
Sentidos del reconocimiento de la tenencia: Representaciones sociales sobre las políticas de regularización dominial en barrios populares del Gran Buenos Aires

Mesa 13: Neoliberalismo y debates urbanos: ciudad, conflictos sociales y acción colectiva

Javier Nuñez (IIGG-UBA / CONICET) javiern1991@gmail.com

Resumen

Las políticas de regularización dominial aspiran a titularizar la tenencia en barrios populares y han cobrado importancia en las últimas décadas. Sin embargo, su extensión en el tiempo, sus modalidades de implementación y la entrega de diversos de certificados de dominio generan como resultado que el Estado recree la informalidad de la tenencia. Frente a esta complejidad institucional, las representaciones sociales de los destinatarios de estas políticas tienden a solidificar los umbrales entre lo formal y lo informal, enfatizando en el plano del sentido al reconocimiento estatal de la tenencia. La ponencia aborda dichas representaciones a partir de una serie de entrevistas realizadas en el barrio La Matera, ubicado en el Municipio de Quilmes.

Palabras claves: Regularización dominial – Representaciones sociales – Reconocimiento de la tenencia.

1. Introducción

Los programas de regularización dominial cobraron importancia a partir de los años 90' como respuesta a las problemáticas habitacionales de barrios populares. Partiendo de una inspiración neoliberal, su diseño suele enfatizar los beneficios de la titulación de los lotes informales sobre la seguridad en la tenencia, incentivando, como resultado, una mayor inversión en la vivienda y aliviando, así, situaciones de pobreza (De Soto et al, 1987; Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008). Sin embargo, en su implementación, estas políticas suelen apartarse de un tránsito lineal, uniforme y homogéneo, desde la posesión de hecho hasta la escrituración. La extensión en el tiempo de la regularización, la emisión de certificados de dominio que pueden ser usados como documentación pero no equivalen a la

titulación o el solapamiento de diferentes programas -en los que participan actores tanto formales como informales- generan una complejidad institucional, que dificultan dar cuenta de las modalidades de reconocimiento estatal de la tenencia.

Los beneficiarios de estas políticas elaboran una representación de ellas, que así como le brindan sentido, se encuentra tensionada con algunos de sus elementos. Así, significan la experiencia particular de estos programas –con la diversidad de sus tiempos, modalidades y las características de sus agentes- pero bajo el anclaje de otras construcciones de sentido, que involucran al rol esperado del Estado y sus formas de reconocimiento de la tenencia.

Profundizar en la representación de dicho reconocimiento resulta central al momento de describir la recepción de estas políticas, que colocan el acento en los efectos de la titulación sobre los sentidos de los beneficiarios. Aquí, se abordarán dos dimensiones de este problema que remiten a la representación de la implementación de la titulación en el barrio, por un lado; y a la tematización de los comprobantes de dominio emitidos por estos programas, por el otro.

Estas construcciones de sentido están lejos de recrear espejadamente las características estos programas, en la que se diluyen los contrastes entre la posesión del lote y la normativa. Por el contrario, así como dan cuenta de una particular modalidad de intervención estatal en el territorio, solidifican los tránsitos y umbrales entre lo formal e informal, destacando –en el plano simbólico- la capacidad estatal de reconocimiento de la tenencia, incluso en mayor medida que las políticas públicas.

Ahora bien, esta operación no resulta indiferenciada entre los destinatarios. En barrios informales, las complejidades del acceso al lote –que suele involucrar distintos procesos, como ocupaciones de tierra o compras informales- y la pluralidad de políticas públicas desarrolladas en el territorio inciden sobre la elaboración del sentido de ese reconocimiento.

Como hipótesis se sostendrá que las representaciones sociales se encuentran segmentadas por la trayectoria habitacional y la participación en políticas habitacionales de los destinatarios de la regularización dominial. Ente quienes llegaron a su actual terreno mediante una *toma* o entre quienes participaron de diferentes programas habitacionales, la representación tenderá a destacar el avance de la regularización, encarnando al reconocimiento en diferentes programas presentes en el territorio. Por el contrario, quienes arribaron a su lote mediante compras informales o no participaron de esas políticas,

recrearán simbólicamente ese tránsito de lo informal a lo formal, pero acentuando sus falencias y parcialidades, escindiendo lo normado de la situación presente del lugar.

El trabajo de campo que sostiene esta ponencia¹ está integrado por una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas en el barrio *La Matera*, ubicado en el Municipio de Quilmes, en el año 2019. Este territorio –fundado a partir de una ocupación del año 2000’- constituye un caso en el que la regularización se ha apartado de la tradicional distinción entre programas dominiales e integrales, incluyendo una pluralidad de políticas pero que han tenido una concreción entre parcial y bastarda. De esta manera, los vecinos *de La Matera* tuvieron la experiencia de una implementación particular de la regularización, con diferentes facetas pero con la persistencia de la informalidad de la tenencia, aunque estatalmente mediada.

