



POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN BARRIOS POPULARES DE ORIGEN INFORMAL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO¹

REGULARIZATION POLICIES IN INFORMAL NEIGHBORHOODS ORIGIN. ARGENTINA, BRASIL AND MEXICO

María Mercedes Di Virgilio², Tomás Alejandro Guevara³, María Soledad Arqueros Mejica⁴

RESUMEN

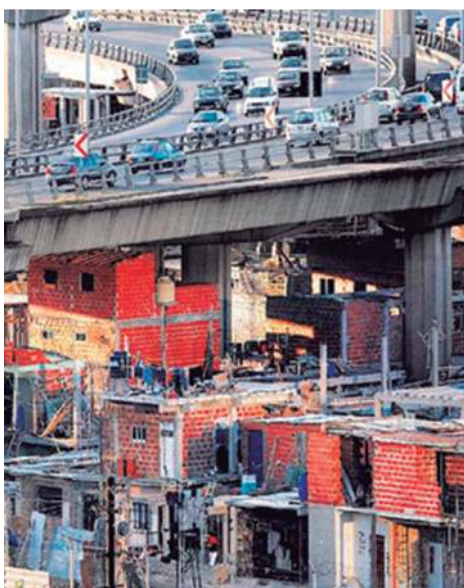
En este trabajo se abordan las políticas públicas de regularización dominial y urbanística implementadas en América Latina en las últimas décadas, haciendo hincapié en la experiencia comparativa de tres países de la región: Argentina, Brasil y México. Para ello, se hace una breve reseña del desarrollo del hábitat informal y de la situación habitacional de los países seleccionados. Posteriormente, se analizan la normativa urbana vigente, las políticas de regularización dominial y urbanística implementadas de nivel federal y los diferentes organismos involucrados. Finalmente, se contraponen los diferentes modelos de gestión y articulación interjurisdiccional existentes en cada uno de los países.

PALABRAS CLAVES: Hábitat informal - Procesos de regularización – Normativa urbana

ABSTRACT

In this paper we address the urban regularization policies implemented in Latin America in recent decades, comparing the experience in three countries in the region: Argentina, Brazil and Mexico. To this end, a brief review of the development of informal habitat and of the housing situation in the selected countries is carried out. Subsequently, we analyze the current urban regulations and the regularization policies implemented at the federal level. Finally, we contrast the different managerial and interjurisdictional coordination models existing in each of the countries.

KEYWORDS: Informal Habitat – Regularization Processes – Urban regulations



Buenos Aires



Sao Paulo



DF México.

Si bien el Estado en muchos países latinoamericanos ha apelado a la construcción de vivienda fácil para ampliar el acceso al mercado formal, no ha conseguido integrar en esto a la población de menores recursos, por lo que se han visto obligados a desarrollar estrategias de producción social de suelo urbano y vivienda con resultado de urbanizaciones informales.

¹ Una versión sintética de este trabajo fue publicada en la Revista INVI N°80 / Mayo 2014 / Volumen N° 29: 17-51.

² Investigador CONICET / IIGG-FCS-UBA Correo electrónico: mercedes.divirgilio@gmail.com

³ Investigador CONICET / UNRN. Correo electrónico: iguevara@unrn.edu.ar

⁴ Investigador CONICET / IIGG-FCS-UBA. Correo electrónico: soledad.arqueros@gmail.com

I. Introducción

En términos generales se puede afirmar que una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal. Si bien, el Estado apeló a la construcción de vivienda social como estrategia para ampliar el acceso al mercado formal; no ha conseguido integrar a la población de menores recursos. De esta manera, amplios sectores se han visto obligados a desarrollar estrategias de producción social de suelo urbano y vivienda, dando lugar al desarrollo de urbanizaciones populares de origen informal. En general, los barrios resultantes de este proceso se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones habitacionales. Ante este panorama, el Estado desarrolló experiencias de regularización dominial y urbanística para integrar a su población a la ciudad formal y para incorporar sus tierras a la dinámica inmobiliaria, también, formal. El presente trabajo tiene por objeto indagar la implementación de estas políticas en Argentina, Brasil y México

En términos generales, hábitat informal refiere a la situación de tenencia del lote y/o de la vivienda (informalidad dominial) o bien está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística). La informalidad se origina cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011).

La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quién fija la frontera con la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico.

