

La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires: análisis de la normativa como tramitación de la distancia entre lo legal y lo legítimo

Javier Nuñez

Licenciado en Ciencia Política y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Becario interno doctoral CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Docente de la carrera de Ciencia Política (UBA). Magíster en Sociología de la cultura y análisis cultural (UNSAM).

javiern1991@gmail.com



<https://doi.org/10.30972/crn.32325957>

La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires: análisis de la normativa como tramitación de la distancia entre lo legal y lo legítimo

Resumen

Los programas de escrituración suponen la resolución de la distancia entre una tenencia considerada informal —y, por tanto, no plenamente acorde con el derecho—, pero legitimada en sus usos sociales y a través de las políticas públicas. El artículo aborda la normativa en la materia a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires marcando cómo se elabora la legitimidad del beneficiario y cómo en la tramitación de la escrituración se desplazan las fronteras entre lo formal y lo informal.

Palabras clave

Regularización dominial; legalidad; legitimidad.

Land-title regulatory policies in the Buenos Aires province: legislation analysis on the processing of the distance between legality and legitimacy

Abstract

Land-title regulatory policies imply the resolution of the distance between and informal tenure and its definition as a legitimate one, both by social uses and public policies. The article describes the national legislation on the matter, as well as the one belonging to the Buenos Aires province. It is shown how the legitimacy of the beneficiaries is elaborated and how the regularization process moves the border between formal and informal tenure.

Keywords

Land-title regulatory policies; legality; legitimacy.

Regularização de domínio na província de Buenos Aires: análise da legislação como processamento da distância entre o que é legal e o que é legítimo

Resumo

Os programas de regularização de domínio envolvem a resolução da distância entre uma posse da terra considerada informal, mas legitimada em seus usos sociais e por meio de políticas públicas. O artigo trata da regulamentação sobre o assunto em nível nacional e na Província de Buenos Aires, marcando como se elabora a legitimidade do beneficiário e como se deslocam as fronteiras entre o formal e o informal no processo de regularização.

Palavras-chave

Regularização de domínio; legalidade; legitimidade.

Introducción

Las políticas de regularización dominial —es decir, aquellas que buscan titularizar tenencias informales— se han extendido en América Latina, en especial desde los años 90. Estos programas suelen tener como destinatarios a barrios populares. Si bien la regularización integral de estos territorios involucraría múltiples dimensiones —desde el título del terreno hasta las condiciones ambientales, pasando por la solidez de la vivienda—, en la práctica ha tendido a predominar un enfoque centrado en lo dominial (CLICHEVSKY, 2000; FERNANDES, 2008). En la Argentina, la denominada “Ley Pierri” de 1994 brindó un marco regulatorio general a estas políticas, y la provincia de Buenos Aires destaca entre las jurisdicciones que la han aplicado, si bien no de un modo sistemático y con resultados dispares (RELLI, 2011).

Ahora bien, dejando de lado las limitaciones en el diseño de estos programas, su extensión en el tiempo o su carácter incompleto —cuestiones que han sido ampliamente abordadas por la bibliografía—, cabe reconocer la específica forma en que estas políticas imbrican y tramitan una distancia entre aquello considerado como socialmente aceptable, legítimo, y la normativa legal. En efecto, la regularización supone resolver aquello que no fue previsto por la norma —un acceso informal al lote, como ocupaciones de tierra o compras informales—, al tiempo que define un destinatario del programa, es decir, un beneficiario legítimo. A su vez, el carácter incompleto de estas políticas no implica su ausencia de resultados: las titulaciones suelen generar una diversidad de certificaciones de dominio, que no asimilan a la plena escrituración, pero que pueden ser socialmente apropiados, y que desplazan la distancia entre lo formal y lo informal bajo la mediación de las políticas públicas (ROY, 2005).

Paralelamente, estas políticas deben lidiar con las trayectorias habitacionales de sus destinatarios. La literatura académica ha llamado la atención acerca de las características de dichas trayectorias que dificultan la titulación, como la densificación de terrenos o los procesos de mercantilización informal (CRAVINO, 2009; DI VIRGILIO *ET AL.*, 2010). Aun si esta complejidad no fue siempre reconocida por el texto de la normativa, sí se encuentran presentes en la legislación supuestos acerca de cómo serían esas trayectorias, que inciden sobre cómo se implementan estas políticas y sobre su grado de concreción.

De esta manera, la regularización dominial involucra distintas tensiones entre lo legítimo y lo legal, que pueden ser pensadas en términos de tres dimensiones. Por un lado, la definición del destinatario de estos programas, que abre un espacio de legitimidad al iniciar la regularización de su posesión del terreno. Por el otro, el proceso de tramitación de la escrituración, que debería resolver la distancia entre aquello excepcional —pero, aunque sea parcialmente, aceptable por la norma— y lo plenamente legal. Finalmente, esas dos dimensiones se encuentran atravesadas por supuestos acerca de las características de sus destinatarios, encarnadas en sus trayectorias habitacionales. Este artículo se propone como objetivo general describir la normativa en torno a la regularización dominial en la provincia de Buenos Aires en términos de la tramitación de la distancia entre una tenencia legítima y legal.

En términos de objetivos específicos, se aspira a los siguientes:

1. Conocer el modo en que la normativa define al beneficiario de la regularización dominial.
2. Indagar el proceso de tramitación de dicha regularización.
3. Dar cuenta de las características de las trayectorias habitacionales supuestas por esta normativa.

A través del análisis de la normativa vigente en la provincia de Buenos Aires se buscará exponer la complejidad de la legalidad presente en estas políticas, que discute asimilarla a un elemento uniforme, que reconocería estatalmente sin más a las situaciones no previstas. Por el contrario, la normativa puede ser leída reconociendo una doble característica. Al tiempo que legítima modalidades de acceso al lote consideradas excepcionales, desplaza las fronteras entre lo formal y lo informal, a la vez que las conserva en su implementación.

