

Un reconocimiento ambivalente: políticas de escrituración en barrios populares del Gran Buenos Aires

Javier Nuñez¹

¹ Universidad de Buenos Aires/Instituto de Investigaciones Gino Germani/CONICET, Argentina.
Correo electrónico: javiern1991@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1738-7881>.

Recibido: 31/03/2025. Aceptado: 07/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.002>

Un reconocimiento ambivalente: políticas de escrituración en barrios populares del Gran Buenos Aires

RESUMEN

El artículo sistematiza una serie de relevamientos cualitativos realizados en cinco barrios populares del sur del Gran Buenos Aires en relación con el desarrollo de las políticas de escrituración. Se sostiene que los resultados parciales de estos programas remiten a un tipo de presencia estatal que desplaza los límites entre lo formal e informal, favoreciendo la circulación de certificaciones dominiales diferentes a las escrituras. Además, se consideraron divergencias en la implementación de la titulación en términos del tipo de su posición en la politicidad popular municipal, el momento de la ocupación y el tipo de barrio popular, así como las trayectorias habitacionales de sus habitantes. Como resultado, las políticas de escrituración tienden a generar reconocimientos normativamente ambivalentes, que consagran la posesión jurídicamente pero no equivalen a las escrituras.

Palabras clave: Escrituración, Barrios populares, Estado

An Ambivalent Acknowledgment: Land Titling Policies on Popular Neighborhoods of the Greater Buenos Aires Urban Area

ABSTRACT

This article systematizes a series of qualitative surveys carried out in five popular neighborhoods in the south of Greater Buenos Aires in relation to the development of land titling policies. It is argued that the partial results of these programs refer to a type of State presence that shifts the boundaries between the formal and the informal, favoring the circulation of land certifications other than deeds. In addition, differences in the implementation of deeds were considered in terms of the type of their position in municipal popular politics, the moment of occupation and the type of popular neighborhood, as well as the housing trajectories of their inhabitants. As a result, regularization policies tend to generate normatively ambivalent recognitions, which legally enshrine possession but do not equate to deeds.

Keywords: Title deeds, Popular neighborhoods, State

INTRODUCCIÓN

La regularización dominial constituye la principal política habitacional argentina —y de la provincia de Buenos Aires, el distrito que reúne a casi el 40 % de la población, en particular— desde la década de 1990 destinada a barrios populares (Clichevsky, 2000; Relli, 2011). Si bien existen otros programas que buscan resolver situaciones de informalidad urbana —como distintos tipos de políticas de vivienda (Zapata, 2017) y de integración sociourbana—, que remiten a distintos cambios en el enfoque de las políticas habitacionales hacia sectores vulnerables en la última década (Miranda Gassull, 2022), la escrituración —usualmente articulada con otras iniciativas públicas— sigue teniendo un rol de peso.

Ahora bien, estos programas en modo alguno han dado lugar a una implementación generalizada —si se quiere, símil universalista— ni tampoco se han caracterizado por la finalización de la tramitación (Relli, 2011; Di Virgilio *et al.*, 2010). Como han señalado los antecedentes bibliográficos, la titulación ha tendido a permanecer incompleta en el tiempo (Di Virgilio *et al.*, 2010) y sus grados de avance y alcance han estado fuertemente segmentados en términos espaciales, dando lugar a un desarrollo reactivo, que responde a casos de mayor visibilidad (Relli, 2011). De esta manera, la difusión de la escrituración en asentamientos populares se completa con sus limitaciones, sean en términos de la entrega final de las escrituras o del número de beneficiarios. Distintos antecedentes a escala regional han reflexionado sobre la variedad de formas que adquiere la escrituración (Payne, 2020), sobre sus relaciones con procesos de mercantilización informal (Abramo, 2008) o sobre los complejos efectos jurídicos de estos programas (Azuela de la Cueva, 1989).

En este artículo, se retomarán una serie de relevamientos cualitativos llevados a cabo en el municipio de Quilmes —en el sur del Gran Buenos Aires—, donde se han desarrollado frecuentes ocupaciones de tierras desde la década de 1980. La sistematización de esos relevamientos buscará explorar dos hipótesis interpretativas, que remiten tanto a la implementación parcial de la escrituración como a sus alcances.

En términos de lo primero, se sostendrá que los resultados de la escrituración escapan tanto a miradas dicotómicas —que evalúan solo la presencia o ausencia de escrituras— como a una categorización ordinal, situada en un continuo simple de mayor o menor titulación —es decir, más cerca o lejos de finalizar el trámite—. Por el contrario, los distintos resultados de la escrituración pueden ser comprendidos como ambivalentes modalidades de reconocimiento público, marcadas por la tramitación de la informalidad (Maneiro & Bautès, 2017) de la tenencia, que generan documentaciones con fuerza jurídica (Azuela de la Cueva, 1989) pero que no garantizan el conjunto de derechos propios de la escritura. Por tanto, la titulación

produce documentaciones y consagra espacialidades, pero conserva la distancia entre la situación dominial del lote y la escrituración plena. En este contexto, los cambios en estos programas en los últimos años pueden ser comprendidos como una densificación de estas instancias normativamente intermedias pero productivas en términos del reconocimiento de la tenencia informal.

Además de esta hipótesis interpretativa, se buscará avanzar en la vinculación entre las características de los barrios y la implementación espacialmente segmentada de la regularización dominial. Se sostendrá que la posición en la politicidad municipal, el tipo de barrio popular —asentamiento o villa—, la antigüedad y la trayectoria habitacional a escala individual pueden favorecer el desarrollo de la titulación, así como sus resultados en términos de la circulación de certificaciones dominiales ambivalentes —es decir, que reconocen la posesión del lote sin consagrar la plena escrituración—.

A continuación, se presentan una serie de precisiones históricas, teóricas y metodológicas. Luego, se detallan los relevamientos de cinco asentamientos populares del municipio de Quilmes, presentando la sistematización cualitativa de una serie de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo entre 2015 y 2024.

LA ESCRITURACIÓN EN BARRIOS POPULARES DEL GRAN BUENOS AIRES

Tanto la informalidad de la tenencia como las acciones directas como modalidades de acceso al suelo urbano conforman dinámicas a escala latinoamericana, que han sido estudiadas en varios países de la región (De Soto *et al.*, 1987; Abramo, 2008; Azuela de la Cueva, 1989; Pérez, 1995; Cravino & Vommaro, 2018). En este marco, la sociología urbana se ha interesado por diversas cuestiones, desde la mercantilización informal del suelo (Abramo, 2012; De Soto *et al.*, 1987), las complejidades del derecho en barrios populares (Segal, 1981; Azuela de la Cueva, 1989) hasta las características de las ocupaciones y sus transformaciones (Merklen, 1997; Cravino & Vommaro, 2018). Al mismo tiempo, las políticas de regularización y la generación de estatutos dominiales apartados de la plena legalidad han sido indagadas en distintas regiones del denominado sur global (Roy, 2005). Estos antecedentes han dado cuenta de la capacidad estatal para reconocer la tenencia informal —y favorecer la mercantilización del suelo— tanto como la tendencia a eternizar situaciones legales diferentes a la plena escrituración, actualizando la informalidad dominial (Roy, 2005).