No debe confundirse la noción de hábitat informal con la noción de hábitat popular, ambas remiten a abordajes analíticos diferentes. La primera de estas nociones, responde al ordenamiento jurídico vigente en un determinado momento histórico; mientras que la segunda refiere a las diferentes manifestaciones del habitar por parte de los sectores populares de la región.

II. La informalidad urbana en los países seleccionados

Los tres países seleccionados protagonizaron procesos de urbanización acelerados, vinculados principalmente a la des-

estructuración de las economías rurales por la modernización en el agro y por el desarrollo de procesos de industrialización por sustitución de importaciones.

Clichevsky (2006) plantea diferentes caminos para el desarrollo histórico de la informalidad urbana en los tres países. Identifica a Argentina como uno de los pocos países que tuvo un submercado legal de suelo urbano para sectores de bajos ingresos –los llamados loteos populares, con financiamiento en mensualidades. Esta política permitió un acceso masivo al suelo urbano para los sectores populares en condiciones de legalidad –pese a que era un hábitat de baja calidad–, en un contexto de pleno empleo. La misma, se agotó en la década de 1970 por motivos económicos, pero también porque se modificó la normativa urbana. Sin embargo, antes, durante y después de los loteos populares coexistieron otras modalidades de hábitat popular que claramente estaban fuera de la formalidad sancionada en la normativa urbana: inquilinatos, villas de emergencia, asentamientos, ocupaciones de inmuebles, etc. Si bien la mayoría de estas modalidades se desarrolla sobre terrenos fiscales, también existen muchas que se asientan sobre terrenos privados. También existe una importante tradición de ocupaciones informales organizadas, especialmente desde la década de 1980, que se incluyen entre los procesos de producción social del hábitat.

En Brasil, el hábitat popular y el hábitat informal presentan una superposición importante. La falta de un submercado de suelo regulado generó informalidad tempranamente. Su expresión más cabal son las *favelas* que se extienden en la gran mayoría de los centros urbanos del país. En muchos casos, estas urbanizaciones son producto de la ocupación informal de tierras que eran consideradas legalmente como reservas y/o no urbanizables por motivos ambientales o topológicos (como es el caso de los *morros*).

México presenta especificidades notables porque cuenta con el antecedente de la Reforma Agraria, impulsada en el contexto de la Revolución Mexicana en la primera mitad del siglo XX. La informalidad estuvo vinculada fundamentalmente a las restricciones para incorporar las tierras rurales ejidales o comunales al desarrollo urbano y al accionar de loteadores piratas que daban cuenta de esta demanda por fuera de la legalidad imperante. Con el correr de las décadas, las tierras ejidales y comunales resultantes de dicha reforma fueron urbanizadas informalmente de forma masiva por los sectores populares, ya por ocupación o loteos piratas, dando origen a las *colonias* que son los principales destinatarios de los procesos de regularización que se analizan.

Un indicador que puede servir para dar cuenta, en términos cuantitativos, de la extensión de la informalidad en los países seleccionados es el indicador de situación de tenencia de la vivienda relevado a través de los censos de población y vivienda. Un primer dato llamativo, es que el instituto mexicano no publica dicho dato, en un país en don-

de se sabe que el conflicto entre tierras ejidales o comunales y urbanas es uno de los principales factores de desarrollo de la informalidad urbana. Por su parte, en Argentina, la informalidad según este indicador asciende a 14,1%, mientras que en Brasil es del 9,9%. Este indicador nos permite aproximarnos al universo que potencialmente podría ser sujeto de políticas de regularización dominial, en cada uno de los países. Incluye aquellas situaciones donde se ocupa el suelo de manera informal para autoconstruir o autoproducir viviendas, tanto como la ocupación de viviendas construidas, locales no aptos para viviendas, conventillo o inquilinatos, y también villas, asentamientos u otras tipologías de hábitat popular, caracterizados por su acceso informal al suelo.

Asimismo, para aproximarnos a las condiciones urbanísticas de las viviendas y los hogares se puede utilizar indicadores como acceso al agua corriente de red, acceso al sistema de desagüe, disponibilidad de inodoro con arrastre de agua, y algún indicador referido a la precariedad de los materiales constructivos de la vivienda. Así, los tres países muestran un nivel elevado y similar de acceso a la red de agua corriente. No obstante, es muy dispar el acceso al sistema de desagüe: México, 88,8% vs Argentina, 77,8%. Asimismo, llama la atención el bajo porcentaje de cobertura de este indicador en Brasil (55%). De manera similar se distribuye la disponibilidad de inodoro con arrastre de agua, ubicándose México en un nivel muy elevado de disponibilidad (93,9%), seguido por Argentina (87,3%) y, muy por debajo, Brasil (55,4%).

