea que, si ellos mandan un telegrama o eso, no llega, así que es boca a boca nada más” (Roberto, 50 años)

En las dos citas, la implementación de la titulación –tanto en términos de ubicación del lote ocupado y del posterior proceso de entrega de certificaciones de dominio– se liga a otros programas. El primer fragmento reúne cierto programa de escrituración (*venían de La Plata*) con censos periódicamente realizados. La comprobación de una permanencia continua en el lugar es representada como el requisito para formalizar la tenencia: la documentación fue entregada –dice Roberto– ya que los censos mostraban la continuidad en el lote. El éxito de trámite hilvana su trayectoria habitacional con una de

las condiciones –desde el diseño de la política- que lo facilitan: la posesión permanente por la misma persona.

La segunda cita, en cambio, reúne diversas modalidades estatales de denominar el espacio de *La Matera*, así como imbrica la tenencia del lote a la construcción de la vivienda en vez del lote. En el relato de Roberto, cierto agente estatal –aparentemente formal o por lo menos dependiente del municipio- se encarga de implementar el plan habitacional así como de la entrega de ciertas acreditaciones de dominio. La relación entre ambas políticas de regularización no está del todo clara, pero en su representación remiten a un mismo proceso (*supongo que ellos manejan el tema de la escritura*). Sin embargo, dicha intervención no deja de tener sus particularidades. El entrevistado adquiere un rol en vista a ciertos encuentros informativos que hacía la empresa encargada del plan de viviendas. Roberto es su empleado, pero no trabaja en el sector público. No obstante, al momento de contactar a los vecinos, la personificación anterior ligada al municipio le solicita que se encargue. Ahora bien, la razón de este tipo de comunicación –siempre en la representación social- remite a la compleja situación dominial de los lotes, que no es ajena a modos –significados como oficiales- de denominar al barrio: como la posesión es informal, los recibos de servicios e impuestos no llegan, lo que derivaría de una categorización del territorio como “zona roja”.

Se producen, entonces, una serie de desplazamientos entre formas de reconocimiento estatal: de cada lote –censos-, de las viviendas y finalmente del barrio entero. En cada instancia, la implementación de la regularización contiene cierta mixtura entre modos formales e informales: agentes que dependen de empresas y del municipio, vecinos que se encargan de transmitir comunicaciones oficiales, demarcaciones del barrio como peligrosas. Sin embargo, el proceso de regularización es representado –en los dos fragmentos- como relativamente exitoso: Roberto dice haber legalizado su tenencia y, además, logró completar su vivienda.

Desde ya, sus representaciones no pueden ser escindidas de su participación en programas habitacionales, en su caso completados. En cambio, Luis, beneficiario de los planes de vivienda, no integró la toma original: arribó a *La Matera* vía una compra informal, si bien temprana, en los primeros meses del asentamiento. Cuando describe esas políticas públicas, indica lo siguiente:

E: ¿Participaron de algún plan de vivienda para la construcción?

R: Tiraron un plan de vivienda el municipio, y bueno, la gente se empezó a anotar y bueno, los que tenían los terrenos más o menos libres, para que puedan entrar las máquinas, se anotaban y bueno,

Nuñez, Javier I Regularización dominial: Implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia.
El caso de La Madera, Municipio de Quilmes

entraban (...) Pasaban a censar, chicas y chicos así que censaban y preguntaban si querían vivienda (...)

E: ¿Tienen el título, o algún papel a su nombre?

R: El título las casas de acá todavía no tienen. Tienen todos los papeles del censo nomás." (Luís, 37 años)

"E: ¿Y en algún momento gestionaron o están gestionando el título?

R: Sí, sí, sí, se está haciendo (...) Sí, eso se hace en la municipalidad. Ellos lo hacen, ellos te entregan el título.

E: ¿Hace mucho que están?

