



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Decimoctava Promoción

Derechos de propiedad en contextos de informalidad urbana: un estudio comparativo de casos

Mercedes Falcón - 31.453.046
Buenos Aires, 31 de octubre de 2021

Director: Marcelo Leiras

Índice

Introducción	2
Conocimiento Heredado.....	4
Los aspectos teórico-metodológicos de la investigación.....	10
Resultados.....	15
Discusión.....	39
Bibliografía.....	42



Universidad de
San Andrés

Introducción

¿En contextos de informalidad urbana, los títulos de propiedad son el único mecanismo capaz de garantizar la seguridad de la tenencia? ¿Son el mecanismo más efectivo para cumplir este objetivo?

Los títulos de propiedad son considerados un elemento crucial para aumentar la seguridad en la tenencia. La evidencia presentada por diferentes autores revela que al aclarar los derechos de propiedad y hacerlos transferibles, las personas que adquieren estos derechos no sólo aumentan la seguridad sobre los bienes que poseen sino que también pueden acceder a otros beneficios como: a) invertir en la mejora de sus viviendas, b) obtener acceso a los servicios públicos domiciliarios, c) conseguir la entrada al mercado de créditos, entre otros aspectos correlacionados con los derechos formales sobre la propiedad. (Zannetta, 2001).

Sin embargo, la evidencia arrojada por numerosos estudios indica que la existencia de cierta seguridad de facto en barrios informales restringe severamente los beneficios percibidos de la entrega de títulos de propiedad como medio para incrementar la seguridad que las personas perciben respecto a su situación de dominio.

Bajo esta perspectiva, en este estudio postulamos que se puede lograr seguridad sobre la situación de dominio de la tierra a través de otros medios además de la titulación. En particular, sostenemos que la inversión que realiza el Estado en los asentamientos informales, constituye un medio, menos obvio que los títulos de propiedad, pero efectivo para garantizar la seguridad en la tenencia.

Para probar nuestra hipótesis nos centramos en el análisis de los derechos de propiedad de la tierra en comunidades de bajos ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde, una importante parte de la población vive en tierras que no son de su propiedad.

Focalizamos nuestro estudio en el período comprendido entre los años 2016 y 2019, en el cual el Gobierno de la Ciudad duplicó¹ el presupuesto destinado a los barrios informales con el objetivo declarado, de integrar las villas y asentamientos al tejido urbano formal de la ciudad, mediante los programas de re urbanización y la provisión de títulos de propiedad.

La estructura de la tesis es la siguiente: en primer lugar repasamos los argumentos de críticos y defensores de los programas de regularización dominial del suelo en relación con la seguridad en la tenencia. En la segunda sección, describimos el diseño metodológico y presentamos los barrios seleccionados para el estudio comparado de casos.

¹ La participación de la función vivienda sobre el total del presupuesto GCABA pasó de representar el 1.57% en el año 2015 a 3,49% en el año 2019. Fuente: Caja Ahorro Inversión Financiamiento 2015-2019.

En la tercera sección presentamos la evidencia y el análisis de los resultados del trabajo de campo. El estudio concluye con recomendaciones para repensar los programas de titulación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires.



Universidad de
SanAndrés

Conocimiento Heredado

La fragilidad de los derechos de propiedad, entendida como la carencia de títulos formales, constituye, según numerosos estudios, una seria limitación para los pobres.

En la actualidad, millones de personas habitan asentamientos urbanos, sin poseer títulos formales sobre las parcelas de tierra que ocupan, lo que refleja una de las más visibles manifestaciones de la debilidad de los derechos de propiedad a los que están sujetos los pobres que residen en ciudades (Deininger, 2003; y Banerjee y Duflo, 2007).

Los títulos de propiedad son considerados un elemento crucial para el desarrollo económico (North, 1981). Se argumenta que una tenencia segura de la tierra mejoraría el bienestar de los pobres: mejoraría su base de activos y crearía incentivos para la inversión (Deininger K, 2003).

Numerosos trabajos han documentado los efectos de los títulos de propiedad de la tierra y de los programas de titulación sobre distintas variables. Jiménez (1984), Alston et al. (1996) y Lanjouw y Levy (2002) estudian los efectos de los títulos de propiedad sobre el valor de las propiedades; Besley (1995), Brasselle et al. (2002) Field (2005) y Van Gelder et al. (2015), analizan los efectos de los títulos sobre la inversión en la vivienda; Banerjee et al. (2002) y Libecap y Lueck (2008) examinan el efecto que tienen los títulos sobre la productividad agrícola; Field (2007) analiza su influencia sobre la oferta de trabajo; Feder et al. (1988), Place y Migot-Adholla (1998), Carter y Olinto (2002), y Field y Torero (2003) estudian el impacto que tienen los títulos de la propiedad respecto del acceso al crédito, y, Galiani y Scharrodsky (2010) sobre cómo influyen éstos en la inversión, la estructura y el nivel educativo de los hogares. (Galiani, Scharrodsky, 2011)

La pregunta central que busca responder esta investigación es hasta qué punto los títulos de propiedad son un requisito esencial para alcanzar el objetivo de aumentar la seguridad de la tenencia.

Quizás la justificación más importante sobre la importancia de los títulos de propiedad es que éstos aumentan el grado de seguridad que las personas experimentan sobre su situación de dominio respecto de una parcela y/o vivienda. Ciertamente los títulos de propiedad, transforman lo que anteriormente no estaba registrado en una entidad legalmente reconocida. Sin embargo, ¿qué evidencia tenemos, en la práctica, de que los títulos de propiedad aumenten la seguridad en la tenencia?

En su evaluación empírica en Guayaquil, Ecuador, Lanjouw y Levy (2002) reconocen que los programas de titulación pueden tener una amplia gama de resultados sociales y económicos. Ellos sostienen que:

Tener un título puede aumentar la seguridad de la tenencia, [por lo que obtener un título] tiene un valor intrínseco y también permite a los hogares captar el beneficio de las inversiones duraderas en vivienda y activos comunitarios. Al aclarar los derechos de propiedad y hacerlos transferibles, la titulación puede reducir los costos de transacción en el mercado de tierras y la tierra puede funcionar como garantía para obtener préstamos en el mercado formal (Lanjouw y Levy 2002, p. 988).

En la misma línea, Cantuarias y Delgado (2004) informan en relación a su estudio realizado en Perú que:

el principal beneficio del programa de formalización es la seguridad jurídica que brinda el título de propiedad (según lo reportado por el 62 por ciento de los titulares), seguido de la posibilidad de utilizar el título como garantía para un préstamo. Asimismo, el 78 por ciento de los titulares cree que el título de propiedad da más seguridad a la propiedad inmobiliaria. Además, esta seguridad jurídica ha mejorado la calidad de vida de las familias beneficiarias, especialmente de mujeres y niños (Cantuarias y Delgado, 2004, p.8).

Durand-Lasserve (2005) y Durand-Lasserve y Mattingly (2003), a través de evaluaciones de la seguridad de la tenencia bajo regímenes consuetudinarios muestran que los desarrollos de tierras realizados por propietarios consuetudinarios cumplen cada vez más con las normas de desarrollo de tierras, haciendo que la futura mejora y regularización de la tenencia sea más fácil y barata.

Entonces, ¿deberían integrarse los asentamientos urbanos y periurbanos informales a los mercados formales de tierras y viviendas? Cantuarias y Delgado (2004), no tienen dudas: *"los derechos de propiedad son legalmente incuestionables y aceptados por el mercado y deben ser otorgados a los moradores de los asentamientos informales"* (Cantuarias y Delgado, 2004, p.17)

En esta línea, en las últimas décadas, muchos gobiernos de países en desarrollo han puesto en marcha programas de titulación de tierras, bajo la tutela de organismos internacionales como el Banco Mundial, como parte de sus políticas de urbanización y alivio de la pobreza. Por lo general, estos programas han incluido la emisión de títulos de terrenos públicos (o, a veces, privados) a sus ocupantes.

En una revisión exhaustiva de los programas de formalización de tierras en América Central y del Sur, Chilevsky (2003) informa que en Guayaquil, Ecuador, se entregaron, bajo un programa estatal de titulación de tierras, 103.000 títulos de propiedad. También cita el caso de México, donde para el año 2001, CORETT, el organismo responsable de regularizar la tenencia

de la tierra en asentamientos informales, había regularizado más de 2.500.000 parcelas y el caso de Perú, donde, en noviembre del año 2000, se habían asignado 1.049.134 de títulos a nivel nacional..

Ahora bien, más allá de los argumentos expresados a favor de la titulación , la evidencia arrojada por numerosos estudios indica que la existencia de cierta seguridad de facto en barrios informales restringe severamente los beneficios percibidos de la entrega de títulos de propiedad como medio para incrementar la seguridad que las personas perciben respecto a su situación de tenencia.

Allanic (2003) en un resumen del progreso en los esfuerzos de Sudáfrica para mejorar la seguridad de la tenencia basado en un estudio de caso (Mandela Village, área municipal de Tshwane, provincia de Gauteng), señala que:

Desde 1994 todos los residentes han disfrutado de seguridad de tenencia de facto. Aunque la mayoría todavía no tiene derechos de propiedad legales, su actitud general [sobre su situación de dominio] es que son los legítimos beneficiarios de la reforma agraria y que, en última instancia, tendrán un título de propiedad individual sobre el pedazo de tierra que reclaman como propio. [...] La mayoría de los hogares se considera a sí mismos como poseedores de derechos de propiedad de facto, a pesar de la lentitud del actual mejoramiento de la tenencia a través del proceso de reforma agraria (Allanic, 2003, como se citó en Durand Lasserre et al., 2007) .

En una línea similar, Ángel et al (2006) declara que en México debido a la rareza de los desalojos, *“la mayoría de los “propietarios” se sienten relativamente seguros, tengan o no un título (incluso si citan la seguridad como la razón principal para obtener un título). Por lo tanto, la emisión de títulos no parece cambiar notablemente su percepción de la seguridad de la tenencia* (Angel et al, 2006, p.14).

En su evaluación de impacto de la titulación en Guayaquil, Ecuador, Lanjouw y Levy (2002) encontraron que:

todos, menos dos [encuestados], informaron que buscaron un título en pos de aumentar su seguridad, lo que sugiere que efectivamente éstos sirven para disminuir la amenaza de desalojo. Sin embargo, estos mismos autores, encontraron que, incluso los propietarios sin título, no se encontraban particularmente preocupados por el desalojo por parte del gobierno, al menos en el corto plazo (Lanjouw y Levy, 2002, p.991).

Payne (2001), en su documento titulado “Opciones de política de tenencia de tierras urbanas: ¿títulos o derechos?, presentado en el Foro Urbano del Banco Mundial, Westfields Marriott, Virginia, Estados Unidos, declara:

Quizás el primer punto a señalar es que no existen estándares absolutos por los cuales la seguridad de la tenencia se pueda definir. Para los ocupantes ilegales que han vivido en un asentamiento durante muchos años, la seguridad de la tenencia percibida puede ser indistinguible

en la práctica de los hogares que viven en una vivienda legal. Por tanto, es importante distinguir entre la tenencia de facto y de jure.(Payne, 2001, p.418)

Hay incluso autores que van más lejos y además de cuestionar la efectividad de los títulos de propiedad como medio para aumentar la seguridad en la tenencia, argumentan que uno de los resultados de los programas de titulación de tierras es reducir la seguridad.

En esta línea Ramírez Corzo y Riofrío (2005) realizan un análisis sobre la seguridad de la tenencia en Perú y concluyen que:

atender las necesidades legales de algunas de las familias se ha hecho a costa de [crear] problemas más profundos en la ciudad y agravar la situación a mediano y largo plazo de las familias que viven allí”. Esto puede deberse a que la integración de tierras tituladas, en un mercado de tierras formal, ha elevado los precios de la tierra y ha obligado a los hogares pobres a ubicarse en lugares que son difíciles de mantener o mejorar, incluso si se proporcionan títulos. También es posible que la titulación haya acelerado los desplazamientos de estas familias a zonas periféricas (Ramírez Corzo y Riofrío, 2005, p.12) .

El Banco Mundial (2006), por su parte, a partir de su experiencia en Afganistán informa:

la cuestión de las escrituras no parece estar directamente relacionada con la seguridad de la tenencia y la resolución o eliminación de conflictos de propiedad. El Banco concluye que cuanto más formal es la documentación, más propensa es la corrupción y la disputa. La seguridad de la tenencia no se basa en actos legales, sino que se basa primordialmente en la cohesión local y la estabilidad social (Durand-Lasserve, et al, 2007, p.24)

Un ejemplo de esta situación se reportó en la India, donde la posesión de títulos de propiedad no fue suficiente para garantizar la protección contra desalojos forzosos en la medida en que *"incluso las personas en posesión de "Pattas", o títulos de tierras, fueron desplazadas"* (Durand-Lasserve, et al, 2007, p.24).

Curiosamente, estos y otros ejemplos parecen sugerir que los títulos de propiedad no siempre son efectivos para garantizar una mayor seguridad en la tenencia. Esto nos indica que es necesario evaluar los beneficios de los programas de titulación en relación a las características del entorno. En comunidades asentadas recientemente, donde uno esperaría que los derechos informales fueran relativamente débiles, la entrega de títulos de propiedad podría ser particularmente importante.

En cambio, en países donde los residentes de asentamientos informales ya disfrutaban de un grado de seguridad de tenencia de facto², la titulación de tierras puede resultar contra efectiva reduciendo dicha seguridad al exponer a los hogares a desalojos impulsados por el mercado.

