

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

Daniela M. Gargantini (compiladora)

volumen **2**

Eje 2

*La gestión territorial y el mercado de suelo:
actores, tendencias, capacidades y políticas necesarias*

Acceso a la vivienda en ciudades de Argentina y Brasil

CENCI, Joao Henrique

Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales /
Universidad Nacional de Tucumán
cencijh@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Legislaciones urbanas; Vivienda; Acceso a la ciudad

Introducción

A partir de los años 1990 la gestión urbana en América Latina sufre un cambio; nuevas políticas, economía liberal y desreglamentación del Estado. La suma de estos elementos resuelta en un fortalecimiento de la acción privada en la producción del espacio. Simultáneamente, el proceso de globalización económica está en constante desarrollo y se manifiesta en el territorio latinoamericano implicando en una profundización de la desigualdad espacial – expresada en los cambios en los espacios de vivienda. El surgimiento de nuevas tipologías se evidencia; unas destinadas a los sectores de mejor poder adquisitivo; otras expresadas en asentamientos precarios como villas y favelas, lo que mostró la acentuación del problema habitacional en el continente. (Caldeira, 2000; De Mattos, 2004 *apud* Nunes y Czytajlo, 2015). Iniciando los años 2000, tanto en Argentina como en Brasil, la asunción de gobiernos nacionales que presentan más comprometimiento con la característica social en sus países traen nuevas expectativas en relación a la función del Estado. En Argentina es implementado un modelo desarrollado con foco en el Mercado interno y en la apertura de inversiones en políticas sociales; en Brasil, según Maricato (2012) el gobierno presenta un proyecto de desarrollo nacional y crea políticas sociales, que por sí causaron gran impacto sobre la pobreza. Frente a los crecientes problemas de vivienda y exclusión social que estaban emergiendo, en ambos países fueron creados programas habitacionales e instrumentos urbanos, que por si ayudaron a disminuir el déficit habitacional e índices de desigualdad, a la vez esos proyectos no resultaron sanear totalmente el problema y evidenciar la importancia de una agenda social priorizada. Este es el caso argentino, donde la cuestión urbana todavía es un tema pendiente en respecto a la política pública. A partir de 2001, con la retomada de la economía en el post crisis, empieza una nueva mirada hacia la cuestión socio-habitacional – eso se reforzó con la creación del Plan Federal de Vivienda. Por otro lado, en el país, perduran las desigualdades en la distribución de recursos para las Provincias, en la orientación de la política habitacional y en la falta de instrumentos legislativos que tornen igualitario el acceso al territorio urbano. El contexto actual es de incertidumbres, llevando en cuenta la reorientación de la política nacional, que rescata la agenda neoliberal y altera las prioridades de distribución de los recursos públicos (Nunes y Czytajlo, 2015)

Maricato (2012) comenta que en Brasil, con el impulso de los movimientos sociales que reivindicaban acceso a vivienda y derecho a la ciudad fueron logrados cambios muy importantes en respecto a la cuestión urbana; la institucionalización de una agenda urbana, popular y nacional en la Constitución brasileña de 1988 conjuntamente con la participación pública y la democratización de procesos importantes garantizaron el derecho a una multiplicidad de servicios urbanos, lo que acabó resultando más tarde en un movimiento conocido como Reforma Urbana.

Teniendo en cuenta la trayectoria de los dos países y sus respuestas creadas frente a los ascendientes problemas vinculados a la ciudad, la investigación visa analizar y comparar si las legislaciones y programas que garantizan el derecho a la vivienda en Argentina y Brasil contribuyeron para la inclusión socio espacial de las camadas de bajos recursos de sus referentes países. Serán llevados en cuenta las leyes y programas creados por cada país, analizando el proceso de aplicación de cada una y si los mismos llegaron al punto de atender las prescripciones impuestas por sus propias leyes.

Objetivo

El objetivo general es investigar cuales son las principales leyes en Argentina y Brasil que trataron y tratan de la cuestión habitacional – y vinculado a eso, que democratizan el acceso a la tierra y el derecho a la ciudad. Como objetivos específicos, define, compara y discute la historia, los momentos políticos y los agentes e instrumentos de las diferentes legislaciones en cada país. Será considerado también como un propósito del trabajo, posterior al análisis de las legislaciones, percibir si las mismas contribuyeron para sus propios fines y realmente causaron impacto positivo en sus debidos países, dicha comparación tendrá el aporte de diagnósticos de nivel internacional que recopilan informaciones y datos de los países aquí comparados, tales como proyectos incorporados por ONU Hábitat y demás mediciones que relacionan la falta de vivienda y el derecho a la ciudad a la desigualdad social, como el Coeficiente de Gini, demostrado en estudios de Naciones Unidas.

