

# Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas\*

Property titles, markets  
and urban policies

Julio Calderón Cockburn\*\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

## Resumen

Este trabajo analiza el impacto social y económico de la Política Nacional de Formalización desarrollada por el Gobierno peruano entre 1996-2008. Evalúa el impacto de la titulación en la política urbana en que está inserta, los vínculos del Gobierno con la organización social y el “sistema de comunidad”. En relación con la mejora de las condiciones sociales y económicas en las familias, aborda la seguridad de tenencia, el acceso al crédito y los mercados inmobiliarios. Por último, define algunos puntos de la agenda pendiente de la titulación.

**Palabras clave:** formalización de la propiedad, evaluación de impacto, mercados inmobiliarios informales.

## Abstract

This paper analyses the social and economic impacts of the *Política Nacional de Formalización* (National Legalization Strategy) developed by the Peruvian government between 1996 and 2008. It evaluates the impact of the land titling process within the urban policy in which it was inserted, the links between government authorities and social organizations and the “community system”. Regarding the betterment of families’ social and economic conditions, it discusses property possession security, access to credit and real estate markets. Finally, it highlights some points that need to be addressed in the land titling agenda.

**Keywords:** property legalization, impact assesment, informal real estate markets.

\* Estas notas se sustentan en la ponencia: “Usos de la tierra urbana y mercados de tierras”, presentada en el *IV simposio de investigación urbana*, organizado por el Banco Mundial. Washington D. C., mayo de 2007.

\*\* Consultor y profesor de la Universidad Católica del Perú y del Instituto Lincoln para Políticas de Tierras de los Estados Unidos. Correo electrónico: calderon@chavin.rcp.net.pe

La política de distribución de títulos de propiedad en los países en desarrollo ha sido apoyada desde hace años por la cooperación multilateral y los gobiernos de diversos lugares. De estos esfuerzos, se considera que en el Perú la política ha tenido éxito, si por esta se entiende una distribución masiva de títulos (Durand-Lasserve y Selod, 2007). Al año 2006, el Plan Nacional de Formalización (PNF) del Perú (1996) había otorgado casi 1,6 millones de títulos de propiedad en las ciudades peruanas, de los cuales poco más de 1 millón fueron entregados al año 2000.

Tras la titulación masiva y el hecho que dos tercios de la población beneficiada contara con títulos entre ocho a doce años, es momento de observar el impacto social y económico de esta política. Más aún cuando en el Perú, en 2007, se inició un nuevo proyecto denominado Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI), con apoyo del Banco Mundial.

La política de titulación se desarrolló en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales y de ajuste económico en la década de los años noventa, que representaron un retroceso en materia de política de vivienda. La idea era que mientras el Gobierno debía formalizar la ciudad informal, el mercado inmobiliario formal debía atender a la demanda por vivienda.

El artículo considera cuatro temas de abordaje:

- La vinculación de la política de formalización de la propiedad con el contexto de la política pública (urbana) en que está inserta.
- El impacto de la política de formalización en la organización social o “sistema de comunidad” y su interrelación con el “sistema de gobierno” al interior de la secuencia del desarrollo urbano.
- El impacto en las condiciones sociales y económicas en que transcurre la vida de la población de menores ingresos beneficiada.
- La agenda pendiente de la formalización.

## Necesidad de una política urbana integral

La ciudad latinoamericana atraviesa un proceso de *círculo vicioso de la informalidad*, creciendo más por la vía de asentamientos informales originados en ventas ilegales de tierras o en invasiones. Factores económicos y políticos como mercados inmobiliarios formales reducidos y excluyentes, la necesidad de la población y las prácticas de clientelismo y populismo explican esta situación. Los Estados hacen muy poco por detener esta informalidad. Los gobiernos, habiendo dejado tiempo atrás las políticas de vivienda construida subsidiada, se abocan a la regularización de la tenencia de la tierra o políticas de formalización de la propiedad, en realidad acciones curativas que no se dirigen al fondo del problema. Cada día un mayor número de habitantes de la ciudad, y no solo los pobres, deben acceder al suelo por mecanismos informales.

La idea que los Estados desechen las políticas de vivienda, regularicen o formalicen lo informal, y a la vez no prevengan mediante programas de acceso ordenado al suelo, tomó forma con los procesos de ajuste económico de las décadas de los años ochenta y noventa. Hubo un exceso de confianza en los mecanismos del mercado para ordenar el acceso a la ciudad, aspecto que ahora se trata de revertir con las políticas destinadas a amenguar el impacto de la actual crisis económica internacional. La ciudad de Lima fue un ejemplo del círculo vicioso de la informalidad. Si entre 1996 y 2000 se distribuyó medio millón de títulos de propiedad, entre 1992 y 2002 se formaron por invasiones unos 400 mil lotes, impulsados por gente que no tenía alternativas en la formalidad.

Puede concluirse que, salvo excepciones,<sup>1</sup> los Estados han errado al poner “los huevos en una sola canasta”, e insistir, casi exclusivamente, en regularizar situaciones de tenencia y/o mejoramiento urbanístico de asentamientos ya formados. La política alternativa,

<sup>1</sup> Debe citarse la política de vivienda social en Chile, al margen de los cuestionamientos que recibe el caso del Urbanizador Social de Porto Alegre, entre otros.

en la búsqueda de ciudades justas y equitativas, es combinar adecuadamente políticas de acceso al suelo y políticas de regularización. Para que eso ocurra, es preciso que el Estado despliegue una política integral que articule los diversos niveles de gobierno (nacional, regional, local) y busque la convergencia entre políticas urbanas, de vivienda, de acceso al suelo, de regularización y del control de la tierra pública.<sup>2</sup>

La experiencia peruana de formalización muestra una doble fragmentación en la aplicación de la política. En general, se disoció la formalización de una política de vivienda cuyos nexos ahora habrá que reconstruir, no sin poner en cuestión la propia concepción de la formalización. En particular, frente a la ciudad informal, se separó la formalización jurídica de la regularización o mejoramiento urbanístico.

La política de formalización no se ha insertado en sus trece años de existencia al interior de una política integral urbana.<sup>3</sup> A partir de 1990, la reforma del Estado y el ajuste neoliberal desaparecieron la banca de fomento, el sistema mutual, el Ministerio de Vivienda, entre otros. La vivienda fue dejada a los mecanismos del mercado en tanto el Estado se asignó la regularización de la ciudad informal y, especialmente, la formalización de la propiedad informal. De manera que, a la vez que la ciudad informal crecía, la política pública de vivienda desaparecía.