Luego de contextualizar estas políticas y revisar los antecedentes de investigación, se brindan algunas precisiones conceptuales. Posteriormente, el análisis se divide en dos secciones: una referida a la definición del beneficiario y otra relativa al proceso de tramitación. Los supuestos en torno a las trayectorias habitacionales son considerados transversalmente en cada una de esas secciones.

2. La regularización dominial en Argentina y la provincia de Buenos Aires

Si bien diferentes mecanismos para regularizar el dominio se encuentran presentes en la normativa desde el siglo XIX (DE ROSA Y ABADIE, 2012), los programas de escrituración se extendieron en Argentina —así como en Latinoamérica— durante los años 90. Así, en un contexto de reformas neoliberales, las políticas de regularización de tipo dominial —más limitada y menos costosa (RELLI, 2011)— fueron privilegiadas sobre los enfoques integrales, que suponen, asimismo, intervenciones a nivel de la vivienda y de las condiciones ambientales del territorio (CLICHEVSKY, 2000).

La proliferación de estos programas fue explicada a partir de la incidencia de organismos multilaterales de crédito (FERNANDES, 2008), que fomentaron una agenda de políticas habitacionales centrada en la escrituración como modo de incentivar la mejora de barrios populares (DE SOTO *ET AL.*, 1987), y pensándola como una forma de *alivio* de la pobreza (CLICHEVSKY, 2000). Sin embargo, esta interpretación solo da cuenta parcialmente del caso argentino. En efecto, durante los años 80, las organizaciones que habían participado de las *tomas* de tierra de fines de la última dictadura impulsaron demandas de titulación de los asentamientos (CRAVINO Y VOMMARO, 2018), lo que inauguró ciertas modalidades colectivas de resolución del dominio de los terrenos, que no dejarían de tener consecuencias en el modo en que se han diseñado posteriormente estos programas (CRAVINO, 2004). Así, la Legislatura bonaerense sancionó leyes de expropiación de asentamientos ubicados en el Municipio de Quilmes ya en 1984.

Más allá de sus inicios, durante la década siguiente, estos programas tendrían un fuerte impulso a partir de la sanción de la Ley 24.374 de 1994 —usualmente denominada “Ley Pierri”—, que brinda un marco general para la titulación que realizar por las distintas provincias. Si bien dicha ley tenía originalmente un carácter transitorio, sus sucesivas actualizaciones (en 2009 y 2015) acabaron por convertirla en “norma de gran espectro y aplicación” (DE ROSA Y ABADIE, 2012).

En el territorio bonaerense, las políticas de escrituración también tuvieron un considerable impulso durante la gobernación de Cafiero y el primer mandato de

Duhalde, períodos en que las organizaciones populares tenían cierta participación en la gestión provincial (RELLI, 2015). En 1996, el Decreto 2815/96 reglamentó la “Ley Pierri” vía un convenio con el Colegio de Escribanos de la Provincia, organismo que pasó a encargarse —junto con la entonces Secretaría de Tierras y Urbanismo— del proceso de titulación. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los 90, se produjo cierta pérdida de importancia del área (RELLI, 2015).

Empero, eso no impidió la presencia de intervenciones localizadas de mayor alcance, en especial como respuesta a conflictos puntuales, de fuerte visibilidad. Como sostiene RELI, el resultado fue cierto panorama inconexo de diferentes políticas públicas (RELLI, 2011). Finalmente, durante el período de gobierno de la Alianza Cambiemos, en un nuevo contexto de políticas de corte neoliberal, se produjo cierta transformación del rol del Estado nacional en políticas de regularización dominial, reducido hasta el momento a un papel netamente subsidiario. En 2016 y 2017, con la participación de organizaciones sociales nucleadas en la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) y Barrios de Pie y la organización TECHO, la Anses (Administración Nacional de la Seguridad Social) llevó adelante el primer relevamiento del conjunto de barrios populares (ReNaBaP, Registro Nacional de Barrios Populares). En una etapa siguiente, la Anses inició la entrega de Certificados de Vivienda Familiar (CVF, de aquí en más), que permitirían comprobar el dominio, sin asimilar a una escritura. Finalmente, en el año 2018, se sancionó la Ley 27.453 que propone una regularización integral, aunque ha tenido un escaso financiamiento. Durante el análisis se regresará sobre estas normativas, describiendo el trámite de regularización que prescriben y cómo aspiran a tramitar la distancia entre la tenencia informal y el estatuto legal.

En paralelo al avance de la legislación, se han producido transformaciones en los barrios surgidos como asentamientos, que resultan pertinentes en términos de las características de los destinatarios de estas políticas. A grandes rasgos, las *tomas* usualmente denominadas “nuevas” (posteriores a los años 80) involucran un grado mayor de mercantilización inmobiliaria informal (CRAVINO, 2009), que tiende a surgir de manera temprana, incluso durante las ocupaciones. Este proceso complejiza el desarrollo de la titulación, ya que bien puede llevar a cambios en el poseedor del lote mientras ocurre el trámite. Al mismo tiempo, estas ocupaciones se caracterizan por un debilitamiento en las

organizaciones locales, que no es ajeno a una mayor vinculación con ciertas estructuras partidarias y al desarrollo de modalidades territorializadas de asistencia a partir de los 90 (TUFRÓ *ET AL.*, 2017; NARDIN, 2018). Además de favorecer la mercantilización temprana, dicho proceso afecta los programas de escrituración, que suelen suponer que los barrios en los que se aplicarán cuentan con organizaciones extendidas en el territorio e, incluso, dotadas de cierta representatividad democrática (CRAVINO, 2004).

