

La realización del derecho a la vivienda a través del otorgamiento de títulos de propiedad

Magdalena M. Eaton

Abogada, Universidad de Mendoza (Argentina).

Máster en Derecho Internacional Público,

Universidad de Utrecht (Países Bajos).

Resumen: El concepto de seguridad en la tenencia es la piedra angular del derecho humano a la vivienda adecuada. Se ha pregonado en repetidas ocasiones la necesidad de otorgar títulos de propiedad como garantía máxima del efectivo goce y ejercicio de dicha seguridad en casos de asentamientos precarios, caracterizados por la ocupación de tierras de propiedad de terceros, sean estos públicos o privados. ¿Pero cuánta verdad hay en las bondades que se le adjudican a este tipo de políticas? Este artículo busca analizar las ventajas y desventajas de las políticas de regularización dominial a través del otorgamiento masivo de títulos de propiedad. Asimismo, tras haber evaluado dichos extremos se buscará responder hasta qué punto son estas políticas encomiables y el único medio para obtener los resultados esperados.

Palabras clave: seguridad en la tenencia; regularización dominial; ventajas y desventajas; mejoras habitacionales.

Abstract: The concept of security of tenure is the cornerstone of the human right to adequate housing. The need to provide households with land titles as a means to guarantee the effective exercise and enjoyment of security in the context of urban slums, characterized by the occupation of land belonging to third parties, whether they are public or private, has been put forward in numerous occasions. But how favorable are these policies? This article aims to analyze the advantages and disadvantages of land titling policies. Likewise, it will attempt to establish the extent to which these

policies can be considered commendable and the only means possible to achieving the expected results.

Keywords: security of tenure; land titling policies; advantages and disadvantages; housing improvements.

Artículo recibido: 10/02/14 Aceptado: 14/02/14

Sumario

1. Introducción
2. Marco legal del derecho a la vivienda adecuada
 - 2.1 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus Observaciones Generales
 - 2.2 El derecho a la vivienda adecuada y los grupos vulnerables
 - 2.3 Protección regional del derecho a la vivienda adecuada
3. El derecho a la vivienda adecuada
4. Seguridad de la tenencia
 - 4.1 Distintos tipos de seguridad de la tenencia
 - 4.2 Seguridad percibida de la tenencia
5. El otorgamiento de títulos de propiedad
 - 5.1 Ventajas
 - 5.1.1 Mayor grado de seguridad de la tenencia
 - 5.1.2 Estimula la inversión en mejoras en la vivienda
 - 5.1.3 Suministro de servicios
 - 5.1.4 Facilita el acceso al crédito
 - 5.1.5 Impacta en el disfrute de otros derechos humanos
 - 5.2 Desventajas
 - 5.2.1 Altos costos
 - 5.2.2 Posibilidad de que no beneficie al grupo al que está dirigido
 - 5.2.3 Fomento de nuevas ocupaciones
 - 5.2.4 Inexistencia de un incremento real en el acceso al crédito
6. El Caso del Barrio San Francisco Solano
7. ¿Pueden estos resultados alcanzarse por otros medios?
8. Conclusión
9. Bibliografía

1. Introducción

Según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, ONU-HÁBITAT, el número de hogares con algún tipo de inseguridad de la tenencia alcanzó en 2001 el 28% a nivel mundial. El mayor número de éstos se encuentran en el sur y sureste asiáticos y en África (excluyendo África del Sur). En estas regiones, el porcentaje de hogares privados de seguridad de la tenencia asciende al 50%. El 34% de los hogares en el Caribe y América Latina padece este mismo problema (ONU-HÁBITAT, 2003a, 109). A los efectos de estos números y este trabajo, consideramos que “tenencia insegura” incluye todas las formas de tenencia, excepto por el dominio y el alquiler formales.

Las políticas de otorgamiento de títulos de propiedad influyen directamente en la seguridad de la tenencia. Ellas implican el más amplio conjunto de derechos sobre la tierra y el más alto grado posible de seguridad de la tenencia. Sin embargo, este artículo tiene por objeto dar un paso más allá, analizando si dichas políticas pueden, en efecto, influir positivamente sobre el derecho a la vivienda adecuada y, de esta manera, mejorar la misma en asentamientos precarios.

En el siguiente capítulo describiremos el marco legal internacional y regional del derecho a la vivienda adecuada. En el capítulo tercero desarrollaremos el concepto y contenido de este derecho, mientras que, en el cuarto capítulo nos centraremos en la tenencia y la seguridad de la misma. En dicho capítulo haremos referencia a los distintos tipos de seguridad de la tenencia a los efectos de elaborar su contenido y exponer al lector alternativas a las políticas de regularización dominial que conforman el núcleo de este artículo. En los capítulos quinto y sexto, nos abocaremos por completo al tema que nos preocupa. Analizaremos los efectos positivos y negativos del otorgamiento de títulos de propiedad, ilustrando los mismos con un estudio de caso. Habiendo acreditado la medida en la que el otorgamiento de títulos de propiedad impacta positivamente en los niveles de adecuación de la vivienda, en el capítulo séptimo, explicaremos la conveniencia de estas políticas. A estos fines, trataremos sucintamente de hacer un balance entre esta y otras políticas de mejoramiento de asentamientos precarios al alcance de los Estados.

2. Marco legal del derecho a la vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada está reconocido en diferentes instrumentos de derechos humanos, no sólo a nivel universal y regional en general, sino también respecto a grupos en situación de especial protección, como las mujeres y niños.

En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Esta Declaración, que incluye derechos civiles y políticos, así como también derechos económicos, sociales y culturales, no tiene carácter legalmente vinculante. Sin embargo, sí puede considerarse como *moralmente* obligatoria para los Estados. Su importancia actual no puede ser subestimada: la DUDH “constituye el cimiento sobre el que se ha basado casi la totalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos posteriores” (Hannum, 2009, 63)¹.

El artículo 25(1) de la DUDH proclama que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, *la vivienda*², la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”. Casi 30 años después, en 1976, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) entraron en vigor. De esta manera, los derechos reconocidos por la DUDH finalmente alcanzaron la calidad de obligaciones legalmente vinculantes.

Como mencionáramos anteriormente, la DUDH constituye el cimiento para las posteriores normas de derechos humanos y el punto de partida para su ulterior y más detallado desarrollo. El artículo 11(1) del PIDESC, con una terminología bastante similar a la de la DUDH, establece:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

1 La traducción es nuestra.

2 El resaltado es nuestro.

alimentación, vestido y *vivienda*³ adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...

