PNAAV-961

LA EXPERIENCIA DE PERÚ EN PROGRAMAS DE TITULACIÓN DE TIERRAS

47293

Lic. María Murillo

ENHAP

CURRICULUM VITAE

NOMBRE Y APELLIDO	:	MARIA DE LOS ANGELES MURILLO
FECHA DE NACIMIENTO	:	2 de setiembre de 1960.
DOMICILIO	:	Barcelona 432, San Isidro.
TELEFONO	:	22-26-20 (Casa) -- 47-01-89 (Oficina)
INSTRUCCION	:	Colegio Peruano-Británico (1966-1977)
EDUCACION SUPERIOR	:	Pontificia Universidad Católica del Perú:

- Estudios Generales Letras (1978-1980)
- Derecho (1980-1983)* - Tesis sustentada y aprobada con calificativo de "muy bueno" el 14 de junio de 1985. Tema: "Análisis económico del acceso a la propiedad para vivienda".

EXPERIENCIA DE TRABAJO :

1. Práctica forense con el Dr. Víctor Gallart Tapia (1980-1982).
2. Asistente del Dr. Jorge Avendaño Valdez en el Anteproyecto del Código Civil, libro de Derechos Reales (Enero-Marzo de 1981).
3. Participación en la Comisión de la Reforma Aduanera en el Ministerio de Economía y Finanzas, Sección Comercio Exterior (Enero-Mayo de 1982).
4. Práctica forense en el Estudio Olaechea (Noviembre 1982-Mayo 1984).
   Especialidad: Contratos e inversión extranjera.
   Monografía sobre derecho y desarrollo urbano solicitada por la Universidad de Harvard al Estudio Olaechea, en coordinación con el Dr. Juan de Dios Olaechea (Marzo de 1984).

5. Investigación jurídica en el Instituto Libertad y Democracia. Análisis Económico de la ley.
Especialidad: vivienda en Lima Metropolitana (Junio 1984 hasta la actualidad).

- Cursos de "Law and Economics" dictados por profesores de la Universidad de Georgetown University de Washington D.C. para el Instituto Libertad y Democracia.

- Viajes de investigación al extranjero en representación del Instituto Libertad y Democracia (Set. de 1984) Temas:

* Registro inmueble (Torrens System, Recordation registry).
* Seguro de títulos.
* Adjudicación.
* Derecho de propiedad y posesión.
* Normas técnicas
* Necesidad de desregulación.

- Cursillo dictado en la Universidad de Georgetown, Washington DC, sobre Law and Economics relacionado al derecho de propiedad y posesión en la vivienda popular (Set. 1984). Responsable Prof.Warren Schwartz.

- III. Congreso Nacional Extraordinario de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares (CONAPJUP), Lima-Perú.

PUBLICACIONES

1. ¿Por qué se invade?
Análisis económico-legal del procedimiento de adjudicación de terrenos del Estado. En "Caretas", 1985.

2. "A puro esfuerzo"
Análisis de la iniciativa empresarial informal en la inversión y construcción de sus viviendas. En "Caretas", 1985.

3. "Los Baches del Título".
   Importancia del derecho de propiedad y del registro de la posesión en los asentamientos populares. En "Caretas", 1985.

4. "La Ciudad Ideal".
   Análisis técnico-legal del procedimiento de habilitación y construcción de viviendas. En "Caretas", 1985.

Lima, Febrero de 1986.

EXPOSICION
COSTOS DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INFORMALIDAD EN LA VIVIENDA Y PROYECTO SOBRE SEGURIDAD LEGAL Y ACCESO AL CREDITO INMOBILIARIO

Expositora: Lic. María Murillo
Instituto Libertad y Democracia,
Perú

Presentación al Seminario Regional sobre

"Participación del Sector Informal en la Producción Nacional de Viviendas".

Río de Janeiro, Brasil
18-20 de junio de 1986

INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA (ILD) - PERU

COSTOS DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INFORMALIDAD EN LA VIVIENDA

Y

PROYECTO SOBRE SEGURIDAD LEGAL Y ACCESO AL CREDITO INMOBILIARIO

I. COSTOS DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INFORMALIDAD EN LA VIVIENDA

1. Introducción
2. Universo de informalidad en la vivienda
3. Acceso formal a la vivienda y costos de la legalidad
4. Importancia de contar con derechos de propiedad. Titulación de los pueblos jóvenes e inversión en asentamientos populares

-VISION TRADICIONAL VS VISION EMPIRICA DEL ILD-

II. PROYECTO DE SEGURIDAD LEGAL DE LA VIVIENDA Y ACCESO AL CREDITO INMOBILIARIO

1. Antecedentes
2. Objetivos del proyecto
3. Importancia e impacto económico del proyecto

III. CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. Conclusiones preliminares del análisis técnico
2. Conclusiones preliminares del análisis económico
3. Conclusiones preliminares del análisis legal

Best Available Document

EXPOSICION

COSTOS DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INFORMALIDAD EN LA VIVIENDA Y PROYECTO SOBRE SEGURIDAD LEGAL Y ACCESO AL CREDITO INMOBILIARIO

I. COSTOS DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INFORMALIDAD EN LA VIVIENDA

1. Introducción.

Uno de los problemas más serios que se observan en Lima es el requerimiento de viviendas para una población que aumenta constantemente, que, de 1940 a 1981 ha crecido 7.5 veces pasando de 600,000 habitantes a 4'500,000.

Lima se ha transformado en una populosa metrópoli, de barrios nuevos y gente emprendedora. Los grandes desiertos y dunas que rodeaban Lima, terrenos eriazos de propiedad del Estado en su mayoría, se han convertido en vecindarios comunmente conocidos como "pueblos jóvenes" o "asentamientos populares".

La migración del campo a la ciudad ha hecho que la población urbana se reorganice. De esta manera han aparecido nuevas actividades que han venido reemplazando a las antiguas. Así tenemos 13,000 Has. adquiridas ilegalmente mediante invasiones de lotes o compra-ventas ilegales de terrenos en zonas agrícolas; multitud de talleres instalados en las viviendas sin ningún tipo de licencia; ambulantes vendiendo en las calles todo tipo de productos; diferentes líneas de microbuses han invadido las rutas de la ciudad. Así, en las últimas décadas las actividades económicas se han incrementado cuantitativamente en

la capital; alterando el consumo y la producción de bienes y servicios. La gente poco a poco se ha ido acostumbrando a vivir al margen de la ley.

Del mismo modo ha surgido una actitud definida frente al Estado. La burocracia ha perdido prestigio social.

El centralismo, que es un gran mal de nuestra sociedad ha resultado incapaz de responder a las múltiples necesidades de un país que está cambiando como consecuencia del marco institucional vigente. Asimismo, se ha perdido la fe en los tribunales de justicia y en los mecanismos tradicionales para hacer respetar el derecho. Prima así, el descontento hacia el "status quo" que ha provocado una paulatina pérdida de vigencia social del Estado de Derecho.

Bajo esta situación los peruanos se han visto obligados a perder largas horas de su tiempo haciendo trámites ante el Estado, para conseguir la concesión de privilegios, llámense licencias, aprobaciones, permisos, entre otros.

Los gobiernos al conceder esos privilegios a sólo un sector de la sociedad han destruido la confianza en el derecho. Este no se acerca ni a lo justo, ni a lo ético, sino a la corrupción o al favor político.

Es así como la realidad ha cambiado en el Perú y especialmente en Lima. La informalidad viene imponiéndose, el Estado que otorga privilegios a unos cuantos tiende a desaparecer.

Todos estos cambios empiezan a generarse con las grandes migraciones del campo a la ciudad, alterando la dinámica citadina. Entre 1940 y 1981 la población urbana se quintuplica (de 2.2 millones de 11.5) en tanto que la rural

aumenta sólo 1 y media veces (de 4 a 6.2 millones). En 1940 la población rural era el 65% del total mientras que la urbana, el 35%. En 1981 estos porcentajes se invierten: la población rural pasa a convertirse en el 35% y la urbana, en el 65. De esta forma, en 1940, 2 de cada 3 peruanos vivían en el campo y hoy 2 de cada 3 viven en las ciudades.

La migración coincidió con el incremento de la población en todo el país. Entre 1940 y 1981 la población total casi se triplica, llegando a prácticamente 18 millones de habitantes.

En el caso concreto de Lima el aumento es aún mayor; ésta ha crecido 7.6 veces. En 1981, 27% de la población vivía en Lima mientras que en 1940 sólo el 10%. En 1981 Lima alberga a 1'900,000 habitantes mientras que en 1940 sólo albergaba a 300,000 habitantes.

