

EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS FISCALES NACIONALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

*Fabián García**

«(...) la estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y se reproducen»

Gregory Urry

Introducción

La mayoría de los Argentinos alcanzan a reconocer las relaciones más o menos directas entre los procesos económicos y los vaivenes de su propia vida cotidiana. Es muy probable que cualquier ciudadano medianamente informado, pueda establecer mínimas relaciones de causalidad entre la apertura económica, el proceso de desindustrialización, el desempleo y su derrotero personal. Sin embargo, resulta mucho menos frecuente encontrarse con relatos que vinculen los fenómenos económicos y políticos con los procesos de configuración de nuestras ciudades.

En la mayoría de los ámbitos de gestión pública y en muchos de las organizaciones académicas, existe una profunda desterritorialización del pensamiento. Dicho fenómeno es resultado de la confluencia de diversas variables, una de las más importantes es la ausencia de políticas prolongadas y coherentes de planificación urbana. La escasez de prácticas de planificación territorial (intervenir directa y conscientemente en el diseño y la configuración de la ciudad), ha conformado un pensamiento escindido que impide ver con claridad la correlación que existe entre las configuraciones espaciales y el resto de los procesos sociales.

Este fenómeno se observa en la inmensa mayoría de los organismos donde se diseñan y desde donde se ejecutan las políticas públicas; es más, se verifica en muchas de las acciones del Estado vinculadas a la cuestión urbana.¹ Quizá el más singular ejemplo es el uso que el Estado Nacional hace de las tierras de su propiedad. En tal sentido el

* Sociólogo, Profesor del Departamento de Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas. Profesor a cargo del Taller «Políticas Sociales. Gestión y Territorio» en la Carrera de Trabajo Social, UNLM.

presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de regularización de las ocupaciones de tierras fiscales nacionales como un aporte para la comprensión del sistema urbano de la región metropolitana de Buenos Aires.

Antes de continuar con el análisis específico del caso propuesto debemos aclarar que el estudio de las políticas públicas supone considerar que toda política estatal significa una toma de posición del Estado frente a una determinada «cuestión» socialmente problematizada y las contradicciones de las acciones de gobierno tienen que ver con el proceso de resolución de conflictos dentro del Estado.² Es así que los logros, los fracasos y la trayectoria de las acciones del Estado deben ser analizadas bajo esta lógica.

Las políticas económicas aplicadas en la Argentina durante los últimos 30 años; caracterizadas por la apertura económica, la desindustrialización y la desestructuración del Estado; tienen una directa correlación con la forma de habitar la ciudad. La caída del salario real y el aumento de la desocupación consolidaron la marginalidad territorial. La ocupación ilegal de tierras, el aumento demográfico de las villas urbanas, la proliferación de casas tomadas y el surgimiento de nuevos fenómenos habitacionales evidencian la consolidación de un modelo social excluyente.

Con el objetivo de subsanar los efectos colaterales del ajuste se diseñaron políticas sociales dirigidas a asistir a los perdedores del sistema. Nuestra hipótesis central es que en el ámbito de la problemática de la tierra urbana las acciones tendientes a la regularización dominial de tierras fiscales nacionales han consolidado situaciones de marginalidad y profundizado la fragmentación social.

El Estado Neoliberal y la configuración territorial

A mediados de la década del 70 se consolida en la Argentina un profundo proceso de reestructuración económica que abarcó todas las áreas de la realidad nacional. Los efectos de esta política han dejado huellas indelebles en la sociedad Argentina; las villas y asentamientos son las huellas territoriales de un sistema desigual e injusto. *El periodo de adaptación económica de la Argentina al nuevo modelo puede ser enmarcado entre 1976 y 1989. El gobierno dictatorial que asumió en 1976 buscó imponer la apertura económica, la flexibilidad laboral y una redistribución regresiva del ingreso. El desguace del Estado de Bienestar fue un objetivo estratégico y el mercado pasará a ser considerado como el principal asignador de recursos disponibles. El nuevo paradigma no solo se presenta como cuestionador de las estrategias de desarrollo preexistentes sino que pone en severa crisis el pleno empleo. En un principio el conjunto de los asalariados es claramente el sector más perjudicado produciéndose un marcado deterioro de sus ingresos y de la calidad de vida³. Con el pasar de los años y la profundización del modelo el sector compuesto por los desocupados y trabajadores precarios pasan a ocupar el último peldaño de la escala social, conformando un nuevo grupo social: «los excluidos».*

En lo estrictamente territorial el período comprendido entre mediados de la década del 60 y fines de los 80 se distingue por los «intentos burocráticos y autoritarios de

regular la ciudad»⁴. Dicho periodo es el del surgimiento y ocaso de los «Grandes Planes»⁵; se dicta el Código de Planeamiento Urbano de la Capital Federal⁶ que impone cambios en la forma de ocupación del suelo de la ciudad central y disminuye las alturas de edificación; en la Provincia de Buenos Aires se sanciona la ley de Usos del Suelo (Ley 8.912).

En la década del 90, en consonancia con el Consenso de Washington, se profundizan las políticas de apertura económica, la desregulación financiera, el achicamiento del Estado, la flexibilización laboral y el plan privatizador de las empresas públicas adquiere total nitidez y eficacia. En este marco la resultante de los conflictos estructurales en la base social se reflejan en la nueva forma que adquiere el Estado.

Las estructuras del Estado son cooptadas por los intereses financieros internacionales y por los grandes conglomerados y grupos económicos que acrecientan el impulso privatizador de las empresas públicas en busca de aliviar el peso del endeudamiento externo.