Tampoco la política de formalización encajó dentro del proceso mayor de descentralización del Estado impulsado desde 1980. Se aceptó el pedido de las élites que

la formalización estuviera bajo control de la máxima autoridad estatal (Presidencia de la República), desencadenándose un proceso al margen de la descentralización. No quedó claro el papel de las municipalidades en la titulación. Esta antinomia estaría en la base del péndulo entre administración central o local por el que atravesó la distribución de títulos. Los gobiernos locales, tras el período 1961-1980 de administración central, asumieron la titulación hasta 1996 en que se formó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En el año 2001, el Gobierno de transición de Valentín Paniagua devolvió las funciones de titular a las municipalidades de provincias y restó a la COFOPRI como órgano de apoyo técnico.<sup>4</sup> En 2006, sin embargo, el Gobierno de Alan García devolvió atribuciones a la COFOPRI por tres años, centralizando nuevamente el proceso.

Un aspecto particular de la ausencia de una concepción respecto a la política de formalización es que en sus trece años de existencia ha estado bajo la adscripción del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Justicia y, finalmente, el Ministerio de Vivienda.

El panorama se oscurece más si se observan los nexos entre el Gobierno nacional y las municipalidades, a las que por ley les corresponde la gestión del crecimiento de las ciudades. En la práctica, los gobiernos locales carecen de las vigas maestras que permiten orientar el crecimiento de las ciudades. Sus funciones, en términos de la autorización de nuevas urbanizaciones, se restringen a la ciudad formal, carecen de control y gestión de la tierra de propiedad pública, no son consideradas por la cooperación multilateral en los mecanismos financieros para vivienda, sus esfuerzos a favor de los programas de acceso al suelo son virtualmente inexistentes e, incluso, en el caso de Lima, ni siquiera gestionan la provisión del agua potable y el saneamiento.

2 Es interesante constatar que el Instituto Libertad y Democracia y el Banco Mundial estén ampliando su punto de vista al sostener que no es suficiente formalizar lo informal sino que debe frenarse la informalidad. Ver presentaciones del Taller COFOPRI: "Las políticas sobre derechos inmuebles en Perú: situación actual y propuestas de reforma". Lima, 31 de octubre de 2008.

3 Entre 1961 y 1990, la política de vivienda se sustentó en el sistema mutual y en aislados programas públicos para la ciudad formal, en tanto se toleró las invasiones en la ciudad informal y se desplegaron relaciones de patronazgo y clientelaje entre el Estado y las masas urbanas (Calderón, 2005).

4 Entonces el ILD acusó al Gobierno de desactivar el sistema de formalización y de duplicar su tiempo y costo (ILD, 2004).

Una gestión urbana que regularice la ciudad informal y promueva soluciones habitacionales adecuadas, cortando el círculo vicioso de la informalidad, requiere que a las municipalidades se les transfieran mayores responsabilidades o se las tome en cuenta como aliadas. No obstante, la gestión centralizada es reforzada por la cooperación multilateral (Banco Mundial, BID) que prioriza al Gobierno nacional para vivienda o formalización de la propiedad. El Gobierno nacional retiene a la Superintendencia de Bienes Nacionales, a la que le corresponde administrar, registrar y controlar los bienes muebles e inmuebles; y al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), al cual le corresponde tener información sobre las tierras de propiedad del Estado para atender la demanda de tierras con fines de vivienda (Decreto Legislativo 703). Finalmente, las atribuciones municipales de límites urbanos fueron, en la práctica, revertidas por el Gobierno central a través de la Ley de Tierras de 1995.

Un segundo aspecto en la política urbana ha sido la separación entre la regularización jurídica y la urbanística. En el Perú se han entregado títulos de propiedad, pero esta política no se ha acompañado de una política integral que provea a los asentamientos ilegales de servicios básicos, infraestructura física y social, vías. Es sabido que las experiencias que han intentado conjugar ambas dimensiones –como el caso de Favela Barrio en Río– resultan caras y no siempre aseguran la titulación. En el caso del Perú se ha criticado que la opción por la regularización jurídica se fundamente su un bajo costo (unos \$ 60 por lote, durante la titulación masiva). Separar la titulación del mejoramiento genera un conjunto de problemas urbanísticos y sociales para la población y muestra una política fragmentada frente a una necesidad única, la de la vivienda.<sup>5</sup>

El actual Gobierno peruano ha estructurado una política de vivienda más decidida,

5 El costo marginal de cada título otorgado por COFOPRI estuvo por debajo de \$ 50 por familia al año 2000, pero subió a casi \$ 200 hacia 2003 debido a que el proceso masivo de titulación culminó y quedaban pendientes pueblos más pequeños (Morris, 2004: 18).

reforzada por las medidas para afrontar la crisis internacional (caja 1), y orientada a vivienda nueva para sectores de menores ingresos y de construcción en el sitio a los “autoconstructores”. Se espera que se produzcan mejoramientos de calidad de vida y de vivienda. No obstante, tampoco queda claro el nexo entre la política anticrisis y la formalización.

#### Caja 1: La política de vivienda actual (2006-2008)

Hacia 1998, cuando se dejó de lado la idea que el mercado resolviera el problema de la vivienda, el Gobierno de Fujimori creó el Fondo Mi Vivienda (FMV) con el saldo del Fondo Nacional de la Vivienda (unos \$ 550 millones). Se trata de un subsidio que se entrega al capital financiero, el cual debe conectarse al capital constructor y promotores inmobiliarios, quienes deben captar a la demanda. El FMV empezó a funcionar en realidad a partir de 2002 y con unas 20 mil soluciones (ofertadas entre \$ 20 mil a \$ 36 mil) ha atendido la demanda del nivel socioeconómico B y ha contribuido a la vuelta al área central de Lima y a la baja del precio de la vivienda formal, entre otros aspectos. Mientras que en Lima, en 1999, la mayoría de la oferta inmobiliaria oscilaba entre \$ 70 mil y \$ 250 mil, en 2007 el 56% de la oferta se ubicaba entre \$ 30 mil y \$ 80 mil (Calderón, 2008).

Actualmente, la política de vivienda, considerando que se ha atendido una buena parte de la demanda del nivel B, estimula la oferta de viviendas para los niveles C y D a precios entre \$ 7 mil y \$ 10 mil. Para ello, ha procedido a habilitar tierras vacantes relativamente bien ubicadas (Collique, El Agustino), que se encontraban en manos del Ejército u otras instituciones, con el objetivo de ampliar la oferta de programas. Se considera un subsidio de \$ 5.500 por adquirente. En 2009, el Gobierno invertirá \$ 100 millones en vivienda.

## Sistema de comunidad y sistema de gobierno: secuencia del desarrollo urbano en las barriadas

Un segundo aspecto clave para analizar la PNF es su impacto en el proceso por el cual las poblaciones urbanas precarias han obtenido el logro de sus satisfactores. En el plano de las acciones colectivas de la organización social, y no en el de las familias, el “sistema de comunidad” es definido como el plano de la organización social y territorial y su gestión interna (el capital social), vinculado al “sistema de gobierno”, es el conglomerado de instituciones públicas que deben atender sus necesidades.

