

Entrevista al Arq. Alberto Farías

## EL CABALLO DETRÁS DEL CARRO: POLÍTICAS REMEDIALES INSUFICIENTES ANTE LA AUTOGESTIÓN DEL HÁBITAT EN EL CONURBANO

*por Walter Bustos*



La experiencia del arquitecto Alberto "Tucho" Farías por más de 25 años (entre 1989 y 2015) en diferentes cargos públicos tanto en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires como en el Gobierno nacional, lo ha llevado a conducir y ejecutar programas de mejoramiento de barrios, desarrollo urbano y vivienda para sectores populares. Como especialista en regularización dominial y urbana de villas y asentamientos, en esta entrevista remarca que la historia de los procesos de urbanización de los sectores populares en el Conurbano Bonaerense ha sido compleja y con una intervención estatal fluctuante e insuficiente, que requiere de políticas anticipatorias a los actuales problemas que presenta la [informalidad urbana](#).

**¿Cuáles fueron las etapas del proceso de urbanización de los sectores populares en el Conurbano Bonaerense?**

En los últimos cincuenta o sesenta años -y tal vez más atrás también, desde la mitad del siglo XX-, el acceso a un lote de terreno por parte de los sectores

populares donde construir su vida familiar ha sido progresivamente cada vez más difícil, hasta tornarse imposible, dado los altos precios del suelo, la ausencia de créditos blandos, la escasa o nula capacidad de ahorro, etc.

El proceso de constitución del Conurbano Bonaerense a partir de fines de los años cuarenta, principio de los cincuenta y en consonancia con el proceso de sustitución de importaciones y la industrialización del país, produjo dos fenómenos casi paralelos. Los loteos de suelo rural por parte de las empresas inmobiliarias, en la mayoría de los casos sin servicios y sin infraestructuras, en terrenos no siempre aptos desde distintos puntos de vista, con dificultades de accesibilidad, que se ponían en el mercado para ser ofrecidos en venta a esa nueva clase de asalariados con capacidad de ahorro. Por otro lado, aquellas familias que no alcanzaban a llegar a adquirir un lote de terreno y como primera alternativa adoptaron la estrategia de ubicarse de manera espontánea, en general de manera individual y desordenada, y en terrenos generalmente de dominio público dando lugar a las villas miserias.

A partir de las ocupaciones en el sur del Conurbano de los años ochenta, cuando se agota esta alternativa y ante la falta de un mercado formal de suelos, se da comienzo a una nueva estrategia de ocupación, ahora de manera colectiva, organizada y más ordenada. Se trataba de terrenos generalmente en estado de abandono con características similares a los de la etapa anterior: no siempre aptos, sin servicios ni infraestructuras y con serios problemas de accesibilidad.

Este segundo modo de ocupación, se caracteriza por la delimitación del suelo en manzanas y parcelas individuales siguiendo el patrón de subdivisión de la ciudad, de modo de diferenciarse de las villas de emergencia y con el afán de ser reconocidos, para poder acceder a la propiedad del lote de manera formal. De esta forma, se constituyen lo que hoy conocemos como Asentamientos Populares o Asentamientos Informales.

## ¿Cómo y por qué surgieron las tomas de tierras o asentamientos?

Los loteos populares, aquellos que comenzaron a darse a fines de la década del cuarenta, fueron generados en un contexto de escasas reglamentaciones que permitían una bajísima provisión de servicios, en lugares alejados de los centros urbanos y de los lugares de trabajo, y en terrenos no siempre aptos ambientalmente.

El Decreto Ley N° 8912 del año 1977, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, pone fin al loteo popular, al exigir que a partir de ese momento debían contar con las cinco infraestructuras básicas<sup>1</sup>, elevando el precio de los lotes en un momento en que comienza a producirse un deterioro en las condiciones socioeconómicas de los sectores de menores ingresos sumado a la falta de financiamiento, cuestiones que restringen el acceso formal al suelo urbano.

Es a fines de la década de los setenta que se producen las primeras tomas de tierras, en su mayoría privadas y en estado de cuasi abandono, que dan lugar a la conformación de los asentamientos, como una manera de encontrar un lugar donde vivir ante la falta de otros mecanismos de acceso al suelo de estos mismos sectores. Al mismo tiempo se producen procesos de erradicación de las grandes villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires, que suma mayor cantidad de demandantes y para quienes también las tomas constituyen una forma de resolver su situación.

## ¿Cómo ha sido la relación con el Estado en estos barrios a través del tiempo? ¿Qué rol juega el mercado?

La relación de los barrios informales con el Estado ha sido fluctuante, dependiendo del contexto político del momento. Las intervenciones públicas han sido pocas, esporádicas y en la mayoría de los casos como respuesta a la fuerte demanda de los pobladores, fundamentalmente acciones de

---

<sup>1</sup> Agua corriente, cloacas, energía eléctrica, pavimento y desagües pluviales

regularización dominial salvo algunas experiencias aisladas y que han ido en el sentido de la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat.

