

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

TEGUCIGALPA: PLANEAMIENTO URBANO Y CIUDAD INFORMAL

Tegucigalpa, la capital de Honduras, se asienta sobre un terreno de topografía muy irregular, en una zona montañosa en la cual, hasta inicios del siglo pasado, la explotación minera fue muy importante. Cuenta con alrededor de 1 millón de habitantes, de los cuales una cantidad muy importante vive en colonias barrios ilegales o informales¹.

El país posee una estructura institucional para el sector vivienda y los asentamientos humanos que no opera coordinadamente, con un marco legal que no define con precisión los roles y alcances de las diversas entidades que conforman el sector, siendo notoria la ausencia de lineamientos que orienten el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos de manera efectiva. Se estima que en la fecha la ocupación informal constituye más del 50% del total de las áreas urbanas. No existen planos suficientemente actualizados de las ciudades del país, pero estimaciones ponderadas por el Fondo Social de Vivienda— FOSOSVI— en 1996, señalaban que sólo en Tegucigalpa alrededor de 75.000 familias estaban asentadas ilegalmente en igual número de predios, localizadas en 350 a 360 colonias marginales. La situación empeoró aun más luego del desastre provocado por el Huracán Mitch en 1998; a partir de dicho año, se han comenzado a implementar políticas de legalización de tierras, de manera muy lenta, hasta 2002, que comienza una política más agresiva, con financiamiento externo, especialmente del banco interamericano de desarrollo —BID—.

En cuanto a política urbana a nivel nacional es inexistente pues recién al momento actual se están considerando los lineamientos

generales de una política territorial para el país. Se pueda mencionar la Ley de Municipalidades como el instrumento legal que define la política urbana en términos muy amplios, otorgando a los gobiernos locales la potestad de elaborar sus planes reguladores.

Según dicha Ley (Decreto N° 134-90 y sus modificatorias), las Municipalidades tienen las atribuciones de elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio: control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones. Define como Plan Regulador el instrumento de planificación local que determina en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

La Ley de Municipalidades establece que, en casos de asentamientos humanos marginales habitados al 31 de diciembre de 1999, por personas de escasos recursos, el municipio podrá vender la tierra a sus ocupantes, siendo que el valor del inmueble no será superior al diez por ciento (10%) del valor catastral del inmueble, excluyendo las mejoras realizada por el poseedor. Ninguna persona podrá adquirir por este procedimiento más de un lote, salvo que se tratare de terrenos privados municipales cuyo dominio pleno haya sido adquirido por compra, donación o herencia.

En la ciudad de Tegucigalpa, el primer Plan de Ordenamiento Urbano elaborado por el Municipio data de 1975, cuando la ciudad poseía menos de un tercio de la población actual. El mismo definía límites urbanos que han sido ultrapasados por los nuevos asentamientos, en especial a partir de la década de los 1980, cuando se produce el gran crecimiento de la ciudad. Los mismos,

¹ Honduras es uno de los países más pobres de América Latina y Centroamérica, con 67% de su población por debajo de la línea de pobreza, según CEPAL, en 1999.

habitados por población de bajos ingresos a situaciones de pobreza extrema o indigencia, se han localizado en áreas de riesgo por derrumbes, deslizamientos e inundaciones, cercanos a líneas de alta tensión y a ex bocas de minas.

El mencionado Plan fue actualizado en 1992, dando base al vigente Reglamento de Zonificación, Urbanización, Lotificación y Construcción de la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa (Acuerdo N° 00335-92); según el mismo, son susceptibles de urbanización todas aquellas áreas cuya pendiente máxima no exceda del 20% y cuya altitud sea inferior a los 1,150m; los lotes mínimos deben poseer una superficie de 75 m² y 7 metros de frente.

Para el servicio de agua, el mencionado reglamento define que se proveerán espacios para reservorios, plantas de potabilización de aguas y, cuando ello fuera necesario, plantas de bombeo, en extensión suficiente para asegurar una dotación de 300 litros/día por habitante. Para el servicio de alcantarillado sanitario, se proveerán espacios suficientes para la instalación de plantas de tratamiento de aguas servidas de manera de asegurar el tratamiento de 270 litros/día por habitante. Asimismo define pendientes máximas de calles; cantidad de área verde, cantidad de escuelas y servicios de salud, por habitante, entre otros. No especifica ninguna normativa especial para loteos destinados a población de bajos ingresos, como ocurre en reglamentaciones de otras ciudades latino o centroamericanas.

Todas estas normas no se han aplicado, por supuesto, en las áreas de ocupación ilegal o informal, producidas por ocupaciones directas o por medio del mercado ilegal de tierras. Es decir que existe una ciudad legal, con estrictas normativas, y una ciudad ilegal que ha crecido como ha podido, sobre un medio natural particularmente adverso debido a su topografía y geología.

Hasta aquí, no difiere mucho de la mayoría de las ciudades y áreas metropolitanas de esta región del mundo. Pero interesa mostrar cómo se está llevando a cabo la política de regularización de tierras, que es fundamentalmente una política de legalización, es decir de venta de la tierra a los ocupantes, según lo que indica la Ley de Municipalidades. Pero, dado que no existe legislación urbano ambiental destinada a los asentamientos de la población pobre, la

oficina de aprobación de urbanizaciones de la Municipalidad sólo impide legalizar lotes en áreas de extremo riesgo.

Por lo tanto, la mayoría de los programas de legalización (algunos de los cuales poseen mas de 4.000 lotes) tanto en tierras del Municipio como de propietarios privados que fueron negociados con los ocupantes o comprados por la Alcaldía y luego vendidos a los pobladores, otorgan títulos de propiedad sobre tierras en pendientes mucho mayores que las que define el reglamento vigente, las superficies pueden llegar a ser mucho menores que el mínimo admitido (o también mucho mayores, según la localización de los asentamientos); la mayoría de la población que habita en ellos no posee agua por red ni grifos públicos, sino que compra el agua a aguateros; no poseen desagües cloacales, ni siquiera pozos sépticos y, algunas familias, no tienen ningún tipo de baño y en las cocinas no poseen agua. Ni podrán poseer estos servicios durante muchos años, por problemas económico financieros y también medioambientales, pues algunas áreas actualmente ocupadas y legalizadas poseen serios problemas técnicos como para poder ser objeto de políticas de agua por red y saneamiento.

Es decir, que se está convalidando, cada vez más, la ciudad de los que pueden pagar un lugar aceptable para vivir desde el punto de vista urbano ambiental y otros que seguirán viviendo en condiciones extremadamente carenciadas, aunque posean el título de propiedad; es decir que tendrán segura su vivienda, que no podrán ser desalojados, pero que la segregación socio espacial continuará existiendo, con escasas posibilidades de mejora en el corto plazo.

Es cierto que sólo desde los programas de legalización no podrán resolverse los problemas de la ciudad, que los mismos deben estar integrados en programas de mejoramiento barrial y desarrollo social, y articulados a una política urbana con objetivos de equidad; para ello no sólo es necesario voluntad política sino posibilidades económico financieras que viabilicen otro tipo de soluciones para que pueda, finalmente, existir una ciudad para todos los ciudadanos. Pero, por ahora, aun parece utópico no sólo para Tegucigalpa, sino para la mayoría de nuestras ciudades/áreas metropolitanas de América Latina, Central y Caribe.

Buenos Aires, septiembre 2003