La reestructuración económica se corresponde con significativos cambios en la distribución espacial de la población. Los antiguos patrones de ocupación del suelo cambian. Durante el periodo de conformación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires la distribución de los diferentes estratos sociales se manifestaba espacialmente de manera más o menos homogénea, en amplias zonas que eran fácilmente diferenciables⁷. Durante las últimas décadas la distribución espacial de los diversos estratos sociales mudó hacia una distribución más segmentada, heterogénea y polarizada dentro de un mismo ámbito espacial.

Hoy la región metropolitana de Buenos Aires se caracteriza por la heterogeneidad de sus condiciones sociohabitacionales; en distancias relativamente pequeñas pueden convivir situaciones muy disímiles, desde la extrema marginalidad a los enclaves de riqueza más exclusivos.

Los datos censales de 2001 describen una región⁸ con 11 millones y medio de habitantes (11.460.575) con una variación positiva de la población respecto al año 1991 del 4.74%. Es interesante destacar que la variación de la población no es homogénea dado que mientras la ciudad central presenta una variación negativa (-6.4%) el aglomerado de partidos del conurbano creció significativamente a un ritmo del 9,2% durante el decenio 1991-2001⁹. Entre los partidos del conurbano la situación nos es similar para el conjunto; mientras que la mayoría de los distritos del primer cordón presentan una variación negativa (Gral. San Martín; Lanús; Avellaneda; San Isidro; Tres de Febrero y Vicente López), los distritos de la periferia aumentan aceleradamente su cantidad de habitantes (Alte. Brown; Berazategui; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; Ituzaingó; La Matanza, Merlo, Moreno, etc.)

El movimiento de la población hacia la periferia tiene causas múltiples siendo el más significativo la segregación de los sectores empobrecidos que sin posibilidades de acceder a una vivienda en un barrio consolidado (con todos los servicios y buena accesibilidad); están obligados a asentarse en las zonas más deprimidas o alejadas del centro.

La expansión del área urbana tiene una característica distintiva respecto a otros procesos similares, como por ejemplo el ocurrido durante el periodo de industrialización en

los distritos lindantes a la ciudad central. Mientras que en ese momento las familias que optaban por asentarse en los barrios bonaerense generalmente ganaban en calidad de vida¹⁰ hoy significa, casi siempre, un signo más de la exclusión debido a que los nuevos barrios no tiene prestación de servicios básicos, carecen de equipamiento (escuelas, establecimientos sanitarios, seguridad, espacios verde, etc.) y la situación de las familias respecto a la posesión de la tierra es frecuentemente irregular.

Según datos del INDEC solo el 75 % de los 2.384.682 hogares censados en 2001 son propietarios de la vivienda y el terreno. Si a este numero le restamos los inquilinos (8,4%) tenemos que un 16,6% (571.035 hogares) no es propietaria (o al menos no regularmente) del suelo que habita. Esta característica se extiende cuando analizamos el universo de viviendas precarias (Vivienda Tipo B, Ranchos y Casillas) donde el 37,75% (196.714 hogares) presenta una situación de irregularidad dominial.

La irregularidad en la propiedad de la tierra urbana

La consolidación de un modelo social excluyente, la ausencia de políticas de vivienda y la disposición de nuevas normativas para la producción de suelo urbano produjeron que las transgresiones y las ocupaciones ilegales del suelo pasen de ser excepciones a transformarse en el medio más frecuente de habitar la ciudad por el conjunto de la población marginada del mercado formal.

Las «villas miserias» que nacieron de la mano del proceso de industrialización nacional y que eran enclaves perfectamente delimitados en la propia ciudad o situaciones de borde en las cercanías del Riachuelo y el río Matanza, se consolidaron y aumentaron considerablemente su población. En paralelo se formaron extensos barrios en las zonas periféricas e intersticiales; caracterizados por la posesión irregular de la tierra, la precariedad de la vivienda, el hacinamiento y la vulnerabilidad ambiental.¹¹

Según un estudio realizado por el CFI (Consejo Federal de Inversiones) los loteos – tantos legales como clandestinos- producidos entre 1972 y 1992 se realizaron por un lado en los intersticios que tiene lugar en valles y planicies inundables y por otro en la periferia sobre zonas anteriormente destinadas a actividades extractivas o agrícolas. Durante el mismo periodo el valle de inundación del Río Matanza y el Riachuelo registró un fraccionamiento de 711 nuevas manzanas, mientras que el río Reconquista 179.¹²

Un punto de inflexión en el proceso de urbanización de la región metropolitana es el dictado de la Ley N° 8.912 que regula el uso del suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires. Dicha norma sancionada en el año 1977, establece las condiciones necesarias de infraestructura, superficies mínimas y altimetrías, para que el suelo pueda ser incorporado a la ciudad formal. La ley pone un freno a los loteos económicos que durante décadas estructuraron el crecimiento de la ciudad metropolitana.

Es importante destacar que la ley N° 8.912 es dictada durante la dictadura militar (1976-1983) al mismo tiempo que se instrumenta la desestructuración del sistema productivo nacional. De esta manera confluyen tres elementos que van a signar el futuro de la ciudad: la reducción de los ingresos reales de los trabajadores, el aumento de la des-

ocupación y el incremento de los precios del suelo urbano. Como consecuencia de este doble proceso (restricción al acceso a la tierra y deterioro del ingreso) se agudizan notablemente las situaciones de «ilegalidad urbana».

Según la Investigadora Nora Clichevsky la ilegalidad impregna la vida urbana desde diferentes facetas; desde su dimensión material es decir en la «*producción de*» la ciudad (tierra, vivienda, equipamiento, servicios, etc.) hasta la «*producción en*» la ciudad (procesos de comercialización, contratación de mano de obra, actividades financieras ilegales, etc.).¹³

Teniendo en cuenta que la «ilegalidad» urbana se basa en el incumplimiento de las normas que regulan las diferentes actividades; el análisis de estas situaciones debe atender que las normas incumplidas se han elaborado en contextos con realidades económicas y sociales determinadas. El conjunto normativo que regula el uso del suelo urbano está constituido por normas que han sido pensadas para defender los derechos de la comunidad como un todo y aquellas que buscan resguardar intereses de determinados sectores. Es por ello que bajo el rotulo de «ilegalidad» se encubren diferentes situaciones que son necesarias develar para poder comprenderlas profundamente y actuar con corrección.