Entre las causas que motivaron las migraciones está la crisis del agro entre 1940 y 1945, la construcción de carreteras, las posibilidades de una mejor remuneración y oportunidades de trabajo que compensaron los riesgos del desempleo, el crecimiento del aparato estatal y la posibilidad de acceder a la educación también deben considerarse alicientes para las migraciones.

Asimismo, la cercanía a la capital permitía tener acceso al Estado centralista, y conseguir las licencias, permisos, adjudicaciones, y demás concesiones administrativas requeridas para el desarrollo de las actividades económicas. De la misma manera, el Estado se convertía en un ofertante de trabajo debido a su enorme y paulatino crecimiento.

Se concluye de esto que la migración responde a un análisis racional de las posibilidades de mejor nivel de vida y de progreso hecha por los campesinos; hecho que los estimuló a abandonar la sierra para trasladarse a las ciudades.

No obstante, la Lima tradicional de 300,000 habitantes no esperaba recibir tal avalancha de campesinos. Como resultado existe y ha existido cierta hostilidad hacia los migrantes reflejada en la política de los gobiernos. Entre otras cosas llegó a proponerse la creación de un pasaporte para el ingreso a la capital.

Cabe destacar que la mayor hostilidad que encontraron los migrantes fue el sistema legal imperante; pudiendo darse cuenta rápidamente que estaban impedidos de incorporarse a las actividades económicas establecidas legalmente. Así, la vivienda formal era inaccesible; también el comercio, la industria e inclusive las actividades sociales.

Este hecho tiene su explicación en que la ley se creó para un determinado grupo de personas con mayor acceso al poder, la presencia de los migrantes empezó a crear una normatividad extralegal y la pérdida de la vigencia del marco jurídico existente.

Los campesinos y luego sus descendientes, descubrieron que eran numerosos, que el Estado no les otorgaba los mismos derechos que al resto de los limeños, que los obstáculos se multiplicaban y que para subsistir debían prosperar no sólo al margen del "status quo" sino aún en contra de la ley. Tuvieron que competir no sólo entre sí sino en contra del propio sistema tradicional. Así es

como aparece la informalidad. Para vivir, vender, producir, transportar y hasta consumir, tuvieron que hacerlo de acuerdo a sus propias reglas de juego. De esta manera utilizaron medios ilegales para desarrollar actividades básicamente lícitas, entre ellas subsistir.

Una persona puede ser un obrero, formal en su trabajo, sin embargo puede haber accedido a un lote de terreno a través de la invasión, informal por definición. Básicamente las personas desarrollan actividades informales cuando los costos de la formalidad son insufragables para ellos. Por ello un análisis racional los lleva a desempeñar la actividad escogida al margen de la ley. También se puede concluir que, la informalidad se produce cuando el derecho impone reglas que están disociadas de la realidad, que por lo tanto su cumplimiento se convierte en una quimera.

Es en función de estas consideraciones que el ILD ha logrado estimar la magnitud de la informalidad en el país.

El ILD ha podido determinar, asimismo, que en el caso de Lima, el 44% de las viviendas albergan al 47% de la población y el valor de las mismas de acuerdo a la valorización efectuada por el ILD a valor de reposición (junio de 1984) asciende a la sorprendente suma de 8,354 millones de dólares. Valor que representa parte del inmenso potencial generador de riqueza que tienen los informales.

A través del análisis del tema que nos ocupa, la vivienda, vamos a intentar demostrar por qué el derecho ha sido incapaz de adaptarse al cambio y cómo las nuevas urbanizaciones que han construído los informales, son una alternativa coherente, físicamente real y exitosa sobre la cual vienen sentando bases para un orden distinto que abarque a todos los peruanos.

10

La presente exposición busca mostrar que, entre tanta aparente miseria, injusticia, existe una esperanza. Una esperanza que se basa en la creatividad y vigor de los peruanos que a puro esfuerzo han construído 8,354 millones de dólares sin la ayuda del Estado, al margen y aún en contra de las disposiciones legales vigentes.

2. Universo de informalidad en la vivienda

El universo de informalidad, de acuerdo a las investigaciones del Instituto Libertad y Democracia tiene distintos niveles.

Se consideran informales aquellas personas que han adquirido un terreno al margen y aún en contra de la ley. Básicamente la adquisición informal puede ser de dos tipos: la invasión de terrenos, sean del Estado o de particulares, sea violenta o paulatina o las compra-ventas ilegales de terrenos agrícolas. Las invasiones han dado lugar a los "pueblos jóvenes" o "asentamientos humanos" que hoy comprenden 6,200 Has. y el 48.5% de los terrenos adquiridos informalmente.

Estos poseedores de terrenos son informales también en la construcción de sus viviendas pues al carecer de título de propiedad sobre el terreno no pueden obtener licencia de construcción; así construyen ladrillo tras ladrillo, hasta en 8 años promedio.

Asimismo los poseedores de "pueblos jóvenes" son informales en lo que a habilitación se refiere. No cuentan con aprobación de habilitación, pues no cuentan con título de propiedad sobre el terreno. De esta manera, algunos tendrán conexiones clandestinas de luz, o compran agua de camiones cisterna a un precio de 2.5 veces mayor que en el sector formal.

Cuando contratan servicios de agua y desagüe; inclusive tendrán que demoler parte de lo ya construído para poder colocar las tuberías. Como vemos, el procedimiento se realiza a la inversa que en el sector formal, donde primero se obtiene un derecho sobre el lote, luego se habilita, se construye y finalmente se habita. Aquí primero se habita, luego se va construyendo informalmente, se van proveyendo de los servicios públicos básicos, así como de pistas y veredas, para finalmente recibir un título de propiedad sobre el lote como lo veremos más adelante.

Existen aproximadamente 260,377 viviendas en "pueblos jóvenes" comprendidas en 503 asentamientos.

La segunda forma informal de adquisición de terrenos que se consideran informales son aquellas agrupaciones de personas, constituidas como cooperativas o asociaciones de vivienda, así como urbanizaciones populares, que compran ilegalmente terrenos agrícolas a los beneficiarios de la reforma agraria, los mismos que por disposición expresa de la ley están prohibidos de enajenar sus bienes, de parcelarlos o de dedicar dichas tierras para fines distintos de los agrícolas.

12

La gente compra dichos terrenos, porque obviamente tienen un valor más bajo que aquéllos considerados dentro del casco urbano. Los propietarios los venden porque, debido a la cercanía de estos lotes a la ciudad obtienen mayores ganancias del producto de su venta, capital que dedicarán al comercio o a la industria, comparada a la utilidad resultante de las actividades agrícolas en terrenos circundantes a la ciudad. 26% del área informal comprende este tipo de urbanizaciones que en la cual existen aproximadamente 64,230 viviendas; ocupando un área total aproximada de 3,300 hectáreas.

Estas urbanizaciones al no poder legalizar su propiedad también se ven obligadas a habilitar el terreno de modo informal, así también, al no haberse sub-dividido los terrenos legalmente, tampoco contarán con título de propiedad que permita obtener una licencia de construcción.

Asimismo existen las "Urbanizaciones Populares de Interés Social" (UPIS), que son terrenos adjudicados por el gobierno. Sin embargo, la construcción y la habilitación también se efectúan a través de los canales informales.

Las UPIS abarcan 25% del total del área informal y comprenden 3,274 hectáreas; 52,843 viviendas han sido construídas en dichos terrenos.

Así, el universo de la vivienda informal está compuesta por 680 asentamientos populares. El área total es de 13,000 Has. de terreno de un total de 44,000 Has. del área urbana de Lima.

De este modo, informalidad en la vivienda se circunscribe a la adquisición de terrenos, a la habilitación de éstos y a la construcción de las viviendas.

3. Acceso formal a la vivienda
Costos de la legalidad

Si asumimos que una persona no puede comprar una casa ya construída ni un lote ya habilitado y decida adquirir la propiedad de un terreno sin tener que recurrir a la penosa vía de la invasión, el interesado podrá solicitar la adjudicación de un terreno del Estado y cumplir con la maraña legislativa que el procedimiento legal impone.

De acuerdo al reglamento de adjudicaciones de Febrero de 1985, participan las Municipalidades Provinciales, el Ministerio de Vivienda; el Ministerio de Justicia, el propio Presidente de la República, la Oficina de Registros Públicos y las Notarías Públicas.

