

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2 I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación

Miguel Cavero Velaochaga*

Resumen

El presente trabajo no sólo permite conocer los antecedentes, resultados y perspectivas de la política de titulación de la propiedad aplicada en el Perú, desde la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, Cofopri en 1996 mediante el Decreto Legislativo N° 803, sino también, sobre la base de diversas investigaciones especializadas y la participación directa del autor durante el diseño y ejecución de dicha política pública, pretende colocar en agenda la necesidad de vincular la regularización jurídica con la regularización urbanística, de tal manera que la titulación contribuya a realizar el derecho a la ciudad.

Palabras clave: Titulación, propiedad, registro.

Abstract

The present work not only allows us to learn of the background, results and perspectives of the policies for granting ownership titles applied in Peru, since the creation of the Organism for the Formalization of Informal Property (Cofopri in Spanish) in 1996 through the Legislative Decree No. 803 but also, based on several specialized investigations and the direct participation of the author during the design and execution of said public policy, attempts to place in the agenda the need to link the legal regularization with urban regularization so that ownership recognition can contribute to realize the right to the city.

Keywords: Ownership titles, property, registry.

* Abogado nacido en Lima. Desde 1992 está vinculado a proyectos financiados por el Banco Mundial enfocados en Vivienda Social, Derechos de Propiedad Inmueble y Acceso al Registro Inmobiliario. Es fundador de COFOPRI (1996), y ha participado directamente en el diseño de

Los paradigmas y su correspondiente punto de quiebre han marcado los grandes momentos de la historia de la humanidad. Por ello, ese necesario empezar considerando que en el Perú, aproximadamente desde el año 1961 y hasta la fecha, en términos de política pública, un paradigma es la regularización de la tenencia informal de suelo urbano mediante la titulación individual masiva.

Ahora bien, no es posible encontrar una explicación suficiente de la razón por la cual desde entonces se aborda el tema de esa manera. No obstante, intentaremos brindar una.

Como en la mayoría de ciudades de América Latina, en Lima, la ocupación del suelo con fines de vivienda ha ocurrido de manera informal, siguiendo una “lógica de la necesidad”, según la definición del profesor Pedro Abramo (2003)¹. Las primeras ocupaciones que ocurrieron fueron denominadas “barriadas”, término peyorativo que deviene de la palabra barrio. Según diversas investigaciones, las primeras de ellas aparecieron a fines de los años cuarenta, creando un problema que se mantuvo sin solución por años.

El sociólogo peruano Gustavo Riofrío (1978), citando un texto de la revista peruana *Caretas*, en su número de abril de 1960, dice: “La barriada lo ofende todo. Ofende la vista, ofende el olfato y ofende el corazón. Es un inmundio lupanar en donde la vida humana se prostituye cada día y es, en verdad, la viga en el ojo de los limeños”. Quizá por este tipo de visión que la sociedad limeña tenía del tema desde los años 40, entre 1945 y 1996 se asignó un término “higienista” para denominar al procedimiento de regularización de la tenencia informal en asentamientos informales: se lo llamaba “saneamiento físico legal de asentamientos humanos”.

la metodología y procesos que aplica la entidad para regularizar propiedad inmueble en el ámbito urbano. Es consultor, docente universitario, conferencista y docente de Derecho Urbanístico en la Plataforma de Educación a Distancia para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

1 Para Abramo, la forma en que los pobres acceden al suelo urbano se puede entender a partir de tres grandes lógicas de acción social: 1) lógica del Estado, 2) lógica del mercado, y 3) lógica de la necesidad. En resumen, podemos decir que en la primera de ellas los individuos y la sociedad civil se someten a los lineamientos de política del Estado; en la segunda, el mercado define qué se oferta y que se adquiere; y en la tercera, se trata de una acción colectiva que busca suplir una necesidad sobre la base de carencias económicas o pobreza.