La dimensión comunitaria es clave en la medida en que gran parte de la mejora de calidad de vida de la población de menores ingresos se obtiene, no a través de las acciones aisladas de las familias, como sería el caso de la construcción de la vivienda, sino de la acción colectiva liderada por las organizaciones vecinales que se interrelacionan con las agencias públicas y empresas privadas para obtener luz eléctrica, agua, saneamiento, pistas, parques, seguridad ciudadana, muros de contención, espacios públicos, entre otros.

El tema del impacto de la formalización en la organización social al menos involucra dos amplias variables: la secuencia del desarrollo del suelo urbano en la ciudad informal, y la distinción en los asentamientos formalizados entre aquellos que han alcanzado un buen nivel de consolidación y están “integrados” a la ciudad formal, y otros que aún se encuentran en proceso de consolidación, en vías de “integrarse” a la ciudad formal.

Hace años, el profesor Paul Baross estableció la secuencia del desarrollo urbano “no planeado” en los asentamientos precarios. Mientras que en el desarrollo urbano legal existía una secuencia que consistía en Planeación, Dotación de Servicios, Construcción y Ocupación (PDsCO); en las ciudades del tercer mundo en rápido crecimiento, la secuencia del proceso de desarrollo urbano no era planeada y había sido prácticamente revertida: Ocupación, Construcción,

Dotación de Servicios y Planeación (OCDsP). La secuencia OCDsP, propia de los asentamientos en su origen ilegales, representaba a los pobladores fuentes de “ahorro” relacionadas con el precio del suelo, debido a que se usaba más tierra de la permitida bajo zonificaciones restrictivas, se obtenían precios más bajos y no se requerían permisos previos para ocupar el suelo (Baross, 1998: 69).

Podemos proceder de manera análoga al entendimiento del desarrollo urbano de los asentamientos precarios, aunque incorporando a plenitud los aspectos jurídicos (reconocimiento legal, títulos). Así, *antes* de la masiva política de distribución de títulos de la COFOPRI, predominaba en las barriadas peruanas una secuencia de desarrollo a cargo de los pobladores de la siguiente manera:

Tierras (invasión, reubicación pública) →  
seguridad de tenencia → vivienda (casas) →  
servicios → títulos de propiedad.

De donde se colige que la entrega del título de propiedad era el último paso, la culminación casi del desarrollo urbano en las barriadas.<sup>6</sup> En tanto que la seguridad de la tenencia, proporcionada por la garantía pública que no habría desalojo, o el reconocimiento legal del asentamiento, eran un paso posterior a la inicial ocupación de la tierra.

En cambio, *después* de la masiva distribución de títulos de propiedad a finales de la década de los años noventa, la acción de los pobladores de asentamientos ha establecido una nueva secuencia, que podría caracterizarse así:

Tierras (invasión, reubicación pública) → títulos  
de propiedad / seguridad de tenencia →  
servicios → vivienda.

La política de formalización ha inscrito en los registros públicos los títulos en las barriadas consolidadas a familias que cuentan con una

<sup>6</sup> Decimos “casi” porque hay algunos aspectos que la consolidación de la barriada no ha podido cubrir: las viviendas terminadas con acabados y las vías pavimentadas.

vivienda consolidada, esto es, que han podido construir un techo suficientemente sólido para levantar un segundo piso en materiales definitivos, y que ya cuentan con la infraestructura básica (luz, agua y saneamiento). Mientras que en las barriadas no consolidadas, la mayoría de las viviendas aún es de materiales precarios, carece de un techo definitivo y de alguna infraestructura básica. Esta distinción debería ser muy tomada en cuenta por las políticas de regularización de la tenencia y formalización de la propiedad a efectos de observar el impacto diferencial que generan.

Puesto en números, la PNF ha favorecido más a barriadas en proceso de consolidación que a aquellas consolidadas. Según un índice de consolidación de los asentamientos de Lima atendidos por la COFOPRI, elaborado sobre información de 1.473 barriadas al año 2001, y que consideró indicadores de dotación de agua, saneamiento, teléfonos, pistas y material predominante de la vivienda, solo el 11% de los asentamientos titulados eran altamente consolidados; 22% consolidados; 22% medianamente consolidados; y 47% no consolidados (SASE, 2002: 14-15). La COFOPRI había beneficiado a un 67% de asentamientos en los que todavía restaba mucho por hacer, sea en instalación de infraestructura o en edificación de las viviendas y que, por lo mismo, se ubicaba en la secuencia “tierras (invasión, reubicación pública) → títulos de propiedad / seguridad de tenencia → servicios → vivienda”.

En otras palabras, en su mayoría se tituló a propietarios de chozas o cabañas con luz eléctrica, quienes habían ocupado las tierras hasta marzo de 1996 en los inicios del segundo Gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000).

La entrega del título de propiedad por delante de la edificación de la vivienda y la provisión de infraestructura en la secuencia del desarrollo urbano está afectando negativamente el modo de producción del hábitat popular y, por ende, las relaciones sociales que se han configurado, frente a frente, entre el “sistema de comunidad” y el “sistema de gobierno”.

A partir de la década de los años sesenta, cuando una ley peruana reconoció las invasiones y prometió a sus ocupantes la entrega de títulos de propiedad, la población configuró un “sistema de comunidad” que implicó organizaciones vecinales fuertes, con claro control sobre el territorio y la tenencia de los lotes, negociaciones y conflictos con las empresas públicas, la administración de justicia interna, la organización de faenas comunales, entre otros. En tanto que las familias, por su parte, se abocaron a la edificación de sus viviendas contratando a trabajadores de construcción civil o recurriendo una economía de reciprocidad entre familiares y amigos. Frente a ellos, se configuró un “sistema de gobierno”, en un inicio adscrito íntegramente al Gobierno central, pero que luego compartiría funciones con las municipalidades y, gradualmente, sustantivas inversiones públicas fueron destinándose a las barriadas para ejes viales, subsidio a las redes de agua potable, saneamiento y electricidad (década de los años setenta), y entrega de títulos de propiedad y préstamos en materiales de construcción (década de los años ochenta).

Entre los “sistemas de comunidad” y “sistemas de gobierno” se constituyó una arena<sup>7</sup> institucional en la que, históricamente, han primado relaciones de clientela. Durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se entregaba masiva y gratuitamente títulos de propiedad y créditos subsidiados para la instalación de los servicios básicos, se melló la fuerza de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), las que incluso fueron fragmentadas en función de los donativos bajo la idea, tan cara a la reforma económica impulsada, de tratar a los pobladores como consumidores individuales. Se afectó así los esfuerzos por relaciones democráticas y participativas entre el Estado y las OSB impulsados por las municipalidades hacia 1980.

7 Definiremos la “arena” como “un sistema organizado de instituciones, de procedimientos y de actores, en el cual hay fuerzas sociales que pueden hacer oír y utilizar sus recursos para obtener respuestas (decisiones, presupuestos o leyes) a los problemas que plantean” (Neveu, 2000: 29).