2. Regularización y asentamientos entre los 80 y los 2000’

Si bien diferentes mecanismos de formalización han existido por décadas (De Rosa y Abadie, 2012), las políticas de regularización dominial cobraron importancia en América Latina a partir de los años 90’. Fomentadas por los organismos multilaterales de crédito y bajo inspiración neoliberal, la escrituración se integró en una serie de programas de “alivio de la pobreza” (Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008).

La regularización constituye un mecanismo de intervención estatal *expost* (Relli, 2011), es decir, regula y reconduce situaciones no previstas por la normativa, desde la posesión de hecho hasta condiciones ambientales degradadas. Estos programas suelen dar respuesta a las condiciones habitacionales de los barrios populares de una forma poco sistemática, tendiendo a predominar soluciones a conflictos de alta visibilidad (Relli, 2011). En este contexto primaron las políticas de tipo dominial por oposición a las integrables –que involucrarían condiciones de vivienda y ambientales (Clichevsky, 2000). Cabe aclarar que esta oposición no constituye solamente una descripción de estas modalidades de intervención estatal sino un lente analítico con el que fueron pensadas. El caso seleccionado –el barrio *La Matera*- constituye de interés en tanto se aparta de esa dicotomía.

La bibliografía académica ha tendido a resaltar las numerosas dificultades de estas políticas, prolongadas extensamente en el tiempo y que suelen permanecer inconclusas (Di Virgilio,

¹ El texto de la ponencia se basa en una tesis (no defendida) por la Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural (IDAES-Unsam)

Guevara y Arqueros, 2010; Relli, 2015; Mosso, 2019). La alteración del poseedor del terreno suele complejizar su implementación: tanto la densificación de los lotes, generada por el devenir familiar (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2010), como los procesos de compra-venta informal (Cravino, 2009), discuten la asunción simple de que todo terreno puede ser atado a lo largo de los años a un único dueño.

Ahora bien, el carácter incompleto de estos programas no anula la existencia de resultados. Por el contrario, suelen llevar a la emisión de diferentes comprobantes de dominio, que sitúan al titular en un dominio imperfecto del lote –es decir, uno que impide legalmente su alienación. Los usos de estos certificados pueden exceder su diseño original, pudiendo ser empleados, por ejemplo, en compra-ventas informales. Como se desarrollará, también reciben una representación que los vincula al reconocimiento estatal.

El marco regulatorio de la titulación tuvo escasos cambios de los 90' en adelante –cuando fue aprobada la denominada “Ley Pierri” (De Rosa y Abadie, 2012). Por el contrario, en los últimos años, con la realización del RENABAP y la entrega de los Certificados de Vivienda Familiar (CVFs de aquí en más), se trastocó el papel jugado por el Estado Nacional, hasta entonces limitado a proveedor de un andamiaje legal común a las provincias, encargadas de llevar a cabo la escrituración. Para los fines de este trabajo, los CVFs resultan de importancia en tanto aportaron un nuevo comprobante de posesión que pueden ser empleado como documentación probatoria del domicilio pero que no asemeja a la escrituración plena.

En paralelo a estos cambios y continuidades en la regularización dominial, se produjeron transformaciones en los barrios populares en general y en los asentamientos del Gran Buenos Aires en particular. En los 70', las regresivas políticas habitacionales de la última dictadura pusieron fin al modelo del loteo popular (Merklen1997), surgiendo una primera oleada de ocupaciones de tierras, usualmente caracterizadas como “clásicas” o fundacionales a principios de los 80'. Estas se caracterizaron por un fuerte componente organizativo, fundamental en la disposición del trazado del asentamiento y por una considerable autonomía de entramados político-partidarios.

A partir de los años 90', estos rasgos se alteraron, con efectos sobre la tenencia de las viviendas que resultan pertinentes al momento de pensar en las dificultades de los programas de titulación. Por un lado, las organizaciones presentes en los asentamientos establecieron vínculos más estrechos con entramados partidarios (Nardin, 2018). La

implementación de políticas focalizadas colocó a los mediadores en un lugar central, incluso en políticas habitacionales como la que dio origen al barrio *La Matera* (Maiorana, 2008).

La mercantilización informal también se incrementó a partir de las tomas de los 90' (Cravino, 2009). En las ocupaciones previas se presentaban casos de venta y tensiones en relación a quienes no vivían permanentemente en el asentamiento. No obstante, el acaparamiento de lotes así como la ocupación de corto plazo para la venta tuvieron mayor importancia, de la mano de la cierta debilidad organizativa y, en ocasiones, de la primacía de ciertos mediadores (Maneiro, 2020).

A los cambios en las relaciones entre Estado, partidos políticos y organizaciones territoriales y a la creciente mercantilización cabe agregar una tercera transformación. Las *tomas* más recientes parecerían exhibir una mayor presencia estatal en la disposición del trazado urbano, conjuntamente con la reserva de ciertos espacios para usos no-residenciales que, no obstante, pueden encontrarse fuertemente degradadas (Maneiro, 2020).

