

LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA Y SU IMPACTO ECONÓMICO

**Por Carolina Rouillon Gallese
Coordinadora Nacional de la Formalización
COFOPRI / Perú**

1. ANTECEDENTES.-

El reconocimiento del suelo es el componente fundamental en el desarrollo de las ciudades y, por ende, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores.

Es frecuente encontrar en nuestros pueblos de América Latina, inequidades en la distribución de las tierras, rezagos de las reformas, especialmente agrarias, derechos consuetudinarios de tenencia sobre la tierra de nuestras poblaciones indígenas y una falta de tracto sucesivo en las transferencias de propiedad ancestrales, por el no uso del registro.

La necesidad de suelo y el déficit de vivienda en nuestros países origina el hacinamiento y la ocupación irregular de tierras, tanto urbana como rural, pues es más fácil acceder a la tierra de manera informal que a la propiedad por los conductos regulares.

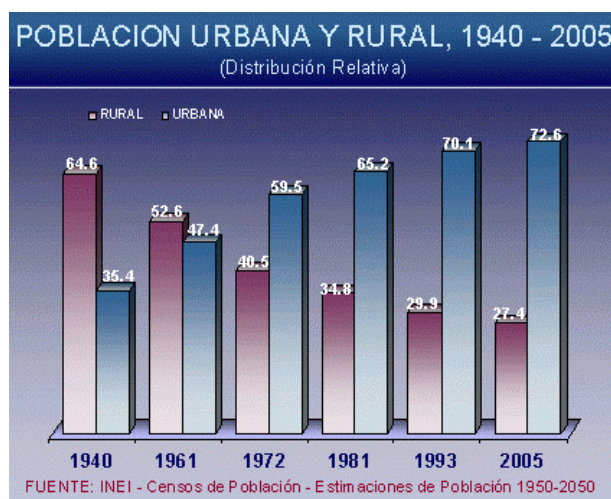
El resultado de la ausencia de políticas de vivienda definidas puede ocasionar el rompimiento del sistema jurídico, cuyos costos para la sociedad son muy altos.

Para muchos sectores marginales un terreno o una vivienda son los únicos bienes que pueden ser utilizados para facilitar el acceso a los diferentes recursos financieros; sin embargo, estos bienes no pueden ser utilizados para acceder a un crédito, sea para empezar un negocio o acceder a los servicios públicos, si no cuentan con la propiedad reconocida y registrada.

Resolviendo el problema del acceso a la tierra y su registro, se termina con los conflictos entorno al acceso a ella.

Por ello, las acciones que pretenden la mayoría de proyectos que financian la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, son básicamente la modernización y eficiencia de los registros de propiedad, el establecimiento de catastros nacionales y la titulación como eje central para disminuir los conflictos entre propietarios. Y de manera indirecta se busca mejorar la seguridad jurídica de la tenencia de tierra, el acceso al crédito y el aumento del valor de los activos (predios).

En el Perú, hasta el año 1960 la población era mayoritariamente rural (52%). En las décadas siguientes, y a partir de 1972, esta situación se invierte, siendo la población rural de 40.5% y la urbana de 59.5%, produciéndose un crecimiento sostenido de la población urbana en las ciudades de la costa.¹



Desde 1957 hasta 1996, aproximadamente once agencias del Estado tuvieron la responsabilidad de abordar el problema que representaban los asentamientos humanos producto de las invasiones.

A partir de 1981², y por más de 10 años aproximadamente, los Municipios Provinciales tuvieron el encargo de realizar el saneamiento de la estructura físico legal de los Asentamientos Humanos, y si bien la titulación de propiedad de la

¹ Fuente Instituto Nacional de Estadística e Información, 1950-2050

² Ley de Municipalidades de 1981, aprobada por Decreto Legislativo ~ 051, Ley Municipal Orgánica de 1984, La Ley 24513 de 1986 y la Ley 25102 de 1989.

tierra aumentó, no se logró una solución integral, pues los procedimientos eran largos, costosos y complejos.