Se dice que en algún momento el número de personas que vivían en las “barriadas” era tal, que el Estado decidió regularizar masivamente y entregar títulos individuales como mecanismo de control que evitara su expansión y, por consiguiente, la ocupación desordenada del territorio. Esto habría sido una decisión estratégica de los altos mandos militares, quienes, han gobernado el Perú por años. Sea cual fuere la explicación, desde entonces, y hasta la fecha en que se escribe el presente trabajo, el paradigma de la titulación masiva se ha mantenido en el Perú.

Antecedentes de la reforma del sistema de titulación de la propiedad predial en el Perú y de la creación de Cofopri

Antes de abordar los antecedentes, es necesario señalar que, entre los años 1945 y 1996, la función de entregar títulos de propiedad en los asentamientos humanos ubicados en zonas urbanas ha ido “saltando” entre la municipalidad provincial y el Gobierno central, quien la ejercía a través de alguna de sus entidades creada con tales fines. Así, entre 1945 y 1981, la función estuvo a cargo a cargo del Gobierno central; entre 1981 y 1985 a cargo de las municipalidades; entre 1986 y 1989 a cargo del Gobierno central nuevamente; y entre 1989 y 1996 a cargo de las municipalidades. Desde el año 1996 en adelante la función ha estado a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad perteneciente al Gobierno central, creada en el marco de una reforma institucional que buscaba establecer un nuevo sistema de titulación de la propiedad y cuyo objeto era acabar con las deficiencias del sistema anterior.

Ahora bien, ¿cuáles eran esas deficiencias del sistema anterior?

- Dada la cantidad de procedimientos que se debían hacer y la cantidad de veces que la persona debía desplazarse hasta la ventanilla pública, según un estudio elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el costo del título en las municipalidades llegó a alcanzar los 2.156 dólares americanos, y los trámites demoraban más de 3 años.
- El título de propiedad entregado por las entidades municipales o el Gobierno central no estaba inscrito en el registro de la propiedad

inmobiliaria, lo que producía duplicidades respecto a un mismo lote. Esto sucedía debido a que, en el caso de la propiedad inmobiliaria, en el Perú existe lo que se denomina Sistema Registral Declarativo. En dicho contexto, la inscripción registral es opcional, pues la adquisición de derechos de propiedad se consuma fuera del registro, simplemente con el consentimiento de quienes intervienen. Sin embargo, quien recibe la tutela del Estado (seguridad jurídica) en caso de un conflicto por mejor derecho de propiedad es aquél que se inscribe primero en el registro.

- No había estudio legal y técnico previo a la titulación, por lo que los títulos individuales entregados no eran seguros (las áreas individuales reconocidas podían encontrarse sobre zonas en las que existían derechos reconocidos con anterioridad). Si se daba un caso de superposición de derechos, prevalecía el título de mayor antigüedad, con lo cual el título entregado perdía su valor. Así, llegaron a presentarse casos de titulación sobre terrenos de propiedad privada, terrenos con derechos mineros, zonas de riesgo, zonas de patrimonio arqueológico, etc. En algunos casos había multiplicidad de derechos superpuestos.

Ahora bien, entre los antecedentes clave que marcaron la pauta para la reforma del sistema de titulación de la propiedad en el Perú, podemos citar los siguientes:

- La Ley de Titulación de Asentamientos Informales (Ley 13.517). Se emitió en el año 1961 y ha sido considerada como la primera ley en su género en Latinoamérica, así como una de las mejores. En los años subsiguientes, las normas legales han seguido el modelo de regularización jurídica planteado en esta norma.
- La influencia de Hernando de Soto. Discrepemos o concordemos con sus ideas, es indudable que el Dr. Hernando de Soto, con la publicación de su libro *El otro sendero* (1986), logró colocar en la agenda nacional e internacional el tema de la necesidad de que los pobres cuenten con un título de propiedad como mecanismo para mejorar su calidad de vida, pues ello permite diversas alternativas: transferencias, acceso crédito, inversión segura en construcción, etc.