Las Tierras Fiscales

El Código Civil de la República Argentina, en su artículo N° 2342, establece que:
«Son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares:

Todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño...

Los bienes vacantes o mostrencos y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este Código...

Los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles, y toda construcción hecha por el Estado, o por los Estados, y todos los bienes adquiridos por el Estado o por los Estados por cualquier título...»

En el ámbito concreto de la Región Metropolitana de Buenos Aires el conjunto de tierras fiscales nacionales está compuesto por diferentes componentes territoriales que podemos enumerar de la siguiente manera.

- a) Tierras e inmuebles pertenecientes a organismos nacionales. (Gas del Estado, Y.P.F., Puertos; Y.C.F., FF. AA., Vialidad Nacional. Etc.)
- b) Cuencas de inundación.
- c) Infraestructura urbana desactiva (Ferrocarriles, Parques industriales,)
- d) Espacios libres o seosos remanentes de expropiaciones. (ej.: Acceso Sudeste)
- e) Emprendimientos no ejecutados (ej.: continuación de la Avenida Gral. Paz)

Las tierras de propiedad estatal han sido históricamente el sitio donde se localizaron las tradicionales «villas miseria». Del mismo modo durante la década del 80 las tomas planificadas de tierras privilegiaron las tierras públicas por sobre las privadas como lugar estratégico para desarrollar los «asentamientos».¹⁴

Quizás una de las paradojas más significativas de la Argentina contemporánea es el destino de las tierras sobre las cuales se sustentaba el proyecto de un gran país (empresas productoras de energía, una enorme red de vías férreas, autopistas, anillos viales); en ellas hoy viven los Argentinos excluidos por el mismo proceso que significó el desguace del Estado, la venta de sus empresas, la desarticulación del sistema ferroviario, la discontinuidad de importantes proyectos viales, etc.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires hay detectados 110 barrios asentados sobre tierras Fiscales Nacionales. Los últimos datos oficiales publicados por la CTFN-PA dicen que viven en esos barrios 535.000 personas. Teniendo en cuenta que los datos son del año 1996 y que la mayoría de los barrios están ubicados en las zonas con mayor crecimiento poblacional de la región no es descabellado suponer que en la actualidad la cantidad de habitantes está cerca de ser duplicada.¹⁵

El Proceso de Regularización Dominial de Tierras Fiscales Nacionales

1. EL marco jurídico e institucional.

La emergencia del Estado y la venta de inmuebles fiscales

El primero de septiembre de 1989 se sanciona la **Ley de Emergencia de Estado** (Ley N° 26.697) con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que padecía la nación.

El artículo N° 60 de la ley establece que «El poder ejecutivo Nacional centralizará coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizados, o de otro ente que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones o gestión».

Venta directa de Inmuebles Fiscales a sus ocupantes para ser utilizada como vivienda única.

Mediante el **Decreto PEN N° 2154/90** se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a disponer la venta directa de los inmuebles comprendidos en el artículo 60 de la Ley N° 23.697 a sus actuales ocupantes o a las formas asociativas legalmente constituidas que los representen en su totalidad siempre que dichos inmuebles estuvieren destinados a vivienda única de los ocupantes y su grupo familiar.

En el año 1991 y en el marco de la Ley de Emergencia Económica se sanciona la Ley N° 23.967 la cual en su artículo 1° dispone «Las tierras propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes o vacantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias para el cumplimiento de su función o gestión, serán transferidas a los estados provinciales y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.»

El mismo año por un decreto del poder ejecutivo nacional (Decreto PEN N° 846) se crea la **Comisión de Tierras Fiscales Nacionales- «Programa ARRAIGO»**¹⁶. La creación de la CTFN-PA se realizó en uso de las atribuciones del mencionado artículo 60 de la LEY N° 23.697. Entre los considerandos del decreto se destaca el párrafo que manifiesta que mediante la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales a favor de sus ocupantes, «permitirá el armónico desarrollo de los asentamientos existentes en todo el territorio nacional».

Las misiones y funciones del organismo se orientan a la articulación institucional y al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias con el fin impulsar la regularización dominial de las tierras fiscales a favor de los actuales ocupantes. También es función del programa «realizar el relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares».

En su comienzo y tal lo dicta el decreto, la CTFN-PA funciona en el ámbito de la Presidencia de la Nación y mediante el artículo 4° del mencionado decreto se designó a la Subsecretaría de Acción Política del Ministerio del Interior para presidirla.

En el año 1992 el PEN dicta otro decreto (N° 591) que viene a reglamentar la Ley N° 26.967 y designa a la CTFN-PA como su organismo executor. La reglamentación solo menciona las tierras donde «se verifica la ocupación pacífica e ininterrumpida...» «...por parte de la población de escasos recursos» nada dice sobre el destino de las tierras no ocupadas.

También se destaca entre los considerandos «Que la política de tierras implementada por el PODER EJECUTIVO NACIONAL está centrada, fundamentalmente, en posibilitar el acceso a la propiedad del bien. Lo cual hace necesario enmarcar la venta de las citadas tierras en la situación de interés social que representa de manera tal que resulte un precio justo y accesible».