Varias han sido las Entidades que han tenido la competencia en el saneamiento físico legal de la propiedad de las posesiones informales. COFOPRI tuvo la competencia exclusiva desde el año 1996 hasta el año 2001, a partir del cual actuó como Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización, y desde el año 2004 como asesor técnico de las Municipalidades Provinciales que soliciten su asesoría.

Antes de la creación de COFOPRI, el proceso por el que los pobladores tenían que pasar antes de obtener un título de propiedad requería 201 pasos en 52 oficinas de gobierno³ y tomaba casi 3 años y 11 meses obtenerlo. El costo por título era mayor a US\$ 2,000.00 (Dos mil y 00/100 Dólares Americanos), en total.

La gran presión generada por el crecimiento de este sector obligó al Estado a diseñar fórmulas que reconocieran legalmente, bajo determinadas condiciones, estos nuevos modos de adquirir y ejercer la tenencia de la tierra y de la propiedad, así como formular una estrategia y reforma sobre los derechos de propiedad.

2. LA REFORMA LEGAL.

La estrategia que implementó el Perú para paliar esta situación fue una Reforma del Marco Legal e Institucional que incluyó:

- La incorporación de mecanismos utilizados por la población y sus organizaciones.
- Seguridad jurídica de los títulos: sustentados en una base gráfica georreferenciada y la inscripción en el registro.
- Procedimientos administrativos de prescripción adquisitiva y tracto sucesivo.
- Mecanismos ágiles y desregulados de solución de conflictos: conciliación, Tribunal Administrativo de la Propiedad, Sistema Arbitral Especial de la Propiedad.
- Creación y fortalecimiento de entidades autónomas tales como COFOPRI y el Registro Predial Urbano - RPU.
- Implementación del Plan Nacional de Formalización: titulando masivamente en lugar de individualmente, con lo cual se obtuvo una rápida generación de la masa crítica que reduce el costo unitario de la formalización, simplificación administrativa y de procesos y economías de escala. Y el

³ Hernando de Soto, “El Misterio del Capital”, Editora El Comercio, 2000, p.44.

RPU con oficinas interconectadas en tiempo real, lo que permitió registrar los actos en cualquiera de ellas, independientemente donde se encuentre ubicada la propiedad. Contó con soporte digital de los documentos que respaldan los actos registrados y una base de datos catastral, con tecnología apropiada, la misma que tiene correlación entre la base gráfica y la base de datos registral, además de unidades inmobiliarias georreferenciadas.

Siendo las principales reformas legales que se han implementado la creación de normas destinadas a la adaptación de la legislación vigente a la realidad nacional, con un enfoque de participación/consulta; la sistematización de procesos simples de formalización, que reduzcan los tiempos de respuesta y costo de transacción a los usuarios; y las subsecuentes modificaciones en las legislaciones civil, registral y procesal y la solución de la problemática de la ocupación de la propiedad privada, mediante la regulación de procesos especiales como la conciliación, la prescripción adquisitiva administrativa, el mejor derecho de posesión y la regularización del tracto sucesivo, además de crear un Tribunal Administrativo de la Propiedad.

La selección de la estrategia y la reforma sobre los derechos de propiedad se diseñó en consideración a un diagnóstico de la informalidad que justifica la presencia del Estado, en su primer nivel, a través del Gobierno nacional ante un fallo del mercado, ya que las Municipalidades que en ese entonces tenían asignada la función y competencia de la regularización de la tierra, no habían dado solución a la grave situación ocasionada por la migración.

Este diagnóstico se basa en los antecedentes e información relevante y se orienta hacia un objetivo explícito de integración social, para acercar los servicios de seguridad legal del Estado a un sector que sólo tenía acceso a sus organizaciones populares y a la presión política como mecanismo de protección a la tenencia; y un segundo objetivo dirigido a la integración económica, incorporando el patrimonio inmobiliario del sector informal al mercado formal para que el valor de las propiedades lleguen a su máximo valor de uso a través de las transacciones⁴.

