

En busca del lote propio

Hacia una verdadera política de vivienda en el Perú^(*)

Grupo de Investigación de Ius et Veritas^(**)

Francisco Gálvez Ruiz-Huidobro
Erickson Molina Pradel
Ricardo Postigo Bazán^(***)
Dante Sanguinetti Marroquín
Lorena Troncoso Heros

“La historia de los asentamientos informales es la historia de la lucha de los informales por acceder a la propiedad privada inmobiliaria y también la de la constante derrota de la normatividad existente”.

Hernando de Soto. El Otro Sendero

1 Introducción.

Cuando en 1964, la toma del cerro 7 de Octubre inició el ciclo de las invasiones modernas, probablemente los invasores no imaginaron que consolidarían las bases de una cultura informal que ya se venía gestando desde décadas atrás, pero que terminaría siendo la característica principal de la actual cultura peruana. Quizá entonces no asociaron que esta cultura sería capaz de quebrantar el ordenamiento legal y proveerse los bienes y servicios que éste les prohibía.

A lo largo de todo el siglo pasado, el Estado peruano ha establecido una serie de dispositivos legales con tal de frenar el avance de la informalidad. Sin embargo, éstos la han incrementado. El ejemplo más claro es el de la vivienda. Los altos costos impuestos por las normas peruanas, a través de severos y prolongados controles estatales, desincentivaron la adquisición de la propiedad por la vía formal. Así, los informales ignoraron las normas, invadieron terrenos -privados o públicos- y se establecieron en éstos. Finalmente, después de varios años, el Estado

reaccionó y tomó conciencia de que la escasez de vivienda no podía ocultarse bajo sus normas.

Pero, en lugar de acceder a una vía que permita la difusión masiva del acceso formal a la propiedad, el Estado administró políticamente el tema, generando más invasiones e informalidad. Adicionalmente, la inacción estatal generó una serie de costos impuestos a los propietarios, imprevisión en el acceso a los servicios públicos, falta de planeamiento urbano y desperdicio de espacio geográfico. En las líneas que siguen, planteamos la necesidad de una política de vivienda basada primordialmente en el mercado. Planteamos la necesidad de aprovechar aquellos recursos que, lamentablemente, han sido continuamente desperdiciados.

2 Los problemas.

2.1 El incremento poblacional urbano.

A lo largo de este siglo, las ciudades del Perú han ido creciendo a un ritmo acelerado. Las comunidades autosuficientes en el agro comenzaron a trasladarse a aquéllas transformándolas en populosas

(*) Agradecemos a los doctores Alfredo Bullard y Raúl Ravina por su apoyo y comentarios en la realización de este trabajo. Cualquier error en el mismo es de exclusiva responsabilidad de sus autores.

(**) Dedicado a aquéllos que creyeron.

(***) A Patricio Conti: Vaya con Dios.

metrópolis impersonales, de barrios nuevos y desconocidos. A esto se añade el rápido crecimiento poblacional en todo el país. En el caso de Lima, este incremento fue sustancialmente mayor.

Desde la década de los 40, la población urbana se ha venido incrementando paulatina y pronunciadamente como consecuencia de las migraciones del campo a la ciudad. Así, según el INEI, hacia 1993, ésta ascendía a 11'063,758 habitantes a diferencia del 1'134,645 habitantes de 1940 y los 7' 739,543 habitantes de 1981. Es decir, era 9.8 veces mayor que la de 1940 y tuvo una tasa de crecimiento del 29,6% a partir de 1981.

La migración, como fenómeno social, tiene muchas causas concurrentes. Una de ellas es la construcción de carreteras. Éstas permiten un acceso más rápido de personas y de información, dando lugar a un intercambio cultural que incentiva el deseo por vivir en las ciudades. El posterior desarrollo de otros medios de comunicación ha sido un aliciente adicional. Esta información hacía referencia al modo de vida de las personas que habitan en las ciudades; en especial, respecto a mayores posibilidades de tener una propiedad y algunas satisfacciones materiales; posibilidades de mejores perspectivas económicas; posibilidades de mejores niveles de educación; etc.; alicientes que originaron una mejor expectativa de vida y que motivaron una migración masiva.

Las migraciones, pues, no son producto de un instinto gregario, sino de la racional valoración de los migrantes. Pero no previeron que al abandonar el campo y trasladarse a las urbes -principalmente Lima- se encontrarían con un mundo muy diferente al esperado. Un mundo lleno de problemas, de hostilidad y rechazo. Frente a tal contexto, los migrantes tuvieron que buscar formas de salir adelante y, para subsistir, tuvieron que actuar al margen de esta ley, que les era tan hostil.

De allí que la población y el espacio urbano de

las ciudades haya crecido enormemente. Sin embargo, este crecimiento ha sido fundamentalmente informal.

2.2 Las invasiones.

Una de las maneras de acceder informalmente a la propiedad, es a través de las invasiones. Las invasiones son ocupaciones ilegales, paulatinas o violentas, de terrenos estatales o privados. Contrariamente a lo que muchos podrían pensar, las invasiones no son espontáneas sino que son producto de una detallada elaboración intelectual. Así, para llevarla a cabo, se requieren reuniones de pobladores y decisiones previamente tomadas en torno a lo que se va hacer antes, durante y después de la invasión. Se contratan personas que estudian el terreno, se llevan esteras para preparar las casas y, adicionalmente, se contrata transporte para el traslado de las personas, así como de los muebles que se van a necesitar en el nuevo hogar.

Las invasiones tienen una rigurosa estructura de funcionamiento. Para operar, requieren de una serie de negociaciones previas entre los futuros invasores, que han identificado entre sí una serie de intereses comunes. Esta serie de negociaciones son denominadas "Contrato de Invasión". Los diferentes acuerdos acerca de los planos, repartición de terrenos, edificaciones, es decir, respecto a todas las reglas que van a predominar en el asentamiento informal, son denominadas "cláusulas". Su característica esencial es el carácter abierto de sus términos; es decir, afirma la necesidad social por encima de la ley.

Las invasiones son un claro indicativo de la necesidad masiva de vivienda de ciertos sectores. Durante la última década, las invasiones determinaron un desarrollo imprevisto de viviendas informales alrededor de las urbes. La necesidad de vivienda ha llegado a niveles alarmantes. Así, en el caso de Lima, la escasez de vivienda originó invasiones a lo largo y ancho de la ciudad. El siguiente cuadro puede ilustrarnos al respecto:

| CONOS | N° | LOTES | N° | LOTES | N° | N° LOTES | TOTALES | |
|-------|--------|----------------|--------|-------------|--------|------------------|-----------|-------------|
| | AA.HH. | Antes 31/10/93 | AA.HH. | A1 22/06/96 | AA.HH. | Después 22/06/96 | N° AA.HH. | N° DE LOTES |
| NORTE | 990 | 208,150 | 152 | 26,436 | 64 | 4,851 | 1,206 | 239,437 |
| ESTE | 951 | 179,755 | 160 | 13,912 | 121 | 9,383 | 1,232 | 203,050 |
| SUR | 903 | 214,300 | 154 | 17,956 | 126 | 10,943 | 1,183 | 243,199 |
| TOTAL | 2844 | 602,205 | 466 | 58,304 | 311 | 25,177 | 3,621 | 685,686 |

Fuente: COFOPRI.

De esta data se desprende que el 34% de los lotes invadidos se concentra en el cono norte de la ciudad, mientras que el 29.6% y 35.5% de estos lotes se concentran en los conos este y sur, respectivamente. Asimismo, durante la última década, los invasores han originado la conformación de 3,621 asentamientos informales y 685,686 lotes diseminados a lo largo de los tres conos.

En el año 1996, las invasiones originaron 311 nuevos asentamientos informales y 25,177 lotes poseídos informalmente. El cono sur fue el que, estadísticamente, más invasiones soportó durante el mismo período. Efectivamente, concentró al 40.5 % de los asentamientos que se formaron ese año y, además, el 43.5% de los lotes invadidos.

El tema de la escasez de vivienda, sin embargo, sigue siendo un tema actual. Una nueva oleada de invasiones nos alerta, una vez más, sobre la necesidad que un sector de la población tiene en relación a este recurso. A continuación, presentamos una cronología de las invasiones más recientes:

- 17/12/99: Invasión en el distrito de Villa El Salvador. 600 personas invaden 4 hectáreas.

- 18/12/99: Invasión e inmediato desalojo en San Juan de Lurigancho. 100 familias invaden colegio estatal y son desalojadas por moradores de la zona.

- 19/12/99: Desalojo en Pamplona Alta, San Juan de Miraflores. 150 personas que invadieron terrenos estatales fueron desalojadas pacíficamente por la Policía.