Metodología

Contextualizando, seleccionando y comparando: la metodología del trabajo se divide en tres partes, primeramente son abordadas las principales legislaciones y programas que fueron creados después del año 2000 y que tratan del problema socio-territorial referente a la vivienda en Argentina y en Brasil. En un segundo momento, son debatidas las relaciones de semejanza y diferencia entre las leyes, llevando en cuenta los protagonistas y mecanismos de cada una – teniendo en cuenta los datos fornecidos por los estudios de ONU y Naciones Unidas (cedidos de forma oficial por los países estudiados, donde hay equivalencia entre los mismos, una vez que Argentina y Brasil tienen poblaciones muy diferentes en tamaño, número de ciudades y domicilios). Por fin se analiza de una forma general lo que viene planteando cada país en su sistema legislativo con base en todo lo que fue mostrado y debatido en la etapa anterior, de modo que se discutan mejoras para un avance de la cuestión tratada, tanto en Argentina como en Brasil.

Leyes programáticas en Argentina a partir del siglo XX

Según Falú y Marengo (2015) después de la mayor crisis económica y social del país en 2001, los niveles de pobreza e indigencia subieron. El siguiente gobierno, establecido en el fin 2003 presentó una política direccionada a promover un valor de cambio competitivo, impactando en la recuperación de varios sectores, como industria, mercado interno y gastos sociales. Particularmente, se observaron inversiones en los campos de “Previsión Social”, “Educación, Cultura, Ciencia y Técnica”, “Salud” y “Vivienda y Urbanismo”, que obtuvieron un aumento significativo en comparación a gobiernos anteriores.

El recién establecido Gobierno del presidente Néstor Kirchner instituyó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que idealizó el *Programa Federal de Vivienda*, derivando otras líneas de extensión como el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Mejor Vivir y el Programa Federal de Emergencia Habitacional; de esa forma, destacando la cuestión habitacional en la agenda pública del país, restableciendo el Estado como actor clave en el sector, decurrente de la cantidad de recursos destinados y soluciones habitacionales producidas (Di Virgilio y col., 2017). En el contexto de recuperación post crisis se considera la nueva política habitacional un dinamizador de la economía, objetivando no solamente reducir el déficit habitacional, sino que también reactivar la industria de la construcción (Falú y Marengo, 2015).

En el año de 2007 la meta inicial del ya instituido *PROMEBA* se considera alcanzada, con eso, el mismo Gobierno Nacional propone la segunda etapa del programa, objetivando seguir y mejorar la experiencia del primero. El *PROMEBA II* se pone en marcha a partir de una inversión mucho mayor por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y la Nación, lo mismo ocurre en 2011 con el accionar de la tercera etapa del programa. Enseguida, en el año de 2012 es instituido el *Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única Familiar (PROCREAR)*, un plan establecido con recursos nacionales y del Banco Hipotecario, destinado a promocionar el derecho a la vivienda en condiciones de igualdad para las clases media y media-baja, también fue desarrollado para dar una respuesta a la crisis habitacional del país y reactivar la economía como medida contra-clínica, en el marco de una fuerte crisis internacional (Del Río, 2014). El programa presenta financiaciones con tasas de interés accesibles a la población atendida, considerando los usuarios que ya tienen su lote para construcción y los sin lote, abarcando desde la compra del terreno hasta la construcción de la casa.

A continuación, en 2017, el primer *Relevamiento Nacional de Barrios Populares – RENABAP*, tuvo la intención de levantar y conocer la realidad de los asentamientos populares en el país, como la cantidad de áreas informales, la población de cada uno y con cuales servicios básicos contaban. Posterior a este análisis de nivel nacional, el gobierno federal planteó un camino de trabajo para el desarrollo y la integración de estos barrios a las ciudades formales que los mismos pertenecen con la creación del *Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana* (Argentina,2018). Con eso el Ministerio de Salud y Desarrollo Social conjuntamente con la Agencia de Administración de Bienes del Estado tienen nuevos poderes otorgados: la regularización dominial y la expropiación de los inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados. Se destaca como beneficio de la ley, la mejora y ampliación de la infraestructura, el acceso a los servicios básicos, el mejoramiento de los espacios públicos, más accesibilidad y conectividad en las zonas de intervención. (Argentina,2018)

Por otro lado, conforme comentado por Cravino (2018), con la expropiación definida como principal elemento de acción de la ley, surgen algunas dudas cuanto a la necesidad y aplicación de la misma, viendo que ya existen varias leyes provinciales en el país que tienen la expropiación como herramienta de ley y no entran en acción por falta de recursos; también no está claro el destino terminativo del inmueble, ya que la ley habla de dominio o uso, y no pose, de esa forma no garantizando totalmente la posibilidad de acceder al suelo; en compensación la ley define que los barrios registrados en el RENABAP están suspensos del proceso de desalojo por 4 años, caso haya la necesidad de que ocurra el acto – lo que transmite un poco de tranquilidad a los residentes de varias ocupaciones, que constantemente tienen miedo de una expulsión de la propia casa.