El mercado formal de suelo no ha acompañado los procesos requeridos por estos sectores urbanos pobres, por el contrario los altos precios del suelo han sido la primera dificultad para acceder a él, dando lugar a submercados informales donde se han producido situaciones de ventas de lotes indivisos, estafas al vender superficies de suelos de titularidad de terceros ausentes y sin conocimiento de la operación, ventas de derechos de posesión sin informar al comprador fehacientemente de qué se trataba la venta, cuestiones en las que el propio Estado ha debido intervenir resolviendo el conflicto de diversas maneras.

### **¿Qué respuestas ha dado la gestión pública para intervenir en estos barrios?**

No ha habido una política sostenida desde el Estado para resolver la cuestión de los barrios informales donde viven, según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, cerca de 1.700.000 personas en toda la Provincia de Buenos Aires.

Las acciones emprendidas han sido esporádicas, absolutamente escasas, dirigidas a pocos barrios y generalmente respondiendo a demandas de los pobladores.

Esas acciones han sido básicamente de regularización dominial, es decir de otorgamiento de títulos de propiedad a través de mecanismos de expropiación, en el caso de ocupaciones de tierras privadas. El procedimiento en estos casos consiste en que el Estado se hace de la tierra, la subdivide de acuerdo con la forma de la ocupación y cada parcela es transferida a cada ocupante, que paga el valor de la parcela en hasta veinticinco años, de acuerdo al costo expropiatorio. De igual manera, cuando se trata de tierras públicas se ha adoptado la misma solución para la transferencia y titularización de las parcelas, obviamente prescindiendo de la expropiación por tratarse de

tierras de dominio fiscal. Pero en ningún caso esta forma de regularización atiende a la regularización urbana ni a la provisión de infraestructuras ni de equipamientos.

No obstante, resulta necesario reconocer acciones a fines de la década de los ochenta, en la gestión del Gobernador Cafiero, en la que comienzan a darse una serie de programas dirigidos a estos sectores, con acciones más estructuradas, que intentaron ser el principio de una política de Estado, pero que queda truncada a partir del cambio de gobierno. Podemos reconocer en este período programas como el Pro Tierra, de regularización dominial y de generación de lotes con servicios; o el Pro Casa, de construcción de viviendas que si bien no tuvieron un fuerte impacto desde el punto de vista cuantitativo ni tampoco continuidad, sí dejaron en los pobladores una fuerte impronta a partir del componente organizativo y las acciones de capacitación llevadas en el corto período de su implementación.

Otro impulso que se da al sector informal desde el Estado lo constituyen el Programa de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, que propone la construcción de viviendas a partir de Cooperativas de Trabajo integradas por los propios beneficiarios, el Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos que se pone en marcha a partir de la creación del Plan Federal de Viviendas a mediados del año 2004, junto al Sub Programa de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir.

En el caso del Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos, si bien produjo una importante cantidad de soluciones, estas estuvieron limitadas a pocas localizaciones y fue discontinuado con el cambio de gobierno.

Actualmente existe un programa que se viene desarrollando en todo el país y fundamentalmente en nuestra provincia desde fines de los años '90, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa contempla la provisión de servicios como agua potable, electricidad, obras de drenaje hidráulico y la

construcción de un núcleo sanitario completo, relocaliza aquellas familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo y lleva a cabo acciones de mitigación ambiental. Además exige que al momento de finalizadas las obras, se encuentre regularizada la situación dominial de las familias que habitan el barrio, tarea la lleva adelante la provincia.

Pero también son muy pocos los barrios que acceden a este programa, que como todos los programas sociales concebidos en los años noventa, se funda en criterios de focalización para su aplicación.

### **¿Cómo han accedido los sectores populares de estos barrios a las infraestructuras y los equipamientos?**

De distintas maneras. Cuando se trata de barrios regularizados desde el punto de vista dominial y las condiciones físicas de ubicación, junto con la decisión política de los gobiernos locales o provinciales han accedido a algunas infraestructuras mínimas. También han accedido a mínimos equipamientos comunitarios como Escuelas o Centros de Salud a través de algunos programas asistenciales.

Cuando se trata de barrios sin regularizar dominialmente, han accedido sólo a algunas infraestructuras de manera informal, como por ejemplo, en el caso de la energía eléctrica "enganchándose" de alguna línea próxima cuando existe, o del mismo modo a alguna cañería de agua potable que la brinda de manera colectiva a través de canillas comunitarias y en algunos casos, con acceso desde cada vivienda. En este caso los equipamientos consisten en comedores populares gestionados por la propia comunidad, y de existir algún equipamiento de salud, ha sido por acción de alguna ONG que acompaña de manera voluntaria las necesidades del barrio.

### **¿Qué papel ha jugado la legislación en los distintos momentos?**

La legislación como hemos visto y fundamentalmente en el caso de la Ley N° 8912 de Uso del Suelo, ha tenido un papel importante, junto a otros



factores, en la dificultad del acceso al suelo urbano para estos pobladores. Existen otras normas de menor jerarquía como Decretos o Resoluciones que en su momento fueron dictadas para resolver alguna situación particular, para posibilitar la regularización dominial de algún barrio y que en algunos casos se generalizaron o fueron utilizados en otros barrios.