R: Sí, hace muchos años que están, y no avanza nada todavía porque todavía no hay ninguna novedad. Ellos tienen que terminar de hacer el título de cada lote, y bueno, ahí ellos te lo mandan y ahí vos lo tenés que ir a retirar" (Luis, 37 años)

El entrevistado acentúa las modalidades de generación de información oficial a través de dos maneras disímiles. Por un lado, los vecinos debían anotarse, aunque habrían existido ciertos criterios en relación al grado de construcción de la vivienda previa. Por otro lado, se mencionan censos para definir quiénes serían adjudicatarios de las casas. Cuando se le pregunta acerca de las escrituras, Luís dice que no las poseen, pero coloca a comprobantes censales en un plano homólogo.

El segundo fragmento remarca la temporalidad extensa de la escrituración. El entrevistado la explica mencionando una supuesta exigencia de entregar todos los títulos del barrio, lo que recuerda a las entregas colectivas llevadas a cabo por funcionarios de alta jerarquía, que suelen tener cierta cobertura en los medios. Al mismo tiempo, la referencia al conjunto del barrio elabora un plano de la regularización del territorio. Así, si el primer fragmento tendía a homogeneizar diferentes formas de reconocimiento legal de una tenencia, el segundo construye la expectativa de una formalización más amplia, estableciendo una razón para la tardanza en la entrega de las titulaciones.

En el conjunto de los entrevistados, la representación de la escrituración se encuentra incrustada entre otros programas lindantes. Lo que desde la perspectiva estatal resulta puntualizado —en lo dominial— al tiempo que apartado del estatuto legal pleno, en el plano simbólico es resaltado como una encarnación del reconocimiento estatal. Desde este sentido, la superación del carácter informal de la tenencia tiende a situarse a partir del momento en que el Estado elaboró información acerca de ella. La operación vía la cual

se destaca el rol del Estado actualiza, además, una referencia de él elaborada a partir de la modalidad específica de intervención presente en *La Matera* –focalizada y usualmente de concreción parcial.

Cerca y lejos de las escrituras: los certificados de dominio

Entre la titulación plena y la tenencia informal que carece de toda documentación existen una multitud de certificaciones empleables para justificar el dominio sobre el lote. Estos comprobantes tienen distintos orígenes, incluso no estatales: desde el mercado informal hasta las propias políticas de escrituración, pasando por censos y diferentes tipos de relevamientos, se genera documentación relativa a la tenencia

Como resultado, las políticas públicas participan de la elaboración de tenencias irregulares, ajustadas parcialmente al resto del andamiaje jurídico. Cabe preguntarse por cómo las representaciones sociales significan a esta situación particular de la tenencia, así como qué significación dan a las certificaciones que poseen.

Al igual que en la sección anterior, se contrastará primero a los entrevistados –“fundadora” y “comprador”- que no fueron beneficiados por los planes de vivienda.

El siguiente fragmento pertenece a Delia –quien participó de la toma y luego fue delegada. Ella menciona la posesión de dos acreditaciones distintas:

“E2: ¿Y...tiene algún papel a su nombre la casa?”

R: Sí, que nos vino de La Plata (...) Digamos que sí, no es una escritura; pero sí es un comprobante y ahora salimos en ANSES que nos dieron otro comprobante que dice que con eso ya podés sacar un préstamo, podés sacar; pedir la luz, pedir el gas, pedir el teléfono, pedir hacer otro préstamo, no sé, un montón de cosas con ese papel que te viene de ANSES” (Delia, 52 años)

El documento proveniente de La Plata posiblemente sea parte del trámite de escrituración, quizá dé cuenta de la “consolidación”⁶ del dominio: define un poseedor aunque no es idéntica a una escritura. Luego, la entrevistada refiere a lo que podría ser un CVF o –por la anécdota citada en la sección anterior- un comprobante del RENABAP, un censo de barrios populares realizado por la ANSES y distintas organizaciones en el 2016 y 2017. ¿Cómo se relacionan esas documentaciones con la titulación plena? Delia menciona su distancia. Sin embargo, esa referencia se inscribe –en el fragmento- dentro de una operación más amplia, en la cual el espacio que las separa deviene reducido: se

⁶ La consolidación supone una instancia del trámite en el que la posesión se encuentra inscripta por la Escribanía general de la Provincia de Buenos Aires. Certifica el dominio pero de modo “imperfecto”, en tanto no permite la venta o cesión del lote.

aproxima cuando se lo denomina un comprobante (*no es una escritura; pero sí es un comprobante*) y aún más con los diferentes usos que permite el certificado de ANSES, desde solicitar servicios hasta obtener préstamos.