2.1 Nuevo sistema de formalización de la propiedad.

La gran presión generada por el crecimiento de este sector obligó al Estado a diseñar fórmulas que reconocieran legalmente, bajo determinadas condiciones, estos nuevos modos de adquirir y ejercer la tenencia de la tierra y de la propiedad

⁴ MORRIS GUERINONI, Felipe: "La Formalización de la Propiedad en el Perú : Develando el Misterio"; Pág. 57, 58

de ella. Hubo esfuerzos de reformas, como la iniciada con la promulgación de los Decretos Legislativos 495 y 496, en el año 1988, por los que se creó el Registro Predial con el fin de facilitar la titulación y registro de predios ubicados en asentamientos humanos, pueblos jóvenes y urbanizaciones populares, regulando además la hipoteca popular y la ejecución extrajudicial de hipotecas.

Se incorporaron algunos mecanismos simplificadores a los procedimientos registrales, tales como la utilización de "formularios registrales"⁵, suscritos por abogados verificadores o notario público. Adicionalmente, se determinó la aceptación de pruebas emitidas por las organizaciones de ocupantes de tierras para acreditar la posesión de sus miembros y se delineó una nueva organización y procedimientos registrales.

Sin embargo, esto no fue suficiente, pues formalizar la ocupación informal requiere de un sistema de procedimientos que permitan la identificación de la propiedad ocupada y su inscripción en los registros de propiedad, lo que conlleva al reconocimiento del derecho de propiedad de los poseedores sobre el lote que ocupan y, en última instancia, a su incorporación al mercado, y así se determinó la necesidad de la intervención del Estado. Entonces se creó una institución gubernamental que centralizara las competencias para la formalización de la propiedad y promoviera el acceso a la propiedad formal y a la inscripción registral de dichos predios.

En marzo de 1996 se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, por Decreto Legislativo N° 803, estableciendo el artículo 2° que es el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento de dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones sobre estos asuntos; y constituye un pliego presupuestal con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

Con ella se diseñó un marco institucional de ámbito nacional, asumiendo las facultades de las Municipalidades Provinciales para desarrollar un Programa de Formalización de la Propiedad en sectores urbano marginales de menores recursos, con el objetivo de promover el acceso a la propiedad formal y su conversión en activos líquidos que puedan ser objeto de transacciones en el

⁵ El artículo 7 de La ley 27755, Ley de Creación del Registro de Predios, a cargo de SUNARP, limita el uso de los "formularios registrales", a los casos en los que el valor del predio no sea mayor a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

mercado, incrementando el valor de las propiedades y el acceso a los servicios de infraestructura básica⁶.

Este programa de formalización también se ejecuta sobre Programas de Vivienda del Estado y Urbanizaciones Populares y donde se han identificado no sólo adjudicaciones sino readjudicaciones efectuadas por instituciones o personas jurídicas en extinción, lo que complica aún más la situación de la titularidad de los predios que conforman estas agrupaciones.

El Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal, aprobado por Decreto Supremo N° 009-99-MTC, promulgado el 11 de abril de 1999, en su artículo 2°, estableció los objetivos principales por los cuales el Gobierno Nacional reasume funciones y otorga competencias a una sola institución del Gobierno, concentrando todas las atribuciones para el saneamiento de la propiedad y evitando procedimientos largos y costosos, a saber:

1. La responsabilidad de COFOPRI de "diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional..."; y,
2. La integración social y económica de la población de escasos recursos, realzar el ahorro y la inversión realizados y revalorizar las propiedades, y convertir en activos líquidos la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos, para integrarlos al mercado y que sean objeto de transacciones.

El proceso de formalización de la propiedad requirió desarrollar un cambio en las leyes y reglamentos, así como en la organización y operación de las entidades públicas, sus procedimientos, prácticas y costumbres. Estas reformas institucionales han tenido por finalidad el diseño de sistemas y procedimientos de formalización de la propiedad, con bajos costos de transacción y que responden a las necesidades de la formalización.

