

Me gustaría mencionar dos experiencias que marcan estas diferencias:

- Plan del Eje Aparicio Saravia, Punta del Este, Uruguay: Nos tocó participar en este Plan originado por encomienda de la Municipalidad local, donde el resguardo de la «Cosa pública» fue correcto y proactivo, y llamando a los importantes desarrolladores urbanísticos de la región a la búsqueda de consenso en la materia. El Plan ya está aprobado y en plena ejecución, y la posición del gobierno local fue clara y transparente a favor de una nueva justicia territorial y ambiental.
- Agenda de Inversiones Prioritarias de la Provincia de Chubut, Argentina: También tenemos la oportunidad de participar en este gran proyecto, conducido por el propio gobernador, Martín Buzzi. Allí se evoluciona de la idea de plan estático, a la idea de agenda como proceso en permanente mejora y completamiento, y se pone el acento en las inversiones, para hacerlo de manera práctica y contundente. Pero el detalle más importante es que esta agenda tiene como principal acción o plataforma, 10 centros de integración

social y desarrollo, a construir en las 5 principales ciudades de la provincia.

- La mejora se centra en la inclusión social, con nuevas formas de centralidades urbanas más parecidas a las ágoras o foros romanos, donde la gente se encuentra, los jóvenes en particular, para desarrollar la empatía, a través de prácticas culturales, deportivas, recreativas y de capacitación de emprendedores.

Muchas otras acciones innovadoras se están haciendo en nuestros países del sur, como las que dieron motivo a la gran renovación de Medellín, Bogotá, Rosario y la pionera Curitiba. Muchas otras acciones también de carácter más legal, y referida a los derechos humanos también están empezando a consolidarse.

Estas acciones están llenas de defectos y a veces estilos de conducción que disgustan a nuestra burguesía. Y a veces rozan con el populismo de viejo cuño. Pero es indudable que algo está pasando en el sur, y preferiría que pongamos más atención e interés en sacar la paja del trigo.

Febrero 2013

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONYCET

Políticas de regularización urbana en América Latina: una reflexión

Luego de más de 60 años del inicio de la implementación de políticas de regularización para la población en situaciones de hábitat irregular, como es el caso de Perú, y de más de 20 años de introducirse en casi todos los países de América Latina proyectos desde los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, los gobiernos nacionales,

los provinciales o estatales (según la organización político-administrativa de cada país) los resultados para la población que ha sido (y es) objeto de dichas políticas, es decir, las mejoras en términos de su hábitat, han resultado escasas. Se generan situaciones diferentes: en algunos países, por las deficientes condiciones de habitabilidad que dichos proyectos definen —en especial, si son sólo de regularización dominial—, en otros, en cuanto a las escasas cantidades de soluciones frente a la cantidad de población viviendo en las múltiples dimensiones de informalidad.

Los Programas financiados fundamentalmente por el Banco Mundial a partir de inicios de la década del 90 del siglo pasado, han dado títulos a una cantidad muy importante de familias, en especial en algunos países, como Perú, Venezuela en los últimos años, y varios países centroamericanos. Pero no han mejorado sus condiciones de habitabilidad urbana, tal como se preveía en las hipótesis de los proyectos de regularización dominial masiva, no más allá de lo que venían haciendo las familias antes de de la regularización dominial.

No es el caso de entrar en detalles sobre las formas de dicha regularización, pero en muchos casos se les ha entregado a las familias un título provisorio (de un catastro especial, como fue la primera etapa de la regularización peruana) hasta tanto se lograron unificar los catastros y que los títulos fueran «escrituras completas».

Varios trabajos han demostrado, asimismo, que poseer el título de propiedad no habilita a las familias a tener un crédito de la banca pública (que significaría, según algunos autores, una mejora en las condiciones de habitabilidad tanto de la propia vivienda como del entorno urbano en términos de equipamientos y servicios; las familias poseen miedo, por un lado, de poder ser embargados si no pueden pagar las cuotas del crédito; y, por otro, ya accedían a algunos créditos a través de formas informales, como de vecinos o familiares.

Y de cualquier forma, las regularizaciones masivas no han significado erradicar la informalidad urbana, pues la regularización «va detrás» de la cantidad de familias que solo pueden acceder a un trozo de tierra «urbana» (la mayoría de las veces sin ningún tipo de infraestructura y servicios urbanos) y por lo tanto, la población viviendo en la informalidad, si bien ha disminuido en los países donde se han llevado a cabo estos programas masivos de legalización dominial, aun persiste (incluso muchas veces, se producen más ocupaciones de tierras, considerando, las familias ocupantes, que luego serán regularizadas. Por otro lado, la regularización urbana significa, en la mayoría de los casos, aprobar excepciones a los códigos de edificación y planeamiento existentes para poder legalizar las viviendas y áreas urbanas en términos constructivos.