El PIDCP, en su artículo 17, protege la vida privada de injerencias arbitrarias o ilegales. El ámbito de la “vida privada” comprende el domicilio, el cual es definido por el Comité de Derechos Humanos como el “lugar donde una persona reside o ejerce su ocupación habitual” (Comité de Derechos Humanos, 1988, párr. 5). El segundo párrafo del mencionado artículo afirma que “[t]oda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias...”.

El derecho a la vivienda adecuada, conforme a lo dispuesto por los citados instrumentos de derechos humanos, es uno de los elementos que integran el derecho a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, el derecho a la vivienda adecuada ha pasado a la vanguardia de la actividad de Naciones Unidas y ha ido consolidando su independencia progresivamente, en particular, desde la creación en 1978 de ONU-HÁBITAT y de la Relatoría Especial sobre la Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto en el año 2000.

2.1 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus Observaciones Generales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) fue creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) por Resolución 1985/17. El CDESC es el órgano de expertos encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC por parte de los Estados Parte del mismo. Entre sus funciones, el CDESC emite observaciones generales sobre cuestiones específicas vinculadas a las distintas disposiciones del PIDESC, como por ejemplo, la interpretación de los derechos reconocidos en el mismo u otros temas de mayor amplitud. Estos últimos incluyen la Observación General N° 8 sobre la Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los

3 El resaltado es nuestro.

derechos económicos, sociales y culturales (1997); N° 10 sobre La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (1998) y N° 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (2009).

Teniendo en cuenta el rol del CDESC, si bien las observaciones generales no tienen carácter vinculante, ellas son consideradas como una interpretación autorizada sobre el ámbito y contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo cumplimiento el Comité está llamado a controlar. Se dice de ellas que “constituyen una forma de práctica institucionalizada de interpretación” (Sheinin, 2009, 610)⁴. En este sentido, los Estados generalmente se han inclinado a tenerlas en cuenta y aplicarlas, no sólo en el mecanismo de presentación de informes, sino también a nivel nacional (Riedel, 2009, 144).

Con respecto al derecho a la vivienda adecuada, el CDESC ha adoptado dos observaciones generales pertinentes, a saber, la Observación General N° 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada (art. 11 (1)) (1991) y la Observación General N° 7 sobre el derecho a la vivienda adecuada: los desalojos forzosos (art. 11 (1)) (1997). Aunque estrechamente vinculado a la cuestión de la seguridad de la tenencia, el tema de los desalojos forzosos no lo trataremos en el presente documento ya que, como indicamos en el primer capítulo, el enfoque principal de este trabajo es evaluar si las políticas de titulación dominial constituyen un medio eficaz y eficiente para mejorar el goce real del derecho a la vivienda y a un nivel de vida adecuados.

2.2 El derecho a la vivienda adecuada y los grupos vulnerables

El derecho humano a la vivienda adecuada, como tal, es un derecho que pertenece a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo.

El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos [... L]a referencia ‘para sí y su familia’ [...] no se puede considerar [...] en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza

4 La traducción es nuestra.

de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos [...T]anto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto [PIDESC], a ninguna forma de discriminación” (CDESC, 1991, párr. 6).

El artículo 2(2) del PIDESC impone sobre los Estados Parte la obligación general de no discriminación desde el momento de la ratificación del Pacto. Dicha obligación no se encuentra condicionada por los parámetros contenidos en el artículo 2(1), tales como “comprometerse a tomar medidas” o “lograr progresivamente”.

Como mencionamos al principio de este capítulo, los instrumentos de derechos humanos destinados a proteger a determinados grupos vulnerables también reconocen el derecho a la vivienda adecuada como un derecho del que deben gozar esos grupos. En este sentido, estos convenios establecen un marco de protección legal que supera las disposiciones generales del derecho a la vivienda adecuada obligando a los Estados, no sólo a eliminar los obstáculos en el disfrute de este derecho sino también a tomar, por ejemplo, medidas de discriminación positiva. Las obligaciones del Estado en este contexto no sólo son de respetar, proteger y cumplir. Se exige de los Estados Parte en esos convenios que adopten medidas adicionales para hacer frente a la “posición desventajosa” en la que los grupos vulnerables se encuentran inicialmente. Las medidas de discriminación positiva (acción afirmativa) y medidas especiales de carácter temporal son algunos de los medios para lograr este objetivo.

Estos instrumentos internacionales comprenden, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966 (artículo 5.e.iii), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (artículo 14.2.h) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (artículo 27.3), entre otros.

2.3 Protección regional del derecho a la vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada también se encuentra protegido a nivel regional. La Carta Social Europea Revisada de 1996 establece el derecho a la vivienda adecuada en el artículo 31. El artículo 8(1) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 reconoce la protección de la vida privada (incluida la vivienda).

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 no reconoce explícitamente este derecho. En la práctica, sin embargo, se lo ha considerado como parte integrante del conjunto formado por el derecho a la propiedad (artículo 14), el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 16) y la protección de la familia (artículo 18.1) (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 2001, párr. 60).

Algo similar ha ocurrido en América. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH) prevé en su artículo 26 la realización progresiva de los derechos derivados de las normas económicas, sociales y culturales “contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”. El artículo 34(K) de la Carta reconoce a la “vivienda adecuada para todos los sectores de la población” como uno de los objetivos de los Estados miembro. Al igual que en el sistema africano, el Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 no hace ninguna referencia específica al derecho a la vivienda adecuada. En el sistema interamericano, este derecho se ha considerado subsumido por el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la privacidad, la propiedad y la protección de la familia. En dos casos la Corte Interamericana condenó a los Estados a promulgar planes de vivienda: los casos *Masacre de Plan de Sánchez vs. Honduras* (Corte IDH, 2004, párr. 105) y *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* (Corte IDH, 2006, párr. 275-276).