- 07/01/00: Invasión en Pamplona Alta. 200 familias ocupan un área de 10,000 m2. La ocupación se ha extendido hasta los 500,000 m2, e incluye hasta 10,000 invasores.

- Del 21 al 26/01/00: Invasión en Villa El Salvador sobre 67 hectáreas de uso agrícola ubicadas en su zona agropecuaria. Llegan 10,000 personas.

- 30/01/00: Desalojo de invasión en Surco. Un centenar de familias son desalojadas por la Policía.

- 30/01/00: Invasión en Chimbote. Más de un centenar de familias ocupan un kilómetro cuadrado.

Las invasiones generan una serie de problemas

a la sociedad. Uno de los más graves, es la afectación del sistema de derechos de propiedad privada. El caso de la reciente invasión a los terrenos de Villa El Salvador resulta ser bastante ilustrativo al respecto. Debido a la tardía intervención de las fuerzas del orden, los invasores ocuparon terrenos privados destinados a usos agrícolas. La carencia de protección estatal determinó que los individuos tuvieran que soportar los elevados costos que se derivaron de la invasión.

Así, tuvieron que invertir en mecanismos de defensa, tales como armas, perros, electricidad y hasta ejércitos de abejas asesinas⁽¹⁾ u otros medios de seguridad, en los que no tendrían que haber invertido desde el principio. Pero, además, las pérdidas en la producción fueron tremendas. La invasión cobró varias víctimas: los Malache, quienes sufrieron la poda y quema de sus 47,560 m2 de frutales; los Wong Chang, que vieron arder durante toda una noche sus 4,000 plantas de Jojoba; o Jaime Lulli, que presencié cómo saqueaban su terreno valorizado en más de 300 mil dólares⁽²⁾.

3 La informalidad.

Las invasiones y los demás modos de acceso ilegal a la propiedad, se han producido básicamente por un problema de costos. Así, dado que es demasiado costoso acceder a la vivienda por la vía formal, las personas con escasos recursos económicos decidieron acceder a ésta a través de la informalidad. Y éste no es sólo un problema relativo al valor de los bienes en el costoso mercado inmobiliario peruano.

El problema radicaba en que los costos de la formalidad eran demasiado elevados. Para que una familia humilde pudiera adjudicarse un terreno estatal tenía que cumplir con presentar proyectos de habilitación para urbanizarlo y, luego, obtener una licencia de construcción y un certificado de conformidad de obra, cuya tramitación demoraría aproximadamente 83 meses; es decir, 6 años y 11 meses. En ese lapso, además, tendría que seguir 207 pasos administrativos a través de 48 oficinas públicas, sólo en lo concerniente a la adjudicación del terreno⁽³⁾. Pero también tendría gastos

(1) Al respecto, puede verse AGURTO, Gastón: *La defensa privada*. En: *Caretas*. No.1607. Lima, febrero de 2000.

(2) CAYCHO, Patricia y VAZQUEZ, Carina: *Hambre y Arena*. En: *Caretas*. No.1604. Lima, febrero de 2000.

(3) DE SOTO, Hernando. *El Otro Sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1989. p.175 y ss.

monetarios significativos. Poniéndose en el hipotético caso de que una asociación de vivienda, compuesta por 244 miembros, quisiera adjudicarse el terreno, únicamente en lo concerniente al trámite de adjudicación, debería invertir aproximadamente \$526,019 dólares. Ello originaba un desembolso final de \$2,156 dólares por miembro⁽⁴⁾. Ante estos costos, resultaba preferible recurrir al acceso informal.

El acceso informal también supone costos elevados para los invasores. En este sentido, el principal costo es el de no poder recurrir a mecanismos de protección legalmente establecidos. Los derechos de propiedad y de contratación no son aplicables plenamente. Así, los informales no gozan del beneficio de la seguridad jurídica que otorga el derecho de propiedad, puesto que no son propietarios. Para protegerse de terceros deben recurrir al empleo de mecanismos de posesión porque sus bienes no se encuentran inscritos en registro alguno, lo que deriva en una gran incertidumbre⁽⁵⁾.

Ello determina que no puedan transferir sus bienes con la facilidad deseable, lo cual, a su vez, genera que los bienes no puedan asignarse a usos de mayor valor, ni aprovecharse en forma de garantías; después de todo, en este contexto, hacer exigible un contrato es poco probable. En suma, esta inseguridad deriva en una parcial exclusión de los bienes y sus titulares de los beneficios del mercado.

Lo anterior indica que los informales sí pagan un precio alto; sólo que no lo pagan en términos monetarios, sino que lo asimilan en términos de capital humano. Pero este costo, a pesar de ser elevado, es más sencillo de asumir en comparación con los costos del acceso por la vía formal.

De allí que sea tan importante la labor de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). A partir de 1996, esta institución ha venido incorporando al mercado las propiedades sometidas al mundo de la informalidad⁽⁶⁾. Así, a marzo

de 2000, según fuentes de COFOPRI, se había entregado 780,355 títulos de propiedad a nivel nacional. Aún cuando faltan 1'096,029 lotes que incorporar a la legalidad, el avance hacia un verdadero sistema de propiedad es evidente.

El Estado ha tomado conciencia de lo importante que es incorporar estas propiedades a la legalidad. Esto es inobjetable. Sin embargo, sus medidas no solucionan el problema, porque el acceso informal a la vivienda se sigue produciendo. No se generó un modo formal que garantice el acceso de los sectores que sufren escasez de vivienda.

4 Hacia una política de vivienda.

La escasez de la vivienda ha sido ocasionada por una diversidad de factores. Mucho tiene que ver el hecho de que, efectivamente, el Perú es una nación en vías de desarrollo que no ha contado con suficientes recursos para afrontar el explosivo crecimiento de la demanda de vivienda -acentuada gracias al crecimiento demográfico y al movimiento migratorio producidos a partir de 1940-. Sin embargo, ello no es cierto del todo. El problema de la escasez de vivienda se debe, fundamentalmente, a la ausencia de una política de acceso a la misma.

Para poder acceder a una vivienda, los sectores menos favorecidos deben superar costos prohibitivos que los impulsan a seguir la vía de la informalidad; desde siempre, el acceso formal a la propiedad privada les ha sido restringido. El Estado no puede darle la espalda a un problema tan grave. Ignorar el problema, como ha venido sucediendo desde hace varias décadas, determina su magnificación. Asimismo, limitarse a reprimir las invasiones y los demás mecanismos ilegales de acceso a la propiedad, no constituye una verdadera respuesta. La historia ha demostrado cómo la represión estatal es incapaz de erradicar, por sí sola, el problema de escasez de la vivienda⁽⁷⁾. Sin embargo,

(4) Ibid.; p.179.

(5) En cambio, sí gozan de un "derecho expectatio de propiedad" que sólo genera estabilidad y seguridad suficientes para poseer el terreno y edificar un casa, mas no para invertir fuertes cantidades de dinero. Al respecto, ver DE SOTO, Hernando. Op.cit.; pp.24 y ss.

(6) Al respecto, puede consultarse MOSQUEIRA, Edgardo. *¿Es la propiedad una ilusión? De como las leyes han sido incapaces de crear un sistema de derechos de propiedad*. En: *Ius et Veritas*. Revista editada por estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú. No.16. Lima, 1998. pp.102 y ss.

(7) En 1971, el gobierno militar no pudo desalojar a los invasores de Pamplona. El uso de la fuerza contra los invasores y la Iglesia, no sólo determinó la consolidación física y moral de la invasión, sino que ocasionó la forzoza renuncia del Ministro del Interior, Armando Artola. Al respecto, puede consultarse DE SOTO, Hernando: Op.cit.; pp.48-49.

la represión por parte del Estado es un complemento importante de una buena política de vivienda, como podrá apreciarse posteriormente.

Aún cuando la necesidad de esta política es evidente, debe resaltarse que no constituye la solución definitiva a los problemas derivados de esta escasez; es necesaria sólo como política de urgencia. Para llegar a una solución final se va a requerir la adopción de medidas complementarias.

4.1 Primer paso: privatización de la tierra.

El problema de la informalidad en el acceso a la vivienda se debe, en gran medida, a que existe una mala definición de los derechos de propiedad. En suma, para materializar una adecuada política de vivienda, el Estado debe privatizar los terrenos sometidos al régimen de los bienes de dominio público.

Los bienes de dominio público son aquellos donde no ha sido posible establecer un régimen de propiedad privada porque los costos de exclusión que debe soportar el titular son demasiado elevados en relación a los beneficios obtenidos. Al no poderse excluir a terceros del uso del bien -porque ello representa un costo demasiado elevado- nadie está dispuesto a asumir su administración, toda vez que los beneficios no pueden ser plenamente aprovechados. Se desprende, entonces, que estos bienes no pueden asignarse a través de los mecanismos del mercado. Por tal motivo, el Estado asume la titularidad de los mismos, internaliza el costo y los suministra a la sociedad⁽⁸⁾. La vía pública o la seguridad militar, son claros ejemplos de bienes públicos.