Ello ha permitido garantizar que "propiedades y propietarios informales" puedan acceder fácilmente, cumpliendo las disposiciones legales, a la propiedad registrada del predio que ocupan, así como a la información registral sobre la propiedad formalizada y sus transacciones. Asimismo, permite que todas las transacciones y segundos actos que se realicen posteriormente sobre los predios formalizados, sean inscribibles en el registro.

⁶ Artículo 2 del Decreto Legislativo 803.

Para desarrollar sus funciones, COFOPRI realizó la más importante de sus reformas institucionales, diseñando un nuevo Sistema de Formalización de la Propiedad seguro, ágil y de rápida aplicación. Para tal efecto, se introdujeron cambios fundamentales en los procedimientos tradicionales de titulación, como consecuencia de la identificación de diversos problemas.

En efecto, el marco legal introducido, revierte y mejora sustancialmente el régimen de las normas sobre propiedad popular (Decretos Legislativos N° 495 y 496), los cuales crearon una diferenciación entre el derecho de posesión sobre el terreno y el derecho de propiedad sobre la fábrica de los lotes ubicados en asentamientos humanos, lo que concluyó con la creación, de hecho, de una suerte de derecho real sui generis sobre la base de una expectativa de los poseedores de predios.

Esta suerte de derecho reposaba sobre una situación fáctica: la posesión, lo que enfrentó a este esquema con un problema que cuestionó su certidumbre y no brindó una protección eficiente al derecho de posesión a través del registro. En efecto, esta situación tenía que superar la prohibición establecida por el artículo N° 2021 del Código Civil, que señala que los actos o títulos referentes a la sola posesión que aún no han cumplido con el plazo de prescripción adquisitiva no son inscribibles en el Registro de Propiedad Inmueble.

Para ello, el Decreto Legislativo N° 496 permitió que estos derechos sobre el lote y la construcción puedan ser constituidos como un único derecho real, mediante la creación de un Registro Especial de Hipoteca Popular que publicita a través del registro un título de propiedad sobre la fábrica, pleno y oponible, que legitima a su titular a usar, disponer, gravar y reivindicar el predio respectivo.

Si bien es cierto que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos N° 949 y N° 2019 del Código Civil, nuestro registro no tiene efectos constitutivos a efectos de la transferencia de propiedad, también es cierto que el derecho real de propiedad que se transfiere es relativo e inoponible. Sólo con la inscripción se configura una relación jurídica oponible en forma absoluta frente a terceros. De lo que podemos concluir que es la publicidad de un derecho real, como la propiedad, lo que le confiere su característica de oponibilidad.

Atendiendo a lo anterior, podemos afirmar que la opción adoptada por la legislación que comentamos, de fomentar y proteger los derechos que emanan de los títulos expedidos por COFOPRI, es la más certera y segura, pues además delegó en el ex Registro Predial Urbano, hoy incorporado al Registro de Predios, la función de publicitar plenamente el derecho de propiedad de los titulares, haciéndolo oponible erga omnes.

COFOPRI, con el apoyo financiero del Banco Mundial a través del Proyecto Derechos de Propiedad Urbana, lideró de manera proactiva la implementación de estas reformas institucionales y legales:

1. Diseño y ejecución de un programa masivo de titulación.
2. Generación de un catastro territorial.
3. Títulos de propiedad que otorgan seguridad legal.
4. Un sistema de registro proactivo y simplificado.
5. Participación en diversas Comisiones Multisectoriales para promover el acceso al crédito.
6. Creación de un Tribunal especializado y mecanismos de resolución de conflictos.
7. Promoción del acceso a la propiedad para las mujeres.

2.2 Cambios en la legislación: las Competencias Municipales.

En los últimos años, este sistema ha sufrido una serie de modificaciones, siendo sin duda las más importantes las introducidas por el Decreto Supremo N° 005-2001-JUS, promulgado en marzo del 2001; la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, de agosto del 2003; y la reciente Ley N° 28391, de noviembre de 2004 y su reglamento, promulgado mediante D.S. N° 005-2005-JUS, en marzo del 2005.