3. El derecho a la vivienda adecuada

Según la Observación General N° 4, el derecho a la vivienda adecuada debe ser interpretado de la manera más amplia posible. “[N]o se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por

ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (CDESC, 1991, párr. 7). Por consiguiente, el CDESC ha establecido una serie de elementos cuya satisfacción implica la observancia de las obligaciones mínimas que pesan sobre los Estados Parte en el PIDESC (CDESC, 1990, párr. 10). Estas garantías mínimas deben asegurarse a todos los individuos, incluso cuando el Estado Parte del PIDESC, conforme a su artículo 2(01), sólo ha asumido una obligación en virtud de la cual se “compromete a adoptar medidas [...] para *lograr progresivamente* [la cursiva es mía] [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Las obligaciones de los Estados Parte del PIDESC son tres. Ellos se comprometen a *proteger, respetar y cumplir* los derechos derivados del Pacto.

La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales [...] La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros [...] La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos (Directrices de Maastricht, 1997, párr. 6).

Los derechos establecidos en la Observación General N° 4 incluyen la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural. Con todo, el derecho a la vivienda adecuada significa

disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en

relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (ONU-HÁBITAT, 1988, 13).

El derecho a la vivienda adecuada *no* equivale, sin embargo, al derecho a *poseer* una vivienda. Su ámbito de aplicación es mucho más amplio que el derecho de propiedad. Su objetivo es garantizar a toda persona el derecho a un lugar seguro para vivir, aun cuando ella no sea propietaria de la misma (ONU-HÁBITAT, 2009, 7-8).

4. Seguridad de la tenencia

La garantía de la seguridad jurídica de la tenencia es una de las obligaciones básicas derivadas del derecho a la vivienda adecuada. Esta protección también la confiere el artículo 17 del PIDCP, según el cual “[n]adie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en [...] su domicilio [...] Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias...”. Aunque no hay una jerarquía entre los siete elementos del derecho a la vivienda adecuada establecido por el CDESC en su Observación General N° 4, este elemento en particular es de suma importancia. El hecho de que los desalojos forzosos constituyan una de las principales violaciones del derecho a la vivienda adecuada apoya tal posición. Por ello, es que el CDESC consideró necesario dedicar una observación general exclusivamente a estas prácticas (CDESC, 1997).

La tenencia puede ser definida como “el hecho de que otras personas crean que la tierra que uno ocupa y utiliza es la tierra que tiene permitido habitar y usar” (ONU-HÁBITAT, 2004, 13)⁵. Avanzando aún más, la seguridad de la tenencia debe, en su forma más reducida, conferir a las personas protección contra los desalojos forzosos, el hostigamiento y cualquier otra forma de interferencia con el disfrute del derecho a la vivienda adecuada (CDESC, 1991, párr. 8.a). También puede incluir el derecho a vender, disponer por sucesión y la posibilidad de acceder al mercado de crédito utilizando la propiedad como garantía (ONU-HÁBITAT, 2003b, 7).

5 La traducción es nuestra.

Es necesario destacar que es posible establecer limitaciones temporarias a la posibilidad de transferir derechos sobre la propiedad. Aunque implican una restricción importante al conjunto de derechos que comprende el *dominium* no afectan de ninguna manera el grado de seguridad de la tenencia. Es más, dichas limitaciones son recomendables en el caso de mejoramiento de asentamientos precarios a través de políticas de titulación dominial.

La seguridad de la tenencia es también una cuestión de percepción, siendo sus elementos (a) como se menciona en el párrafo anterior, un cierto grado de protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, y (b) la duración razonable del mismo (ONU-HÁBITAT, 2008a, 7). Sin embargo, esta percepción debe estar acompañada de un cierto grado de certeza con respecto a los derechos y deberes de quienes ocupan una tierra o vivienda determinada. Ahora bien, la falta de protección *legal*, en sentido formal, cualquiera que sea su grado, no implica automáticamente que la tenencia se torne insegura. Podríamos estar en presencia de un caso de seguridad *percibida* de la tenencia.

Si bien la Observación General N° 4 se refiere a la seguridad jurídica de la tenencia, ello no implica que, en aquellos casos en que la vivienda es informal o ilegal, no exista la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia. Independientemente del tipo de tenencia, siempre existe una obligación estatal de garantizar que todos gocen, en la práctica, de un cierto grado de seguridad de la tenencia, aun cuando se trate de viviendas de emergencia o asentamientos informales (Kothari, 2004, párr. 15).

Contrariamente a la idea simplista de la tenencia dual, legal-ilegal, existe una compleja gradación de la seguridad de la tenencia, comprendiendo, incluso, la seguridad percibida. Los Estados se han inclinado a embarcarse en políticas intermedias para lograr incrementos en la seguridad de la tenencia para los habitantes de asentamientos precarios, por ejemplo, a través de la prestación de servicios sin tenencia legal, las leyes contra el desalojo y otras políticas de carácter innovador y creativo. Asegurar la tenencia mediante el otorgamiento de títulos de propiedad no es sino una opción entre un sinnúmero de posibilidades al alcance de los

Estados para subsanar la falta de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada.

4.1 Distintos tipos de seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia, o la ausencia de la misma, no debe entenderse como un concepto dual. La idea en la que se basa el concepto de la gradación de la seguridad de la tenencia la explica como una secuencia de categorías, cada una con su propio grado de satisfacción de la misma. Todas estas posibilidades se encuentran comprendidas entre los extremos absolutos de la legalidad o formalidad total *versus* la absoluta ilegalidad o informalidad.

El dominio de la vivienda ofrece la mayor seguridad posible. A partir de aquí, el conjunto de derechos previstos por las distintas formas de tenencia a lo largo de la gradación, así como la protección otorgada por ellas, se va diluyendo hasta alcanzar sus formas más débiles o inseguras, como son la falta de hogar y la ocupación ilegal.

Entre ambos, las posibilidades son infinitas. La gradación de la seguridad de la tenencia no está compuesta por un *numerus clausus* de tipos o formas. Por el contrario, aunque algunas son de carácter general y están presentes a nivel global, otras “formas de tenencia existentes en determinados lugares, son también el resultado de influencias históricas, políticas, culturales y religiosas” (ONU-HÁBITAT, 2008b, 7)⁶. Asimismo, a medida que los Estados tratan de actuar contra el alza en el número de habitantes de asentamientos precarios y pobres urbanos, más y más enfoques innovadores se van postulando en esta materia.

A los efectos de la seguridad, algunos tipos de tenencia pueden ser equiparados al derecho de dominio sobre la vivienda. Esto es así, por ejemplo, en lo que respecta a los títulos o escrituras condicionales y los contratos de arrendamiento a largo plazo. Aunque el conjunto de derechos que otorgan a sus titulares es un poco más reducido, la legalidad de la ocupación, su estabilidad y la protección contra las injerencias arbitrarias sigue siendo muy parecida a la ofrecida por un título de propiedad.