Con respecto a la precariedad de los materiales constructivos es difícil trazar un paralelo, porque México no tiene o no publica un indicador sintético y presenta separadamente los datos con respecto al piso, las paredes y el techo; mientras que Brasil no publica o no releva ningún dato sobre calidad de los materiales constructivos. El índice sintético en Argentina es bastante elevado, con un 38,4% de viviendas construidas con materiales precarios.

Este diagnóstico, aún cuando preliminar, nos permite aproximarnos al porcentaje elevado de población y de viviendas que están involucradas en la problemática del hábitat informal y que pueden ser destinatarias de políticas públicas de regularización dominial y urbanística.

TABLA 1: DATOS DEMOGRÁFICOS Y HABITACIONALES DE PAÍSES SELECCIONADOS. 2010.

	ARGENTINA	BRASIL	MÉXICO
Situación de tenencia no regular	14,1% (ocupantes por préstamo, propietarios de vivienda solamente)	9,9% (ocupantes, propietarios de la vivienda solamente)	Sin datos
Acceso agua corriente	83,9% (hogares)	82,9% (hogares)	86,7% (viviendas)
Acceso a sistema de desagüe	77,8% (hogares)	55,5% (conexión al sistema de desagüe)	88,8% (viviendas)
Disponibilidad inodoro c/arrastre	87,3% (hogares)	55,4% (viviendas)	93,9% (viviendas)
Viviendas precarias (materiales)	38,4%	Sin datos	13,7% (materiales no sólidos)

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales: INDEC (2010) – INEGI (2010) – IBGE (2010).

III. Las políticas de regularización dominial y urbanística

Clichevsky (2003), distingue tres tipos de políticas de regularización: i. aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial⁵; ii. aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y iii. las integrales que articulan i. y ii. Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente, las políticas de regularización se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tiene mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Las políticas de regularización surgieron en la década de 1960 especialmente en aquellos países en los que la normativa urbana rígida había generado situaciones de informalidad. Esta regularización era tanto dominial como urbana, pero la falta de presupuesto la dejó limitada a lo dominial. México y Perú son dos de los países pioneros en la materia, ya en la década de 1960 y 1970. Sin embargo, la dinamización de estas políticas se produce durante la década de 1990. Fueron impulsadas por organismos internacionales que, influidos por la tesis de Hernando de Soto (De Soto, Ghersi y Ghibellini, 1986), entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social, movilizar capitales y facilitar la integración en otras esferas tales como la laboral, educativa, etc. No obstante, los procesos no necesariamente han llegado a buen puerto y tampoco han provocado los efectos previstos. En numerosas situaciones que lograron ser regularizadas se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Ward *et al.*, 2011).

En la década de 1990 la situación con respecto al acceso al suelo se agrava notablemente. En este contexto, los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica que caracterizaron a esta década impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano y generan cambios en las políticas de regularización implementadas. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional, a los lotes con servicio y posteriormente a la legalización y mejoramiento de barrios. Las políticas de regularización dominial han avanzado mucho más sobre tierras públicas, que sobre tierras privadas, donde el Estado debe primero expropiar o ser mediador en una negociación.

⁵ En este punto interesa también diferenciar la regularización dominial, vinculada a la situación de tenencia, de la regularización de lo construido, vinculada a los códigos de edificación y de planeamiento urbano.

TABLA 2: POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO.

PAÍS	AÑO DE INICIO	AÑO DE DINAMIZACIÓN	NIVEL DE GOBIERNO			TIPO ⁶		
			NACIONAL	PROVINCIAL / ESTADUAL	MUNICIPAL	D	U	I
			Argentina	1980	1990	X	X	X
Brasil	1983	1988/90	X	X	X	X	X	X
México	1971	1992	X			X		X

Fuente: Datos tomados de Clichevsky (2006)

Los tres países tienen marcos normativos bastante similares en lo que hace a las cuestiones habitacionales, pese a que comparten el régimen federal de organización del Estado Nacional y abrevan en tradiciones comunes del derecho.