3. Antecedentes de investigación: un breve repaso

Sobre los programas de regularización dominial, en general, y sobre su implementación en Argentina existe una considerable literatura académica, que se ha focalizado en diferentes dimensiones, desde su diseño hasta las representaciones sociales de sus beneficiarios, pasando por su aplicación en el territorio. En términos de su diseño —e incluso su fomento—, cualquier revisión bibliográfica acerca de esta temática incluye el planteo original de HERNANDO DE SOTO (DE SOTO *ET AL.*, 1987). La propuesta liberal que realiza DE SOTO se focaliza en los efectos sobre la seguridad de la tenencia: la escrituración impulsaría una mayor inversión de la vivienda por parte de los habitantes de barrios informales y llevaría, finalmente, a la formación de un mercado inmobiliario. Esta perspectiva tiende a resaltar la capacidad estatal de reconocer situaciones de informalidad. Sin embargo, asimila linealmente lo socialmente aceptable a formas de mercado y a definir lo legal en términos de su incentivo. A su vez, además de concebir la regularización en términos estrechos —dominiales—, tiende a suponerla uniforme, como si no se presentaran instancias intermedias entre lo informal y lo plenamente legalizado. En Argentina, algunos antecedentes de investigación han partido de sus premisas (GALIANI Y SCHARGRODSKY, 2006).

No resulta de extrañar que el planteo de DE SOTO fuera objeto de diversas críticas. Algunas se han enfocado en el carácter neoliberal de sus propuestas y en las limitaciones de las políticas de escrituración en relación con el conjunto de la regularización (CLICHEVSKY, 2000; FERNANDES, 2008). Asimismo, ROY ha llamado la atención acerca del papel del Estado en la recreación de la informalidad: antes que una regularización simple, estas políticas correrían la frontera entre lo formal y lo informal, y resaltarían el papel de las certificaciones de dominio que emiten en el transcurso del trámite (ROY, 2005). En la sección siguiente se regresará sobre esta cuestión.

En relación a cómo se ha desarrollado la regularización dominial en América Latina, existe una serie de antecedentes que han repasado las características de estos programas, enfatizando la influencia de los organismos multilaterales de crédito en su promoción y el entronque neoliberal de su diseño (CLICHEVSKY, 2000; FERNANDES, 2008; MOSSO, 2017). Otros, en cambio, desarrollaron análisis comparativos de su implementación, apuntando a las jurisdicciones encargadas de ella y a las diferencias en la normativa que la sustentan (DI VIRGILIO *ET AL.*, 2014; COSTA Y HERNÁNDEZ, 2010). En líneas generales, estos trabajos tienden a enfatizar el carácter parcial de estas políticas, alejadas de un enfoque de regularización integral.

Las investigaciones de casos argentinos fueron realizadas generalmente a escala local o regional: el AMBA (DI VIRGILIO *ET AL.*, 2010), La Plata (RELLI, 2015), Santa Fe (MOSSO, 2019), Bariloche (GUEVARA, 2016) y Comodoro Rivadavia (BACHILLER, 2018) son algunos de los casos estudiados. La mayoría de estos trabajos se focalizan en las dificultades de implementación de esta política pública y resaltan su extenso tiempo de tramitación y su falta de finalización. Además, destacan cómo no suelen ajustarse a las trayectorias habitacionales de barrios populares, marcadas por la densificación de los lotes producto del devenir familiar (DI VIRGILIO *ET AL.*, 2010) o involucrando procesos de mercantilización (CRAVINO, 2009).

No obstante, estos antecedentes rara vez profundizan en el análisis de cómo estas políticas participan de la recreación de la informalidad de la tenencia, más allá del señalamiento de la falta de titulación o del carácter incompleto del trámite. Una mayor focalización de la complejidad de lo legal —y de su representación social— se presenta en los antecedentes que remiten a los sentidos construidos por los beneficiarios de estas políticas. El planteo inicial de DE SOTO se encontraba marcado por una homologación de la legitimidad al reconocimiento legal de la propiedad, suponiendo que los habitantes identifican la escritura con la seguridad de la tenencia (DE SOTO *ET AL.*, 1987). Esta interpretación también fue impugnada por distintas investigaciones. Algunas señalan cómo dicha seguridad puede ser simbólicamente elaborada a partir de otros criterios, como la antigüedad de la ocupación o la solidez de la vivienda (OSTUNI Y VAN GELDER, 2009). Otras, en cambio, indican cómo los criterios de legitimidad de los habitantes de asentamientos dialogan de un modo complejo con el derecho de propiedad (BACHILLER, 2018).

En este contexto bibliográfico, este trabajo se propone avanzar en la descripción de la normativa acerca de estas políticas marcando cómo involucran una complejidad de lo legal, que retoma legitimaciones que —parcialmente— exceden la normativa, tensionándola, y, a su vez, participan del desplazamiento de los límites entre lo formal y lo informal.

4. Lo legal y lo legítimo: tensiones y continuidades en el interior de la normativa

La capacidad estatal constructora de representaciones sociales (BOURDIEU, 2014; SAYER Y CORRIGAN, 1985) presume ciertas relaciones entre lo legal y lo legítimo. Desde el punto de vista estatal, las disposiciones de la normativa poseen su continuidad en lo socialmente válido, de manera tal que la relación entre estos planos resulta tautológica. Así, debería presentarse cierta homología entre los derechos consagrados, su efectivo goce y la implementación de las políticas públicas.

Ciertamente, el modo en que el Estado concreta infraestructuralmente sus decisiones políticas (MANN Y LINARES, 1997) no siempre está acorde con esas aspiraciones, presentándose diferencias según cada espacio social. En zonas urbanas periféricas, las distancias entre derechos consagrados normativamente —como el de la vivienda (Art. 14 bis de la Constitución Nacional)— y su cumplimiento, la implementación de políticas focalizadas o la coexistencia de actores formales e informales para aplicar esas políticas constituyen ejemplos de cómo las prácticas de las que participa el Estado pueden alejarse del contenido de sus categorizaciones.