Tabla 1: Nivel promedio de ocupación de lotes y lotes vacíos, Cono Centro

	Distrito	Lotes total	Lotes ocupados	Lotes vacíos	%
Fuente: Consorcio Caduceo-CREM.	San Juan de Lurigancho	5.692	4.690	1.002	18,0
	Ate	1.222	975	247	20,3
	Santa Anita	316	254	61	19,0
	Total	7.230	5.919	1.310	18,1

¿En qué medida la entrega de títulos de propiedad a asentamientos ubicados en la etapa inicial de la secuencia de desarrollo está alterando el modo de producción del hábitat popular y el “sistema de comunidad” configurado a lo largo de décadas?

Pienso que la política de formalización, tal como está concebida y tal como se implementa, afecta y altera el “sistema de comunidad” estructurado con anterioridad, cuyos efectos tocan incluso el propio modo de producción del hábitat popular de las barriadas. Específicamente, el *uso irrestricto de la propiedad* por parte de las poblaciones de bajos ingresos beneficiadas, que se promueve desde la política, está debilitando el “sistema de comunidad”. Esta es una de las consecuencias de las supuestas bondades de las propuestas de la formalización, aquellas que ponderan las bondades de la propiedad privada, libre de tuteladas tanto estatales como sociales.

Las poblaciones beneficiarias de la formalización en asentamientos en proceso de consolidación están, como el resto del mundo, poniendo en movimiento el conjunto de capitales que posee (humanos, sociales, económicos, culturales) para alcanzar los objetivos que trazan en sus estrategias personales y familiares de vida, las mismas que deben adecuarse al tiempo, al ciclo de vida y a la geografía en la que habitan y en la que pueden desplazarse. Tal estrategia de vida ordena el uso de redes y de bienes, incluido aquel que probablemente sea del mayor valor y precio que posee: ser dueño de su terreno

o vivienda de una manera indiscutible y adecuadamente registrada, al margen de que se la habite o no.

La posibilidad de ser dueño de un terreno y poder no habitarlo es uno de los grandes cambios que ha producido la Política Nacional de Formalización en el mundo urbano popular. El uso que las familias en proceso de consolidación beneficiadas por la formalización dan a su propiedad es mayormente un valor de uso residencial (70%). Existe otro 20% de lotes que se encuentran vacíos y, por último, un 10% con población flotante, aquella que vive por meses del año o que están durante partes del día pero no pernoctan. La tabla 1 muestra el caso del Cono Centro de Lima en que existe un 18,1% de lotes vacíos.

Como consecuencia de la venta libre de inmuebles, existe una alta rotación de población en los asentamientos por el ingreso de compradores de terrenos con título y de inquilinos en chozas alquiladas. En 2005 y 2006, se aplicaron dos encuestas a asentamientos formalizados por la COFOPRI (a los mismos asentamientos) y se halló que, durante esos dos años, un 20% del total de lotes ocupados había sido comprado o alquilado, y un 14% de los lotes había cambiado de propietarios (Calderón, 2007b: 5).<sup>8</sup>

Un 18% de lotes vacíos titulados y un 20% de lotes alquilados o con *nuevos propietarios* afecta la gestión del territorio por parte de las

<sup>8</sup> Es sintomática la similitud con el estudio de Ramírez Corzo y Riofrío (2006: 44) que sostiene que, en el asentamiento Rafael Chacón de Villa María del Triunfo, los dirigentes manifiestan un 30% de lotes vacíos titulados.

directivas vecinales de las comunidades. Es difícil para una directiva vecinal, con un quinto de los socios y propietarios ausentes, más un 10% intermitente adicional y casi un 20% de nuevos habitantes propietarios o inquilinos, planificar una faena comunal, interceder por infraestructura ante las autoridades e incluso convocar a un proceso eleccionario para renovar la directiva. Es cierto que las comunidades van generando, al interior de este proceso, respuestas a las nuevas situaciones, pero en un marco de tensión y desconfianza que afecta su solidez interna.

El punto central en que la formalización ha afectado al anterior “sistema de comunidad” es que la directiva vecinal ya no puede asegurar que todos los propietarios de los lotes hagan vivencia física en el asentamiento. Hoy en día, no se puede obligar a los nuevos propietarios a permanecer en sus lotes. Unos podrán haberse ido a los Estados Unidos o a la Argentina en busca de oportunidades laborales, dejando el lote vacío o encargado a sus hermanos, otros en realidad tendrán otras propiedades donde habitar –la de sus padres– a la espera que el asentamiento se consolide, bajo el empuje y costo de los que allí viven, esto es, los pobres. Otros cohabitarán también en la tierra de origen, o en alguna ciudad intermedia, y si el momento económico les favorece permanecerán allí.

La pregunta es si este uso “irrestringido” de la propiedad predial, no necesariamente sujeto a los requerimientos de la comunidad urbana, pudiera tener algún tipo de control. Esto es, si se pudiera exigir la vivencia de los propietarios como requisito previo para el desarrollo urbano. La respuesta es que sí. La Municipalidad Provincial de Trujillo, la tercera ciudad del país, creó el Programa Alto Trujillo para ordenar el acceso al suelo y frenar las invasiones. Lo consiguió. Pero cuando quiso desarrollar el programa entendió que era necesaria la vivencia de los beneficiarios, por lo que firmó un convenio con la COFOPRI que permitía el acceso al título de propiedad bajo el requisito de vivir en forma permanente en el barrio, cooperando con las obras necesarias para su conso-

lidación, incluido el avance en la construcción de una parte de la vivienda (Amemiya, 2000). La debilidad que es generada por el “lote vacante” pudo entonces ser superada en el marco de una acción urbana integral, liderada por una municipalidad.

Lamentablemente este es un caso excepcional. Y en metrópolis como Lima las directivas vecinales están perdiendo el control de la gestión del territorio, o fragmentándose, sin que la municipalidad provincial o el Gobierno central entiendan la situación. Las directivas deben suplir sus limitaciones apelando a la creatividad, a la imposición de multas por el no cumplimiento de las faenas, la cual puede aplicarse a la población flotante, pero no a los propietarios de los lotes vacíos. Han visto disminuida su capacidad de convocatoria y su poder. Hoy, por ejemplo, existen proyectos de ampliación de agua potable y saneamiento en los que algunos propietarios de lotes pueden eximirse de obtener la conexión si es que desean “no participar”. Los otros podrán luego solicitar su conexión de manera individual.<sup>9</sup>

En el “sistema de gobierno” se observa una separación en las instituciones públicas encargadas de proveer los satisfactores: las municipalidades y los sectores del Gobierno nacional. El Gobierno central atiende el proceso de regularización jurídica, formalización de la propiedad y registro e, igualmente, hace lo propio con la provisión de agua y saneamiento, con programas de empleo temporal (A Trabajar Urbano), con proyectos de equipamiento colectivo (Programa Mi Barrio), con créditos subsidiados a la edificación de la vivienda (Banco de Materiales, Construyendo en Sitio Propio) y con programas sociales de donación de alimentos. Pero lo hace a través de instancias

9 Ramírez Corzo y Riofrío (2006: 33) formulan una hipótesis con consecuencias más serias, que la investigación social debería atender. Sostienen que, en las nuevas barriadas, las familias no apuestan por proyectos colectivos (barrio, organización vecinal) sino que están centradas en estrategias individuales o familiares para resolver necesidades inmediatas. En consecuencia, no fundan nuevas ciudades sino que acampan en la ciudad.



diferentes, adscritas a diversos Ministerios (Vivienda, Mujer y Desarrollo Social, Trabajo) que se coordinan muy poco entre sí. Las municipalidades apoyan en el reconocimiento de los asentamientos la entrega física de los títulos de propiedad, cobro del impuesto al patrimonio predial, recolección de los residuos sólidos y, algún día, apoyarán en la pavimentación de las vías.