- La acción del Instituto Libertad y Democracia (ILD). Ya que los títulos de propiedad que se entregaban no estaban inscritos en el Registro Inmobiliario, a finales de los ochentas, el ILD promovió reformas al sistema de derechos de propiedad, gracias a lo cual se emitieron los Decretos Legislativos 495 y 496, que buscaban promover el acceso al Registro Inmobiliario evitando las duplicidades mencionadas y mejorar el mercado del crédito.
- La Conferencia Hábitat II. Llevada a cabo en Estambul en 1996, en la que se trataron dos temas clave: “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”. Resultó un referente importante para lo que se buscaba: el horizonte de la nueva política de formalización de la propiedad informal, entendida la “formalización” como una solución integral (técnica, jurídica y física) que debía sustituir a la mera titulación.
- La creación del Cofopri. Desde su creación en 1996, la política de regularización de la tenencia informal de suelo urbano se ejecuta mediante la entrega de un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Inmobiliario. También desde entonces la formalización de la propiedad predial constituye política prioritaria en el Perú.

La reforma del acceso a la propiedad formal en el Perú

Los objetivos claves de esta reforma fueron los siguientes:

- Otorgar protección legal (seguridad jurídica) por parte del Estado, a los pobres y emprendedores. Como se ha señalado, el objetivo era evitar duplicidades y dotar de herramientas de desarrollo a los pobres, pero también a los emprendedores, pues era evidente que en los asentamientos informales habitaban muchos emprendedores que requerían mecanismos formales para asegurar su inversión.
- Incorporar el patrimonio inmobiliario del sector informal al mercado y dotarlo del máximo valor posible de uso e intercambio. Se encontró evidencia de que en los asentamientos informales había una conside-

rable inversión en fierro y ladrillo, pero que no existían documentos para acreditarla ni valorizarla, lo que impedía su transferencia en condiciones formales. Para tales fines, era necesaria la titulación individual.

- Permitir que la titulación logre beneficios socioeconómicos, de tal manera que en las zonas tituladas hubieran cambios concretos.
- Consolidar un sólido sistema de derechos de propiedad con herramientas técnico-legales para la determinación de la ubicación física exacta de la propiedad, así como su defensa y transferencia sin limitaciones.

La Creación del Organismo de Formalización Informal (Cofopri)

En el año 1996, mediante el Decreto Legislativo n.º 803 (Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal), se creó el Cofopri, máximo ente rector para el saneamiento físico legal de asentamientos humanos en el Perú, con el fin de aplicar economías de escala en las intervenciones y lograr un mayor impacto. Dicha institución centralizó todas las competencias vinculadas a la titulación.

Desde la perspectiva del suscrito, el sistema de acceso a la propiedad formal establecido con la creación del Cofopri tiene dos ejes fundamentales:

- La formalización de la propiedad informal.
- El fomento del acceso al Registro Inmobiliario.

Como se ha señalado, a diferencia del sistema anterior, el Cofopri entrega el título de propiedad debidamente registrado.

Metodología del proceso de formalización a cargo del Organismo de Formalización Informal en zonas urbanas

- El primer paso, denominado “diagnóstico de la informalidad”, supone identificar todos los focos de informalidad predial urbana en determinada zona, distrito o región. Es pertinente precisar que, para que un asentamiento informal sea formalizado por el Cofopri, la ocupación debe haber ocurrido hasta el 31 de diciembre de 2004. Debe quedar claro que, a la fecha en que se escribe el presente trabajo, en el Perú no se regularizan las nuevas ocupaciones informales².
- El segundo paso es la denominada “formalización integral”, que consiste en la elaboración de planos y la ejecución de procedimientos de regularización a nivel matriz. Se trata de regularizar a nivel general, produciendo dos tipos de planos: el “plano perimétrico” y el “plano de trazado y lotización”, este último contiene cada uno de los lotes individuales, las vías y los lotes de uso comunitario.
- El tercer paso se denomina “formalización individual” o “calificación del poseedor individual”. El resultado de este trabajo es la titulación individual. Aunque, como hemos señalado, la ocupación a nivel general debe haber ocurrido hasta el 31 de diciembre de 2004, a nivel individual se trata de hacer un trabajo casa por casa con el objeto de determinar que la persona haya residido un año en el lote y tenga documentos que le permitan demostrar esto.
- El cuarto paso es la inscripción del título de propiedad en el Registro Inmobiliario, lo cual se realiza como paso previo a la entrega definitiva del título.