En Argentina la regularización es un proceso reciente, aunque algunos municipios la han implementado desde hace más de 20 años. La reforma constitucional de 1994 no significó un avance en términos de acceso al suelo, a diferencia de las últimas enmiendas en otros países de la región. La Constitución de la República Argentina (CA) no establece la función social de la propiedad, sino que en su artículo 17 establece la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, el artículo 14 bis establece el derecho a una vivienda digna y el artículo 41 establece el derecho a un ambiente sano. Esta conjunción de derechos, que muchas veces colisionan en realidad, debe ser resuelta políticamente por las autoridades competentes (tanto el legislativo como el ejecutivo) o en última instancia por el poder judicial. El Código Civil regula todo lo atinente a la propiedad de la tierra y de la vivienda, pero lo hace enmarcándose en los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad. Esto genera grandes obstáculos en materia de regularización dominial, porque en general tiende a primar el derecho de

⁶ D: políticas de regularización dominial; U: políticas de regularización urbanística y/o ambiental; I: políticas de regularización integral, combinan D y U.

propiedad irrestricto, por sobre otras consideraciones, como la función social de la propiedad, que permitiría problematizar por qué un terreno apto para urbanizar está siendo retenido por su dueño, por poner sólo un ejemplo.

En este marco, es notoria la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional, los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron, cayéndose una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos y no reconociendo que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por instituciones adecuadas.

En el marco de la reforma del Estado y de la aplicación de las medidas de corte neoliberal durante la década de 1990, se sancionaron algunas normativas que habilitaron mecanismos de transferencia y regularización de tierras para el hábitat de sectores populares: En 1989, la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 habilitó la posibilidad de que el Estado Nacional transfiera a privados la propiedad de tierras fiscales que previamente fueran declaradas innecesarias para la gestión. De manera similar, el Decreto 1.001 de 1990, habilitó la transferencia de las tierras fiscales sobre las que se asentaban las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. El Decreto 2.411 de 1990 extiende este mismo criterio para todas las villas del Gran Buenos Aires.

Asimismo, la Ley 23.967 de 1991 transfiere tierras en propiedad del Estado Nacional que se hallen ocupadas por viviendas permanentes y que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, a las Provincias y Municipios



Imagen 1 y 2: Villa Tranquila, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina. Fuente: Elaboración propia. Latin American Housing Network.

para su posterior venta o incorporación a planes sociales de vivienda social. Finalmente, La Ley 24.374 de 1994, conocida como “Ley Pierri” habilitó la transferencia de tierras privadas a sus ocupantes reales. El objetivo era acortar los plazos administrativos del instituto jurídico de la posesión veinteañal o *usucapión* del Código Civil.

Otra de las normativas relevantes en términos de regularización es el instituto de la expropiación, que si bien fue originalmente concebida para contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo, fue adaptándose también para su implementación en urbanizaciones informales. La expropiación garantiza la ocupación y elimina el riesgo de desalojo, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio.

El principal organismo encargado de implementar la política habitacional en Argentina es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta Subsecretaría está encargada de los Planes Federales que comenzaron a implementarse desde 2002. Sólo algunos de estos se ocupan de la regularización dominial y urbanísticas de asentamientos informales, pero el grueso del presupuesto se destina a la construcción de viviendas nuevas. A 2011 llevaba ejecutadas o en ejecución más de 900.000 soluciones habitacionales, de las cuáles al menos el 25% pueden ser imputadas a acciones de regularización urbanística y/o dominial de asentamientos informales.

La Constitución de la República Federativa del Brasil (CB), de 1988, incorporó la función social de la propiedad en su artículo 5, 170 y 182, este último habla específicamente la propiedad urbana y establece que se puede limitar la propiedad en aras de las exigencias de ordenación de la

ciudad expresadas en los planes directores. El artículo 183 establece que cualquier persona, que no posea otra propiedad inmueble, que ocupe pacíficamente y sin oposición por el plazo de cinco años una parcela de hasta 250 metros cuadrados, que no sea de dominio público, tiene derecho a pedir la transferencia de su propiedad por usucapión.

En la misma reforma se dio mayor participación y decisiones a los municipios en la formulación de la política urbana, por lo que gran parte de las políticas formuladas se dan en ese nivel, lo que dificulta la comparación entre países. Los municipios son los encargados de formular los Planes Directores, que son uno de los principales instrumentos de gestión urbana. La Unión se encarga de trazar mediante leyes federales las principales directrices de la política urbana.