1. Mediante Decreto Supremo N° 005-2001-JUS, y en el marco del proceso de descentralización, se restituyeron a las Municipalidades sus competencias en materia de acondicionamiento territorial, formulación, aprobación y supervisión de los planes de desarrollo de los asentamientos humanos y se constituyeron las “Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal”, en las que COFOPRI participó como Secretaría Técnica y a través de las cuales se inició un trabajo conjunto, coordinado y descentralizado en materia de formalización, con las Municipalidades Provinciales, en el ámbito de jurisdicción.

En ese sentido, las Municipalidades Provinciales podían contar con la asesoría técnica de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal –COFOPRI-, previa suscripción de convenio, a fin de que esta institución ejerza la Secretaría Técnica de las Comisiones correspondientes en las ciudades donde asumió competencia, comprometiéndose asimismo a mantener actualizada la base catastral de cada localidad; la información sobre los planos perimétricos, los planos de trazado y lotización; y la información sobre nuevos propietarios de las posesiones formalizadas, a fin de actualizar permanentemente la Base Nacional que administra COFOPRI.

Este Decreto Supremo mantenía todavía a COFOPRI con el rol de definir y supervisar permanentemente y a nivel nacional, los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de las posesiones urbanas informales, así como emitir las normas para los procedimientos administrativos que deberán seguirse con tales fines. Además, COFOPRI tenía el rol de brindar asistencia técnica y legal a las Municipalidades Provinciales que lo soliciten y desarrollar un programa nacional de capacitación y actualización permanente para el personal de las Secretarías Técnicas, en los casos en los que se celebren convenios con esos objetivos.

La participación de COFOPRI se debe al alto nivel de especialización que esta institución ha desarrollado, mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización, que contaba con el financiamiento externo necesario, lo que constituye un importante elemento de apoyo a las municipalidades en la planificación del desarrollo urbano. De esta manera, las Comisiones Provinciales de Formalización tuvieron a COFOPRI como un ente rector a nivel nacional en materia de formalización y catastro.

Debemos añadir que las Comisiones Provinciales estaban integradas por representantes de la Municipalidad Provincial, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), el ex Registro Predial Urbano (RPU) y otros miembros cuya participación la misma Comisión considere necesaria.

Este régimen sufrió dos modificaciones que, sin embargo, no afectaron el proceso de formalización de manera sustancial. Estas modificaciones fueron:

- La introducida con la promulgación del Decreto Supremo No. 021-2002-JUS, que aprobó el Reglamento de adjudicación de lotes incorporados al inventario de terrenos estatales con fines de vivienda, a cargo de las Comisiones Provinciales de Formalización, cuya finalidad era identificar los terrenos estatales que tengan vocación urbana y al que se incorporarán aquellos terrenos ocupados o invadidos con posterioridad al 22 de marzo de 1996 y hasta el 31 de diciembre de 2001, cuya transferencia se efectuó a título oneroso (se amplió el plazo de formalización al 31 de diciembre de 2001).

- La incorporación del Registro Predial Urbano al Registro de Predios, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, creado por la Ley No. 27755, publicada el 15 de junio de 2002, que dispone la unificación del Registro de Propiedad Inmueble, el Registro Predial Urbano y la Sección Especial de Predios Rurales en un único registro de ámbito nacional, restringiendo la utilización de los "Formularios Registrales".
2. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el artículo 79 restablece la competencia de las municipalidades en materia de reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, reconociendo a COFOPRI como órgano técnico de asesoramiento de los gobiernos locales en dicha materia Asimismo, el artículo 76 de la citada norma admite la posibilidad de que las municipalidades puedan delegar dichas competencias a otras entidades del Estado, previa suscripción de convenios.
 3. La Ley N° 28391, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, así como su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-JUS, ratifican la competencia de las municipalidades provinciales en materia de formalización de la propiedad informal, hasta la inscripción de los títulos de propiedad.
- Asimismo, les confiere una nueva competencia: la declaración de propiedad de posesiones informales asentadas en terrenos de propiedad privada, vía los procedimientos administrativos de prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tracto sucesivo⁷. Una vez más se reconoce la calidad técnica de COFOPRI, estableciéndose su función como asesor técnico y legal de las municipalidades provinciales en materia de formalización de la propiedad informal, para cuyo efecto será necesaria la suscripción de convenios.
4. La legislación vigente establece que COFOPRI tiene el rol de asesorar a las Municipalidades Provinciales como un órgano técnico y ejecutar el proceso de formalización vía delegación de facultades, para lo cual se suscriben los convenios respectivos dentro del marco de la legislación vigente sobre descentralización propiciada por el Gobierno Nacional.

