

Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de “urbanizaciones informales planificadas”

Alrededor de un tercio de la población peruana —más de 10 millones de personas—viven en asentamientos urbanos marginales ocupados generalmente de manera informal. Según el Ministerio de Vivienda, estos asentamientos no tienen un diseño adecuado de la trama urbana y se caracterizan por carecer, total o parcialmente, de servicios básicos, espacios públicos y equipamiento urbano. Este no es un fenómeno local, sino uno de escala mundial: alrededor de 30% de la población de los países en desarrollo vive en condiciones similares.

Álvaro Espinoza, investigador adjunto de GRADE y, Ricardo Fort, investigador principal de GRADE

1) En los asentamientos humanos no adecuadamente planificados se tiende a privilegiar el uso privado del suelo (viviendas) y se deja poco espacio para los usos públicos (vías, áreas recreativas, equipamiento).

Esta inadecuada distribución de la tierra genera un problema fundamental: una vez construidas las viviendas, la única manera de abrir espacio para construir pistas, redes de agua, parques o colegios es mediante demoliciones masivas y procesos de reubicación, una opción muy costosa en términos sociales, económicos y políticos. En consecuencia, decisiones tomadas al inicio de la ocupación urbana reducirían de manera permanente las posibilidades de desarrollo de estos barrios y perpetuarían la marginalidad de sus habitantes.

Lamentablemente, el Estado (tanto en el Perú como en los otros países en desarrollo) ha probado una y otra vez que no cuenta con las capacidades —o la voluntad— necesarias para orientar adecuadamente los procesos

de expansión urbana que ocurren desde hace décadas. Por el contrario, el Estado suele enfocarse en políticas que intentan subsanar los problemas que inevitablemente genera la ocupación no planificada del territorio, *una vez que esta ya ha ocurrido*. En este contexto, se hace necesario encontrar soluciones alternativas que *prevengan* la reproducción irrestricta de tales problemas.

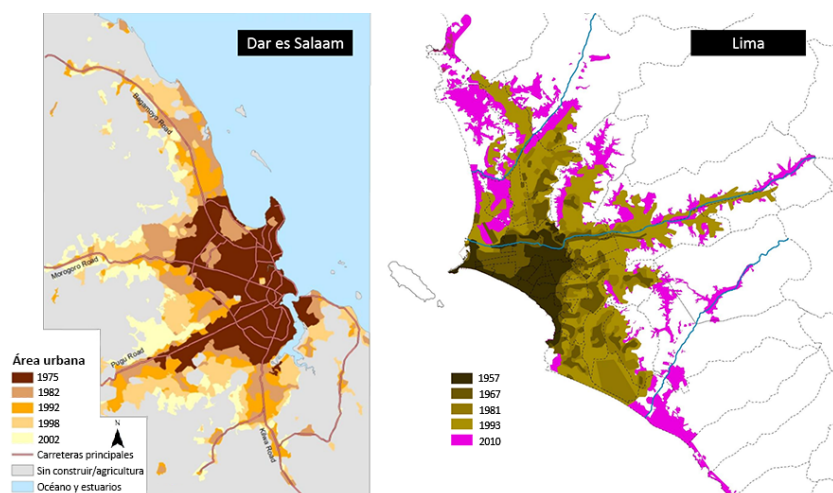
Dicha tarea requiere comprender con claridad cuál es la dinámica interna de la ocupación informal de terrenos (esto es, tierras sin habilitación urbana que pueden haber sido adquiridas legalmente o no) y, en particular, dilucidar cómo se asignan los espacios para uso público y privado en cada nueva urbanización no planificada. Para ello realizamos un estudio comparativo entre dos lugares muy distintos que experimentaron procesos intensos de ocupación informal durante los últimos 15 años: las periferias de Lima, en el Perú, y de Dar es Salaam, en Tanzania. La metodología utilizada incluyó técnicas cuantitativas, como la estimación de un “índice de ordenamiento urbano”

a partir de parámetros urbanísticos óptimos, y métodos cualitativos, como grupos focales y entrevistas a profundidad con líderes y pobladores de nuevos asentamientos humanos. Adicionalmente, hicimos un estudio histórico del proceso de urbanización informal de Lima de la década de 1960 a de 1980.