De esta manera, se presentan diferentes distancias entre lo que resulta socialmente aceptable y el andamiaje legal. El acceso al lote vía ocupaciones —popularmente conocidas como *tomas*— conforma, en tanto acción directa (REBÓN Y PÉREZ, 2012), una modalidad que no sigue los canales institucionales previstos, pero que puede ser legitimada por sus participantes y por el Estado, que les brinda respuestas vía políticas públicas. Estas, a su vez, recrean esa distancia al establecer disposiciones que no equivalen a lo plenamente legal, o a través de intervenciones estatales que recrean la situación informal.

Por lo tanto, la informalidad habitacional contiene una dimensión eminentemente política (MANEIRO Y BAUTÉS, 2017; CASTELLS Y PORTES, 1989). Retomando la noción de Estado de excepción (SCHMITT, 2009), ROY aborda esta cuestión a través del modo en que se reformula la diferencia entre lo formal y lo informal (ROY, 2005). Programas como los de escrituración, al procesar aquello no previsto por la norma, prolongan el carácter excepcional de la tenencia informal, y persiste así la distancia entre la posesión —ahora estatalmente mediada por estas políticas— y lo plenamente legal, es decir, la escritura.

Para abordar esta cuestión, la normativa respecto de la regularización dominial puede ser operacionalizada en términos de dos grandes dimensiones. Primero, la definición del destinatario de estas políticas. Dicha dimensión no resulta pertinente tanto como acto de nominación —es decir, como aquella carga performativa de la legalidad que establece sus interlocutores (BOURDIEU, 2014)—, sino por el modo en que abre un espacio de legitimidad tensionado con otras disposiciones legales. Así, la definición del beneficiario de la escrituración resulta, para este trabajo, de interés en tanto valida al interlocutor esperado.

Segundo, el proceso de tramitación de la titulación prescripto por la normativa. La dimensión anterior establecía una validez compleja. Este plano, en cambio, permite reconocer cómo se resuelve la falta de continuidad lineal entre esos destinatarios legítimos y lo legal. Como se verá, la existencia de instancias intermedias —que involucran modos de reconocimiento estatal parciales pero definitorios por la extensión en el tiempo de estos programas— alumbra cómo las políticas públicas participan de la recreación de la tenencia informal.

Ahora bien, así como tramita —y prologa— la diferencia entre lo legítimo y lo legal, la normativa también define de antemano las características de sus beneficiarios. Esta tercera dimensión resulta central para dar cuenta del texto de la ley en términos del procesamiento de esa distancia y también permite reconocer algunas de las dificultades que han tenido estos programas para cumplir con la escrituración. A grandes rasgos, la regularización dominial supone la posibilidad de individualizar al propietario —convertirlo en beneficiario implica atarlo a un lote que posee— y que su dominio (imperfecto) sobre el terreno prosiga durante el conjunto del trámite. Ciertas características de las ocupaciones posteriores a los 90 dilatan la diferencia entre esas trayectorias supuestas y las reales. Como se desarrollará, la normativa reconoce parcialmente estos cambios.

El análisis que sustenta el artículo se basa en la normativa acerca de la regularización dominial vigente en la provincia de Buenos Aires y, en ese sentido, puede ser considerado como una aplicación de la técnica de análisis de documentos. A nivel nacional, destacan la “Ley Pierri” (Ley 24.374) y sus sucesivas modificaciones (Leyes 26.493 y 27.118), así como el decreto de reglamentación del RENABAP y los CVF (Certificado de Vivienda Familiar) (358/2017) y la posterior ley de “regularización dominial para la integración socio-urbana” (27.453). A nivel provincial, además del Decreto 181/06 —modificadorio del original de 1996 (Decreto 2815/96)—, cabe considerar las disposiciones de la Dirección de Tierras, que especifican el trámite que realizar.

5. Análisis de la normativa: del beneficiario legítimo a la recreación de la tenencia informal

El análisis sigue las dos dimensiones antes enunciadas, abordando transversalmente cómo suponen ciertas características de la trayectoria habitacional de sus destinatarios. En el interior de cada sección, el repaso de la normativa complementa una exposición basada en la pirámide jurídica con otra temporal, cuando se trata de cambios en la legislación relativamente recientes.

5.1. La construcción del beneficiario como apertura de la legitimidad

La definición de quiénes pueden ser los destinatarios de la regularización involucra, desde el punto de vista estatal, reconocer cierta situación informal tanto como brindarle la legitimidad para encauzar la regularización. Como se verá, esta operación reúne criterios anclados en los beneficiarios, como en el lote, separando y reuniendo según el caso a poseedores y terrenos.

Asu vez, la tenencia informal implica alguna instancia en que se produjo una interrupción del derecho de propiedad, así como de la información de registros oficiales: la posesión sin escritura revela una realidad que no es acorde con el conocimiento consagrado estatalmente sobre el dominio del terreno. Así, la nominación del beneficiario de la escrituración entraña la asunción de lo excepcional de la tenencia, es decir, de la distancia entre lo supuesto —por otras normativas— y la posesión de hecho.

1. *La extensión hasta 2015 no figura en la Ley 24.374, sino en el artículo 35 de la Ley 27.118.*

En tanto la legislación nacional se encarga de proveer un marco común para estas políticas, las mayores precisiones respecto de sus destinatarios se encuentran en ese ámbito. En cambio, como el Estado Nacional mantiene un rol subsidiario en la implementación de estos programas, las especificaciones sobre su tramitación resaltan a la normativa provincial.