15 años: un balance

Debido a las posibilidades que brinda el marco normativo y debido a que las tierras deben ser detectadas; estar ocupadas y ser desafectadas por el organismo que tiene la posesión, la inclusión de los barrios en el proceso de regularización no es directa ni generalizada. Es decir, existen barrios que no fueron incluidos en el proceso de regularización y barrios en los cuales el organismo estatal dueño de la tierra no accedió

a la cesión. Entre los barrios incorporados al proceso cada caso constituye una historia de problemas, marchas y contra marchas, y años de espera por una solución que nunca llegó. (Ver listado de barrios afectados en anexo cuadro 2) Veamos solamente dos ejemplos:

En la región sur del conurbano, en límite de los partidos de Quilmes y Avellaneda se encuentran las villas Itaty y Azul; juntas representan el asentamiento popular más grande del país. La situación de dichos barrios es sumamente crítica y se acrecienta día a día. Hacinamiento, riesgo sanitario, inseguridades varias debido a todo tipo de precariedades, etc. Sin embargo y contra lo que puede indicar cualquier lógica urbana las tierras fueron vendidas¹⁷ por el Estado Nacional a sus ocupantes a través de organizaciones comunitarias que se constituyeron para tal fin.¹⁸

Si continuamos el trazado del acceso sudeste hacia el partido de Lanús existe un sistema de barrios que atraviesan el distrito, constituido sobre las tierras que fueron expropiadas para realizar la unión de la Avda. General Paz con el acceso Sudeste. La obra no se realizó, pero sí las expropiaciones. Aquí la situación es diversa, mientras hay barrios correctamente urbanizados, hay otros con altos índices de hacinamiento y irregularidad del parcelamiento. En los casos donde la normativa permitiría la regularización; la confusa situación sobre el dominio de las parcelas ha impedido que al día de la fecha se pueda concretar el proceso de regularización y llegar a la escrituración.

Un umbral de 15 años es suficiente para determinar que el conjunto de normativas, leyes y programas para la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales no resolvieron las problemáticas concretas y objetivas de la población. El Estado Nacional no ha podido entregar escrituras individuales en ninguno de los barrios de la región metropolitana de Buenos Aires.¹⁹ Las causas fueron varias, desde nuestra perspectiva analítica podemos destacar dos.

La primera es que la política de regularización impulsada por el Estado Nacional durante la década del 90 no consideraba la necesidad de realizar las inversiones necesarias para solucionar el trasfondo del problema²⁰. Tampoco brindaba la posibilidad de disponer de las tierras vacantes, solo se podía actuar sobre las tierras ya ocupadas y cuando el organismo aceptaba desafectarlas de su dominio (Decreto N° 591). En este sentido el proceso de regularización dominial de las tierras del estado nacional siguió la misma lógica que el resto de las políticas aplicadas durante el gobierno de Carlos Menem: el Estado se desentiende de la suerte de la población dejándolos librados las reglas del mercado y sus propias posibilidades.

La segunda causa es la incongruencia entre las normativas que dieron origen al proceso de transferencia dominial y las normativas que regulan el uso del suelo urbano en la provincia de Buenos Aires. Como mencionáramos anteriormente la Ley N° 8.912 dispone de requisitos mínimos para la ocupación urbana de la tierra. Casi la totalidad de los barrios incluidos en la operatoria de regularización dominial se encuentran muy lejos de cumplir con estos requisitos. El «salto» a las normas mediante las transferencias colectivas (ver nota al pie 18) deja sin resolver el problema real; creando además una suerte de solución ficticia y reñida con la legalidad pues el Estado vende tierras no aptas para ser habitadas.

La falta de eficacia del proceso de regularización domínial tiene origen en la concepción misma de las políticas diseñadas. La solución a los problemas del hábitat en los sectores populares no puede ser del tipo normativo (sancionar un ley o un decreto) pues sobre la inmensa mayoría de las tierras fiscales se localizan los barrios, villas y asentamientos con mayor nivel de marginalidad urbana de la región y estas situaciones críticas son imposibles de resolver sin un programa de planificación regional que implique realizar las inversiones necesarias para cubrir la demanda de vivienda y equipamiento de miles de familias.

En este caso, la regularización domínial de los asentamientos populares fue considerada como un componente más del proceso de privatización y desestructuración del estado. El patrimonio «Tierra» es vendido a quienes lo ocuparon; el Estado se desprende de un recurso estratégico con la justificación de componer sus propias incapacidades.

En uno de los documentos de la CTFN-PA se puede leer: *«La reforma del Estado, impulsada por el Gobierno del Presidente Menem, contiene una serie de transformaciones fundamentales entre las que se encuentran las transferencias de la propiedad de tierras fiscales a sus ocupantes»*

Como señalamos páginas atrás, las transformaciones fundamentales a las que refiere la cita consolidaron una sociedad injusta y desigual; las graves consecuencias de este sistema pueden observarse cotidianamente en los barrios asentados sobre las tierras fiscales nacionales.

En otro pasaje se afirma que: *«La reforma del Estado no tan sólo contiene la privatización de empresas y servicios que requerían una significativa reformulación, sino también las privatizaciones populares del Programa Arraigo, empleando en ellas los recursos que nunca antes se habían puesto al servicio de los desposeídos, y convirtiéndoles así en propietarios de pleno derecho que dispongan de un marco digno para la vida en su familia y en su comunidad».*²¹

Salvando las pocas experiencias de mejoramiento del hábitat dignas de ser rescatadas²², se crearon guetos, que si bien ya existían, se consolidaron y profundizaron la fragmentación del tejido urbano y agudizaron la desintegración social. La investigadora Nora Clichevsky indica que estas iniciativas de regularización, además de ser una solución parcial en términos cuantitativos, puede tener un impacto negativo para la ciudad como un todo en relación a la ciudad sustentable.