### La política de formalización y su impacto en las familias beneficiarias

El impacto de la formalización en las familias beneficiarias ha sido privilegiado por el análisis en tanto en que hacia allí han apuntado los objetivos de la política. Hay algunos impactos económicos que no se están logrando en la medida de lo esperado, y conviene poner en discusión si se trata de la lentitud de un proceso o, más bien, de un enfoque en esencia equivocado.

La Política Nacional de Formalización (PNF) y el Programa de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) se plantearon los siguientes supuestos e hipótesis:

- Seguridad de propiedad → mayor inversión en vivienda.
- Decisiones individuales de inversión + mayor provisión de servicios → incremento del valor de la propiedad.
- Inscripción adecuada en el registro → desarrollo del mercado inmobiliario formal.
- Fortalecimiento de conciencia sobre derechos de propiedad → cambios sociales en la familia y la comunidad.

Los puntos que desarrollaré particularmente se refieren a:

- La seguridad de tenencia.
- El nexo entre el título de propiedad y el acceso al crédito.
- El desarrollo de mercados y su supuesta integración a un mercado formal.

### Seguridad de tenencia

La seguridad de tenencia de un terreno, como garantía pública de que el Estado respetará la posesión del poblador y no emprenderá acciones de desalojo, debe ser claramente distinguida de la tenencia de un título de propiedad sobre ese terreno. Cuando hace más de veinte años Hernando de Soto (1986) afirmó que era el título el que daba seguridad de tenencia a sus habitantes, urbanistas y sociólogos peruanos reaccionaron porque dicha afirmación implicaba desconocer años de arduas labores de investigación social, desde los pioneros estudios de John Turner y William Mangin. En realidad, la población de las barriadas no necesitó de un título de propiedad para tener seguridad de tenencia y construir su vivienda. Fue suficiente que el Estado *reconociera* dicho asentamiento y lo calificara como permanente, esto es, sujeto a acciones de *remodelación urbana* en el mismo terreno.

Por lo que conviene precisar el valor agregado que la PNF ha añadido, que es un título inscrito en el Registro Predial. Un título de propiedad adecuadamente registrado otorga ventajas indudables, muchas de las cuales la PNF se ha encargado de subrayar: es una representación de los activos que va más allá de su valor físico, inserta los contratos en los canales judiciales, otorga garantías y reduce incertidumbres, permite usos económicos como garantía hipotecaria para aquellas personas que cuentan con ingresos y empleo susceptibles de ser avalados por la banca privada, entre otras.<sup>10</sup>

Conviene preguntarse si la población de los asentamientos barriales percibe que un título otorgado por la COFOPRI otorga más seguridad que aquellos títulos que antes fueron entregados por las municipalidades.

<sup>10</sup> En reconocimiento de esas ventajas, más bien se ha criticado que la política, abocada a la distribución masiva de los títulos, no contempla adecuadamente las actividades de capacitación necesarias para el uso de la propiedad registrada (DESCO, 2001; Calderón, 2003).

dades. Como indica Richard Webb (2006), las dos encuestas llamadas *Líneas de base* (2000 y 2004), desarrolladas por el PDPU y la COFOPRI, preguntaron a la población: “¿Qué tan seguro se siente de su propiedad?”, según el tipo de documento probatorio de la propiedad que podía ser de COFOPRI, municipal y de compra venta establecido entre privados. En el año 2000, un 94% de los tenedores de título COFOPRI se sentían “muy seguros” o “seguros” de su título, y en 2004 hubo un ligero descenso hacia el 92,6%. La misma percepción se había incrementado en el título municipal pasando del 87% al 89%, y un efecto mayor se había producido en el caso de los títulos de compra venta que pasaron del 78% al 85,8%.

En general, en el año 2000 existía un alto grado de percepción de seguridad por parte de los habitantes de barrios informales, o en sus orígenes informales. A pesar de que en 2000 solo el 20,8% de los propietarios encuestados poseían un título registrado, la percepción de seguridad pasaba el 80% de las respuestas. Esto se debe a que la seguridad de tenencia se construye en la interrelación Estado-pobladores y que la población no esperó –ni podía haber esperado– la entrega de un título de propiedad para edificar sus viviendas. Hacia el año 2004, la diferencia en cuanto al nivel de seguridad se acortaba entre los diferentes tipos de documentación: el 92,6% para títulos COFOPRI, el 89% para títulos municipales y el 85,8% para títulos de compra venta. Es importante considerar la alta percepción de seguridad que generan los contratos de compra venta entre privados, los mismos que se han incrementado luego de la PNF y que podrían ser observados como una consecuencia de ésta.

### **Nexo entre título de propiedad y acceso al crédito**

En el año 2000, por encargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática se realizó un estudio estadístico sobre la relación entre la tenencia, o no, de un título de propiedad COFOPRI y el acceso al crédito de

la banca privada o pública, con base en las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) de 1998 y 1999. Se trataba de un tema crucial pues, como una publicación de COFOPRI y el PDPU indican explícitamente:

los objetivos principales de la formalización son reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida del poblador titulado. La teoría de la formalización indica que una de las maneras fundamentales de lograrlo es facilitar el acceso al crédito y disminuir el costo del mismo (Morris, 2004: 139).

Los resultados del estudio fueron sorprendentes: prácticamente los titulados por la COFOPRI entre 1998 y 1999 no accedían a créditos de la banca privada, sino solo al crédito público subsidiado otorgado por el Banco de Materiales, agencia financiera enrumada en el camino de la reelección del presidente Fujimori y que, a diestra y siniestra, otorgaba préstamos a pobladores titulados y a no titulados. Más sorprendente: aquellos que no tenían título de propiedad (ni de COFOPRI ni de ninguna otra entidad) sí recibían préstamos de la banca privada, hecho que se adjudica a que la banca, al momento de prestar, opta por personas y familias con trabajo estable y capacidad de ingresos. Se concluyó, además, que los que realmente se beneficiaban de este aspecto de la política eran los microempresarios titulados (Calderón, 2001 y 2003).