La denominada “Ley Pierri” fue sancionada a mediados de los años 90, concebida como una norma temporaria. El transcurso de los años —con ocupaciones nuevas y tramitaciones inconclusas— llevó a su actualización en dos momentos: 2009 (Ley 26.493) y 2015 (Ley 27.118). La definición de quiénes pueden ser sus beneficiarios se encuentra presente en su artículo primero, de la siguiente manera:

Art. 1: Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° de enero de 2009¹, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente (Ley 24.374).

Dos elementos resultan de interés en este artículo. Primero, la definición de una ocupación con “causa lícita”. Si se sostuviera una perspectiva que enfatizara fuertemente el derecho de propiedad, el carácter legal de la ocupación resultaría insólito: no podría sino interrumpir la continuidad de la propiedad privada, que solo cambia de manos vía transacciones (compra/venta, expropiaciones, cesiones, etc.). En cambio, en el conjunto de la normativa, da cuenta de las modalidades mediante las cuales el Estado reconoce y legitima formas de acceso a la vivienda no previstas.

La definición del destinatario en términos de los poseedores supone escindirlo parcialmente del terreno, en relación al cual permanece la condición de informal. Así, aquello que no fue concebido por la ley apunta al lote. En cambio, al establecer al beneficiario como aquel que posee el terreno a partir de una causa aceptable (“lícita”), el artículo primero elabora su legitimidad —que se funda, en última instancia, en el derecho a la vivienda—, no sin involucrar rispideces respecto de otros elementos de la normativa. En ese sentido, la tensión entre derecho de propiedad y derecho a la vivienda que se encuentra presente en ocupaciones de tierra y en asentamientos (Merklen, 1997) se actualiza en el plano institucional a través del reconocimiento del destinatario legítimo.

Luego, la segunda parte del artículo anuda a dicho beneficiario a la posesión legítima de un inmueble, empleado como “habitación única y permanente”. Desde ya, este anclaje espacial de los destinatarios constituye una de las principales dificultades de las políticas de regularización: la posesión informal supone la ausencia en registros oficiales, por lo menos el de escrituras de propiedad, aunque no necesariamente en otro tipo de relevamientos (como censos de diverso tipo).

La ley precisa, luego, la definición del beneficiario en otros dos artículos. El cuarto excluye a aquellos que tengan una tenencia informal, pero puedan satisfacer por sí mismos sus necesidades de vivienda; es decir, aquellos no considerados con la legitimidad para acceder a su escritura a partir de una tenencia no plenamente legal. Ciertamente, semejante apelación a la necesidad concilia, en el plano de la normativa, la situación informal de la tenencia con derechos consagrados —de una vivienda digna, en este caso—. A su vez, no deja de dialogar con los propios criterios de legitimidad de los poseedores de los lotes, que tematizan simbólicamente su distancia institucional (SIGAL, 1981) en relación con el goce de ese derecho utilizando criterios similares.

En cambio, en términos de las trayectorias habitacionales de los destinatarios y de su relación con la elaboración de su legitimidad, resulta de mayor interés el artículo segundo, que aborda posibles cambios en lo que se refiere al poseedor de la vivienda. La ley especifica al beneficiario en términos de cuatro posibilidades: 1) los ocupantes originales; 2) cónyuges y herederos de los ocupantes; 3) personas que hayan mantenido trato familiar viviendo en el mismo inmueble y 4) los que continúen la posesión mediante —y la expresión se encuentra en el propio texto de la ley— “acto legítimo”.

Los cuatro puntos podrían ser interpretados en una suerte de escala, en la que la elaboración de la legitimidad del beneficiario permanece continua, pero la excepcionalidad del destinatario —en relación con aquello que la ley presume— aumenta. En efecto, si la definición del primer artículo anuda al destinatario a un lote —luego de haberlo separado de la situación informal, en el proceso de validar su condición de beneficiario—, cada posibilidad del segundo artículo se aparta crecientemente de la homología entre un poseedor y un lote individualizado y registrado. Así, entre el primer y segundo punto se pasa del ocupante a sus relaciones familiares supuestas como más estrechas (cónyuges y herederos). Luego, entre la segunda y la tercera posibilidad, la

distancia con el ocupante original se incrementa junto con lo incierto de la relación: el establecimiento de “trato familiar” depende, en efecto, de la posibilidad de relevar esa situación, pero, por lo abstracto, también permite el reconocimiento estatal de vinculaciones bien diversas. Finalmente, la última posibilidad desnuda esta operación estatal: la relación con la posesión original es incierta, por lo que, ante la carencia de un vínculo fundado en la trayectoria habitacional —sean familiares (segundo punto) o convivientes muy próximos (tercero)—, solo queda la elaboración de la validez; es decir, un “acto” —por retomar la expresión original— que pueda ser legítimo.

Como se mencionó, la densificación de terrenos —con su consecuente subdivisión en diferentes viviendas— complejiza la aplicación de este artículo: la continuidad de beneficiarios postulada prosigue el anclaje del poseedor en un lote particular. En cambio, las trayectorias habitacionales escinden ese espacio —originalmente ocupado— en distintas unidades que, en los plazos del trámite de escrituración, pueden dejar de tener “trato familiar”. Como se verá con la legislación de la provincia de Buenos Aires, la implementación de estos programas deja incluso abierto un espacio —durante la tramitación— para la existencia de procesos de compra-venta informal.

Al momento de establecer quiénes pueden ser beneficiarios de la escrituración, la legislación provincial realiza un desplazamiento de los poseedores a los terrenos. Esta operación es producto del rol que les cabe a las provincias —no subsidiario, sino encargadas de implementar los programas—, pero no deja de tener efectos en el modo en que se elabora la legitimidad de los destinatarios. Así, después de incluir el primer artículo de la “Ley Pierri” en sus considerandos, el artículo 2 del Decreto 2815/96 indica:

Art 2°. Quedan comprendidos en las disposiciones de la Ley Nacional citada, exclusivamente aquellos inmuebles que, de conformidad a lo establecido en las normas legales y reglamentarias vigentes, sean considerados como pertenecientes a las áreas o plantas urbanas de los respectivos Municipios (Decreto PBA: 2815/96).