Además de lo que significa consolidar un asentamiento no apto para ser habitado con parámetros sanitarios mínimos y las múltiples disfunciones causadas al sistema urbano regional, Clichevsky agrega un ingrediente interesante al manifestar que «pareciera que son «premiados» los que poseen voluntad de invadir, pero aquellos que quieren incorporarse legalmente a ser habitantes urbanos, no pueden hacerlo; es exclusivamente la legalización de la ilegalidad»²³ Este matiz, en el contexto de una cultura individualista, agudiza los desencuentros entre sectores de la sociedad. Estos desencuentros, además de favorecer la intolerancia, obstaculizan la posibilidad de concretar un desarrollo urbano democrático y consensuado entre el conjunto de la comunidad.²⁴

En otro de los documentos institucionales los autores manifiestan que «la regularización domínial de las tierras para sus habitantes constituyen una demanda social larga-

mente postergada, cuyos síntomas fueron el desarraigo y la marginalidad. «...» Actualmente, el gobierno del Presidente Menem asume el compromiso de Reparación Histórica, para beneficiar a las mujeres y hombres de nuestro pueblo que, han peregrinado por años en busca de un lugar para arraigarse y habitar con dignidad»²⁵.

Me parece importante tomar esta cita como disparador para referirme al concepto de Justicia Social, al cual se hace referencia en la mayoría de las publicaciones y manifestaciones oficiales de la CTFN-PA; como uno de los objetivos que impulsan el proceso.

Cuando el geógrafo David Harvey, en su trabajo «Urbanismo y Desigualdad Social», analiza el concepto de Justicia Social en los sistemas espaciales manifiesta que «la necesidad» es un criterio fundamental para evaluar la distribución de recursos en el territorio. Por lo tanto si la justicia social se determina en función de la necesidad, el problema es saber qué se entiende por necesidad y de que manera debe ser medida. Si se parte de un criterio de necesidad incorrecto o mal medido es muy probable que se tomen determinaciones socialmente injustas.²⁶

¿Cuál es la necesidad de los habitantes de los barrios localizados sobre tierras fiscales nacionales? ¿Cuál es la prioridad entre sus necesidades?

Si bien es cierto que la demanda de obtener la titularidad de las tierras existe; no hace falta realizar ninguna investigación detallada para determinar que obtener una vivienda digna, vivir en un barrio sin desagües a cielo abierto, contar con agua potable, con servicios sanitarios, etc; son cuestiones esenciales que hacen a la dignidad de la vida humana. Obtener un título de propiedad con el fin de subsanar una condición de irregularidad, que como vimos, es relativa; aporta demasiado poco.

El entonces presidente de la CTFNPA²⁷ recuerda que en su juventud un habitante de la Villa 31 de Retiro le comentó que «...no tenía ni un lugar donde caerse muerto».²⁸ según el entonces funcionario esa anécdota lo marco para siempre. El «Programa ARRANGO» intentó, con muy poco éxito, brindarle a los ciudadanos más golpeados por el ajuste estructural y la reforma del Estado un lugar para caerse muertos, mientras la consolidación de un sistema injusto encargaba de asegurarles ese destino.

Nuevas Perspectivas

En 2004 se creó por decreto presidencial el «Banco Social de Tierras» que tiene entre sus objetivos crear un registro nacional de las tierras vacantes con posibilidad de ser utilizadas para solucionar los problemas habitacionales de las familias en situaciones de vulnerabilidad social.

La iniciativa, a pesar de significar un banco de datos que requiere de la voluntad de los diferentes organismos en brindar la información, es una primera herramienta de utilidad para conocer cuales son los recursos disponibles de suelo con que cuenta el Estado Nacional. Claro está, que para ser efectiva se requiere de medidas energéticas obligando a los organismos a colaborar.

Más recientemente, en febrero de 2006, mediante el Decreto 158/2006 se crea la «Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social» dependiente de la Secretaría de

Obras Públicas del Ministerio de planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Este nuevo organismo absorbe la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales-Programa Arraigo y la transforma en la «**Comisión Nacional de Tierra Social**»; además concentra programas referidos al mejoramiento del hábitat.

Entre los considerandos del decreto de creación se destacan las dificultades originadas en la no disponibilidad de tierras aptas para desarrollar proyectos de vivienda, infraestructura y equipamiento social; y que resulta necesario asegurar la provisión de tierras y desarrollar el trabajo en forma conjunta con las diferentes áreas gubernamentales y no gubernamentales con la incumbencia en la materia de los ámbitos nacionales, provinciales y municipales.

Los objetivos de la Subsecretaría incorporan la posibilidad de implementar operatorias tendientes a dotar de servicios básicos a los planes de viviendas y de regularización dominial a través del sistema cooperativo, en coordinación con otras áreas de gobierno. También se destaca la posibilidad de promover inversiones para la adquisición de tierras de dominio privado para la ejecución de programas habitacionales y de equipamiento social.

Por lo expuesto a lo largo del trabajo la disolución del la CTFN-PA y la integración del proceso de regularización dominial al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es una medida correcta.²⁹

Las perspectivas más alentadoras están dadas por la posibilidad de incorporar la compra de tierras de dominio privado y de realizar inversiones para el desarrollo de planes de vivienda, infraestructura y equipamiento. Esto debe significar dejar atrás la lógica de la regularización dominial para impulsar un proceso de urbanización y mejora del hábitat en sectores populares.

La superación de las situaciones de exclusión solo se lograrán mediante la reasignación de los recursos públicos de tal manera que mediante la inversión necesaria se construya una ciudad más igualitaria y socialmente sustentable. Para ello se requiere la transformación del Estado Neoliberal en un «Estado Presente» esto significa la revisión y el análisis de las acciones desarrolladas y las políticas aplicadas durante los últimos 30 años en nuestro país.