El barrio *La Matera* se ubica en la zona de San Francisco Solano, rodeado por algunas de las ocupaciones “clásicas” de 1981 (Aristizabal e Izaguirre, 1987) así como de otras más nuevas, varias incluso posteriores año 2000'. La *toma* tuvo como antecedente un plan de viviendas fallidos, emplazado en un terreno de grandes dimensiones pero rodeado por dos arroyos –San Francisco y Las Piedras- y potencialmente inundable. La ocupación se caracterizó por la presencia de diferentes organizaciones así como por numerosos vecinos de los territorios lindantes, muchos de ellos pertenecientes a la generación posterior de tomadores de los 80', favoreciendo así la actualización de ciertas memorias y repertorios. La debilidad de las agrupaciones presentes cedió lugar, al poco tiempo, a la preeminencia de un mediador particular, con múltiples lazos con los oficialismos municipales. Este referente logró articular la llegada de diversos programas al barrio y suele ser mencionado por los entrevistados al dar cuenta de los criterios de acceso o de la implementación de políticas públicas, marcando cierto paralelismo entre formas personalizadas y otros modos más generales de definición de destinatarios (como relevamientos, censos).

Las condiciones de vulnerabilidad socio-económica y habitacional de *La Matera* se encuentran entre las más gravosas del Municipio de Quilmes². Empero, el barrio no se caracteriza por la ajenidad de intervenciones públicas sino por el despliegue de múltiples

²Información sobre dichas condiciones puede ser encontrado en el censo social realizado por última vez por el Municipio de Quilmes en los años 2010-2011 (Recuperado de: <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>)

programas desde los comienzos del asentamiento. Algunos de estos han formado parte de un proceso de regularización ambicioso pero trunco. La disposición urbana del barrio incluye la reserva de una franja de manzanas para usos públicos y el emplazamiento de instituciones que, fruto de diferentes ocupaciones pequeñas, fue reduciéndose. Empero, a diferencia de otras *tomas* de la zona, cuenta con un plaza, una escuela y un centro sanitario. Asimismo, se implementó un plan de viviendas en cuatro tramos que, a pesar de permanecer incompleto, ha dejado huellas en el barrio: las casas autoconstruidas se intercalan con viviendas del plan federal, con distinto grado de concreción.

Esta modalidad de intervención diversificada pero con resultados bastardos también puede ser reconocida en relación a la regularización dominial. Los habitantes de *La Matera* no cuentan con escrituras aunque sí con diversos certificados de dominio. En las entrevistas se mencionaron documentos emanados del trámite de escrituración (como dominios “consolidados”) y CVFs, comprobantes surgidos de censos y relevamientos y distintos escritos surgidos en transacciones inmobiliarias informales.

3. El reconocimiento de la tenencia: flexibilidad institucional y representaciones sociales

El reconocimiento estatal de accesos informales al dominio cuenta de su capacidad constructora de categorizaciones sociales (Bourdieu, 2014). Esta performatividad de las formas estatales (Ma, 1999) aspira al ajuste de lo socialmente aceptable a la normativa jurídica al tiempo que establece prácticas y canales institucionales mediante los cuales se recrea y recupera esa equivalencia. Así, las categorizaciones estatales ligan derechos proclamados constitucionalmente—como el de vivienda— a modalidades esperadas de concreción de ellos.

Desde ya, la existencia de accesos al lote no previstos por la norma señalan que semejante asunción de lo socialmente válido en lo normado contiene interrupciones. Las dificultades de los sectores populares por adquirir una porción del suelo urbano, el recurso a acciones directas para alcanzarlo (Perez y Rebón, 2012) o la existencia de compras informales dan cuenta de la heterogeneidad de las trayectorias habitacionales respecto a cómo son concebidas por las categorías oficiales, legales.

Sin embargo, el rol del Estado en la informalidad habitacional no se encuentra acotado a constatar la existencia de prácticas apartadas de las disposiciones de la normativa o a la

falta de cumplimiento de derechos: diversos programas dan respuestas específicas a estas situaciones al tiempo que participan de la recreación de la informalidad, cuyas fronteras resultan desplazadas pero bajo la mediación del Estado (Castells y Portes, 1989; Roy, 2005).

Por tanto, las políticas públicas también entrañan distancias entre los supuestos y pretensiones de la legalidad y su concreción infraestructural (Mann, 1997). En el conurbano bonaerense, los modos de intervención territorializados y personalizados suelen desdibujar los límites entre lo formal y lo que no lo es, involucrando modalidades de acceso así como agentes (usualmente mediadores) que se apartan de disposiciones del Estado tanto como llevan adelante su presencia. Algunas investigaciones acerca de las políticas sociales han llamado la atención sobre el rol estatal que, bajo una presencia arbitraria (Zarazaga, 1997) recrea lo informal o ilegal. Asimismo, el espacio social integrado por mediadores y otros agentes estatales ha sido descrito como una “zona gris” (Auyero, 2007).

