La expropiación forzosa en el proceso de ordenamiento territorial, en la Provincia de Tucumán

Autores: Silvia Alicia POLITI, Raúl Victorio TORRES ZUCCARDI, Marcela Cecilia MEDINA.

Unidad académica: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán.

e-mail: arqspoliti@hotmail.com; rtorres@herrera.unt.edu.ar; marceci13@hotmail.com

Palabras Claves: expropiación - ordenación territorial - incorporación de suelo urbano – erradicación de barrios

Abstract

Nos preguntamos ¿De qué forma el Estado Provincial ha proyectado la política de recuperación y cualificación de los asentamientos irregulares por medio de la expropiación y posterior sesión de las tierras ocupadas? ¿Cuáles son las tendencias dominantes en el uso del poder expropiatorio, en diferentes periodos?

Como resultado de esta investigación, pudimos apreciar la inexistencia de una conducta o de una direccionalidad constante, que en forma efectiva haya contribuido a los mejores logros de la política territorial. Pudieron establecerse a lo largo del tiempo distintas visiones y resultados en la estrategia estatal con respecto al suelo, en procura de su adaptación o incorporación, dotación de equipamiento e infraestructuras.

El Estado se ha desempeñado como uno de los actores más importantes en el proceso de conformación de nuestras ciudades, manifestándose sobre todo a través de conjuntos habitacionales en terrenos obtenidos por expropiación, en las periferias urbanas. En los años 70 y 80 la dispersión de las distintas superficies expropiadas se orientó a la localización de conjuntos de viviendas y equipamientos en asentamientos urbanos del interior de la Provincia.

En casos en que la expropiación representaba una forma de legitimar el mercado ilegal de tierras, la expropiación manifiesta una fortaleza institucional y social. Pero es de notar que en Tucumán la expropiación de tierras para la cesión a sus ocupantes ha tenido poca importancia, ya que al parecer la instalación de los asentamientos irregulares se orienta de preferencia hacia la ocupación de tierras fiscales.

El instituto de la expropiación forzosa en razón del interés público ha sido históricamente una forma de mediación política fundamental y ha alentado en forma positiva al proceso de equipamiento territorial y de urbanización inseparable del desarrollo nacional.

Introducción

Este trabajo parte de la inquietud de analizar la intervención del Estado[1] por medio de uno de los instrumentos más utilizados para generar, incorporar, o regularizar el suelo urbano para usos residenciales y localización de infraestructuras, conforme a las disposiciones de fondo, a la legislación específica y en la que se aplica a casos individualizables.

Hacia fines del año 2009, un tradicional periódico de circulación masiva en Tucumán[2] tomaba cuenta de que un 25% de la producción de normas de ese año por parte de la Legislatura Provincial se destinaba a la temática expropiatoria.

A partir de allí, se ha procedido a verificar esta información para caracterizar y cuantificar la política de expropiación como mecanismo del Estado Provincial para la incorporación de suelo urbano en todos los distritos de Tucumán. Se considera que este es un amplio campo de estudio y que la ponencia que proponemos puede sentar las bases para la continuidad de la investigación hacia muchos otros aspectos, como pueden ser la eficacia de este instituto como factor de urbanización en contextos no planificados y dentro de los mismos, o sobre sus influencias respecto al valor social de la tierra y aun sobre las implicancias de la expropiación en los aspectos socio-ambientales.

Cabe preguntarse ¿De qué forma el Estado Provincial ha proyectado la política de recuperación y cualificación de los asentamientos irregulares por medio de la expropiación y posterior sesión de las tierras ocupadas? ¿Cuáles son las tendencias dominantes en el uso del poder expropiatorio, en diferentes periodos? ¿Cuáles han sido sus efectos?

Tomando como marco teórico la noción sistémica de la Ordenación del Territorio [3] y los elementos que permitan llegar al análisis y al diagnóstico del sistema territorial, consideramos al marco legal e institucional como un integrante esencial que desempeña un papel rector al establecer y controlar las reglas de funcionamiento de todo el sistema. Ello la legislación de municipal, provincial y nacional, que es aplicable a la problemática que hemos escogido tratar.

---

[1] Para la palabra "Estado" utilizamos la grafía habitual, con mayúscula, a diferencia de la propuesta del texto de Antonio Azuela y Carlos Herrera y Camilo Saavedra Herrera, citado en nuestra fuente, que al sostener una interpretación antiesencialista ve al Estado sólo como una conjunto de prácticas y relaciones sociales localizadas. Por nuestra parte mantenemos la significación que le otorga la teoría jurídica clásica, en particular Hans Kelsen.

[2] http://www.lagaceta.com.ar/

[3] Gómez Orea, (2001): 18

En primer lugar, el estudio del instituto de la expropiación forzosa ha servido para detectar las limitaciones y condicionantes que lo restringen y regulan su aplicación por del Estado provincial.

Marco legal de orden constitucional

La C.N., art. 17, introdujo en 1853, un principio garantista esencial para la protección de los derechos individuales que permanece intacto hasta el presente, al establecer expresamente que "La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. …". A su compás se dictaron las sucesivas leyes de expropiación.

Legislación nacional específica

Durante el gobierno de facto en 1977 se dictó la ley 21.499 que reformó in extenso el régimen anterior. Amplió el concepto de utilidad pública ligándolo a la satisfacción del bien común (material o espiritual), y en su art. 4º definió que pueden ser objeto de expropiación todos los bienes, cualquiera sea su naturaleza jurídica, sean cosas o no.
Entrando en la materia de nuestro interés, vemos que recién en 1994, ya bajo el estado de derecho, el Senado y Cámara de Diputados de la Nación sancionan la Ley 24.374, que otorga a los ocupantes de tierras la posibilidad de acceder a la propiedad de aquellas en las que residen. Esta ley, conocida como "Ley Pierri"[4], fue concebida con el objetivo de posibilitar la regularización dominial de inmuebles ocupados con anterioridad a la misma y dar solución a los conflictos ligados a la reivindicación de derechos. Estos, innumerables hasta el punto de generar un verdadero problema social nacieron al amparo de la informalidad e imperfección de los medios utilizados para generar incorporar suelo a las áreas urbanas. Contempló la existencia de diversas situaciones que permitirían lograr la escrituración de un inmueble y, en la situación particular que nos interesa, acortó los tiempos de la usucapión dado que el proceso dejó de ser veinteñal y para ser decenal. A partir de ella se convertirá, de pleno derecho, en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Incorporó una novedosa figura, otorgando en primera instancia el status de "poseedores legítimos", a quienes iniciaran los trámites, inscribiendo el dominio para comenzar la escrituración.
Para otorgar estos derechos en relación a la propiedad de la tierra se contemplaron diversas situaciones: El primer caso trata las ocupaciones en tierras privadas para lo que el

[4] Autor de la iniciativa y ex presidente de la Cámara de Diputados de la Nación

instrumento utilizado es la declaración mediante una ley específica de expropiación que pone al caso dentro del interés social. Esta facultad reconocida al Estado, por la CN y las legislaturas provinciales se adaptó a situaciones de emergencia derivadas de acciones de desalojo iniciadas por los titulares de dominio. Partía de considerar que el asentamiento de estas familias comprometía el interés de la comunidad. El proceso se completaba con el pago de una indemnización al propietario y la posterior venta a los ocupantes.