Anexos Cuadros

Cuadro 1

Provincia de Buenos Aires: 24 Partidos del Gran Buenos Aires según partido. Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.				
Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
Total	12.594.974	13.827.203	1.232.229	9,8
24 Partidos Gran Buenos Aires	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2
Almirante Brown	450.698	515.556	64.858	14,4
Avellaneda	344.991	328.980	-16.011	-4,6
Berazategui	244.929	287.913	42.984	17,5
Esteban Echeverría (1)	198.335	243.974	45.639	23,0
Ézeiza (2)	75.298	118.807	43.509	57,8
Florencio Varela (3)	254.940	348.970	94.030	36,9
General San Martín	406.809	403.107	-3.702	-0,9
Hurlingham (4)	166.935	172.245	5.310	3,2
Ituzaingó (5)	142.317	158.121	15.804	11,1
José C. Paz (6)	186.681	230.208	43.527	23,3
La Matanza	1.121.298	1.255.288	133.990	11,9
Lanús	468.561	453.082	-15.479	-3,3
Lomas de Zamora	574.330	591.345	17.015	3,0
Malvinas Argentinas (7)	239.113	290.691	51.578	21,6
Merlo	390.858	469.985	79.127	20,2
Moreno	287.715	380.503	92.788	32,2
Morón (8)	334.301	309.380	-24.921	-7,5
Quilmes	511.234	518.788	7.554	1,5
San Fernando	144.763	151.131	6.368	4,4
San Isidro	299.023	291.505	-7.518	-2,5
San Miguel (9)	212.692	253.086	40.394	19,0
Tigre	257.922	301.223	43.301	16,8
Tres de Febrero	349.376	336.467	-12.909	-3,7
Vicente López	289.505	274.082	-15.423	-5,3
Resto de la Provincia de Buenos Aires (10)	4.642.350	5.142.766	500.416	10,8

- (1) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras a los partidos de Cañuelas y San Vicente y para la creación de los partidos de Ezeiza y Presidente Perón. Leyes provinciales 11.550 del 20/10/1994 y 11.480 del 25/11/1993.
- (2) Se crea con tierras del partido de Esteban Echeverría. Ley provincial 11.550 del 20/10/1994.
- (3) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación del partido de Presidente Perón. Ley provincial 11.480 del 25/11/1993.
- (4) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.
- (5) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.
- (6) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.
- (7) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento e incorpora un sector del partido de Pilar. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.
- (8) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.
- (9) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.
- (10) La información corresponde a los 110 partidos restantes de la Provincia de Buenos Aires.

El Proceso de Regularización de Tierras Fiscales Nacionales...

Nota: con el fin de posibilitar la comparación entre los Censos 1991 y 2001, los datos que corresponden al año 1991 fueron reprocesados según la división político-administrativa vigente al año 2001.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Cuadro 2

Barrios afectados al proceso de regularización dominial de la CTFN-PA

Distrito	Barrio	Dominio	Superficie	Familias
3 de Febrero	El Hornero	Estado Nacional	5788.67	26
3 de Febrero	EL Mercado	Estado Nacional	8015.11	250
3 de Febrero	Maldonado	Min. Salud	9957.59	168
3 de Febrero	V. Esperanza	Estado Nacional	1213567.00	100
Avellaneda	Urquiza	Estado Nacional	14000.00	126
Avellaneda	Viaducto	FF.CC.	5635.93	71
Avellaneda	Foco Modelo	FF.CC.	16135.16	80
Avellaneda	Foco Murgiondo	Estado Nacional	13135.62	46
Avellaneda	La Esperanza II	Vialidad	33500.00	132
Avellaneda	San Francisco de Asís	FF.CC.	31485.00	55
Avellaneda	Villa Anglo	Estado Nacional	s/d	171
Avellaneda	Villa Azul	Estado Nacional	34438.73	310
Avellaneda	Villa Ceferino	Estado Nacional	832.92	28
Avellaneda	Villa Corralon	Estado Nacional	22874.00	9
Avellaneda	Villa Inflamable	Vialidad	119006.88	335
Avellaneda	Villa Isla Maciel	Estado Nacional	41600.00	522
Avellaneda	Villa Pellegrini	Estado Nacional	8878.77	s/d
Avellaneda	Villa Tranquila	Estado Nacional	63688.00	208
E. Echeverría	12 de Octubre	Estado Nacional	19636.59	s/d
E. Echeverría	Tte. Gral. J. D. Perón	FF.CC.	50380.00	s/d
E. Echeverría	Vialidad	Vialidad	s/d	s/d
E. Echeverría	Siglo XX	Vialidad	125000.00	700
Ensenada	Villa Tranquila	FF.CC.	27794.28	12
Florencio Varela	El Triangulo	Vialidad	Vialidad	790
Florencio Varela	Agustín Ramírez	Vialidad	Vialidad	290
Gral. Sarmiento	Hospital	FF.CC.	4440.96	35
Gral. Sarmiento	Plazoleta	FF.CC.	2033.93	16
Gral. Sarmiento	San Martín	FF.CC.	6592.45	12
Gral. Sarmiento	Sin nombre	FF.CC.	312.41	s/d
Lomas de Zamora	La Cava	Vialidad	s/d	s/d