En todo caso, la implementación de la regularización dominial en *La Matera* destaca por el carácter parcial de sus intervenciones tanto como su pluridimensionalidad. Como se mencionó, el proceso desarrollado en el barrio también se apartó de la usual distinción entre regularizaciones dominiales e integrales (Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008). Por el contrario, solapó una serie de políticas habitacionales –y sociales en general- que resultan conexas en relación al avance de la titulación a lo largo de dos planos.

Por un lado, esos programas construyeron conocimiento oficial sobre la tenencia del lote, aunque con diferentes objetivos. Censos sociales –realizados periódicamente-, relevamientos para planes de vivienda o como parte de la escrituración definen, todos, información provista de disímiles dosis de reconocimiento estatal. La regularidad de estos procedimientos deja su marca en la representación de estas políticas.

Por otro lado, en el caso de *La Matera*, la titulación también avanzó acompañada de otras dimensiones de la regularización, como el mejoramiento -total o parcial- de las viviendas o de las condiciones ambientales del barrio. Estos programas son significados conjuntamente con el reconocimiento del dominio al tiempo que la participación en ellos segmenta las representaciones elaboradas por los entrevistados.

Además de estas políticas de concreción parcial pero de fuerte impacto en el espacio local, el reconocimiento estatal presente en la titulación puede ser abordado a partir de los certificados de dominio que circulan por el barrio. Estos comprobantes procesan

circunstancias excepcionales para la normativa tanto como elaboran documentación oficial apartada de la propia legalidad (Roy, 2005).

La particular modalidad de implementación de la regularización dominial en *La Matera* y los certificados de dominio conforman dos dimensiones a través de las cuales pueden ser operacionalizadas tanto la complejidad institucional de este proceso como su representación.

Las significaciones elaboradas por los habitantes del barrio involucran esta experiencia de intervención pública cuanto la solapan con otras construcciones de sentido. Las representaciones sociales constituyen saberes prácticos elaborados socialmente (Jodelet, 1984) a través de dos grandes mecanismos. La objetivación construye núcleos figurativos seleccionando ciertos elementos de la realidad social al tiempo que el anclaje los sitúa en relación a otras construcciones de sentido.

La representación del reconocimiento estatal presente en la regularización emprendida en *La Matera* no remite solamente al avance de la titulación sino a una experiencia de diversas políticas públicas que se desarrollaron en el territorio –incluso no necesariamente habitacionales. A su vez, involucra representaciones generales sobre el rol del Estado en la provisión de vivienda y sobre la capacidad de reconocimiento de la legalidad.

La tematización de este proceso se encuentra atravesada por un fuerte sentido de la capacidad estatal de reconocimiento de la tenencia, en el que los umbrales entre lo informal y lo formal adquieren una solidez mayor que la complejidad institucional de estos programas. Como resultado, una operación simbólica de sutura resuelve la diversidad de certificaciones e instancias de formalización, englobándolas en una legalización presente de modo homogéneo en los más diversos actos estatales, incluso aquellos que se apartan considerablemente de la normativa. De este modo, un rol esperado del Estado se intersecta con la experiencia de la regularización en el territorio.

4. Segmentaciones y perfiles

Estas construcciones de sentido no se encuentran carentes de segmentaciones entre los entrevistados. La hipótesis que guiará la lectura de las entrevistas parte de una doble diferenciación, anclada en las trayectorias habitacionales y en la participación en políticas públicas territorializadas.

En términos de dichas trayectorias, esquemáticamente los habitantes de *La Matera* podrían ser distinguidos según dos categorías polares: “fundadores” y compradores. Los primeros llegaron a su actual lote a través de un proceso de ocupación de tierras; los segundos, en cambio, adquirieron su terreno con posterioridad a la toma del año 2000’, a través de una compra informal. Esta categoría de “fundador” ya ha sido por otras investigaciones (Nardin, 2019); asimismo, el rol mítico de la memoria de la propia experiencia en la *toma* también ha sido señalado en contraposición a quienes llegaron por una compra (Cravino, 2009). Ahora bien, cabe señalar que la contraposición polar no acaba las posibilidades. Algunos terrenos de *La Matera* fueron ocupados varios años después de la toma del 2000’ y, en espacios marginales, continúan ocurriendo. La compra informal puede haberse producido en los primeros días del asentamiento, llevando a una experiencia de las transformaciones del territorio similar a la de los “fundadores” originales. Al mismo tiempo, la participación en la *toma* puede tener diversos grados, desde delegados por manzana hasta la ocupación relativamente individual de un lote. Para facilitar la exposición, en el análisis se han seleccionado dos entrevistados “fundadores” –incluyendo una delegada- y dos compradores –uno que arribó al barrio en sus primeros meses y otro cuando la consolidación del lugar se encontraba avanzada.