Las formas de tenencia más débiles son la ocupación ilegal y el

6 La traducción es nuestra.

alquiler informal de viviendas en asentamientos precarios. Este último tiene lugar cuando individuos o grupos familiares alquilan una “habitación extra” en hogares de familias de bajos recursos que viven en los terrenos ocupados que conforman dichos asentamientos.

Un tipo interesante de tenencia es el de las subdivisiones ilegales. En este caso, el propietario de la tierra la ha dividido y vendido o alquilado sin las formalidades prescritas por la ley. Aunque, desde el punto de vista jurídico, esta situación, al igual que los asentamientos precarios, se caracteriza por estar desprovista de legalidad, la ocupación es consentida por el titular del terreno ,y por lo tanto,

[l]os compradores de tierra en subdivisiones ilegales a menudo se sienten más seguros que los ocupantes ilegales, ya que han pasado por un proceso de compra de los terrenos a su propietario, por lo que no temen del mismo el reclamo la tierra (ONU-HÁBITAT, 2003a, 106)⁷.

Entre estos extremos, las ocupaciones informales están provistas en mayor o menor medida de cierto reconocimiento legal. La legislación contra los desalojos forzosos ofrece a las posesiones ilegales y/o informales un grado de protección legal. Debido a que la ocupación ilegal constituía un delito, los ocupantes ilegales en Sudáfrica eran sometidos a desalojos sumarios y procesados. En 1998, el gobierno aprobó la Ley de Prevención de Desalojo y de Ocupación Ilegales de Tierras, en virtud de la cual se establece una serie de garantías como condición previa para emprender un desalojo (Chenwi, 2008, 117)⁸. Dicha ley también despenaliza la ocupación ilegal. En cuanto a la prescripción adquisitiva, debe tenerse en cuenta que, cuando no se han puesto al alcance de los ocupantes ilegales procedimientos o acciones especiales para reclamar sus derechos en los tribunales, el costo y la duración de los procedimientos regulares les hace imposible reivindicar legalmente sus derechos. Sin ello, el derecho de propiedad sobre la tierra continúa siendo ejercido por propietarios

7 La traducción es nuestra.

8 La traducción es nuestra.

ausentes y los ocupantes permanecen indefinidos entre la seguridad y la inseguridad, la legalidad y la ilegalidad.

4.2 Seguridad percibida de la tenencia

La seguridad percibida de la tenencia constituye una de sus formas más precarias. Ella implica la convicción de los habitantes de asentamientos precarios de que no se verán afectados en su ocupación a pesar de la ilegalidad de la misma. Esto puede ser consecuencia de manifestaciones de posiciones políticas, la prestación de servicios, la duración de la ocupación o de la recaudación de impuestos, entre otras (Van Gelder, 2009, 130).

Con respecto a la duración de la ocupación, la prescripción adquisitiva puede proporcionar algún tipo de seguridad *de facto* de la tenencia. Sin embargo, esto requiere que las familias de bajos ingresos estén al tanto de la existencia de este recurso y de la posibilidad de esgrimirlo con el objeto de asegurar la tenencia (ONU-HÁBITAT, 2003a, 34). Por otra parte, los procedimientos judiciales o administrativos para obtener el reconocimiento legal de la propiedad pueden serles inaccesibles por el carácter excesivo de los costos (ONU-HÁBITAT, 2003a, 10). Además, los ocupantes podrían tener dificultades para probar el inicio de la ocupación en virtud de la cual invocan sus derechos (ONU-HÁBITAT, 2003a, 34).

La provisión de servicios básicos, como electricidad, agua y saneamiento, es un fuerte elemento en la proporción de la seguridad *de facto* de la tenencia. Cuando los Estados o las empresas extienden la prestación de estos servicios a asentamientos informales, sus habitantes aumentan inmediatamente su percepción de seguridad de la tenencia. Ello, principalmente, debido a dos razones. En primer lugar, dicho compromiso requiere de grandes inversiones, lo que tiene un impacto directo sobre el carácter precario de los barrios pobres, dando una sensación de permanencia. En segundo lugar, sea que la extensión de la provisión de estos servicios se realice directamente por los Estados o por empresas privadas con su autorización previa, lo cual proporciona un fuerte argumento a favor de la aquiescencia del Estado. Si los Estados se comprometen a proporcionar servicios básicos hay, al menos, una indicación de la tolerancia respecto de ese asentamiento precario en particular.

Se ha aducido que las declaraciones políticas o signos de buena voluntad ayudan a aumentar la tenencia percibida. Sin embargo, estas no pueden efectivamente proporcionar un alto nivel de seguridad en Estados relativamente inestables, donde las políticas a largo plazo son escasas y los funcionarios de gobierno cambian de postura de un extremo a otro en lo que respecta a políticas específicas. Por ejemplo, hace poco más de 10 años la Villa Rodrigo Bueno formaba parte de un programa de erradicación de asentamientos precarios. En 2011, la justicia ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a diseñar planes de urbanización para la misma.

La principal desventaja de la seguridad percibida de la tenencia es que, sin importar la duración de la ocupación o el número de declaraciones políticas de apoyo a estos asentamientos, ella siempre estará “basada en circunstancias y no en derechos individuales” (ONU-HÁBITAT, 2003a, 10). Esto pone en evidencia la vulnerabilidad en que se encuentran los habitantes de asentamientos precarios cuando sólo gozan de este exiguo tipo de seguridad en la tenencia. Ellos están a merced de las decisiones de otros grupos de interés.

5. El otorgamiento de títulos de propiedad

La titulación de tierras es una de las muchas maneras de abordar el problema de la (in)seguridad de la tenencia en asentamientos precarios. La idea detrás de esta política es muy simple. Sus ventajas, desventajas y conveniencia son, en cambio, un tema mucho más complejo.

La regularización dominial de tierras obliga a los Estados a emitir títulos individuales sobre las parcelas ocupadas por los habitantes de los asentamientos precarios. Esto implica la necesidad de expropiar dichas tierras a los propietarios privados, cuando las mismas no pertenecen al Estado, y registrar la transferencia del *dominium* sobre el terreno. Esta política requiere la asignación de recursos monetarios y humanos para el proceso de reforma, y significará una mayor presión sobre lo que, probablemente, ya es una economía debilitada, con el consiguiente malestar social en el resto de la población.