Cada una de estas reparticiones gubernamentales, intervienen más de una vez, con la actuación de 40 dependencias distintas, y requiriéndose para completar el trámite 207 actos administrativos que toman 3 años 7 meses en promedio de acuerdo al estudio de expedientes reales.

El sistema es por lo demás absurdo y parecería estar planteado sobre las bases de 207 veces de "decir no", evidentemente, muchas asociaciones que lo inician ven invadidos sus terrenos cuando su expediente está por la mitad del camino. Este tipo de procedimiento es un estímulo claro a las invasiones.

Actualmente, en virtud a sendas publicaciones realizadas por el ILD y entrevistas con funcionarios públicos, el procedimiento se ha simplificado (Febrero 1986). Es muy pronto para calcular la eficiencia de dicha simplificación, en la práctica.

Por lo menos, hoy, el Presidente de la República se abstiene de dar el visto bueno por cada lote a adjudicarse.

Se calcula que el actual procedimiento podría tomar 87 actos administrativos. La riqueza burocrática se encargará de describir cómo se aplicará en la práctica.

Baste decir que el problema fundamental radica en la propiedad del suelo, que, de acuerdo a ley debería transferirse a los gobiernos locales, sin embargo, es el gobierno central quien tiene la propiedad del terreno. El Instituto Libertad y Democracia propone que en cumplimiento con el espíritu de la Constitución, los terrenos se transfieran a las Municipalidades y que ésta tenga un Banco de Tierras disponibles a los demandantes de lotes. Sólo así se podrán evitar las lamentables invasiones que tanto costo social implican.

Los costos del trámite de adjudicación lindan con lo irreal. Un buen ejemplo es el de una asociación de vivienda, con 183 asociados que tuvo que gastar 346,602 dólares por todo el procedimiento.

Para cada uno de los miembros, la formalidad fue en extremo onerosa. Entre costos del trámite, del alquiler mensual de la vivienda que habitó mientras duraron las gestiones, y la pérdida del poder adquisitivo respecto de los materiales de construcción cada uno de los asociados tuvo que sufragar $. 1,894 dólares. Y es más mientras dura todo el procedimiento alguien puede ocu-

Best Available Document

15

par el lote o inclusive los propios asociados invadirán el terreno que solicitan antes que otros lo hagan.

Si la adjudicación es tan costosa, el único recurso que el status quo brinda es la invasión,que si bien tiene el beneficio de la posesión inmediata también supone - costos considerables. Los invasores deben afrontar los violentos encuentros con la policía, la proliferación de enfermedades, lamentables muertes, detenciones y desapariciones.

Deben comprar agua en cilindros, que les cuesta 2.5 veces más de lo que cuesta en el resto de las viviendas y sólo pueden consumir la novena parte de lo que consumen los que tienen instalaciones domiciliarias.

Asimismo, la falta de título de propiedad, impide el acceso al crédito por ello se construye hasta en 8 años, invirtiendo $. 58 dólares mensuales. Si se accediera al crédito la edificación tomaría un año, el préstamo se podría pagar hasta en 10 años amortizando $. 32 dólares al mes. Esto representa un costo adicional para el poblador informal en beneficio del status quo y de la legislación que lo discrimina. Estos son los costos de la informalidad.

Pese a esto la alternativa informal es considerablemente menos costosa que el suplicio de la adjudicación. Por ello, el 47% de la población de Lima ha adquirido la posesión de su terreno por la vía informal.

La ley en este caso lejos de ser un instrumento que facilite el desarrollo resulta ser un obstáculo insuperable, alentador de las invasiones y del desacatamiento del orden jurídico vigente.

16

Un ejemplo dramático de la sobre-regulación es el caso de un asentamiento planificado por la Municipalidad de Lima. Ante las sentas trabas burocráticas del Reglamento de Adjudicaciones, el propio Ministro de Vivienda, sugirió al Alcalde de Lima que invada el terreno de propiedad del gobierno central, pues la transferencia del Ministerio de Vivienda a la Municipalidad de Lima hubiera tomado tanto tiempo que el proyecto de urbanización diseñado por esta última no hubiera podido realizarse.

Así tenemos una invasión ilegal, hasta criminal de acuerdo al Derecho Penal promovida por una de las instancias del gobierno. El caso antes descrito fue una "invasión oficial".

Hemos relatado por qué considera el ILD que se producen las invasiones y adquisiciones informales de terrenos; pero la informalidad no culmina con la obtención de un terreno. Para completar con la formalidad se requiere habilitar el terreno de acuerdo a las normas técnicas vigentes y a edificar una vivienda acorde con la licencia de construcción emitida por la Municipalidad.

Dichos trámites toman otros 3 años más de acuerdo a las investigaciones de expedientes reales por lo que podemos concluir que, para que una persona opte por la formalidad requiere 7 años de trámites burocráticas antes de poder habitar su vivienda.

Así, mientras las normas técnicas de habilitación y construcción con sus respectivos procedimientos intentan imponer el "orden ideal" la ciudad real impone "otro orden". Aparte del 47% de la población de Lima que vive en asentamientos de origen ilegal, la informalidad se ha introducido paulatinamente entre el restante 53% que vive en las zonas residenciales de la ciudad y que no se hace problemas en solicitar licencias de construcción para ampliar o mejorar una vivienda.

Tomando como muestra 600 viviendas construídas en un año el Instituto Libertad y Democracia descubrió que sólo 70 de éstos cuentan con licencia de construcción.

La solución obliga à adaptar la legislación a la realidad y a los requerimientos de la mayoría y si no existe una efectiva participación popular en la producción de la norma esta seguirá siendo incumplida. Al gobierno no le queda otra alternativa que volver al ancho camino de las regularizaciones mientras las normas sigan estableciéndose de espaldas a la realidad. Seguirá aumentando la informalidad por la fuerza incontestable de los hechos.

Es claro que las normas técnicas responden en su mayoría a personas y grupos de poder. Las normas técnicas deberían plantear los elementos que permitan al individuo acrecentar su desarrollo más que a establecer elementos necesarios para controlarlo.

El hecho de que exista una ley que otorgue derechos de propiedad a los poseedores de asentamientos populares tiene un efecto que va mucho más lejos que la pura legalidad.

El derecho expectaticio de propiedad existente, hace que los poseedores empiecen a invertir en sus viviendas. El procedimiento que culmina con la ansiada titulación es largo y engorroso. Toma un promedio de 20 años conseguir un título de propiedad, pasando por las siguientes etapas: el reconocimiento o identificación del asentamiento; la calificación del mismo de erradicable, permanente o reubicable; la aprobación del plano perimétrico y su inscripción en el Registro; el empadronamiento individual de cada uno de los poseedores; la aprobación del plano definitivo y su inscripción; y, finalmente la entrega de los títulos de propiedad sobre aquellos terrenos, que, a criterio de la Municipalidad, no tienen problemas respecto a la posesión ni se encuentran en procesos litigiosos.

Este es el sistema que el derecho actual impone, que trae como consecuencia que casi la mitad de la población de Lima sea informal, debido a los costos de acceso a la legalidad.

4. <u>Importancia de contar con derechos de propiedad. Titulación de los pueblos jóvenes e inversión en asentamientos populares.</u>

El Perú, pionero entre los países latinoamericanos promulgó en 1961, la Ley 13517, Ley Orgánica de Barrios Marginales o Pueblos Jóvenes, en un intento de legalizar las urbanizaciones ilegalmente constituidas y de otorgar títulos de propiedad a sus ocupantes que hubieren cumplido con una posesión ininterrumpida por 3 años. Si bien, dicha norma, al igual que sus sucesoras

legislaron un hecho consumado, al reconocer únicamente, el derecho de propiedad, a las personas que hubieren invadido a la fecha de promulgación de la ley, los hechos nuevamente rebasaron la legislación. Es así, como hoy existen 503 "pueblos jóvenes" o "asentamientos humanos" que se han creado a pesar de las prohibiciones y sucesivas leyes que nuevamente se han visto obligadas a reconocer y convalidar lo sucedido.