Un segundo caso, se refiere a los programas de transferencia de tierras a ocupantes de inmuebles fiscales para lo cual también se requería la autorización de leyes provinciales.

Por último, se titularizó parcelas originadas en emprendimientos inmobiliarios o loteos de hecho, que muchas veces (ante la paralización del mercado inmobiliario) desatendieron el equipamiento de los mismos, y la factibilidad de tramitación y entrega de los títulos correspondientes. Esto había provocado la aparición de zonas urbanas sin regularidad dominial y la venta clandestina de las parcelas vacantes en los mismos loteos descriptos.

En abril de 2009 se produce la modificación de la "ley Pierri" con la sanción de la ley 26.493 que concede los mismos beneficios que su antecesora a los ocupantes de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente sobre los que se acrediten posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009. El procedimiento permitía regularizar la posesión dominial de familias de bajos recursos que ocupaban viviendas, para lo cual estableció un proceso administrativo especial hasta alcanzar el registro definitivo de la unidad parcelaria. Esta vez se exigía la no existencia de controversia judicial sobre su propiedad, y solicitar su inscripción en un registro específico.

*Marco Legal provincial***.**

La Constitución Provincial en su artículo 67 inciso 17 concede a la Legislatura Provincial la atribución para declarar los casos de utilidad pública para las expropiaciones, facultad que esta conserva a pesar de algunos intentos del Poder Ejecutivo de modificar la norma y permitir al gobernador de la provincia expropiar tierras mediante la sanción de decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto a las leyes de expropiación, destacaremos la número 5006 (luego modificada por la nº 5186 que, sancionada el 4 de octubre de 1978, constituye la aceptación de la ley nacional 21.499. Del mismo modo que reglamenta las expropiaciones en el ámbito

de la Provincia de Tucumán, establece los mecanismos para el procedimiento y tasación de los inmuebles, regulando medios tales como el avenimiento expropiatorio, la contra-propuesta, el rechazo a esta, y el acuerdo para las situaciones en las que el propietario no aceptara el monto indemnizatorio fijado para resarcirlo por la pérdida de su bien. Así mismo creó la Comisión de Tasaciones que es la encargada de determinar el monto de las indemnizaciones, fijando sus miembros y facultades.

En Tucumán en 1984 se sancionó la ley 5670, conocida como "ley Corbalán" (trató la problemática de la ocupaciones irregulares antes que el régimen nacional lo hiciera) que autoriza al poder Ejecutivo y a las Municipalidades a disponer la afectación de inmuebles de su propiedad para la erradicación y consolidación de los barrios de emergencia, además de posibilitar la gestión ante el Estado Nacional de la cesión de inmuebles fiscales para estos fines. Así mismo, hace sujetos de expropiación a aquellas propiedades privadas ocupadas personas en situación de precariedad. En este análisis importa dicho reconocimiento por sus efectos sociales, aún cuando el sistema así instaurado no sigue propósito alguno desde el punto de vista territorial.

En el transcurso de catorce años, esta ley permitió la sanción de ocho leyes expropiatorias específicas por las cuales se transfirió a sus ocupantes de más de 60 hectáreas principalmente en los departamentos de Capital y Famaillá y amparados en la figura creada se produjeron numerosas demandas de expropiación irregular por los cuales el Estado Provincial adquirió parcelas previamente ocupadas por invasores, que luego fueron cedidas a los mismos. Este mecanismo reivindicatorio, de indudable efecto beneficioso para los ocupantes, tenedores precarios o invasores no alcanzó a generar una sinergia positiva respecto a la configuración y organización de la ciudad. La escasa condición urbana que se manifiesta en diversos barrios marginales de la ciudad puede ser interpretada como el resultado de asentamientos regularizados sólo en los aspectos dominicales sin satisfacer ninguno de los otros caracteres (ambiental, social, funcional) que son propios de la vida urbana.

Más de diez años después, por ley 6753 (publicada el 7 de mayo de 1996) la Provincia de Tucumán, adhiere a la "Ley Pierri", ya mencionada y al mismo tiempo deroga las leyes 5737, 5812, 5834, 5883, 5945, 6412, 6440, 6441, 6579, 6618, 6665 y 6666.

Durante cinco años posteriores, no se realizan expropiaciones para tales fines; recién a partir de mediados de 2002, cuando se inicia un nuevo período gubernamental, se retoma el mecanismo expropiatorio para la regularización de barrios.

Marco Teórico

El instituto de la expropiación ha exhibido a lo largo de su evolución una modificación de los conceptos que la fueron informando, desde el inicial de "necesidad pública", "utilidad pública" hasta el más reciente de "utilidad social". Este último es la que mejor relaciona al instituto de la expropiación con el Planeamiento y la Ordenación Territorial y Urbanística.

El marco teórico en el que se inscriben las reflexiones y la información de la presente ponencia se constituye acudiendo a un contexto de referencia externo a nuestro medio, en el cual los objetivos y procedimientos de la Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanística han penetrado en la legislación, las instituciones, la administración del Estado y la conciencia ciudadana con mayor fuerza que en los medios nacional y provincial. La confrontación entre la situación de referencia y la situación local investigada hará posible entender las distancias y la necesidad de adoptar posiciones institucionales y disciplinares más elaboradas.

Es patente que el crecimiento generalizado de las ciudades, que hoy albergan a casi las dos terceras partes de la humanidad, compromete cada vez más la política y administración de los recursos territoriales para la evaluación y localización de las obras, equipamientos y servicios que le son indispensables para mantener aquellas condiciones de vida y desarrollo que se consideran mínimamente compatibles con el presente, conforme se definen en los ocho Objetivos contenidos en la "Declaración del Milenio" (cumbre de Nueva York, setiembre del 2000).