Esto sugiere que los títulos pueden ser más apropiados para las comunidades con niveles débiles de seguridad, en lugar de aquellos que disfrutaban de altos niveles de seguridad de facto o de jure. La evidencia de que solo los programas de titulación aumentan significativamente la seguridad en la tenencia, es difícil de encontrar (Durand-Lasserve, et al: 2007).

A partir del conocimiento heredado, en este estudio postulamos que se puede lograr seguridad sobre la ocupación de la tierra a través de otros medios además de la titulación. En particular, sostenemos que la inversión que realiza el Estado en los asentamientos informales, constituye un medio, menos obvio que los títulos de propiedad, pero efectivo para garantizar la seguridad.

En este sentido coincidimos con Angel et al, (2006) en su estudio sobre la titulación en México, en que:

La seguridad de facto proporcionada por la falta de desalojos en la historia reciente de un barrio, o por la provisión de servicios públicos y direcciones de calles, puede ser suficiente para inducir el más importante de los beneficios comúnmente asociados con la titulación (Angel et al, 2006, p.9).

En esta misma línea, concordamos con Tinsley (1997), en que *“cuanto mayor es la inversión en servicios de infraestructura, mayor es la percepción de la seguridad de la tenencia”* (Tinsley, 1997, p.26). Como ella misma señala:

La cantidad de seguridad de tenencia de facto obtenida en los asentamientos ilegales variará entre los países y dentro de las ciudades, pero en última instancia depende de la política del gobierno hacia estos asentamientos. La percepción de la seguridad de la tenencia es un fenómeno histórico, si, por ejemplo, en el pasado el gobierno ha respetado la ocupación de cualquier asentamiento, aceptando la densificación y consolidación del mismo, entonces los ocupantes de otros asentamientos consolidados pueden percibir una mayor sensación de seguridad de la tenencia. (Tinsley, 1997, p.25)

Como sostienen, Gulyani, S., Bassett, E. (2007) *“la tenencia segura no es el primer paso para asegurar la inversión en las viviendas sino al revés: la inversión en infraestructura es un*

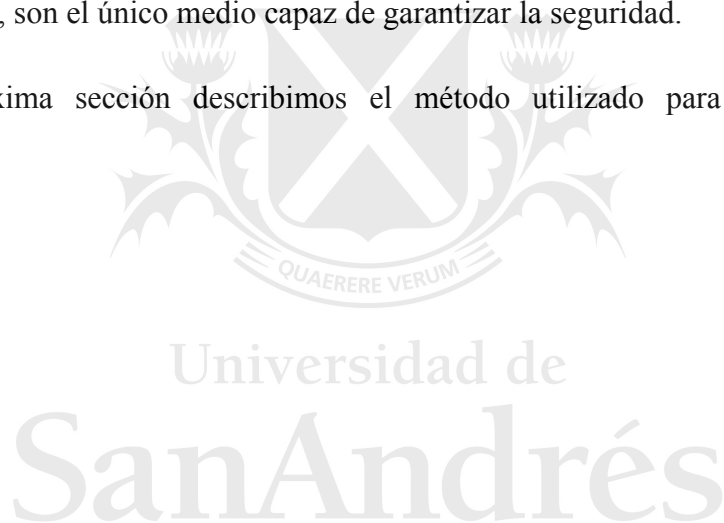
² Siguiendo a Van Gelder, entendemos que la seguridad de la tenencia de facto se basa en el control real de la propiedad, independientemente de si está respaldada por documentos legales o formales. En otras palabras, se refiere a la situación real sobre el terreno. (Van Gelder et al., 2015)

medio para mejorar la seguridad de la tenencia y alentar las inversiones en las viviendas.” (Gulyani, S., Bassett, E., 2007, p. 492).

Partiendo de esta base teórica, y en pos de llevar adelante nuestra investigación, en este trabajo nos centramos en el análisis de los derechos de propiedad de la tierra en comunidades de bajos ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde, una importante parte de la población vive en tierras que no son de su propiedad.

Para ello analizamos los datos de encuestas realizadas para tal fin, que incluyen una variedad de información cuantitativa sobre las características del hogar y la comunidad relacionadas con los derechos de propiedad de la tierra, tanto formales como informales, y la presencia fuerte o débil del Estado en cada uno de los barrios. Esto nos permitirá evaluar hasta qué punto la presencia fuerte del Estado en los asentamientos informales, constituye un medio eficaz para garantizar la seguridad en la tenencia, cuestionando la creencia común de que los títulos de propiedad, son el único medio capaz de garantizar la seguridad.

En la próxima sección describimos el método utilizado para llevar adelante la investigación.



Los aspectos teórico-metodológicos de la investigación

Introducción.

El objetivo de este estudio es identificar si, en contextos de informalidad urbana, el título de propiedad formal es el único mecanismo capaz de garantizar la seguridad en la tenencia, o si, por el contrario, existen otros mecanismos capaces de otorgar seguridad a las personas sobre su situación de dominio.

Nuestra hipótesis es que el título de propiedad³ es sin duda un mecanismo importante para otorgar seguridad sobre la posesión que las personas tienen sobre sus terrenos, lotes o parcelas pero no es el único mecanismo, al menos en lo que se refiere a los contextos de informalidad urbana.

Creemos que la inversión que el Estado hace en el barrio, a través de los programas de urbanización, puede ser interpretado, por los habitantes de los asentamientos informales⁴ como una señal de “protección” y “reconocimiento” del Estado sobre el barrio, que tiene efectos sobre la percepción que las personas tienen sobre su situación de tenencia.

Partiendo de esta premisa, nuestra hipótesis es que en los barrios en los que el Estado tiene una presencia fuerte, las personas perciben que su situación de tenencia es segura, independientemente de si tienen o no un título de propiedad. ¿A qué nos referimos con la percepción de una tenencia segura?, en primer lugar nos referimos a la posibilidad de que las personas se puedan percibir “dueñas” de un lote y/o vivienda, y en segundo lugar, al grado de libertad que las personas perciben que tienen para invertir en sus hogares, sin temer la posibilidad de perder su vivienda o ser desalojados.

Nuestra variable independiente es: la presencia (fuerte/ débil) del Estado en el barrio y nuestra variable dependiente o variable de resultado, es: la seguridad en la tenencia.

³ De los trabajos revisados se desprende claramente que el término “títulos de propiedad” no tiene un único significado. Siguiendo a Durand Lasserre (2007), a los fines de este trabajo llamamos títulos de propiedad a la asignación de derechos de propiedad sobre la tierra, es decir, derechos que son oponibles a un tercero, pueden transferirse, heredarse e hipotecarse.

⁴ Siguiendo al INDEC, entendemos como asentamiento informal: al “núcleo habitacional ubicado en terrenos fiscales o de terceros que fueron ocupados en forma ilegal [donde], las viviendas no están ubicadas con criterio de ordenamiento edilicio, sino que aparecen ‘desparramadas’ en el terreno, sin separaciones entre ellas, no hay trazado de calles de circulación ni subdivisión ordenada de terrenos. Es decir, no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos, producto de lentas y no planificadas ocupaciones de tierras urbanas y suburbanas de muy baja calidad. Se incluyen entre ellas, las villas que se encuentran en proceso de urbanización”. (Indec, 2010, Manual del censista del CNPHyV).

Método

La perspectiva teórico-metodológica por la que hemos optado en este trabajo, consistió en el uso de encuestas, lo que nos ha permitido articular un abordaje cuantitativo en la recolección y análisis de los datos.

Los instrumentos de recolección de datos se aplicaron en cuatro barrios informales ubicados en la localidad de Soldati, en el sur de la Ciudad. Los barrios seleccionados fueron: Piletones, Nueva Esperanza, Las Palomas y Villa 20.

La selección de los barrios se realizó en función de dos criterios: la existencia/inexistencia de un programa de adjudicación de títulos de propiedad por parte del Gobierno local, en este caso, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el grado de intervención (fuerte/débil) del Estado en el Barrio.

De este modo, distinguimos cuatro casos de estudio, el primero, a) un barrio con fuerte intervención del Gobierno y existencia de un programa de adjudicación de títulos de propiedad – el caso del Barrio Piletones.

El segundo, b) un barrio con una intervención débil del Gobierno y existencia de un programa de adjudicación de títulos de propiedad – el caso del Barrio Las Palomas.

El tercero, c) un barrio con una fuerte intervención del Estado y ausencia de un programa de títulos de propiedad – el caso del barrio Villa 20-

Por último, el cuarto caso de estudio, corresponde a d) un barrio con una débil intervención del gobierno local y ausencia de programa de títulos de propiedad – el caso del Barrio Nueva Esperanza.

Al respecto veasé el siguiente cuadro resumen:

	Fuerte presencia del Estado	Débil presencia del Estado
Distribución de Títulos	Barrio Piletones	Barrio Las Palomas
No distribución de títulos	V20	Barrio La Esperanza

En cada uno de estos cuatro barrios, entrevistamos a 50 hogares ⁵. Con excepción del Barrio “Las Palomas”, en donde entrevistamos 33 de los 37 hogares que conforman el barrio. Si bien, el objetivo en este último barrio era entrevistar al cien por ciento de los hogares, nos encontramos con que cuatro de ellos no quisieron participar de la encuesta.

El estudio se llevó a cabo en el contexto de las restricciones surgidas como consecuencia de las disposiciones para hacer frente a la pandemia del Covid-19. Debido a las medidas de prevención establecidas, la mayor parte del relevamiento de datos se realizó mediante llamados telefónicos a los hogares.

En esta línea, el 100% de las encuestas realizadas en los barrios: Nueva Esperanza y Piletones, fueron realizadas telefónicamente. En el caso de Villa 20, al contar con una base muy limitada de registros telefónicos, realizamos 13 encuestas telefónicas y el resto de las encuestas (37) de forma presencial. Por último en lo que respecta al barrio Las Palomas, realizamos 19 encuestas telefónicas, y siendo que no pudimos contactar a las viviendas que faltaban por esta vía, realizamos las encuestas restantes (14) de manera presencial.

En total obtuvimos 183 encuestas de todos los barrios mencionados. Cabe aclarar que la muestra con la que trabajamos, se trata de una muestra no probabilística, es decir, por las limitaciones propias a este tipo de estudio, no tomamos una muestra que nos permitiera hacer una inferencia respecto de la población total de cada uno de los barrios, sino que los resultados obtenidos dan cuenta exclusivamente de la situación de los hogares entrevistados.

El cuestionario abarcó diversas variables entre las que se incluyen: a) situación de tenencia de la vivienda, b) el temor a perder la vivienda, c) inversión en el hogar y d) grado de intervención del Estado en el barrio.

En la primera dimensión, sobre la situación de tenencia de la vivienda indagamos acerca de si los entrevistados eran, a) propietarios de la vivienda y del terreno (casa, departamento en propiedad horizontal, PH) b) propietarios sólo de la vivienda pero no del terreno o lote, c) inquilinos de la vivienda, d) ocupantes de hecho, e) habitantes de una vivienda prestada o presentaban una situación distinta en relación a las antes mencionadas. También preguntamos a los entrevistados sobre su situación de dominio, es decir si los participantes del estudio contaban con: a) título de propiedad / escritura de la vivienda con hipoteca, b) tenencia precaria otorgada por el Estado, c) boleto de compraventa otorgado por el Estado, d) boleto de compraventa informal o e) ningún título.

En la segunda dimensión, indagamos la percepción de los entrevistados sobre el temor a perder la vivienda y el temor a ser desalojados.

⁵ Tal como lo establece el INDEC, “el hogar se define como persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación” (Indec, 2010, Manual del censista del CNPhyV).

En la tercera dimensión, referida a la inversión en el hogar preguntamos si los encuestados habían realizado mejoras o ampliaciones en el hogar y cuál/es son los factores de los que dependen la realización de estas mejoras, si de la: a) disponibilidad de dinero, b) la disponibilidad de tiempo c) la disponibilidad de mano de obra, d) la certeza de que no existieran amenazas que pudieran conducir a la pérdida de la vivienda.

En la cuarta dimensión, en la cual registramos la presencia del Estado en el barrio, examinamos: a) la existencia de infraestructura y servicios públicos domiciliarios (agua corriente, luz, gas, red cloacal, pavimento, desagües pluviales, alumbrado público, recolección de residuos) y b) la existencia de equipamiento urbano (polideportivos, espacios verdes, centro de salud, centros de primera infancia, centros de prevención de adicciones, presencia de organismos de gobierno) .

Además indagamos sobre la mejora en los últimos cuatro años sobre: a) la iluminación de las calles del barrio, b) la red de agua potable, c) la red de cloacas, d) desagües pluviales, d) pavimentación de las calles, e) creación o mejora de espacios verdes, plazas secas o parques, f) construcción de nuevas viviendas, g) puesta en valor de fachadas, h) readecuación o mejora de las viviendas del barrio.

Por último, registramos la existencia/ inexistencia de programas del Estado: a) para que los chicos/chicas y jóvenes realicen actividades deportivas, artísticas o culturales, .b) para la participación de familias y vecinxs en el proceso de urbanización del barrio, c) programas de capacitación laboral para jóvenes o de apoyo para la búsqueda de trabajo, d) programas para facilitar el proceso de escrituración / entrega de títulos de propiedad en el barrio.

Los datos se recopilaron en un solo período. El objetivo se centró en acceder, en un momento determinado, a la representación sobre la seguridad en la tenencia, de los habitantes de los barrios seleccionados.