Pero el principal problema con la titulación de tierras es el hecho de que sus efectos positivos o negativos reales, así como el impacto sobre la población, son difíciles de evaluar. Las políticas de titulación de tierras no incluyen medidas tomadas de forma aislada. De hecho, por lo general forman parte de un conjunto integral de políticas que conllevan una serie de “externalidades”. Sin embargo, existe un cierto consenso respecto de algunas de sus ventajas y/o desventajas.

5.1 Ventajas

Varias son las ventajas que se han atribuido a las políticas de titulación de tierras. Se dice que no sólo reportan beneficios respecto del derecho a la vivienda adecuada, sino también en relación con otros derechos económicos, sociales y culturales. También se han postulado impactos positivos en materia de derechos civiles y políticos y de ingresos fiscales.

5.1.1 Mayor grado de seguridad de la tenencia

Estar investido del título legal de las tierras ocupadas (*dominium*), otorga a su titular el conjunto de derechos más amplio posible. Los derechos de los individuos son indiscutidos y no hay incertidumbre sobre lo que su posición les autoriza hacer. Quienes poseen un título pueden transmitir sus bienes a sus herederos, venderlos, usarlos como garantía en los mercados de crédito y realizar en ellos las mejoras o inversiones que estimen conveniente. También proporciona el más alto nivel de seguridad contra cualquier forma de interferencia en el disfrute de estos derechos, ya sea por parte de funcionarios del Estado o agentes privados. En la gradación legal-ilegal de la seguridad de la tenencia, los títulos de propiedad son, sin duda alguna, un avance.

5.1.2 Estimula la inversión en mejoras en la vivienda

Este es uno de los argumentos más fuertes de los partidarios de estas políticas. La idea es que, dada la falta de seguridad de la tenencia y de propiedad formal de las tierras ocupadas, los individuos o familias tienden a no invertir. Si no hay garantías de que los frutos de las inversiones serán disfrutados por aquellos que las hacen, las personas tenderán a no

invertir, especialmente en casos de familias de bajos recursos. La certeza que las tierras en que viven les pertenecen y que no pueden ser perturbados en su posesión, garantiza que su situación no es precaria y que la planificación a largo plazo y la inversión son posibles. Esto alentará a la gente a mejorar las condiciones de su vivienda y, a la larga, sus condiciones generales de vida.

Sin embargo, hay quienes no están de acuerdo. Dicha postura afirma que es una falacia considerar que “los derechos de propiedad establecidos a través de la legalización constituyen una condición previa esencial para estimular la inversión en mejoras en la vivienda” (Van Gelder, 2009, 128). De acuerdo con Jean-Louis Van Gelder, es la seguridad *percibida* de la tenencia la que constituye un factor determinante en lo que respecta a la inversión en mejoras en la vivienda (Van Gelder, 2009, 129–132). Y si bien en los casos en que existe título jurídico hay una alta percepción o sensación de seguridad, lo contrario, como explicamos en el capítulo anterior, no es necesariamente cierto. De acuerdo con esta idea, la legalidad o ilegalidad de la ocupación es irrelevante para, respectivamente, alentar o desalentar la inversión.

5.1.3 Suministro de servicios

Se ha sostenido que quienes consideran la provisión de servicios básicos como un efecto fundamental del otorgamiento de títulos de propiedad suponen que dicha política es una condición *sine qua non* para la disponibilidad de los servicios básicos en asentamientos precarios (Van Gelder, 2009, 128). La realidad muestra que existe una posibilidad de poner a disposición de los habitantes de estos asentamientos agua, luz y alcantarillado, entre otros servicios, sin la necesidad de transferirles el *dominium*. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ilegalidad de estos asentamientos hace que sea difícil para sus habitantes exigir dicho suministro. Es más, ello estaría sujeto a la “buena voluntad” de los otros actores, en lugar de fundarse en derechos exigibles. La ilegalidad o informalidad pueden tener un efecto disuasorio sobre el suministro de servicios. Esto no es sólo debido a la falta de derechos, sino también a la falta de estabilidad de los asentamientos. No hay garantía para las empresas de

que sus inversiones realmente rendirán frutos en el largo plazo, ya que las viviendas pueden ser erradicadas en cualquier momento.

5.1.4 Facilita el acceso al crédito

Tener un título de propiedad les da la posibilidad a los habitantes de asentamientos precarios de acceder a los mercados formales de crédito. Las cuentas bancarias, hipotecas y préstamos no están a su alcance, ya que no se hallan en condiciones de proporcionar garantías, mucho menos un domicilio. Cuando se tiene acceso a préstamos “el crédito podría ser invertido como capital en proyectos productivos, aumentando rápidamente la productividad laboral y los ingresos” (Galiani y Schargrodsky 2010, 700)⁹.

Sin embargo, según Geoffrey Payne, los hogares de bajos recursos no necesitan préstamos grandes, sino microcréditos que faciliten su acceso a los materiales necesarios para hacer mejoras modestas en sus viviendas (Payne, 1996, 23). Cuando estos hogares tienen electricidad u otros servicios, ya sea de forma legal o no, los microcréditos pueden facilitar el acceso a refrigeradores, microondas y hornos, entre otros bienes, que se pueden utilizar en las actividades productivas. Payne sostiene, pues, que la importancia de los títulos para acceder a los mercados de crédito ha sido sobrevalorada. El problema para los habitantes de asentamientos precarios con respecto a los mercados de crédito no es la falta de título sobre las tierras que ocupan y la consiguiente imposibilidad de utilizar sus hogares como garantía. “[L]a renuencia de las instituciones de crédito formal para entrar en el mercado de microcréditos para los pobres [...] es el verdadero impedimento para acceder al crédito formal” (Payne, 1996, 23). Algunas excepciones han surgido en los últimos tiempos, siendo el primer y más notable caso el de Grameen Bank.

5.1.5 Impacta en el disfrute de otros derechos humanos

Se ha sostenido que la titulación de tierras puede ayudar a aumentar el nivel de disfrute de otros derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. En este sentido, este tipo de

9 La traducción es nuestra.

políticas de regularización pueden tener un impacto en la educación, la salud, el trabajo y todo el conjunto que constituye el derecho a un nivel de vida adecuado. La protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio, según lo establecido en el artículo 17 del PIDCP, puede incrementar drásticamente a través de alta seguridad de la tenencia derivados de la propiedad legal de la tierra. El goce de otros derechos civiles y políticos, como el derecho a votar y a participar en los asuntos públicos, también puede garantizarse mediante el otorgamiento de títulos de propiedad y la resultante constitución de un domicilio legalmente reconocido.