Del correlato existente entre la creciente urbanización y las demandas que la forma de vida contemporánea requiere, surge que el suelo urbano ha comenzado a ser una cuestión indispensable para la subsistencia humana y, por lo tanto, su carácter estratégico se ha hecho evidente[5]. De todo lo que concierne a la delimitación, utilización, adaptación, edificación, dotación de infraestructura y equipamiento, y previsión de cara al futuro de los recursos territoriales se ocupan la Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanístico, como un campo disciplinar múltiple y específico en cada en sus distintas acepciones. La Carta Europea de Ordenamiento Territorial, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, sostiene que es a la vez "una disciplina científica, una técnica

[5] El caso tucumano, no está desprendido de tal problemática, ya que una evidente y grave crisis de desarrollo y política urbana.

administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

En la filosofía que informa las ideas centrales que sostienen la Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanística, tienen cabida algunos criterios y disposiciones que tratan de lograr la utilización responsable y sustentable de los recursos que la naturaleza y el territorio ofrecen a la sociedad humana para su establecimiento y desarrollo con equidad y previsión de futuro. Hasta el presente la Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanística se muestran como la única alternativa propositiva-operativa para la materialización de tales finalidades.

En la legislación europea sobre planificación urbanística y en especial en la española, se advierte la preeminencia de algunos principios, de fondo para tal concepción, que al fundir ciertos aspectos que son consustanciales entre sí producen un tramado de gran consistencia conceptual y operativa, y una sinergia positiva. En ella la planificación y las técnicas de ordenamiento desempeñan un papel "mediador" mediante el procedimiento legal de redistribución de beneficios y cargas entre los diversos propietarios incluidos en el área de planeamiento. Así la comunidad involucrada obtiene un acercamiento directo a la oferta mejorada de nuevos recursos, bienes y servicios, en cuyos costes finales participa con el valor monetario de sus derechos de dominio. En el supuesto caso de imposibilidad de efectuar la redistribución de beneficios y cargas la ley de planificación urbanística habilita la aplicación del instituto de expropiación forzosa, aunque no es la única situación que permite el uso de este procedimiento.

En nuestra Provincia —y en nuestro país—, atendiendo a la debilidad de la planificación u ordenamiento territorial y urbano, por la multiplicidad de jurisdicciones a las que corresponde y por la no institucionalización conforme a una legislación y sistema de alcance general de las nociones que podrían direccionar la política territorial y urbanística, ocurre lo contrario. El instituto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública al carecer de un marco rector —territorial o urbanístico— que permita encuadrar los casos sometidos a expropiación en las correspondientes problemáticas, opera en forma casual, aislado de un enfoque general, comprensivo y estructurante.

Un carácter doble, que no puede dejar de advertirse, tiene la expropiación forzosa en tanto es un instrumento de nivelación social como también un sistema injusto (cfr. Argullol Mugadas, 1984: 286-287). En el primer caso, cuando se adscribe al frente progresivo del planeamiento y, en el otro, al consolidar ciertas posiciones individuales o pri-

vadas que vienen a aumentar la pobreza de quienes no gozan de excesivos bienes. Es el caso tucumano de la expropiación de los cupos cañeros de minifundistas, a fines de la década del ’60, o de tantas expropiaciones parciales de pequeñas propiedades que dejan un remanente que carece de utilidad para los expropiados y para la configuración del barrio, o sector de la ciudad.

Los recursos territoriales, a pesar de su aparente magnitud y fortaleza son por el contrario lábiles, ya que la acción espontánea, pero agregada, de mucho decisores y factores los viene acercando cada vez más aceleradamente a un estado crítico, con degradación y consumo total y desaparición como recurso. Tal el caso del suelo urbano. Hoy en visible despilfarro, con un extensa sub-urbanización no apropiada a la vida contemporánea, sin posibilidades de revertirla hacia su mejoría, y una notoria escasez en el mañana. El resultado es esa nebulosa extensión sin límites y con precaria condición urbana que podemos observar en nuestra propia ciudad.

Metodología

En una primera etapa se investigó la noción de expropiación, como figura jurídica que al menos teóricamente coadyuva a la generación de una política territorial, en los que resulta manifiesta su correlación con los procesos históricos que afectaron las políticas en el poblamiento y ocupación del territorio argentino.

Las posibilidades abiertas por la CN han permitido que con leyes y decretos aparezca un cuerpo normativo diferente que otorgó al Estado capacidad para incorporar suelo en todos los municipios y comunas de la provincia de una forma novedosa. El análisis de esta normativa y sus alcances nos ha posibilitado diferenciar un giro en la política estatal con respecto al suelo.

En el ámbito provincial se analizaron las expropiaciones dispuestas por el Gobierno de Tucumán entre 1920 y 2010, por medio de la lectura y análisis de cada una de los decretos y leyes, compiladas en una base de datos a efectos de esta ponencia. De especial interés resultan los usos que motivaron las adquisiciones forzosas. Las dimensiones de las mismas fueron de utilidad para cuantificar los procesos de expansión territorial y de cambios de uso de la tierra.

La existencia de información volcada en Internet por el Registro Oficial de Leyes y Decretos de la Provincia de Tucumán, facilitó el acceso a las leyes relativas al tema aunque fue menester clasificarlas en su vigencia y oportunidad ya que algunas de ellas fueron derogadas, y otras modificadas en razón de errores en la redacción y sustancia (equívo-

cos en los identificación de las propiedades y lugares, o por haber sido motivo de expropiaciones inversas, etc.).

Análisis cuantitativo

A partir del análisis de las leyes sancionadas en la que aparece la expropiación como mecanismo y que actualmente están en vigencia (no se tuvo en cuenta aquellas dejadas sin efecto por diferentes causas: vicios de redacción, problemas de identificación con padrones, expropiaciones inversas, etc.), considerando la fecha de su sanción y el establecimiento de los usos del bien obtenido se confeccionó la siguiente tabla separando las mismas en periodos de tiempo de diez años, comenzando con las primeras expropiaciones vigentes que datan del año 1926 y terminando en nuestros días.