Por otro lado, la experiencia particular, específica de las políticas públicas ancladas localmente incide sobre las representaciones del reconocimiento estatal. Los entrevistados señalaron múltiples programas conexos a la titulación, desde planes habitacionales que incluyeron la titulación hasta relevamientos de programas sociales que certificaron domicilio pero que, institucionalmente, guardan escasa relación con la formalización de la tenencia. En la muestra de entrevistados seleccionados, se ha optado por dos beneficiarios de planes habitacionales –uno comprador y el otro fundador- y por otros dos que habitan viviendas autoconstruidas –nuevamente, “fundadora” y comprador.

En el análisis se abordarán las afinidades de esta doble segmentación con tres perfiles de entrevistados, descriptos por separado. Ellos marcan tres formas de representar la relación entre el reconocimiento de la tenencia y la situación actual del territorio, conjugándolos de modo disímil. En consecuencia, la formalización puede ser representada como ya ocurrida o como tajantemente escindida del presente.

Las entrevistas llevadas a cabo fueron de tipo semi-estructuradas, enmarcadas en un seminario de la Carrera de Sociología (UBA)³ y realizadas en noviembre de 2018 y en el mismo mes de 2019. La muestra del primer año constó de 14 entrevistas. En el segundo año fueron 12. La selección de los entrevistados siguió criterios de edad y género. En una etapa posterior, se segmentó a la muestra prestando atención a la trayectoria habitacional y la participación en políticas públicas.

5.1: La tenencia reconocida

La representación del avance de la regularización en el barrio coloca el énfasis en cómo el reconocimiento tramita la distancia entre lo informal y lo formal, reconstruyendo en el plano del sentido a las categorizaciones estatales, sólo que con referencia a experiencias específicas de intervención y a otras significaciones elaboradas por los habitantes. Bajo este prisma, la concreción de ese proceso puede aparecer como avanzada, trunca o en una instancia intermedia, mientras la titulación es vinculada a las formas territorializadas de su implementación:

Roberto participó de la ocupación original de *La Matera*, a fines de marzo del 2001. Tomó su propio lote, debió acondicionar el terreno y hacerlo habitable pero no ocupó otros roles, como los de delegado. En cambio, tiene cierta proximidad con los planes habitacionales que se desarrollaron en el lugar, ya que –al momento de la entrevista (2019)- era sereno de un predio perteneciente a la empresa constructora, aunque las obras se habían detenido a fines del 2015.

Cuando se le pregunta acerca de formas de construcción de conocimiento oficial sobre su tenencia, relata 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

³El 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: BettinaCotta; Josefina Larrea; Julieta Calarco; Lautaro Mateu; Lucila Amari; Maite Sánchez Goitía; Manuela Díaz; MirelMercuri; 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: EstevezEmilce ; Hoffman Matías ; Medruin Maribel; Redin Amanda; Rubin Juan; Sorrentino Lucía; Villar Florencia; Molina Joaquín; Bolaunzarn Jorge; Ceballos Maria Clara; CariniForcinitiMelani.

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)

El entrevistado hilvana ciertos registros censales periódicos a la regularización del terreno. En su descripción, resalta el ajuste de su situación a una de las condiciones que suelen requerir estos programas para ser exitosos: Roberto logra demostrar la continuidad en la posesión del lote, que data de la ocupación, y eso asegura que se le pueda entregar, finalmente, algún tipo de título. Empero, el procedimiento expone cierta dosis de precariedad –que reaparecerá en otros entrevistados: la comprobación de la documentación depende de estos relevamientos cíclicos, en los se busca identificar a los poseedores de los terrenos. Por lo demás, los censos no tienen por qué integrar un programa de escrituración: sin embargo, el entrevistado los desplaza simbólicamente al terreno de lo dominial (*te daban la posesión*).

La siguiente cita profundiza en la implementación de estos programas, aunándolos a otras políticas y a personificaciones que resultan difíciles de precisar en términos del par formal/informal:

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)

La respuesta de Roberto abunda en inciertas fronteras de lo formal, con reconocimientos estatales híbridos e incluso incompatibles entre sí. Una de esos límites se presenta en relación a la demarcación del espacio del barrio: denominado como "zona roja", *La Matera* resulta, si se quiere, inversamente consagrada; se convierte –para ciertos registros y usos

(incluso no necesariamente estatales)- en un sitio donde no se cumplen las normativas, incluso (*roja*) donde anidan ciertos peligros. Más allá de los posibles estigmas, las referencias del entrevistado operan a partir de las dificultades para realizar operaciones (pago de impuestos, servicios) ancladas en domicilios.

Tampoco resulta sencillo precisar dónde se encuentran las personificaciones que implementan la regularización en su relato. Roberto se refiere a dos sujetos: un empleado municipal con cierta vinculación con una empresa constructora, por un lado; él mismo, por el otro. Los dos se encargan de dar aviso a los vecinos sobre reuniones sobre la titulación. Lejos de ser agentes de ciertas dependencias públicas, la eficacia de su acción –en especial de Roberto- se liga al contacto personal con otros vecinos, incluso a las sociabilidades más básicas, si se quiere más frágiles –o menos institucionalizadas- que las de un mediador o referente.