En relación con la situación dominial en barrios populares del Gran Buenos Aires, dos dimensiones revisten especial relevancia: por un lado, las características de los asentamientos que derivan de su origen en una ocupación de tierras; por otro lado, las modalidades de reconocimiento estatal de la tenencia, que, como se desarrollará, presentan divergencias entre asentamientos.

Los barrios populares argentinos suelen ser diferenciados en términos de dos formatos de ocupación y de forma espacial: villas y asentamientos. Las villas constituyen una modalidad surgida a principios del siglo XX, caracterizándose originalmente por una ocupación a escala individual y familiar, y están ubicadas generalmente en zonas céntricas (Cravino & Varela, 2008). Si bien en sus primeras décadas fueran significadas como zonas temporales, adquirieron estabilidad y, en algunos casos, considerable tamaño. Su trazado se caracteriza por la falta de planificación previa, interrumpiendo la regularidad urbana, lo que dificulta el desarrollo de diferentes políticas habitacionales. En cambio, los asentamientos son el producto de ocupaciones colectivas de mayor dimensión —popularmente conocidas como tomas—. Ganaron importancia en el Gran Buenos Aires a partir de una serie de experiencias a principios de la década de 1980, entre las que se encuentran algunos de los casos aquí reseñados (Izaguirre & Aristizabal, 1988; Cravino & Vommaro, 2018). El formato de estas acciones estaba marcado por el proyecto de constituir barrios semejantes a los de loteos, por lo que suponían el trazado regular y organizado del lugar, así como el reparto de terrenos de similar proporción (Merklen, 1997). En algunos casos, incluían la reserva de espacios públicos, aunque las presiones para su uso residencial generalmente se impusieron (Nardin, 2018). La consolidación gradual de estos asentamientos tendió a asemejarlos a otros barrios habitados por sectores trabajadores. Así, mientras que las villas están signadas por fuertes umbrales y efectos de lugar (Bourdieu, 1999), los asentamientos —sin escapar a distintas vulnerabilidades y estigmas— tienden a recrear la forma urbana hegemónica.

A partir de la década de 1990, se produjeron una serie de cambios en las ocupaciones de tierras que resultan pertinentes para comprender las complejidades de la escrituración. Dos transformaciones remiten al peso de entramados personalizados de mediación (Merklen, 1997; Auyero, 2007) y a la creciente mercantilización informal de lotes (Cravino, 2009; Nardin, 2018).

Conforme las reformas neoliberales favorecieron programas focalizados y descentralizados (Merklen, 1997), se extendieron los contrastes entre territorios intervenidos (Soldano, 2014). Estas divergencias exhiben, entre otros factores, el disímil peso que distintos barrios tienen para las arenas políticas a escala municipal; es decir, según la importancia concedida por funcionarios estatales que motorizan el acceso de los territorios a programas habitacionales de distinto tipo. Además del peso demográfico —y consecuentemente electoral— o la existencia de procesos contenciosos de alta visibilidad (Relli, 2011), la existencia de referentes de peso se vincula a la selección de los lugares a intervenir (Nardin, 2018). De esta manera, informalidades políticas —marcadas por la consagración desigual de agentes e instancias de decisión— inciden sobre la transformación de la espacialidad, actualizando variados rasgos de la politicidad popular argentina, desde formas de movilización hasta

interlocuciones personalizadas con lo estatal (Vommaro, 2017; Zarazaga, 2017). En el análisis, se profundiza en cómo la capacidad de los entramados de referentes por obtener recursos públicos condice con disímiles formas de intervención urbana.

Al igual que en otros países de la región (Abramo, 2012), la sociología urbana local se ha interesado fuertemente por la mercantilización informal en asentamientos (Cravino, 2009). La venta temprana de lotes, incluso durante la ocupación, da cuenta tanto de procesos de acaparamiento, no ajenos en ocasiones al rol de referentes de peso (Maneiro, 2020; Tufró *et al.*, 2017) y a episodios de violencia (Tufró *et al.*, 2017). En términos del desarrollo de la escrituración, la mercantilización complica las trayectorias habitacionales esperadas por la normativa, que disponen la ocupación continua en el tiempo para uso residencial (Relli, 2011; Di Virgilio *et al.*, 2010). Sin embargo, el acceso al lote a través de compras informales no guarda relaciones claras con el desarrollo de estas tramitaciones.

Las tomas han sido descritas en términos de un proceso de urbanización inverso (Pírez, 1995), en el que el acceso a la legalidad —escrituras— supondría el final de un desarrollo marcado primero por el uso residencial precario, la construcción posterior de la vivienda y, finalmente, la formalización. Esta perspectiva consigue dar cuenta de las dinámicas de producción de la ciudad de sectores populares, al tiempo que discute ciertas miradas lineales en torno a la hechura de la vivienda y supuestos incentivos en torno a su construcción (De Soto *et al.*, 1987). Sin embargo, puede ser complementada en términos de la ubicuidad del reconocimiento estatal: como se sostendrá, más allá de que la titulación se encuentra al final del proceso —si es que ocurre en absoluto—, la formalización de la tenencia es simultánea al conjunto de estas etapas, solo que sin suturar sus distancias con la informalidad. A la propiedad legalmente codificada —pulcra y garante de un dominio perfecto— se superpone, si se quiere, una propiedad «realmente existente», signada por demarcaciones oficiales carentes de plena fuerza normativa.

Estas híbrides normativas señalan que historizar la escrituración no implica solamente dar cuenta de los programas que estrictamente buscan otorgar títulos, sino de un amplio conjunto de formas estatales de reconocimiento, con relaciones inciertas con estos programas, incluyendo relevamientos censales surgidos en distintas políticas —en especial de asistencia—, documentaciones derivadas de planes habitacionales y diversos certificados producidos por el Estado en sus tres niveles jurisdiccionales. Como parte del giro neoliberal de la década de 1990, la política habitacional nacional dio un fuerte giro hacia la escrituración (Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008), al tiempo que redujo fuertemente la construcción pública de viviendas (Del Río, 2012). La escrituración suponía una demanda de los propios asentados, que ya habían logrado algunos avances frente a los gobiernos nacional y bonaerense en la década de 1980 (Cravino & Vommaro, 2018). En Argentina,

el desarrollo de la titulación es responsabilidad de las provincias, pero se encuentra legislado por una normativa nacional desde la década de 1990 (Ley 24.374), que prescribe las características generales del trámite. Su desarrollo supone —tras probar la ocupación para fin residencial— la entrega de documentación (consolidación dominial) que otorga un dominio imperfecto por el plazo de diez años —es decir, impide la alienación del inmueble (De Rosa & Abadie, 2012)—. El desarrollo parcial de la escrituración suele arribar a esta instancia, a la que debería seguir la entrega de escrituras, pero que suele demorarse décadas (Di Virgilio *et al.*, 2010).

Contemporáneamente, el Estado suele generar otras formas de reconocimiento a partir de programas que no remiten directamente a la titulación, pero producen comprobantes de índole dominial (Nuñez, 2022). Además de políticas habitacionales, la realización de censos para identificar beneficiarios de política social produce información oficial en relación con la tenencia, que los habitantes de barrios populares suelen emparentar a la titulación (Nuñez, 2022). En otros trabajos se ha avanzado en esta dimensión simbólica, que permite identificar expectativas de formalización que resuelven bajo distintas operaciones los contrastes y complejidades respecto a la capacidad estatal de regularizar la tenencia en barrios populares (Nuñez, 2022).