Esta asimilación de los estatutos –todavía- informales de dominio a la escritura no es ajena a la tematización de las modalidades bajo las que se implementan los programas de regularización, ni a la significación del rol de la legalidad en general. En efecto, la concatenación de certificaciones aplanan su diferencia, convirtiéndolos en expresiones de la capacidad estatal por validar la tenencia del lote. La representación de la entrevistada aparece como más formalista que las propias intervenciones estatales, marcadas por una extensa escala de documentaciones.

Sin embargo, las construcciones de sentido también pueden profundizar los contrastes entre la certificación poseída y la titulación, como exhibe el siguiente fragmento perteneciente a Lucas, un “comprador” relativamente reciente:

E2: Y este... sobre tu casa, ¿tenés algún papel a tu nombre?

R: Papel de compra y venta (...) Es un papel que vos lo compras en cualquier eh... papelería. Papel de compra y venta. Con eso vos hasta podés, no sé: “Ese es tu auto, bueno, vendemelo. Te doy la plata. Este, es un comprobante”. Nada más (...) O sea, a mí el día de mañana viene alguien con un papel diciendo que esa casa es de él y yo no puedo hacer nada” (Lucas, 29 años)

Lucas no posee una documentación generada por alguna instancia estatal: su “papel de compra y venta” es un medio empleado en el mercado inmobiliario informal, que sólo cumple la función –como resalta el entrevistado- de identificar aquello que se intercambia. Lucas lo aparta de la plena escrituración: su certificación no podría impedir, llegado el caso, una usurpación. La protección contra una eventual ocupación aparece como el horizonte inalcanzable por el “papel de compra y venta” y, por la negativa, como aquello que lo diferencia de la titulación.

En este sentido, su representación puede ser vista como una continuación y una ruptura respecto a la entrevistada anterior. En contraposición a Delia, el certificado de dominio que menciona Lucas es definido como lo opuesto a las escrituras; como aquello que no permite asegurar la posesión -aunque sí puede ser empleado para acceder al lote, como hizo el propio entrevistado. Así, un mismo término (*comprobante*) lleva a conclusiones opuestas en relación a las características de la titulación plena, finalizada. No obstante, se encuentra implícita cierta significación de la legalidad –encarnada, en este caso, en la escritura- como aquella que reconoce una situación y, además de formalizarla, brinda ciertos derechos (por ejemplo, no perder el terreno).

Una vez más, los entrevistados de trayectorias habitacionales opuestas elaboran representaciones diferenciadas: sus experiencias, sociabilidades y memorias respecto a los programas estatales implementados en *La Madera* son distintas. Delia atravesó una multitud de censos y relevamientos –eficaces o no- hasta el presente. En cambio, que Lucas mencione el “papel de compra y venta” se explica por un acceso al lote vía el mercado inmobiliario informal que es, además, reciente. El tiempo de permanencia en el barrio no es ajeno, entonces, a la pluralidad de comprobantes de dominio poseídos.

Cuando ese contraste en términos de trayectoria habitacional se aplica entre entrevistados que sí participaron de programas habitacionales, las diferencias nuevamente se aminoran. Los siguientes fragmentos pertenecen a Roberto –un “fundador”- y a Luis –comprador, pero temprano:

E: Me dijiste que tenían el título de propiedad...

R: Sí, fue entregado. No es que es un título, es una.... Te hacen firmar (...) De catastro creo que es, de La Plata. Es un papel que en principio dice que vos estás hace tantos años y que a la actualidad seguís viviendo ahí; que se te hizo una vivienda y que estás conforme con la vivienda (...) Pero la posesión de la vivienda, yo tengo las actas de que es de catastro, de la tierra (...)

E: ¿Sirve para algo ese certificado que te dieron?