2 La Ley 28.687 (2004) establece que sólo se entregarán títulos de propiedad a quienes hayan ocupado hasta el 31 de diciembre del año 2004, por lo que en el Perú ya no se titulan nuevas “tomas” o “invasiones”. Se debe señalar que existe un amplio archivo de imágenes satelitales y fotos aéreas que permiten establecer las fechas de ocupación, evitando titular a quienes han ocupado después de la fecha indicada.

Análisis del impacto de la titulación de la propiedad en el Perú

A nivel específico, las reformas generadas con motivo de la creación del Cofopri han generado lo siguiente:

- Mejores condiciones para realizar actos posteriores de disposición de la propiedad (hipotecas, transferencias por herencia o independizaciones).

Como en la mayoría de países, los sistemas legales en general resultan engorrosos, y en lo particular no están pensados para quienes pertenecen a los sectores populares. La idea al momento de crear el Cofopri no era la mera entrega de un título, sino también generar un marco legal e institucional sostenible para el mismo. El marco legal aprobado para la formalización ha establecido mecanismos y procedimientos simplificados que facilitan la realización de los segundos actos. Sin embargo, existe evidencia y algunas investigaciones realizadas por encargo del Banco Mundial, que señalan de manera preliminar, que alrededor del 40% de los predios formalizados entre los años 1996 y 2010 habrían retornado a la informalidad, debido a que los actos posteriores a la titulación no han sido inscritos en el Registro Inmobiliario.

Al respecto, una encuesta realizada por el Cofopri en el año 2004 demostró que la gran mayoría de la gente que vive en los sectores populares no inscribe los nuevos actos vinculados a su propiedad, simplemente porque desconoce los procedimientos a seguir.

Todo lo expresado nos lleva a señalar que en el Perú urge reforzar los programas de cultura registral y además repensar los procedimientos del Registro Inmobiliario para simplificarlos, revisando incluso los costos. De lo contrario, según la progresión mostrada, en los próximos 14 años el porcentaje de predios formalizados por el Cofopri que retornaría a la informalidad por no inscribir segundos actos en el Registro Inmobiliario podría llegar al 100%.

- Incremento del valor del predio.
Según se señala en un estudio elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), los lotes formalizados han incrementado su valor en un promedio de 925 dólares americanos, lo que corresponde al 25%.
- Acceso a servicios públicos y mayor inversión en mejoras a la propiedad formalizada.
Con derechos definidos como resultado de la formalización, se ha mejorado notablemente el acceso a los servicios públicos. Así mismo, dada la percepción de seguridad de los propietarios, ha existido mayor inversión en mejoras a la propiedad formalizada.
- Mayor actividad crediticia.
Según un estudio del Instituto Libertad y Democracia (ILD), el monto de créditos hipotecarios se incrementó de 66 millones a 465 millones de dólares. No obstante, en la actualidad no existen indicadores claros que demuestren una dinamización del crédito luego del año 2004 hasta la fecha.
- La formalización contribuyó al empoderamiento de la mujer.
Según estudios efectuados por Erica Field para la Universidad de Princeton (2004), la formalización contribuyó al empoderamiento de la mujer. Se estima que aproximadamente 750.000 mujeres pobres obtuvieron titularidad sobre sus predios. Incluso hubo una reducción de la natalidad, dado que ahora ambos cónyuges podían salir a trabajar.
En el plano de las reformas legales, en algunos casos hubo un importante enfoque de género. Al respecto se emitieron dispositivos legales para que las esposas abandonadas por sus esposos y que se mantenían casadas al momento de las acciones de titulación, recibieran el título de manera individual, sin beneficiar al esposo que las había abandonado. Esta reforma legal se hace debido a que en el Perú, durante la vigencia del matrimonio, la adquisición de derechos supone beneficios para ambos cónyuges, aún cuando no vivan juntos, dado que conforman lo que en derecho se denomina sociedad conyugal.