Fabián García

Lomas de Zamora	Roberto Arlt	Estado Nacional	129731.12	562
Lomas de Zamora	San José Obrero	Estado Nacional	114638.88	625
Lomas de Zamora	Campito de Unamuno	Estado Nacional	174410.00	
Lomas de Zamora	Villa Centenario	Vialidad	s/d	615
La Matanza	2 de Abril	Estado Nacional	50053.00	204
La Matanza	Villa Palito	Estado Nacional	416795.00	1169
La Matanza	General san Martín	Estado Nacional	16511.00	23
La Matanza	Las Antenas	Estado Nacional	142022.00	906
La Matanza	Santos Vega	Estado Nacional	67909.00	756
La Matanza	Sin nombre	BHN	899.64	s/d
La Matanza	Villa El Lucero	Estado Nacional	36400.00	257
La Matanza	Villa Luz y Fuerza	Estado Nacional	6442.00	s/d
La Matanza	Villa Millán	Estado Nacional	12427.00	325
La Plata	Estación Echeverri	FF.CC.	40000.00	180
Lanas	1 de Mayo	Vialidad	80806,15	130
Lanas	Dr. Melo	Vialidad	21312.43	83
Lanas	Eden Argentina	Vialidad	14500.00	46
Lanas	El Tala	Vialidad	23000.00	s/d
Lanas	Eva Perón	Estado Nacional	228374.05	673
Lanas	Las Colonias	Vialidad	45040	334
Lanas	Nueva Esperanza	Vialidad	23.000	s/d
Lanas	San Fco. de Asís	FF.CC.	14.308	60
Lanas	Sin nombre	FF.CC.	s/d	s/d
Lanús	Villa Arenales	Vialidad	30.000	355
Lanas	Villa Arias	Vialidad	25.000	470
Lanas	Villa Balcarce	Vialidad	60.000	355
Lanas	Villa Belgrano	Estado Nacional	17.000	543
Lanas	Villa Besada	Vialidad	90.000	199
Lanas	Villa Esperanza	Vialidad	50.600	s/d
Lanas	Villa Gonnet	Vialidad	40.000	283
Lanas	Villa Jardín	Estado Nacional	157.328	4.152
Lanas	Villa La Fe	Estado Nacional	203.844	467
Lanas	Villa-Lujan	Estado Nacional	99.000	356
Lanas	Villa Monte Chingolo	Vialidad	112.500	751
Lanas	Villa Obrera	Vialidad	80.000	248
Lanas	Villa Santa María	Vialidad	72.000	485
Lanas	Villa Talleres	Vialidad	44.000	84
Lanas	Villa Torre	Vialidad	s/d	s/d

El Proceso de Regularización de Tierras Fiscales Nacionales...

Lanús	Villa Tres de Febrero	Vialidad	60.500	322
Lanas	Villa Urquiza	Vialidad	65.000	192
Lanas	Vías Muertas	Estado Nacional	94.403,74	148
Morón	Evita	Estado Nacional	305.541,13	s/d
Morón	Fuerza Área	FF.AA.	s/d	s/d
Morón	Martín Güemes	FF.CC.	s/d	s/d
Morón	Santa Ana	FF.CC.	2.317,80	16
Pilar	V. Rosa	FF.CC.	43.045	55
Quilmas	El Acceso	Vialidad	37.947	151
Quilmas	El Progreso	Vialidad	12.568	130
Quilmas	IAPI	Vialidad	237.610	745
Quilmas	La Esperanza	Estado Nacional	1.751.993	s/d
Quilmas	La Esperanza (Traza)	Vialidad	29.250,00	95
Quilmas	Los Eucaliptus	Estado Nacional	78.176,05	367
Quilmas	Villa Azul	Vialidad	80.000,00	640
Quilmas	Villa Itatí	Estado Nacional	519.150,68	2.000
Quilmas	Villa Lujan	Vialidad	28.012,58	120
San Fernando	Astilleros Palietini	Armada	30.606,09	s/d
San Fernando	Estación Victoria	FF.CC.	20.000	s/d
San Fernando	Ex Radio El Mundo	Estado Nacional	102.581,73	s/d
San Fernando	La Escuela	Estado Nacional	2.655,81	19
San Fernando	Martín Rodríguez	FF.CC.	3.829,02	18
San Fernando	San Jorge II	Prefectura	5.758,90	29
San Fernando	Sin Nombre 24	FF.CC.	139.271,90	s/d
San Fernando	Villa Jardín	Obras Sanitarias	77.607,98	273
San Isidro	Cava Chica	Estado Nacional	49.000,00	222
San Isidro	Est. V. Adelina	FF.CC.	s/d	s/d
San Isidro	La Cava	Obras Sanitarias	187.923,54	1.448
San Isidro	Los Caños	Aguas Argentinas	61.920,18	s/d
San Isidro	Los Vagones	FF.CC.	77.857,20	229
San Isidro	Los Vagones (La Esperanza)	FF.CC.	22.000	68
San Isidro	Los Vagones (Virrey Vertiz)	FF.CC.	17.575,34	44
San Martín	Villa Billinghamurst	Estado Nacional	10.000,00	50
San Martín	Villa Coronel Zapiola	Estado Nacional	s/d	1.250
San Martín	Villa La Carcova	CEAMSE	1.664.816,54	1.200
San Martín	Villa Zagala (Tauro)	Estado Nacional	54.229,14	46

San Martín	Villa Zagala (Tauro)	Estado Nacional	54.229,14	46
San Martín	Villa Zagala (Constituyentes)	Estado Nacional	s/d	25
Tigre	Alte. Brown	FF.CC.	196.706	600
Tigre	San Jorge	Ejercito	4.475.568	240
Vte. López	Est. Villa Adelina	FF.CC.	4.340,00	41
TOTALES			15.575.635,38	30.823

Fuente: «Marco teórico par una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable». documento final del Proyecto PNUD ARG 92/012 «Programa Nacional de Tierras». Presidencia de la Nación Argentina: Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; Programa Arraigo: Buenos Aires; 1994.

Los datos están no se encuentran actualizados pero constituyen el único documento oficial y publico de la CTFN- PA, sin embargo nos sirve para comprender la magnitud del proceso de regularización dominial y el impacto territorial y social del mismo.