Las conclusiones de dicha investigación fueron cuestionadas por Morris y colaboradores quienes indicaron que el estudio era una “foto” de la situación al inicio del proceso y que, “una vez que se realice la encuesta comparativa con la de línea de base (programada para el primer semestre de 2004) se tendrá una base más rica para realizar estudios de esta naturaleza que permitan validar o no los resultados (Morris, 2004: 140).<sup>11</sup>

Pues bien, dicha encuesta comparativa con la línea de base se realizó efectivamente en 2004. Sin embargo, como lo indica Webb:

<sup>11</sup> Morris indica que Field y Torero (2004) habían encontrado efectos positivos. Sin embargo, estos hallazgos se refieren a la obtención de crédito público y no de la banca privada.

Tabla 2: Hogares que solicitaron crédito y tasa de aprobación de los mismos, 2004

Tipo de documentación	% de hogares que solicitaron crédito	% de solicitudes de crédito aprobadas
Título COFOPRI	25	58
Título municipal	25	54
Título compra venta	25	70
Otro documento	30	72
Sin documento	29	58

Fuente: COFOPRI. Encuesta de línea de base 2004. (Webb, 2006: 63).

en el año 2004 no se advierte ninguna preferencia crediticia a favor de los titulados por COFOPRI. Los poseedores de títulos registrados no tuvieron mayor propensión a solicitar crédito formal y, más bien, la tasa de desaprobación que sufrieron fue mayor a la de otros grupos de propietarios cuyos títulos son supuestamente menos seguros (2006: 63).

Más bien, aquellos que poseían títulos de compra venta establecidos por las partes contratantes ante notario público tenían una mayor tasa de aprobación. Incluso solicitantes de crédito sin documentación tuvieron igual tasa de aprobación que los titulados por la COFOPRI.

En 2000, el 51,1% de los poseedores de título COFOPRI solicitaron crédito; mientras que en 2004 solo lo hicieron el 25,1%. Con el paso de los años, la mayor estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico no han animado a los titulares de la COFOPRI a una mayor solicitud de créditos (Webb, 2006). Asimismo, la proporción de créditos aprobados para los tenedores de títulos COFOPRI en 2000 fue del 96,1% mientras que en 2004 fue del 58,2%. Las evidencias empíricas muestran que el título de propiedad no tiene mayor incidencia causal en el acceso al crédito. Los beneficiarios con los títulos de la COFOPRI al momento de solicitar los créditos no son más ni menos que aquellos que tienen otro tipo de títulos. El título COFOPRI no hace la diferencia.

En cuanto al acceso a garantías hipotecarias, entre 2000 y mediados de 2004 se registraron 73 mil hipotecas en el Registro Predial Urbano por un monto total de \$ 464 millones. Al 2003, el 27% de las hipotecas inscritas provenían de entidades financieras, 23% de cajas municipales y rurales y 16% del Banco de Materiales, lo que mostraría que la preponderancia de esta institución pública estaría perdiendo vigencia (Morris, 2004: 140).<sup>12</sup>

La tabla 3 indica que si bien el número de garantías hipotecarias aumenta cada año, alcanzando 21 mil a diciembre de 2003, en términos porcentuales solo ha sido accedida por el 1,5% de los beneficiarios de la COFOPRI.<sup>13</sup> El monto promedio obtenido por propietario es de \$ 6.476, el cual no puede ser accedido por los pobres. Lo cual confirmaría que quienes acceden a las hipotecas son microempresarios, dotados de mentalidad *schumpeteriana*, susceptibles de poner en riesgo su propiedad, más no así la mayoría de beneficiados comunes y corrientes de los títulos de propiedad.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> En realidad, la presencia del Banco de Materiales inscribiendo hipotecas siempre fue relativa. Esta institución prestaba sin exigir garantías hipotecarias.

<sup>13</sup> En la ciudad formal, el recurso a garantías hipotecarias alcanza al 6% de los propietarios.

<sup>14</sup> En cuanto a otro tipo de crédito, según la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), a diciembre de 2005, el sistema financiero formal otorgó \$ 563 millones en créditos a 299 mil propietarios formalizados por COFOPRI (11% de los prestatarios del sistema

Tabla 3: Relación entre títulos de propiedad, créditos e hipotecas (2000-2005)

	Títulos	Créditos	Personas	Hipotecas	Propietarios	Promedio hipoteca	% uso de
		millones \$		millones \$	hipotecados	propietario	hipoteca
2000	1.954.607	249	154.000	66	10.000	6.600	0,90
2001	1.170.206	275	174.000	73	15.000	4.686	1,28
2002	1.294.033	314	19.700	106	19.000	5.578	1,46
2003	1.364.434	372	237.000	136	21.000	6.476	1,50
2004	1.430.032	459	266.000	83	8.000	10.375	
2005	1.501.332	563	299.000	Sí	Sí		

Cabe ubicar, en términos más precisos, la relación entre acceso a las garantías hipotecarias y mejora de la calidad de vida –edificación de la vivienda que la PNF estableció–. Aunque puede observarse, en el mundo urbano popular, una mejora de calidad de vida así como un proceso de diferenciación social en curso, en cuanto a la edificación de la vivienda, la población sigue usando los recursos propios (Calderón, 2007a). Tal vez nunca fue muy realista pensar que la población de menores recursos, cuyo principal capital es su predio, lo hipotecaría algún día para construir una vivienda en él. Aspecto vinculado al valor que su predio pudiera tener en el mercado. En 2007, en asentamientos titulados por la COFOPRI, el precio promedio de un terreno de 90 m<sup>2</sup> con luz eléctrica era de \$ 1.134 ó \$ 12,6 el m<sup>2</sup> (Calderón, 2007 b). En 2008, el mismo terreno se compraba a \$ 1.637,51 ó \$ 15,96 el m<sup>2</sup> (Calderón, 2008b). Si bien se verificaba un alza en el precio del 26,6%, conviene preguntarse por el monto de préstamo que podía obtenerse por esos valores.

### Desarrollo de mercados inmobiliarios formales

La Política Nacional de Formalización (PNF) también ha destacado el impacto entre los títulos de propiedad y el mercado inmobiliario.

financiero formal). Un monto promedio de \$ 1.883 por propietario. Se trata de créditos para pequeño capital empresarial, muebles, artefactos electrodomésticos.

liario. Afirma que, a partir ciertas condiciones institucionales de la propiedad como su carácter definible, defendible y enajenable, se generarán efectos económicos como una mayor movilidad de los inmuebles en el mercado formal, la elevación de su precio y la reducción de riesgos y costos.<sup>15</sup>

En un estudio que se ha elaborado, se observa el impacto del título en el mercado inmobiliario a través de la elevación del precio del inmueble y de los avances que podrían estar produciéndose hacia la formalidad anhelada (Calderón, 2008b).<sup>16</sup> En términos de precios, en las jóvenes barriadas tituladas por la COFOPRI (con doce años de existencia, agua y luz) un lote de 90 m<sup>2</sup> se compraba a un precio promedio de \$ 1.637,51 (unos 4.700 nuevos soles); es decir, \$ 15,96 por m<sup>2</sup>. Este precio resultaba tres veces mayor que el de los asentamientos sin títulos, en que había un mercado bullente.