	De colonización, regularización y viviendas	Educación y Cultura	Infraestructura	Calles, plazas y ferrocarril	Deporte y turismo	Seguridad y oficinas públicas	Salud	Cementerios y residuos	Gremios	Comunicación e industria
1920/29	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1930/39	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1940/49	1	-	1	-	1	-	-	-	1	-
1950/59	-	-	-	-	2	-	-	-	2	1
1960/69	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-
1970/79	6	5	12	2	5	6	-	1	-	2
1980/89	12	11	12	5	5	10	3	1	1	-
1990/99	2	5	3	1	4	2	1	2	-	-
2000/09	76	38	11	8	7	5	7	3		2
totales	99	59	40	16	25	23	11	7	4	5

Tabla 1:
Provincia de Tucumán, cantidad de leyes expropiatorias y en vigencia, sancionadas en Tucumán entre 1920 y 2010, según los destinos que las motivaron.

En relación a los usos a los que se destinaron los bienes expropiados se observa que hay usos preferentes, que resultaron beneficiados por una mayor dotación de bienes, como la de colonización, regularización y construcción de viviendas (99 casos), educación y cultura (59), infraestructura (40) y deporte y turismo (25).

La categoría "infraestructura" tiene en cambio un desempeño más regular, especialmente en los últimos cuarenta años, demostrando no estar relacionado con cambios en las opciones políticas del gobierno en ejercicio sino que respondería a un interés general compartido por la población toda (esta categoría incluye a las expropiaciones para obte-

ner terrenos para provisión de agua potable, evacuación de aguas servidas y construcción de canales y desagües pluviales).

De los datos obtenidos puede observarse el creciente incremento de leyes expropiatorias, de una en 1920/29 y 1940/49 hasta llegar a un total de 157 en el último período, así como también el creciente aumento de algunos destinos en las últimas décadas.

El análisis de los destinos que se da a las propiedades expropiadas puede llegarse con posterioridad a interesantes conclusiones. El gráfico siguiente destaca las variaciones respecto al volumen total de lo sancionado.

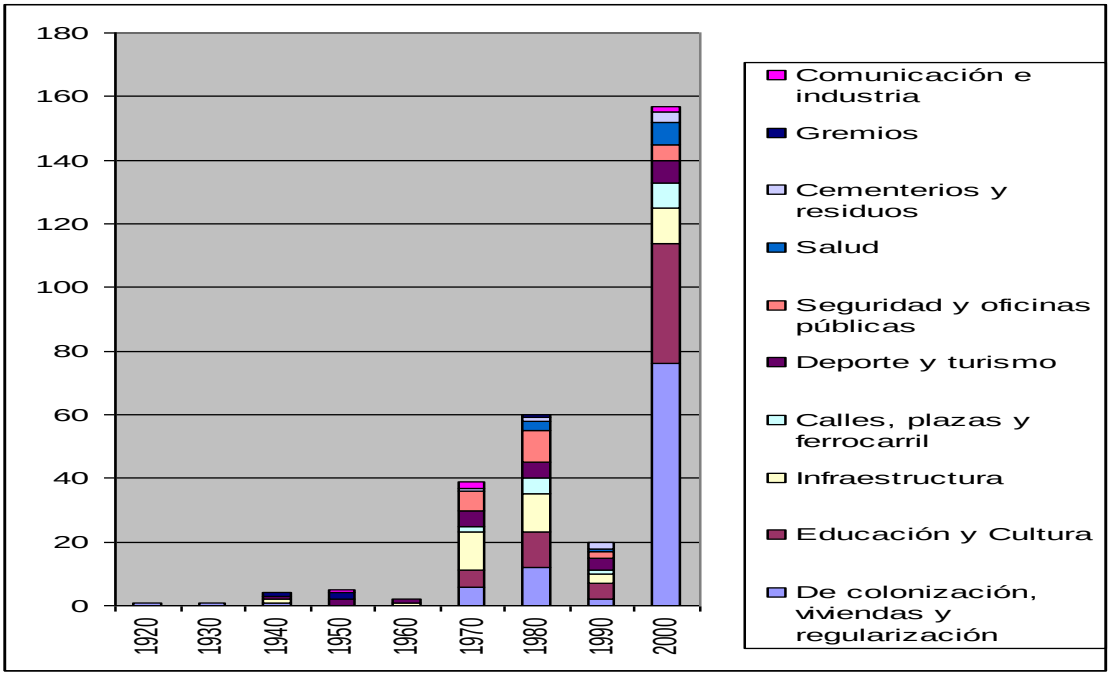

Gráfico 1:
Provincia de Tucumán: Cantidad de leyes expropiatorias sancionadas entre 1992 y 2010 diferenciando los usos de las mismas.

Este gráfico demuestra que pocas fueron las leyes expropiatorias sancionadas en los primeros años; y que recién en la década del setenta la cantidad de leyes expropiatorias puede representar un estado particular de esta política de suelo o tierras. La tendencia disminuye en los años 90 para luego incrementarse, hasta casi triplicar los máximos antes alcanzados.

Si en cambio se analiza el total de expropiaciones, no importando la fecha de ocurrencia, puede percibirse la notoria proporción que representa el uso "colonización, viviendas y regularización", que hace a este fenómeno relevante en la configuración urbanística en la provincia, claro que sin poder emitir una valoración al respecto por la unidireccionalidad de la información que se ha procesado.