La legitimación del beneficiario en la normativa nacional opera a partir de una escisión entre la informalidad original —es decir, el acto que da lugar a la posesión del terreno, sea una ocupación, una compra o algún tipo de cesión— y quien habita “con causa lícita” (necesidad de vivienda) el espacio. Luego, dicho destinatario —ahora aceptable— es ligado al terreno que regularizar.

La legislación provincial, en cambio, opera a partir del espacio, legitimando inmuebles para ser reconciliados con la normativa. El tránsito de una construcción de la validez a la otra no resulta menor, en tanto sitúa al Estado frente a criterios diferentes. El beneficiario legítimo de la ley nacional resalta su necesidad —fundada, en última instancia, en el derecho a la vivienda—. Por el contrario, el espacio válido —el terreno que regularizar— impone considerar qué elementos de prueba debe aportar el beneficiario para regularizar su tenencia. Dicha cuestión debe ser considerada, además, en relación con la complejidad de trayectorias habitacionales de los barrios informales.

Esta duplicidad de criterios —articulados tanto como involucrando nominaciones diferentes del interlocutor estatal— puede reconocerse, finalmente, en la normativa nacional más reciente. Hasta 2016, la “Ley Pierri” constituía la principal intervención del Estado Nacional en la regularización dominial, limitándose a aportar un marco legal general y permaneciendo en un rol subsidiario en su implementación. La realización del RENABAP, el lanzamiento de los CVF y la Ley de regularización de 2018 (Ley 27453) alteraron ese panorama.

En la sección siguiente se dará cuenta de cómo estas políticas innovan en la tramitación de la escrituración. En cambio, en lo que refiere a la definición del destinatario, la Ley de 2018 también produce un desplazamiento —en relación con la “Ley Pierri” y similar al que se produce en la normativa provincial— del poseedor al terreno. En efecto, el RENABAP y la entrega de los CVF suponen la elaboración de un conocimiento oficial referido a la tenencia informal por parte del Estado nacional, limitado hasta entonces, una vez más, a la provisión de un marco regulatorio general.

La Ley de 2018 promete cierta regularización universal (en todo el territorio nacional) que se indica en el articulado —aunque no en el título— como integral. Para los fines prácticos, empero, el escaso presupuesto ha hecho que sus efectos se limiten a ser instrumento para frenar desalojos. Ahora bien, en términos de la definición del destinatario, los primeros dos artículos declaran de utilidad pública al conjunto de los bienes inmuebles relevados por el RENABAP. De esta forma, al colocar al Estado nacional como encargado de la implementación de la política, el modo en que se legitiman sus destinatarios resulta desplazado: ya no los ocupantes, sino los terrenos. El requisito, entonces, de elementos de prueba que permitan vincularlos

con los poseedores adquiere centralidad, cuestión que —como se verá en la sección siguiente— resalta el rol de los CVF.

5.2. Desplazando la informalidad: la tramitación de la escrituración

La elaboración de la legitimidad de los beneficiarios inaugura una instancia de reconocimiento estatal, pero en modo alguno resuelve la distancia con lo plenamente legal, es decir, con la escritura. Entre ambos extremos, se presentan instancias intermedias que —por la extensión en el tiempo de la titulación— adquieren densidad propia y dan lugar a certificaciones de la posesión que, aun si no equivalen a un dominio perfecto, marcan cierto reconocimiento por parte del Estado. Una vez más, la “Ley Pierri” define las características generales del trámite y, luego, la normativa provincial —de distinto tipo— lo especifica. Se precisará, primero, cómo la normativa define los elementos de prueba que pueden ser empleados en el trámite y, después, se profundizará en los estatutos de dominio intermedios que son generados en el proceso de escrituración.

En efecto, anclado el beneficiario de la titulación a cierto espacio físico —el lote—, se presenta una segunda cuestión: ¿cómo debe desarrollarse el proceso de escrituración? El artículo 6 de la “Ley Pierri” coloca en los beneficiarios la obligación de presentarse ante la autoridad competente. Si bien asemeja a un desentendimiento de la problemática, el artículo suele ser entendido a partir del supuesto de que los barrios populares cuentan con organizaciones que dinamizarían el proceso de titulación. Cabe recordar que en el contexto de fines de los años 80 y comienzos de los 90, varios asentamientos lograron regularizar su tenencia a partir del reclamo de leyes de expropiación a la Legislatura provincial. En ese sentido, dichas experiencias no dejaron de incidir en el modo en que fue concebida la legislación, si bien —aplicadas como un procedimiento general— no dejan de contener ciertos supuestos en relación con las características de los barrios populares. Como señala CRAVINO, una de las dificultades de los programas de regularización radica en que su diseño concibe que los destinatarios forman entre sí comunidades que, además, cuentan con lazos de representación democráticos con sus referentes (CRAVINO, 2004).

En todo caso, al ser iniciado el trámite por el beneficiario, este se encuentra frente al requisito de aportar elementos de prueba de su posesión que permitan regularizar su

tenencia. Antes de pasar a la legislación provincial, cabe mencionar cómo la realización del RENABAP —y la posterior entrega de CVF— innovan en este punto. El Decreto 358/2017, que introduce los CVF, los considera como documentación probatoria de la posesión del dominio. Previamente, los destinatarios deben haber sido relevados, sea en el RENABAP de 2016-2017 o mediante algún tipo de modalidad, usualmente territorializada y móvil. Ahora bien, en términos de la identificación de los lotes y sus ocupantes, el RENABAP resuelve de una manera novedosa el inicio del trámite, si bien sus relaciones con el conjunto del proceso de regularización —que al fin y al cabo, deberían emprender las provincias— no se encuentra claro, ni siquiera en la ley de regularización de 2018, que mantiene ciertas pretensiones de universalidad.