Leyes programáticas en Brasil a partir del siglo XX

Iniciando los años 2000 fue aprobado el *Estatuto da Cidade – Ley Federal 10.257*, que venía tramitando hace 12 años en el congreso. Ofrece a los gobiernos municipales y a los movimientos

sociales un conjunto expresivo de instrumentos que, en la práctica, buscan materializar el “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1969). Dentro de sus atribuciones, la ley garantiza la función social de propiedad, el planeamiento participativo en las políticas urbanas y el acceso universal a la ciudad (Moraes y Dyrell, 2008). Para Motta (2011) cuanto a la cuestión de la vivienda, el *Estatuto* trata de los instrumentos de la regularización fundiaria, tratando la normalización de asentamientos irregulares y la titulación de sus reales propietarios como un conjunto de medidas jurídicas, urbanas, ambientales y sociales, de esa forma garantizando el acceso a la vivienda y desarrollando las funciones sociales de la propiedad urbana. La tabla abajo muestra los principales instrumentos del *Estatuto* que principalmente tratan de las cuestiones vinculadas a vivienda y derecho a la ciudad.

Tabla 1. Instrumentos y aplicaciones del Estatuto da Cidade vinculados a la política habitacional.

Instrumento	Aplicación
Impuesto sobre Propiedad Inmobiliaria Urbana Progresivo	Cuando son aplicadas alícuotas progresivas del impuesto, que pueden ser en dos diferentes situaciones; con relación al valor del inmueble, su localización y uso, y cuanto a su “progresividad en el tiempo”, se tratando de la función social del mismo, cuando el propietario no da el destino adecuado a su propiedad inmobiliaria
Expropiación a partir de la deuda pública	Ocurre la cesión de propiedades al dominio público, se da solamente cuando posterior a cinco años sin pagar el impuesto territorial y sin cumplir la función social de la edificación, el edificio puede expropiar el inmueble como forma de pago de los títulos de la deuda pública
Usucapión Urbano	Una forma de adquisición titularizada del inmueble, objetivando alcanzar la función social de tierra por aquellos que, atendiendo a ciertas condiciones garantizan el dominio de la propiedad.
Concesión Especial para Fines de Vivienda	También tratándose de regularización fundiaria, pero con la diferencia de aplicarse a inmuebles públicos (no pueden pasar por usucapión), asegurando el derecho a la vivienda por parte de las personas que residen en este tipo de inmuebles – en este caso el dominio es cedido como pose y jamás propiedad, que sigue a cargo del poder público.
Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)	En la zonificación de las ciudades, son terrenos y glebas destinados a la implantación de Habitación de Interés Social, siendo en áreas ya ocupadas por asentamientos populares precarios, informales o marcados por alguna forma de irregularidad, sea en áreas vacías o de preferencia insertadas en regiones dotadas de infraestructura. Se permite el reconocimiento de áreas ocupadas a través de procesos no formales y su regularización fundiaria y urbanística, pero principalmente, puede ser usado como un instrumento de gestión del suelo con foco en disponibilizar terrenos para la producción de nuevas unidades habitacionales de interés social. (Rolnik y Santoro, 2014)

Fuente: 2 LEI N° 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade)

A pesar de ser una ley amplia en términos urbanos, el *Estatuto da Cidade* sufre la no aplicación total en muchas ciudades del país; eso evidencia la importancia del accionar de los gobiernos en casos como este, revelando una fuerza de trabajo que muchas veces se muestra ausente desde el campo nacional hasta el municipal.

Posteriormente, en 2003 es creado el *Ministerio de las ciudades* con el objetivo de transformar las ciudades en espacios más humanizados, combatir las desigualdades sociales y ampliar el acceso a la vivienda, transporte y saneamiento. Para Maricato (2007) la creación del Ministerio ocupó un vacío institucional que sacaba del gobierno federal la discusión acerca de la política urbana y el destino de las ciudades. Además de la ausencia del abordaje en general, la inexistencia de marcos institucionales claros para las políticas urbanas. El Ministerio tuvo su estructura basada en los tres principales problemas sociales que afectan la población urbana de Brasil; la vivienda, el saneamiento ambiental y las cuestiones de transporte y movilidad. Concomitantemente a la creación del *Ministerio* fue creado el *Consejo Nacional de las Ciudades* que tenía como objetivo articular directrices para el desarrollo regional con participación social e integración de las políticas trabajadas en el mismo.