En virtud del procedimiento descrito, que está diseñado como un procedimiento formal de habilitación de terrenos, siendo que no es éste el caso, solo el 26% de los lotes ocupados está titulado; el 74% restante sólo tiene un derecho expectaticio de propiedad con el agravante que, mientras menor es la etapa legal en la que se encuentra el asentamiento, sus poseedores invertirán menos en sus viviendas por el temor a la erradicación. En efecto, de acuerdo a una muestra elaborada por el ILD de 38 pueblos jóvenes la seguridad legal genera nueve veces más inversión en aquellos asentamientos que se encuentran con planos aprobados, cercanos a la titulación y con menores riesgos de perder la posesión del lote que, en los asentamientos que aún no cuentan con la garantía que no serán desalojados. De una muestra de 2 pueblos jóvenes vecinos, de la misma antigüedad, y con pobladores de similar nivel socio-económico, la relación fue más sorprendente: 41 veces más inversión con seguridad legal que sin ella.

Así, cuando un asentamiento aún no es reconocido o identificado la inversión realizada por sus pobladores es mínima, por lo que los poseedores de lotes en estos asentamientos, a diferencia de los asentamientos que

sí cuentan con seguridad legal, viven en condiciones muy precarias.

En base a lo anteriormente expuesto, y luego de ver la relación existente entre la seguridad legal y la inversión, el ILD procedió a valorizar todos los asentamientos populares (pueblos jóvenes, asociaciones, cooperativas y Urbanizaciones Populares de Interés Social) de Lima Metropolitana. Luego de un trabajo de campo que tomó varios meses, se pudo determinar el valor que los poseedores informales le han dado a lo que fueron sólo dunas de arena. La inversión realizada hasta junio de 1984, a precios de reposición, asciende a la fabulosa suma de $. 8,354 millones de dólares; incluyendo lo edificado, la infraestructura de servicios, y el mayor valor otorgado a los terrenos de acuerdo a la tasación oficial. Inverosímil suma que es mas de la mitad de la deuda pública externa del Perú. Suma que es 60 veces más de lo que el Estado ha invertido en asentamientos populares desde 1960 y 15 veces más la inversión pública total de viviendas en la capital. Si comparamos dicha cifra con los préstamos del Banco de Materiales, estos equivalen sólo a un 0.4% del total invertido por los informales sin acceso al crédito. Sin embargo, tomando en consideración que el Banco de Materiales empieza a operar efectivamente a partir de 1982, sus préstamos equivalen a 2.2% anual de la inversión en vivienda en pueblos jóvenes por año, lo que equivale a decir que los poseedores de viviendas informales invierten 40 veces más anualmente, que lo que el Banco de Materiales puede ofrecer.

El número total de viviendas valorizadas es de 377,000 de las cuales, 260,377 corresponden a "pueblos jóvenes",

y las 117,123 restantes a áreas similares (asociaciones, cooperativas y UPIS).

El valor total de las viviendas en pueblos jóvenes asciende a $. 4,551 millones de dólares mientras que en las áreas similares, el valor es de $. 2,951 millones de dólares.

Así, ha quedado acreditado que la energía empresarial del sector informal es varias veces mayor que la del Estado.

La importancia de contar con derechos de propiedad sobre los terrenos ocupados no sólo está referida a la inversión realizada por efecto de contar con mayor seguridad legal, sino también a la posibilidad de obtener crédito (no usurario) para financiar las viviendas. No basta pues, con otorgar el derecho de propiedad, sino que es necesario hacer accesible el crédito para este sector de la población. En este sentido, es necesario que el derecho de propiedad otorgado no esté limitado por restricciones que impidan gravar la propiedad con el objeto de acceder al crédito formal.

Los títulos que actualmente están entregando las Municipalidades contienen claúsulas restrictivas como la prohibición de vender, alquilar o gravar la propiedad adquirida.

La imposibilidad de hipotecar las propiedades ya sea debido al hecho de no estar reconocidas legalmente, o por estar limitadas por "claúsulas restrictivas" origina una menor inversión en actividades productivas que podrían ser realizadas por los pobladores si obtuvieran créditos para financiarlas. El ILD comprobó que si pudiera obtenerse crédito por un monto equivalente

22

al 20% del valor de una vivienda típica en pueblos jóvenes cuyo valor medio es de US$. 18,048, se podría financiar en un año la inversión de US$. 3,610 por vivienda, lo que resultaría bastante favorable para los pobladores de pueblos jóvenes, que actualmente se ven obligados a recurrir al crédito usurario que resulta evidentemente desventajoso.

La ausencia de derechos de propiedad; adicionalmente, restringe las posibilidades de vender los inmuebles en pueblos jóvenes, debido al desincentivo que resulta de un valor de mercado menor para el propietario informal y de la incertidumbre legal para el comprador potencial, originándose así una menor movilidad de recursos humanos y una pérdida de bienestar al no poderse ajustarse el poblador a cambios eventuales en la composición familiar. A este efecto se auna la imposibilidad real de vender o alquilar por un período determinado aún habiéndose otorgado la propiedad, debido a las restricciones ya señalados contenidas en los títulos que hoy por hoy se otorgan. Estas restricciones además de los efectos reseñados, originan gravemente una serie de litigios por mejor derecho, debido a que el derecho de propiedad conferido es totalmente condicionado y no tiene ninguno de los caracteres del derecho de propiedad. No es exclusivo, perpetuo, absoluto ni inviolable. Las transacciones que de hecho se efectúan sobre los inmuebles carecen de seguridad legal y dan lugar a un promedio del 20% de litigios por cada Asentamiento Humano.

Lo que en buena cuenta ocurre debido a la falta de derechos de propiedad es dificultar el desarrollo urbano y dividir el Perú de dos sectores: formal e informal.

VISION TRADICIONAL VERSUS INVESTIGACION EMPIRICA DEL ILD

Generalmente se estimaba que la vivienda informal llegaba al 14% de la población, porque en esa cifra sólo se incluiría a los asentamientos humanos reconocidos por el Estado. Como resultado de los estudios realizados se descubrió que no sólo los Pueblos Jóvenes conforman la informalidad en la vivienda, sino también áreas similares que no cuentan con servicios básicos, tugurios que tienen condiciones de inhabitabilidad, así como cooperativas y asociaciones de viviendas, que si bien es cierto que están constituídas formalmente como personas jurídicas, adquieren terrenos al margen de la ley e incluso los invaden. De la misma manera, los terrenos adjudicados formalmente por el Estado, se habilitan y se construyen viviendas al margen de la ley.

El aspecto legal es un factor muy importante que influye en la informalidad de la vivienda. Sin embargo, la normatividad legal existente, es inadecuada porque fomenta las invasiones y otros modos ilegales de adquirir la propiedad, al discriminar el acceso formal a la vivienda por la complejidad de las normas el tiempo que éstas toman y consiguientemente su excesiva onerosidad. De esta manera, el Gobierno, ante una realidad insoslayable, no tiene otro recurso que reconocer los asentamientos humanos, y legalizar la propiedad de las viviendas. Todo ésto no hace sino corroborar la decisiva importancia que el inadecuado marco legal tiene en crear el problema de la informalidad. Esta observación permite afirmar que es un problema creado anticipadamente por una falta de visión en la política legislativa del Gobierno, quien debió preveer la situación y legalizar la propiedad en forma directa, son obligar a los pobladores a usar métodos ilegales, para después verse obligado a convalidar todo aquello que previamente prohibió.

- El Proyecto de Vivienda ha descubierto que un factor determinante en el desarrollo de los asentamientos populares es la seguridad legal. Esta aseveración es el resultado del estudio de un Asentamiento sin seguridad legal comparándolo con uno que sí la tiene y se comprueba que la diferencia de la inversión entre uno y otro es 41 veces mayor. Sin embargo la titulación, no es determinante para el inicio de la construcción con material noble, sino etapas anteriores. Esta última es decisiva, pues implica la certificación oficial de que el Asentamiento no será erradicado.

- Tradicionalmente se consideró al sector informal de la vivienda como la población más pobre y por lo tanto se le acordó un tratamiento paternalista y sobreregulado. Se pensó que en los Asentamientos Populares se vivía en las peores condiciones de habitabilidad en comparación con el resto de la población. Sin embargo, los estudios realizados demuestran que, en aquellos distritos populares donde existe mayor proporción de Pueblos jóvenes que áreas formales, el número de propietarios es considerablemente mayor que el de arrendatarios es así que los cálculos fluctúan entre 89% y 99% de propietarios. En cambio en las áreas formales de bajos ingresos la proporción de propietarios oscila entre el 28% y 40% de los habitantes. De la misma manera, la densidad puede dar una idea sobre la habitabilidad de las áreas informales. Así, en un Pueblo Joven el promedio de espacio por persona es de 25 m^2, en una UPIS sólo alcanza el 18 m^2 y en los tugurios llega a 6 m^2 por habitante. Las viviendas construidas por el actual Gobierno para la población de medianos ingresos presentan una densidad de 16 m^2 por pesrona. Estos resultados estadísti-

25

cos demuestran que los Pueblos Jóvenes ofrecen mejores condiciones de habitabilidad que los otros tipos de vivienda, además sus habitantes poseen un gran incentivo para mejorar sus viviendas, que es la propiedad de las mismas, lo que no sucede en las viviendas alquiladas o tugurizadas.