¿Por qué optar por el estudio comparativo de Casos?

En este estudio nos hemos propuesto investigar el fenómeno de los derechos de propiedad en contextos de informalidad urbana. Para probar nuestra hipótesis apelamos al estudio comparativo de casos.

Examinamos la relación entre la seguridad en la tenencia y la presencia fuerte/débil del Estado, con el propósito de comprender el funcionamiento de los derechos de propiedad

Optamos por el método del estudio comparativo de casos en tanto éste nos permite controlar, tanto como sea posible, la combinación entre las dos variables elegidas: a) existencia/inexistencia de títulos de propiedad y b) presencia fuerte/débil del Estado; y el efecto, que estas variables tendrían, según lo que postulamos, sobre la percepción que las personas tienen sobre su seguridad en la tenencia

El diseño elegido, claro está, no nos permitirá ser concluyentes sobre efectos causales, es decir no podremos establecer que existe un efecto causal entre nuestra variable dependiente e independiente pero sí nos permitirá registrar, si existe o no alguna asociación entre estas dos variables: presencia del Estado y seguridad en la tenencia, lo que nos permitiría fundar una hipótesis que los análisis tradicionales sobre los derechos de propiedad en barrios informales no suelen tener en cuenta.



Universidad de
San Andrés

Resultados

En esta sección presentamos los datos que obtuvimos de las encuestas de hogares sobre los problemas de derechos de propiedad realizadas en los barrios Piletones, Nueva Esperanza, Las Palomas y Barrio 20 sobre la seguridad de la tenencia y la presencia del Estado.

Presencia del Estado

Este apartado de la investigación trata sobre los niveles de acceso de los distintos barrios a: a) el sistema de educación formal, b) los servicios de atención de la salud, c) los servicios básicos de infraestructura residencial, d) los programas de regularización dominial, e) los servicios de seguridad pública y, f) los programas educativos, recreativos y culturales ofrecidos por el Estado.

A los fines de este trabajo, nos interesa medir el acceso a los recursos públicos mencionados por separado, sino en su conjunto. Esto nos permitirá determinar si la presencia del Estado en los barrios bajo estudio es fuerte o débil.

Además, relevamos otros dos aspectos de la presencia del Estado. Por un lado, la inversión realizada por el Gobierno y, por otro, la percepción que los hogares encuestados tienen sobre la asistencia que presta el gobierno en cada uno de estos asentamientos.

Inversión del Gobierno Local

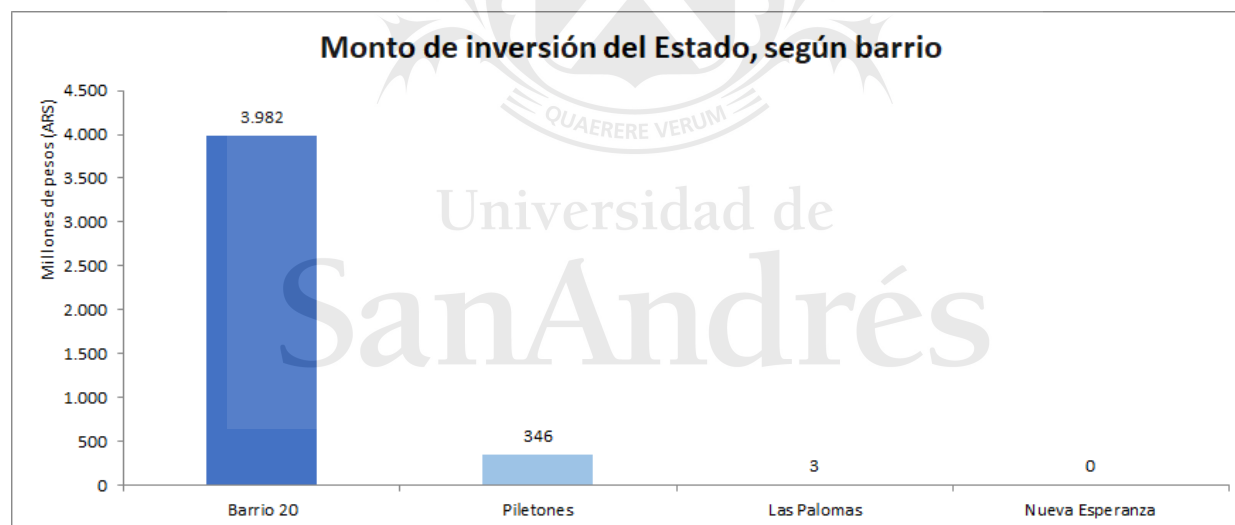
El análisis de los documentos sobre las inversiones realizadas por los distintos organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) revela que los barrios que obtuvieron mayor financiamiento fueron: Barrio 20, seguido por Piletones, Las Palomas y Nueva Esperanza, en ese orden.

Los datos expresados en la siguiente tabla ilustran la inversión realizada en cada uno de los asentamientos:

Tabla N°1: Inversión realizada por el GCBA en los asentamientos bajo estudio

Ejercicio	Monto invertido (ARS)			
	Barrio 20	Piletones	Las Palomas	Nueva Esperanza
2016	101.975.872	64.430.705	0	0
2017	890.257.987	88.213.059	2.524.221	152.891
2018	1.474.463.797	60.657.397	0	0
2019	1.515.164.724	133.116.250	561.552.90	0
Total	3.981.862.380	346.417.411	3.085.774	152.891

Fuente: Corporación Buenos Aires Sur

Gráfico N°1: Inversión realizada por el GCBA en los asentamientos bajo estudio

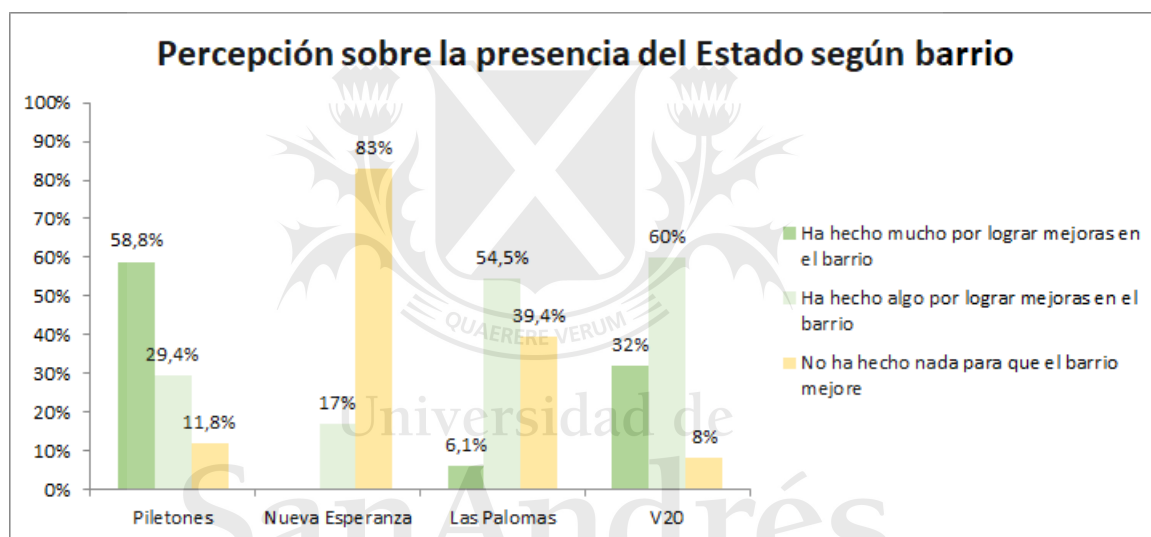
Fuente: Corporación Buenos Aires Sur

Como se puede observar la inversión pública varía ampliamente entre los asentamientos. El barrio que mayor financiamiento ha recibido, por lejos, es el barrio 20. Si comparamos esta inversión, con la realizada en el Barrio Nueva Esperanza, que es el barrio con menor inversión, podemos ver que la diferencia es muy significativa..

Las diferencias en la inversión que revelan los documentos coincide con la percepción de las y los vecinos de los asentamientos. En el barrio Nueva Esperanza, donde la intervención del Estado es mínima, el 83% de los encuestados declaró que el Estado “*no ha hecho nada, en los últimos cuatro años, para que el barrio mejore*”. En el barrio Las Palomas, donde la inversión del Estado ha sido más baja que en otros barrios, el 93% de los hogares manifestó que el Estado “*ha hecho algo*”, o “*no ha hecho nada*” para que el barrio mejore.

En los barrios con los niveles más altos de inversión (Barrio 20 y Piletones) más de la mitad de los hogares encuestados (60%) declara que el gobierno “*ha hecho mucho por lograr mejoras en el barrio*” en los últimos cuatro años.

Gráfico N°2: Percepción sobre la presencia del Estado según barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

A partir de los datos de inversión realizados por el Estado en los barrios, y de la percepción subjetiva expresada por los hogares, podemos concluir que, en términos de financiamiento, el Estado tiene una presencia fuerte en los barrios: 20 y Piletones y una presencia débil en los barrios: Las Palomas y Nueva Esperanza.

Índice

Para obtener mayor evidencia respecto al grado de intervención del Estado *percibido* en cada uno de los barrios, construimos un índice de acceso a recursos públicos. Se trata de un indicador sintético, que cuantifica el grado de acceso que tienen los hogares a recursos públicos

en materia de: educación, salud, protección social, protección policial e infraestructura pública residencial, en tanto satisfactores básicos garantizados por el Estado en el barrio.

Concentramos nuestra atención en el acceso que tienen los hogares de los barrios analizados a este tipo de recursos, pero es importante destacar que no realizamos una evaluación sobre la calidad con la que ellos se brindan.

El índice que construimos, toma valores de entre 0 y 1 punto. Cuanto más cercano a cero menor es la presencia del Estado percibida, y cuanto más cercano a uno, mayor es la presencia. Las calificaciones presentadas constituyen un promedio para el conjunto de hogares estudiados.

Si observamos el índice, podemos ver que el barrio donde se percibe una mayor presencia del Estado es el barrio Piletones, seguido por el Barrio 20. Es curioso que Piletones supere a Barrio 20, cuando la inversión del Estado en este barrio es muy superior a la inversión realizada en Piletones. Al respecto veasé la tabla N°2:

Tabla N°2: Índice presencia percibida del Estado según barrio

	Piletones	Barrio 20	Las Palomas	Nueva Esperanza
Presencia del Estado	0,62	0,55	0,42	0,16

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

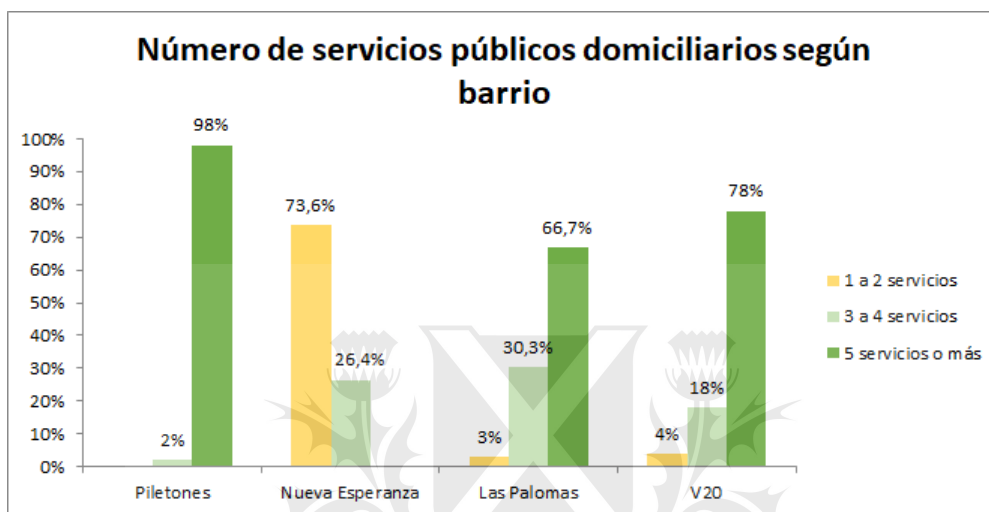
Acceso a servicios públicos y equipamiento urbano

Si miramos ahora el detalle, y nos concentramos en el acceso de cada uno de los barrios a los servicios públicos domiciliarios⁶, podemos observar que en el Barrio 20 y en el Barrio Piletones, que es donde existe una mayor inversión del gobierno, los habitantes declaran, en su mayoría, tener acceso a cinco de estos servicios o más.

En el barrio Las Palomas, esta tendencia se mantiene, aunque el porcentaje que declara tener cinco servicios o más es un poco menor que en los otros dos barrios (67%), lo que contrasta con la situación del barrio Nueva Esperanza donde el 73% de los encuestados declara tener acceso únicamente a uno o dos de estos servicios.

⁶ En esta categoría incluimos: acceso a: iluminación, recolección de basura, pavimento, desagües pluviales, agua potable, cloacas, y servicios de seguridad provistos por fuerzas policiales o gendarmería.