Siguiendo el principio del siglo XX, el déficit habitacional en Brasil llegaba a casi siete millones de viviendas (Uzzo, 2006), viendo esta realidad, el gobierno nacional crea el *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)* y el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)*. Sancionada por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, la Ley 11.124 de 16/06/2005 (BRASIL, 2005) instituye el acceso a la tierra urbanizada y vivienda digna a la población de bajos recursos, acompañando las instituciones y organismos del sector habitacional; el Fondo objetivó sumar todos los recursos para la habitación en las tres escalas de gobierno y direccionando a las familias de pocos recursos – el diferencial que presentó la propuesta del FNHIS fue la disponibilidad de recursos a las familias para no solamente la construcción de unidades habitacionales, sino que para compra y mejoría de la casa propia, adquisición de materiales de construcción, recuperación de inmuebles, entre otros.

Posteriormente, con el objetivo de promover un desarrollo nacional más acelerado y sustentable en los sectores sociales, urbanos, de logística y energético es creado el *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* – amparado por la ley de recursos fiscales n° 11.578 de 26/11/2007 y su vertiente *Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)*, que demostró una gran inversión pública en políticas de urbanización en esos tipos de asentamientos irregulares. Con el foco en la urbanización de favelas y desarrollado como una cooperación entre la esfera nacional y la municipal que son los agentes que promueven la intervención, el programa financió además de obras de urbanización, equipamientos sociales, producción de nuevas viviendas, recualificación habitacional, trabajo social y regularización fundiária. Se considera una intervención de grande alcance cuando se habla del número de asentamientos atendidos, por otro lado se observa la dificultad en atender algunas comunidades por la complejidad del local- cuando muchas veces el presupuesto no alcanza sanar todos los problemas; también la cantidad de diferentes proyectos, que deben ser creados para diferentes áreas – con eso aparecen proyectos de lenta ejecución y áreas con la intervención no concluida. (Denaldi y col., 2016)

El segundo programa federal creado por el mismo gobierno fue el *Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)*, lanzado para también ser una respuesta a la crisis inmobiliaria que había se instaurado a nivel internacional, el mismo fue aprobado en 2009 y se dividió en dos fases, la primera con la construcción de un millón de unidades habitacionales y la segunda con la construcción de aproximadamente 2,4 millones de unidades – este programa fue destacado en la agenda urbana nacional y obtuvo más énfasis que la política habitacional nacional (Denaldi, y col., 2016). El Programa MCMV, cuando presentado en la forma de condominios habitacionales, muchas veces no se muestra pensando conjuntamente con las ZEIS (*Estatuto da Cidade*), resultando en condominios habitacionales alejados de la centralidad urbana y de los equipamientos públicos

(figura 1), dejando la población usuaria prácticamente desligada de la ciudad – lo que demuestra la indiferencia e imprudencia con lo impuesto por la ley.

Figura 1. Conjunto Habitacional MCMV aislado de equipamientos y vida urbana.



Fuente: Prefeitura de Várzea Grande

Comparando histórico, legislaciones y elementos de ley

Argentina y Brasil son países prácticamente urbanos, con la mayor parte de su población viviendo en ciudades. El proceso de urbanización de ambos se dió de forma semejante considerando el aumento de la población urbana en la primera mitad del siglo XX y un expresivo aumento de esa población en las últimas décadas del mismo. Sumando eso a la estructura capitalista puesta en marcha por gobiernos de los dos países, se generó un déficit habitacional acrecido de dificultad en acceso a la vivienda y a la ciudad por parte de los sectores de bajos recursos. Se nota que, tanto en Argentina como en Brasil, frente al reciente problema de escasez de viviendas, los gobiernos de la época presentaron el poder privado como solución, dejando la cuestión habitacional casi totalmente en manos del mercado, lo que más tarde fue señalado como inviable por la carencia habitacional estar creciendo tanto en ambos lugares, de esa forma en distintos períodos la dirección habitacional quedó a cargo del Estado.