- Nunca se consideró que los pobladores de los Asentamientos Populares pudieran realizar inversiones considerables en sus viviendas, por estimarse que constituían la población más pobre de Lima, sin reconocer su espíritu de trabajo, esfuerzo y dinamismo.

  Pero los estudios económicos realizados han demostrado una sorprendente e inesperada inversión en el sector informal de la vivienda, que entre los años de 1960 a 1984 alcanza aproximadamente la suma de 8,354 millones de dólares.

- Para entender el fenómeno de la informalidad y su impresionante magnitud se acudió tradicionalmente a diversas explicaciones; pobreza, ignorancia, migraciones, inequitativa distribución de la riqueza, pero nunca se planteó que una de las causas fundamentales de la informalidad en la vivienda es precisamente la dificultad, mejor dicho, la imposibilidad, en que se encuentran las clases populares para acceder a la vivienda por la vía formal. Los estudios ejecutados demostraron que, como promedio, se requieren 80 meses es decir casi 7 años para:

  1. Seguir un procedimiento de adjudicación de terrenos.
  2. Conseguir la aprobación de la habilitación del terreno.
  3. Obtener la licencia de construcción.

- El Estado sistemáticamente ha seguido la política de imponer requisitos previos para obtener la aprobación de proyectos de habilitación y de licencia de construcción; mediante procedimientos largos, engorrosos, con normas técnicas sofisticadas, que no se adecúan a nuestra realidad socio-económica. El proyecto de vivienda, ha llegado a la conclusión que muchas de las regulaciones up-front debe suplirse por modalidades de revisión ex-post-facto. De esta manera se ahorrarían los costos de la legalidad, los costos de transacción y se reemplazaría el sistema de exigencias previas por un sistema de declaraciones juradas, en las que el propietario asumiría la responsabilidad por los daños y perjuicios que se pudieran originar por su incumplimiento. Es decir lo que se persigue es reemplazar el método del up-front por el out-come.

Tradicionalmente se considera que los procedimientos establecidos por el Gobierno, a partir de 1961 para el reconocimiento y titulación ex-post-facto de la vivienda informal, constituyeron una gran solución legislativa al problema. Sin embargo el ILD ha descubierto que aproximadamente sólo el 26% de los asentamientos populares se hallan titulados. Situación que demuestra que el procedimiento es engorroso, costoso e inadecuado, dado que equívocadamente se ha homologado el proceso formal de adquisición de la propiedad al sector informal, sin percatarse que la diferencia general radica en el acto que la origina, en un caso la compra de un terreno y en el otro la invasión. Algunos asentamientos han necesitado 51 años para llegar a la legalización de la propiedad. Lógicamente se debería crear un sistema eficiente y adecuado a la realidad para legalizar la propiedad de las viviendas de los sectores que beneficie a ambos, sin haber distingo entre ellos, dado que no existe ninguna razón legal, técnica o humana para diferenciarlos.

II. PROYECTO DE SEGURIDAD LEGAL DE LA VIVIENDA Y ACCESO AL CREDITO INMOBILIARIO

1, ANTECEDENTES.

El proyecto se originó como resultado de la preocupación del ILD por la siguiente situación:

En el Perú el 48% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedica a actividades denominadas informales (en términos de horas-hombre llega al 60%), debido a la dificultad de cumplir con las normas legales vigentes para ejercer cualquier actividad económica. Como resultado, 40% del PBI total es generado por actividades económicas desarrolladas por ciudadanos que no pueden acceder al marco legal.

El 47% de la población urbana de Lima, 2'500,000 personas aproximadamente, no cuenta con derechos de propiedad definidos y se han visto obligados a adquirir terrenos por la vía de invasión. Esta población está sujeta al malestar social y se halla desintegrada del resto de la sociedad, debido a la discriminación legal existente.

Los terrenos invadidos, en un 80% terrenos eriazos del Estado, al ser ocupados tenían un valor económico muy escaso. Los ocupantes, construyendo ciudades sobre ellos, les han dado mayor valor de uso. Sólo a nivel de Lima el valor de la inversión en vivienda informal, pese a enormes dificultades, asciende a US$. 8,354 millones de dólares a precios de reposición a Diciembre de 1984. Esta situa-

ción ha obligado al Estado a que, desde 1961 otorgue títulos de propiedad sobre los lotes ocupados; sin embargo, el proceso de titulación toma 20 años de gestiones burocráticas, lo que ha dado como resultado que el 80% de ocupantes de estos asentamientos denominados "asentamientos humanos" o "pueblos jóvenes" no tengan título de propiedad.

La seguridad legal que el reconocimiento, la calificación y la aprobación de planos confiere, previa a la titulación, determina un impacto en la inversión de las viviendas. En base a una muestra de 38 asentamientos populares se ha determinado que un asentamiento con seguridad legal invierte 9 veces más que un asentamiento sin seguridad legal. En un caso específico, estudiado detalladamente por el ILD, esta diferencia es aún mayor. Un asentamiento con el mismo nivel socio-económico y similar antigüedad que su vecino, ha invertido 41 veces más porque obtuvo seguridad legal de no ser erradicado por el Estado. El segundo asentamiento, debido al temor de la erradicación, aún sigue en esteras. El ILD considera que la inversión incrementaría en un 18 % anual si el procedimiento de titulación tomase la mitad del tiempo.

La falta de titulación impone además otras limitaciones pues obliga a los ocupantes a mantenerse en posesión de sus viviendas contínuamente. El hecho de alquilar, subdividir o ejercer cualquier acto de disposición sobre el lote, hace peligrar los derechos a recibir un título de propiedad. Es más, los títulos de propiedad otorgados por la Municipalidad, prohiben la venta, arrendamiento, y subdivisión por un período de 5 años con lo que el crédito les está automáticamente negado, pues no pueden ofrecer sus viviendas como garantía inmobiliaria hasta después de 25 años de haber ocupado el terreno.

Este impase es la principal razón que ha estimulado al Instituto Libertad y Democracia a crear un mecanismo alternativo que supla de alguna forma las deficiencias del proceso de titulación.

2. OBJETIVO DEL PROYECTO

Dar pronta seguridad legal a los habitantes de asentamientos populares a través de la elaboración de una póliza de seguros que basada en un registro ad-hoc permita que se inscriba la posesión del lote y la propiedad de la construcción. Esta póliza, a su vez, podrá otorgar ciertos efectos característicos de la propiedad como es gravar los bienes y ofrecerlos en garantía inmobiliaria para acceder al crédito. De esta manera los entes aseguradores ofrecerían en primer lugar, seguridad legal que estimula la inversión en vivienda, y en segundo lugar, acceso al crédito a través de un seguro de crédito o caución. En el caso que un poblador solicite un crédito bastará la póliza otorgada por la Compañía de Seguros, de manera que los requisitos formales exigidos por las instituciones financieras no discriminen a los informales del acceso al crédito. En caso de incumplimiento, el ente asegurador se subroga en los derechos del acreedor, en última instancia rematará el bien otorgado en garantía, inscrito en el registro ad-hoc, tal como sucede en el sector formal.

Para lograr dicho objetivo, se ha planeado la realización del estudio en 3 etapas, (Ver cuadro Nº 1).

La primera etapa que puede denominarse de análisis y evaluación, comprende:

- Análisis y evaluación técnica, que partiendo de la valorización de las viviendas en asentamientos populares y su clasificación por niveles de desarrollo, determina las viviendas asegurables en base a requisitos mínimos de construcción.

- Análisis y evaluación económica legal, que comprende:

  . el estudio de sistemas registrales vigentes y la posibilidad legal de crear un sistema registral "ad-hoc" que permita inscribir la posesión del lote y la propiedad de la construcción.

  . el estudio de los requisitos legales necesarios para obtener un crédito y los problemas y limitaciones de los habitantes de asentamientos populares para acceder a fuentes crediticias formales.
  Asimismo la evolución de la oferta y la demanda de crédito.

  el estudio del marco legal sobre seguros, el mercado de seguros y el seguro de créditos, así como la evaluación de los riesgos de erradicación, de desalojo y de recuperación crediticia.