A partir de 2016, el Estado nacional reformuló su rol en materia de escrituración (Guevara *et al.*, 2018). La realización del primer registro de barrios populares (RENABAP) articulado con organizaciones populares permitió contar por primera vez con información sobre el conjunto de los asentamientos surgidos hasta ese momento, facilitando así la realización de políticas públicas (Goytia & Doma, 2025; Di Virgilio *et al.*, 2025). Entre estas destaca la emisión de Certificados de Vivienda Familiar (CVF, de aquí en más), entregados por el organismo nacional encargado de la seguridad social (ANSES). Los CVF certifican el domicilio de los hogares, permitiendo la realización de distintos trámites —incluyendo algunos necesarios para políticas habitacionales desplegadas en asentamientos, como préstamos— y la colocación de servicios.

A su vez, este programa se enmarcó en un nuevo giro neoliberal, derivado del cambio de gobierno de ese momento, que volvió a promover la titulación como solución a los problemas de barrios populares. Así, los CVF conformaron un nuevo documento de índole dominial, que certifica la ocupación doméstica a escala familiar y que ha tenido, durante los últimos dos gobiernos, una extensa distribución. Si bien pueden ser potencialmente utilizados como documentaciones probatorias para impulsar la titulación, los casos seleccionados que se presentarán parecen dar cuenta de una nueva instancia normativa híbrida —entre el impulso a la escrituración y la distancia con ella—, que se perpetúa en el tiempo sin dar lugar a la entrega de escrituras. Si bien su tramitación y entrega puede ser individual —a través de oficinas públicas—, en las entrevistas realizadas destacó la importancia de organizaciones

locales en el impulso a esta política. Al mismo tiempo, en especial en periodos electorales, los oficialismos municipales pueden acelerar su entrega.

Al mismo tiempo, los CVF, al documentar el domicilio, permiten una serie de empleos análogos a las escrituras, facilitando, entre otras tramitaciones, la colocación de servicios en barrios populares. Como resultado, estas políticas han recibido distintas evaluaciones de parte de la literatura académica, con diverso grado de optimismo o escepticismo respecto a sus resultados (Goytia & Doma, 2025; Di Virgilio *et al.*, 2025; Nuñez, 2022).

INFORMALIDAD Y RECONOCIMIENTO DE LA TENENCIA

La existencia de múltiples documentaciones que consagran la posesión de un lote y guardan implicancias dominiales, así como su distanciamiento respecto a otras normativas públicas (escrituras), señala la complejidad de lo informal en barrios populares del Gran Buenos Aires. Lejos de un contraste lineal, polar, entre lo formal y lo informal, las políticas públicas se sitúan en la producción de instancias ambivalentes.

Las modalidades de implementación de la titulación pueden ser comprendidas en términos de la dimensión política de la informalidad (Maneiro & Bautès, 2017), que llama la atención acerca del carácter relativo de lo formal e informal, así como del rol de las propias políticas públicas en su demarcación. Desde esta perspectiva, lo informal no implica una esfera social apartada de la norma y plenamente constituida por una serie de procesos intrínsecos, sino una lógica (Castells & Portes, 1989) signada por la distancia con derechos consagrados y disposiciones públicas (Segal, 1981).

Por tanto, la tenencia informal no interrumpe la capacidad performativa del Estado (Bourdieu, 2014) ni tampoco al derecho, como si se situara en un plano ajeno a él. La existencia de modalidades de reconocimiento estatal, aún endeble, actualizan a la posesión —en tanto resultado de acciones directas, como ocupaciones de tierras— en el campo jurídico (Bourdieu, 2000), designando un horizonte de legitimidad y de formalización en el propio Estado. Incluso con sus dificultades, el desarrollo de la escrituración da cuenta de tres procesos jurídicos, que Azuela de la Cueva (1989) ha resaltado en sus estudios sobre la Ciudad de México: la constitución de sujetos sociales, la delimitación de la protección estatal de intereses y su generalización. Así, el derecho auxilia una operación de exclusión (Azuela de la Cueva, 1989), que acota los contornos y un disfrute tematizado en términos de la propiedad del suelo. A su vez, se inscribe en un conjunto amplio de prácticas y operaciones simbólicas estatales, que significan al espacio urbano en términos de un conjunto homogéneo y fragmentable, acorde a la propiedad privada (Lefebvre, 2013).

Las diferentes tramitaciones de la informalidad actualizan los contornos de la construcción estatal del territorio de la ciudad. Sin embargo, lo hacen bajo una modalidad distanciada, que construye un estatuto normativo particular; híbrido en tanto situado entre lo formal e informal; ambivalente, ya que se desplaza en un sendero incierto de mayor formalización, que conjuga usos permitidos y vedados. Roy (2005) ha recuperado la noción schmittiana de excepción para dar cuenta de las políticas habitacionales propias del neoliberalismo. La titulación no genera un régimen marcado por la ilegalidad, sino particularizado y apartado de otra serie de normativas, situado en un plano de excepcionalidad, que no es ajeno a variados procesos que marcan las ciudades contemporáneas, desde mercantilización y renovaciones urbanas hasta la persistencia de múltiples vulnerabilidades. Por lo tanto, lo excepcional debe ser comprendido tanto en la actualización de operaciones estatales como en la demarcación de una posición estatutaria particularizada, que dialoga con lo formal desde su distancia. De esta manera, la regularización dominial actualiza horizontes de formalización, pero —por lo menos en los casos estudiados y en el panorama que los antecedentes han descrito en la provincia de Buenos Aires (Relli, 2011)— rara vez disuelve la distancia entre la tenencia informal y la entrega de escrituras en tanto estatuto legal pleno. En consecuencia, la tramitación de excepciones es productiva en tanto genera información oficial —a utilizar por agentes estatales como habitantes— respecto a la tenencia sin dar lugar a una plena sutura normativa.

La dimensión política de la informalidad, la actualización de operaciones estatales —en especial simbólicas— de construcción de territorialidad y la generación de estatutos excepcionales brindan tres claves teórico-analíticas desde las que comprender los múltiples corrimientos de lo formal producidos por la escrituración. Ahora bien, incluso dentro de esta lógica general, estos desplazamientos no son unívocos, ni dan cuenta de un panorama simple, que se reflejaría sin más en el conjunto de barrios populares.

ENTRE DIFERENCIAS BARRIALES Y TRAYECTORIAS INDIVIDUALES

El análisis presentado conforma una sistematización cualitativa que reúne una serie de relevamientos llevados a cabo desde el año 2015.² Si bien este tipo de diseño no puede construir datos generalizables, sí permite una mayor validez interna, al elaborar categorías atendiendo la complejidad de cada entrevistado. Este abordaje resulta útil frente a la diversidad de situaciones dominiales de barrios populares,

² Los trabajos de campo se enmarcaron en el seminario *Explorando la Periferia* de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (Dirección: María Maneiro; Equipo de trabajo: María Carla Bertotti, Santiago Nardin, Javier Nuñez y Diego Pacheco).

que usualmente no logra ser identificada a través de procedimientos estadísticos. Por ejemplo, el RENABAP aporta información valiosa al identificar los barrios que carecen de escrituras, pero la construcción de la variable apenas consigue describir el panorama de cada territorio, al aportar datos agregados respecto a la presencia de documentaciones y la propiedad (fiscal o privada) de la tierra.