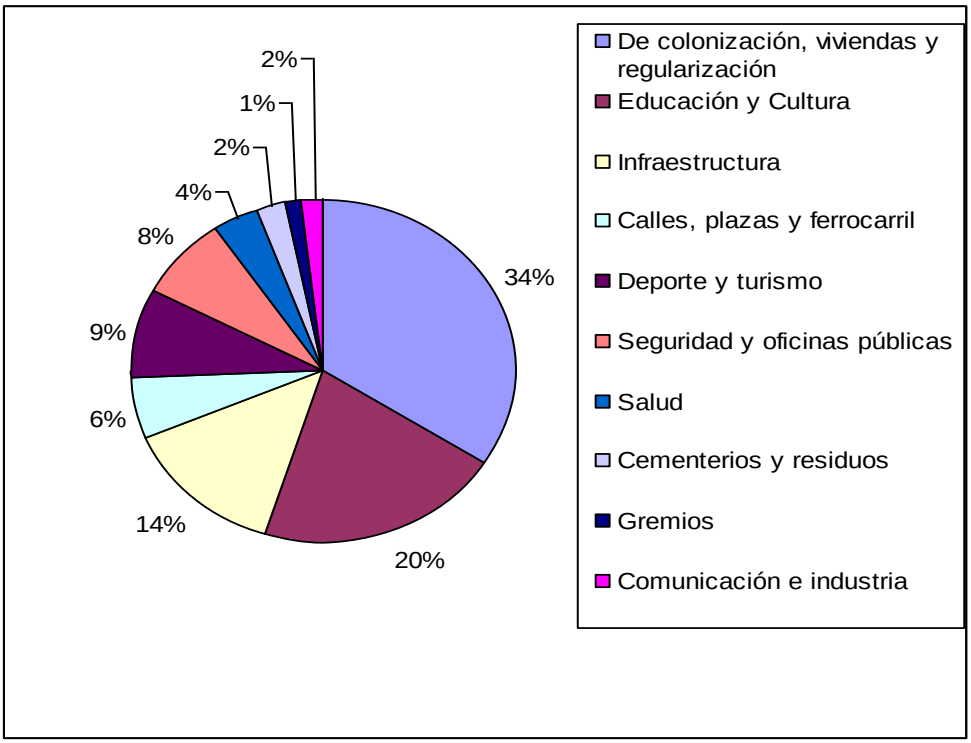

Gráfico 2:
Provincia de Tucumán: Porcentajes de actividades que motivan de las leyes expropiatorias.

En lo que respecta a la colonización de tierras rurales, expropiadas con el objeto de crear nuevos pueblos o villas veraniegas, valen citarse las leyes nº 1382 de 1925 que diera origen a La Ramada en unas 100 hectáreas, la ley nº 1672 de 1936 para la Villa Veraniega de San Javier de 2000 has, la ley nº 1829 de 1940 con la que surgiera Amaicha del Valle en 570 has y mucho tiempo después, en 1980 por ley nº 5219, el pueblo 7 de Abril con 500 has. Dentro de este uso puede incluirse a Alto de Anfama, por ley nº 6142 de 1991, aunque la misma surgió a partir de la existencia de ocupantes en la zona. Fuera de estos casos, y en lo que respecta específicamente a las tierras destinadas a construcción de vivienda, regularización y erradicación de barrios; los datos obtenidos a partir de las leyes específicas permiten cuantificar la extensión de tierras expropiadas y diferenciar los distintos programas de actuación a los que se destinaron las mismas.

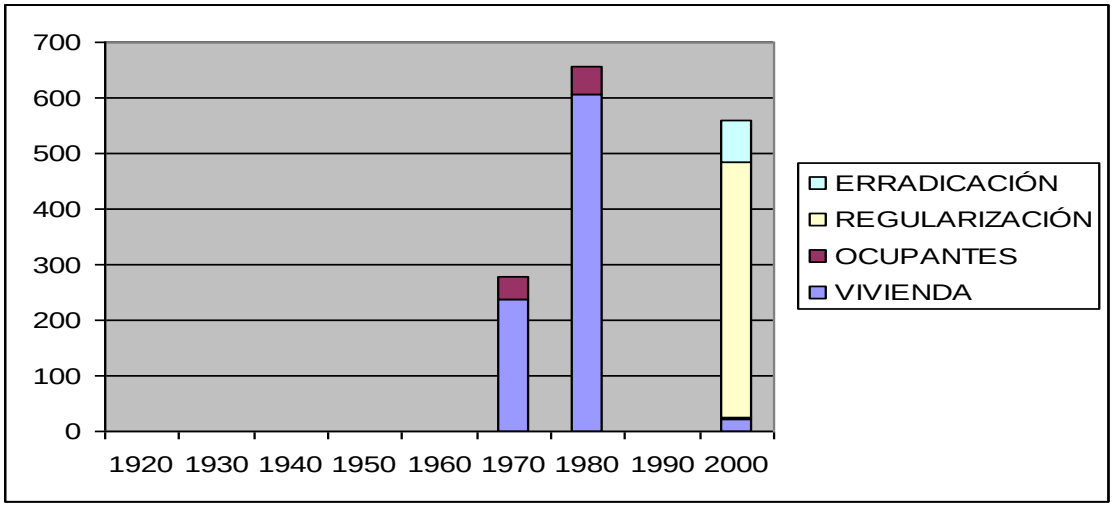

Gráfico 3.
Provincia de Tucumán: Cantidad de hectáreas expropiadas durante el periodo 1920-2010 y destinadas a construcción de viviendas y programas barriales.

Durante el comienzo del período analizado el mecanismo de expropiación no se utilizó a los fines de crear o incorporar suelo urbano. En los años setenta se produce, al respecto, un cambio en la política y el volumen de tierras expropiado crece en forma exponencial para ser destinado a la construcción de grandes barrios de viviendas e infraestructura, como fruto de la intervención pública y de proyecto cerrado, situación que se mantuvo hasta los años ochenta.

En algunos casos, este tipo de norma, intervino al mismo tiempo en diferentes lugares y con extensiones de alguna importancia, como la ley nº 4097, de 1974 que expropió un total de casi 130 has en los departamentos de Cruz Alta, Chicligasta, Famaillá, Lules, Monteros, Alberdi, Rio Chico, Tafi Viejo y Trancas. Poca proporción tienen en estos periodos las tierras expropiadas para ser vendidas a sus ocupantes (menos de un 10% del total de las normas).

Durante los años noventa, no se sancionaron leyes respecto a este tema, y recién a partir de 2002 volvieron a aparecer leyes expropiatorias con la finalidad de la consolidación de barrios. No obstante, la extensión no llega a alcanzar a los valores del período 1980-1990 ya que por un lado las tierras expropiadas son todas de menores dimensiones y no se incluye más de una localización en cada norma (sólo el 1% del total en el periodo 2000-2010).