Por otra parte, el Estado peruano es titular de una considerable cantidad de terrenos. Estos terrenos son bienes privados que se encuentran bajo la esfera de dominio público. Son de naturaleza privada porque su uso no implica un alto costo de exclusión para aprovechar los beneficios que éste puede producir. Son susceptibles de aprovechamiento por los particulares. Sin embargo, en muchos casos, se recurre a un esquema de administración pública para bienes que, como tales terrenos, son de naturaleza privada. Es aquí donde

surge el problema.

En efecto, generalmente, cuando se recurre al esquema de administración pública de bienes privados, éstos se desvalorizan indefectiblemente; es decir, nos encontramos en una situación donde los recursos (bienes) no han sido asignados a quienes más los valoran. Así, la mayoría de terrenos estatales -sino todos- no son más que terrenos eriazos que no producen beneficio alguno a la sociedad. Este último punto, curiosamente, constituye el fundamento para la constitución del régimen de administración pública sobre los mismos.

Y es que el Estado no es un buen administrador de los recursos privados. Ello se explica en los incentivos que este régimen genera a diferencia de los de la administración privada. Así, en el primero, los funcionarios estatales no tienen incentivos para velar por un adecuado cuidado y explotación del bien, toda vez que ellos no serán los directos beneficiarios de su uso y provecho. Aún cuando la titularidad puede haber sido asignada en favor del Estado, no resulta ser tan clara en la práctica: si bien es cierto que el Estado es el titular de los terrenos, sus funcionarios no lo son y, consecuentemente, no tienen el interés de administrar el recurso eficientemente. Este es un problema que se presenta en todo esquema de decisiones públicas y, por ello, el Estado debiera administrar sólo aquellos bienes que las personas no pueden administrar a través de mecanismos de mercado⁽⁹⁾.

Cuando la administración del recurso está en manos de los privados, sí se genera el incentivo adecuado. Así, puede apreciarse que cuando las personas asumen el costo de administrar el bien, pero tienen el derecho de excluir a terceros de los beneficios derivados del mismo, el nivel de inversión en éste se incrementa. Puede entonces afirmarse que este régimen permite la asignación de los recursos a sus usos de mayor valor.

Por otra parte, debe resaltarse que los terrenos estatales constituyen el medio a través del cual los particulares podrán acceder a la vivienda. De allí que sea importante que el Estado genere las condiciones

(8) A modo general, puede consultarse BULLARD, Alfredo. *Votando por refrigeradoras y comprando congresistas ¿Por qué no?.* En: Materiales del curso de Análisis Económico del Derecho. PUCP, Lima, 2000 y en el presente número.

(9) Ibid.

necesarias para que los privados puedan acceder a estas herramientas y para que puedan invertir en ellas. En este sentido, la privatización de los terrenos estatales implica el destierro de los métodos informales como medio de acceso al recurso, toda vez que estaría dirigida precisamente para permitir un acceso al mercado a bajo costo.

4.2 En busca de un modelo.

Hasta ahora, nos queda claro cómo la privatización de la propiedad pública puede dotarnos de los medios necesarios para mitigar la escasez de vivienda. El tema, entonces, es como estructurar este proceso de privatizaciones para asegurar el éxito del programa. En tal sentido, para implementar una adecuada política de vivienda, debería tomarse en consideración lo expuesto en las líneas que siguen:

4.2.1 Los modos de acceso a la propiedad.

Mediante la privatización de los terrenos estatales se puede estructurar, básicamente, dos modos de acceder a la propiedad: (i) acceso gratuito; o, (ii) acceso vía precio.

En el primer caso, el Estado afronta íntegramente el gasto de llevar a cabo la privatización: costos por implementación, lotización y habilitación; costos por utilizar el sistema administrativo en sí mismo; inversión en tiempo, etc. El gasto lo termina asumiendo la sociedad, la cual, mediante el pago de tributos, será la que termine financiando el programa de privatización. Lo que se termina configurando, entonces, es un subsidio integral para acceder al recurso.

El problema de los subsidios es que generan un exceso de oferta. De este modo, el bien (terreno) tiene un valor artificial -cero soles, en este caso- que no refleja su precio real. Esto generaría que todos aquellos a los que pretende favorecer este programa, exijan desmesuradamente la entrega de los terrenos, generando, a su vez, dos problemas adicionales: sobreconsumo de los terrenos y asignación deficiente de recursos. Nótese que, en el primer caso, al entregarse los terrenos ilimitadamente se produce el

sobreconsumo del bien y, por tanto, del medio por el cual se mitiga la escasez de vivienda, toda vez que los terrenos son recursos escasos, limitados.

En esa misma línea, la gratuidad en el acceso produciría una mala asignación de recursos, ya que no permitiría discriminar entre aquellas personas que valoran más el bien y aquéllas que lo valoran menos. Si éste se distribuye gratuitamente, será indiferente lo que las personas puedan, efectivamente, pagar por el mismo, toda vez que lo que está en juego es la distribución del bien independientemente de la valoración que éstas puedan tener en relación a aquél. Lo anterior es de vital importancia: las personas que valoran más el bien tienen mayor disposición de inversión para hacerlo más productivo, como se verá posteriormente.

Por el contrario, mediante el acceso vía precio se raciona adecuadamente el bien⁽¹⁰⁾. Los privados asumirán los costos de la privatización de los bienes. De este modo, sólo intentarán acceder al bien privatizado en la medida que puedan pagarlo e invertir en él. Ello permitirá que el bien no se agote inmediata, sino paulatinamente, y, además, que sea asignado a sus usos de mayor valor.

Por supuesto que no faltará quien argumente que asignar precios a los bienes privatizados evitará que sean los menos favorecidos quienes accedan a éstos. Así, serían los que más recursos tienen los que podrían acceder a ellos, desnaturalizando, de este modo, la finalidad del proceso de privatización. Pero esto no es tan exacto. Precisamente, para evitar este problema, el Estado debe establecer una serie de requisitos adicionales que permitan identificar adecuadamente quiénes son los sujetos que sufren la escasez de vivienda y, consiguientemente, destinatarios del beneficio. Un claro ejemplo puede ser la exigencia de no tener propiedad inmobiliaria alguna para poder acceder a los beneficios del programa; pero de estos requisitos y algunos otros mecanismos nos ocuparemos posteriormente.

Por lo pronto, basta saber que asignar precios a los bienes privatizados va a originar que sí haya discriminación en función a las diferentes valoraciones

(10) FRIEDMAN, Milton y STIGLER, George. *Techo o control de alquileres*. En: *Popular Essays on Current Problems* (Traducción). Volumen II. No.2. New York: The Foundation for Economic Education Inc., 1946. pp.286-287.

que las personas tengan en relación a los mismos. Pero esta discriminación va a operar dentro del ámbito de los sujetos que el proceso de privatización pretende favorecer. De este modo, la escasez de vivienda podrá ser mitigada siguiendo siempre un criterio de eficiencia económica. Al final, son los que valoran más el bien quienes están dispuestos a invertir más en éste.

4.2.2 Problemas en la asignación de la propiedad.

Para poder llevar a cabo este proceso de privatización, se deben resolver una serie de temas que dificultan el proceso en sí mismo:

a) Objeto de la privatización: Cuando en las líneas precedentes se propuso la privatización de un recurso asignado por medio de la administración pública, no se distinguió específicamente qué se privatizaría: o los terrenos del Estado o las viviendas construidas por el Estado. Para poder mitigar la escasez de vivienda, el Estado necesita terrenos. Éstos son los medios sobre los cuales se edificarán las viviendas. Por tanto, la política de vivienda, en realidad, se reduce a determinar si se proporcionará a los particulares la herramienta necesaria para la vivienda o la vivienda misma.

Optar por cualquiera de estas alternativas no es indiferente en términos económicos. Así, cuando el Estado se dedica a construir viviendas, no sólo está invirtiendo en los materiales empleados para la concreción del proyecto, sino que utiliza todo el aparato administrativo de toma de decisiones públicas, añadiendo costos adicionales en la ejecución respectiva del programa. En cambio, en el caso de los terrenos, la inversión del Estado -y, por ende, de la sociedad- es mucho menor en la medida que son los particulares quienes internalizan no sólo el costo de construcción, sino el derivado del potencial uso del aparato estatal.

Nótese que nos hemos venido refiriendo al costo derivado del empleo del aparato estatal para la toma de decisiones públicas. Este modo de asignación del recurso vivienda es ineficiente económicamente. La administración pública de estos terrenos ha sido

catastrófica. Y es que estos bienes privados, muy probablemente, tendrían un mayor valor de mercado - y no serían sólo terrenos eriazos- si estuvieran en manos de los particulares.