A fines del año 2012 se sancionó la Ley N° 14.449 -Ley de Acceso Justo al Hábitat- que resulta un instrumento que a grandes rasgos intenta resolver entre muchas cuestiones territoriales, varios de los problemas que tienen estos barrios para formalizarse. También para la generación de lotes con servicios que puedan ser puestos a disposición de los demandantes de un suelo donde construir su vida familiar, supliendo de este modo al mercado formal y privado de suelo, y evitando la especulación y las maniobras de los mercados informales.

Este instrumento, que a partir del año 2014 ha empezado a aplicarse lentamente, constituye una importante expectativa frente a la cuestión urbana y sobre todo de los sectores de medios y bajos ingresos.

### **¿La regularización dominial ha contribuido a mejorar las condiciones del hábitat en los barrios?**

Ha contribuido en aquellos barrios que han podido acceder a ella, en cuanto a garantizar a los pobladores la permanencia en ellos, sin la amenaza de desalojos al haberse convertido en propietarios de su terreno.

La regularización dominial no es una condición suficiente para poder acceder a la mejora del hábitat o a las infraestructuras y los equipamientos comunitarios. No obstante, algunas empresas prestadoras de servicios, fundamentalmente las proveedoras de electricidad, han accedido a brindar el servicio a estos vecinos ahora formalizados y en algunos casos, han sido incluidos en programas de provisión de algunas otras infraestructuras; la distancia a las zonas más densamente pobladas han sido el principal inconveniente para ello. También en algunos casos han recibido algún equipamiento mínimo, pero de manera absolutamente limitada en su conjunto.

Al contar con el título de propiedad, los pobladores han sido también destinatarios de programas de mejoramiento de viviendas, tanto desde el sector público directamente o a través de Organizaciones No Gubernamentales y a programas de vivienda, como fue el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos en el marco del Plan Federal de Viviendas llevado a cabo por la gestión anterior. También en este aspecto sólo podemos reconocer unos pocos ejemplos.

### **En este marco, ¿qué implica la regularización urbano dominial y por qué es importante?**

Implica superar el criterio patrimonialista de la regularización dominial jurídica, aquella que se dirige sólo a la entrega de un título de propiedad. Significa, que además de convertir a los pobladores en propietarios, se les brinda soluciones desde el punto de vista urbano; tales como la regularización del trazado de los barrios, la provisión de las mínimas infraestructuras, el saneamiento ambiental e hidráulico cuando corresponda, la relocalización de aquellas familias que por su ubicación presenten condiciones de vulnerabilidad mayor (como puede ser las que se encuentran muy próximas a un curso de agua o de un terreno no apto para vivir y brindar alguna solución a la cuestión de la vivienda), mejorar la accesibilidad y las calles haciéndolas transitables, etc. Es tratar de integrar físicamente el barrio con el resto de la ciudad.

### **¿Qué condiciones son necesarias para lograr la integración socio-urbana en el actual contexto?**

En los últimos años, se ha empezado a comprender que todas las acciones de regularización emprendidas no terminan de resolver plenamente la cuestión de los Asentamientos Informales y que es preciso actuar con un criterio aún más amplio, de modo de integrarlos definitivamente a la ciudad tanto en términos físicos como sociales, de manera de evitar la segregación y comenzar a pensar en términos de Integración Socio-Urbana.



Es preciso para ello que las políticas dirigidas al hábitat informal sean articuladas con la gestión territorial y que garanticen el derecho al acceso a un hábitat digno. Esto es posible sólo tomando de manera integral la problemática e incorporando el concepto de Función Social de la Propiedad, consagrado en la Constitución de 1949 y en la reforma del año 1994. Este es uno de los principios en los que se basa la Ley N° 14.449, que en uno de sus capítulos atiende específicamente a la Integración Socio-Urbana de Villas y Asentamientos Precarios y a la que define textualmente como el "conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la Regularización Dominial".

La Ley prevé una serie de dispositivos que apuntan a garantizar esta definición y da cuenta no solamente del Derecho a la Vivienda, sino también el Derecho a la Ciudad por parte de todos los ciudadanos.

### **¿Alcanzan las políticas “remediales” para reducir el déficit habitacional?**

Si entendemos por políticas “remediales” a las acciones tendientes a resolver la regularización dominial solamente, veremos expresado de manera cuantitativa en el siguiente Censo que sí se ha reducido el déficit habitacional. Pero el déficit también es cualitativo y en este sentido debemos afirmar que no. Lo importante es mejorar las condiciones de vida de la población que habita los barrios informales y vemos que la regularización dominial no contribuye nada en esto.

Si apelamos a la Integración Socio-Urbana, entendida en los términos de la Ley N° 14.449, al cabo del tiempo y cumpliendo con los postulados que ella propone, sí podríamos afirmar que podemos reducir el déficit habitacional

en toda su dimensión. Pero esto constituye un proceso largo y que debe ser sostenido en el tiempo.

De todos modos, la apuesta es la aplicación de políticas anticipatorias que permitan evitar los problemas que hoy observamos en los asentamientos irregulares. La Ley también nos brinda elementos para posibilitar estas políticas. Ese es el desafío que nos espera.