Un aspecto a tener en cuenta es que a partir de 2006, en muchas de las leyes falla la redacción y se omiten datos de las mismas; mas de cuarenta deben ser dejadas sin efecto por errores. El mecanismo se ve viciado por el volumen de leyes sancionadas, la cues-

tión queda bien reflejada en la información que proporciona el más importante matutino local[6] en su edición del 12-7-2007 por la que destaca que en la sesión del día anterior, el Poder Legislativo en escasos veinte minutos trató y sancionó veintitrés expropiaciones.
A partir de 2004 y aplicando las facultades de la ley Pierri, apareció iniciativas para procurar la regularización, erradicación y/o consolidación de asentamientos o barrios de emergencia, por medio de la expropiación de tierras. Instaura los requisitos para los solicitantes puedan acceder a la compra de los lotes (tener constituido núcleo familiar y no ser propietario o beneficiario de legislación similar). Las soluciones así previstas pecan sobremanera pues estas leyes no dotaron a los adquirientes de viviendas ni de infraestructura, sino meramente de los lotes.
Recién después del año 2005 se incorporó un texto que se hace común a las diferentes leyes expropiatorias, por el que se menciona la posibilidad de construcción de viviendas en barrios de emergencia como fundamento de dichas intervenciones, pero sin dejar claro cuál de todas las actuaciones correspondería a cada caso entre todas las expropiaciones dispuestas. Otro elemento de juicio para interpretar los efectos del azaroso sistema de expropiaciones, carente de una política rectora, se tiene al considerar que en el año 2008 se hace necesario contemplar una situación emergente derivada de las marcadas insuficiencias sociales, por medio de la Ley 8042 para establecer la condonación de las deudas de todos los que hubieran sido beneficiarios de la Ley Corbalán. La magnitud de tal liberación es de difícil cuantificación dada la imperfección de los registros oficiales. No obstante ello las leyes expropiatorias sucesivas no eliminan la venta onerosa a favor de quienes la Provincia transfería el dominio de suelo expropiado. Las dificultades sociales se muestran en el período de modo tan patente, que en el mismo año se sanciona la Ley 8189 que dispone la expropiación de tierras ocupadas en un barrio de la ciudad de Tucumán ("Alto La Pólvora") y su entrega a título gratuito a quienes las venían ocupando.

Análisis departamental

Resulta de interés confrontar las superficies expropiadas en los diferentes departamentos que surgen del análisis de las leyes ya realizado que muestran realidades diferentes a lo que se podía suponer.

[6] http://www.lagaceta.com.ar/

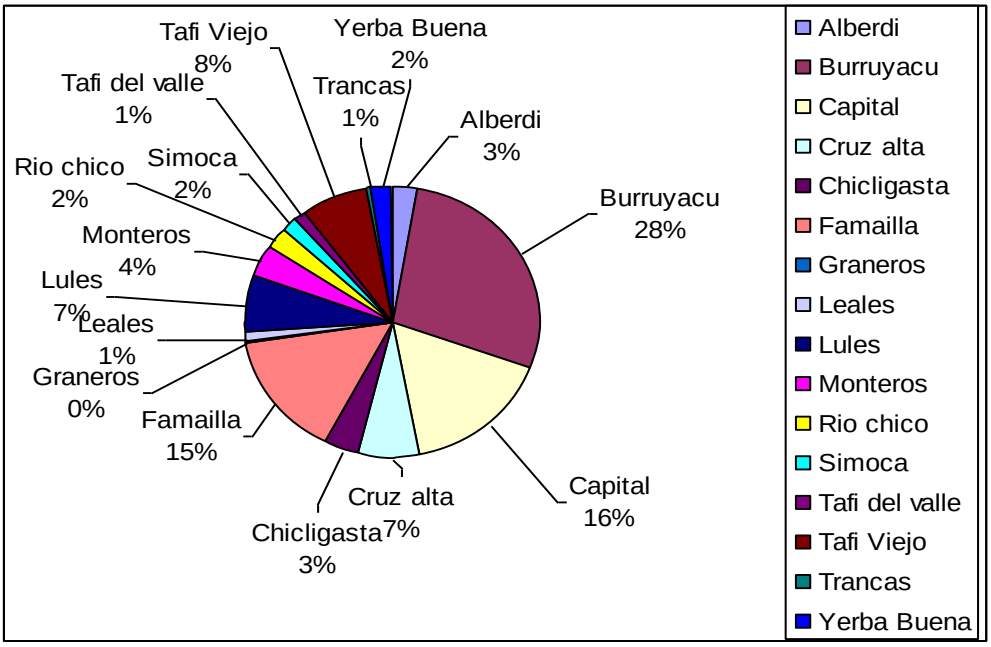

Gráfico 4.
Provincia de Tucumán: Distribución de la superficie expropiada por departamento entre 1920-2010

Del total de las tierras expropiadas en los diferentes periodos destinadas a cubrir problemas y usos urbanos, en todos los departamentos de la Provincia, se advierte una distribución inequitativa. El Dpto. de Burruyacu, es el que concentra la mayor cantidad de superficie expropiada, luego siguen la Capital y Famaillá. En otro orden le siguen Tafí Viejo, Lules y Cruz Alta, estos tres últimos cercanos a la Capital.

Análisis Comparativo

Necesariamente hay que establecer una relación entre las superficies expropiadas en los diferentes departamentos y la cantidad de normas sancionadas para lograrlo, para ello se relacionaron los datos de cada distrito en proporción a los totales provinciales y se cotejaron ambos porcentajes.

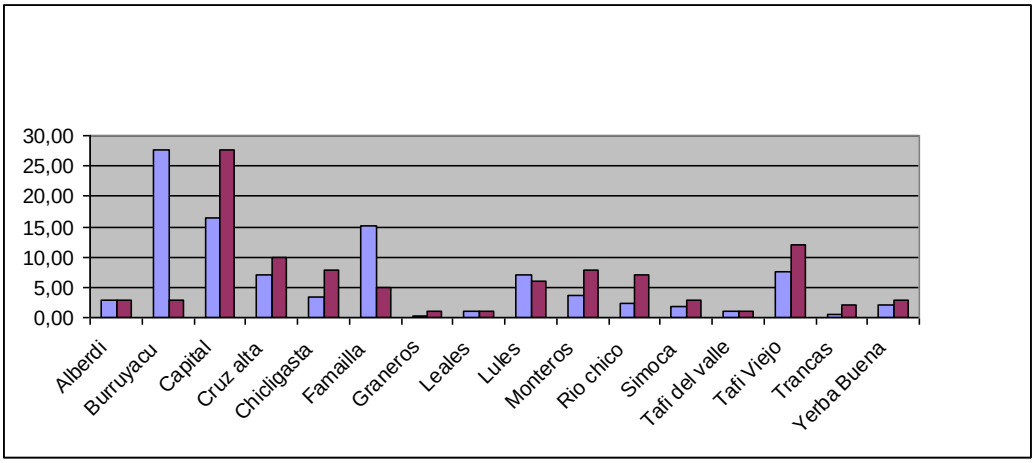

Gráfico 5:
Provincia de Tucumán: Porcentaje de leyes por departamento 1920-2010 en relación a la superficie y cantidad de leyes totales.