La vivienda es también un recurso privado. Cuando el Estado fabrica viviendas decide sobre una diversidad de aspectos que conciernen a los particulares, de acuerdo a necesidades individuales que ellos mismos pueden autosatisfacer. Utilizar el enorme aparato administrativo implica que el Estado tenga que evaluar estas necesidades e invertir recursos, en lugar de los particulares, para poder mitigar la escasez de vivienda.

Es obvio que va a ser imposible que el Estado evalúe todas estas necesidades individuales y que las plasme en sus proyectos de construcción. Y aunque ello fuera posible, jamás será capaz de construir con suficiente rapidez -por la demora implícita en la construcción y en el uso del aparato administrativo- la cantidad de viviendas requeridas por los particulares, ni invertir con la misma rapidez que éstos, al menos, sin incurrir en significativos gastos; los que finalmente tendrían que trasladarse a la sociedad a través de la vía tributaria. Es claro que la situación se tornaría más ineficiente todavía.

No existe, entonces, justificativo alguno para que el enorme aparato estatal sea el encargado de construir y suministrar vivienda para los particulares. A lo largo de la historia, sin embargo, el Estado peruano ha venido implementando una serie de dependencias administrativas para construir viviendas. Ya en la década de los 50 se habían creado organismos como la Corporación Nacional de Vivienda y el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social con el exclusivo propósito de implementar programas de edificación de vivienda⁽¹¹⁾.

El caso de la Unidad Vecinal No.3 -uno de los proyectos de vivienda de los años 40- resulta ser particularmente interesante porque grafica toda la historia de los fallidos intentos del Estado peruano para mitigar la escasez de vivienda. Esta unidad vecinal estaba conformada por 1,112 viviendas, cuando las solicitudes para acceder a uno de estos departamentos ascendían a 12,000⁽¹²⁾.

(11) VEGA, Pablo. *Autoconstrucción y Reciprocidad. Cultura y Solución de Problemas Urbanos*. Lima: Instituto de Desarrollo Urbano, 1992. p.25.

(12) *Ibid.*

El Estado no es capaz de reaccionar rápidamente frente a la escasez de vivienda. El uso del sistema administrativo no implica solamente un costo material -planillas, contratistas, etc.-, sino un costo derivado de la administración ejercida por quienes no son beneficiados por la construcción de las viviendas. En este sentido, es muy claro que los directos beneficiarios tendrán muchos más incentivos para satisfacer su necesidad de vivienda, por sí mismos.

Por supuesto que no faltará quien diga que el anterior caso es un supuesto aislado; que, de proponérselo, el Estado es capaz de afrontar con rapidez el problema de la escasez de vivienda; y que la población de escasos recursos jamás podrá autogenerar la vivienda que necesita, a menos que el Estado la construya y la subsidie íntegramente. Pero, de ser así, ¿por qué a lo largo de las últimas décadas las cifras de inversión del Estado equivalen a sólo una pequeña parte de las efectuadas por el sector informal?

En efecto, según De Soto, en el período comprendido entre 1960 y 1984, la inversión estatal en la construcción de vivienda fue claramente superada por el sector informal. Mientras que los informales invirtieron aproximadamente 8,319.8 millones de dólares, la inversión estatal sólo ascendía a 173.6 millones, en el caso de programas de vivienda dirigidos a sectores de bajos recursos; y a 862.2 millones, considerando el total de la inversión pública en vivienda -incluyendo programas dirigidos a la clase media. Es decir que el Estado sólo había sido capaz de invertir el 2.1% y 10.4% respectivamente, en relación con la inversión de los informales⁽¹³⁾.

Esto se explica en que, históricamente, la informalidad ha sido capaz de generar viviendas en forma más dinámica que la sociedad, incluyendo los programas de construcción del Estado. De esta manera, mientras que hacia 1940 de cada 100 viviendas construidas 4 eran informales y 96 formales, en el mismo rango y hacia 1968, 57 eran formales y 43 informales. En 1985, por cada 100 viviendas construidas 69 eran informales y 31 formales.

La realidad demuestra que son los particulares quienes están en mejores condiciones para autogenerar

vivienda y para reaccionar más rápido frente a su escasez, que cualquier entidad administrativa. Debe resaltarse que las cifras privadas de inversión en vivienda corresponden al sector informal, lo cual, indudablemente, refuerza el argumento de la autoconstrucción, toda vez que la informalidad representa un ambiente de inseguridad jurídica que desincentiva la inversión. Si aún en la informalidad los privados invierten más que el Estado en vivienda, entonces no queda duda que éste debería abstenerse de edificarla.

No pretendemos afirmar que el Estado no juega un rol importante en la privatización de los recursos. Todo lo contrario, su papel es fundamental pero, como siempre, su intervención debe tener un límite. En este caso, su intervención debe limitarse no sólo a permitir a los sectores de escasos recursos acceder al terreno, sino a generar las condiciones para permitir que los particulares autogeneren vivienda.

Claro, planteamientos paternalistas disputarán esta idea bajo la creencia de que la gente pobre no puede construir viviendas y que el Estado debe encargarse de que estas personas accedan a dicho recurso, por lo que el precio de éstas debe ser, además, subsidiado en su totalidad. Pero la realidad ha demostrado que ello no es cierto. El hecho de que la gente sea pobre no quiere decir que no tenga capacidad de inversión. Lo que sucede es que su capacidad de inversión es menor. El Estado debe intervenir en la medida que pueda activar esta capacidad de inversión. Esta variable es el principal indicativo que el Estado debe tener en cuenta para orientar eficientemente sus políticas de acceso a la vivienda.

b) La delimitación de los beneficiarios: La delimitación del sector beneficiario es vital para el éxito del programa. Su importancia radica en que el recurso asignado vía precio sea efectivamente adquirido por personas con escasos recursos y no por terceros ajenos al sector. En este sentido, la preocupación del Estado estará centrada en que los recursos sean asignados a vivienda y no a otros usos. Sólo después del cumplimiento de ciertos requisitos establecidos para este fin, se tendrá la oportunidad de adquirirlo. Básicamente, podrían establecerse dos requisitos:

(13) DE SOTO, Hernando. Op.cit.; p.18.

El primer requisito debe estar orientado a **no tener propiedad inmobiliaria alguna**. De este modo, se puede tener un claro indicativo sobre la situación económica de una persona. Además, comprobar este requisito tiene un bajo costo para el Estado toda vez que puede recurrir a fuentes públicas de información, como son el Registro Predial Urbano y los Registros Públicos. Asimismo, podría recurrirse a las fuentes de COFOPRI para comprobar si alguno de los candidatos se encuentra en un proceso de formalización de propiedad. De ser así, la persona no tendría derecho a acceder al programa.

Resulta claro que deben desterrarse los requisitos o beneficios especiales que implican un alto costo administrativo. Así, por ejemplo, la exigencia de no haber participado en invasiones anteriormente o el beneficio del lote gratis a las madres solteras no son materializables de ningún modo. Aún cuando es lógico que el Estado quiera crear el incentivo de no invadir la propiedad ajena o favorecer la situación de mujeres y niños desamparados, el costo informativo que debe superarse es demasiado elevado. El Estado no tiene modo alguno de saber, sin incurrir en elevadísimos costos, si ambos requisitos se cumplen en la realidad. No son, entonces, requisitos que ayuden a delimitar el sector de beneficiarios.

El segundo requisito tendría que **prohibir que se adquiera más de una propiedad** a través de este programa. En realidad este requisito es uno de ejecución porque supone el cumplimiento del anterior. Está orientado a permitir que el acceso a los bienes privatizados sea diversificado entre diferentes propietarios y que no haya una concentración de los recursos en manos de pocas personas.

Lamentablemente, ambos requisitos son útiles hasta cierto punto. En el primer supuesto, la prohibición puede ser burlada por terceros con más recursos -traficantes de terrenos, personas adineradas, entidades inmobiliarias, etc - a través de la utilización de personas que, en adelante, denominaremos “representantes”. Por medio de ellos y a través de figuras contractuales -como el compromiso de contratar o la figura del testaferro- puede accederse al bien privatizado, previo pago de una respectiva “comisión”.

Esta circunstancia podría ocasionar que el Estado se vea motivado a limitar las transferencias de propiedad por un determinado período de tiempo. Es legítimo el interés del Estado respecto a que el uso de los recursos se asigne efectivamente a la dotación de vivienda. Sin embargo, las consecuencias de una medida de esta naturaleza limitarían el intercambio, el crédito y los diferentes beneficios del mercado a los que no se accede a través de la informalidad. Otorgar una propiedad a medias sería un contrasentido; no serviría de nada ser propietario de algo si no puede gravarse el bien para obtener financiamiento o venderlo a quien más lo valore. Esa fue, precisamente, una de las causas por las que el plan de adjudicación de terrenos estatales -que necesitaba de 207 pasos administrativos y demoraba 43 meses- fracasó e incentivó la informalidad.