⁷ Procedimientos que fueron de competencia exclusiva de COFOPRI, hasta antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 012-2001-I-TC, publicada el 05-07-2002.

3. ESTRATEGIA PAÍS, Consolidando los derechos de propiedad

- El D.S. N° 011-2005-JUS, publicado el 2 de septiembre de 2005, establece que son funciones de COFOPRI: diseñar procedimientos estandarizados y de bajo costo para la ejecución de los programas de formalización de la propiedad urbana; asesorar a los Gobiernos Locales y Regionales en el desarrollo y ejecución de acciones de saneamiento de la propiedad predial y levantamiento catastral; diseñar e implementar programas de capacitación y transferencia de conocimientos en materia de formalización y levantamiento catastral; diseñar los mecanismos que permitan reducir los costos de mantenimiento de la propiedad en la formalidad; diagnóstico y saneamiento fisco legal de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación y de las entidades públicas, inclusive en proyectos de inversión, obras de infraestructura y servicios públicos; así como, brindar asesoría técnica y legal a las urbanizaciones populares y programas de vivienda del Estado.
- Política de Acceso a la Tierra se ejecuta a través de dos instituciones del Estado: una es COFOPRI, Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, adscrita al Ministerio de Justicia, que trabaja en el ámbito marginal urbano; y la otra es el PETT, Proyecto Especial de Titulación de Tierras, adscrito al Ministerio de Agricultura, cuya acción es en el ámbito rural.
- Política de Acceso a la Vivienda y al Crédito a través de una Comisión Multisectorial de Coordinación con representación de diversos sectores del Estado, para la ejecución de actividades destinadas a facilitar la construcción y promoción del acceso de la población a la propiedad privada destinada a vivienda. (Decreto Supremo No. 010-2002-MTC). Se busca promover actividades a fin de conseguir la estandarización de los sistemas de construcción y racionalizar el uso del suelo para la ejecución de proyectos habitacionales; así como ejecutar obras de accesibilidad y saneamiento que permitan la inversión privada, así como el saneamiento físico-legal de los inmuebles. Y coordinar y concertar la participación del Fondo MIVIVIENDA, del Banco de Materiales y de las Entidades del Sistema Financiero en el financiamiento de los proyectos que promuevan una vivienda digna y a condiciones básicas para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. Para ello se han diseñado y ejecutado diversos programas de vivienda del Estado como Mivivienda, Techo Propio y Mi Barrio.

- Dentro del marco del proceso de descentralización promovido por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales reasumen competencia de saneamiento de propiedad en posesiones informales, en el marco de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 y Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- Unificación de los Registros de Propiedad en el Registro de Predios, a través de la Ley N° 27755, el que comprende al Registro de Propiedad Inmueble, Registro Predial Urbano y la Sección Especial de los Predios Rurales.
- El Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, Ley N° 28294, que establece la base normativa catastral, estandarización de los procesos técnicos y administrativos catastrales de las diversas entidades que tienen responsabilidad de generar catastros en el país, a fin de regular y uniformizar la generación, administración, actualización y mantenimiento de la información catastral y registro de derechos y propiedad inmueble dentro de una estrategia del sistema integral de catastro.
- Ley de Formalización de la Propiedad Informal de posesiones informales, Ley No. 28391, que declara de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal y su inscripción registral, respecto de los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda; comprendiéndose también a los mercados públicos informales.