R: Sí, sí, yo cuando tengo que hacer un trámite, justificar un domicilio, algo; es ese papel.

E: La escritura me dijo que no.

R: Todavía no está entregada (...) La están gestionando. Osea, ya figura, pero no hacen una escritura. Van a hacer de todo el barrio” (Roberto, 50 años)

“R: El título las casas de acá todavía no tienen [por sus padres]. Tienen todos los papeles del censo nomás.

E: ¿Sirve el papel de la constancia del censo?

R: Sirve, porque eso es como un título de la casa, certifica que la gente vive acá y que la casa está en nombre de esa persona. (...)

E: ¿Sabés si el estado hizo algo en particular para que lleguen las escrituras?

R: No, no, sinceramente no hizo nada porque sino ya algunas casas tendrían el título, no?

E: ¿Qué crees que debería hacer el estado?

R: Y tendría que tramitar eso lo más antes posible para que la gente ya esté tranquila con su casa.”
(Luis, 37 años)

Roberto posee una documentación recibida a partir de uno de los planes de vivienda. Además de su origen, el fragmento resulta interesante por cómo describe la elaboración del certificado: éste aseguraría una trayectoria habitacional relativamente constante (*hace tantos años*) pero, a su vez, estaría ligado a la entrega de una casa y a la conformidad de quien la habita. Aún si no se trata de una escritura, resulta llamativa la definición de la posesión tanto a través del terreno como de la solidez de la vivienda situada en él –una faceta ya explorada por la bibliografía (Ostuni & Van Gelder, 2019). Por otro lado, Luís menciona una constancia de censo, aunque no resulta posible precisar en el marco de qué política le fue entregada.

Los dos entrevistados tematizan de un modo similar al espacio entre la certificación poseída y la plena escrituración, a través de dos grandes núcleos de sentido. Por un lado, en relación a los usos, las certificaciones asimilan a las escrituras (*eso es como un título*): atan al propietario al terreno doblemente; dan cuenta del domicilio en que se habita –como señala Roberto- y aseguran la posesión del lote –como indica Luís. Empero, este último entrevistado menciona cierta incertidumbre en relación a la falta de titulación. Por otro lado, establecen una diferencia con las escrituras en clave temporal: la plena titulación todavía está por producirse y el enunciador se coloca en cierta situación de espera, típica de la prolongada tramitación de estas políticas. Así, la certificación del presente no equivale a las escrituras, aunque sí lo harán en un futuro.

En conjunto, la significación de la diferencia entre las certificaciones que marcan la actual tenencia y la plena escrituración no resulta demasiado apartada de la primera entrevistada. Como ella, Roberto y Luís tematizan a la legalidad en la clave de una formalización del dominio. En este rol, la constitución de instancias informales resulta, una vez más, aplanada: el terreno reconocido –y, por ende, legítimo, considerado válido por cierta instancia estatal- se presenta en la documentación más endeble (como un comprobante de un censo) o en las escrituras, sólo que éstas, llegado el caso, podrían llegar a brindar una mayor seguridad.

Conclusiones

Aún con sus limitaciones y modalidades parciales de concreción, los programas de titulación han predominado en el ámbito de la política habitacional argentina. Su desarrollo no ha sido ajeno ni a las particularidades de la capacidad de intervención

estatal ni al modo en que ha sido concebido el rol del Estado en materia de políticas urbanas.

Si bien tienden a conservar la distancia entre la posesión informal y la plena escrituración, los resultados de estos programas exceden el grado de avance de la titulación: implican complejos procesos de apropiación simbólica, en los que el reconocimiento estatal de la tenencia se vincula a la diversidad de trayectorias habitacionales y otros programas presentes en los territorios.

En este artículo, se describieron conjuntamente las representaciones sociales de los habitantes del barrio *La Madera* y las especificidades del proceso de regularización desarrollado en el lugar.