La sistematización cualitativa aporta una mirada atenta a las modalidades de acceso al lote (ocupaciones, cesiones, compras informales) de los habitantes de los asentamientos y a la diversidad de certificaciones que poseen, marcadas por grados disímiles de formalización. Al mismo tiempo, permite una mayor reflexividad sobre las trayectorias de cada barrio en términos de las políticas públicas desplegadas, facilitando la articulación entre escalas de análisis (local e individual). Los resultados han sido organizados en términos de un doble muestreo teórico, según barrio y entrevistado.

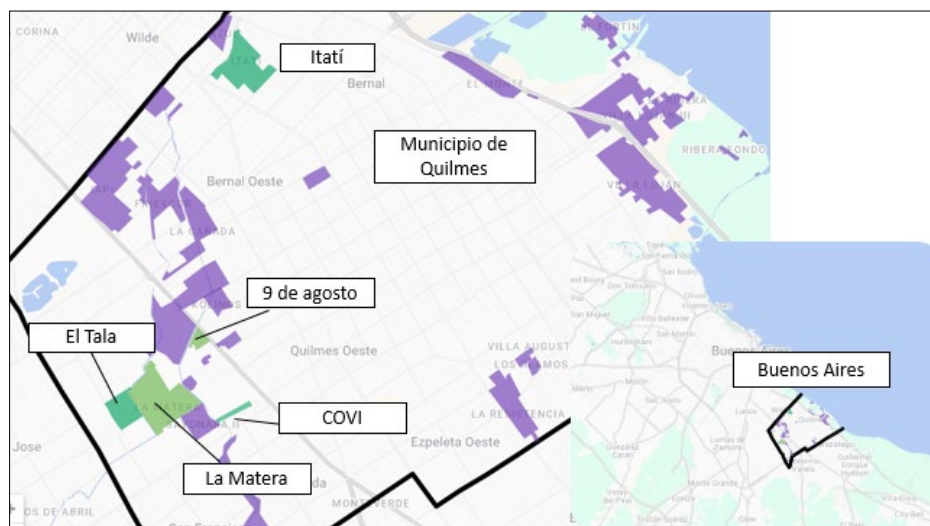
Los barrios relevados fueron segmentados prestando atención a tres variables que, como se anticipó, parecen guardar relación con el grado de avance de la titulación y el tipo de documentación predominante entre sus vecinos: el tipo de barrio (asentamiento o villa), su posición en la politicidad municipal (central o periférica) y la generación de la ocupación (sea clásica, para los años ochenta, o nueva para las posteriores). La posición política de cada asentamiento fue construida a partir de los relevamientos cualitativos, prestando atención a la existencia de mediadores territoriales de peso, a la historia de movilizaciones en relación con la escrituración y a la presencia de instituciones estatales con sedes en los territorios. Al reunir los barrios relevados, estas categorizaciones se configuran de la manera siguiente:

Tabla 1. *Barrios populares del municipio de Quilmes, según posición política, tipo de ocupación y tipo de barrio popular*

		Asentamiento	Villa
Centralidad política	Ocupación clásica	El Tala	Villa Itatí
	Ocupación nueva	La Matera	
Periferia política	Ocupación clásica	9 de agosto	No revelado
	Ocupación nueva	Covi	

Todos los barrios pertenecen al municipio de Quilmes, situado en el sur del Gran Buenos Aires. Se ubican en dos zonas distintas del Partido: mientras que los asentamientos están situados en San Francisco Solano/Quilmes oeste —un área de fuerte densidad de ocupaciones de distinta generación—, Villa Itatí se emplaza en el norte del municipio, y goza de mayor proximidad con vías céntricas. El siguiente mapa presenta a los distintos barrios, así como a otros asentamientos populares de Quilmes:

Figura 1. *Asentamientos populares del municipio de Quilmes, 2024*



Fuente: Elaborado a partir de RENABAP.

En relación con los habitantes entrevistados, además de la edad, se prestó especial atención a dos variables: la trayectoria habitacional y la situación dominial. La primera fue categorizada según el acceso al barrio a través de ocupación, de compra informal o cesión, tomando en cuenta, a su vez, si había ocurrido en los comienzos del asentamiento o tardíamente. En tanto, la situación dominial remitió a los diferentes certificados mencionados. No se incluyeron a los inquilinos en la sistematización.

Las entrevistas fueron de tipo semiestructurado, llevadas a cabo colectivamente entre los años 2015 y 2024. En total, se incluyeron 103 entrevistas. Si bien se contó con ayuda de organizaciones barriales para desarrollar los trabajos de campo, la mayoría de los entrevistados no habían sido previamente contactados, sino que se los conoció en la vía pública. Para contar con una mayor diversidad de la muestra se aplicaron cuotas de edad y de género, a las que, en la etapa de análisis, se añadieron los muestreos teóricos mencionados.

CENTRO Y PERIFERIA DE LAS OCUPACIONES CLÁSICAS

El Tala y 9 de agosto pertenecen a la generación de ocupaciones denominadas usualmente como clásicas (Nardin, 2018). Durante la década de 1980, estas tomas se caracterizaron por su organización y, en las primeras experiencias (1981 y 1982), por intensos procesos contenciosos con la última dictadura, que buscó desplazarlos violentamente. Otras ocupaciones —en especial posteriores, en los primeros años

de la recuperación democrática— tuvieron menores dimensiones y, si bien replicaron el formato organizativo, no dieron lugar a la misma fortaleza. Mientras que El Tala se constituyó en un territorio políticamente denso —aunque no exento de vulnerabilidades, que dieron lugar a una lenta consolidación barrial—, 9 de agosto, mucho más pequeño, se situó gradualmente en la periferia política municipal, con un cuerpo de delegados de menor solidez y escasa capacidad para obtener recursos públicos. Aunque los dos barrios participaron de movilizaciones a la capital provincial en demanda de las escrituras, los resultados de políticas públicas fueron disimiles, tendiendo a acompañar —en un marco de parcialidad y segmentación local— la desigual capacidad organizativa. La escrituración en El Tala no alcanzó a todos los vecinos entrevistados, dando cuenta de un panorama diverso:

Tabla 2. *Habitantes de barrio El Tala según edad, acceso al lote y situación dominial, 2015 y 2016*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
1	53	Fundadora (1982)	Escritura
2	60	Fundadora (1982)	Escritura
3	62	Compró en los ochenta	Escritura
4	36	Padres ocuparon	Escritura a nombre de padres
5	34	Madre ocupó. Subdivisión	Escritura a nombre de la madre
6	44	Padres ocuparon. Subdivisión	Escritura a nombre de la madre
7	28	Padre y hermano ocuparon. División del lote	Escritura a nombre del padre
8	24	Suegra adquirió el lote. Subdivisión	Escritura a nombre de suegra
9	30	Cesión del padre	Escritura a nombre del padre (no vive en el lugar)
10	60	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio / chequera
11	59	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio / chequera
12	61	Ocupación original (1982)	Chequera. Sin escritura
13	65	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio y boleto compra venta
14	23	Padre ocupó (1982)	Consolidación de dominio
15	28	Compra informal del padre	Consolidación del dominio del padre / trámite sucesorio
16	32	Abuelo compró. Nietos subdividen	Escrituración a nombre de los padres (ya no viven ahí)
17	28	Suegra compra. División del lote	Documentación de compra
18	22	Compra madre. Subdivisión	Documentación a nombre de madre

Los entrevistados han sido ordenados según cierta formalidad decreciente, empezando por aquellos que poseen escrituras a su nombre y finalizando con los que carecen de documentación propia. Entre todos los relevamientos presentados, El Tala es el único en el que se habían entregado escrituras al momento de las entrevistas. Sin embargo, la titulación estuvo lejos de ser completa.