Esta mixtura entre el avance de la escrituración y la complejidad de su implementación – provista de muchas instancias personalizadas pero no carentes de efectos sobre la formalización de la tenencia- no redundan necesariamente en un sentido aminorado del reconocimiento de la posesión. Todo lo contrario, los umbrales –y sus tránsitos- entre lo legal y la posesión son recreados, también, a nivel de los certificados de dominio entregados:

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. O sea ya figura pero no hacen una escritura. Van a hacer de todo el barrio (Roberto, 50 años)

En apariencia, Roberto recibió una “consolidación” de su dominio –un documento que le otorga el dominio del terreno pero, por una década, le impide legalmente su alienación. Normativamente, se aproxima a una escritura pero no se identifica con ella. En su

representación, en cambio, el certificado se acerca y se aleja de la titulación plena: da cuenta de una posesión continua y permanente (*dice que estás hace tantos años...*) –lo que no es un requisito para adquirir una propiedad aunque sí para su regularización-, sirve para realizar trámites pero, finalmente, subsiste una distancia con la escritura, que le impide al certificado ser denominado de esa manera. Así, el horizonte de una eventual gestión transfiere al plano simbólico la extensión temporal de estos programas y, al alcanzar la totalidad del barrio, concretaría finalmente el reconocimiento de la tenencia de sus habitantes.

5.2: Un poco más lejos de las escrituras

En los sentidos y descripciones del primer entrevistado, el reconocimiento estatal de la tenencia atravesaba múltiples ambigüedades pero lograba, finalmente, concretarse. La recreación simbólica de las categorizaciones estatales acompañaba un sentido del proceso de regularización que enfatizaba su grado de avance. Con entrevistados de un perfil distinto se presentan, empero, ciertos matices.

Comparada con el entrevistado anterior, Delia tuvo un mayor compromiso durante la ocupación original de *La Matera*: no sólo acondicionó su lote sino que fue delegada de manzana y participó de ciertas redes de mediación, organizadas por un referente que la ayudó a obtener un empleo en el centro sanitario barrial. En contraste con Roberto, su vivienda es autoconstruida: Delia fue beneficiada en varias ocasiones por planes habitacionales pero nunca le edificaron su casa.

Esta experiencia de la modalidad territorializada de intervención se dilata sobre la representación de las formas estatales de reconocimiento de la tenencia y sobre la regularización del dominio:

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)

La narración de Delia enfatiza las distancias entre diseños de políticas públicas y su efectiva implementación en el territorio. Los criterios de acceso parecen haber reunido cierto componente personalizado, quizá a través de un mediador (*me había anotado*) con un relevamiento posterior, que tuvo la forma de un censo. El algún momento, se produjo una interrupción en el trámite de Delia, cuya vivienda quedó rodeada por otras construidas por un plan federal –aunque inconclusas y de materiales significados como poco sólidos (*con telgopor*).

El sentido de la regularización pareciera enfocarse en las falencias del proceso, en contraste con el entrevistado anterior, para quien las diferencias con la escrituración plena resultaban mínimas. No obstante, el sentido dado a la formalización de la tenencia guarda mayor complejidad:

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, cierta precariedad de la implementación tiende a destacar: la entrevistada recibió un comprobante del RENABAP –el censo previo a la entrega de los CVFs por la ANSES- a partir de un centro móvil, emplazado en las cercanías del barrio en el contexto de las elecciones legislativas del 2017. Se produce un intercambio con un agente estatal, un tanto plagado de equívocos entre las referencias a los censos experimentados por la entrevistada y la política pública específica aplicada por ANSES. La significación de la legalidad envuelve lo que institucionalmente se muestra segmentado entre jurisdicciones diferentes (Estado nacional, censos realizados probablemente por Provincia o por el

Municipio de Quilmes) o entre programas con objetivos disímiles –por caso, un plan de vivienda y la regularización del dominio. Luego, hacia el final, la fuerza del reconocimiento adquiere rasgos de plenitud, homogeneidad y capacidad transformadora de sus destinatarios: el comprobante entregado permite alcanzar lo normado (*estoy si ya estoy anotada, legalmente*).

¿Se encuentran aplanados –semejantes entre sí- todos los documentos que circulan, certificando el dominio? Así como resultan –para su representación- comparables en términos de una misma operación estatal, también incluyen ciertas diferencias específicas, aunque acotadas:

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)

Como Roberto –el primer entrevistado- Delia establece un espacio entre la escritura y el comprobante que posee –tal vez otra “consolidación” del dominio (*vino de La Plata*)- que se suma al CVF. Esos certificados no se identifican plenamente con la escritura pero se encuentran en una fuerte proximidad (*digamos que sí, no es una escritura, pero sí*). Al magnificar las semejanzas, el efecto de sentido tiende a destacar los usos y posibilidades de estas operaciones de reconocimiento. En el caso de Delia, los empleos de la titulación se encuentran ligados a las posibilidades de los CVFs (préstamos, servicios) pero el carácter específico, concreto de esos usos llama la atención sobre las diferencias con la representación esperada por las políticas de regularización dominial, que suponen una significación focalizada en la seguridad de la tenencia. Este eje de indagación no será, empero, profundizado aquí.