Esta etapa culmina con la determinación de los clientes potencialmente asegurables desde el punto de vista técnico, económico y legal.y con la elaboración de conclusiones preliminares.

La segunda etapa, en la que se interrelacionan los temas analizados aisladamente en la primera parte, básicamente comprende:

- El análisis de la factibilidad del seguro de crédito.
- El planteamiento de propuestas alternativas sobre:
  - . El registro "Ad-Hoc"
  - . La elaboración de la póliza de seguros.

La tercera y última etapa se refiere al análisis de factibilidad de las alternativas y selección de la mejor propuesta integral que incluya el sistema de registro, la póliza de seguros y las modificaciones legales requeridas para el funcionamiento del sistema.

3. IMPORTANCIA E IMPACTO ECONOMICO DEL PROYECTO

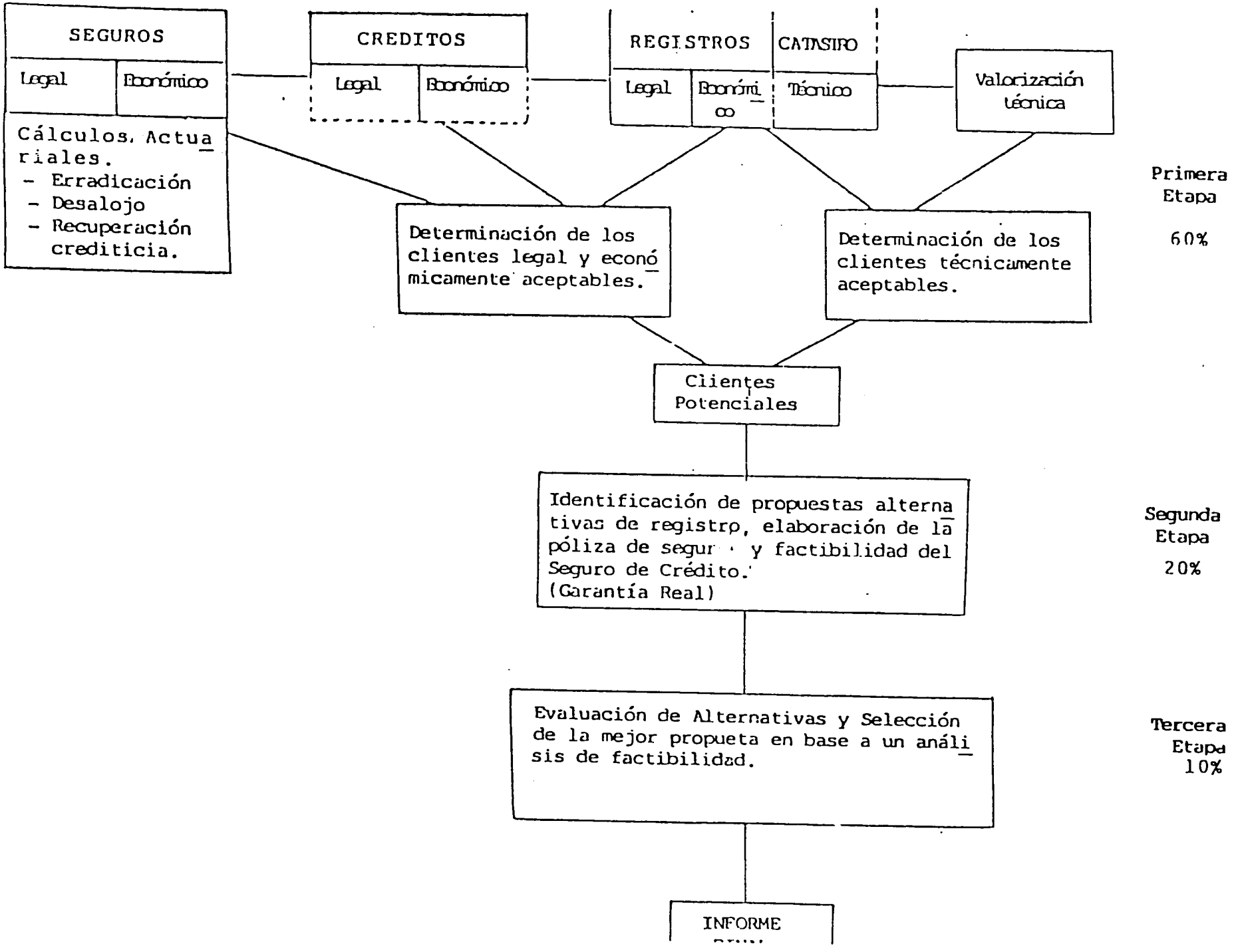
A través de la participación del sector privado, se estaría prestando un nuevo servicio a habitantes de aproximadamente 138,884 viviendas, que hasta el momento serían técnicamente asegurables, y que representan un valor estimado a precios de mercado de US$. 3,800 millones. Al finalizar el estudio, seguramente esta cifra se habrá precisado.

Otro efecto importante del mecanismo descrito es que se produciría un PBI adicional de más de 600 millones de dólares, la creación de nuevas actividades productivas y nueva inversión por 230 millones de dólares.

El problema actual radica en que los pobladores de asentamientos populares están obligados a actuar al margen de la ley y sin los aspectos facilitadores del derecho. Carecen de derechos de propiedad definidos, seguridad contractual y extracontractual; su desarrollo es riesgoso y su productividad no es tan alta como podría ser. 31% se ve obligado a acceder a préstamos usurarios.

El presente proyecto presenta un esfuerzo en este sentido. Pretende brindar el marco legal eficiente y adecuar la legislación relativa a los derechos de propiedad, instituciones financieras y registros para aplicar el sistema del seguro de crédito a las necesidades populares.

CUADRO Nº 1


SEGUROS
Legal
Económico
Cálculos Actuariales.
- Erradicación
- Desalojo
- Recuperación crediticia.
CREDITOS
Legal
Económico
REGISTROS
CATASTRO
Legal
Económico
Técnico
Valorización técnica
Determinación de los clientes legal y económicamente aceptables.
Determinación de los clientes técnicamente aceptables.
Clientes Potenciales
Identificación de propuestas alternativas de registro, elaboración de la póliza de segur y factibilidad del Seguro de Crédito.
(Garantía Real)
Evaluación de Alternativas y Selección de la mejor propueta en base a un análisis de factibilidad.
INFORME
Primera Etapa
60%
Segunda Etapa
20%
Tercera Etapa
10%

III CONCLUSIONES PPELIMINARES

1. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL ANALISIS TECNICO

a. Se determinó que el universo de viviendas en pueblos jóvenes oficialmente reconocidos en la Provincia de Lima, que cumplen con los requisitos mínimos de construcción para ser objeto de un crédito hipotecario y ser bienes asegurables, asciende a 138,844 edificaciones.

b. Las 138,844 edificaciones representan a valores oficiales de la construcción al 30 de junio de 1984, un valor estimado de $. 1,739'882,190 US Dólares. Este monto no incluye el valor del terreno ni ningún otro factor de localización que pudiesen incidir en el precio de las viviendas.

c. A valores reales para la edificación, y estimando un valor para el suelo equivalente al 5% del valor de las edificaciones, se obtiene un valor potencial asegurable de $. 3,799'903,000.oo US. DOLARES.

d. Se encontró que existe un incremento en la inversión por tipo de vivienda conforme se avanza en el nivel de seguridad legal. No obstante, este incremento es mayor en las etapas inicales de seguridad legal, decreciendo conforme se alcanzan las últimas instancias de seguridad legal.