A grandes rasgos, mientras que un grupo de entrevistados completó la escrituración en la década de 1990 (casos 1 a 9), otros avanzaron en el trámite, pero solo hasta la consolidación de dominio —a la que muchas veces se apela a través de menciones a chequeras con las que se abonaba pagos de los lotes—. La mayoría se encuentran a nombre de la generación anterior de los entrevistados, de los que son herederos, pero sin pleno reconocimiento legal.

Mientras que las familias que recibieron las escrituras parecen haber llegado todas al barrio en sus comienzos —por ocupación, compra o cesión familiar—, aquellos que tienen las certificaciones más endebles arribaron a El Tala cuando la consolidación estaba avanzada a través de compras informales. Incluso en este grupo, las certificaciones se encuentran relativamente próximas a las escrituras —salvo los últimos dos— señalando cierta variación acotada al marco general del barrio.

La posición de El Tala destaca cuando se le compara con 9 de agosto, un asentamiento contemporáneo —de 1987— mucho más pequeño, de solo siete manzanas. El barrio se sitúa en un espacio remanente entre distintas industrias contaminantes. Si bien tiene trazado regular, la vulnerabilidad habitacional y ambiental en el lugar es mayor. A diferencia de El Tala —cuyas organizaciones demostraron gran dinamismo a lo largo de las décadas—, el cuerpo de delegados de 9 de agosto acercó posiciones con los oficialismos municipales, deviniendo en mediadores partidarios (Merklen, 1997). Empero, su capacidad de interlocución de recursos siguió siendo escasa, retirándose gradualmente de esa función entre las décadas de 1990 y 2000. Este panorama consolidó el relegamiento barrial.

La titulación no fue ajena a este marco, como puede notarse en la siguiente tabla:

Tabla 3. *Habitantes de barrio 9 de agosto según edad, acceso al lote y situación dominial, 2021*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
19	60	Ocupación	Escrituración iniciada
20	53	Ocupación	Escrituración iniciada. CVF
21	54	Compra informal	Comprobante de servicios. CVF
22	19	Ocupación (con familia)	CVF
23	45	Compra informal	Comprobante de servicios
24	33	Compra informal. Subdivisión	Sin documentación
25	62	Ocupación. Subdivisión	Sin documentación
26	24	Compra informal (con familia)	Sin documentación
27	28	Cesión familiar. Subdivisión	Sin documentación
28	51	Ocupación y cesión	Sin documentación
29	27	Cesión familiar	Sin documentación
30	25	Compra informal	Sin documentación

La sistematización no solo exhibe una situación de mayor endeblez normativa sino la existencia de otras documentaciones que pueden ser empleadas para dar cuenta de la posesión del inmueble. Además, destacan otras vías de acceso al lote, ausentes entre la muestra de El Tala.

Solo dos de los entrevistados mencionó haber iniciado la escrituración. Su perfil coincide con aquellos que se encuentran en el barrio desde los comienzos y han tenido fuerte proximidad con las organizaciones locales en ese momento. Tres entrevistados mencionaron además los CVF. Esta circulación puede ser considerada como relativamente escasa, más teniendo en cuenta que los certificados ya habían sido entregados durante cinco años al momento de ser entrevistados (2021). Dos entrevistados dieron cuenta, además, del uso de comprobantes de servicio como documentación sobre el domicilio, revelando una práctica considerada usual en barrios populares. Finalmente, la ausencia de documentación individual no supone la falta completa de reconocimiento público. Como cualquier barrio popular, 9 de agosto ha sido objeto de distintas demarcaciones colectivas estatalmente sancionadas. Así, fue registrado en el RENABAP —lo que en los últimos años permitió el acceso a distintas líneas de crédito público—, aunque se presentaron dificultades en relación con sus límites.

El Tala y 9 de agosto destacaron por sus divergencias. A pesar de pertenecer a una misma generación de ocupaciones, las diferencias en términos de su dinamismo organizativo y de su capacidad de interlocución pública favorecieron cierto acceso en el caso de El Tala y el relegamiento en 9 de agosto. Así, mientras que el periodo

de mayor movilización en El Tala coincidió con el avance —si bien parcial— de la escrituración, las mediaciones en 9 de agosto no lograron esos resultados. Su relativa ausencia décadas después parece haber dificultado incluso el acceso a generaciones posteriores de políticas públicas, como los CVE.

Casi la totalidad de los entrevistados de El Tala fueron beneficiarios de políticas de escrituración. Si bien no todos ellos lograron acceder a los títulos y, en algunos casos, poseían documentaciones a nombre de personas que ya no habitaban el lugar, el Estado avanzó en la regularización dominial del barrio, aunque no aseguró por completo su formalización. En cambio, solo una minoría de los entrevistados de 9 de agosto fue beneficiaria de estos programas y, en contraste con los demás casos que se abordan en el artículo, parece predominar incluso la total ausencia de documentaciones referidas al dominio del lote. Por lo tanto, dos territorios similares en términos de vulnerabilidades socioocupacionales y habitacionales, con orígenes semejantes en la década de 1980, recibieron respuestas estatales que —en lo que a la escrituración se refiere— destacan por sus contrastes.

NUEVAS OCUPACIONES Y CERTIFICACIONES DOMINIALES

A partir de mediados de la década de 1990, se produjo una nueva generación de ocupaciones en la zona de Quilmes, que tuvo su mayor intensidad en los años anteriores y posteriores a la crisis del 2001. Estas tomas se caracterizaron por un mayor protagonismo de referentes vinculados a entramados partidarios, así como de una creciente mercantilización informal, incluso sumamente temprana.

La Matera y COVI pertenecen a este periodo, destacando por sus divergencias en términos de la posición en la politicidad popular municipal. La Matera fue una ocupación masiva, que dio lugar a un barrio de unos 5000 habitantes, donde un mediador en particular logró una considerable preeminencia local. La importancia del asentamiento favoreció la interlocución con distintas escalas estatales. COVI fue ocupado por una organización de base, situándose en un área mucho más pequeña, acotada a un solo lado de una calle.

Cuando se observan los resultados de la escrituración en La Matera, destaca la imbricación con otras políticas públicas. El barrio fue receptor del Plan Federal de Viviendas (Del Río, 2012), que realizó poco menos de 500 soluciones habitacionales. El programa incluía cierta articulación con la provincia de Buenos Aires en vistas a la titulación de los lotes. Además, La Matera ha recibido múltiples políticas que suponen relevamientos periódicos, que censan a su población en vistas a la definición de beneficiarios.