2) Nuestro trabajo de campo encontró que, a pesar de las obvias diferencias entre los dos casos de estudio, la dinámica fundamental de la distribución de terrenos para uso público o privado es muy similar. Una primera constatación es que esta distribución de usos se encuentra condicionada por el “lado de la oferta” de terrenos “urbanizables”.

En el caso de Lima, las urbanizaciones informales se han asentado en dos tipos de suelo: a) terrenos eriazos de escaso valor productivo que rodean la ciudad (arenales, quebradas secas), por lo general de propiedad del Estado; y b) terrenos agrícolas de propiedad privada.

Figura 1. Expansión urbana en Lima y Dar es Salaam



En el primer tipo, la mecánica típica de la ocupación informal ha sido la invasión coordinada y simultánea de un terreno por un grupo que suele fluctuar entre 30 y 150 familias. La selección del terreno y el “reclutamiento de invasores” corre a cargo de un líder, promotor o traficante (categorías que suelen ser difíciles de distinguir), usualmente un dirigente de zonas aledañas ya urbanizadas.

En el segundo tipo, los propietarios venden el terreno *sin habilitación urbana* a una “asociación” o “cooperativa” de entre 30 y 150 familias organizadas por un intermediario; una vez finalizada la transacción, los miembros de la asociación ocupan el terreno de manera simultánea, al estilo “invasión”, pues aunque pueden demostrar una operación legal de compra de terreno, no cuentan con la autorización para generar una nueva urbanización.

Dado el carácter “instantáneo” de la ocupación en ambos tipos —lo que implica que todos los participantes deben delimitar sus terrenos individuales prácticamente en el momento mismo de la invasión—, el líder o promotor es quien concentra todo el poder para asignar lotes, quien controla la “oferta” de terrenos. Más allá de los beneficios personales que puedan o no extraerse del pro-

ceso de ocupación, los líderes tienen incentivos legítimos para maximizar la porción del terreno dedicado a vivienda, pues para que el nuevo asentamiento humano prospere requiere, por un lado, recaudar tanto dinero como sea posible de los vecinos del nuevo barrio (mediante “cuotas”) para habilitarlo físicamente (construir pistas, aplanar el terreno, etcétera); y por otro, contar con una masa crítica de población capaz de ejercer presión política ante los gobiernos locales para acceder, eventualmente, a servicios básicos.

En Dar es Salaam las áreas de expansión urbana suelen ser terrenos con uso o potencial agrícola, y por tanto tienen dueños reconocidos —usualmente, campesinos con derechos ancestrales sobre la tierra—. Sin embargo, la venta de terrenos se hace de manera individual, uno por uno, a través de intermediarios que utilizan redes informales para captar compradores potenciales. Es decir, no existe la ocupación simultánea y masiva del terreno, como ocurre en Lima en casos similares. Los intermediarios y los dueños tienen el claro incentivo económico de vender tantos lotes para vivienda como sea posible.

Así, en ambos casos el sistema de incentivos en juego favorece el uso privado del suelo sobre los usos públicos.

3) Una segunda característica compartida por los casos estudiados es que el “lado de la demanda” de terrenos —los nuevos pobladores de estos barrios naciendo— conoce bien la importancia de reservar suficiente espacio para usos públicos, y saben de los problemas que se generan en el largo plazo por no hacerlo.

Más aun, en todos los grupos focales y entrevistas realizados en asentamiento humanos nuevos, tanto en Lima como en Dar es Salaam, los pobladores declararon haber estado conscientes de este problema al momento de la ocupación de lo que hoy son sus viviendas, y estar viviendo actualmente las consecuencias negativas de no haber reservado suficiente espacio para uso público (mencionadas en el punto 1 de este documento).