En los departamentos de Burruyacú y Famaillá, se aprecia que el porcentaje de superficie expropiado es notoriamente mayor al de cantidades de leyes sancionadas para lograrlo, debido a que las mismas afectaban grandes extensiones de tierras de uso agrícola que se incorporan con este mecanismo al suelo urbano.

A diferencia de los anteriores, en la mayoría de los otros departamentos el porcentaje de leyes respecto al total es mayor que el correspondiente al porcentaje de superficie de las tierras, de lo que se deduce, por las dimensiones, que los predios adquiridos por este mecanismo ya estaban incorporados al suelo urbano y simplemente se procedió a un cambio en la titularidad de los mismos. Nótese que la mayor diferencia en este sentido es la del departamento Capital donde en ciertas oportunidades se expropiaron lotes de muy pequeña dimensión a partir de la oferta disponible en una ciudad tan densificada.

La Expropiación para utilidad social.

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es un ejemplo de intervención en asentamientos informales, en los que la expropiación aparece como un instrumento con fines de utilidad social, a fin de asegurar el dominio de la propiedad a sus ocupantes. Se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y marginalidad en sectores marginales e informales. A través del Contrato de Préstamo 1842/OC-AR celebrado entre el BID y la Nación se financia el Programa. En Tabla n° 2 se observa el monto asignado (a nivel nacional) al componente denominado "Legalización de la tenencia de la tierra" con objeto de regularizar dominialmente la propiedad[7].

INVERSIONES	**BID**	**NACIÓN**	Totales	
	miles US$	miles US$	miles US$	En %
Componente 1: Legalización de la tenencia de la tierra	6.624	736	7.360	1,9 %
Componente 2: Prov. Infraestructura / equip. / saneam. amb.	307.694	32.666	340.360	87,3 %
Componente 3: Incremento cap. social y humano	20.142	2.238	22.380	5,7 %
Componente 4: Fortalecimiento capacidad gestión	9.000	1.000	1.0000	2,6 %
Administración	6.540	3.360	9.900	2,5 %
Total	350.000	40.000	390.000	100,0 %

[7] Entre otros requisitos, los ocupantes no deben poseer ninguna otra propiedad a su nombre.

Tabla 2
Programa PROMEBA: Inversiones totales para la República Argentina
Fuente: www.promeba.org.ar

El inicio de las operaciones del PROMEBA datan de 1997[8], pero recién en 2004 se ejecuta en Tucumán la primera intervención: El barrio "San Alberto", en la localidad de Tafí Viejo que fue el primer proyecto elaborado y ejecutado. Se trata de un asentamiento de ocupación y crecimiento gradual de tierras privadas, entre plantaciones de citrus y barrios consolidados en el pedemonte tucumano, en un área de riesgo ambiental, por su pendiente (cauce de un antiguo río). Estas tierras, fueron expropiadas y vendidas a sus ocupantes a una tarifa social, cuyo pago la mayoría no logró completar, y se terminó condonando la deuda.
Este es un ejemplo del modo, en que la expropiación, se presenta como instrumento del primer paso en un proceso que tiende a favorecer nuevas conectividades y entramados entre la ciudad informal con la formal.

La importancia del tratamiento del tema adquiere mayor interés si consideramos que gran parte de la ciudad crece en condiciones de pobreza e informalidad[9], en grandes extensiones en el sur, este y norte de la planta urbana, agravada en las últimas décadas. Se manifiesta sin dudas como un fenómeno creciente dominado por la segregación y exclusión.

[8] A nivel nacional en el año 1995, se habían propuesto dos casos pilotos, para el AMT, uno en el "Barrio El Salvador", ubicado al sudeste del aglomerado, y otro de relocalización, para un asentamiento ubicado en el noroeste del aglomerado, en las inmediaciones del Canal Norte, Los Pocitos (Municipio de Tafí Viejo).
Por razones diversas ningún proyecto pudo concretarse en el marco del Programa, sino solo en los finales de la implementación del mismo (2003-2004) cuando el Programa se incorpora a la esfera del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano, cuando se cuenta con un entorno político y técnico favorable para la ejecución del mismo en la Provincia de Tucumán.

[9] La situación se ha agravado en las últimas décadas. Según numerosos estudios en las ciudades del tercer mundo ha aumentado la pobreza, la delincuencia y por sobre todo la desigualdad social y económica,

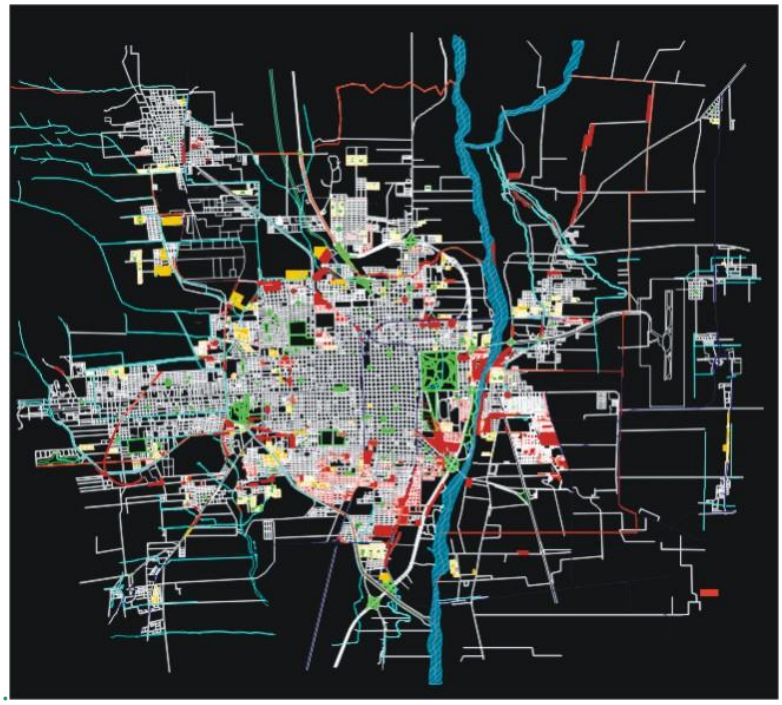

Grafico 6:
Área metropolitana de Tucumán: Asentamientos precarios, villas y áreas de invasión.
Fuente. Instituto Provincial de Vivienda 2003.