- Impacto económico e institucional

En lo que respecta al impacto económico e institucional de las reformas con motivo de la creación del Cofopri, según información del Instituto Libertad y Democracia (ILD), hubo una considerable reducción de las barreras del acceso a la formalidad. Por ejemplo, el proceso para la adjudicación de un terreno, antes de la reforma tenía una duración de 43 meses con la realización de 207 pasos administrativos y la visita a 48 oficinas públicas. Después de la reforma, el proceso se redujo a 2 meses y con la intervención de 2 instituciones públicas: Cofopri y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), entidad a la que pertenece el Registro Inmobiliario, que es donde se inscriben los títulos entregados por el Cofopri.

En lo que respecta a los “costos de la formalidad”, según investigaciones del Instituto Libertad y Democracia (ILD), obtener un título de propiedad antes de la reforma costaba 2.146 dólares, lo que representaba 4,8 años de un sueldo básico promedio. Este costo era mayor al costo del lote. Después de la reforma, el costo por título llegó a 35 dólares (más 10 dólares que deben pagarse por el registro).

Todo el trabajo de titulación en terrenos del Estado que ha realizado el Cofopri en zonas urbanas desde 1996 ha sido gratuito. Igualmente, según fuentes de dicha entidad, al año 2008 el costo por título era de 110 dólares en promedio, cifra mayor a los 53 dólares que costaba en 1996 cuando empezó a operar la entidad. Esto se debe a que las zonas pendientes de formalizar se encuentran dispersas y son de menor número, lo que ya no permite aplicar economías de escala para reducir costos.

Balance y análisis de la política de formalización de la propiedad urbana aplicada en el Perú entre 1996 y 2010

Sin duda alguna, principalmente por las razones expresadas al final del acápite anterior, resulta necesario repensar la estrategia de intervención del Organismo de Formalización Informal - COFOPRI y considerar que ya no es viable la titulación masiva, sino más bien la titulación selectiva o

esporádica. En el balance, se debe señalar lo siguiente:

- La formalización de la propiedad ha tenido innegables logros cuantitativos, pues se han regularizado jurídicamente casi 3 millones de lotes urbanos.
- Como ya hemos visto, el sistema aplicado por el Cofopri es rápido y desburocratizado, por cuanto, como se ha señalado, intervienen sólo 2 instituciones públicas: El Cofopri y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- A diferencia de los años ochenta, los actores clave ya han comprendido que el título de propiedad es sólo un comienzo, y que no supone necesariamente crédito, servicios o capital. Es evidente que la política de formalización se encuentra en una etapa de “papelización”, y que aún faltan desarrollar las etapas subsiguientes. Ya que el Cofopri sólo hace regularización jurídica y otorga derechos de propiedad sobre el suelo, desde nuestra perspectiva, la siguiente etapa del programa de formalización a cargo de la entidad debe ser la regularización urbanística.
- Si bien es cierto que el Instituto Libertad y Democracia (ILD) intervino en el diseño y la concepción del Cofopri, como institución en 1996, el diseño y la ejecución de la metodología de trabajo en zonas urbanas que se aplica hasta la fecha estuvo íntegramente a cargo de técnicos pertenecientes al Gobierno central, pertenecientes al personal del Cofopri.
- De acuerdo a su norma de creación (el Decreto Legislativo 803), al iniciar sus actividades, el Cofopri sólo podía otorgar títulos a quienes hubieran ocupado antes del 22 de marzo de 1996. Luego se amplió este plazo hasta llegar al 31 de diciembre de 2004. Esta política de “amnistías” sin duda contribuyó a la ocupación informal de tierras, lo cual quiere decir que la política de titulación de alguna manera incentivó las ocupaciones informales o ilegales de tierras en lugar de contribuir al acceso ordenado al suelo y al consecuente crecimiento ordenado de la ciudad.
- Muchas de las zonas formalizadas “aún no se incorporan a la ciudad”. La intervención del Estado se ha dado exclusivamente para la entrega