No obstante, el caso de Brasil es mucho más rico en normativa específica, impulsada en gran medida a través de un movimiento social mucho más potente: el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, originado en enero de 1985 e institucionalizado como Foro Nacional de la Reforma Urbana en 1987 y que fue uno de los impulsores de la reforma constitucional de 1988, logrando incorporar muchos elementos vinculados a la problemática urbana y del hábitat.

Uno de las principales leyes que siguieron a la sanción de la nueva constitución fue la Ley Federal 10.257, denominada Estatuto de la Ciudad, que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución. Su sanción fue muy demorada y compleja, recién se produjo en 2001, trece años después de la reforma de la Carta Magna. Este estatuto establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pos del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental. Por la organización Federal del Estado

TABLA 3: SOLUCIONES HABITACIONALES TERMINADAS, EN EJECUCIÓN Y A INICIAR SEGÚN PROGRAMA FEDERAL. 2011.

Programas	Terminadas	En Ejecución	A Iniciar	Subtotal Programa
Pfreact I Y Ii	28.672	3.121	-	31.793
Psf	35.310	6.081	2.589	43.799
Pfcv	169.852	65.059	9.634	244.545
Pf-Villas	8.963	16.698	3.077	28.737
Pfmv	75.914	34.757	10.119	120.790
Pfeh	19.646	8.427	1.755	29.828
Propasa	6.034	-	-	6.034
Promhib	8.690	1.660	230	10.580
Promeba	82.588	38.970	-	121.558
Prosofa I Y Ii	46.994	1.359	138	48.491
Rosario Habitat *	3.683	682	-	4.365
Caritas	2.586	1.127	-	3.713
Pf Fonavi **	168.076	38.210	-	206.286
Total Soluciones Habitacionales	657.007	216.151	27.542	900.700
Total Regularizaciones	159.538	60.496	3.445	223.478

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. www.vivienda.gov.ar.

Nota: Los que están pintados corresponden, total a parcialmente, a acciones de regularización dominial y/o urbanística, los que no están pintados a la construcción de viviendas nuevas.

de Brasil, el estatuto sólo establece una serie de principios e instrumentos a este fin, que sirven de marco general para las políticas urbanas de los Municipios, que son los encargados de la política urbana.

Establece las directrices de la justa distribución de las cargas y beneficios derivados del proceso de urbanización y la recuperación de las inversiones públicas que hayan valorizado los inmuebles urbanos.

Asimismo, en sus artículo 9 a 14 reglamenta la usucapión especial urbana, estableciendo la gratuidad de todos los actores administrativos y habilitando incluso la usucapión colectiva, lo cual es vital para la regularización dominial en las favelas, donde es difícil determinar la parcelización.

También incorporan un instrumento preexistente, las Zonas Especiales de Interés Sociales, creadas por la Municipalidad de Recife en 1987. Esta figura facilita la regularización de asentamientos informales y permite a su vez diseñar áreas para la ocupación popular, porque habilita el establecimiento de índices urbanísticos diferenciados. No obstante, de Souza y Zetter (2004) afirman que este instrumento no modifica concretamente la situación de la tenencia, ni la percepción de la seguridad de la tenencia, sino que apenas sirve para eliminar el riesgo de los desalojos. Incluso, afirman, puede llegar a causar desplazamiento de la población más vulnerable dentro de los asentamientos informales.

De acuerdo con Arantes (2011), la política de vivienda de la gestión del Partido de los Trabalhadores, en el gobierno desde 2002, fue produciendo un giro privatista, con mayor participación del capital privado y las empresas constructoras y desarrolladores urbanos, después de un origen en donde se hacía más hincapié en las políticas de autogestión y producción social del hábitat. En este sentido, se acercó más a diseños como los de la política de subsidios habitacionales de Chile.

El principal organismo en la materia, de nivel federal, es el Ministerio de las Ciudades, creado en 2003, siendo uno de los pocos países que tiene un organismo de esta jerarquía vinculado a cuestiones específicamente urbanas. Previamente, en 1987 se había creado el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente, mostrando una importante tradición en la materia en este país. Este ministerio tiene cuatro Secretarías Nacionales: Vivienda, Saneamiento, Programas Urbanos, y Transporte y Movilidad; siendo la primera la que canaliza la mayor parte de los programas de regularización, entre los que se pueden destacar el Programa “*Minha Casa, Minha Vida*”, *Vivienda de Interés Social*, *Programa de Urbanización*, Regularización e Integración de Asentamientos Precarios, *Proyectos Prioritarios de Intervención en Favelas*, *Programa Habitar Brasil*.