A diferencia de la de Roberto, la vivienda de Delia no fue construida mediante una política pública. Sin embargo, comparten la participación en la *toma* –son “fundadores” de *La Matera*- y bien podría pensarse que el énfasis en el reconocimiento de la tenencia guarda relación con el mito fundador del origen del barrio. Resulta pertinente comparar sus perspectivas con las de Luís, quien vive en el barrio desde sus primeros años pero llegó a su lote mediante una compra informal. Al igual que el primer entrevistado, su vivienda fue construida mediante un plan federal.

Al momento de dar cuenta de la implementación de la regularización, Luis señaló diferentes criterios de acceso así como grados de avance:

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, 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 (...)

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 mucho 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)

La importancia de los censos en la representación de la escrituración destaca mostrando cómo las separaciones institucionales tienen continuidades complejas en los sentidos de los habitantes, involucrando cierta expectativa de cómo validar una posesión ante las autoridades. Las primeras líneas de la cita discuten la usual distinción entre lo dominial y lo integral –la escritura y la solidez de la vivienda se encuentran juntas- al tiempo que recrea los desplazamientos, presentes en los entrevistados anteriores, de los relevamientos periódicos, diversos en términos de los programas de los que forman parte, hacia la formalización de la tenencia.

No obstante, al momento de referirse al resultado final, el entrevistado se muestra bastante más cauto que sus predecesores: las escrituras están por venir, el municipio –horizonte de demanda acorde a las políticas públicas territorializadas- demora el avance, de modo tal que sólo se poseen comprobantes endebles (*tienen todos los papeles del censo nomás*).

Ahora bien, cuando se pide al entrevistado que profundice acerca de esta documentación, reaparece el juego de proximidades y distancias respecto a la plena titulación:

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 casa 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. (Luís, 37 años)

A diferencia de los dos entrevistados anteriores, Luís disminuye las semejanzas entre los certificados de dominio y las escrituras. Asume cierta analogía entre documentos (*eso es como un título de la casa*) ensombrecida por una intervención estatal manca, inconclusa (*sinceramente no hizo nada*).

Así, se prolonga la distancia entre la situación actual del barrio y la regularización final a la que debería arribar. Si el primer entrevistado –Roberto- aproximaba los certificados a las escrituras y la segunda entrevistada –Delia- enfatizaba los usos de los comprobantes más allá de las dificultades de la presencia estatal en el territorio, Luís parte de las falencias de la escrituración. Empero, esa representación no quita eficacia al reconocimiento de la tenencia; sólo lo remite a una instancia futura: el sentido de las escrituras se enfoca en la tranquilidad que brindan (*para que la gente ya esté tranquila en su casa*), introduciendo un impacto subjetivo de la titulación que permanecía en un lugar secundario en los primeros entrevistados.

5.3: El reconocimiento en el futuro

Una importante proporción de los habitantes de *La Matera* no sólo no participó de una ocupación sino que arribó a su lote a través de una compra informal en los últimos años, cuando el proceso de consolidación del barrio se encontraba avanzado. Lucas adquirió su terreno junto con su pareja hacia el 2011. Edificó una vivienda relativamente precaria y no fue beneficiado por un plan de viviendas, aunque sí lo fueron algunos familiares e, incluso, la casa inmediatamente contigua a la suya. El siguiente fragmento remite a los mismos relevamientos referidos por los tres entrevistados anteriores pero exhibe otra modalidad de representación:

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)

La periodicidad de los censos se conjuga con cierta incertidumbre respecto a su finalidad y a las políticas de las que forman parte. Mientras que los perfiles previos los anclaban con cierta rapidez en la formalización –aún endeble- de la tenencia de la vivienda, en el caso de Lucas no se comprueba el mismo desplazamiento desde el relevamiento a los ocupantes y de ellos a la vivienda a formalizar: el censo indaga, toma nota de condiciones laborales o sociales y, luego, no redundaba en efectos tangibles. Desde luego, la dispar trayectoria de Lucas en relación a los demás entrevistados –en especial de Roberto y Delia- explica esta tematización de las políticas públicas desde una mayor lejanía, significada en la falta de trasmutación de los comprobantes en documentación (*nunca más vino nadie a pedirme ese papel. O a hacer un trámite y si me sirve para algo*).