del título, pero no existen obras complementarias de desarrollo urbano en las zonas formalizadas, por ejemplo, vías que incorporen las zonas formalizadas al tejido urbano. En ciudades como Lima, donde no existe metro ni un sistema de transporte urbano masivo, a los pobladores de las zonas de la periferia les toma, en promedio, cuatro horas llegar y salir de sus trabajos (dos horas de ida y dos de vuelta), lo cual significa media jornada de trabajo. Recién para junio de 2010 estuvo previsto el inicio de actividades de “El Metropolitano”, un medio de transporte masivo rápido, a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con un esquema operativo similar al Transmilenio de Bogotá o al Transantiago de Santiago de Chile. Se espera que esto contribuya a mejorar los problemas de transporte que tiene la población de las zonas urbanas de la periferia.

- En muchas de las zonas en las que se han entregado títulos, el entorno urbano sigue presentando carencias en infraestructura o servicios esenciales. De allí que sea necesario que la titulación forme parte de una política integral que fomente el acceso a la vivienda digna, entendiendo el término “vivienda” como el espacio físico para vivir y su entorno.

Algunas propuestas para la redefinición de la política de titulación de la propiedad en el Perú

La titulación debería ser el punto de partida de una política urbana integral que promueva la inclusión socio-espacial.

En el Perú, la política de titulación y las otras políticas con enfoque en los sectores populares se están planificando desde escritorios, sin conocimiento de la realidad urbana. Peor aún, se están ejecutando de manera aislada y sin articulación, lo que supone la creación de varios programas gubernamentales con superposición de funciones y duplicidad de esfuerzos. En suma, se está generando una gestión pública ineficiente en el tema urbano. Por tanto, resulta necesario acabar con la dispersión normativa que existe en el país y articular la normatividad urbanística, administrativa y civil de tal manera que haya una política urbana con adecuado soporte legal.

Actualmente existen en el Perú varias instituciones públicas que tienen la función de transferir el suelo del Estado bajo diferentes modalidades: de manera individual, de gran extensión (para hacer proyectos inmobiliarios), con fines productivos, etc. Consideramos que esto no debería ocurrir, y que la transferencia de la tierra pública debería ser parte de un sistema único centralizado a cargo de una sola institución pública. Esto permitiría un mayor control y una mayor transparencia, es decir, una gestión pública más eficiente.

La titulación masiva ya no es viable en el Perú. Considerando que los últimos “bolsones pendientes de titulación” ya no representan gran número, y que además se encuentran dispersos (lo que está haciendo que el costo por título se incremente en relación a las etapas anteriores del Cofopri), resulta necesario hacer “reformas de segunda generación” que permitan reconocer los nuevos tipos de informalidad. Un ejemplo claro de lo mencionado son los denominados cascos urbanos de los centros históricos de las ciudades, los cuales, pese su excelente localización e incluso a su alto valor por metro cuadrado, aún representan un tipo de informalidad que no recibe la debida atención del Estado.

En dicho orden de ideas y con el objeto de permitir el reconocimiento de derechos que no sean sólo propiedad plena, es necesario repensar el rol del Cofopri y convertirlo de “Organismo de Formalización de la Propiedad Informal” a “Organismo de Formalización de la Tenencia Informal”.