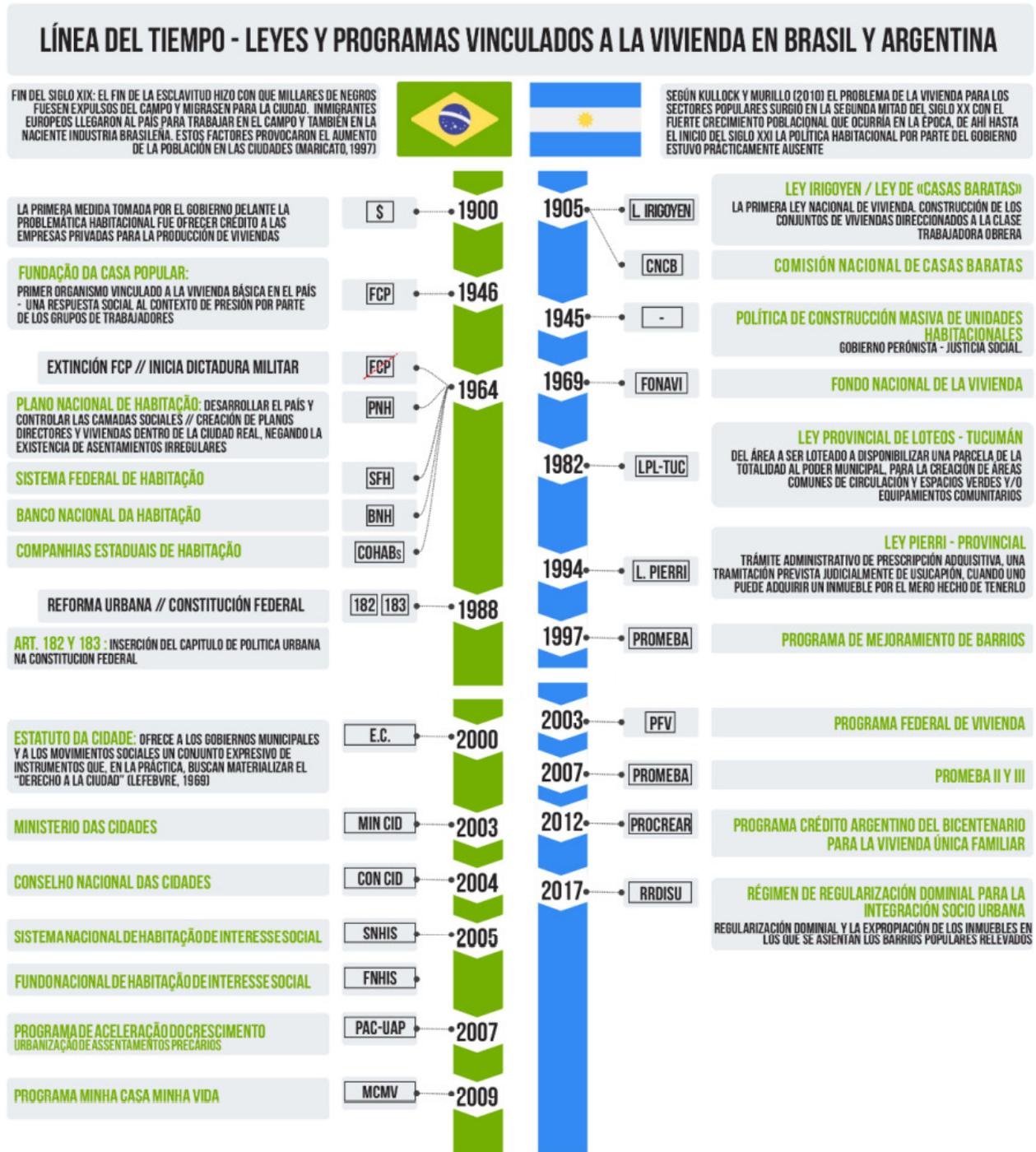
Con la creciente industrialización y crecimiento en los dos países, las principales ciudades recibieron multitudes de operarios. En Buenos Aires son construidos barrios para abrigar los operarios y sus familias, en São Paulo pasa lo mismo, con la creación de un organismo para direccionar las soluciones del problema. Con la restructuración capitalista de nivel mundial sumada a la metropolización del continente y al aumento de la población en condiciones de pobreza, surge un nuevo fenómeno social en el continente, una economía urbana alternativa a de las grandes inversiones productivas y del comercio formal, denominada informal, que pasó a tener en sus principales activos la habitación (Wagner, 2006). En Argentina, la década de 1945 a 1955 que tuvo el comando de Juan Domingo Perón se considera la época dorada en referencia a la construcción de unidades habitacionales dentro del siglo XX, ya en Brasil el problema seguía sin ser admitido como una creciente realidad a ser enfrentada.

Los futuros períodos dictatoriales, funcionaron como una barrera para algunos programas creados para minimizar el problema de la vivienda. Posteriormente, con el retorno de la democracia, movimientos sociales que pedían por mejores condiciones de vivienda y derecho a la ciudad agregan la cuestión urbana en la Constitución brasileña; en Argentina se da mayor atención a las necesidades de los sectores más excluidos, señalando la importancia de la cuestión habitacional en el país.