Asimismo, existen algunas experiencias implementadas por niveles de gobierno estaduais y municipales, como el Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro, conocido como “*Favela Barrio*”. Pese a no ser de nivel nacional, es uno de los programas más importantes. Cuenta con financiamiento del BID y sirvió de modelo para la formulación de otros programas de la región, como el caso de los mencionados más arriba Promeba y el Rosario-Habitat en Argentina.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CM) incorpora desde 1917 limitaciones a la propiedad privada en pos de garantizar su función y beneficio sociales. De hecho, el artículo 27 establece que las tierras son de propiedad originaria de la Nación, que tiene el derecho de transferirlas a los privados, constituyendo así la propiedad privada. No obstante, guarda para sí el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles



Imagen 3 y 4: Coronela Fabriciano, Recife, Pernambuco, Brasil Fuente: Latin American Housing Network - Flavio De Souza.

de apropiación (como la tierra), de donde se deriva el interés público y beneficio social que debe regir la planificación urbana. Además, establece en su artículo 4 el derecho a un medio ambiente adecuado, una vivienda digna y decorosa.

La política de regularización se inicia en la década de 1970, es una de las más antiguas de la región, junto con Perú. De todas maneras, lo más dinámico del proceso se da también durante la década de 1990. En la actualidad gran parte de la política de regularización se desarrolla a nivel federal y está enfocado mucho más a la titularización masiva que a la regularización urbanísticas de los asentamientos.

Ovilla Mandujano (1983) señala como punto de inflexión de la normativa urbanística en México la sanción de la Ley General de Asentamiento Humanos de 1976. Si bien, la enmarca en un proceso más general de generación de normativa, también la vincula a los conflictos urbanos emergentes en la década de 1960, especialmente en el Distrito Federal, por el crecimiento urbano descontrolado, con un alto componente de informalidad. Asimismo, en 1988 se sanciona la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, que en su artículo 23 regula ambientalmente los asentamientos humanos.

Gran parte de las situaciones de informalidad urbana están vinculadas a las tierras ejidales o comunales. Se calcula que el 66% de las tierras que rodean a las ciudades son de

este origen. Hasta antes de la reforma constitucional de 1992, los núcleos agrarios no podían disponer libremente de sus tierras, los derechos de propiedad sobre sus tierras eran definidos como inalienables, inembargables e imprescriptibles. Esto implicó la formación de un mercado ilegal, que generó asentamientos en áreas altamente vulnerables. Los ocupantes muchas terminaron pagando dos veces, una al ejido, y otra al Gobierno Federal para que expropie al ejido.

En 1992, después de la última reforma constitucional de 1992, se sanciona la ley Agraria que establece la propiedad por parte de los ejidos, y regula el destino, uso, usufructo y las condiciones en que pueden ser cedidas o transferidas, especialmente cuando estas se hallan en zonas urbanas o en áreas de crecimiento de un centro de población. Esta ley fue vital para la regularización de las colonias asentadas en tierras ejidales y comunales, porque habilita la expropiación de las tierras, entre otras razones, para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural. Esta ley establece además mecanismos para que las tierras ejidales y comunales se puedan incorporar al desarrollo urbano, buscando prevenir la generación de nueva informalidad urbana.

El principal organismo vinculado a las políticas de regularización en el organigrama del Gobierno Federal de los Estados Unidos de México es la Secretaría de Desarrollo Social



Imagen 5: Cerro del Cuatro, Guadalajara, Guadalajara, México. Fuente: Latin American Housing Network – Edith Jiménez Huerta.

(SEDESOL). Esta Secretaría incluye una serie de Subsecretarías que implementan programas de infraestructura, equipamiento y hábitat social en barrios populares. Es decir, se ocupan de la regularización urbanística y ambiental de dichos barrios.

En 1971, el Gobierno Federal encargó al Instituto Nacional de Comunidades Obreras –INDECO- legitimar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares así como prever espacios para el crecimiento de las ciudades. Creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales, el cual se transforma en 1973 en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETT-. En dos décadas se han regularizado más de 2,5 millones de lotes, pero aún faltan otorgar títulos a un millón de familias (Azuela, 2001). La regularización dominial de las urbanizaciones informales está concentrada en gran medida en el CORETT. Este organismo es el encargado de la adquisición vía expropiación, transferencia y titularización masiva de las tierras de los asentamientos informales. La mayor parte de estos se encuentran sobre tierra ejidal y comunal, pero también interviene en los casos de tierra privada. En el marco de este organismo se puede mencionar el Programa Suelo Libre, que centra su atención en las tierras ociosas bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal y que estén consideradas para la expansión de la ciudad por el plan de desarrollo urbano vigente, cuya ocupación irregular se vislumbre, o cuya venta sea inminente en el corto plazo. Su objetivo es facilitar la expropiación concertada de las tierras para su incorporación al desarrollo urbano.