Tabla 4. *Habitantes de barrio La Matera según edad, acceso al lote y situación dominial, 2018-2019*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
31	24	Compra informal	Escrituración iniciada a nombre de pareja
32	18	Compra informal durante toma	Certificado plan de viviendas
33	46	Ocupación (con familia)	Certificado plan de viviendas / censo / chequera
34	26	Ocupación (con familia)	Certificado plan de viviendas
35	19	Ocupación. Subdivisión	Certificado plan de viviendas
36	42	Compra informal (2003)	Consolidación de dominio a nombre de esposa (no vive en el lugar)
37	50	Ocupación	Consolidación del dominio a partir de plan de vivienda
38	18	Ocupación (abuelos). Subdivisión	Consolidación de dominio
39	26	Ocupación (abuelos). Subdivisión	Consolidación de dominio a nombre de la madre
40	37	Compra informal temprana	Certificado plan de viviendas
41	46	Ocupación	Certificado plan de viviendas / censo
42	21	Compra informal temprana	CVF
43	44	Compra informal temprana	CVF
44	52	Ocupación	Comprobante RENABAP / ¿CVF?
45	38	Ocupación tardía	Comprobante censal
46	18	Compra informal tardía	Consolidación de dominio titular anterior / CVF
47	29	Compra informal tardía	Comprobante censal. Papel de compra y venta
48	50	Ocupación	Comprobante censal
49	40	Compra informal temprana	Comprobante RENABAP / CVF
50	50	Ocupación	Comprobante censal / relevamiento en toma
51	27	Compra informal tardía	CVF
52	23	Ocupación (con familia)	Comprobante de tierra y vivienda
53	48	Ocupación (con familia)	Comprobante censal
54	28	Ocupación / compra informal	Papel de compra y venta / CVF
55	26	Compra informal tardía	Sin documentación
56	49	Ocupación	Sin documentación

En comparación a los primeros dos asentamientos, la situación dominial entre los habitantes de La Matera muestra mayores desplazamientos entre lo formal y lo informal, densificando el conjunto de estatutos dominiales ambivalentes que caracterizan a las políticas de escrituración. Un grupo de entrevistados mencionó certificados del plan de viviendas y consolidaciones de dominio. Si bien no otorgan plenos derechos, suponen, en La Matera, un máximo de formalización.

Luego, otro grupo de entrevistados dio cuenta de distintos relevamientos censales y de certificados emitidos a partir de ellos. Los CVF resaltan en este conjunto, señalando una alta circulación para el momento en que se realizaron las entrevistas (2018 y 2019). Cabe mencionar que la entrega colectiva de estos certificados se aceleró en el contexto electoral del 2017, lo que vuelve a indicar la relativa centralidad política del asentamiento. No obstante, algunos vecinos mencionaron tramitarlos individualmente en la ANSES —lo que señala una diferencia clara de esta política con la escrituración provincial—, que suele entregarse a escala barrial, aunque la normativa no lo prescribe.

Además de estos censos que se enmarcan en políticas de escrituración, otros entrevistados hicieron referencia a relevamientos que generan información sobre la tenencia, algunos durante la propia ocupación del año 2000 y otros en relevamientos periódicos. Finalmente, dos entrevistados carecían de documentaciones a su nombre.

Ahora bien, la relación con la trayectoria habitacional de los entrevistados parece difícil de precisar. A diferencia de los asentamientos anteriores, los que participaron en la ocupación se ubican en perfiles opuestos de la formalización; al mismo tiempo, algunos de los vecinos que arribaron vía compras —no necesariamente al inicio de la toma— accedieron a certificaciones de mayor fuerza normativa que otros que tomaron en los primeros días. Esta falta de relaciones claras entre planos, además de exhibir una mayor variedad de trayectorias que las ocupaciones de la década de 1980, puede ser interpretada como un efecto de las ambigüedades como de las capacidades del Estado localmente presente. Las políticas públicas en La Matera no carecieron de capacidad de formalización; sí de plena titulación. En esta distancia, se reconocieron y oficializaron una multiplicidad de situaciones, hilvanando propietarios a porciones del espacio urbano. El resultado fue una profundización de una modalidad de intervención: la mayor diversidad de certificaciones condice con mayor reconocimiento público, pero no con el ajuste de las políticas públicas a las distintas normativas del Estado. Así, la centralidad política de La Matera favoreció un mayor acceso a programas, que se concretizó —en términos de la regularización dominial— en una pluralidad de estatutos excepcionales, ajustados a distintas trayectorias habitacionales.

El contraste con COVI vuelve a mostrar cómo los resultados de la titulación se enmarcan en disímiles configuraciones políticas. COVI es un asentamiento pequeño, en el que resalta una sola organización que media en el acceso a asistencia y programas culturales, pero guarda escasos vínculos con el gobierno municipal. Parte de sus vecinos llegaron al lote a través de una ocupación de tierras, mientras que otros recurrieron a compras informales. Las reducidas dimensiones del barrio favorecieron cierto relegamiento, que conformó una situación análoga a la de 9 de agosto, solo que en el marco de una ocupación posterior.

Tabla 5. *Habitantes de barrio COVI según edad, acceso al lote y situación dominial, 2017*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
58	38	Compra informal	CVF en trámite. Comprobante RENABAP
59	41	Compra informal	CVF tramitado en ANSES
60	22	Compra informal reciente (un año)	CVF a nombre del hermano
61	29	Ocupación	Censo de tierra y vivienda
62	18	Compra informal	Comprobante de relevamiento de agrimensores
63	19	Compra informal	Comprobantes de servicios
64	36	Ocupación	Comprobantes de servicios
65	32	Compra informal	Papel de compra y venta (dueño anterior)
66	21	Ocupación tras alquilar	Documentación conseguida por abogado
67	47	Ocupación	Sin documentación
68	30	Compra informal	Sin documentación
69	42	Ocupación	Sin documentación
70	45	Compra informal	Sin documentación

Al igual que La Matera, la situación dominial en COVI exhibe una mayor pluralidad de certificaciones que las presentes en las ocupaciones de la década de 1980: a los CVF y certificados del RENABAP se suman documentaciones generadas por otras instancias estatales, comprobantes de servicios públicos, papeles generados por compras informales y documentaciones obtenidas ante abogados. Además, un grupo de entrevistados carecía de reconocimiento estatal a escala individual.

Nuevamente, las relaciones entre trayectorias habitacionales y políticas públicas escapan a relaciones lineales, como si únicamente algunos perfiles —ocupantes o compradores— tuvieran acceso a la escrituración o el Estado fuera capaz, por lo menos, de garantizar la aplicación de políticas entre todos los vecinos de un barrio. Por las características del proceso de toma del lugar y sus dimensiones, una proporción considerable de vecinos había llegado por compras informales. Sin embargo,

eso no los situó en una posición diferencial respecto a la regularización dominial: el conjunto de entrevistados se engloba en una titulación relativamente escasa, que no presenta avances estrictos en términos de la escrituración que debe realizar la provincia de Buenos Aires —los CVF, como se indicó, son nacionales—.

Así, la comparación entre asentamientos más recientes volvió a exhibir cómo la posición en la politicidad local ordena un marco general en el que se desenvuelve la escrituración. No obstante, sus resultados en términos de los comprobantes dominiales en circulación dialogan no solo con trayectorias individuales, sino con el origen barrial. En La Madera, el despliegue de un mayor número de políticas habitacionales —incluyendo un plan de viviendas— favoreció la entrega de documentaciones provistas de mayor fuerza legal, próximas a la finalización del trámite de escrituración. En cambio, en COVI, solamente se entregaron certificados que dan cuenta de la posesión (CVF) pero que no aseguran el desarrollo eventual de la titulación. Ambos territorios compartieron, así, un reconocimiento estatal incompleto, en tanto ningún entrevistado recibió las escrituras. Sin embargo, el Estado entregó distintas documentaciones que reconocieron su posesión, solo que, en La Madera, se produjo una mayor pluralidad de certificaciones —provistas de variada capacidad jurídica—, mientras que, en COVI, este panorama fue más acotado y alcanzó a una menor proporción de sus habitantes.