No obstante, el tipo de transacciones establecidas por los agentes solo de modo relativo era formal, o se estaba formalizando. Solo el 25% de la adquisición de lotes con título COFOPRI se estaba registrando ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), mientras que un 56% prefería al notario y 18%

<sup>15</sup> En un largo plazo, cuando todos los asentamientos estén formalizados y no haya informalidad, los precios tenderán a bajar (Apoyo, 2003: 12).

<sup>16</sup> Convéngase que un mercado inmobiliario formal es aquel cuyas transacciones se encuentran regidas por el marco legal, en donde las compra-ventas se registran en el Registro Predial y se pagan los impuestos correspondientes. Para alcanzar este punto óptimo, los costos de los actores formales deben ser, al menos, tan iguales como los de los informales.

no lo registra (Calderón, 2008b). Aunque los títulos se valoran socialmente y se empiezan a asociar con seguridad y prestigio (un 60 % de los compradores no hubiera comprado el predio si hubiese carecido de título), conviene reparar en los segundos actos que realizan los titulados. Si las transacciones de COFOPRI no se inscriben en el registro, éste se volverá obsoleto y un retroceso frente a lo alcanzado por la política (Webb, 2006: 58). Tampoco los agentes pagaban el impuesto de transacción (solo un 16%) y predial (solo un 4%).

De manera que, observado a la luz de la propuesta política, el impacto de los títulos resultaba el esperado en cuanto al aumento de los precios pero no así en una inclinación hacia los mercados inmobiliarios formales. Hacia 2003, el vínculo positivo entre título y precio de la tierra había sido establecido hipotéticamente en \$ 925 por cada predio (Apoyo, 2003). Sobre esa base, y considerando que COFOPRI había pasado de la condición de “no titulado” a “titulado” a 565.323 predios, las autoridades estimaron un beneficio económico bruto de \$523 millones.<sup>17</sup> Impacto que conviene morigerar pues no se debe inferir supuestos beneficios netos de un *precio hipotético de oferta*. Es decir, de un valor percibido por el lado del oferente. No se trata de un valor tangible (Webb, 2006: 72-76). El estudio muestra un aporte del título al precio del inmueble (en un 40%) y un premio de más de \$1.000 comparado con un lote sin título (Calderón, 2008b).

Pero el mercado inmobiliario formal no necesariamente se dirige hacia la formalidad. Entiendo en esta paradoja un problema conceptual. La política de titulación razona con base en supuestos de la economía vinculados a las opciones del individuo frente al mercado, la reducción de costos y, en general, un comportamiento racional de los diferentes agentes.

Desde un punto de vista económico social, la paradoja puede ser explicada por los costos (caja 2). En este caso, los costos que la formalidad impone al actor que renta

o compra una vivienda o un terreno son mayores a los de actuar en la informalidad. Al respecto, téngase presente la observación de Weber sobre la ley, que señala que los agentes obedecen una regla en la medida que su interés por seguirla supere su interés por ignorarla (Bourdieu, 2005: 173). Existe en los actores un sopesamiento de la formalidad e informalidad inserto en los cálculos razonables que establecen. Por ejemplo, un arrendatario en una barriada vieja y consolidada verá mermado sus ingresos si incluye esta actividad en su declaración de ingresos. A su vez, preferirá ignorar el Reglamento Nacional de Construcción si aquello que estipula le representa más costos.

Una consecuencia del enfoque conceptual utilizado es el supuesto de que la institución de la propiedad generará en los actores, de manera mecánica una cultura de la formalidad, sin necesidad de que medien mecanismos específicos para bajar los costos y/o para formar una cultura ciudadana y responsable. La consecuencia refleja no ocurre, y hay, en parte, conciencia de esta situación por el lado de las autoridades e impulsores de la política en general.

#### Caja 2: Costos de la formalidad en la inscripción de segundos actos

Webb (2006: 52) sostiene que los segundos actos posteriores a la titulación –como transferencias de titularidad o gravámenes– no son registrados debido a sus costos, que él desagrega en:

- Elaboración del contrato y su transcripción a escritura pública (realizadas por un notario público). Costo: \$ 105.
- Trámite de inscripción registral de la compra y venta, pago de tasas registrales realizadas por un notario. Costo: \$ 28.
- Acreditación del pago de impuestos municipales para la inscripción de transferencias, que exige la cancelación del pago de impuesto de alcabala, equivalente al 3% de la transferencia, así como el pago del impuesto predial del año de la transferencia, equivalente a \$ 37.

<sup>17</sup> El Instituto Libertad y Democracia (ILD) ha ido mucho más allá, y ha afirmado que el beneficio generado en los predios urbanos y empresas es de \$2.200 millones (ILD, 2004).

## La agenda pendiente de la formalización

Deseo terminar con una rápida mención de los principales puntos que aún quedan pendientes de la política de formalización en el Perú.

Un punto central es que la política de formalización ha resuelto la situación jurídica de los invasores de tierras de propiedad pública, pero no así los de propiedad privada o comunal. El asunto, más allá del importante número de la población bajo esta situación, requiere mayor atención si se considera que Lima y otras ciudades ya han llegado a una fase de su expansión urbana que toca las puertas de propiedad de las comunidades campesinas, todo un tema pendiente en la legislación al respecto. De otro lado, la sensibilidad de las autoridades frente al tema de la propiedad privada ha impedido que se apliquen alternativas de permutas, prescripciones o expropiaciones, que el marco legal contempla, dejándose el asunto a los jueces. Resta aún formalizar la propiedad en los tugurios de los centros de las ciudades (históricos o no).

El registro del terreno regularizado, y no de la vivienda levantada, es otro aspecto sobre el que se ha insistido. El registro de la vivienda construida, que en el Perú se conoce como la “declaración de fábrica”, daría fe del valor real de la propiedad construida por el poblador, beneficiándolo para efectos de gestiones ante entidades financieras y trámites de sucesiones de herederos, adelantos de legítima o divisiones de las segundas plantas (DESCO, 2001; Ramírez y Riofrío, 2006). Una experiencia piloto de COFOPRI arrojó un alto costo del registro, que oscilaba entre \$ 300 a \$ 500 por predio. De aquí se desprendió la política de no intervenir por sus altos costos y por el número menor de población a ser beneficiada (un 18% de los titulados).<sup>18</sup> Una alternativa jurídica sería

18 Un 18% de viviendas tituladas y consolidadas equivale a 324 mil predios que, multiplicados por \$ 300 ó \$ 500, arrojan costos totales que oscilan entre \$ 97 millones a \$ 162 millones, cifras 400% ó 640% más que los recursos de \$ 25 millones que el Banco Mundial ha otorgado al Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI).

que el título de propiedad incluya tanto al terreno como a la vivienda.