Desde ya, semejante sentido no impida que –siempre en el plano de las representaciones sociables- se estén reconstruyendo las categorizaciones estatales, en especial las de una contraposición entre aquello regulado, normado y lo que no cumple con esas condiciones. Si los entrevistados anteriores tematizaban el puente entre esas instancias –si se quiere, si definían el tránsito de lo informal a lo formal, ahora se presenta una oposición tajante entre esferas:

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)

Lucas reestablece las características del espacio y las prácticas legalizadas sólo para marcar su ausencia: el pago de impuestos como contrapartida de una tenencia formalizada aparece como sugestivamente análogo a los modelos de la propia regularización, en la que, llegado un punto, la solución de las condiciones habitacionales (antes) vulnerables trocaría en un incremento de la capacidad recaudatoria del Estado (*porque yo estoy seguro de que uno paga impuestos por la casa*). Lucas construye una representación firme de ese estadio sólo para acentuar sus distancias con el presente, plagado de actores y personificaciones que rechazan esa formalización: sus vecinos, incluido su suegro, que – dice- no quieren pagar impuestos y tampoco servicios, el gobierno que no coloca voluntad en implementarlo....

El reconocimiento estatal recibe un núcleo de sentido que magnifica la capacidad de la legalidad, transformada en una potencia homogénea, que reconduce hacia lo normado, aun cuando el presente este apartado de esa representación. Profundizada la escisión entre el rol esperado del Estado y la tematización de su intervención en el territorio, dicho reconocimiento opera en el plano simbólico a partir de una contraposición intensificada entre lo legal y lo que no lo es.

6. Conclusión

Los programas de titulación exhiben una complejidad institucional que promueve la circulación de certificados de dominio distanciados de la escrituración plena con modalidades de intervención estatales bastardas y parciales, en las que formas personalizadas de mediación se intersectan con diversos tipos de relevamientos y censos al momento de definir los accesos a políticas públicas. El reconocimiento estatal de la tenencia en barrios populares participa de la recreación de situaciones de informalidad habitacional, actualizándola bajo el desplazamiento de su frontera con las diversas normativas que provee el Estado.

Ahora bien, las representaciones sociales de los destinatarios de estas políticas están lejos de constituir un reverso simple, espejado de esa pluralidad de momentos e instancias entre la posesión de hecho y el dominio perfecto. Por el contrario, el plano de las construcciones

de sentido reconfigura las categorizaciones estatales, otorgándole solidez a contraposiciones y umbrales entre lo formal y lo formal.

El horizonte de la regularización es recreado en las representaciones sociales en una operación simbólica que permite distintos perfiles según cómo se tematice el avance y desarrollo de la regularización.

7- Referencias bibliográficas:

-Aristizabal, Z., Izaguirre, I. (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL: Buenos Aires.

-Auyero, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI editores.

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

-Castells, M., &Portes, A. (1989). World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. En *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore: John Hopkins university press, pp. 11-37.

-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. En Revista *Líder*, N°15, 31-55.

-De Rosa, D., &Abadie, D. G. E. (2012). Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N°9.

-De Soto, H., Gherzi, E., &Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero*, México: Diana.

-Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & 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*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1.

-De Soto, H., Gherzi, E., &Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero*, México: Diana.

-
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. En EURE, Año 34; N°102, 25-38.
- Jodelet, Denise (1984), La representación social. Fenómeno, concepto y teoría, en Moscovici. S., Pensamiento y vida social (pp. 469-494), Barcelona: Paidós.
- Ma, J. (1999) *Antiochos III and the cities of Asia Minor*. London: Oxford University Press.
- 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. *Revista Gavagai*, vol 6, num. 2.
- Mann, M., & Linares, P. (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza editorial.
- Maiorana, M. (2008). *La construcción de territorialidad y el conflicto irregular urbano*. (Tesis de Maestría no publicada), Facultad de Trabajo Social, UNLP: La Plata
- Merklen, D. (1997), Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas, en *Sociedad*, num. 11, pp. 21-64.
- Mosso, E. (2019). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Revista de Direito da Cidade*, num. 11, Vol.1, pp. 621-662.
- Nardin, S. (2019) *Memorias sobre tomas de tierra en San Francisco Solano: acción directa, vínculo de ciudadanía y distinciones sociales* (Tesis no publicada) UNGS: San Miguel.
- Nardin, S. (2018) Viejas y nuevas tomas de tierras. Controversias en torno a la acción directa en asentamientos informales de la periferia de Buenos Aires. En *O Social em Questão*, num. 42, pp. 23-44.
- Pérez, V., & Rebón, J. (2012). *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera Libros.
- Relli, Ugartamendía M. (2011), "Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005" en De Virgilio, Mercedes et al (comp), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 75-107), Buenos Aires: Café de las ciudades.
- RelliUgartamendía, M. (2015). Política de regularización del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2007. En *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo 2015* Barcelona, España. Universidad Politécnica de Catalunya. Departamento de Urbanismo y Ordenación de Territorio.
-

-Roy, Anaya (2005), "Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning, en Journal of the American Planning Association, Vol. 71, 147-158.

-Zarazaga, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga y L. Ronconi (comp.), *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, CABA, Sigo XXI editores, 19-63.