Gráfico N°3: Número de servicios públicos domiciliarios según barrio

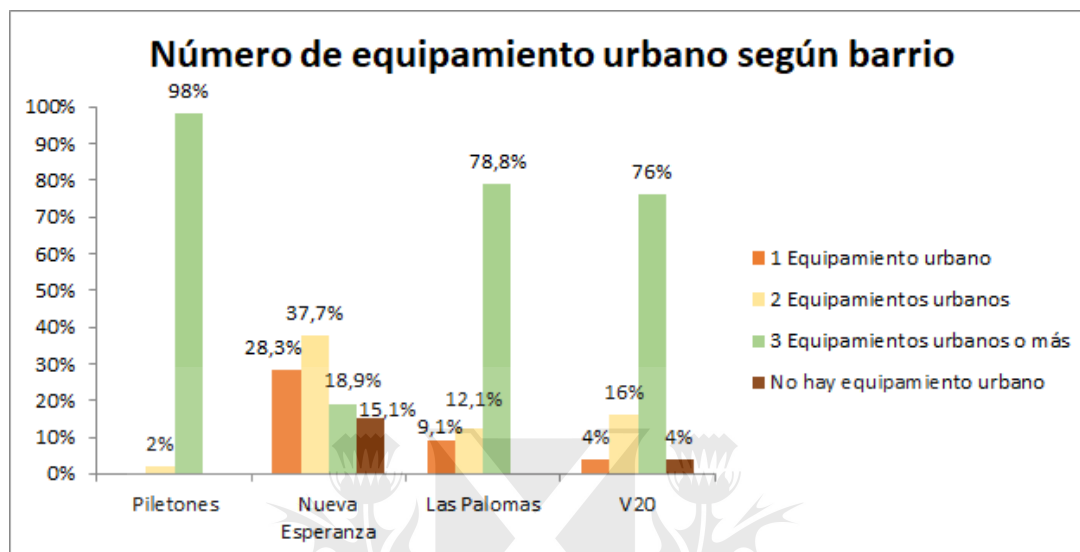


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Si observamos ahora el acceso de estos barrios a los bienes de equipamiento urbano⁷ (entre los que se incluye el acceso a: polideportivos, bancos, centros de primera infancia, centros de salud, centros de prevención de adicciones, oficinas de gobierno local, espacios verdes), nos encontramos con una situación similar. Los barrios “mejor equipados” es decir, que tienen acceso a tres equipamientos urbanos o más son: Piletones, Barrio 20 y Las Palomas, en ese orden.

⁷ Entendemos por equipamiento urbano el conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, o bien, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas. El Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (SNEU) clasifica al equipamiento urbano en 12 subsistemas: educación, cultura, salud, asistencia social, comercio, abasto, comunicación, transporte, recreación, deporte, administración y servicios urbanos. (Fuente: https://wiki.ead.pucv.cl/Equipamiento_Urbano)

Gráfico N°4: Número de equipamiento urbano según barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Recapitulando, si tomamos en cuenta la inversión realizada por el gobierno en cada uno de los barrios podemos concluir que los asentamientos que tienen una presencia fuerte del Estado son Piletones y Barrio 20.

Si miramos el acceso al stock de recursos públicos (que incluye la disponibilidad de servicios públicos y equipamiento urbano) podemos concluir que el acceso a los mismos es alto en los barrios: 20, Piletones y Las Palomas.

Si además de estos dos datos, tomamos en cuenta la percepción subjetiva expresada por los hogares respecto al grado de intervención del Estado en el barrio, podemos concluir que tanto en Piletones como en Barrio 20 existe una valoración alta respecto a las prestaciones que otorga el Estado, mientras que en los barrios Nueva Esperanza y Las Palomas, existe más bien un alto grado de disconformidad hacia los bienes y servicios provistos.

En resumen, tanto la información documental como las percepciones confirman que en Barrio 20 y en Piletones existe una presencia fuerte del Estado, mientras en Nueva Esperanza y Las Palomas la presencia del Estado es débil.

Seguridad

Hasta aquí hemos visto los resultados relacionados a una de nuestras variables de estudio: la presencia del Estado en los barrios. Veremos a continuación los resultados asociados a nuestra segunda variable: la seguridad en la tenencia.

La figura N°1 presenta la percepción de los encuestados sobre: a) su situación de tenencia y, b) el tipo de título con el que cuentan (en el caso de que cuenten con alguno) para “avaluar o certificar” su situación de dominio. La primera variable se centra en la percepción que las personas tienen sobre su situación de dominio respecto a su lote y/o vivienda, la segunda se centra en la dimensión “objetiva”, es decir en el tipo de documentación que poseen para asegurar o respaldar ese bien.

En lo que respecta al tipo de documentación que las personas tienen para certificar su situación de dominio, es importante tener en cuenta que, como señala Oszlak, los derechos de propiedad en contextos de informalidad urbana deben ser entendidos en términos de una *escala* que excede la dicotomía entre propietarios y no propietarios donde:

la propiedad privada es, sin duda, el título que acuerda el máximo derecho, pero no es el único. A los efectos de este análisis, basta señalar que la posibilidad de ejercer el derecho al espacio (...) reconoce una gradiente que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el Estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales o de otra índole. Esto plantea, desde el vamos, una primera distinción entre sectores de la población con diferentes “títulos” para el ejercicio del derecho al espacio (Oszlak, 2017, p.32)

Los diferentes “títulos” registrados, a partir de los datos de este estudio son: **a) “título de propiedad formal con hipoteca”**, el cual refiere a un documento legal que establece el dominio de una determinada persona sobre un determinado bien por el cual el comprador se encuentra en proceso de cancelación de una hipoteca, **b) “certificado de vivienda familiar otorgado por el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap)”**, un acta, otorgada por Anses, que sirve para acreditar el domicilio de las personas que viven en barrios informales **c) boleto de compraventa concedido por el Estado**, el cual corresponde a aquellos casos en que el Estado firma un documento con el futuro locatario, que constituye una promesa de venta por parte del Estado y una promesa de compra por parte del comprador, opción que generalmente el Estado

utiliza cuando aún no tiene la posibilidad de efectuar la venta por medio de una escritura ⁸ , **d) “boleto de compraventa informal”**, documento que registra una operación de compra venta de un lote y/o vivienda en el mercado inmobiliario informal⁹.

Al observar los datos, llama la atención que en los dos extremos, es decir en el barrio Piletones (que cuenta con un programa de títulos de propiedad y una fuerte intervención del Estado) y en el barrio Nueva Esperanza (que no cuenta con un programa de títulos y tiene una intervención débil del Estado) la percepción sobre la propiedad de la vivienda y el terreno es prácticamente la misma, pero con dos calidades de título muy diferentes.



⁸ Esta situación se dió por ejemplo en el Barrio Piletones. En el período 2012-2015, la Corporación Bs As Sur entregó boletos de compra-venta a los vecinos que tenían deseo de escriturar sus parcelas. Esto se debió a que en ese período la Corporación Bs As Sur, no tenía la facultad de entregar escrituras, puesto que el perfeccionamiento del título de propiedad, que aseguraba la posesión del organismo sobre las tierras del barrio, todavía se encontraba en trámite.

⁹ Siguiendo a Jimenez Huerta (1998) , entendemos por mercado inmobiliario informal como *“el intercambio de suelo, generalmente ubicado en la periferia de las áreas urbanas, que se realiza entre agentes económicos y sociales fuera de los canales formales de compra-venta. Por lo tanto, no siempre se sujeta a la reglamentación vigente sobre compra-venta del suelo y los usos del mismo. También tiende a mantenerse al margen del pago del impuesto sobre la renta, y a evitar los pagos relativos al traslado del dominio y de la propiedad”*.(Jimenez Huerta, 1998, p.18-9)

Al respecto veasé la siguiente figura:

Figura N°1: Percepción sobre situación de dominio según posesión de título

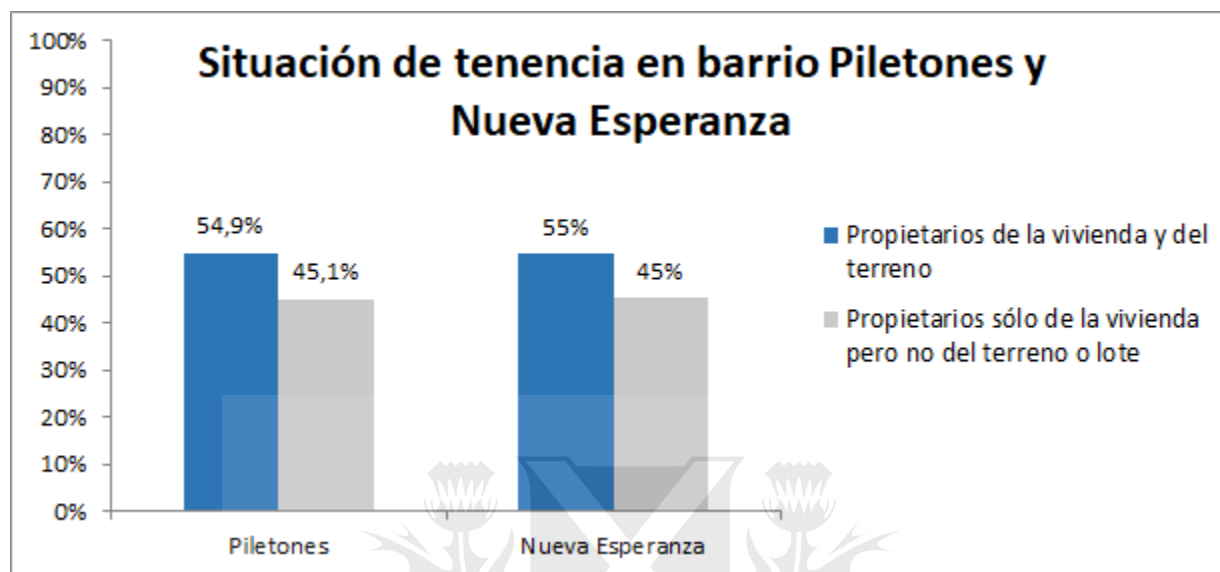


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

En Piletones quienes declaran ser propietarios de la vivienda y del terreno (54,9%) tienen en su mayoría un título de propiedad con hipoteca, por el que aún se encuentran en proceso de cancelación de cuotas (49,1%).

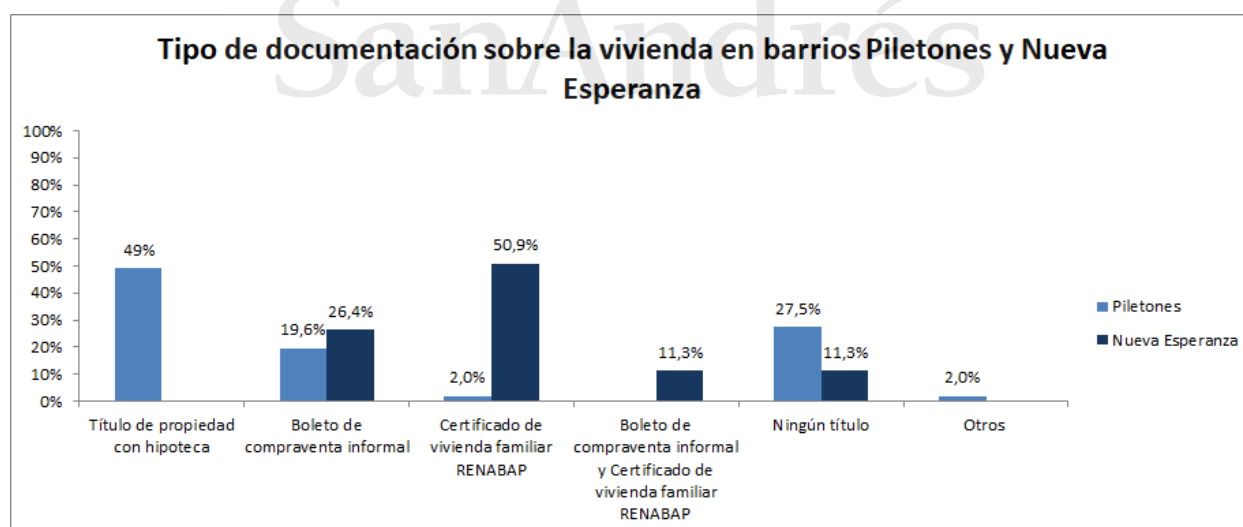
En el otro extremo, en el Barrio La Esperanza el 55% de los encuestados declara ser propietario de la vivienda y del terreno, aunque ninguno tiene un título de propiedad formal. Lo que poseen, en la mayoría de los casos (50,9%), es un certificado de vivienda otorgado por el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap) otorgado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Dicho certificado sirve para acreditar el domicilio de las personas que viven en barrios informales ante cualquier autoridad pública nacional, provincial, municipal o empresa privada que lo solicite, pero no constituye un documento legal capaz de acreditar el dominio o posesión sobre la vivienda o el terreno.