Por consiguiente, no podrán haber modos de monitoreo de las transferencias que se produzcan después de la asignación del bien. La respuesta pasa, entonces, por confiar en el mercado y la reasignación de los recursos a través de las valorizaciones de los particulares en la actividad contractual. Sobre esto volveremos más adelante.

Por otro lado, la prohibición relativa a la imposibilidad de adquisición de más de una propiedad no impide que quienes valoran más el bien puedan adquirirlo directamente del nuevo propietario. No obstante ello, la prohibición permite que en esta segunda compra entre a jugar la valorización de la necesidad de vivienda que tenga el titular. De este modo, supongamos que la asignación del recurso al sector delimitado permite que los privados puedan realizar diferentes ofertas por los lotes en juego -como se verá más adelante- de acuerdo a las diferentes valoraciones que tengan sobre ellos. Supongamos, asimismo, que el requisito que exige no ser propietario haya sido superado por personas ajenas al sector, a través de los mecanismos anteriormente descritos.

Si la prohibición no existiera, las ofertas de estas personas superarían las de los beneficiarios, puesto que la competencia se verá distorsionada por terceros que cuentan con más recursos. De este modo, pocas personas con más recursos concentrarían los bienes privatizados en su poder. Los beneficiarios

pueden tener una valoración real, mayor a la de los terceros: para ellos, ser propietarios puede representar un gran valor subjetivo que no puede reflejarse en la oferta que realizan por insuficiencia de recursos materiales. Sin embargo, esto no importaría porque las ofertas de estos terceros serían superiores objetivamente y ellos serían quienes accedan al recurso pese a que su valoración no es realmente mayor. Después de todo, la normatividad los incentivaría a ello.

Por el contrario, cuando la prohibición funciona los beneficiarios pueden adquirir el bien y convertirse en propietarios. De este modo, estos terceros tendrán que negociar con los propietarios para comprarles el bien. En esta segunda negociación, los propietarios podrán evaluar si su necesidad subjetiva de vivienda es mayor que la oferta que el tercero les realiza para determinar si proceden a vender o no. Esta es la solución eficiente porque implica una mejor valorización y asignación de los recursos.

Por supuesto que podrá argumentarse que esta prohibición puede ser igualmente burlada por los terceros, contratando más “representantes” que adquieran los bienes privatizados, individualmente. Esa afirmación es correcta. Nótese, sin embargo, que para poder hacerlo estos terceros deberán incurrir en mayores costos, puesto que tendrán que internalizar el gasto derivado de las comisiones que deberán pagar por cada lote que pretendan adquirir, así como el derivado de la búsqueda de personas sin propiedades que estén dispuestos a colaborar con ellos. Este costo, en determinados niveles, es un claro desincentivo para esta actividad.

Asimismo, con tal de incrementar el costo de esta actividad, es necesario que el Estado extienda este requisito a todos aquellos que alguna vez adquirieron algún terreno directamente de este programa y que lo transfirieron posteriormente. De no ser así, estas personas venderían, se quedarían sin propiedad y nuevamente calificarían para comprar los terrenos. Ello facilitaría la contratación por parte de los terceros porque podrían contar con el mismo “personal” una y otra vez. Si el Estado es capaz de registrar a estas personas, los costos de búsqueda de este tipo de personal serán cada vez mayores, lo cual determinaría

gradualmente un costo de desincentivo, a su vez, mayor.

Finalmente, cabe preguntarnos si esta figura puede ser frecuente. Probablemente no. El tráfico de terrenos se ha venido dando a través de personas que incentivan la actividad informal, adquiriendo una gran cantidad de lotes gracias a la misma. Pero, en realidad, el éxito de esta figura ha dependido del incontrolado beneficio de la gratuidad de los bienes, que fomenta este contexto. Ciertamente, a nivel formal y masivo, las dudas son mayores. En todo caso, no representan una amenaza determinante al programa.

c) Asignación del recurso vía precio: El precio que deba establecerse a los bienes privatizados implicará un subsidio parcial. Al Estado le interesa permitir que los sectores menos favorecidos accedan al recurso, por lo que, probablemente, no trasladará el costo íntegro de la inversión en el precio fijado para acceder a éstos; o, probablemente, dependiendo de las circunstancias, trasladará el íntegro de la inversión al precio de los terrenos y dará ciertas facilidades de pago. Este tema deberá ser definido de acuerdo al tipo de acceso que se pretenda materializar.

Lo cierto es que el precio permite que, mesuradamente, los recursos se asignen a quienes más los valorizan. Pero, aún cuando queda clara la necesidad de internalizar el costo, el modo de acceso al bien no es algo sencillo de definir por la circunstancia especial de que el Estado es el titular de los recursos y no busca maximizar beneficios. De esta manera, los bienes podrían asignarse a través del factor suerte o de los mecanismos de mercado.

A través del **factor suerte**, el Estado tendría que fijar una tarifa uniforme para todos los lotes en distribución y proceder a sortear, entre un determinado grupo de gente previamente inscrita y de acuerdo a la disponibilidad del recurso, el acceso al terreno. De este modo, la propiedad de los lotes se asignaría independientemente de las valorizaciones que los particulares tengan sobre los bienes privatizados.

No obstante ello, por medio de esta vía, los bienes no se asignarán a sus usos de mayor valor. En efecto, el factor suerte no discrimina entre la capacidad de inversión de los agentes, sino que asigna arbitrariamente los recursos. Puede ser, entonces, que

los lotes terminen asignados a quienes más capacidad tienen para invertir en ellos o a quienes tengan menor capacidad de inversión.

Nótese, sin embargo, que siendo un mercado donde existen bajos costos de transacción, se presenta una relativa disponibilidad de información. Esto puede eventualmente permitir que las partes puedan intercambiar recursos y reasignar gradualmente las propiedades. Sin embargo, el método puede generar una serie de costos adicionales que las partes podrían asumir, de acuerdo a cómo valoren el bien privatizado. Lo cierto es que el costo de estas segundas transacciones se incrementa.

Asimismo, podría eventualmente sostenerse que el mecanismo del sorteo permite librarse de los traficantes de terrenos o de terceros ajenos al sector favorecido o de sus “representantes”. Pero ello no es cierto del todo. Siempre van tener la posibilidad de comprar la propiedad a quien la adquirió, si superan su valoración con una buena oferta -lo que es más probable si el bien se ha asignado a alguien que no puede invertir en él. Pero, además, así como puede afirmarse que esta vía permite la evasión, también puede decirse que podría llevar a estos “representantes” a la directa adquisición de los terrenos. Es un mecanismo relativo que, en el fondo, no soluciona nada.

Por otra parte, cuando el acceso es determinado por los mecanismos del mercado, se parte de un precio base que es uniforme para todos los lotes en distribución. Sin embargo, este sistema posibilita que los particulares puedan formular ofertas de acuerdo a la valoración que tengan sobre el recurso. Pero podrá incrementarse en la medida que los particulares sean capaces de lanzar ofertas por los bienes privatizados, según la valoración que asignen a los mismos.

En este sistema se permite una libre asignación de los recursos. Así, los diferentes lotes de terrenos se asignarán de acuerdo a las diversas valoraciones que los privados tengan. Así, por ejemplo, dos lotes en la misma zona pueden valer objetivamente diferente, dependiendo si cualquiera de ellos está al borde de una avenida, está ubicado en una esquina, tiene una mayor dificultad en el acceso, etc. Por medio de este mecanismo, este tipo de preferencias pueden ser

internalizadas por los particulares en sus valoraciones y llevadas a la oferta que se realiza para adquirir el terreno. De este modo, los privados compiten entre ellos para asignarse los lotes y, en principio, el recurso se asigna en manos de quien más puede invertir en el terreno.

Algún planteamiento opuesto puede, eventualmente, sostener que este mecanismo elevará el precio de los bienes que se busca privatizar y que permitirá al Estado lucrar con los particulares. Pero esto no es tan preciso. Habrá terrenos que por su ubicación serán más codiciados por los particulares y, quizás, en estos casos, el precio se elevará un poco más que el promedio. Esa elevación, sin embargo, se dará respecto a bienes excepcionalmente “mejor dotados”; bienes que no representan el promedio. La oferta, en términos generales, seguirá generando alternativas para todos de acuerdo a las valoraciones que determine el presupuesto individual de las personas. Además, el precio de lo ofertado -si los filtros delimitadores funcionan bien- no podrá presentar variaciones altas; es más, probablemente las ofertas no lleguen siquiera a reflejar el verdadero nivel de inversión hecho en la habilitación del terreno -considerando que el precio uniforme asignado a los bienes tampoco lo reflejaría. De allí que sea exagerado afirmar que el Estado estaría lucrando con este sector.