Notas

- 1 Como ejemplo podemos citar el actual «Plan Federal de Viviendas» donde se destinan importantes cantidad de recursos para la construcción de miles de viviendas si más criterio que la disponibilidad de «tierra libre» donde construir.
- 2 Tal como manifiestan Oszlak y O Donell: «El estudio de políticas estatales ayuda a desagregar y «poner en movimiento» a un Estado y actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas». OSZLAK, Osear y O DONNELL. Guillermo: «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación» en REDES, UNQUI. N° 4, Volumen 2, septiembre de 1995, Buenos Aires.
- 3 Vale recordar al escritor y periodista Rodolfo Walsh en su «Carta Abierta de un Escritor a la Junta Militar» cuando denunciaba que: «En un año han reducido ustedes el salario real a los trabajadores al 40 por ciento, disminuido su participación en el Ingreso Nacional al 30 por ciento, elevado de 6 a 18 horas la jornada de labor que necesita un obrero para ganar la canasta familiar, resucitando así formas de trabajo forzado que no persisten ni en los últimos reductos coloniales»
- 4 TORRES, Horacio: «El Mapa Social de Buenos Aires (1940 – 1990)» editado por la Dirección de Investigaciones – Secretaría de Investigación y Postgrado, FADU-UBA, 1993
- 5 Muchas de las tierras vacantes o no utilizadas por estos grandes planes forman parte del conjunto de tierras fiscales nacionales.
- 6 Hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 7 Ver TORRES, Horacio; Op. Cit. y SCOBIE, James: «BUENOS AIRES, del centro a la periferia 1870- 1910»: ed. Solar / Hachette, Buenos Aires; 1977.
- 8 En este punto consideramos como región a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mas los 24 partidos del conurbano considerados por el INDEC.
- 9 Si bien tomamos los datos del censo del año 2001 como datos confiables no podemos dejar de considerar los hechos que condicionaron la realización del relevamiento de la información. Ni tampoco los reclamos y declaraciones de condicionan el resultado del censo, por ejemplo el municipio de la Matanza reclama que la población de su distrito fu subestimada en casi 200.000 personas.
- 10 Accedian a una casa con buena superficie y espacios verdes, relativamente cercana a su lugar de trabajo, con servicios o perspectivas cercanas de tenerlos, etc.

- 11 Un correcto análisis de la reconfiguración de la región debe incluir como variable el proceso de concentración territorial en el ámbito rural. Muchos de los habitantes de las villas, asentamientos y barrios periféricos de Buenos Aires forman parte del conjunto de la población expulsada del campo por la hiperconcentración de la propiedad de la tierra y los cambios introducidos en el sistema agropecuario. En la actualidad el 1.3 % de los propietarios poseen el 43 % de la superficie productiva del país. Para un breve y esclarecedor análisis de la situación ver: «La tierra, para qué, para quienes, para cuántos»; Documento Base, del Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra; Federación Agraria Argentina, Julio 2005.
- 12 CLICHEVSKY, Nora: «Regularización Dominial: Solución para el Hábitat «Popular» en un contexto de Desarrollo Sustentable?»; Trabajo presentado al Seminario Internacional Política Internacional en la Argentina. Reestructuración Global y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Junio de 1995.
- 13 CLICHEVSKY, Nora: «Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana», IIED-ALGEL. Bs. As.; 1990.
- 14 Para conocer las estrategias y metodologías de los asentamientos planificados ver: MERKLEN, Denis: «Asentamientos en La Matanza» por; Ed. Catálogos; Buenos Aires; 1991.
- 15 En la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales no existen datos actualizados ni sistematizados sobre la cantidad de familias ni habitantes de los barrios afectados al proceso de regularización. Los datos fueron reconstruido con la información disponible en archivos y publicaciones, algunas de ellas con más de 10 años de antigüedad.
- 16 Desde adelante se designará a dicho órgano como CTFN-PA.
- 17 El estado nacional transfirió a un valor de \$ 3 el m² una superficie de 21.553.42 mts.², ocupada por 3.100 familias a entidades intermedias.
- 18 Transferencias Colectivas. «Las mismas consisten en transferencia jurídica de las tierras a las organizaciones sociales de sus habitantes... Así se salvan también algunos requisitos (como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos); citado en: Documento Institucional: PROGRAMA ARRAIGO; «Un País Para Siempre», Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1993; pág. 28.
- 19 Se han entregado escrituras colectivas.
- 20 Si bien es cierto que se realizaron algunas obras de infraestructura desde la misma CTFN-PA y desde otros programas, fueron escasas y marginales.
- 21 Documento Institucional: PROGRAMA ARRAIGO; «Un País Para Siempre», Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1993, pág. 7.
- 22 Tal es el caso de Villa Palito en La Matanza, del barrio Libertad en Lomas de Zamora o las articulaciones recientes (2005) del Programa de Mejoramiento de Barrios en el área de Fiorito y del Barrio Talleres de Remedios de Escalada. En algunos otros pocos barrios el Instituto de la Vivienda provincial ha construido complejos habitacionales como es el caso de las tierras de Dock Sud, Avellaneda. Las experiencias positivas y concretizadas son muy pocas y tienen que ver más con la persistencia y la terquedad de las organizaciones barriales y sus dirigentes que con la planificación de políticas públicas.
- 23 CLICHEVSKY, Nora: Op. Cit.; 1995.
- 24 Este dato no es menor, debido a que el gobierno de un sistema urbano complejo como Buenos Aires se dificulta en un clima social de intolerancia y desconfianza entre sectores sociales.
- 25 Documento Institucional: PROGRAMA ARRAIGO; «Un País Para Siempre», Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1993, pág. 10.
- 26 HARVEY, David: «Urbanismo y Desigualdad Social»; Siglo XXI, Madrid 1992 (sexta edición); Pág. 97 y sig.
- 27 Arquitecto Miguel Ángel Lico.
- 28 Documento Institucional: «LA CIUDAD PARA TODOS»; Seminario Internacional; Buenos Aires, Octubre de 1994; Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, pág. 15.
- 29 En sus comienzos la CTFN-PA dependía directamente de Presidencia de la Nación (Carlos Menem), para luego pasar al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Gobierno de la Alianza).