Se destaca también la creación de programas de urbanización de áreas ya ocupadas de forma irregular, en Brasil en el fin del siglo XX y posteriormente, como en caso del *PAC-UAP*, mostrando una respuesta de acción delante tantos territorios irregulares y la consecuente preocupación en regularizar y mejorar estas áreas; lo que también pasó en Argentina con la creación y ejecución del *PROMEBA*.

En el inicio del siglo XXI, con la ascensión de gobiernos progresistas tanto en Argentina como en Brasil la política habitacional gana importancia en la agenda pública de los mismos. En Brasil el *Estatuto da Cidade* trae una serie de principios de gestión democrática, derecho a la vivienda, a la ciudad, a infraestructura urbana, entre otros. Se propone también el Plan Director, que indica el ordenamiento territorial, incluyendo las *ZEIS*. Enseguida, el *Ministerio das Cidades*, creado para responder a la mayoría de los problemas urbanos. En Argentina surgen otros reglamentos para regularizar asentamientos precarios, y posteriormente se presenta el *Programa Federal de Vivienda*, puesto en acción para sanear el problema de la vivienda, trabajando conjuntamente con el sector de la construcción en respuesta a la grave crisis del año de 2001- lo que pasó más tarde en Brasil (2007) con la creación del *Programa Minha Casa Minha Vida*, uniendo el problema habitacional, el campo de la construcción y el inmobiliario, también frente a la crisis de los mismos sectores por la cual pasaba el país. Se destaca el presente periodo, siendo el que presentó mayor inversión en la historia de Brasil cuanto a la política habitacional. La imagen abajo (figura 2) muestra de forma sintetizada la mayoría de los programas y leyes desarrollados en los países desde el inicio del siglo XX.

Figura 2. Línea del tiempo: leyes y programas en Brasil y Argentina



Fuente: Elaboración del autor con base en Argentina (2018); Azevedo y col. (1996); Brasil (2005); Del Río (2014); Denaldi y col. (2016); Di Virgilio y col. (2017); HCNA (2018); Kullock y Murillo (2010); Lefebvre (1969); Maricato (1997); Maricato (2007); Moraes y Dyrell (2008); Motta (2011); PLN (1994); PMH (1998); Tucumán (1982); Uzzo (2006).

El acceso a la tierra es defendido de diferentes formas por leyes en ambos países, los dos cuentan con el derecho a la vivienda en la Constitución Federal. En Argentina la Ley Pierri y el Régimen de Regularización Dominial son formas terminativas de garantizar este derecho por funcionar como una acción post ocupación; lo que también ocurre en Brasil con el Usucapión Urbano, Concesión Especial para fines de Vivienda y Expropiación Urbana. Se difiere el establecimiento de las ZEIS, asegurando previamente a la ocupación el derecho a la tierra.

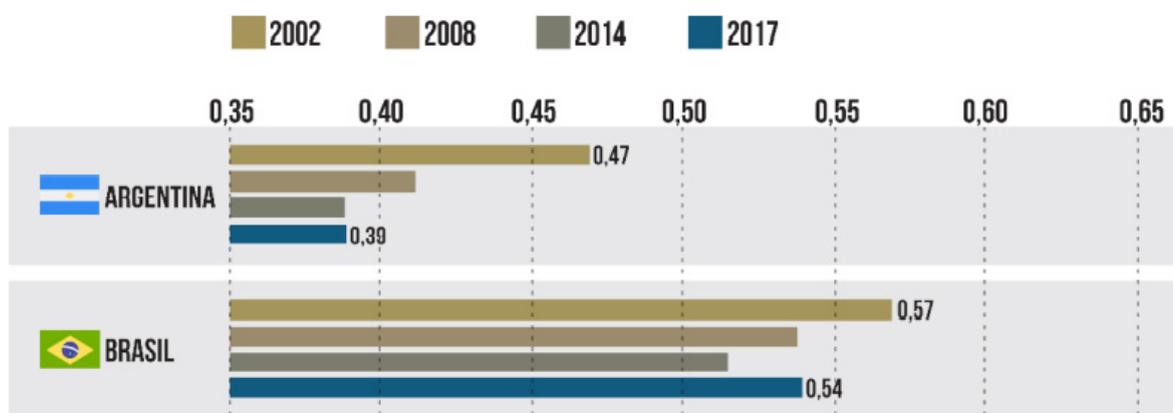
Cuanto al derecho a la ciudad, el *Estatuto* brasileño, como comentado anteriormente, garantiza las ZEIS (las áreas permisibles a la construcción de Vivienda Social) que no pueden estar totalmente distanciadas del aglomerado urbano ni de importantes equipamientos públicos; ya en Argentina, el *RENABAP* cuenta con varios cuestionarios realizados en los barrios levantados, a partir de eso se percibió la dificultad de muchas familias de vivir en asentamientos irregulares, no solamente por la falta de servicios básicos, sino por el motivo del local en que viven no estar incluido como un local oficial en los registros urbanos; con eso surge la dificultad de los residentes en no conseguir empleo, el poder de compra perjudicado, entre otros. Este mismo registro ayudó inúmera familias dando el *Certificado de Vivienda Familiar*, haciendo con que siéntanse ciudadanos, hagan parte del sistema urbano y además, tengan sus derechos y deberes asegurados. En los dos países una serie de atributos de ley defienden la regularización fundiaria, que también se muestra como un atributo de acceso a la ciudad, legalizando propiedades de forma justa, colaborando para la inclusión de las camadas de bajos recursos en el medio urbano, conectando las personas a los servicios, al trabajo y a la ciudad en general, de esa forma resultando en la generación de nuevos ciudadanos en el proceso de participación ciudadana.