Como se explicó más arriba, una de las principales fuentes de la informalidad urbana en México es la urbanización informal de las tierras ejidales o comunales. Con la finalidad de regularizar estas situaciones, se creó en 1993 el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que tiene por objeto dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los ejidos. Tiene una cobertura 29.951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3,5 millones de ejidatarios y comuneros, así como 4,6 millones de parcelas y 4,3 millones de terrenos urbanos). Se basa en el artículo 57 de la Ley Agraria que faculta a las asambleas ejidales para decidir el destino de la tierra. Su propósito es dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma. Las instituciones responsables son la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (RAN). También interviene el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

V. Conclusiones

A modo de conclusión, se trazan algunos ejes comparativos vinculados a los modelos de gestión y las modalidades de articulación interjurisdiccional que emergen del análisis de los países seleccionados.

En primer lugar, es necesario reflexionar sobre el rol de los gobiernos locales en la formulación e implementación de política urbana. En este sentido, pese a ser tres países organizados políticamente como federaciones de estados, los roles que cumplen los gobiernos federales, estatales y municipales difiere mucho entre los tres. En un extremo se encuentra Brasil, que claramente desde la reforma constitucional de 1988 puso un énfasis importante en el rol de los gobiernos locales como los principales agentes de formulación e implementación de la política urbana, dotándolos de una gran autonomía. Pese a esto, el Estado Federal también jugó un rol fundamental en la tutela y regulación de la política urbana, como puede señalarse en el caso del Estatuto de la Ciudad en 2001 y de la creación del Ministerio de las Ciudades. La ley generó el encuadre necesario para las políticas a ser implementadas por los gobiernos locales.

En el otro extremo se ubica la Argentina. Si bien impulsó un proceso de descentralización durante la década de 1990, este se limitó en mayor medida a la salud y la educación y supuso la transferencia de funciones, no recursos, del Estado Federal a los Estados provinciales. La descentralización al nivel municipal fue muy dispar y dependió de los marcos normativos constitucionales de cada provincia. La política urbana, por su parte, fue escasamente descentralizada. Si bien los municipios tienen en términos formales la autoridad territorial y la capacidad de fijar la normativa, muchas veces no cuentan con las herramientas legales para regular en los hechos la dinámica urbana –regidas por normas de fondo– y tienen escasa autonomía de los gobiernos provinciales y nacional. El Gobierno Nacional, en este marco, mantiene un papel preponderante en términos de intervención en la política urbana, especialmente por la concentración y el manejo de los recursos, lo que genera cierto defasaje entre dotación de recursos y potestades legales, implica un elevado nivel de mediación política y determina en los hechos una gran heterogeneidad y escasa eficacia de la política urbana.

El caso de México, en alguna medida, se encuentra en un punto intermedio, concentrando la Federación muchas de las funciones atinentes a la dinámica urbana. Las principales políticas vinculadas a la regularización urbanística y ambiental dependen de organismos federales, como la SEDESOL y CORETT. No obstante, los gobiernos estatales han ganado en los últimos años una creciente autonomía.

En segundo lugar, también es importante analizar el papel de los gobiernos federales, en términos de financiamiento de las políticas de regularización. De nuevo, el caso brasilero se distingue porque los municipios tienen una gran capacidad para generar recursos propios, básicamente porque están habilitados para la creación de impuestos, tasas, derechos u otros tributos. En este marco se inscribe, fundamentalmente el impuesto predial progresivo o la venta de derechos de construcción, que son fuentes de financiamiento genuino por parte de los municipios.

No son meros agentes recaudadores de la entidad federativa o de los estados. Nuevamente, el caso argentino es el opuesto: la dependencia de la coparticipación federal de ingresos⁷, que se rige por una ley que data de 1988 y, en los últimos años, de las transferencias del gobierno central de los recursos superavarios es muy profunda⁸, de ahí que los alineamientos políticos entre los diferentes niveles de gobierno sean determinantes.