A un mediano plazo la titulación también debe enfocarse en el pago de los impuestos prediales. Es un mito pensar que los sectores de bajos ingresos no pagan impuestos prediales. Lo hacen como un modo de mostrar una prueba legal que tiene la posesión de facto de un terreno. Atesoran sus documentos probatorios de pago de impuesto hasta el momento en que llegue la regularización de la tenencia de la tierra, en que los exhibirán ante las autoridades como prueba o garantía de una vivencia pacífica en el terreno. Pero, una vez obtenido el título, ¿por qué los sectores de menores ingresos de los barrios precarios habrían de preocuparse por pagar sus impuestos prediales?

La *Encuesta de línea de base* de 2004 mostró que los hogares con título COFOPRI eran menos propensos a pagar los impuestos que aquellos que tenían títulos no registrados. Mientras que un 59% de quienes contaban con título COFOPRI pagaban el impuesto predial, aquellos que tenían título municipal lo hacían en un 64% y los de título compra venta en un 74%. Mientras que solo un 17,5% de los titulados por la COFOPRI iniciaron el pago del impuesto con fecha posterior a la titulación, en el caso de los que contaban con títulos municipales ocurrió en un 38%, y los que tenían títulos de compra venta, en un 40% (Webb, 2006).

## Conclusiones

Se requiere iniciar reformas de segunda generación a la política de derechos de propiedad desarrollada en el Perú, atendiendo lo que funcionó y lo que no funcionó. En general, deben orientarse esfuerzos en función de una política integral, antes que fragmentada, y debe dejarse de lado la excesiva confianza (ideológica) en los mecanismos del mercado. No es suficiente otorgar un título de propiedad y esperar que el mercado haga el resto.

Una evaluación de impacto de la política de formalización de la propiedad no debe

medirse solo en sus consecuencias sociales y económicas para las familias, sino en su inserción en el aparato de Estado y las articulaciones entre “sistema de comunidad” y “sistema de gobierno”.

La política de formalización requiere detectar los aspectos que encarecen los registros a los titulados, fomentar una cultura del uso de los registros, monitorear la inscripción de las transacciones ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) así como el nexo entre títulos y créditos y el pago de los impuestos prediales. Es un verdadero reto al fomento de la condición ciudadana, el reconocimiento de deberes y derechos. Un nivel de desarrollo de ciudadanía puede medirse, también, a través del pago de impuestos. Es claro, no obstante, que tal actitud deberá ser inducida a través de programas específicos que refuerzan la condición ciudadana, los cuales no se han puesto en práctica en el Perú.

En el plano de la política urbana, deben definirse las articulaciones entre la tenencia de los títulos y los programas de apoyo a la construcción en “sitio propio”. La regularización debe integrar titulación y mejoramiento urbanístico. Por otro lado, los mecanismos financieros también deben orientarse a promover programas municipales de vivienda, o programas de acceso a suelo servido en general, cortando el círculo vicioso de informalidad.

El reto hacia adelante es cómo encajar una política de formalización con la gesta de un Estado descentralizado, que otorgue mayores poderes a las municipalidades, en un contexto en que los niveles de gobierno se han visto más bien confrontados en torno a esta temática. La política de formalización no debe desarrollarse al margen del proceso de reforma del Estado. Un paso en esa dirección sería definir una política urbana y de vivienda, en escala nacional, que articule los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local.

Se requiere replantear desde la realidad –y ya no desde los postulados conceptuales de la formalización– las ventajas que esta política

puede ofrecer. En esa medida, la política de titulación debe considerar el impacto en el “sistema de comunidad” y el modo de producción del hábitat configurado, así como definir con mayor profundidad el fomento de comportamientos ciudadanos (pago de tributos, derechos y deberes). **h**

## Bibliografía

- Amemiya, Nelly (2000). *La gestión del suelo y el desarrollo urbano de los asentamientos humanos del Alto Trujillo*. Trujillo, Perú: Tesis para título de Magíster en Gestión Urbano-ambiental por la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO).
- Apoyo Consultoría (2003). *Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo*. Lima: COFOPRI.
- Baross, Paul (1998). “Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales”, en: E. Jiménez. *Análisis del suelo urbano*. México: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Bourdieu, Pierre (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Consortio Caduceo-CAEM (2006). *Información resumen del censo participativo*. Lima: Multicopiado.
- Calderón, Julio (2008a). “Lima: movilidad residencial y transformaciones de la estructura urbana y social”. *Ponencia para el seminario binacional: las transformaciones urbanas de los últimos años en las metrópolis de Lima y Santiago de Chile*. Lima: PUCP y PUCH.
- Calderón, Julio (2008b). *Títulos de propiedad y mercados inmobiliarios*. Cambridge: Lincoln Institute, documento de trabajo.
- Calderón, Julio (2007a). *Mercados inmobiliarios en asentamientos informales de Lima y procesos de diferenciación social*. Cambridge: Lincoln Institute / INFOmercados.
- Calderón, Julio (2007b). *Impacto de corto término de una intervención pública*.

- Calderón, Julio (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP-SINCOS.
- Calderón, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, Julio (2003). *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Quito: PGU-Hábitat.
- Calderón, Julio (2001). “Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización”. *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* Lima: INEI.
- De Soto, Hernando (2000). “El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”. *El Comercio*. Lima.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Lima: ILD.
- DESCO (2001). *Estudio de cultura registral*. Lima: PDPU / COFOPRI.
- Durand-Lasserre, Alain y Harris Selod (2007). *The formalization of urban land tenure in developing countries*. Washington D. C.: Urban Research Symposium, 14 al 16 de mayo.
- Field, Erica (2002). “Entitled to work: urban property rights and labor supply in Peru”. *Princeton Law & Public Affairs Working Paper*, 2 de octubre.
- Field, Erica y Máximo Torero (2004). *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Cambridge: Harvard University, documento de trabajo.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) (2007). *La guerra de los notarios*. Lima: ILD.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) (2004). *Trabas notariales niegan libre comercio e integración de los pobres*. Lima: nota de prensa, diciembre.
- Morris, Felipe; Endo, Víctor y Rafael Ugaz (2004). *Develando el misterio. La formalización de la propiedad en el Perú*. Lima: COFOPRI / Banco Mundial.
- Mosqueira, Edgardo (2000). “Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de la propiedad”. *La reforma incompleta*. Lima: Universidad del Pacífico / Instituto Peruano de Economía.
- Neveu, Eric (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: ABYA-YALA.
- Path to Property (1997). *La formalización de la propiedad: la solución PROFORM*. Lima: Path to Property.
- Ramírez Corzo, Daniel y Gustavo Riofrío (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: Estudios Urbanos / DESCO.
- SASE (2002). *Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos*. Lima: PDPU / COFOPRI.
- Webb, Richard; Beuermann, Diether y Carla Revilla (2006). *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Lima: Colegio de Notarios.