El problema es que la capacidad de intervención del Estado crece. Hay una mayor posibilidad de discrecionalidad y, por ende, de corrupción. Sin embargo, la solución a este problema no implica un costo prohibitivo. Para superarlo, el Estado deberá generar normas que permitan la transparencia en el proceso y la obligatoriedad de contratar con la oferta más alta. La publicación detallada de todas las ofertas realizadas puede ser una salida interesante que tendrá que ser complementada con otros mecanismos.

Muy probablemente, planteamientos conservadores argumentarán que este mecanismo favorece que sean los traficantes de terrenos y personas ajenas al sector beneficiado quienes accedan a los bienes a través de sus “representantes”, los que, a su vez, accederían a los terrenos por medio del dinero de aquéllos. Sin embargo, conforme a lo señalado anteriormente, este problema también se presenta en

el caso del factor suerte. Aún cuando no se acceda por la vía directa de los “representantes”, siempre existe la posibilidad de comprar los terrenos a quienes los valoricen menos.

Ya hemos visto cómo es que el Estado puede verse tentado a limitar las transferencias por un determinado período de tiempo y las consecuencias que ello implicaría. Por ello, consideramos que es mejor confiar en el mercado y que sea éste el que resuelva el problema. Si las personas valorizan adecuadamente la posibilidad de tener una vivienda propia, entonces ninguna oferta podrá convencerlos para vender sus lotes. Por lo demás, consideramos que tendrá que ser el mercado el encargado de solucionar el problema asignando el recurso a sus usos más valiosos y respetando la autonomía contractual. Ya en este punto, la intervención del Estado es perjudicial. La solución está en manos de los particulares.

d) Operatividad del sistema: El éxito del programa radica en la creación de incentivos para que las personas puedan internalizar que existe una vía correcta y formal de acceder a la propiedad. Es por ello que el Estado debe garantizar que el sistema de derechos de propiedad privada sea respetado íntegramente. Esto quiere decir que habrán personas que por no pagar para acceder a la propiedad, pretenderán recurrir, una vez más, a los mecanismos informales y violentos. Pero, para asegurar el éxito del programa el Estado tendrá que reprimir tales intentos.

Siguiendo esta lógica, las invasiones que hayan llegado a producirse no deberán ser formalizadas, ni reubicadas en otro lugar. De lo contrario, el éxito del programa se verá comprometido porque el Estado seguiría incentivando las invasiones y los daños a la propiedad en general. Este punto es vital porque si el Estado reubica y formaliza cada vez que se produzca una invasión, las personas internalizarán la invasión y no el programa como la vía correcta.

4.3 La inversión de los privados.

Durante décadas, el Estado ha sido incapaz de implementar una real política de vivienda; aún cuando lo ha intentado, no ha sido capaz de reaccionar ante el dinámico crecimiento de la demanda de vivienda. Ya se ha visto cómo el Estado ha pretendido brindar a los

particulares un bien que, por su naturaleza, ellos mismos están en mejor capacidad de autogenerar. Y es que siempre ha existido la equivocada creencia de que los sectores menos favorecidos son incapaces de tomar decisiones apropiadas y de invertir y crear riqueza; premisa que justificó el absoluto intervencionismo estatal.

La intervención estatal es, sin embargo, necesaria para la privatización de la tierra, la asignación del recurso a través de la creación de incentivos correctos y la generación de condiciones adecuadas para la inversión. Pero llega un punto donde ésta se torna no sólo ineficiente sino perjudicial, porque pretende resolver todos los problemas de acceso a la vivienda sin considerar la participación de los individuos. Genera, de este modo, costos demasiado elevados que originan que la gente opte nuevamente por la informalidad.

Es por ello que una adecuada política de vivienda debe orientarse a una limitada intervención del Estado pero, a partir de cierto punto, las personas tendrán que tener en sus manos la responsabilidad de resolver el problema. Es en este punto donde surge el principal cuestionamiento: ¿son éstas capaces de hacerlo?

Los principales cuestionamientos recaen en el aspecto de la inversión. La sociedad no cree que los pobres sean capaces de resolver su problema porque no cuentan con recursos para así hacerlo. Pero esto es completamente infundado. Conforme lo señalamos anteriormente, los sectores pobres sí pueden invertir, sólo que su capacidad de inversión es menor. Por tanto, el Estado debe generar condiciones adecuadas para esa capacidad de inversión.

Es en este sentido que las invasiones y las compra-venta ilegales demuestran dos cosas: (i) las personas quieren vivienda; y (ii) las personas quieren invertir recursos en vivienda. Este segundo punto se evidencia en que, al invadir, los invasores no solicitan al Estado que los terrenos les sean proporcionados gratuitamente, sino que se les permita comprarlos. Asimismo, el hecho de que muchas invasiones a terrenos privados hayan terminado en negociaciones entre el propietario y los invasores en relación a la compra del bien, son indicativos de una clara capacidad

de inversión, al menos para la adquisición del terreno.

El acceder informalmente a la propiedad implica que los individuos deben soportar una serie de costos importantes: falta de seguridad jurídica; costos elevados para defender sus posesiones; y, marginalidad en relación a los beneficios que otorga el mercado. Al privatizar las tierras, el Estado crea un camino para acceder a los beneficios de la formalidad; beneficios por los que las personas con escasez de recursos estarían dispuestas a pagar.

De allí que no sea tan exacto el hecho de que una propuesta de esta naturaleza genere incentivos para que se multipliquen las invasiones. Si bien es cierto que las personas preferirían acceder a los terrenos sin pagar, es claro que van a preferir acceder a los beneficios de la formalidad que verse sometidos al régimen de exclusión de la informalidad. Asignarle un precio a los terrenos estatales no implica bloquear el acceso a la formalidad, en la medida que éstos no sean prohibitivos; se trata, tan sólo, de generar la alternativa de compra que tanto solicitan estos sectores para poder beneficiar al mayor número de personas.

Sin duda, el beneficio más importante de la formalidad es el que otorga la seguridad jurídica; de ésta, a su vez, se derivan otros beneficios. El más notorio de éstos, a diferencia de lo que sucede en la informalidad, es la generación de los incentivos adecuados para que las personas puedan invertir. Toda vez que éstas tienen certeza respecto a sus derechos de propiedad y a la exclusión a que pueden someter a terceros respecto de ella y sus beneficios, se ven motivados a dotar de valor al bien a través de la inversión de sus recursos. Y es que nadie construye, ni invierte recursos en bienes que pueden perderse en cualquier momento; que pueden ser eventual y potencialmente usurpados u aprovechados por otra persona.

Un ejemplo puede ilustrar mejor el fenómeno de los incentivos adecuados que crea la seguridad jurídica. En este sentido, De Soto compara el caso de dos asentamientos informales: Mariscal Castilla y Daniel Alcides Carrión. Ambos fueron creados en el mismo período de tiempo, habitados por personas de iguales características socio económicas y contiguos geográficamente. Pero había una diferencia: mientras

el primero fue reconocido legalmente, el segundo fue declarado erradicable. En un estudio de campo realizado en ambos, se encontró que el valor de una vivienda típica ubicada en el asentamiento con seguridad legal era 41 veces mayor que el de una vivienda ubicada en el otro asentamiento. Aún incluyendo el valor del terreno y no sólo el de la construcción, la vivienda en el asentamiento con seguridad legal tenía un valor equivalente 12 veces mayor al de aquélla que no lo tiene⁽¹⁴⁾. Es evidente que un informal no invierte en vivienda en la misma proporción que un propietario ordinario.

Este antecedente resalta más todavía el hecho de que a junio de 1984, el valor de una vivienda informal promedio era de \$22,038 dólares; y que el valor total de la inversión inmobiliaria informal ascendiera a \$8,319.8 millones de dólares⁽¹⁵⁾. La informalidad y sus evidentes desventajas no impidieron la inversión de los particulares, quienes, como señaláramos anteriormente, asumieron el riesgo derivado de ésta y dotaron de riqueza al bien aún cuando no tenían asegurada plenamente su titularidad. Fueron capaces de autoproveer vivienda donde los intentos estatales fracasaron.

Es indudable entonces que la premisa paternalista que niega la capacidad de inversión de los sectores desfavorecidos es falsa desde toda perspectiva. Sería mezquino no reconocer que este sector ha planificado su accionar con una sorprendente creatividad, siendo capaz de crear riqueza allí donde las restricciones legales y la informalidad parecían imponerles costos prohibitivos. Una política de acceso a la vivienda no puede darle la espalda a este importante capital humano; sólo brindando a éstos la oportunidad de involucrarse podrá enfrentarse adecuadamente el problema de la escasez de la vivienda.