Según estos actores, son dos las razones que explican por qué no se pudo distribuir mejor la tierra en el momento de la ocupación informal: primero, en ese instante las personas están totalmente enfocadas en asegurar el terreno para su vivienda, y en comenzar la construcción de la misma; es decir, en los días de la ocupación las personas aplican una alta tasa de descuento a los espacios de uso público, reduciendo momentáneamente su valor percibido y su prioridad. Segundo, la “oferta” de terrenos que se les presenta no incluye espacios públicos; es decir, no existe la opción de elegir asentarse en un terreno en el que se reservaron expresamente los espacios de uso público.

Un hallazgo importante del trabajo de campo es que, preguntados por su disposición a pagar un mayor precio (o cuota) para acceder a lotes en una urbanización informal “planificada” (con suficientes espacios reservados para uso público), la mayoría de los participantes en los grupos focales respondió afirmativamente —tanto en Lima como en Dar es Salaam— pues les resulta evidente que los costos de vivir en un barrio caótico son mucho mayores de lo que sería un pago inicial mayor. La magnitud de este *premium* por planificación no ha sido medida, aunque varias fuentes en Dar es Salaam citaron ejemplos de barrios semiplanificados en los que el valor de terreno se eleva a más del doble.

Análisis & Propuestas

4) La situación descrita sugiere que podrían existir condiciones para la creación de un *mercado de barrios informales “planificados”*, lo que reduciría enormemente los costos que la falta de ordenamiento urbano genera para los vecinos de estos barrios y para la sociedad en general.

Para que este mercado se desarrolle —y alcance un equilibrio que le permita expandirse sin necesidad de la intervención estatal— se requiere alinear la oferta y la demanda potenciales. Por el lado de la demanda, sería necesario reducir la tasa de descuento que se aplica al valor de los espacios de uso público al momento de realizar la ocupación. Esto podría traducirse en una campaña de sensibilización que exacerbe las intuiciones que la población ya maneja respecto a la conveniencia de reservar espacio para usos públicos al momento de crear un nuevo barrio.

Por el lado de la oferta, la tarea clave es incorporar el valor de los terrenos reservados para uso público en el valor de los lotes destinados a vivienda (lo que significaría, según nuestros cálculos, un incremento de entre 15 y 30% del precio por metro cuadrado). Solo de esta manera los líderes de ocupaciones informales o los dueños de terrenos tendrán los incentivos necesarios para reservar más espacio de uso público, y podrán verificar si existe la demanda que justifique dicha práctica —siempre y cuando sean capaces de ofrecer dichas reservas de manera creíble—. En otras palabras, el lado de la oferta de terrenos debe ser capaz de planificar la trama urbana antes de vender o asignar los lotes para vivienda.

5) ¿Cómo “planificar” la ocupación informal? Nuestra investigación histórica generó indicios sobre la base de la experiencia de los asentamientos informales que surgieron en Lima entre principios de la década de 1960 y fines de la de 1980. Durante ese período, el Estado peruano aplicó una política permisiva ante la expansión urbana informal: admitió las ocupaciones de facto y ofreció el reconocimiento de derechos de

Figura 2. Proceso de creación de un mercado de urbanizaciones informales planificadas



propiedad o urbanización con la condición de que en los primeros momentos de la ocupación estos se reordenaran de acuerdo con planos de lotización que cumplieran parámetros urbanísticos mínimos.

El resultado de dicha política, como puede verificarse fácilmente revisando fotos satelitales de dichos barrios, es una trama urbana relativamente racional, con lotes ordenados, calles adecuadas, parques y equipamiento público suficiente.

El plano de lotización no solo permite delimitar claramente lotes para vivienda —lo que reduce conflictos entre futuros vecinos— y para uso público, sino que hace posible respetar dichos límites y, por tanto, brinda credibilidad a la oferta de un barrio mínimamente planificado. Esta herramienta, además, es relativamente barata y se puede desarrollar en muy poco tiempo.

El plano de lotización es un elemento central para planificar la ocupación informal y para crear un mercado de barrios que, aunque informales, sean relativamente ordenados. La figura 2 muestra la serie de efectos esperados al incorporar oportunamente el plano de lotización en el proceso de ocupación informal.