Gráfico N°5: Situación de tenencia en barrio Piletones y Nueva Esperanza



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

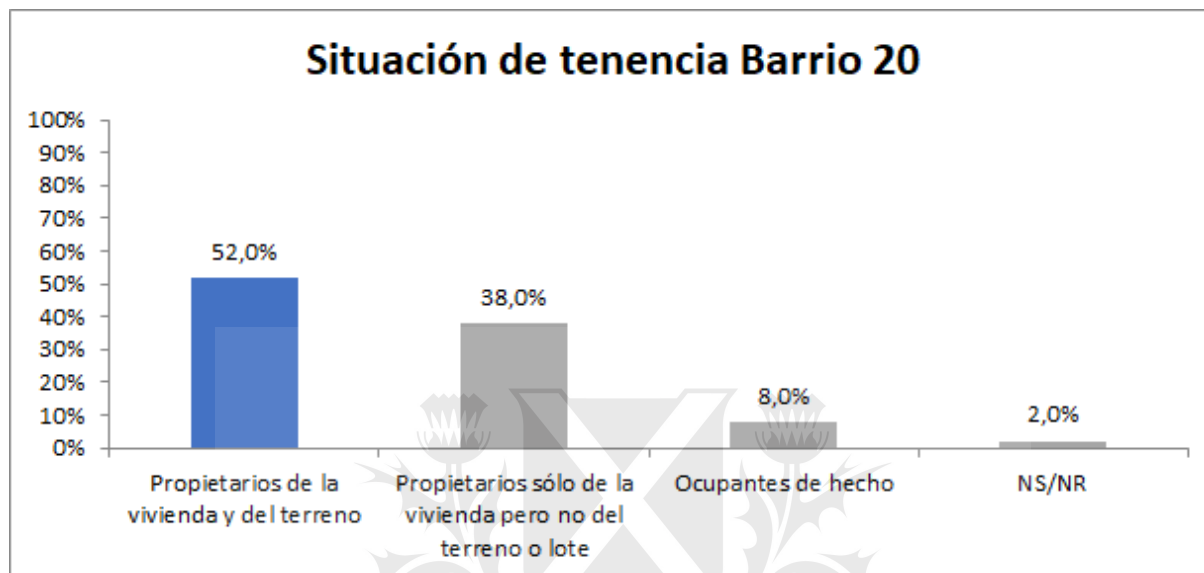
Gráfico N°6: Documentación sobre la tenencia en los barrios Piletones y Nueva Esperanza



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

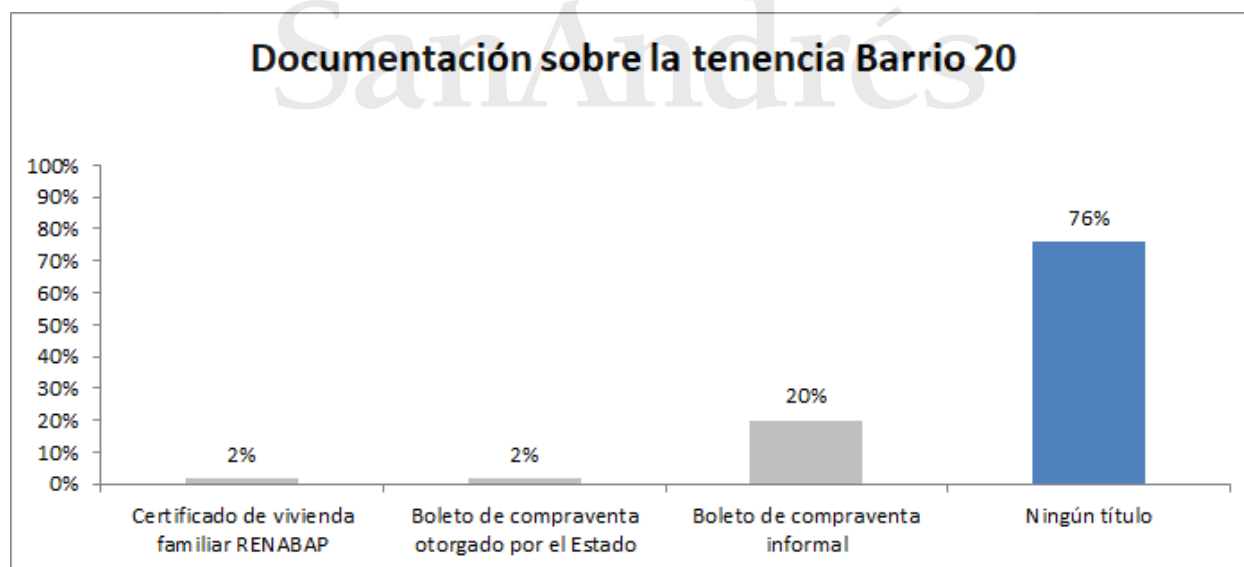
Si analizamos lo que ocurre en el Barrio 20, nos encontramos con una situación parecida, la mayoría de los habitantes encuestados (52%), se declara propietario o dueño de la vivienda y del terreno sin tener ningún tipo de título de respaldo (76%).

Gráfico N°7: Situación de tenencia en Barrio 20



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Gráfico N°8: Documentación sobre la tenencia en Barrio 20



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

La categoría "dueño" de una propiedad no implica entonces, en los casos mencionados, que las personas sean legalmente propietarias, simplemente refleja la afirmación de los encuestados de ser los poseedores del bien en cuestión. A la luz de estos datos nos preguntamos: ¿por qué un porcentaje alto de los encuestados se declara "dueño" de la vivienda y el terreno si legalmente no lo es? .

Si bien no pudimos obtener esta respuesta a partir de la encuesta, podemos hipotetizar que esto podría estar ligado al proceso informal de "ocupación" del suelo y de las viviendas por parte de las personas que habitan los barrios mencionados.

Las tierras donde se ubican los barrios son en su inmensa mayoría fiscales, en el caso del Barrio Piletones, Las Palomas y Nueva Esperanza, las tierras pertenecen a la Corporación Buenos Aires Sur, una Sociedad del Estado, cuyo principal y único accionista es el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En el caso de Villa 20, las tierras pertenecen en su mayoría al Instituto de la Vivienda (IVC) del GCBA y al Gobierno de la Ciudad, excepto una fracción que pertenece a la cooperativa 25 de Marzo.

Al respecto véase la siguiente tabla:

Tabla N°3: Titular de dominio de los barrios: Piletones, Las Palomas, Nueva Esperanza y Barrio 20:

Barrio	Dominio
Piletones	Corporación Bs As Sur
Las Palomas	Corporación Bs As Sur
Nueva Esperanza	Corporación Bs As Sur
Barrio 20	Instituto de Vivienda de la Ciudad / Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Cooperativa 25 de marzo

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad y Corporación Buenos Aires Sur

Ahora, si bien las personas que viven en estos barrios se asentaron sobre tierras fiscales, es altamente probable que la mayoría de ellas haya tenido que pagar por el lote/vivienda que actualmente ocupa, o bien al dueño anterior de ese lote o vivienda o, bien, a los "agentes" que iniciaron la primera toma de tierras y se dedicaron a comercializarlas en su propio beneficio¹⁰.

¹⁰ En las llamadas "tomas" de tierra, a menudo un gran número de personas llegan de la noche a la mañana para ocupar un terreno, normalmente en tierras fiscales vacantes, construyendo rápidamente refugios temporales y

Este pago que las personas realizan, en el marco del mercado inmobiliario informal, ya sea para comprar la vivienda y/o el lote a un “dueño” anterior, ya sea para comprar los materiales para construir su vivienda, probablemente explique, que estas personas se consideren “dueñas” o, “propietarias” de ese bien por el que pagaron (probablemente con mucho esfuerzo) aunque no cuenten con un título legalmente válido que respalde su “inversión”.

Como sostiene Cravino, para quienes se consideran “propietarios”, “pagar” *legítima y así “legaliza”*, el bien del que posteriormente se hace usufructo. (Cravino, 2006, p.166). Las personas pagan y de esta forma adquieren un “derecho”, el derecho a ocupar el espacio y a considerarse “propietarios”. Después de todo, ¿quién no se siente dueño de un bien por el que ha pagado?.

Por otro lado, es interesante observar que este acto por el que las personas “pagan”, es decir compran y venden sus viviendas, sigue una *“mimetización respecto de las prácticas del mercado formal”*, por lo que es medianamente habitual que alguna de las partes exija recibir un documento que sirva como constancia de la transacción. Este “documento” puede ser un simple recibo, firmado por ambas partes, o bien un escrito que simula la compra-venta de una casa en el mercado inmobiliario formal (Cravino, 2006, p.166).

En los barrios seleccionados para este estudio se puede observar que en todos los casos, excepto en el barrio Las Palomas¹¹, un porcentaje de los encuestados declara poseer un “boleto de compraventa informal”, este “boleto de compraventa” es justamente el documento que deja asentada la operación inmobiliaria entre las partes y sirve como “evidencia”, como “prueba”, de que se ha pagado por el lote y/o la vivienda.

Ahora bien, ¿por qué los compradores reconocen como legítimo al vendedor?. Podemos suponer que existe un reconocimiento implícito de que el Estado “reconoce” el barrio y de este modo garantiza la permanencia, se trata de una seguridad en la tenencia “de facto”, donde el gobierno, en calidad de propietario de las tierras, reconoce los derechos de los “ocupantes”.

Los compradores saben que quien vende no es el propietario legal de la tierra, pero lo *reconocen* como dueño legítimo de aquello que se comercializa, por que: a) esa persona es quien

confiando en el peso de sus números para ayudarlos a evitar el desalojo. Estas invasiones son frecuentemente coordinadas por "punteros" u "organizadores" y es a esa persona a la que los participantes pueden hacer pagos para adquirir la "propiedad" de una parcela. Fuente: (Lanjouw & Levy, 2002, p.32)

¹¹El origen del barrio Las Palomas, es distinto al de los otros tres barrios. Las familias del Barrio Las Palomas provienen de un asentamiento conocido como “Lateral Lacarra”, ubicado entre las calles Lacarra y Castañares, en el barrio de Soldati. El 20 de Junio del año 2000, 36 familias de dicho asentamiento fueron relocalizadas por Autopistas Urbanas (AUSA), al predio que actualmente ocupan, dando origen al barrio Las Palomas. Esto explica que no hayan existido operaciones de compra-venta informales entre vecinos durante la época.

construyó la vivienda que ahora vende (sobre un terreno que ambos saben que es fiscal) o bien porque, b) participó del proceso de apropiación de tierras, resistió los primeros embates de las fuerzas estatales que quisieron expulsarlo, y se adjudicó el derecho a comercializar ese lote para que otro pueda auto-construir su vivienda, con la complicidad de un Estado que, tras el intento fallido de “proteger” su suelo de la “ocupación” , eligió mirar para otro lado .

Como sostiene Cravino: este “reconocimiento” por parte de los compradores que realizan la transacción de compra venta de un lote o vivienda en el mercado inmobiliario informal se apoya en *“la legitimidad que implica la ocupación del suelo o la construcción de la vivienda por parte del agente económico, que puede por tanto ser vendida o alquilada”* (Cravino, 2006, p.140). Que la transacción se efectúe en el ámbito de lo “ilegal” (es decir por fuera de la norma) no implica que ésta sea considerada, por los agentes que participan en ella, como ilegítima.

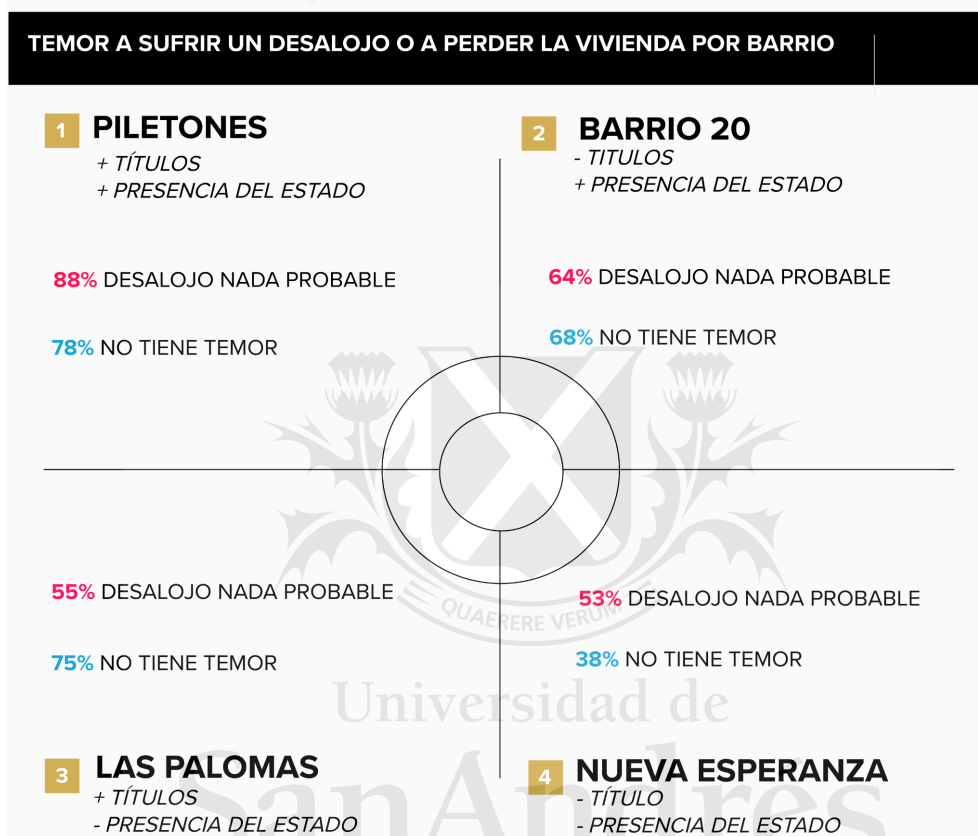
De hecho, podríamos suponer que el Estado, “permite” estas operaciones porque éste no sanciona este tipo de prácticas, las tolera y, al hacerlo, se “corre” de su lugar de propietario. Solo cuando el barrio ya está constituido y las operaciones de compra venta ya están consumadas, vuelve a reclamar su rol, entregando títulos de propiedad y esperando que los habitantes de los barrios informales paguen, por segunda vez, el lote o vivienda que ya ocupan y por el que ya pagaron en el mercado inmobiliario informal.