Según ONU-HÁBITAT “[s]in una dirección fija es casi imposible tener un empleo en el sector formal, recibir beneficios, o participar en los procesos políticos que podrían hacer una diferencia en las asignaciones locales de fondos para el mejoramiento de asentamientos” (ONU-HÁBITAT, 2003a, 105).

Por otra parte, “[l]as escuelas pueden negarse a registrar a los niños si sus asentamientos precarios no tienen carácter oficial. Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud, por ejemplo, si las casas y asentamientos tienen poco o nada de agua potable y saneamiento...” (ONU-HÁBITAT, 2009, 9).

5.2 Desventajas

5.2.1 Altos costos

Incorporar los asentamientos precarios al sector formal puede tener un efecto drástico en el costo de vida para los pobres urbanos. En primer lugar, es probable que la infraestructura no alcance con los requisitos mínimos establecidos por la ley. Esperar que los pobres cumplan con esas normas no es realista ni necesario. No es realista, teniendo en cuenta el hecho de que estas políticas están dirigidas a los pobres urbanos; familias de bajos recursos que por lo común no pueden ni siquiera cubrir sus necesidades más básicas, como alimentos o vestimenta. No es necesario, porque las mejoras moderadas en los estándares de vivienda pueden reportar grandes beneficios en lo que respecta a la adecuación de la misma, sin necesidad de poner este tipo de presión sobre los habitantes de asentamientos precarios, lo que puede, en definitiva, desalentar esas mejoras.

Una vez otorgado el título, los habitantes de los asentamientos precarios tendrán que empezar a pagar, tarde o temprano, impuestos y tasas por servicios. Una vez más, esto no es realista. La simple emisión de un título sobre sus tierras, no coloca automáticamente a los hogares de bajos recursos por encima de la línea de pobreza. Los habitantes de asentamientos precarios que hasta ese momento no pagaban alquiler, impuestos, tasas, etc., en muchos casos no estarán dispuestos a gastar el poco dinero que tienen en lo que no constituye una necesidad absolutamente apremiante.

5.2.2 Posibilidad de que no beneficie al grupo al que está dirigido

El aumento en el costo de vida en las zonas ocupadas por los asentamientos precarios “puede tener un efecto contrario al esperado” (ONU-HÁBITAT, 2003a, 104). Se ha sostenido que este aumento podría poner a las tierras fuera del alcance de las personas beneficiarias de las medidas de titulación. Por consiguiente, ellas se verían forzadas a reubicarse en áreas más alejadas de la ciudad o más inseguras, así como también a construir nuevas viviendas, menos adecuadas que las primeras.

Una vez que los habitantes no puedan quedarse allí, nuevas familias ocuparán sus lugares. Aunque es muy probable que estas familias estén también por debajo de la línea de la pobreza, por lo general, tendrán mayores ingresos y un nivel de vida comparado relativamente alto (ONU-HÁBITAT, 1981, párr. 131). Por lo tanto, se ha afirmado que las políticas de titulación de tierras podrían ayudar a superar la línea de la pobreza, pero sólo a aquellos que están cerca de ella. El sector más desfavorecido de la población urbana pobre se vería aún más segregada e imposibilitada de alcanzar un nivel de vida adecuado.

5.2.3 Fomento de nuevas ocupaciones

Podríamos sostener también que uno de los efectos secundarios de la titulación es el de incitar a nuevas ocupaciones ilegales (ONU-HÁBITAT, 1981, párr. 131). Otros pobres urbanos pueden ver en esta práctica un medio para tener acceso a un mejor nivel de vida o a una vivienda. El otorgamiento de títulos puede ser visto por el resto de la sociedad como una validación de lo que constituye no sólo una situación ilegal,

sino también un delito. En marzo de 2011 en Argentina, el fallo del 4° Juzgado de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario, en el caso *Zárate Villalba y otros contra GCBA*, ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a “urbanizar” (suministro de servicios y saneamiento) en un asentamiento precario. En una entrevista, en el diario La Nación del 24 de marzo de 2011, el Jefe de Gabinete de Ministros del gobierno local, Horacio Rodríguez Larreta, anunció que el gobierno tenía la intención de apelar la decisión con el argumento de que es inconcebible “convalidar a gente que tomó un lugar hace unos años y ahora hay que darle la propiedad de la tierra [...] No se puede darle apoyo del Estado, ni un subsidio ni una vivienda, a alguien que haya tomado un lugar”.

5.2.4 Inexistencia de un incremento real en el acceso al crédito

Los defensores de las políticas de titulación de tierras se apoyan en gran medida en el argumento de que dichas medidas aumentan sustancialmente el acceso de los hogares pobres a los mercados formales de crédito. Aunque no constituye una desventaja propiamente dicha, hay que señalar que tal extremo no se observa en la práctica. Por el contrario, se advierte poco o ningún incremento, en particular en los préstamos no hipotecarios, mientras que los habitantes de asentamientos precarios siguen recurriendo y dependiendo fuertemente del crédito informal (Galiani y Schargrodsky, 2010, 710).

No obstante, algunos autores siguen considerando que las políticas de titulación de tierras constituyen uno de los medios posibles para reducir la pobreza, “aunque no a través del atajo del acceso al crédito y la renta productiva, sino a través del lento camino de mayor inversión en capital físico y humano” (Galiani y Schargrodsky, 2010, 701).

6. El Caso del Barrio San Francisco Solano

El Barrio San Francisco Solano es un asentamiento irregular ubicado en las afueras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Fue ocupado en 1981 durante el último gobierno de facto. Cuando se restableció la democracia en 1983, el gobierno trató de transferir a los

ocupantes la propiedad legal sobre las tierras ocupadas. A los anteriores propietarios de esas tierras (trece en total) se les ofreció una indemnización por la expropiación. Ocho de ellos aceptaron, mientras que los otros cinco llevaron sus casos a los tribunales. Por lo tanto, sólo a la mitad de las familias del asentamiento, aquellas que vivían en tierras de propiedad de quienes aceptaron la indemnización, les fueron otorgados los títulos sobre sus parcelas.