UN NUEVO ESTATUTO ETERNIZADO

Las villas guardan una morfología diferente a los asentamientos: carecen de trazado regular, tienden a una alta densidad poblacional y se sitúan, por lo general, en áreas céntricas, de mayor conectividad. La irregularidad urbana complejiza los trámites de regularización, usualmente relegados en el tiempo mientras no se produzca la resolución de otras informalidades —usualmente, ligadas al trazado—. Así, desde la perspectiva de la regularización dominial, el contraste con asentamientos resultaría claro: las villas deberían guardar mayores dificultades, favoreciendo la ausencia de escrituras. Por el contrario, abordar las políticas de regularización en términos de disímiles modalidades de reconocimiento público permite reformular las diferencias y semejanzas entre tipos de barrios populares.

Villa Itatí fue fundada en la década de 1960 en una serie de terrenos degradados —usados para actividades agropecuarias— pero situados en las proximidades de un barrio consolidado, atravesado por una de las líneas ferroviarias troncales que comunican los barrios del conurbano sur con el centro de Buenos Aires. El barrio experimentó un fuerte crecimiento a partir de la década de 1980 y las ocupaciones de los pocos espacios marginales persisten hasta el presente. En paralelo, se ha producido una fuerte densificación de los lotes, conforme el devenir familiar

favoreció su subdivisión o la construcción en altura. Estas prácticas también pueden ser reconocidas en asentamientos —en especial en los más grandes, como El Tala o La Matera— pero con menor intensidad. No obstante, Villa Itatí no carece del todo de regularidad: varias calles que la atraviesan prolongan el trazado urbano, intercalándose con pasillos de distinta anchura.

Según datos del RENABAP, en Villa Itatí viven alrededor de 40 000 habitantes, convirtiéndolo en un barrio de importancia en el municipio.³ Sus dimensiones han llevado a la conformación de distintos territorios internos, provistos de disímil grado de solidez y de acceso a políticas públicas. No obstante, en términos generales, a pesar de las vulnerabilidades socioeconómicas, se trata de un barrio con una alta pluralidad organizativa y donde se llevan a cabo múltiples programas de asistencia. En los últimos años, se ha avanzado en programas de integración sociourbana (Miranda Gassull, 2022).

La sistematización de entrevistados permite reconocer una diversidad de trayectorias habitacionales y de situaciones dominiales, que dan cuenta de una fuerte intervención pública, aunque sin escrituración:

Tabla 6. *Habitantes de barrio Villa Itatí según edad, acceso al lote y situación dominial, 2022-2024*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
71	26	Compra (padre). Subdivisión	Comprobante RENABAP / CVF
72	35	Compra informal reciente	Comprobante RENABAP / CVF
73	27	Compra informal	CVF
74	39	Compra informal	CVF
75	40	Compra informal	Comprobante RENABAP / CVF
76	25	Compra informal	CVF
77	34	Compra informal	CVF
78	42	Compra informal	CVF
79	44	Ocupación	CVF
80	64	Compra informal	CVF
81	49	Ocupación (abuelos)	CVF
82	29	Cesión (abuelos). Subdivisión	CVF
83	34	Cesión (madre). Subdivisión	CVF
84	23	Cesión (abuelos). Subdivisión	CVF de todo el lote a nombre de tía

³ En la totalidad del municipio de Quilmes habitan aproximadamente 630 000 personas, según el censo del 2022.

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
85	38	Cesión (madre). Subdivisión	CVF de todo el lote a su nombre
86	24	Compra informal	CVF a nombre de madre
87	23	Compra informal reciente	Censo. Comprobante RENABAP. No CVF
88	40	Compra informal	Censo. Comprobante RENABAP. No CVF
89	24	Compra (padres). Subdivisión	Comprobante RENABAP
90	29	Cesión	Comprobante RENABAP
91	19	Cesión	CVF a nombre de la madre
92	58	Compra informal	Comprobante RENABAP
93	65	Compra informal	Censo. Papel de compraventa
94	57	Compra (padre). Subdivisión	Papel de compraventa. Censo
95	65	Compra informal	Certificado de pérdida en inundación
96	25	Compra informal	Sin documentación
97	50	Compra informal	Sin documentación
98	29	Compra informal	Sin documentación
99	20	Compra informal (padres)	Sin documentación
100	33	Compra informal	Sin documentación
101	22	Subdivisión de lote de suegra	Sin documentación
102	19	Cesión de parte del tío	Sin documentación
103	48	Ocupación (padres)	Sin documentación

En semejanza a La Madera —el asentamiento de mayor intervención pública de la sección anterior— la presencia estatal en Villa Itatí tendió a magnificar la circulación de estatutos normativos intermedios, es decir, que reconocen la posesión del lote, pero no equivalen a las escrituras. En tanto no se ha avanzado en la escrituración, el abanico de documentaciones resulta más estrecho. No obstante, destaca el alto grado de presencia estatal, en especial en términos de la posesión de CVF. Los años del relevamiento (2022 a 2024) señalan cómo el Estado nacional adquirió cada vez más peso en las políticas de titulación sin dar lugar a una modalidad alterna de intervención pública; por el contrario, cabría explorar la hipótesis de un reemplazo del Estado provincial, similar, en algunos aspectos, al ocurrido en otras políticas sociales, en las que la Nación recuperó un fuerte peso desde la primera década del siglo.

Además de los CVF, destacan distintos comprobantes generados por operaciones inmobiliarias informales, así como otros relevamientos públicos. Sin embargo, el balance entre documentaciones —siempre dentro de la cautela propia de un diseño cualitativo— pareciera haberse alterado en favor de los certificados nacionales.

Las trayectorias habitacionales de los entrevistados indicaron cierto predominio de compras informales y subdivisiones de lotes, en línea con la creciente densidad del barrio. Entrevistados de áreas más antiguas —y en buena medida más consolidadas— pertenecen a la tercera generación adulta de Itatí, lo que supone mayores posibilidades de densificación de los terrenos. En términos de las políticas de titulación, cabe reconocer las tensiones entre el reconocimiento público —en particular de los CVF— y el devenir del espacio doméstico-residencial. Varios casos señalan que los certificados consagran como poseedores del lote a una de las unidades familiares; otros mencionaron que solo un miembro —en ocasiones de una generación anterior— figura como único poseedor. Ciertamente, más allá de que, en comparación con la situación previa, el CVF supone un certificado de mayor fuerza normativa, cabe advertir los posibles efectos de modalidades de consagración públicas potentes —en cuanto a la producción de resultados (formalizar, en grado mínimo, a los habitantes)— cuando endeble en la información que oficializan.