Temor al desalojo

Para recoger la percepción de los hogares sobre el reconocimiento del barrio por parte del Estado, indagamos a los encuestados acerca de la probabilidad de ser desalojados por parte de las fuerzas gubernamentales. Al observar los datos nos encontramos con que en los cuatro barrios, el desalojo es visto, en la mayoría de los casos, como algo “nada probable”¹² .

¹² Además de observar este fenómeno en su situación contextual, este dato debe ser comprendido en el contexto socio histórico en el que nos encontramos. A lo largo del tiempo las acciones por parte del Estado dirigidas hacia los barrios informales asumieron diversas modalidades. Después de las prácticas de erradicación compulsiva destinadas a “extirpar” las villas de la ciudad, llevadas adelante por el gobierno militar en la década del 70, el Estado asumió, a partir de la década del 2000, políticas de radicación y mejoramiento de barrios informales. Si bien, algunos podrán argumentar, que existen desalojos en épocas recientes (como el conocido caso del Parque Indoamericano), estas prácticas son escasas, aisladas, y no están alineadas con la política general de urbanización de villas, implementadas por el gobierno local.

Figura N°2: Temor a sufrir un desalojo y de perder la vivienda por barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

En el Barrio 20 y en Piletones la posibilidad percibida de ser desalojados es menor que en los otros dos barrios. Podemos suponer que esto se debe al hecho de que el origen de estos barrios se remonta a la década del 50 y del 80 respectivamente, lo que implica que los pobladores han tenido largos períodos de “tenencia”.

Al respecto véase la siguiente tabla:

Tabla N°4: Año de conformación y población de los asentamientos bajo estudio

Barrio	Año de conformación	Población
Barrio 20	1949	27,981
Piletones	1985	8,269
Nueva Esperanza	2009	1,863
Las Palomas	2000	152

Fuente: Renabap / Fotogrametría Ministerio de Desarrollo Urbano GCBA

Si tenemos en cuenta el año de origen de estos barrios podemos conjeturar que la “legitimidad”, es decir el reconocimiento del barrio por parte del Estado, se va consolidando con el paso del tiempo. A medida que transcurren los años los períodos de “tenencia” se van tornando cada vez más extendidos y la cantidad de gente en el barrio se va incrementando “tanto por el crecimiento demográfico como por procesos migratorios del interior, de países limítrofes y por la movilidad intra-urbana”. (Cravino, 2006, p.147)

Como resultado se van gestando barrios cada vez más “viejos” y con mayor densidad poblacional, hecho que torna, podríamos suponer, más improbable el desalojo por parte del Estado.

Ahora bien, ¿el año de origen de un barrio, pesa más que la posesión de un título de propiedad, a la hora de determinar el grado de certidumbre que las personas tienen sobre la posibilidad de ser desalojadas?

De acuerdo a lo que sostiene Payne, “para los ocupantes ilegales que han vivido en un asentamiento durante muchos años, su seguridad de tenencia percibida puede ser indistinguible en la práctica de los hogares que viven en viviendas legales” (Payne, 2001, p.5)

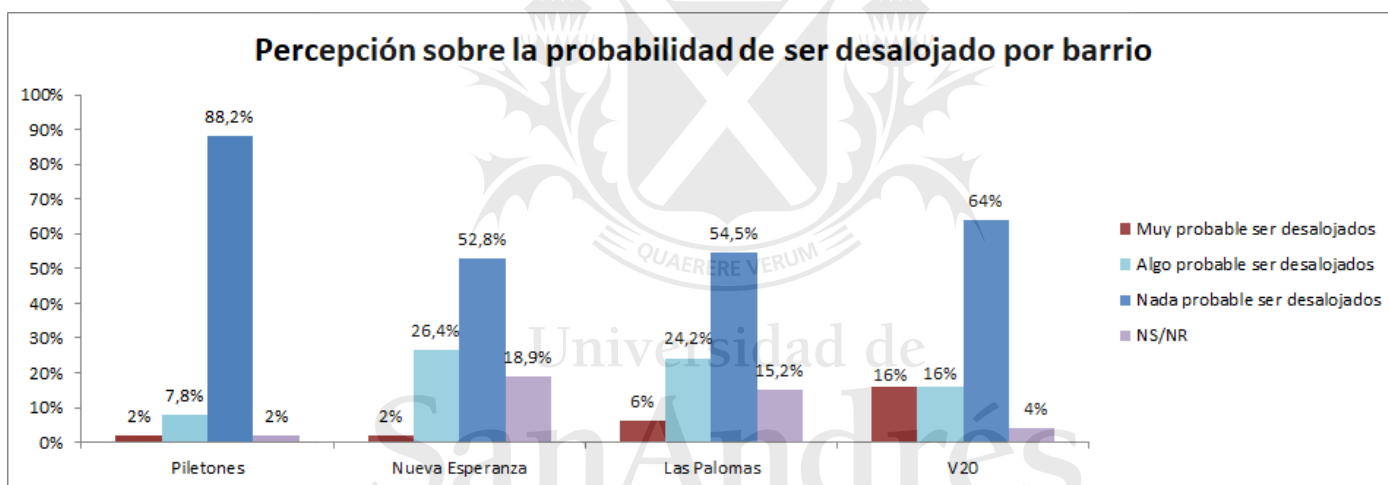
Si observamos los datos respecto del temor al desalojo en función del año de conformación de los asentamientos, podemos concluir que en los barrios más antiguos, (Barrio

20 y Piletones), los hogares encuestados expresan menor probabilidad de ser desalojados que en los barrios más nuevos (Nueva Esperanza y Las Palomas).

Esto apoya la idea de que cuanto más nuevo y menos poblado es el barrio, más probabilidades hay de que éste sea desalojado. Por el contrario, cuanto más antigüedad y población tiene el barrio más “caro” es para el Estado efectuar el desalojo.

Como sostiene Cravino, *“ocupar un espacio en la ciudad por largo tiempo legitima su permanencia. La idea difundida de que el recién llegado no debe tener derecho al acceso a recursos estatales reafirma y retroalimenta la relación entre tiempo y derechos”* (Cravino, 2006, p.243)

Gráfico N°9: Percepción sobre la probabilidad de ser desalojado por barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Si observamos los datos respecto al temor al desalojo, en función del grado de presencia del Estado en el barrio, registramos que el temor al desalojo es menor en aquellos barrios que tienen una presencia fuerte del Estado (Piletones y Barrio 20).

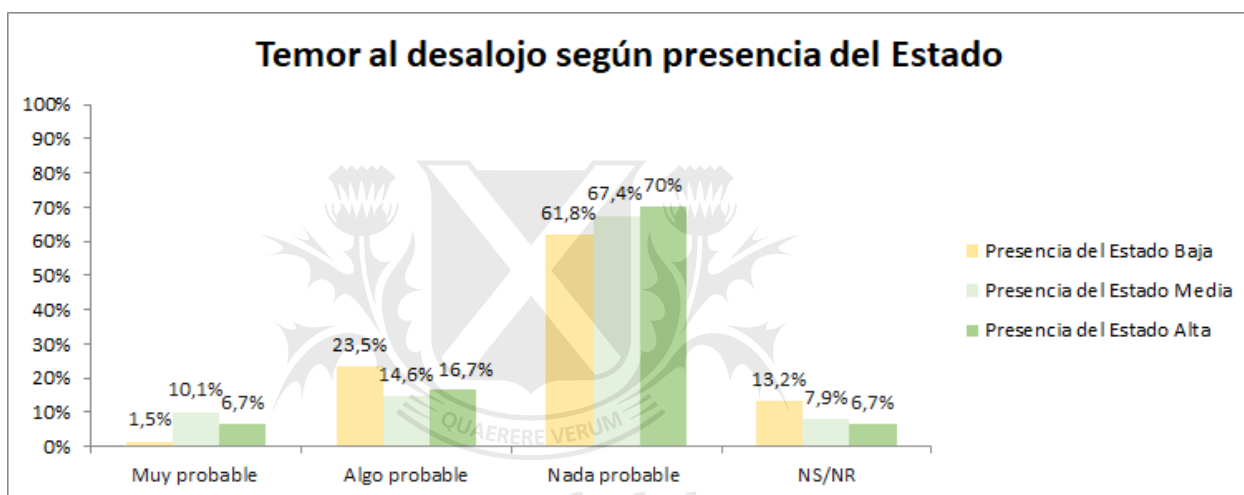
La intensidad de la presencia del Estado parece tener un efecto de unos ocho puntos porcentuales sobre el temor a ser desalojado (si comparamos la percepción de los hogares en los barrios con baja presencia y alta presencia del Estado).

Esto se debe, podemos conjeturar, al hecho de que cuando el Estado interviene en un barrio informal, a través de un programa de urbanización, emite una “señal” de “protección”, de “garantía”, de “reconocimiento”, que es leída e interpretada por la población del barrio en clave de “seguridad”, en términos de una disminución de la percepción de “amenaza” de desalojo.

Después de todo, ¿quién pensaría que el Estado va a llegar, con la bandera de la urbanización bajo el brazo, a pavimentar calles y dotar de infraestructura un barrio que luego va a desalojar?

Como sostiene Cravino (2006), la permanencia de la población en el lugar y las mejoras que se introducen en los barrios (como la infraestructura) , reafirman la legitimidad de estos barrios y los derechos de sus ocupantes.

Gráfico N°10: Percepción sobre la posibilidad de ser desalojado según el grado de presencia del Estado en el barrio

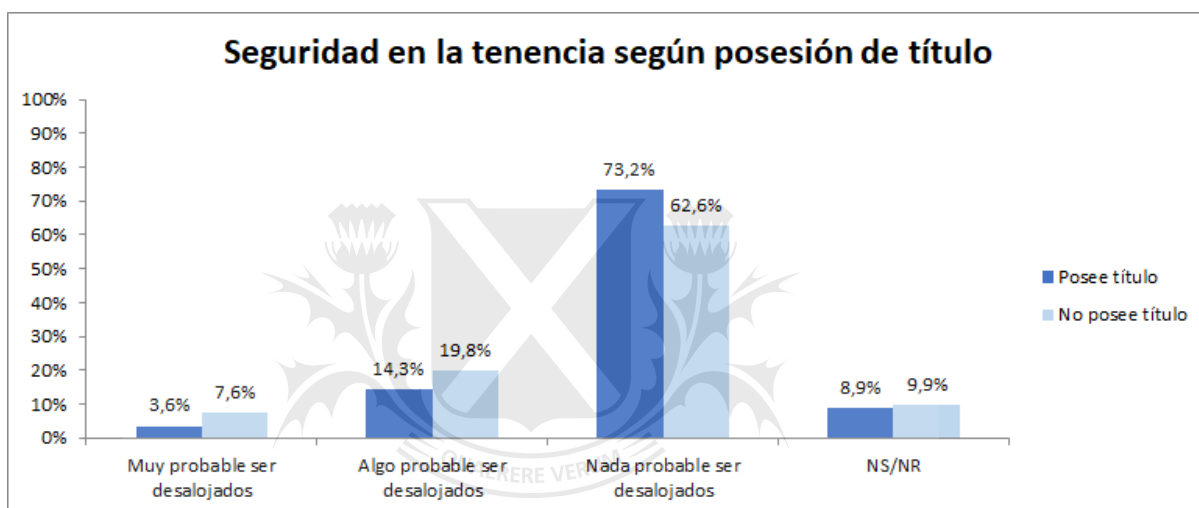


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Si observamos los datos aquí expuestos, podemos notar que la intensidad de la presencia del Estado parece tener un efecto casi tan alto sobre la seguridad percibida por los hogares encuestados, como la diferencia registrada entre quienes poseen y quienes no poseen títulos de propiedad.

Si examinamos los datos respecto al temor al desalojo, en función de si las personas poseen o no un título de propiedad formal, notamos que existe una diferencia de diez puntos porcentuales entre quienes ven “nada probable” la posibilidad de ser desalojados según posean o no un título formal que respalde su situación dominial. A partir de estos datos podemos afirmar que los títulos de propiedad refuerzan la seguridad respecto de la posibilidad de ser desalojado.

Gráfico N°11: Temor a ser desalojado según posesión de título



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Recapitulando, al analizar las percepciones sobre el temor al desalojo, podemos concluir que: a) en los barrios más antiguos, (Barrio 20 y Piletones), los hogares encuestados expresan menor probabilidad de ser desalojados que en los barrios más nuevos (Nueva Esperanza y Las Palomas), b) que el temor al desalojo es menor en aquellos barrios que tienen una presencia fuerte del Estado y c) que los títulos de propiedad refuerzan la seguridad respecto de la posibilidad de ser desalojado.