El cuadro que incorporamos a continuación[10] muestra la ocupación expansiva y poco cualificada del área metropolitana de Tucumán. Su inclusión en este trabajo obedece a que lo entendemos como suficientemente representativo de cómo la gestión espontánea y nunca coordinada de los múltiples agentes urbanizadores y la ausencia de políticas de gestión y control territorial ha provocado un "orden" sin orden.

Área socio-ambientales tipificados	Población 2001		
URBANIZACIÓN SUCESIVA:			55,1%
1) Ciudad consolidada (área fundacional)	98.755	13,2%	
2) Áreas de expansión clase media	161.071	21,6%	
3) Barrios consolidados con mejoras	181.199	22,3%	
URBANIZACIÓN EN ISLOTE:			40,9%
4) Barrios de vivienda de promoción pública	75.197	12,1%	

[10] Ponencia IV Congreso CIOT (2003) bajo la autoría de los profesores M. Casares y R.V. Torres Zuccardi. Tomado con permiso de los mismos).

5) Áreas de consumo conspicuo (*countries*, etc.)	27.187	3,6%	
6) Áreas de invasión con mejoras	59.593	8,0	
7) Áreas de invasión recientes	142.994	19,2%	
TOTALES	745.996	100,0%	100,0

Tabla 3: Área metropolitana de Tucumán: Población según áreas socio-.ambientales, en 2001
Fuente: Casares- Torres, Ponencia IV Congreso CIOT., Zaragoza, España. 2004

La distribución de la población en el Área Metropolitana de Tucumán, según las siete unidades ambientales definidas, refleja la importancia relativa de cada uno de ellas en cuanto a su peso y condiciones. Sin dudas constituye una expresión que nos acerca a la tendencia a la entropía del sistema.

Resultados y Conclusiones

De todo lo analizado pueden señalarse los siguientes resultados:

- Poca importancia ha tenido la expropiación de tierras para la cesión a sus ocupantes en todos lo periodos, aparentemente los procesos de asentamientos tendrían más que ver con la ocupación de tierras fiscales (fuera del alcance de este trabajo).
- No se ha producido en los últimos tiempos un incremento de la cantidad de tierras expropiadas, pero sí han aumentado la cantidad de normas, las superficies han disminuido y los destinos de las mismas han cambiado. También es notoria la cantidad de leyes anuladas, corregidas y dejadas sin efecto.
- Los departamentos más beneficiados en cuanto a la superficie expropiada han sido del interior de la provincia con incorporación de grandes barrios dotados de infraestructura y viviendas en los años 70 y 80.
- En el departamento Capital, y en los departamentos próximos a este, las expropiaciones se han realizado en pequeña escala (a veces hasta de lotes) y han sido consecuencia de normativa reciente.

Como resultado general de la aplicación del instituto de la expropiación forzosa basado en el interés público durante el largo período considerado, puede apreciarse la inexistencia de una conducta o de una direccionalidad constante, que en forma efectiva haya contribuido a los mejores logros de una política territorial.

Pudieron establecerse a lo largo del tiempo distintas visiones y resultados en la política estatal con respecto al suelo, en procura de su adaptación o incorporación, dotación de equipamiento e infraestructuras en orden a la vertebración del territorio, como un objetivo que aún no se ha logrado plenamente.

Una primera aproximación empírica al ejercicio del poder expropiatorio en el Estado Provincial en Tucumán mostraría un cierto fortalecimiento, pero reconociendo la diversidad de situaciones a lo largo del tiempo se observa en realidad un debilitamiento de tan importante instituto jurídico que imaginamos debe ser el instrumento para causas o realizaciones transcendentes[11].

Los aspectos burocráticos y formales utilizados en la aplicación del instituto de la expropiación no siempre se han mostrado en su necesaria eficacia y han contribuido a este debilitamiento.

El Estado se ha desempeñado como uno de los actores más importantes en el proceso de conformación de nuestras ciudades, manifestándose sobre todo a través de conjuntos habitacionales en terrenos obtenidos por expropiación, en las periferias urbanas. En los años 70 y 80 la dispersión de las distintas superficies expropiadas se orientó a la localización de conjuntos de viviendas y equipamientos en asentamientos urbanos del interior de la Provincia.

En casos en que la expropiación representaba una forma de legitimar el mercado informal de tierras, la expropiación manifiesta una fortaleza institucional y social. Pero es de notar que en Tucumán la expropiación de tierras para la cesión a sus ocupantes ha tenido poca importancia, ya que al parecer la instalación de los asentamientos irregulares se orienta de preferencia hacia la ocupación de tierras fiscales. Su consolidación es materia de otra problemática, ajena a las limitaciones de la expropiación.

El instituto de la expropiación forzosa en razón del interés público ha sido históricamente una forma de mediación política fundamental y ha alentado al proceso de equipamiento territorial y de urbanización, inseparables del desarrollo nacional.

Referencias Bibliográficas:

- ARGULLOL MURGADAS, Enrique. (1984). *Estudios de Derecho Urbanístico*, Edit. IDEAL (Instituto de Estudios de Administración Local), Madrid, ISBN 84-7088-367-4, 444 páginas.
- CASARES, M – TORRES ZUCCARDI, R. V. (2003). "La producción del territorio de la ciudad en una sociedad en conflicto. El caso del área metropolitana de Tucumán"

[11] Como un caso que ilustra lo anterior se debe recordar la sanción en 2010 de una ley por la cual se dispuso la expropiación de una vivienda de interés patrimonial con el propósito de construir una playa de estacionamiento para una repartición pública, por añadidura alojada en un edificio colindante y a todas luces inapropiado para las funciones y jerarquía de dicha organismo.

Ponencia IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Zaragoza. Abril 2003, soporte digital [CD-ROM]. Área 5. Capítulo 11, 12 páginas

- GÓMEZ OREA, Domingo (2007) *Ordenación Territorio***.** Mundi- Prensa libros, Madrid. ISBN: 9788484763253, 766 páginas
- PAREJA ALFONSO, Luciano. (1986) *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza. ISBN 84-599-1357-0. 684 páginas.
- Principales leyes expropiatorias dictadas por el Congreso Nacional y gobiernos de facto.
- Registro Oficial de Leyes y Decretos. Consulta de normas [*on line*] Disponible: http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/
- Diario La Gaceta [*on line*] Disponible: http://www.lagaceta.com.ar/
- Programa de Mejoramiento de Barrios [*on line*] Disponible: www.promeba.org.ar