Por otro lado, los proyectos básicamente financiados por el BID, en una primera etapa de ellos, no regularizaban dominialmente, sino solo producían mejoras en las viviendas y alrededor de las mismas; llegando a casos ex-

tremos, por ejemplo en algunos Programas de Río de Janeiro, donde estaban finalizadas las obras de mejoras, pero las familias seguían siendo ocupantes ilegales, dado que la legalización estaba a cargo del Municipio de Río de Janeiro, el cual estaba muy atrasado en los procesos de regularización. Algo similar ha ocurrido en los primeros proyectos del Programa de Mejoramiento de Barrios- PROMEBA- de Argentina, dado que el banco Interamericano de Desarrollo no financiaba la regularización dominial; esto ha sido modificado en los siguientes proyectos, donde el BID se hace cargo de dicha financiación.

También es importante señalar que desde los gobiernos nacionales, provinciales/estadales y municipales se han realizado esfuerzos de implementar programas de regularización, tanto dominial como urbana o ambas, o integrales (incorporando un componente de generación de empleo, aunque ellos son mínimos con respecto a la totalidad de los proyectos de regularización implementados, incluso, con financiamiento internacional). En realidades como Quito, en Ecuador, se ha comenzado el proceso de regularización en 1978, ya posee cuatro etapas, la última comenzada en 2010, que en total regularizaron a más de 250 barrios, aunque aún falta un porcentaje de alrededor de 30% de los barrios que necesitan ser regularizados.

Interesa resaltar cuales han sido los marcos institucionales en los cuales estos programas de regularización han sido implementados. En términos de regularización dominial, es decir, de hacer propietarios a los ocupantes informales, pareciera que ha tenido una influencia importante los cambios constitucionales, en especial en aquellos países donde se consagra la función social de la propiedad (aunque en muchos casos no se explicita que quiere decir).

En varios países los cambios constitucionales acontecidos en especial a partir de los años ochenta del siglo pasado —cuando comienza la etapa de democratización de la mayoría de nuestros países— no se revierten directamente en programas de regularización dominial, pero han facilitado a ONG y partidos políticos a luchar por una política social urbana, lo que ha permitido llevar adelante programas de mejoramiento urbano y de las viviendas de los ocupantes de villas, callampas, asentamientos, etc., a través de diversas formas de financiamiento y trabajo solidario. Y también luchar por una reforma urbana, expresada en diferentes países en forma de proyectos de leyes, que actualmente están en procesos legislativos.

Los países más avanzados en la materia, como Brasil, con su Estatuto da Cidade, y Colombia, con su Ley de Reforma Urbana, han abierto un sinfín de posibilidades legislativas, pero que han tenido en la práctica aun pocos resultados.

Pero no debemos dejar de señalar los cambios experimentados en las distintas formas de informalidad urbana, desde las villas, las callampas, las favelas, los barrios en desarrollo, las barriadas, los asentamientos, como se llamen en los distintos países latinoamericanos, desde el punto de vista de su composición social, que han también delimitado las posibilidades de acción de los programas estatales o cooperativos existentes y definido nuevas formas de interacción entre la población que habita esas distintas formas de informalidad y los otros agentes que actúan en ellos, sean privados —desde ONGs, cooperativas hasta las distintas Iglesias— o públicos.

Los tres cambios fundamentales que se han operado en los asentamientos informales —llamados así de manera genérica— son 1) la falta de empleo e ingreso fijo e la población que habita en ellos; 2) el ingreso del narcotráfico, que ha modificado las formas de vida de la población que vive en dichos asentamientos, existiendo una población «cautiva» de los jefes de la droga; y 3. los mercados y submercados de compra y alquiler de viviendas y cuartos, produ-

ciéndose una densificación y hasta una promiscuidad en dichos asentamientos nunca vistos.

Esto nos hace reflexionar sobre las reales posibilidades de la regularización dominial y urbana, en asentamientos en los cuales la densidad es tan grande que no se puede dividir los lotes y viviendas para otorgar los correspondientes títulos de propiedad a las familias; en donde hay áreas de dichos asentamientos «tomados» por los jefes de la droga, a las cuales no se puede acceder y por lo tanto mucho menos regularizar (en las cuales, asimismo, la cantidad de extranjeros es muy grande, con lo cual poseen otro problema para ser regularizados, según los países y los momentos políticos de cada uno de los países); y por otro, si hay una cantidad de población que puede ser regularizada, con los problemas de empleo e ingreso que poseen, cómo podrán hacer frente a los costos de los servicios, si es que no se aplican «tarifas sociales».

Por lo tanto, las nuevas iniciativas que se tomen en materia de políticas de regularización, tanto dominial como urbana, tendrán que tener en cuenta los aspectos anteriormente mencionados; de lo contrario, tendremos una población frustrada frente a la imposibilidad de ser regularizada y una ciudad cada vez más polarizada, como lo está siendo nuestra sociedad.

Febrero 2013