La normativa provincial aborda este problema de otra manera, reconociendo una diversidad amplia de elementos de prueba. Según la resolución 33/2012 de la Dirección de Tierras de la Provincia de Buenos Aires, pueden ser tomados como elementos de prueba diferentes boletos, certificados de pago o cesiones; recibos de servicios o de impuestos, planos, certificados del registro civil que indiquen parentescos o cualquier otra certificación que un notario considere válida para dar cuenta de la posesión. Cabría agregar, además, comprobantes de diversos relevamientos realizados por distintas jurisdicciones estatales. En efecto, políticas habitacionales y de asistencia suelen involucrar censos, los cuales crean información oficial sobre el dominio, aunque no formen parte directamente de la regularización dominial. Una enumeración tan amplia de elementos de prueba no es ajena al rol de los funcionarios que efectivamente deben aplicar esas políticas. Como señala AZUELA DE LA CUEVA, finalmente son ellos quienes, desde la política pública, evalúan concretamente acerca de la legalidad (o no) de la posesión de un lote (AZUELA DE LA CUEVA, 1990).

La exposición de elementos de prueba puede ser entendida como cierta objetivación del reconocimiento estatal o, por lo menos, de la presentación de aquello que permite justificar la legitimidad del beneficiario, cubriendo a la categorización estatal de cierto elemento impersonal; es decir, desanclado del destinatario (poseedor) y remitiendo a la tenencia. En este sentido, aun si es solo el inicio del trámite, el poseedor puede representarlo como una instancia de creciente formalización, puesto que, al fin y al cabo, el Estado le otorga un rol en el conjunto de la regularización. Desde el punto de vista estatal, en cambio, en modo alguno resuelve la distancia entre la confección de su validez y el trayecto que lo separa de la plena legalidad.

Al respecto, la “Ley Pierri” establece una pluralidad de plazos y etapas. Sin embargo, cabe diferenciar dos grandes instancias del trámite de regularización: la inscripción registral y la titulación plena. La primera ya supone la elaboración de una escritura por parte de la autoridad competente. Sin embargo, el beneficiario no se encuentra, en ese momento, en la misma situación que aquel que posee una escritura usual. Por diez años, su posesión se encuentra en una suerte de “dominio imperfecto”, es decir, uno con restricciones, entre ellas la venta, si bien no existe del todo acuerdo jurídico en relación con ese estatuto, en tanto la ley solo lo define por la negativa (DE ROSA Y ABADIE, 2012). En términos de cómo el Estado procesa la informalidad de la tenencia, esta etapa de la regularización alumbró la conformación de acreditaciones por las cuales se procesa lo excepcional, al tiempo que mantienen la distancia con lo plenamente legal (ROY, 2005).

En efecto, la inscripción registral —aún distante con la escritura— bien puede ser socialmente apropiada, utilizada para finalidades similares a la escritura aún más allá de lo formalmente establecido. En este sentido, dialoga con la complejidad de las trayectorias habitacionales de barrios populares en cuanto puede ser utilizada —informalmente— para prácticas que no fueron las concebidas, desde la compra venta informal hasta cesiones. A la inversa, también designan un modo mediante el cual el Estado tramita aquellas situaciones excepcionales, conservándolas en el tiempo.

Los CVF actualizan esta tensión. El Decreto 358/2017 define distintos usos que estos podrían tener, todos ligados a un comprobante reconocido estatalmente como documentación del dominio: solicitar servicios, peticiones a organismos públicos, trámites tributarios. Al igual que otros certificados similares, estas instancias de documentación, si bien apartadas de la escritura, bien pueden recibir un uso que exceda el diseño inicial. Por caso, es probable que se lo emplee para la solicitud de préstamos, con diverso grado de formalidad.

La legislación provincial no innova en la tramitación en términos generales, pero sí especifica algunos puntos que resultan de interés. El Decreto 181/06 precisa el tránsito de la inscripción registral a la consolidación del dominio. Su artículo primero establece la caducidad automática del dominio previo pasados diez años sin oposiciones y el traslado automático a los nuevos —ahora— propietarios. Ahora bien, pasado ese tiempo,

el beneficiario de la regularización puede haberse alterado. El artículo segundo —que remite a quiénes pueden consolidar el dominio— indica en su inciso segundo que puede tratarse de “cesionarios por actos entre vivos o a título universal fehacientemente acreditados” (Decreto 181/06, Art. 2, Inc. b). Más allá de la intención original, se ha considerado que dicho inciso podría regularizar situaciones de compra/venta informal, es decir, sin escritura previa (DE ROSA Y ABADIE, 2012). De esta manera, la normativa generaría un desplazamiento específico entre lo formal y lo considerado excepcional, que abriría la posibilidad de normalizar aquello que aparece como heterogéneo a la ley. En este proceso, el carácter uniforme de la legalidad se muestra incierto y vuelve a exhibir múltiples instancias intermedias.

De esta manera, la normativa referida a la escrituración tramita una situación reconocida como distanciada de la legalidad, pero no carente de legitimidad. Esta interrupción de la continuidad entre lo socialmente aceptable y la ley no da lugar, empero, a una regularización inmediata, como si el reconocimiento estatal entrañara una legalización uniforme y relativamente directa. Por el contrario, por más que el trámite precise instancias, plazos y procedimientos, los momentos intermedios acaban dando lugar a situaciones casi definitivas, extendidas en el tiempo mucho más de lo previsto. En ese proceso, la normativa abre el espacio para diferentes apropiaciones de las certificaciones de dominio, que recrean la informalidad de la tenencia —en tanto apartadas de la escritura como lo plenamente legalizado—, pero también actualizan la complejidad de trayectorias habitacionales no previstas en el diseño original.