En comparación paralela entre los instrumentos de ley, se nota que en Brasil, tomando el *Estatuto da Cidade* como una de las legislaciones destacadas en el trabajo, se proponen varios mecanismos, para la creación igualitaria de nuevos territorios como las ZEIS y para la acreditación de áreas, como el Usucapión y la Expropiación Urbana. En Argentina se observan una cantidad de leyes desde el nivel provincial hasta el nivel nacional que llevan en consideración la regularización de villas y áreas de asentamientos; cuanto a la creación de nuevas áreas habitacionales se muestran leyes de nivel provincial que regularizan el planeamiento de loteos y glebas.

Los agentes de la ley terminan diferenciándose en cada país, mirando a partir del año 2000, en Brasil la mayoría de las políticas habitacionales fueron conducidas por los gobiernos municipales hasta el inicio de programas de nivel federal, con leyes programáticas regidas por el gobierno nacional y dirigidas en comunicación con los municipios. En Argentina también son creados varios programas de nivel nación y a la vez una variedad de leyes de nivel provincial reglamentando loteos y nuevas áreas, también estableciendo la regularización fundiaria.

Cuanto a la desigualdad, es medida a nivel de América Latina, a través de Naciones Unidas, que utilizan el Índice de Gini como herramienta de medición (CEPAL, 2018). La desigualdad que había reducido desde el inicio del año 2000, volvió a crecer a partir de 2014 en Brasil y se mostró estancada en Argentina a partir del mismo año. Tal evidencia es concomitante a los momentos políticos, mostrando la reducción de tal índice en el establecimiento de gobiernos progresistas en los dos países y su aumento posterior a la crisis política por la cual pasó Brasil en 2015 y a la instauración de un gobierno neoliberal en Argentina.

Figura 3. Índice de Gini en Argentina y Brasil



Fuente: Elaboración del autor con base en CEPAL (2018).

El déficit habitacional en América Latina y Caribe es medido por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2015). Brasil presenta una disminución del déficit cuantitativo y cualitativo en la primera década del siglo XXI, beneficio alcanzado por el antes comentado gobierno, que posicionó la política urbana y habitacional en importante lugar. También se explica tal hecho gracias a la aplicación del PMCV instituido en este momento, generando una expresiva cantidad de viviendas construidas. Argentina mostró un aumento en los dos déficits habitacionales evaluados (censo 2001 y 2010), expresando el gradual aumento de las malas condiciones de los domicilios en el país y la consecuente disminución del número de viviendas.

Figura 4. Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en Argentina y Brasil.



Fuente: Elaboración del autor con base en ONU-Habitat (2015)

Es importante caracterizar la aplicabilidad de las leyes anteriormente comentadas; en Brasil por ejemplo, el *Estatuto da Cidade* todavía no fue aplicado en todas las ciudades del país, muchas no tienen la ejecución del *Impuesto Progresivo*, otras no cuentan con *Plan Director* para el correcto ordenamiento territorial, entre otras cuestiones que llevan a la indiferencia con la ley. En Argentina, las inúmeras leyes provinciales intentan solucionar los problemas levantados y

los programas federales buscan cubrir las necesidades de la destinada población, pero la falta de una estructura legislativa urbana desorienta caminos para una política urbana más eficiente. La suma de los factores antes comentados con los altos costos de vida y del suelo urbano y una falta de coordinación entre los actores públicos y privados (levantados por ONU y Naciones Unidas) también se muestran como una de las causas para la situación actual – programas habitacionales que no atienden toda la población, déficit habitacional y desigualdad social.

Consideraciones finales

Las legislaciones que tratan de la cuestión habitacional, acceso a la tierra y el derecho a la ciudad en Brasil y Argentina fueron surgiendo y primoreándose con el tiempo, fue demostrado que los proyectos de ley y programas tuvieron que ir adaptándose al cambio poblacional a que las dos regiones pasaron, sufriendo un considerable aumento de la población urbana en el siglo XX y su evolución a lo largo del siglo XXI, resaltando también la metropolización y el capitalismo en los países como cerne de la cuestión.