Una razón adicional para que los sectores desfavorecidos accedan a la propiedad por la vía formal y no por la informal, es la del acceso al mercado y sus beneficios. Como todos sabemos, la inseguridad jurídica generada por la informalidad determina que la actividad contractual se torne excesivamente onerosa. El intercambio de inmuebles debía superar costos de información demasiado elevados; muchas veces tan altos que desincentivaban la realización de

(14) *Ibid.*; p.25.

(15) *Ibid.*

la transacción e impedían que los recursos se asignen a sus usos más valiosos.

La vía de acceso formal dota de seguridad jurídica a las transacciones entre los propietarios de inmuebles, posibilitando mayores niveles de inversión y de productividad de los recursos. Pero, además, determina la posibilidad de recurrir al crédito como forma de financiamiento. Este elemento es clave para la forma en que el Estado debe orientar su intervención en la política de vivienda.

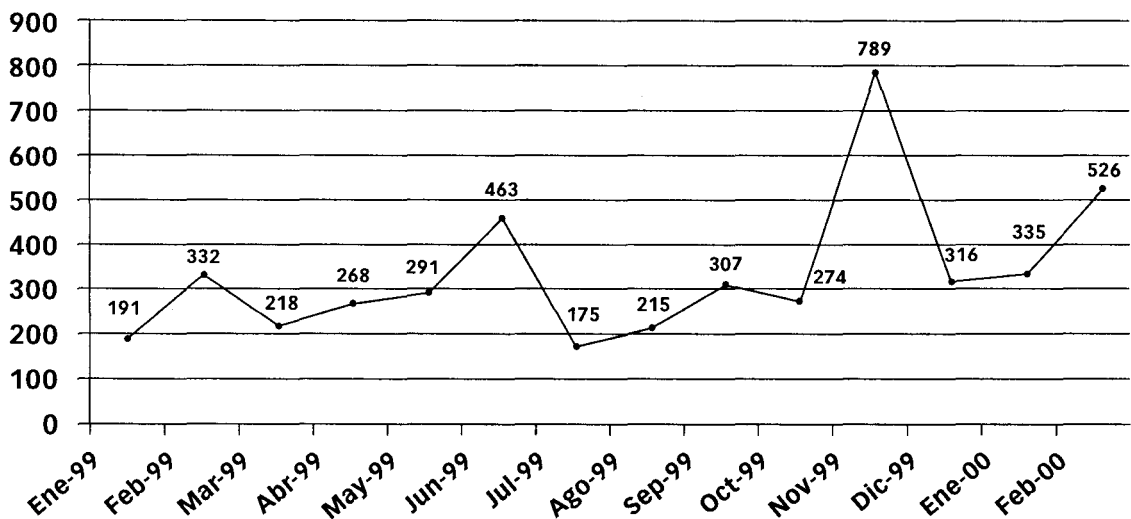
Por medio del crédito, las personas van a estar en capacidad de contraer deudas para financiar la construcción de sus viviendas. El factor que completa la calificación para el crédito -entre otros- es el uso del sistema de garantías. Así, mediante el uso de sus títulos de propiedad y el registro pueden garantizarse deudas para el desarrollo de proyectos de esta naturaleza.

El crédito es muy importante para el proceso de urbanización. El proceso de construcción de las viviendas informales, independientemente de la

seguridad jurídica, muchas veces se ve frenado por la escasez de recursos que los aqueja⁽¹⁶⁾, de modo que las construcciones se inician y reinician a medida que se puedan juntar recursos. Construir cuesta, nadie pretende negarlo. Es evidente que el nivel de ingresos de este sector no puede cubrir todo el monto necesario para construir. Mediante el crédito, sin embargo, las personas podrán acceder al financiamiento necesario, afectando aquella parte de su dinero que no cubre sus necesidades vitales e hipotecando el terreno al que se ha accedido.

Nuevamente, los partidarios del intervencionismo estatal sostendrán que el crédito no es una forma adecuada de financiar la construcción de viviendas y que estas personas no son capaces de acceder al crédito por no ostentar la cantidad de ingresos suficiente; el Estado debe construir la vivienda. Una vez más, sin embargo, la realidad demuestra que se equivocan. El cuadro siguiente grafica que personas a quienes recientemente se otorgó títulos de propiedad, pese a las desfavorables condiciones del sistema, han sido capaces de constituir hipotecas:

Hipotecas Inscritas:



Fuente: COFOPRI

El sector antes informal está empezando a utilizar el mercado, aún cuando las condiciones para acceder al crédito, a través del esquema de las hipotecas como garantías inmobiliarias, no son favorables del todo. Durante el lapso de 13 meses se han configurado 4,700 hipotecas.

Hay un patrón irregular de constitución, con un súbito crecimiento en el mes de noviembre (789) y una considerable caída hacia el mes de diciembre (316). Sin embargo, en los meses posteriores, el nivel de constitución de las hipotecas empieza a crecer paulatinamente.

(16) Al respecto puede consultarse VEGA, Pablo. Op.cit.; p.40 y ss.

Si bien es cierto que el cuadro anterior demuestra que las personas con escasos recursos, a través de la formalidad, pueden acceder al crédito, probablemente habría muchas más hipotecas de las generadas hasta febrero de 2000, si el Estado hubiera incentivado que las instituciones privadas configuren algún tipo de programa dirigido a este sector. Pero para esto, primero deberá hacerlo atractivo en términos financieros, eliminando todo costo innecesario.

Hay mucho por hacer; los costos pueden ser diversos. Por ejemplo, es posible que los políticos no hayan considerado que la ejecución judicial de las hipotecas encarece el crédito. Así, las instituciones financieras tienen que prever que los potenciales incumplimientos de los particulares se ventilarán durante muchos años en el caótico Poder Judicial peruano. Esta previsión lleva a fijar condiciones excesivamente onerosas que obstaculizan el crédito o lo imposibilitan. Y mientras tanto, los legisladores consideran que la protección judicial beneficia a los deudores frente al “abuso” de las instituciones financieras, cuando en realidad los perjudica porque los excluye del crédito.

En el mismo sentido, el Impuesto General a las Ventas (IGV) puede considerarse como otro costo innecesario. Si el Estado pretende incentivar la construcción en estas nuevas habilitaciones urbanas, probablemente debiera eliminarlo. No tiene sentido que la actividad de construcción para estos sectores se vea encarecida en, aproximadamente, la quinta parte del valor de inversión (18%), si lo que se busca es que los particulares construyan a bajo costo. Este beneficio podría delimitarse, de modo que se eviten problemas mayores de recaudación tributaria.

El Estado puede hacer muchas otras cosas: reducir los costos administrativos para que los particulares puedan construir, ya que los trámites largos para obtener licencias de construcción han sido uno de los principales generadores de informalidad; asimismo, tiene que incentivar la competencia tanto a nivel financiero como a nivel construcción, de modo que permita la reducción de costos a través de mecanismos naturales, no directamente, pero sí a través de los mismos agentes del mercado; etc.

Es claro entonces que hay formas de crear condiciones para que estos sectores accedan al crédito

y a la construcción. El generalizado prejuicio en relación a que las instituciones privadas vinculadas al sector financiero y de construcción no pretenden involucrarse en proyectos o programas que involucren masivamente la inversión de los sectores menos favorecidos, no es cierto del todo. Existe una gran cantidad de recursos monetarios en juego; basta recordar la sorprendente suma invertida por los informales en construcción de vivienda a que hiciéramos referencia líneas atrás. Se pueden encontrar formas de beneficiar a todos los agentes participantes en esta realidad. Es cuestión de ser creativos.

En el caso de la construcción, sin embargo, se ha afirmado que el Estado debe proveer la vivienda ya construida. La razón principal radica no sólo en el ya refutado argumento que negaba la inversión de estos sectores, sino en que la construcción masiva de viviendas permite la construcción a escala y la estandarización del modelo a construir, con lo que el costo de inversión baja.

No obstante, esta razonable posición pierde validez si retornamos al tema de la capacidad de reacción del Estado frente a la demanda de vivienda: ¿qué tan veloz resulta la construcción masiva de todas las viviendas necesarias y qué tan rápido resulta generar condiciones para la inversión o para que el particular construya su vivienda? Se incurriría en la misma política que incrementó la informalidad. Pero, además, que la construcción esté en manos privadas no excluye la posibilidad de la estandarización: si los privados buscan construir a bajo costo, las empresas podrían generar modelos para diferentes presupuestos. Si la preocupación es el ahorro producido por la estandarización de modelos y si éstos son los menos costosos, entonces la gente elegirá masivamente tales modelos. Y, más aún, los precios estarían sometidos a las constantes reducciones producto de la competencia en la construcción.