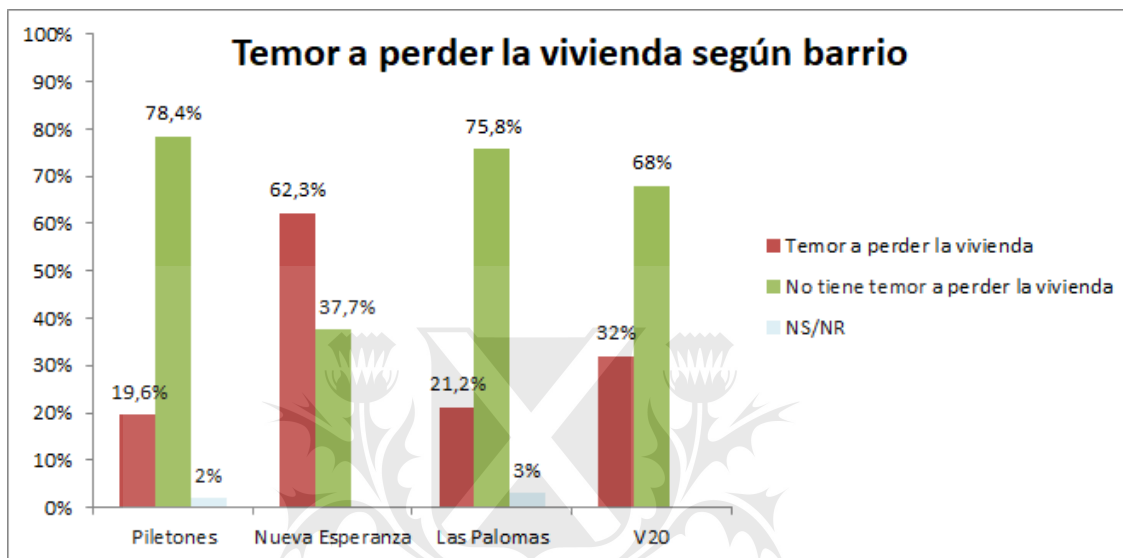
Temor a perder la vivienda

Además de indagar a los hogares encuestados sobre la probabilidad de ser desalojados, les preguntamos si en algún momento tuvieron temor a perder la vivienda por algún otro motivo.

Si bien la pregunta no fue formulada en términos que nos pudiera precisar el momento exacto en el que tuvieron este temor (si fue al inicio de la conformación del barrio o en un

momento cercano a la actualidad) pudimos recoger que en la mayoría de los casos, este temor está asociado al riesgo que las personas perciben de que gente del propio barrio les usurpe o “tome” la vivienda.

Gráfico N°13: Temor a perder la vivienda según barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Este temor es relativamente bajo en los barrios en los que hay una presencia fuerte del Estado o un programa de títulos de propiedad (en estos casos el temor a que esto suceda es de aproximadamente un 20-30%) mientras que en los barrios donde no hay ni títulos de propiedad formales, ni presencia del Estado (el caso del barrio Nueva Esperanza), el riesgo aumenta (al punto de que el 60% teme que le ocupen la vivienda).

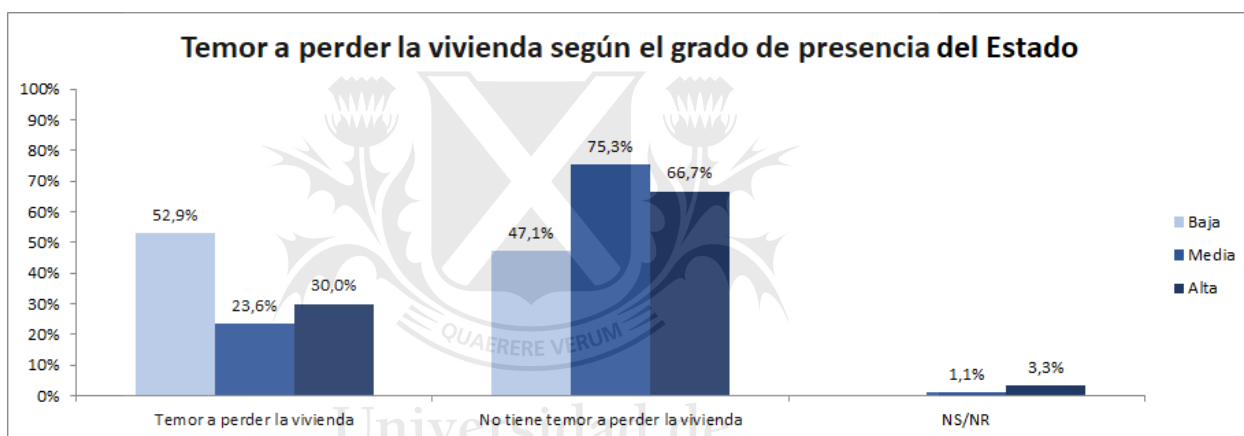
Los gráficos 14 y 15 dan cuenta de esta situación. En el primero, podemos observar que el grado de intervención del Estado parece tener un efecto de unos 28 puntos porcentuales respecto al temor a perder la vivienda, (si comparamos la percepción de los hogares en los barrios con una presencia baja y una presencia media del Estado) .

En el segundo gráfico, podemos observar que existe una diferencia de 20 puntos porcentuales respecto al temor a perder la vivienda de acuerdo a la posesión o no de un título de propiedad.

Lo que resulta llamativo, haciendo una lectura de estos dos últimos datos, es que el riesgo percibido de perder la vivienda por medio de una usurpación es mayor que el temor percibido a un desalojo por parte del Estado.

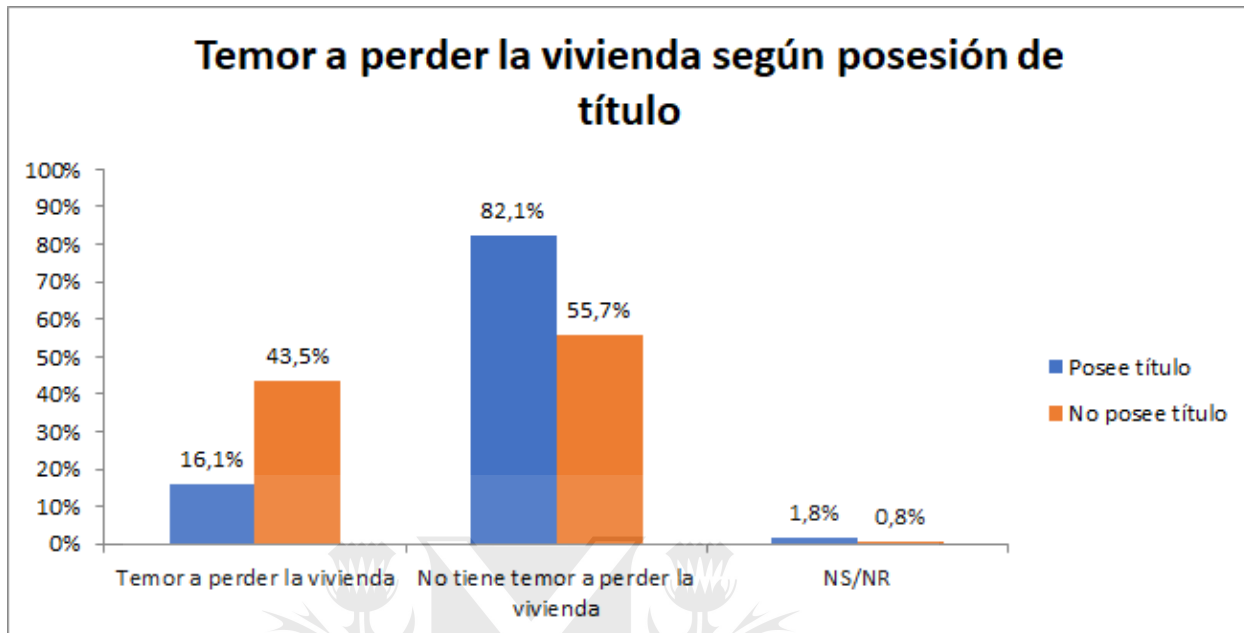
Podemos conjeturar que esto está asociado a que las disputas por la propiedad entre vecinos y vecinas se da con relativa frecuencia, según el relato de los encuestados. La frecuencia de este fenómeno explicaría que el temor percibido sea mayor que el temor a un desalojo, que como hemos señalado anteriormente, es bastante improbable en barrios donde los pobladores cuentan con largos períodos de tenencia.

Gráfico N°14: Temor a perder la vivienda según el grado de presencia en el barrio



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Gráfico N°15: Temor a perder la vivienda según posesión de título



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021.

Inversión en la vivienda

Más allá del temor que algunos hogares expresaron respecto a la posibilidad de que les ocupen su vivienda, en lo que refiere a la inversión, llama la atención que en todos los barrios la mayoría de los hogares han invertido en la mejora o ampliación de sus viviendas, lo que refuerza la idea de que los hogares encuestados perciben cierto grado de seguridad sobre su situación de tenencia. Como sostiene Tinsley (1997) :

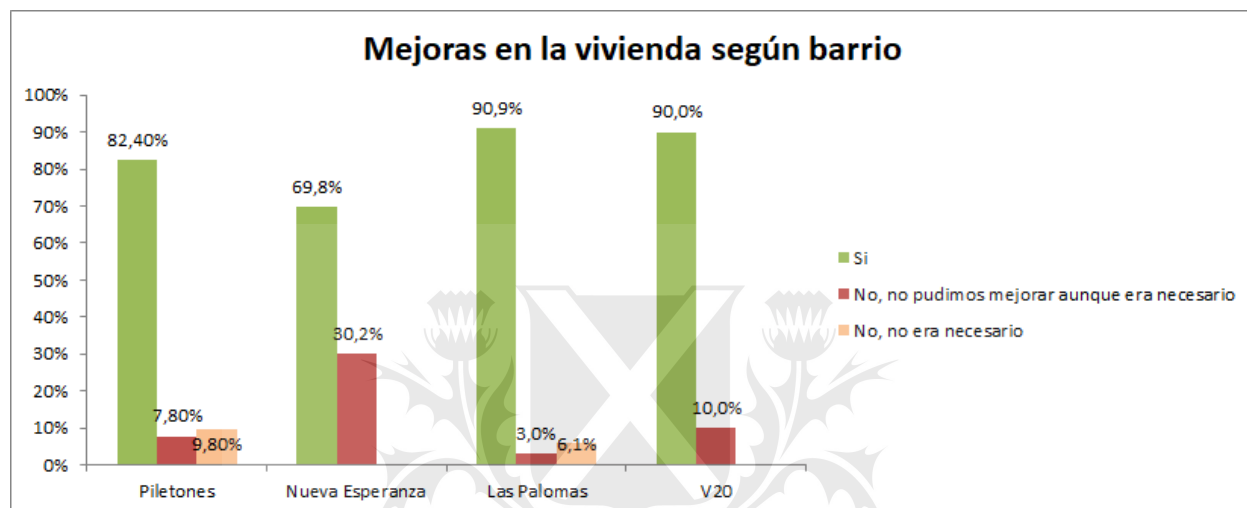
la durabilidad de los materiales de construcción para unidades de vivienda refleja (...) la percepción de la seguridad de la tenencia. Cuanto más duraderos sean los materiales, mayores serán los costos de inversión en la construcción y más largo deberá ser el período de permanencia para recuperar la inversión. Por lo tanto, la disposición a invertir y, por lo tanto, la cantidad invertida se basará en el período de tiempo percibido durante el cual se espera que dure la seguridad de la tenencia (Tinsley, 1997, p.26).

En la misma línea Varley declara:

Los ocupantes ilegales invertirán en viviendas sin ninguna posibilidad de legalización formal si se percibe una seguridad de tenencia que puede venir de la mano de los proyectos de mejoramiento barrial implementados por el Estado. Cuanto más tiempo ha

vivido una familia en un asentamiento sin amenazas de desalojo, más probabilidad existe de que haya una mayor inversión en la vivienda (Varley: 1987: p.468).

En línea con lo que veíamos anteriormente, el barrio donde se registra una menor inversión en las viviendas es el Barrio Nueva Esperanza, donde hay una presencia débil del Estado y no existen títulos de propiedad formales.



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta de asentamientos seleccionados 2021

Presencia del Estado y seguridad en la tenencia

Hasta aquí hemos presentado la evidencia respecto de nuestras dos variables de estudio. Ahora nos preguntamos, ¿existe, efectivamente, un mayor grado de seguridad en la tenencia en aquellos barrios que tienen una fuerte presencia del Estado? ¿Qué ocurre con los títulos de propiedad? ¿Éstos elevan la seguridad en la tenencia?

Como hemos visto a partir de la evidencia presentada, la percepción sobre la propiedad de la vivienda y del terreno es similar en los cuatro barrios, pero con calidades de título muy diferentes. Si bien el porcentaje de encuestados que se declara “dueño de la vivienda y el terreno” es superior en el Barrio Las Palomas, donde todos tienen títulos de propiedad, existe un alto porcentaje de encuestados, en los barrios 20 y Nueva Esperanza que se declara “dueño de la vivienda y del terreno” aunque legalmente no lo es.

Suponemos que esto se debe a que la mayoría de los hogares encuestados pagaron por el lote/vivienda que actualmente ocupan en el mercado inmobiliario informal. Ese “pago”, que los

hogares encuestados han realizado, *legítima y así “legaliza”*, el bien del que posteriormente hacen usufructo, convirtiendo a sus “dueños” en “propietarios” del lote y/o la vivienda cuando legalmente no lo son.

Al analizar las percepciones sobre la seguridad en la tenencia respecto del temor a ser desalojados, podemos concluir que: a) en los barrios más antiguos, (Barrio 20 y Piletones), los hogares encuestados expresan menor probabilidad de ser desalojados que en los barrios más nuevos (Nueva Esperanza y Las Palomas), b) que el temor al desalojo es menor en aquellos barrios que tienen una presencia fuerte del Estado y c) que los títulos de propiedad refuerzan la seguridad respecto de la posibilidad de ser desalojado.

Respecto de la seguridad percibida, en relación al temor expresado a perder la vivienda podemos concluir que tanto la presencia fuerte del Estado como los títulos de propiedad, disminuyen el temor a perder la vivienda

Por último, si analizamos la percepción de seguridad en relación a la inversión realizada por los hogares, podemos afirmar que en todos los barrios la mayoría de los hogares han invertido en la mejora o ampliación de sus viviendas, lo que refuerza la idea de que los hogares encuestados perciben cierto grado de seguridad sobre su situación de tenencia. El barrio donde se registra una menor inversión en las viviendas es el Barrio Nueva Esperanza, donde hay una presencia débil del Estado y no existen títulos de propiedad formales.