En los casos en que las parcelas se utilizaban para vivienda familiar, se les transfirió el dominio a las familias ocupantes, siempre y cuando no tuvieran otros bienes inmuebles y hubiesen mantenido su ocupación de manera ininterrumpida por al menos un año entero antes de que se aprobara la ley de expropiación. Por otra parte, los títulos eran condicionales en virtud de las siguientes limitaciones estipuladas por Ley 10239 de la Provincia de Buenos Aires: las parcelas debían ser destinadas a la construcción de viviendas familiares permanentes y durante los primeros diez años después de la transferencia de *dominium* sus titulares tenían prohibido transferir sus derechos sobre las mismas, ya sea mediante venta o arrendamiento.

Esta situación dio lugar a un “experimento natural” (Galiani y Schargrotsky, 2010, 700-729), debido a que el otorgamiento o no de títulos de propiedad se debió completamente a circunstancias exógenas. Ello significa que las familias que poseen títulos presentan las mismas características socio-económicas generales que las que no obtuvieron títulos, y que las tierras que ocupan no tienen diferencias sustanciales. De acuerdo con el estudio realizado por Sebastián Galiani y Ernesto Schargrotsky, esto permitió superar el obstáculo habitual de aislar e identificar los efectos que pueden atribuirse a la titulación de tierras. Es más, la posibilidad de aislar fácilmente estos resultados es fortalecida por el hecho de que, una vez completada la transferencia del *dominium* sobre las tierras ocupadas, no hubo seguimiento alguno por parte del Estado, ni implementación de programas sociales de ningún tipo.

Los resultados de este estudio muestran un aumento sustancial en el nivel general de la apariencia de la vivienda. Este nivel se eleva en casi un 40% en el grupo con título de propiedad (Galiani y Schargrotsky, 2010,

706). Los criterios específicos que estos autores tienen en cuenta para determinar el coeficiente de inversión global en la vivienda incluyen buenas paredes, buen techo, superficie construida y veredas de hormigón. A su vez, el estudio también presenta diferencias en el nivel de educación y el número de integrantes de las familias. Aquellas con título de propiedad son relativamente más pequeñas y la educación de sus hijos presenta una mayor tasa de finalización de la escuela primaria y secundaria (Galiani y Schargrodsky, 2010, 708–710).

Por otro lado, el estudio muestra un impacto mínimo en el acceso a los mercados de crédito (Galiani y Schargrodsky, 2010, 710). La relevancia de este hallazgo reside en el hecho de que el acceso al crédito es uno de los principales argumentos esgrimidos por los defensores de las políticas de titulación de tierras como un medio para el mejoramiento de los asentamientos precarios y la mitigación de la pobreza. Se argumenta que la propiedad legal animará a los individuos a usar su propiedad como garantía, estimulará la inversión y, por consiguiente, aumentará el capital.

Como resultado, se concluye que “otorgar títulos a los pobres aumenta su inversión tanto en las casas como en el capital humano de sus hijos, lo cual debería contribuir a disminuir la pobreza en las generaciones futuras” (Galiani y Schargrodsky, 2010, 712). Aunque los efectos de la titulación de tierras sobre la mitigación de la pobreza que se proponen en esta conclusión son difíciles de evaluar, es indiscutible que la misma no sólo proporciona a los habitantes de asentamientos precarios el más alto grado de seguridad de la tenencia, sino que también puede significar el punto de partida para la mejora global del nivel de adecuación de la vivienda.

7. ¿Pueden estos resultados alcanzarse por otros medios?

Las organizaciones internacionales han sido reacias a apoyar las políticas de titulación de tierras. El plan de acción mundial de la *Agenda Hábitat* (1996) recomienda a los Estados “estudiar disposiciones innovadoras para fortalecer la seguridad de la tenencia, aparte de la legalización total que, en ciertas situaciones, puede ser excesivamente costosa y requerir demasiado tiempo...” (Agenda Hábitat, 1996, párr. 79.3).

Una introducción superficial a las ventajas y desventajas de las políticas de titulación de tierras hemos desarrollado en el capítulo anterior, así como la presentación de un estudio de caso. El *quid* de la cuestión consiste determinar si las políticas de titulación de tierras son políticas encomiables en materia de adecuación de la vivienda. Para responder a esta pregunta, hay que sopesar no sólo los pros y los contras de estas políticas, sino también otras formas de seguridad en el cargo y sus respectivas ventajas y desventajas.

Por ejemplo, los contratos de arrendamiento a largo plazo, ya sea en tierras privadas o públicas, pueden proporcionar tanta seguridad en la tenencia como la titulación de tierras sin los efectos negativos de procedimientos largos y costosos, o el estímulo de nuevas ocupaciones. Los derechos menos amplios vinculados a los arrendamientos son prácticamente irrelevantes. Para la seguridad de la tenencia y la adecuación de la vivienda no es esencial proporcionar a los habitantes de asentamientos precarios el derecho de vender o transferir por sucesión sus tierras. Es más, con respecto al derecho a vender, suele ser aconsejable limitar esa posibilidad, para asegurar que las personas destinatarias de estas políticas sean, en definitiva, quienes se vean beneficiadas por las mismas.

También se ha destacado que la titulación de tierras y el suministro de servicios no necesariamente van de la mano. En Bogotá, Colombia, por ejemplo, los habitantes de asentamientos precarios pueden solicitar el acceso a estos servicios siempre y cuando demuestren que pueden costearlos y que habitan en sus hogares (ONU-HÁBITAT, 2008a, 20, cuadro 11). En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, una decisión judicial sobre un asentamiento situado dentro de una reserva ecológica (*Villa Rodrigo Bueno*) ha dado lugar a intensos debates. En marzo de 2011, el 4º Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario determinó, en el *caso Zárate Villalba y otros contra GCBA*, que el gobierno local debe: (a) abstenerse de efectuar desalojos o llevar adelante cualquier medida de carácter segregativo o expulsivo, (b) adoptar las decisiones incluyentes necesarias y debidas tendientes a la efectiva integración urbanística y social del Barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur, (c) dar participación efectiva a los residentes en relación

a los proyectos de reurbanización incluyente, y (d) proveer al mismo de los servicios básicos de alumbrado y de agua potable, garantizando asimismo la higiene y la limpieza del mismo, como la remoción de escombros y desratización, etc.