4.4 Otras consideraciones y beneficios.

4.4.1 Planeamiento urbano.

Quizás una de las más notorias consecuencias de la informalidad haya sido el desordenado crecimiento urbano que ha venido experimentado nuestro país durante las últimas décadas. Este tipo de crecimiento ha determinado que el país se vea expuesto a un problema

tan serio como la falta de servicios públicos; es decir, servicios que comprenden provisión de agua, desagüe, electricidad, red vial y transporte público. Y es que, como diría De Soto, los informales no adquieren formalmente el terreno, lo habilitan, construyen sobre él y se instalan, sino que primero se instalan, después construyen, luego lo habilitan y, finalmente, obtienen su propiedad⁽¹⁷⁾.

Hacia 1996, de acuerdo a las cifras del INEI, en materia de servicios públicos, la situación del país era realmente caótica. Así, sólo el 47,4% de la población tenía acceso a la red pública de desagüe, mientras que el 52,7% tenía acceso a sistemas como el pozo ciego o negro, acequias y canales o, simplemente, no tenía servicios higiénicos. Las cifras se toman más alarmantes cuando se discrimina el servicio higiénico de acuerdo al nivel de pobreza: mientras que los pobres extremos tienen acceso a la red pública en un 12,7% y en un 87,3% a sistemas alternativos (o carecen de éstos), los pobres no extremos acceden en un 43% y 57%, respectivamente⁽¹⁸⁾.

En lo referente al abastecimiento de agua, durante el mismo año, sólo el 61% de la población tenía acceso a la red pública, mientras que el 39% tenía acceso a través de otras fuentes, tales como camiones cisterna, ríos, manantiales, acequias u otros. Asimismo, los sectores de pobreza extrema tenían acceso en un 29,7% y 70,2%, respectivamente; y, a su vez, los sectores de pobreza no extrema accedían a estas fuentes en un 56,1% y 43,9%⁽¹⁹⁾.

El abastecimiento de energía eléctrica no fue la excepción. A nivel general, sólo el 66,2% de las viviendas tenía acceso a servicios eléctricos, mientras que el 33,9% debía recurrir a otros tipos de alumbrado, tales como el kerosene, las velas y otras fuentes. Dentro de este grupo, las viviendas de pobreza extrema accedían a estas fuentes en un 27,9% y 72,1%, mientras que los sectores de pobreza no extrema accedían en un 65% y 35%, respectivamente⁽²⁰⁾.

Queda claro que ha habido un crecimiento urbano, sin planeamiento. Se ha improvisado la infraestructura de los servicios públicos y éstos han sido los resultados. Por eso es importante la planificación. Un programa que prevea la disposición

de terrenos, saneados legal y estructuralmente, originará un crecimiento ordenado de la ciudad y un adecuado acceso a los servicios públicos.

En este punto, quisiéramos resaltar lo referente a la provisión estatal de terrenos con acceso a los servicios públicos. Probablemente no pueda comprenderse por qué el Estado debe proveer terrenos adecuadamente lotizados y saneados. Y es que, después de todo, ¿por qué hacerlo si los particulares pueden dotarse del mismo servicio? Sin embargo, creemos que la diferencia principal radica en que los bienes no pueden proporcionarse exclusivamente con la voluntad individual. No basta construir la estructura vial que pasa frente al lote de una persona. La comunidad tiene que negociar, debe reunirse para decidir sobre el acceso a los diversos servicios públicos, cuya estructura se configura en torno a la comunidad y no a la vivienda individual.

Pero hacer esto tiene costos elevados porque no sólo estamos hablando de la necesidad de juntar a numerosos propietarios, sino de la adopción de acuerdos a través de mecanismos de votación, sistema propio de la asignación de bienes públicos. De allí que sea necesaria la participación e intervención del Estado. Sin embargo, han habido casos donde las asociaciones de vivienda han proveído el servicio público asumiendo los gastos del mismo. Pero no tiene sentido imponer un costo inicial elevado, cuando lo que el Estado busca es incentivar la construcción ordenada y rápida por parte de los sectores menos favorecidos. Lotizar y sanear adecuadamente los terrenos puede llevar varios años, si los particulares deciden autogenerar el bien (hay una diversidad de intereses que no será fácil de conciliar). El Estado, en este caso, puede evitar y resolver el problema mucho más rápido entregando lotes adecuadamente saneados para, a partir de este punto, posibilitar la construcción individual de la vivienda.

4.4.2 Densificación y arrendamiento.

El crecimiento urbano improvisado no sólo ha generado problemas de servicios públicos, sino también el desperdicio de espacios. El ejemplo más

(17) DE SOTO, Hernando. Op.cit.: pp.208-209.

(18) Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza*. Lima, 1997. p.47.

(19) *Ibid.*; p.46.

(20) *Ibid.*; p.48.

claro es el de la ciudad de Lima. Los métodos de acceso informal a la propiedad han determinado un crecimiento desmesurado de ésta, en toda dirección.

De este modo, hacia 1996, de acuerdo a cifras de COFOPRI, el crecimiento de los conos de la ciudad, a nivel distrital, es bastante pronunciado. En tal sentido, del total de asentamientos humanos y lotes consolidados en el cono norte de la ciudad, Comas concentra alrededor del 17.4% y 15% respectivamente, mientras que distritos como Carabaylo, Puente Piedra y Ventanilla, concentran el 39.9% y 37.2%, respectivamente.

Pero el crecimiento de la ciudad también se ha expandido hacia el sur. Así, los distritos que más asentamientos humanos consolidados presentan son Villa María del Triunfo y Villa el Salvador con el 41.1% y 17%, respectivamente. De igual modo, el cono este ha crecido significativamente, pero a través de Ate Vitarte y San Juan de Lurigancho, que concentran alrededor del 24.6% y 47% del total de asentamientos humanos consolidados en el cono.

Debido a los pocos incentivos que genera la informalidad para invertir en los bienes, Lima ha crecido horizontal y no verticalmente. El acceso formal a la propiedad corrige este problema y posibilita el aprovechamiento de todo el espacio no utilizado a lo largo de los diferentes conos. El aprovechamiento de espacio se da a través de la construcción de pisos adicionales de vivienda de modo que se permita el crecimiento vertical de la ciudad.

La construcción de pisos adicionales posibilitaría la creación de más vivienda; pero no será propia, sino arrendada. Esta es una solución que el mercado tendría que generar como consecuencia de la maximización de beneficios que persiguen los propietarios, quienes por obtener ganancias construirán espacios para arrendar. El acceso formal a la propiedad posibilita la generación de incentivos de este tipo.

Generar una cultura de arrendamiento implica cambiar estructuras, implica reconocer que la vivienda propia es un recurso escaso al que, en un determinado momento, no todos podrán acceder. Aprovechar el espacio aéreo configura una nueva opción de acceso a la vivienda. En efecto, aquellos que no puedan acceder a la propiedad a través del proceso de privatización, tendrán la posibilidad de arrendar. Si el fenómeno se

materializa a nivel masivo, se generarían varios espacios, lo cual, a su vez, generaría una gran oferta y, consiguientemente, reducción en las tarifas.

Una clara ventaja de una cultura de arrendamiento es la ventaja de proveer nuevas opciones de vivienda frente al continuo crecimiento poblacional y el incremento de su demanda. Constituye una nueva forma de prever potenciales problemas de escasez a través de mecanismos de mercado.

4.4.3 El marco de la propuesta.

Al comenzar estas líneas señalamos que esta propuesta debe ser planteada sólo como una política de urgencia. Ésta no constituye la solución definitiva a la escasez de la vivienda. Los terrenos del Estado se tendrán que acabar en algún momento y, entonces, el tema pasa por saber cómo dosificar su privatización, más aún si la población continúa creciendo desmesuradamente.

En tal sentido, es claro que la solución pasa por una diversidad de aspectos que el Estado no puede descuidar. Probablemente, la principal medida complementaria -al menos para comenzar- está constituida por la descentralización de recursos. El Estado debe generar condiciones para que el crecimiento de la demanda se distribuya proporcionalmente a lo largo del territorio nacional y no sólo en determinadas urbes.

5 Conclusión.

Los genéricos lineamientos expuestos a lo largo de este trabajo podrían ser catalogados como especulativos. Quizás ello sea verdad. Pero todo trabajo que pretende contribuir a la resolución de un problema especula sobre las alternativas de solución. En este caso, nuestra propuesta especula y apuesta por el capital humano, por la creatividad de la gente para maximizar sus beneficios y por una vivienda autogenerada a través de la creación de condiciones de mercado. Muchas veces nuestro propios prejuicios son los principales obstáculos para llegar a una solución final. A veces las respuestas pasan sólo por el cambio de nuestra forma de pensar. Probablemente, en este caso, la respuesta pase por dejar de lado la intervención absoluta del Estado y por creer que los particulares son capaces de decidir por sí mismos. *AB*