También se muestra la importancia de la aplicación de las leyes como papel fundamental en la erradicación de los problemas levantados, fueron mostradas leyes muy bien caracterizadas y destinadas a sanear el problema, que a la vez no tienen su debida aplicación práctica. Efectivamente, las legislaciones y programas contribuyeron mucho en los países que fueron desarrolladas y causaron impacto positivo sobre los problemas causados por la escasez de vivienda e inaccessos a la ciudad. Se percibió que en el caso brasileño hay una falta de aplicación de la mayoría de las leyes y una carencia de adecuación de los programas para realmente alcanzar el objetivo propuesto. Desde luego, en Argentina se observó la contribución de los programas nacionales y de las varias leyes provinciales; de hecho la carencia de un instrumento regulatorio de la política urbana nacional se muestra como un elemento importante que priva el desarrollo de las políticas habitacionales en el país.

Delante la grande variedad de leyes y programas levantados en el trabajo se atiende a la importancia del ejercicio práctico de las normas, regido por una eficiente gobernabilidad en los tres campos que gestionan los países, lo que es evidenciado también por el interés y empeño del personal involucrado, de esa forma analizando no solamente los artículos puestos en la ley, sino los recursos humanos disponibles para dar acción a la misma.

Referencias bibliográficas

Argentina. (2018). Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Ley 27.453. Buenos Aires, 10 de Octubre de 2018.

Argentina. (2018) Se sancionó la ley de regularización dominial para la integración socio urbana. [en línea]. [Acceso en 07/10/19] Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-sanciono-la-ley-de-regularizacion-dominial-para-la-integracion-socio-urbana>.

Brasil. (2001). Estatuto da Cidade: lei 10257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, câmara dos deputados.

Brasil. (2005) Ley n° 11.124, de 16/06/2005. (Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS).

Caldeira, T. P. do R. (2000). Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34: EDUSP.

Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL). (2018) Panorama Social de América Latina, 2018LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf

Cravino, M. C. (2018). Asentamientos populares, entre la regularización y la nada. Disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/>. [Acceso en 02/11/19]

De Mattos, C. A. (2004) Redes., nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: Ribeiro, I. C. Q. (Org.) Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE. p. 157-196.

Del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Geograficando, Vol 2, N°10, pp. 1-33.

Denaldi, R.; Moretti, R. S. ; Paiva, C. F. E. ; Nogueira, F. R. ; Petrarolli, J. (2016) Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. Cadernos metrópole, v. 18, p. 101-118.

Di Virgilio, M. M. ; Chiara, C. ; Aramburu, F. (2017) Los planes federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires / Federal housing plans in the metropolitan area of Buenos Aires (Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade). Otras Sociología. Sociología. Ciencias Sociales

Falú, A.; Marengo, C.; Elorza, A.; M., Virginia. (2015). La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba. Vivienda y Ciudad; Lugar: Córdoba; Año: 2015 vol. 2 p. 97 – 104

Kullock, D.; Murillo, F. (2010) Vivienda social en Argentina: Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1907-2007. Salta, Argentina: Eucasa

Lefebvre, H. (1969). O direito à cidade. São Paulo: Editora Documentos.

Maricato, E. (1997). Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130.

Maricato, E. (2007). O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. In: Revista AU – Arquitetura e Urbanismo, n° 156. São Paulo: PINI. pp. 64-65.

Maricato, E. (2012). O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes. Moraes, L.; Dayrell, M. (2008). Direito Humano à moradia e terra urbana. Curitiba.

Motta, L. (2011) A Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à Cidade.

Nunes Da Silva, M.; Czytajlo, N. P. (2015) Produção das favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte. Espaço, Planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas para o planejamento urbano e regional.

ONU – Habitat. (2015) Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Copyright © Programa De Las Naciones Unidas Para Los Asentamientos Humanos (Onu-Habitat).

PMVG. (2019) Várzea Grande prorroga prazo para recursos de inscrições não selecionadas. [en línea]. [Acceso en 12/10/19]. Disponible en: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br>

Tucumán. (1982). Ley N° 5.380, de 24/03/1982 (Ley Provincial de Loteos). Boletín Oficial, 30 de Marzo de 1982. Inf. Digesto: Ley 8240 (B.O. 11-01-2010) de aprobación del Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán

Uzzo, K. (2006). Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. [en línea]. [Acceso en 15/10/19]. Disponible en: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6766.html>

Wagner, R. F. (2006). Elementos para uma visão crítica das políticas habitacionais na América Latina. In: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.