En todo caso, la escrituración en Villa Itatí exhibe un panorama semejante a otros asentamientos que ocupan posiciones políticas centrales, solo que con las especificidades del tipo de barrio —una villa, es decir, un asentamiento de trazado irregular (Cravino & Varela, 2008)—, lo que dificulta la titulación. En este contexto, los CVF han supuesto cambios en la política de titulación en contextos de mayor irregularidad urbana, sin alterar una modalidad pública caracterizada por la producción de estatutos normativos ambivalentes. La hibridez jurídica de este reconocimiento —es decir, la circulación de documentaciones oficiales que no equivalen a la plena formalización— exhibió la creciente importancia de estos certificados, que otorgan un mínimo de seguridad de la tenencia, suponen que el Estado ha consagrado normativamente el espacio que habitan, sin motorizar necesariamente una futura escrituración que otorgue plena propiedad del lugar.

CONCLUSIONES

Las políticas de regularización han sido profusamente indagadas en las últimas décadas, en especial en América Latina, desde la sociología urbana (Di Virgilio *et al.*, 2025) como la sociología jurídica (Azuela de la Cueva, 1989) y política (Roy, 2005). Estos antecedentes han marcado la importancia de la tenencia informal, así como de estas políticas, aunque han tenido valoraciones dispares respecto a sus resultados (De Soto *et al.*, 1987; Goytia & Doma, 2025; Payne, 2020). En este trabajo, a través de la sistematización de una serie de relevamientos cualitativos, se profundizó en cómo las parcialidades y segmentaciones de las políticas de escrituración en el Gran Buenos Aires se inscriben en una modalidad de intervención pública caracterizada por lo ambivalente de sus resultados.

En este artículo, esta forma de presencia estatal fue analizada prestando atención a los estatutos normativos excepcionales producidos por las políticas de regularización dominial, que densifican las instancias entre lo formal y lo informal, conforme desplazan sus límites y contornos. Como resultado, la parcialidad de la titulación deviene constitutiva de un tipo de políticas públicas que consagra la espacialidad urbana, pero produce una lógica distanciada con las propias normativas estatales. Así, entre las certificaciones de índole dominial en circulación y las escrituras sobreviven contrastes marcados por un horizonte de formalización que se vincula ambivalentemente con los resultados de los programas estatales: estos otorgan reconocimiento, pero no sutura normativa.

Al mismo tiempo, la propia presencia estatal favorece los contrastes entre territorios y las segmentaciones entre sus habitantes. El trabajo con dos escalas —barrial e individual— permitió explorar la hipótesis de que la posición en la politicidad municipal, la antigüedad de la ocupación y el tipo de barrio popular (asentamiento o villa) conforman un marco local, que engloba las documentaciones poseídas por sus habitantes. Las trayectorias individuales, a su vez, dialogan de modo complejo con el avance de la titulación: en ocupaciones clásicas, la participación en ocupaciones parece acompañar en principio la posesión de documentos de mayor fuerza normativa; en ocupaciones más recientes, el Estado parece haber tenido mayor capacidad de reconocimiento frente a trayectorias disímiles, sin dar lugar a la escrituración.

Finalmente, la circulación de una política dominial nacional —los Certificados de Vivienda Familiar— han constituido un nuevo estatuto entre la plena formalización y la posesión: estos certificados habrían adquirido una fuerte difusión al tiempo que tienden a devenir en la instancia final de la titulación.

A pesar de sus dificultades, el Estado en el conurbano bonaerense no carece de capacidad de reconocimiento: por el contrario, su performatividad se muestra multifacética y hábil para consagrar situaciones disímiles. Sin resolver la distancia con la escrituración, los programas de regularización tienden a encerrarse en una serie de desplazamientos entre lo formal y lo informal, que impulsan el funcionamiento estatal sin anular sus ambivalencias.

REFERENCIAS

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, (18-19), 55-73. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626003>
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE* (Santiago), 38(114), 35-69. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

- Auyero, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI.
- Azueta de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad y el derecho*. Colegio de México.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo* (pp. 119-124). FCE.
- Boudieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En *La fuerza del derecho* (pp. 153-220). Siglos del hombre editores.
- Bourdieu, P. (2014). *Lecciones sobre el Estado*. Anagrama.
- Castells, M., & Portes, A. (1989). World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. En A. Portes, M. Castells & L. Benton (Eds.), *The informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* (pp. 11-37). John Hopkins University Press.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. CEPAL.
- Cravino, M. C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Lider*, 11(15), 31-55. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8004700.pdf>
- Cravino, M. C., & Varela, O.D. (2008), Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En M. C. Cravino (Comp.), *Los mil barrios (informales). Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 65-86). UNGS.
- Cravino, M. C., & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, 25(2), 2, 1-27. <http://doi.org/10.19137/pys-2018-250201>
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero*. Diana.
- Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata].
- De Rosa, D., & Abadie, D. G. E. (2012). Contornos del régimen de regularización domini-
nial de la ley 24.374 y sus modificatorias. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 9(42), 86-95. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26999>
- 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*, 14(331). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-53.htm>
- Di Virgilio, M. M., Brikman, D., González Redondo, C., & Najman, M. (2025). *Evaluación del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar en Argentina: dimensión legal y normativa*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 34(102), 25-38. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>

- Goytia, C., & Doma, G. (2025) *Análisis del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Guevara, T., Marigo, P., & Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017. *Oculum Ensaïos*, 15(3), 455-473. <https://www.redalyc.org/journal/3517/351757994007/html/>
- Izaguirre, I., & Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. 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*, 6(2), 8-32. <https://doi.org/10.36661/2358-0666.2019v6n2.11647>
- Maneiro, M., & Bautès, N. (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política. *O Social em Questão*, 20(39), 301-326. https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_39_SL_art_2_Maneiro_Bautes.pdf
- Merklen, D. (1997). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. *Sociedad*, 11, 21-64.
- Miranda Gassull, V. P. (2022). Política urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Populares — RENABAP. *Procesos urbanos*, 9(1), e567. <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>
- 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. *O Social em Questão*, 21(42), 143-168. https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_42_art_5_Nardin1.pdf
- Nuñez, J. (2022). Regularización dominial: implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia. El caso de La Madera, municipio de Quilmes. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 16(32), 84-112. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/article/view/5585/5521>
- Payne, G. (2020). Options for Intervention: Increasing Tenure Security for Community Development and Urban Transformation. En P. Van den Broeck, A. Sadiq, I. Hiergens, M. Quintana Molina, H. Verschure & F. Moulaer (Comps.), *Communities and Social Innovation* (pp. 41-58). Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788973779.00008>
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14. <https://info-navit.smart-ed.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=e70e6339e93ca2c1d9f810a64a02ce39>
- Relli, 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. De Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky & M. C. Rodríguez (Comps.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 75-107). Café de las ciudades.

- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Segal, S. (1981). Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), 1547-1577. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1981.4.61520>
- Soldano, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010). En M. Di Virgilio & M., Perelman (Coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 27-56). Clacso.
- Tufró, M., Brescia, F., & Pingaro Lefevre, C. (2017). «Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las bandas». Reflexiones sobre la circulación de violencias en tomas de tierras y asentamientos de la RMBA. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (7), 146-167. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2858>
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Repocs*, 14(27), 77-98. <https://doi.org/10.18764/2236-9473.v14n27p77-98>
- Zapata, M. C. (2017). *La política habitacional bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Teseo.
- Zarazaga, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga & L. Ronconi (Comps.), *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp. 19-63). Siglo XXI Editores.