Conforme a lo señalado, reiteramos que es necesaria una política urbana integral y justa, y precisamos que esta debe incluir:

- Una clara política de tierras que promueva el acceso legal y ordenado al suelo urbano, evitando las ocupaciones ilegales.
- Formalización de la tenencia informal, no sólo mediante la titulación que otorga derechos de propiedad, sino también a través de la “formalización intermedia”, reconociendo otro tipo de derechos a la población, que le quite la condición de “informal”. Por ejemplo, se podría reconocer el derecho real de uso. La idea es permitir no sólo “el acceso al mercado” como señala De Soto (1986), sino también el acceso a oportunidades de desarrollo humano que son inalcanzables en condiciones de informalidad.

- La intervención del Estado sólo para entregar un título ya no es suficiente. El Estado debe proveer vivienda adecuada, acorde con la geografía, el cambio climático y los fenómenos naturales. Lima, como toda Latinoamérica, presenta vivienda popular auto-construida, sin ningún tipo de asistencia técnica. ¿Se imagina usted el impacto que tendría un terremoto de 8 grados en Lima? Al respecto, un documento del Instituto Nacional de Defensa Civil –Indeci, organismo gubernamental peruano, señala que en caso esto ocurriera, el número de muertos en los asentamientos humanos llegaría a 51 mil.
- En la agenda pendiente se aprecia que aún falta articular los programas gubernamentales para lograr una adecuada provisión de servicios públicos e infraestructura. Esto permitiría lograr ciudades sostenibles y no espacios siempre marginales, aunque titulados y con cierto mejoramiento urbano.
- Aún no se ha logrado extender el uso de las garantías reales, entre quienes han recibido títulos de propiedad, con el fin de consolidar su acceso al crédito. Se dice que una de las ventajas de tener un título es poder hipotecar el inmueble para obtener crédito. Sin embargo, debemos señalar que actualmente, en el Perú, los créditos de libre disponibilidad o créditos en efectivo no se están otorgando sobre la base de garantía hipotecaria, sino de garantía personal. Esto quiere decir que no se requiere hipotecar o tener título de propiedad para conseguir liquidez. Acerca de este tema, debemos citar como ejemplo la campaña del Estado por cambiar progresivamente la matriz energética para el transporte vehicular (de gasolina o petróleo a gas natural). Debido a esta política, existe una agresiva campaña de venta de vehículos a gas natural vehicular (GNV) para servicio de taxi. En el Perú, el servicio de taxi es libre, por consiguiente informal, de tal manera que cualquier persona puede brindarlo. Así, en uno de los diarios más leídos por los sectores populares o emergentes del país, una empresa ha llegado a publicitar la venta de vehículos a través de un aviso que decía: “Crédito directo: Todos califican, no se requiere título de propiedad ni aval”. En otras palabras, el mercado mismo se está encarando de demostrar que, en los sectores populares o emergentes del Perú, hacia donde se enfocó la titulación a cargo del Cofopri, es la

- garantía personal y no la hipotecaria la que está permitiendo obtener capital.
- Los programas de mejoramiento de barrios y acceso a servicios de saneamiento deberían ser focalizados en las zonas tituladas por el Cofopri, y no en zonas que no cuentan con titulación y, por ende, no cuentan con vías aprobadas.
 - Es necesario promover la creación de un crédito dirigido a los propietarios de lotes formalizados por el Cofopri, y en particular a aquellos que tengan sus actos posteriores a la titulación debidamente inscritos. De alguna manera, este sería un mecanismo para evitar la reversión a la informalidad.
 - Adicionalmente, en la tarea de crear mecanismos para evitar la reversión a la informalidad, queda pendiente la tarea de fortalecer el Registro Inmobiliario, reduciendo sus costos y haciéndolo aún más simplificado. Al mismo tiempo, se debe promover la realización de campañas educativas de cultura registral dirigidas a las personas de menores recursos, en particular aquellas que han recibido un título del Cofopri, pues ellas constituyen el grupo objetivo que no suele registrar los actos respecto a su propiedad, lo que, como hemos señalado, conlleva al regreso a la informalidad.
 - Resulta necesario que la banca estatal promueva la creación de un crédito especialmente dirigido a los propietarios formalizados por el Cofopri. Es necesario demostrar que existe un grupo objetivo capaz de insertarse al mercado financiero para que el sector privado siga la iniciativa. Un ejemplo de esto es el crédito para vivienda denominado “Mivivienda”, que fue creado a finales de los noventa con un fondo estatal y luego empezó a ser otorgado por las propias instituciones financieras, con sus propios recursos, cosa que se mantiene exitosamente hasta el día de hoy.
 - Hasta la fecha no se ha cuantificado la demanda de suelo para fines de vivienda. Ese debería ser un reto del Cofopri, pues no se trata solamente de ejecutar la política de regularización de la tenencia informal de suelo urbano, sino también la política preventiva de promoción del acceso al suelo, lo cual incluso se encuentra en la legislación de Cofopro como una de sus funciones. Sin embargo, ésta aún no ha sido