Otros autores, como Van Gelder, proponen que la seguridad percibida o *de facto* de la tenencia contribuye a mejorar los asentamientos precarios, independientemente de la titularidad o legalidad, y señalan que lo que más valoran sus habitantes son las garantías de no desalojo (Payne, 1996 y Van Gelder, 2009).

8. Conclusión

Las ventajas que se adjudican a la práctica de la titulación de tierras como medio para incrementar la seguridad de la tenencia son claras. Por otra parte, como hemos explicado en este trabajo, otorgar títulos a los habitantes de asentamientos precarios contribuye a la realización del derecho a la vivienda adecuada en su aspecto global. Aumenta no sólo el nivel de seguridad en la tenencia, sino también la adecuación general de la vivienda, contribuyendo a satisfacer otros elementos constitutivos del derecho, como la habitabilidad y la disponibilidad de materiales, y la planificación urbana organizada. Asimismo, los títulos de propiedad ayudan a los Estados a potenciar un mayor cumplimiento de otros derechos económicos, sociales y culturales, como la educación y la salud.

Las críticas a esta política se enfocan sobre todo en su falta de repercusión significativa en materia de creación de riqueza y acceso a los mercados de crédito mediante el uso de la propiedad como garantía.

Sin embargo, las mismas ventajas de mejora de la vivienda y reducción de la pobreza que se atribuyen a estas políticas pueden lograrse exitosamente a través de medidas menos “radicales”, como los contratos de arrendamiento a largo plazo, legislación contra los desalojos forzosos, el suministro de servicios sin título y la seguridad percibida de la tenencia, entre otros. Estos medios alternativos reportan a su vez menos efectos negativos, no sólo con respecto a la población destinataria de las medidas, sino también con respecto al Estado, al ser menos costosas.

Es necesario ponderar las ventajas y desventajas de las políticas de titulación de tierras, los recursos humanos y financieros que ellas demandarían de los Estados y, en el caso de tierras propiedad de actores privados, el conflicto de derechos de los diferentes sectores de la población (derecho a la vivienda vs. derecho de propiedad). Todo esto podría hacer de la titulación de tierras una de las alternativas menos deseables. Además, en los países en vías de desarrollo donde el número de habitantes de asentamientos precarios es alto y los recursos de que dispone el Estado relativamente escasos, la titulación de tierras podría poner demasiada presión sobre este último. Un conjunto de otras políticas podría ser una mejor solución a la problemática de los asentamientos precarios y la vivienda adecuada.

ONU-HÁBITAT propone una estrategia gradual para la seguridad de tenencia que a su vez puede significar mejoras en la adecuación general de la vivienda. Este enfoque gradual comprende varias etapas, desde la tenencia percibida temporaria hasta la titulación completa con carácter opcional (ONU-HÁBITAT, 2008a, 30-31). Esta puede ser mejor que el simple otorgamiento total de títulos. Implica menor presión sobre el Estado y es más acorde con la teoría de la seguridad en la tenencia entendida como una gradación entre dos extremos.

9. Bibliografía

- Agenda Hábitat, Objetivos y Principios, Compromisos y Plan de Acción Mundial*. 1996. ONU.
- Chenwi L. 2008. Putting Flesh on the Skeleton: South African Judicial Enforcement of the Right to Adequate Housing of Those Subject to Evictions. *Human Rights Law Review* 8 (1): 105-137.
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. 2001. *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Com. N° 155/96.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1990. *Observación General N° 3, La Índole de las Obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC).

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1991. *Observación General N° 4, El Derecho a una Vivienda Adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC)*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1997. *Observación General N° 7, El Derecho a una Vivienda Adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC): los Desalojos Forzosos*.
- Comité de Derechos Humanos. 1988. *Observación General nro. 16, Derecho a la Intimidad (artículo 17 del PIDCP)*.
- Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1997.
- Galiani S. y Schargrodsky E. 2010. *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*, Journal of Public Economics, 94, 700–729.
- Hannum H. 2009. The United Nations and Human Rights. En *International Protection of Human Rights: A Textbook*, editado por C. Krause and M. Sheinin. Turku: Abo Akademi University Institute for Human Rights.
- Kothari M. 2004. *Informe del Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado*.
- Ley N° 10239 de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- ONU-HÁBITAT. 1981. *Upgrading of Urban Slums and Squatter Areas*.
- ONU-HÁBITAT. 1988. *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, adoptado por Resolución 43/181 de la Asamblea General de Naciones Unidas.
- ONU-HÁBITAT. 2003a. *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements*.
- ONU-HÁBITAT. 2003b. *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land – Implementation of the Hábitat Agenda*.
- ONU-HÁBITAT. 2004. *Pro Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches*.
- ONU-HÁBITAT y La Red Global de Herramientas del Suelo. 2008a. *Derechos Seguros al Suelo para Todos*.
- ONU-HÁBITAT. 2008b. *Enhancing Security of Tenure: Policy Directions, Enhancing Urban Safety and Security. Global Report on Human Settlements 2007*, Edición Abreviada, Vol. 2.
- ONU-HÁBITAT. 2009. *Fact Sheet N° 21(Rev. 1): The Right to Adequate Housing*.

- Payne G. 1996. *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A Review of the Literature*. Londres: Overseas Development Administration.
- Riedel E. 2009. Economic, Social and Cultural Rights. En *International Protection of Human Rights: A Textbook*, editado por C. Krause and M. Sheinin. Turku: Abo Akademi University Institute for Human Rights.
- Sheinin M. 2009. International Mechanisms and Procedures for Monitoring. En *International Protection of Human Rights: A Textbook*, editado por C. Krause and M. Sheinin. Turku: Abo Akademi University Institute for Human Rights.
- Van Gelder J.L. 2009. Legal Tenure Security, Perceived Tenure Security and Housing Improvement in Buenos Aires: An Attempt towards Integration. *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (1): 126-146.

Jurisprudencia

- Caso *Zárate Villalba, Juan Ramón y otros contra GCBA, sobre Amparo* (art. 14 CCABA), 4º Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Expediente nro. 17699/0, sentencia de 22 de marzo de 2011.
- Corte IDH. 2004. *Masacre de Plan de Sánchez vs. Honduras*, reparaciones, decisión de 19 de noviembre.
- Corte IDH. 2006. *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, decisión de 31 de enero.