6) A partir de los hallazgos señalados hemos desarrollado una serie de herramientas que buscan facilitar la consolidación de una demanda y una oferta de asentamientos informales “planificados”.

Estas herramientas incluyen videos de sensibilización para los potenciales “compradores” y para los “vendedores” de terrenos; un manual de diseño de planos de lotización para los encargados de distribuir lotes en las nuevas urbanizaciones informales, basados en parámetros urbanísticos apropiados; y una aplicación móvil gratuita, el *Lotizer*, que genera automáticamente planos de lotización —básicos, pero ajustados a las normas vigentes— para terrenos delimitados en Google Maps por el usuario. Esta “caja de herramientas” puede encontrarse y descargarse en su totalidad tanto en swahili como en español, en la siguiente página: www.grade.org.pe/lotizer¹.

¹ La versión actual del *Lotizer*, aunque funcional, requiere varios ajustes para alcanzar todo su potencial, como incluir datos topográficos en sus algoritmos, o restricciones de uso en zonas protegidas o de alto riesgo, entre otras mejoras. La versión actual debe ser considerada como un *proof of concept*.

Figura 3. De la aplicación móvil al plano de lotización



Este documento se basa en los hallazgos del estudio de Álvaro Espinoza y Ricardo Fort, «Los procesos de urbanización espontánea en ausencia del Estado», en colaboración con Economic and Social Research Foundation, Tanzania. Esta publicación, y el estudio en el que se sostiene, se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank.

Análisis & Propuestas explora temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea recomendaciones de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Visite grade.org.pe/publicaciones

Recomendaciones de política: herramientas para el desarrollo de mercados de asentamientos informales planificados

Una política óptima de expansión urbana —por ejemplo, programas masivos de vivienda popular— acabaría con la ocupación informal o no planificada del territorio. Pero si el Estado no cuenta con las condiciones económicas o políticas para guiar o regular la expansión de las ciudades, por lo menos es necesario mitigar las consecuencias negativas de la urbanización informal desordenada.

Una herramienta con profundos efectos en el futuro de los asentamientos informales —y relativamente fácil de mejorar— es el diseño inicial de la trama urbana de estos barrios. Como hemos mostrado en estas páginas, las condiciones están dadas para promover la creación de un mercado de urbanizaciones informales “planificadas”. El Estado puede

ayudar a desarrollar este mercado con algunas acciones sencillas:

- Ofrecer planos de lotización subsidiados a todo aquel que quiera urbanizar en la periferia de las ciudades, teniendo en cuenta que los costos sociales de no contar con un plano de lotización oportuno son infinitamente mayores que el costo de elaborar un plano. Una alternativa sería desarrollar y afinar herramientas como el Lotizer, accesibles para todos y que cumplen la función mencionada.
- Establecer incentivos a la planificación privada de nuevos barrios. Por ejemplo, poner como condición para acceder a servicios básicos que estas urbanizaciones tengan una trama urbana que cumpla con parámetros urbanísticos mínimos y que se respeten los espacios públicos.
- Desarrollar campañas de sensibilización para la oferta y la demanda de asentamientos informales, explicando los

beneficios de constituir un barrio bien distribuido, y ofreciendo herramientas para llevar a cabo una planificación mínima.

• Evidentemente, nada de lo anterior puede estar dirigido directamente a las invasiones ilegales de terrenos. Sin embargo, si las ocupaciones informales “legales” comienzan a “planificarse”, es de esperar que las invasiones también lo hagan —por una simple cuestión de competencia—.

• Finalmente, sería conveniente cuantificar los costos sociales de la expansión urbana en el largo plazo. Esto podría ayudar a justificar la implementación de políticas óptimas para reducir paulatinamente la ocupación informal del territorio.

Si este mercado surgiera, podría alcanzarse un nuevo equilibrio en el que la ciudad podría seguir expandiéndose sin intervención directa del Estado, pero con un mayor orden y mejores posibilidades de consolidación.