La representación del carácter ambiguo y complejo de las políticas públicas resuelve sus aporías en el plano simbólico. Aquello que desde las políticas públicas aparece como diverso e incompleto es tematizado reforzando el rol esperado del Estado como aquel que debe reconocer las tenencias informales, tramitando sus distancias con lo plenamente legal (la escritura). Esta operación no se presenta homogénea: los beneficiarios de estos programas se encuentran segmentados por múltiples variables, entre las que –para la temática de este trabajo– resaltan las trayectorias habitacionales así como la participación previa en políticas de vivienda.

Al mismo tiempo, el estudio de estas construcciones de sentido llama la atención acerca de facetas poco desarrolladas por la bibliografía. La presencia estatal en la disposición territorial de los asentamientos exhibe transformaciones en el formato de ocupación de tierras y en la espacialidad resultante. La pluralidad de modos estatales de conocimiento de la tenencia –desde censos y relevamientos hasta programas de escrituración– da cuenta de una modalidad de legitimar la posesión frente al Estado y que, finalmente, no es ajena a la exigencia de proveer documentación que pruebe esa tenencia. Los múltiples usos de las certificaciones de dominio han sido reconocidos, aunque la representación de los entrevistados alumbra relaciones complejas con la escrituración plena. En paralelo, esta diversidad de certificaciones incide sobre el modo en que se desarrollan las políticas públicas, sus tensiones con distintos planos de los marcos normativos, así como sus relaciones con los destinatarios de los programas.

Referencias bibliográficas

AUYERO, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BACHILLER, S. (2018). Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia argentina. *Estudios atacameños*, 275-296.

BOURDIEU, P. (2014). *Lecciones sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.

CASTELLS, M., & PORTES, A. (1989). *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: John Hopkins University.

CLICHEVSKY, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Santiago de Chile: Cepal.

CRAVINO, M. C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Líder*, 31-55.

CRAVINO, M. C., & VOMMARO, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población y Sociedad*, 1-27.

DE SOTO, H., GHERSI, E., & GHIBELLINI, M. (1987). *El otro sendero*. México: Diana.

DI VIRGILIO, M. M., GUEVARA, T., & ARQUEROS, M. S. (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 1-20.

FERNANDES, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 25-38.

GUEVARA, T. (2016). ¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera. *Cadernos Metrópole*, 119-144.

JODELET, D. (1984). La representación social. Fenómeno, concepto y teoría. En S. Moscovici, *Pensamiento y vida social* (págs. 469-494). Barcelona: Paidós.

LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

MANEIRO, M. (2020). Conflictos acerca de las cualidades del espacio. Un estudio en tres barrios periféricos surgidos a partir de ocupaciones de tierras en el Gran Buenos Aires. *Gavagai*, 8-32.

MANEIRO, M., & BAUTÉS, N. (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política. *O Social em Questão*, 39-56.

MANN, M. (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.

MOSSE, E. (2019). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Revisgta de Derieto da Cidade*, 621-662.

NARDIN, S. (2019). Memorias sobre tomas de tierra en San Francisco Solano: acción directa, vínculo de ciudadanía y distinciones sociales . Tesis de maestría, Universidad Nacional de General Sarmiento.

OSTUNI, F., & VAN GELDER, J. (2019). No sé si es 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* (págs. 201-219). Los Polvorines: UNGS.

RELLI UGARTAMENDIA, M. (2011). Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005. En M. M. Di Virgilio, *La cuestión urbana interrogada* (págs. 75-107). Buenos Aires: Café de las ciudades.

ROY, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 147-158.

SIGAL, S. (1981). Marginalidad espacial, Estado y Ciudadanía. *Revista mexicana de sociología*, 1547-1578.

ZARAZAGA, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En L. Z. Rosconi, *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (págs. 19-63). Buenos Aires: Siglo XXI.

Anexo:

Figuras 3, 4 y 5: Viviendas autoconstruidas, edificadas por el Plan Federal de viviendas y escuela, barrio *La Matera*.



Nuñez, Javier | Regularización dominial: Implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia.
El caso de La Matera, Municipio de Quilmes



Fuente: Proyecto PICT: Entre la formalidad y la informalidad: trayectorias y representaciones sobre el trabajo. El hábitat y la politicidad popular en los barrios periféricos del conurbano bonaerense. Código: 20020170200321BA. Directora: María Maneiro