En tercer lugar, se puede señalar la relación entre las políticas públicas de regularización dominial y urbanística y el régimen de propiedad de la tierra. Así, en el caso mexicano se destaca fundamentalmente el conflicto entre las tierras urbanas y las tierras de uso rural, específicamente las de origen ejidal o comunal. Poco se ha avanzado en la regularización de colonias o urbanizaciones populares en tierras privadas, lo que implica un sesgo por parte de las políticas de regularización en este país. De manera similar, en la Argentina poco se ha avanzado en la regularización de tierras de origen privado, con la honrosa excepción de la llamada Ley Pierri, que facilitó de manera limitada la transferencia de tierras a manos de sus ocupantes. Por fuera de esto, se pueden encontrar casos puntuales y resonantes de expropiación de tierras privadas, pero son casos minoritarios, y muchas veces terminaron siendo un buen negocio para los propietarios, porque los juicios de expropiación terminaron convalidando todas sus demandas. En general, la regularización avanzó mucho más rápidamente en tierras de origen fiscal. En este sentido, las políticas de regularización fueron un efecto colateral y restringido de la reforma del Estado emprendida por los gobiernos neoliberales en las últimas décadas, que avalaron las transferencias de activos públicos, entre otros muchos fines para la regularización de urbanizaciones informales. En el caso de Brasil, nuevamente, la reforma constitucional, el estatuto de las ciudades, el ministerio de ciudades, son todas medidas que se enmarcan en el desarrollo de un dinámico Movimiento por la Reforma Urbana, que tenía como uno de sus objetivos plantear la necesidad de asegurar una función social de la propiedad y el derecho a la ciudad para todos los habitantes de las ciudades. Por ello, se dio un contexto mucho más propicio, aunque no exento de conflictos y contradicciones, para plantear limitaciones al derecho de propiedad en su concepción liberal más absoluta y se generaron herramientas que apuntaron a imponer o condicionar su ejercicio a los intereses más generales de la sociedad, entre los cuales se encontraba el desarrollo urbano equitativo y democrático.

Finalmente, cabe reflexionar sobre la vinculación entre los procesos de regularización dominial y urbanística y el derecho a la ciudad. Como se vio, uno de los impulsos

iniciales para la extensión de las políticas de regularización fue la tesis de De Soto que vinculaba el título de propiedad con la movilización de capital y con el combate a la pobreza. Esta tesis, muy discutida, parece poco ajustada a la realidad, después de años de implementación de dichas políticas. En este sentido, mucho más se requiere por parte del Estado que la entrega de títulos. Antes bien, las políticas de regularización, especialmente aquellas que apuntan a la dimensión urbanística y ambiental, tienen mucho más que ver con los procesos de producción del hábitat, es decir, con poner de relieve la vivienda y el hábitat como valor de uso, como el acceso a servicios básicos y el cumplimiento de derechos fundamentales, que con el funcionamiento del mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arantes, P. (2011). Reforma urbana e autogestão no produto da cidade. História de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática. En: *Seminario producción social del hábitat y políticas habitacionales en las principales ciudades del cono sur*. 1 y 2 de diciembre de 2011. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-FCS-UBA.
- Azuela, A. (2001). El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma. Texto preparado para el Banco Mundial.
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 75, Santiago de Chile.
- Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL*, No. 50, 215 pp. Santiago de Chile.
- De Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.
- De Souza, F. y Zetter, R. (2004). Urban land tenure in Brazil: from centralized state intervention to market processes of housing land delivery. In: Hamza, M. y Zetter, R. (Eds.) *Market economy and urban change: impacts in the developing world*. London: Earthscan.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S. y Guevara, T. (2011). Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Ciudad y Territorio*. Madrid, España: Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
- Ovilla Mandujano, M. (1983). Una Historia de Hoy. La Legislación Urbana Mexicana. En *Memorias del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México DF.
- Ward, P. et al. (2011). Self-Help housing policies for second generation inheritance and succession of 'The House that Mum & Dad Built'. *Habitat International*. Vol. 35, No. 3, pp. 419-520.

⁷ El Estado Nacional transfiere, según alcúotas fijadas por la Ley de Coparticipación Federal, un porcentaje de la recaudación de ciertos tributos a las provincias.

⁸ Fue una constante del período 2003-2011 la subestimación del crecimiento en la estimación presupuestaria. Esto generó recursos extra-presupuestarios que pudo con mayor grado de discrecionalidad, que las partidas fijadas por la ley.