6. Conclusiones

Las políticas de regularización dominial exhiben la complejidad de lo legal tras la apariencia de un simple ajuste a la normativa. En este artículo se buscó describir cómo ellas dialogan con la legitimidad —escindiendo y recuperando su continuidad con la legalidad—, al tiempo que generan instancias de reconocimiento que discuten el carácter uniforme de la normativa.

Los programas de escrituración se extendieron en América Latina desde los años 90. A grandes rasgos, la literatura académica ha remarcado el carácter neoliberal de sus propuestas —centradas en el alivio de la pobreza antes que en regularizaciones integrales

(CLICHEVSKY, 2000; FERNANDES, 2008; MOSSO, 2017)—, así como sus implementaciones inconclusas (DI VIRGILIO *ET AL.*, 2010), de la mano de políticas escasamente sistemáticas (RELLI, 2011). Otros trabajos han resaltado las distancias entre sus supuestos en relación con la representación social de la tenencia y el modo en que esta es significada por sus beneficiarios (OSTUNI Y VAN GELDER, 2009).

Más allá de la validez de estas líneas de abordaje, también cabe reconocer la específica modalidad de intervención estatal que suelen implicar, lo que genera un desplazamiento de las fronteras entre lo formal y lo informal, así como las recrea (ROY, 2005).

Esta operación reúne la elaboración de una legitimidad de los destinatarios fundada en el derecho a la vivienda —que involucra una vinculación ambigua entre criterios anclados en los poseedores y en el lote— y que se encuentra en tensión con el resto del andamiaje jurídico, principalmente con el derecho de propiedad. El procesamiento del carácter excepcional (ROY, 2005) de la tenencia informal tramita su distancia con lo plenamente legal —la escritura—, al tiempo que la reconstituye a partir de la emisión de certificaciones de dominio (inscripciones registrales, CVF, etc.) pensadas como transitorias, pero, en la aplicación de estas políticas, con la tendencia a ser definitivas y ser apropiadas en usos diferentes de los concebidos.

Al mismo tiempo, la normativa contiene ciertos supuestos en relación con la trayectoria habitacional de los beneficiarios, concebida en términos de cierta facilidad para individualizar al poseedor en relación con un lote y con una continuidad en el tiempo de esa relación. Por el contrario, las trayectorias de barrios populares guardan una complejidad que excede la normativa, aunque se encuentra parcialmente presente en ciertas disposiciones específicas.

Referencias bibliográficas

- Azuela de la Cueva, A.** (1990). El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina. *Revista Sociológica*, Año 12, Vol. 5, 1-13.
- Bachiller, S.** (2018). Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia Argentina. *Estudios atacameños*, N.º 60, 275-296.

- 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 *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.
- Costa, A. & Hernández, A.** (2010). Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Revista INVI*, Año 25, Vol. 68, 121-152.
- Cravino, M. C.** (2004). El barrio concebido como comunidad: reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad*, N.º 4, 75-98.
- Cravino, M. C.** (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Líder*, N.º 15, 31-55.
- Cravino, M. C. & Vommaro, P.** (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, N.º 25, Vol. 2, 1-27.
- 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.º 9.
- De Soto, H.; Ghersi, E. & Ghibellini, M.** (1987). *El otro sendero*. Diana.
- Fernandes, E.** (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, Año 34, N.º 102, 25-38.
- 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*. Universidad de Barcelona.
- Di Virgilio, M. M.; Guevara, T. A. & Arqueros, M. S.** (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, Año 29, N.º 80, 17-51.

- Galiani, S., & Schargrodsky, E.** (2006). *Property rights for the poor*. Torcuato di Tella University: Italy. https://old.nes.ru/dataupload/files/science/conferences/Galiani_Effects-of-Land-Titling_Moscow-2011.pdf [Consultado el 21 de agosto de 2020].
- Guevara, T. A.** (2016). ¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera. *Cadernos Metrópole*, Año 18, N.º 35, 119-144.
- Maneiro, M. y Bautès, N.** (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política. *O Social em Questão*, Año 20, N.º 39, 39-56.
- Mann, M., & Linares, P.** (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza editorial.
- Merklen, D.** (1997). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. *Sociedad* N.º 11, 21-64.
- Mosso, E.** (2017). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno urbano*, 22, 91-110.
- Mosso, E.** (2019). La construcción histórica del beneficiario: políticas de regularización dominial en Santa Fe (1985-2017). *Revista de Direito da Cidade*, N.º 11, Vol. 1, 621-662.
- 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*, N 42, 23-44.
- Ostuni, F. y Van Gelder, J. L.** (2009). “No sé si es legal... ¡pero legítimo es...!” Percepciones sobre la seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires. En Cravino C. (Org.). *Los mil barrios (in)formales* (pp. 201-229). UNGS.
- Pérez, V. & Rebón, J.** (2012). *Las vías de la acción directa*. 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 Di Virgilio, Mercedes et al. (Comp.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 75-107). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Relli Ugartamendía, 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, A.** (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 71, 147-158.
- Sayer, D. & Corrigan, P.** (1985). *The Great Arch*. Basil Blackwell.
- Schmitt, K.** (2009) *Teología política*. Trotta.
- Sigal, S.** (1981). Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, 1547-1577. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Tufró, M.; Brescia, F. & Píngaro 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.//“We stand against the State, we lose against gangs”. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, N.º 7, 146-167.

Legislación consultada

- Ley 24.374
Ley 26.493
Ley 27.118
Ley 27.453
Decreto 358/2017
Decreto (Provincia de Buenos Aires) 181/06
Decreto (Provincia de Buenos Aires) 2815/96
Resolución 33/2012 de la Dirección de Tierras de la Provincia de Buenos Aires