aplicada, pues la entidad sólo se ha enfocado en la regularización o titulación, y últimamente en el catastro.

- En el Perú, la venta de tierras es una constante que va en aumento, por lo que resulta necesario regular los mercados de tierras. De lo contrario, los precios del suelo serán aún más inaccesibles para la gente de menores recursos, y eso incrementará la exclusión existente.
- Desde la aprobación de la Constitución de 1993, la propiedad ya no cumple su función social, lo que impide que el Estado actúe en beneficio de la sociedad frente propietarios que no cumplen sus obligaciones y que especulan con su propiedad. Es necesario impulsar una reforma constitucional que permita restituir la función social del derecho de propiedad.
- En el Perú no existen mecanismos de captura de plusvalías, lo que favorece la especulación en el mercado de tierras. Por ello, consideramos necesario revisar las políticas de arancelamiento de tierras en el país y establecer mecanismos de captura de plusvalías mediante cambios en la legislación.
- Aunque la Corte Suprema de la República ha emitido fallos que limitan el derecho de propiedad en beneficio de la ciudad, es necesario que desde las instancias encargadas de la política de titulación de la propiedad se considere el adecuado uso y respeto del espacio público.

Finalmente, creemos necesario precisar que la política de titulación a cargo del Cofopri supone una regularización jurídica, pero no urbanística. Estamos convencidos que uno de los desafíos de la entidad para los próximos años es precisamente formular políticas vinculadas a la regularización urbanística de las zonas en las que ha intervenido. Al respecto, queremos citar una frase que la arquitecta Raquel Rolnik dijera durante una entrevista que la revista argentina *Café de las ciudades* le hiciera en el año 2002: “La misión del urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión”.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2003 “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal” en *Ciudad y territorios* (España: Ministerio de Fomento) Vol XXXV, n.º 136-137, verano-otoño.
- Calderón Cockburn, Julio 2009 “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas” en *Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* (Quito: OLACCHI) No. 3, abril, pp. 47-62.
- Cavero Velaochaga, Miguel 2008 “El derecho a la propiedad”, en *El Peruano* (Lima) N.º 231, p. 6, martes 30 de abril.
- Cofopri: Presentación institucional durante el Foro “Las políticas sobre derechos de propiedad inmueble en el Perú: situación actual y propuesta de reforma (31-10-2008) Lámina: “Comportamiento del costo por título”, disponible en: http://www.cofopri.gob.pe/prensa/archivos/exp6_formpropinf.pdf
- De Soto, Hernando 1986 *El otro sendero. La respuesta económica al terrorismo* (Lima: ILD).
- Field, Erica 2004 “Property Rights, Land Titling, Development Policy, Urban Economics and Labor Supply” en <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/Field_COFOPRI_QJE.pdf> acceso 25 de marzo de 2010
- Field, Erica y Torero, Máximo 2006 “Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program” en <<http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldToreroocs.pdf>> acceso el 25 de marzo de 2010.
- ILD – “Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica el Caribe” en <http://www.scribd.com/doc/15905645/Peru-Resumen-ejecutivo-ILD>.
- Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) “Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao, Perú”, abril 2009. Disponible en : http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/dis_esc_lima.pdf.