

ubicación en el paisaje, las particularidades estructurales de cada ciudad, así como el desarrollo de los espacios libres urbanos, serán los ejes de cualquier solución que se plantee. Ya se dejan ver algunos signos esperanzadores. Junto al programa «Transformación Urbana del Este» el Estado de Sachsen-Anhalt ha organizado una exposición internacional llamada *Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010* (del tipo de la *Weissenhof-Siedlung* de Stuttgart, 1927). Se trata en este caso de la búsqueda de nuevos conceptos de desarrollo urbano para el futuro. El estado de Thüringen

intenta llevar a cabo el proceso de transformación urbana a través del programa *Genial-Zentral*, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los centros urbanos, sobre todo como lugares de residencia. Paulatinamente, el intercambio de experiencias va ganando peso, y queda sólo esperar que tantos esfuerzos desarrollen un efecto positivo para las ciudades, ya que la evolución que ya se está experimentando en el Este de Alemania será algo que también afecte a las ciudades del Oeste del país.

*Traducción y revisión del alemán: Sara Luzón Canto.*

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

### POLÍTICAS DE «REGULARIZACIÓN» DEL HÁBITAT INFORMAL: ALGUNAS REFLEXIONES PARA AMÉRICA LATINA

Los programas de regularización del hábitat que se implementan en algunos países de América Latina desde hace décadas, han surgido a partir de la existencia de la irregularidad/ilegalidad/informalidad de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad.

Durante la década de 1990 el aumento de la pobreza y por lo tanto de la informalidad urbana y la imposibilidad —desde las políticas del Estado— de brindar soluciones a la misma (como se especulaba hace décadas, a partir de la construcción de unidades de vivienda para cubrir las necesidades del creciente déficit) definió la necesidad de encarar el problema de la ciudad ilegal a partir de su legalización, de su «regularización». Surgieron nuevas generaciones de proyectos de mejoramiento urbano ambiental de la ciudad, así como nuevos programas de legalización.

Existen una serie de supuestos explícitos o implícitos en los diferentes programas de

regularización muy diferentes entre ellos. Algunos, enmarcados en las políticas de los organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF, The World Bank) y, en los últimos años, influidos muy especialmente por abordajes que definen que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo.

Los programas de regularización, en especial aquellos implementados en los últimos años, poseen como objetivos explícitos la integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal, el alivio a la pobreza, la reducción de la violencia y la inclusión social urbana. Para la población que participa en el proceso, la regularización debería significar seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión, y posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda.

De acuerdo a los objetivos que posean, los programas de regularización son, básicamente, de tres tipos diferentes: de legalización dominial; de mejora en las condiciones urbano ambientales, o ambos tipos integrados. En algunos países, ellos han comenzado a implementarse desde hace

varias décadas, como Perú, aunque muy lentamente, y se han dinamizado en los últimos años, mientras que en otros han comenzado hace algo más de una década y en otros recién se inician. Los programas de regularización dominial son los que más se han implementado, por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario.

Los niveles del Estado que implementan los diferentes tipos de políticas de regularización en cada uno de los países están en relación directa con el tipo de organización políticoadministrativa que poseen y la voluntad política de cada uno de los gobiernos. Así, en países que poseen regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar políticas de regularización pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, los gobiernos provinciales o estatales y los municipios, mostraban, en la década del ochenta del siglo pasado, un mayor nivel de injerencia. En Argentina, se ha integrado el nivel nacional en los años noventa y en Brasil poseen, desde fines de los ochenta, un marco constitucional nacional.

En los procesos de regularización dominial se distinguen dos tipos de instrumentos jurídicos: 1) los que utiliza el Estado para ser propietario de la tierra que posteriormente legaliza, y 2) los instrumentos para entregar el derecho de propiedad u otros derechos reales a los ocupantes de la tierra. También existe la tenencia «intermedia» hasta que se cumplan requisitos para que se otorgue el título definitivo de propiedad. Depende si la tierra es privada o fiscal (estatal) y el estatuto jurídico de ésta última.

Los procesos de legalización son complejos y lentos en la mayoría de los países de la región, debido, por un lado, a las cuestiones relacionadas con el objeto mismo que se quiere legalizar, en función de los distintos tipos de ilegalidad y los múltiples agentes actuantes; y, por otro, a los problemas institucionales, pues en muchas ciudades aún no existe un catastro actualizado, ni tampoco técnicos especializados en una

problemática tan especial como la legalización del suelo urbano.