El incremento entre los estados legales de Calificación y Plano Perimétrico es de : 1.310; entre Plano Perimétrico y Plano Definitivo: 1.183; y Plano Definitivo y Titulación es de : 1.005.

e. De acuerdo al punto anterior, la simplificación o eliminación de las etapas preliminares en el acceso a la propiedad, permitiría alcanzar el mayor beneficio en el menor tiempo: ello implica el pase de la "vivienda refugio", a la "vivienda adecuada" a las posibilidades temporales del poblador. Las futuras inversiones que éste realice, estarían dirigidas a la mejora paulatina de su vivienda.

f. De acuerdo a la tipificación de las viviendas, se encontró que la "vivienda adecuada" está representada por la vivienda de un piso con muros de ladrillo y techo de Eternit y cuya evolución natural es la mejora mediante la sustitución del techo de eternit por uno aligerado de concreto armado.

g. La opción: dos pisos con techos aligerados de concreto armado representa un segundo hito en el desarrollo residencial de los Pueblos Jóvenes aunque su existencia todavía es limitada.

h. Las viviendas multifamiliares (3 pisos o más) todavía representan casos atípicos dentro del contexto. Es posible que las limitaciones a la propiedad (alquilar, vender, hipotecar, etc) junto con el alto costo de la edificación, constriñan su desarrollo.

i. Los resultados de la muestra indican que los valores promedio para los distintos tipos de vivienda fluctúan dentro de los siguientes montos:

Tipo de Vivienda	Valores Unitarios por Vivienda	
3	S. 5.352	S. 8.520
4	S. 8.412	S. 12.034
5	S. 13.320	S. 19.431
6	S. 18.366	S. 23.577
7	S. 22.381	S. 24.946
8	S. 27.715	S. 30.925

Precios de la construcción a junio de 1984 - 3.335 Intis/USDOLLAR

2. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL ANALISIS ECONOMICO

a. La influencia del nivel de seguridad legal sobre el nivel de inversión en la propia vivienda es decisiva, lo que se comprueba no sólo con la verificación empírica sino, además, con la aplicación de técnicas estadísticas sobre la información recopilada en una muestra preliminar.

b. Utilizando estas técnicas se obtiene que, en promedio, el valor total de una vivienda es mayor en un 46% para dos diferentes etapas consecutivas del proceso de titulación, independientemente del efecto que puedan tener otras variables sobre dicho valor. Este mayor valor experimenta incrementos porcentuales más significativos cuando se completan las primeras etapas del proceso; puesto que, luego del diseño de los planos perimétricos del asentamiento, los incrementos porcentuales son decrecientes.

c. Por otro lado, la duración del proceso mismo influye también en la decisión sobre cuánto invertir en vivienda. Si el trámite de titulación se realizara en la mitad del período en el que actualmente se realiza, el valor de las viviendas sería mayor en un 18%.

d. Para analizar cuál sería el efecto en la demanda de crédito dentro de un mecanismo como el propuesto, resulta necesario medir el impacto de la seguridad legal sobre la inversión anual en vivienda. Al respecto, se ha demostrado que el paso de una etapa legal a otra representa 12.8% de incremento en la inversión anual. Ahora bien, si por otro lado, se realiza un estudio paralelo del mayor valor total deseado respecto a una vivienda como resultado del paso de una etapa legal a otra, en la que se obtiene una mayor seguridad, podemos afirmar que este valor deseado resulta ser mucho menor que el valor en que se incrementa la vivienda en la práctica; puesto que la mayor seguridad legal, si bien genera el estímulo suficiente para incrementar la in-

versión en las viviendas, es

a realizar en la práctica esta mayor inversión si no se tiene paralelamente acceso al crédito.

En efecto, en el caso de la muestra preliminar con la que se trabajó se demostró que para poder efectivizar la mayor inversión anual deseada se requería un período de 22 años aproximadamente, por la falta de acceso al crédito que haga posible su realización. Por tanto, podemos concluir que, aunque una muestra con mayor número de observaciones quizás modifique esta estimación, el impacto de la seguridad legal en la inversión tendrá un largo proceso de maduración a menos que se facilite paralelamente el acceso al crédito; a través de la implantación, p.e., de un seguro de créditos en base a la creación de un sistema de registro"ad hoc" que ampare y dé firmeza a los derechos reales sobre las viviendas, lo que posibilitaría ofrecer los mismos en garantía del cumplimiento de los créditos otorgados.

e. En términos de la economía en general, el acceso al crédito permitiría que en lugar de un impacto anual en el PBI de 0.04% durante años sucesivos, se obtenga un impacto inmediato de 0.5% en el PBI anual, lo que representaría una contribución significativa para la expansión en la -- producción, además del efecto que tiene la aceleración en la construcción en las economías de escala resultantes de la compra de mayores volúmenes de material y el impacto en la propia calidad de la construcción.

f. Si los pobladores pudieran obtener un crédito de tal forma que el equivalente a su gasto mensual actual en inversión para vivienda lo dedicasen a amortizar el préstamo, la inversión que podrían afrontar sería de 2,800 dólares en promedio, aún a una tasa de interés real de 5%. Dada la posible magnitud de la demanda, es que se requiere analizar más detenidamente alternativas al funcionamiento actual del mercado de capitales para garantizar el acceso al crédito de estas unidades económicas; así como para determinar, definitivamente, la magnitud de la demanda de crédito de los habitantes de asentamientos populares.

g. Un sistema que incluya un seguro privado de crédito, suponiendo una morosidad de 4% y una comisión de 2.5%, tendría un costo de US$. 185 por préstamo. Cabe analizar la factibilidad de incluir en el monto de crédito individual, el costo de la prima para posibilitar una mayor acogida por parte de los potenciales demandantes.

h. Por el lado de la oferta de crédito, las características del mercado peruano de crédito y, sobre todo, la fuerte intervención del Estado en este mercado, hacen que los préstamos se concentren, principalmente, en empresas grandes, tradicionalmente usuarias del crédito y con garantías amplias y fácilmente ejecutables -avales, cartas fianza y otros documentos-. Por ello es necesario, además de demostrar el bajo riesgo y rentabilidad potencial del financiamiento de las actividades de los poseedores de viviendas informales, incorporar las conclusiones y sugerencias del estudio que realiza paralelamente el ILD acerca del funcionamiento del mercado de capitales.

i. La entidad con mayor experiencia en el financiamiento de pequeñas empresas es el Banco Industrial del Perú, uno de los Bancos de Fomento creados como mecanismo compensatorio de las deficiercias de un mercado de capitales que debido a las distorsiones originadas por la intervención estatal excluye a los empresarios nuevos con garantías básicamente reales. Sin embargo, el apoyo a este tipo de empresas se ha basado fundamentalmente en tasas de interés subsidiadas, mientras que se les exige requisitos y garantías similares y hasta mayores a las que se piden a la gran empresa. Ello mantiene restringido el acceso al crédito para un gran segmento del sector de pequeñas empresas.

j. De la experiencia del Banco Industrial del Perú, se conoce que la garantía hipotecaria representa entre 70 y 80% de las garantías totales para empresas ubicadas en zonas marginales, mientras que para el resto de empresas no llega al 30%. Ello muestra que, cuando obtienen la propiedad del inmueble, ésta ofrece un respaldo mucho mayor a sus préstamos que la propia maquinaria.

k. Por otro lado, la discriminación de los solicitantes más cercanos a la informalidad es también un problema. El total de préstamos a empresarios individuales representa sólo el 8.6% del total de préstamos a la pequeña empresa, y de éstos, los que están ubicados en zonas populares apenas representan el 0.5% del crédito a este tipo de empresas.

l. La discriminación resulta paradójica, pues la morosidad de las empresas ubicadas en zonas marginales es de 4.4% frente a 29.8% para el resto de pequeñas empresas y en el caso de personas naturales es de 6.8%. Las empresas consideradas por las instituciones financieras como más riesgosas, son quienes mejor cumplen con el Banco.

m. Los motivos por los cuales se rechazaron solicitudes fueron básicamente la ausencia de garantías suficientes y el hecho que no cumplían con completar la documentación exigida. Estos motivos fueron aducidos para un 47% de las solicitudes rechazadas.

Ello permite vislumbrar por donde se encuentra la raíz del problema del acceso al crédito para los potenciales beneficiarios del sistema en estudio.

3. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL ANALISIS LEGAL

a. El Sistema Registral Peruano, en cuanto a la transferencia de la propiedad inmueble se refiere, es un sistema facultativo y declarativo en tanto que la inscripción de dicha transferencia es voluntaria y el Estado no garantiza la firmeza e inatacabilidad del derecho inscrito. Cada vez se hace más evidente que la inscripción facultativa, que este sistema consagra, se traduce en la clandestinidad e inseguridad de la propiedad y tráfico inmobiliario, con su gran trascendencia negativa social y económica, puesto que ha determinado una desconfianza en el crédito con respaldo inmobiliario, lo que aumenta los costos de transacción requeridos por las instituciones financieras que, por sus propios medios, buscan obtener la seguridad de sus inversiones.

b. Respecto a la factibilidad de aplicar sistemas registrales extranjeros para la reforma del sistema registral peruano o para la total innovación del mismo, se ha llegado a la siguiente conclusión preliminar: el Sistema Australiano o "Torrens", es el más idóneo para ser asimilado por el sector informal de la vivienda tanto en pueblos jóvenes y áreas similares como en el área rural, respecto a las tierras cuya propiedad no está consolidada; incluso podría ser una buena alternativa para los propietarios de inmuebles ubicados dentro de lo que se denomina "Sector Formal", en tanto que los trámites que dicho sistema requiere son de gran simplicidad, fáciles de entender y poco onerosos. Además tiene previsto un fondo de seguro para indemnizar a aquellas personas que hayan sido privadas de su propiedad o de algún otro derecho.

c. Respecto al Registro"Ad-Hoc", donde podrían inscribirse el derecho de posesión sobre el lote y el de propiedad sobre la fábrica de los pobladores de Asentamientos Humanos, se han presentado dos posibilidades:

- Que este registro sea paralelo a los Registros Públicos. En este registro podrían inscribirse los derechos antes mencionados, y podrían funcionar, eventualmente, en un organismo público como el Banco de la Vivienda, por ejemplo, por su naturaleza de Empresa de Derecho Público. La naturaleza de este registro posibilitaría la dación de una adecuada publicidad a las inscripciones, así como la futura incorporación de lo inscrito en este registro a los Registros Públicos, una vez obtenido el título definitivo de propiedad sobre el lote.

  La opción por esta primera posibilidad conllevaría a la necesidad de dar una ley que cree un nuevo derecho real de garantía similar a la hipoteca, puesto que este derecho real de garantía, según el Código Civil Peruano, se constituye por la inscripción del mismo en los Registros Públicos, siempre y cuando esté inscrito el derecho de propiedad tanto del lote como de la fábrica, cosa que no ocurriría en este caso.

- Que este registro forme parte de los Registros Públicos. En este registro podría inscribirse a modo de Anotación Preventiva de duración indeterminada el derecho expectaticio de propiedad, siempre y cuando ese futuro propietario haya recibido de la Municipalidad un"título de propiedad provisional" del lote que ocupa, al momento de realizarse el empadronamiento donde se constata previamente la posesión del lote por el futuro adjudicatario.

Al respecto, el ILD está elaborando un anteproyecto en el que se recoge esta última posibilidad.

Frente a esta última posibilidad se ha llegado a cierta conclusión preliminar, cual es que: sólo se podría justificar la existencia de un registro paralelo a los Registros Públicos si se demostrase en forma concluyente la imposibilidad de estos últimos de cumplir la función que se pretende atribuir al registro paralelo, pues de lo contrario, no habría razón para crear otro ente que cumpla funciones paralelas a los Registros Públicos.

d. La propiedad inmobiliaria en los asentamientos humanos difiere esencialmente de la del llamado"sector formal", por diversas razones, entre ellas, por las diferencias existentes respecto a la transferibilidad de dicha propiedad tratándose de inmuebles ubicados en asentamientos humanos. En efecto, en los títulos de propiedad que los pobladores de estos asentamientos obtienen existen limitaciones que no existen en el sector formal, ellas son la prohibición de vender, alquilar y subdividir por un período de 5 años de recibido el título. Es por este motivo que se está proponiendo un anteproyecto de ley que ponga fin a esta situación.

h. Por lo general, cuando los habitantes de asentamientos populares obtienen créditos y ofrecen sus viviendas en garantía, la operación crediticia se considera aceptable porque, en la medida en que su vivienda es lo único que tienen y no están dispuestos a perderla, son generalmente cuidadosos en el pago de sus cuotas para evitar la ejecución de las mismas.

i. A las personas que se dedican a actividades informales se les solicita de ordinario más garantías que a las empresas formalmente constituídas. Paradójicamente, las empresas ubicadas en urbanizaciones populares tienen un grado de morosidad de sólo 4.4% frente al 30% del resto de prestatarios.

j. Un préstamo con garantía hipotecaria puede demorar desde la solicitud hasta el desembolso un promedio de 56 días en las Mutuales de Vivienda. En otras instituciones financieras puede tomar aún más tiempo, dependiendo de la cantidad de requisitos exigidos.

k. Se ha constatado que la demora en el trámite por la sobre-regulación y por la imposibilidad de cumplir con ciertos requisitos, ha llevado a los prestatarios a acudir a fuentes informales para acceder al crédito.

l. La intervención del seguro disminuiría los costos de la transacción, puesto que la póliza supliría los requisitos formales que, por falta de confianza en el "nuevo" cliente o por falta de titulación, no permiten ofrecer la vivienda como hipoteca; las instituciones financieras, en estas circunstancias aumentan los requisitos que deben cumplirse, discriminando a gran parte de posibles prestatarios y pequeños empresarios.

e. El registro "ad-hoc" propuesto debería organizarse bajo la forma del llamado "folio real", es decir, por inmuebles. Debe haber, además, índices que permitan el acceso al registro, tanto por personas como por inmuebles. De esta manera se evitarían fraudes y transferencias clandestinas que no ofrecen seguridad al mercado inmobiliario.

f. Las personas dedicadas a actividades informales no pueden cumplir con los requisitos legales que las instituciones financieras exigen debido a que no tienen ingresos que provienen de fuentes formales ni están constituídos legalmente.

Asímismo, tampoco pueden ofrecer sus viviendas en garantía pues las instituciones de crédito exigen titulación perfecta, mientras que 80% de los pobladores de asentamientos humanos no tienen título de propiedad sobre el lote que ocupan.

g. Los bancos juzgan las operaciones de crédito no sólo en función del grado de confiabilidad sino de acuerdo a las garantías existentes. La falta de confianza podría ser superada si los aseguradores tuviesen la facultad (lo cual habría que autorizarse mediante ley), para emitir una póliza, a cambio del pago de una prima, que cubra el riesgo de recuperación crediticia, en base a la creación de un registro que anote la posesión del lote y la propiedad de la construcción.

De esta manera, los pobladores de asentamientos populares podrían ofrecer sus viviendas en garantía y tener acceso al crédito.

m. La Propuesta contenida en el presente proyecto sería factible si se promulgase una norma que cree los mecanismos legales necesarios para la implantación del seguro de crédito, y del registro "ad-hoc".

n. En caso que el prestatario incumpliese su obligación, el asegurador deberá honrar su fianza (Seguro de Créditos), con lo cual se subrogaría en los derechos del acreedor y tendría expedita la posibilidad de ejecutar la garantía a través de un remate judicial, que transfiera la propiedad de la fábrica y los derechos posesorios sobre el lote, mediante un juicio especial muy expeditivo que hoy es aplicable sólo para las instituciones de derecho público. El sistema propuesto podría tomar sólo 42 días mientras que el sistema ordinario toma 102 días. Hay que precisar, sin embargo, que los tiempos reales distan bastante de lo establecido por la ley.

o. Además del seguro individual antes referido, el seguro podría cubrir a varios poseedores de lotes y propietarios de viviendas, que sean, por ejemplo, miembros de una organización vecinal debidamente constituida, para que, en el caso de incumplimiento de uno de los prestatarios, los demás miembros de la organización deban responder por el crédito antes de procederse a la ejecución de la garantía.

p. Con un seguro de crédito a favor del Banco de la Vivienda del Perú, por ejemplo, se podría otorgar rápidamente servicios públicos domiciliarios a 53% de asentamientos populares que carecen de desagüe, a 52% que no tienen agua y a 37% que no cuentan con luz.

q. En el Perú existe estrecha vinculación a nivel de accionistas y directores de las principales compañías de seguros con las entidades financieras, lo que permitiría un manejo más fluído del seguro de crédito.

De esta manera se podrían compartir gastos, utilidades y servicios abaratando costos.

El mercado de seguros se vería ampliamente beneficiado en el supuesto de poder servir a 135,000 nuevos prestatarios con viviendas hasta por un monto de S. 3,800 millones de dólares. El mercado de seguros incrementaría significativamente sus operaciones actuales.

s. El riesgo de erradicación de un asentamiento es del orden del 2.6%. Sólo 16 asentamientos han sido erradicados desde 1961, fecha de la Ley Orgánica de Barrios Marginales, de un total de 613.

t. El riesgo de desalojo individual, que es efecto de litigios por mejor derecho a la posesión, que surge en el tiempo que media entre el empadronamiento y la titulación, se eliminaría considerablemente si se otorgase un título provisorio de adquirente. Actualmente el 50% de los litigios son por problemas de empadronamiento.

u. El reaseguro, no presentaría mayores problemas puesto que la Reaseguradora Peruana, bien podría reasegurar el riesgo en el extranjero o bien podría ser asumido por un "pool" de compañías aseguradoras, que evitaría la fuga de divisas al exterior.