Recapitulando, a modo de síntesis, podemos concluir que tanto los títulos de propiedad como la presencia fuerte del Estado en los barrios, refuerza la percepción de seguridad que los hogares encuestados tienen sobre su situación de tenencia.

San Andrés

Discusión

Los resultados empíricos presentados en este trabajo muestran que la presencia fuerte del Estado en los asentamientos informales, constituye un medio efectivo para garantizar la seguridad en la tenencia.

Utilizando una variedad de indicadores empíricos, hemos identificado que hay dos formas en las que la inversión del Estado en el barrio podría incrementar el bienestar de los hogares de asentamientos informales: a) aumentando la seguridad de los hogares frente al desalojo y, b) reduciendo el temor que los hogares encuestados experimentan en relación a que personas del mismo barrio les usurpen sus viviendas.

A su vez, los resultados empíricos apoyan la idea de que existe una correlación positiva entre la presencia fuerte del Estado y la inversión de los hogares en sus viviendas. Esto refuerza la idea de que, a menudo, el reconocimiento del Estado, a través de proyectos de urbanización, puede proporcionar un nivel de seguridad razonablemente bueno, incluso cuando el Estado no lo reconozca formalmente a través de la entrega de títulos de propiedad.

Cuando el Estado interviene en un barrio informal, a través de un programa de urbanización, emite una “señal” de “protección”, de “garantía”, de “reconocimiento”, que es leída e interpretada por la población del barrio en clave de “seguridad”. Como sostiene Tinsley (1997) *“cuanto mayor es la inversión en servicios de infraestructura, mayor es la percepción de la seguridad de la tenencia, ya que estos servicios legitiman el reclamo del ocupante sobre la tierra”*

La evidencia de que esta seguridad percibida existe es que los hogares gastan su dinero, (que es muchas veces su recurso más escaso), en mejorar sus viviendas, aunque éstas no sean de su propiedad legal.

En lo que refiere a los títulos de propiedad, la evidencia sugiere, por un lado, que, al igual que lo que ocurre con la inversión del Estado, a) éstos aumentan la seguridad de los hogares frente al desalojo y, b) reducen el temor que los hogares encuestados experimentan de perder sus viviendas.

Por otro lado, los datos obtenidos en este trabajo, indican que existe una variedad de “títulos”, en los asentamientos bajo estudio, que exceden la dicotomía entre propietarios - no propietarios. Esto pone en evidencia, como sostiene Palmer (1998) que *“la seguridad en la tenencia no puede reducirse a una simple cuestión de estatus legal o ilegal, formal o informal. Se trata de un concepto relativo y una cuestión de percepción, así como de ley”*.

¿Los títulos de propiedades son una fuente de protección necesaria?

El impulso para aumentar la seguridad de la tenencia para todos los residentes de asentamientos informales es un propósito loable y merece un amplio apoyo, sin embargo, a la luz de los resultados aquí presentados, consideramos que para que los programas de titulación brinden un beneficio significativo a los beneficiarios, deben estar dirigidos a comunidades más recientes y desorganizadas con una presencia débil del Estado. En asentamientos informales donde los residentes ya disfrutaban de un grado de seguridad de tenencia de facto, la titulación de tierras no necesariamente constituye una política adecuada.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, más de la mitad de hogares encuestados en los barrios bajo estudio, se considera “dueño” del lote/vivienda que ocupa, aún cuando no tenga un título de propiedad formal.

Esto nos habilita a desestimar, como sostiene Van Gelder et al (2015), *“la lógica dualista que subyace al enfoque de los derechos de propiedad, según la cual las situaciones designadas como ilegales son inseguras por defecto, mientras que las legales se consideran seguras por definición”* (Van Gelder et al, 2015, p.487). Como hemos visto a través de nuestros resultados, los asentamientos informales pueden gozar de grados razonables o incluso altos de seguridad, a pesar de carecer de una base legal como sustento.

Uno de los elementos centrales que contribuye a reforzar la percepción de esta seguridad, es el reconocimiento del Estado a través de la provisión de obras de infraestructura, equipamiento y programas sociales.

En lo que refiere a los alcances de esta investigación, si bien el presente estudio proporciona datos empíricos sobre la percepción de la seguridad de la tenencia por parte de los habitantes de barrios informales en relación con la inversión del Estado en los asentamientos, consideramos que este trabajo constituye sólo un paso inicial para establecer una comprensión global del fenómeno bajo análisis.

En este sentido, no podemos dejar de mencionar que este estudio estuvo sujeto a varias limitaciones que merecen discusión. Una de estas limitaciones se encuentra relacionada al efecto de causalidad. Si bien en este trabajo examinamos la presencia del Estado como un predictor de seguridad de la tenencia, el fenómeno bajo análisis es multicausal, por lo que, al determinar una explicación sobre la variable “seguridad”, es necesario considerar la presencia e interacción de un número considerable de factores, además de la presencia del Estado, (entre los que se

encuentran, el año de origen de los asentamientos, la existencia o no de títulos de propiedad, etc) y aislar el efecto de cada uno de estos factores a través de modelos estadísticos más complejos que los que hemos utilizado en este trabajo.

Por otro lado, esta investigación se ha centrado en un abordaje cuantitativo del fenómeno, por lo que este estudio podría enriquecerse con técnicas cualitativas que permitieran profundizar la percepción de los habitantes de barrios informales sobre la problemática en cuestión..

Como sugerencia para futuras investigaciones, creemos que es interesante examinar en qué medida la seguridad de la tenencia, se ve afectada por otros factores más allá de la presencia del Estado, como el año de origen y el tamaño de los asentamientos, las operaciones de compra venta que se realizan en el mercado inmobiliario informal, entre otros .

Si bien muchos estudios han aludido a estos factores, la investigación empírica sistemática sobre sus efectos se encuentra prácticamente ausente y, por lo tanto, todavía se sabe muy poco sobre la incidencia de estas variables sobre la seguridad de la tenencia. El desarrollo de investigaciones sobre estas variables es crucial para lograr políticas e intervenciones más efectivas, ya que a menudo, éstas tienden a basarse en supuestos infundados y carecen de evaluaciones sólidas (Van Gelder et al, 2015)

Más allá de las limitaciones expresadas, los resultados empíricos sobre los efectos de la inversión del Estado en la seguridad de la tenencia, probados en este estudio, pueden servir como una base conceptual para futuras investigaciones académicas y también proporcionar las bases para las intervenciones públicas relacionadas con las iniciativas de regularización de la tenencia en barrios informales.

Aún así, y más allá de las intervenciones públicas que se puedan llevar adelante, no debemos olvidar que, mejorar la seguridad y los derechos de tenencia de las comunidades existentes *“no será fácil, ni será suficiente, a menos que se tomen medidas paralelas para reducir la necesidad de crecimiento de nuevos asentamientos informales”* (Durand Lasserre et al., 2012, p.49)

Sólo en la medida en que comencemos a trabajar para aumentar la oferta de tierra planificada, legal y asequible, para sectores de bajos ingresos que no pueden acceder a la tierra y a la vivienda a través del mercado, podremos comenzar a cerrar la brecha entre la ciudad formal e informal .

Bibliografía

- Alston, L., Libecap, G., & Schneider, R. (1996). *The determinants and impact of property rights: land titles on the Brazilian frontier*. *Journal of Law, Economics & Organization*, 12: 25–61.
- Angel, S., Brown, E., Dessislava, D., Heyes, J., Kusek, P., Marchesi, G., Orozco, V., Ehrenberg, D., Smith, L., & Vilchis, E. (2006). *Secure tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2007). *The economic lives of the poor*. *Journal of economic perspectives* 21. 141-168.
- Besley, T. (1995). *Property Rights and Investments Incentives: Theory and Evidence from Ghana*. *Journal of Political Economy*, 103: 903–37.
- Brasselle, A. S., Gaspart, F., & Platteau, J. P. (2002). *Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso*. *Journal of Development Economics*, 67(2): 373–418.
- Cantuarias, F., & Delgado, M. (2004). *Peru's urban land titling program' Case study from 'Reducing poverty, sustaining growth – what works, what doesn't and why? A global exchange for scaling up success*. Shanghai May 25-27, World Bank.
- Carter, M., & Olinto, P. (2002). *Getting Institutions Right for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment*. *American Journal of Agricultural Economics*, 85: 173–86.

- Chilevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL.
- 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, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Serie Manuales, (50), 1–215.
- Cockburn, J. C. (2013). *Titulación masiva de tierras en Perú 2007-2011*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Cockburn, J. C. (2019). *Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario*. Estudios Demográficos y Urbanos, 25(3), 625–661.
- Cravino, M.C. (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. (n.d.). *El Ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal*. Retrieved from http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/5cravino_5.pdf
- Deininger, R. (2003). *'Land Policies for Growth and Poverty Reduction'*. A World Bank Policy Research Report, Washington DC.
- Dubé, R. (2015). *Poseer y conservar: en riesgo los títulos de propiedad en Perú*. Land Lines Revista Trimestral Del Instituto Lincoln De Políticas De Suelo, Vol 27(Nº2), 8–17.
- Durand-Lasserve, A. (2005). *'Land for housing the poor in African cities. Are neo- customary processes and effective alternative to formal systems?'* "Urban Futures: economic development and poverty reduction". Edited by Nabeel Hamdi. ITDG Publishing, London.

- Durand-Lasserve, A., Fernandes, E., Payne, G., & Rakodi, C. (2007). *Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: a review of the literature*. In World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May.
- Durand-Lasserve, A., & Mattingly, M. (2003). “*Sticking with tradition: how effective are new customary land delivery systems?*” In: Insights, IDS Sussex University, Brighton.
- Durand Lasserve, A., & Payne, G. (2012). *Holding on: security of tenure-types, policies, practices and challenges*. Research Paper Prepared for the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y., & Hongladarom, C. (1988). *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Johns Hopkins University Press.
- Fernandes, E. (2008). *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*. EURE (Santiago), 34(102), 25–38.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Policy Focus Report/Code PF023.
- Field, E. (2005). *Property Rights and Investment in Urban Slums*. Journal of the European Economic Association, 3(2-3): 279–90.
- Field, E., & Torero, M. (2003). *Do Property Titles Increase Credit Access among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program in Peru*. Mimeo, Princeton University.
- Gailiani, S., & Schargrodsky, E. (2010). *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Journal of Public Economics, 94(9-10): 700–29.

- Galiani, S., & Schargrodsy, E. (2011). *The Dynamics of Land Titling Regularization and Market Development*. (No. 2011/88). WIDER Working Paper.
- Galiani, S., & Schargrodsy, E. (2016). *Working Paper Series The Deregularization of Land Titles*. Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w22482>
- Gilbert, A. (1990). *On The Mystery Of Capital And The Myths Of Hernando De Soto: What Difference Does Legal Title Make?*, 1–19. *International development planning review*, 24(1), 1-19.
- Gulyani, S., & Bassett, E. (2007). *Retrieving the baby from the bathwater: Slum upgrading in Sub-Saharan Africa* (Vol. 25). *Environment and Planning C: Government and Policy*. 486-515
- Gulyani, S., & Talukdar, D. (2008). *Slum Real Estate: The Low-Quality High-Price Puzzle in Nairobi's Slum Rental Market and its Implications for Theory and Practice*. *World Development*, 36(10), 1916–1937.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Jaitman, L., & Brakarz, J. (2013). *Evaluation of Slum Upgrading Programs. Literature Review and Methodological Approaches*. Technical Note, Inter-American Development Bank, Institutions for Development Sector (IFD).
- Jiménez, E. (1984). *Tenure security and urban squatting*. *The review of economics and statistics*, 556-567.
- Lanjouw, J., & Levy, P. (2002). *Untitled: a study of formal and informal property rights in urban Ecuador*. *Economic Journal*, 112: 986–1019.

- Libecap, G., & Lueck, D. (2008). *The Demarcation of Land: Patterns and Economic Effects*. Mimeo, UCSD.
- Mooya, M., & Cloete, C. (2007). *Informal urban property markets and poverty alleviation: A conceptual framework*. *Urban Studies*, 44(1), 147–165.
- Oszlak, O. (2017). *Mercer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. EDUNTREF.
- Payne, G. (2001). *Urban land tenure policy options: Titles or rights?*. *Habitat international*, 25(3), 415-429.
- Place, F., & Migot-Adholla, S. (1998). *The Economic Effects of Land Registration for Smallholder Farms in Kenya: Evidence from Nyeri and Kakamega Districts*. *Land Economics*, 74(3): 360–73.
- Ramírez Corzo, D., & Riofrío, G. (2005). *'Land titling a path to urban inclusion? Policy and practice of the Peruvian model*. *Urban Observatory DESCO*, 1-13.
- Tinsley, E. (1997). *Mechanics of Informal Land and Housing Markets : A Theoretical Exposition*. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- Van Gelder, J., & Luciano, E. (2015). *Tenure security as a predictor of housing investment in low-income settlements: Testing a tripartite model*. *Environment and Planning A*, 47(2), 485-500.
- Varley, A. (1987). *The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from Mexico City*. *Development and change*, 18(3), 463-481.
- Zannetta, C. (2001). *The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond*. (Vol. 25). Habitat International