La cantidad de soluciones depende, en gran medida, de los tipos de programas —si son sólo de titulación, de mejoramiento urbano o integrales—, del nivel estatal que los implementa y de los recursos económico financieros que destinen los gobiernos a los mismos. Los programas exclusivamente de legalización más exitosos, en términos de cantidad de escrituras otorgadas, son los de Perú y México. El primero de los países poseía programas desde hace varias décadas, pero con una implementación muy deficiente, hasta 1998, cuando cambia el sistema y en cuatro años se legalizan más de un millón y medio de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México, en dos décadas se han legalizado más de 2,5 millones de lotes; pero aún faltan otorgar títulos a más de un millón de familias. En los otros países analizados las soluciones han sido mucho menores, aunque en los que se implementan programas en diferentes niveles del Estado no existen datos consolidados de las soluciones dadas por los mismos.

Por ejemplo, en Argentina, el saldo de más de 10 años de políticas a nivel nacional y 20 años a nivel provincial y municipal, de regularización dominial no es muy alentador: las acciones fueron discontinuas; los cambios políticos intrapartidarios y entre gobiernos de diferentes partidos políticos se constituyeron en obstáculos para la continuidad de los programas. Y aún persisten vacíos, como la falta de programas para las ocupaciones de tierra privada. A partir de la gran crisis de 2001, el Estado priorizó en su agenda los problemas alimentarios y de empleo, la política habitacional en general pasó a un plano secundario.

Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los más exitosos, en términos de cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas). En Colombia, programas de similares características mejoraron alrededor de 260.000 viviendas. De cualquier forma significan un porcentaje bastante bajo en relación a las necesidades cada vez más crecientes de la población.

Salvo excepciones, la mayoría de los

programas de regularización (desde los dominiales a los integrales) aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Esta situación no tiene relación exclusiva con los programas, o ellos no son la causa de lo que ocurre, sino de la forma de llevar a cabo la política urbana, sectorizada y desarticulada. Los planes directores, reguladores o los códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad «legal», y en escasas ciudades incluyen a la ciudad «informal» en las políticas. Y, para aprobar las legalizaciones de los programas —en especial en los de regularización dominial, que deben poseer una aprobación de las autoridades de planificación física de la ciudad para poder inscribir las escrituras— las regulaciones estatales han debido flexibilizarse.

Las responsabilidades y posibles problemas de los nuevos propietarios —es decir de la población beneficiada por los programas de legalización— son: pagos del terreno; pagos de impuestos y tasas; imposibilidad de venta por una cantidad de años determinada (dependiendo de los programas); las tenencias «intermedias» y la propiedad colectiva y los problemas de hacerlas individuales; garantías hipotecarias sobre el lote legalizado y la posibilidad de remate por falta de pago. En relación al pago del precio de la tierra, depende de la política que posean los programas, desde los que se hallan totalmente subsidiados a aquellos que definen un precio casi de mercado por la tierra a legalizar. También representa un obstáculo el pago de los costos de mensura, escrituración y registro, además del costo de la tierra, aunque en algunos programas ellos también poseen una cuota de subsidio.

En el contexto de América Latina, de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Por un lado, cuando no hacen sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan a los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.

La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales

de intervención, las recrea y retroalimenta. La ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones especialmente en relación al peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas.

Por otra parte, una verdadera inclusión requiere libertad para elegir dónde vivir. En la región ello aún es imposible, dadas las condiciones de pobreza, desempleo e informalidad imperantes. Una parte de la población requiere permanecer «cautiva» en la economía informal, tanto en actividades ilegales como en otras; en otros casos, los hogares pobres se ven forzados a abandonar el asentamiento legalizado por no poder hacerse cargo del pago del terreno y los costos asociados a la regularización. Por último hay quienes desean convertirse, aunque en un grado mínimo, en «agentes inmobiliarios» alquilando o vendiendo la propiedad legalizada para ocupar una tierra más alejada.

La regularización no disminuye la pobreza, y mucho menos aún si se trata sólo de la legalización dominial; los distintos tipos de programas que se llevan adelante son complementarios a las políticas de compensación social fomentados por las políticas económicas neoliberales implementadas a lo largo de toda la América Latina durante los últimos años, por tanto, no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural.

Pero lo que sí se obtiene con ellos, que no es poco, es la seguridad de la tenencia (en los programas exclusivamente de legalización) en países como los de América latina donde aun los desalojos son frecuentes; y mejoras urbano ambientales en aquellos programas de mejoras urbanas.

Por tanto, el desafío que presentan los mismos es la necesidad de modificarlos en algunos aspectos para que la población beneficiada por ellos pueda acceder, además de la tenencia segura, a los servicios y equipamientos urbanos, a un mejor ambiente urbano y a una verdadera participación en la vida en las ciudades. Lógicamente que ello conlleva a articular estas políticas de regularización del hábitat con las de ingreso y empleo, si se quiere conseguir la equidad y la inclusión de toda la población en nuestras áreas urbanas.