4. RESULTADO EN CIFRAS: IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL.

4.1 Lotes y Títulos emitidos

El proceso de formalización ha generado un sistema legal que asegura el acceso al derecho de propiedad, facilitando la incorporación social y económica de los poseedores de predios al sistema inmobiliario formal.

El primer gran impacto de la formalización es la incorporación al mercado inmobiliario formal, a septiembre de 2005, de 1'468,547 propiedades, correspondiendo a la provincia de Lima, la capital, un 45% de la emisión de predios formalizados y el 55% a las demás provincias del país.

La formalización contribuye en forma inmediata en la mejora de la calidad de vida de los pobladores en extrema pobreza, pues la titulación es el punto de partida de las obras de infraestructura de luz, agua, desagüe, pistas y veredas, así como de la mejora en la construcción de viviendas, generando un mayor valor económico de las propiedades.

4.2 Créditos e hipotecas

El segundo impacto es la utilización económica del título de propiedad, evidenciándose que el sistema financiero formal ha desembolsado, a agosto del 2005, 524 millones de dólares en créditos a 288 mil propietarios formalizados por COFOPRI.

Hasta el año 2000, el sistema financiero desembolsó a titulares COFOPRI 249 millones de dólares en créditos, a favor de 154 mil personas; en el año 2001, el monto de créditos se incrementó a 275 millones de dólares en beneficio de 174 mil personas, respectivamente. Para el año 2002, estas cifras también tuvieron un incremento significativo. Es así que el monto colocado se ubicó en 314 millones de dólares, distribuidos entre 197 mil beneficiarios.

Durante el año 2003 continuó incrementándose el monto y número de créditos a 372 millones de dólares y 237 mil personas, respectivamente; al igual que en año 2004 en el cual los créditos otorgados ascendieron a 459 millones a favor de 288,000 personas; y hasta agosto del 2005 la tendencia mostrada en los años anteriores se mantiene en alza, determinando que a esa fecha el monto colocado sea de 524 millones de dólares y el número de propietarios favorecidos con crédito sea de 288,000.

También ha habido un incremento importante en la constitución de garantías hipotecarias y una tendencia creciente en el monto de los gravámenes, que a febrero de 2005, se han registrado 83 mil hipotecas con gravámenes hasta por 561 millones de dólares, a favor de beneficiarios que cuentan con un título de propiedad emitido por COFOPRI.

Otro indicativo de plusvalía que agrega la formalización a las propiedades tituladas, radica en la percepción que tiene el sistema financiero respecto del valor de los predios; ya que el 100% de predios formalizados e hipotecados tienen un valor arancelario inferior a los dos mil dólares; sin embargo, para el sistema financiero que ha registrado las hipotecas a su favor, los predios tienen un valor promedio superior a los cinco mil dólares.

El título de propiedad y la formalización son mecanismos que han permitido promover las inversiones para generar un valor agregado a las propiedades formalizadas.

En cuanto al tipo de crédito, según información de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), los créditos otorgados a propietarios COFOPRI son orientados, en su mayoría a créditos de consumo (64.9%) y microempresa (32.8%), determinándose que se registra una mayor participación del género femenino en el crédito orientado a la microempresa, 40.2 % frente a un 27% que corresponde al género masculino.

Podemos afirmar, que el proceso de formalización ha impactado positivamente en el acceso al crédito del género femenino, empoderando a las mujeres, que hoy participan en un 43% del total de los deudores titulados por COFOPRI.

4.3 Impacto Social.

Y el tercer impacto del proceso de formalización, por ello no menos importante, es su efecto social, evidenciándose reducción de los conflictos entre los pobladores, incremento de las horas de trabajo en los núcleos familiares, generación de una mayor oportunidad para que el trabajo femenino se realice fuera de casa y la sustitución del trabajo infantil por trabajo adulto.

Según el estudio “Con título para trabajar: Derechos de propiedad urbana y oferta de trabajo en el Perú”, realizado por la investigadora estadounidense, Erica Field, y publicado en octubre de 2002, por la Sección de Relaciones Industriales de la Biblioteca Fireston de la Universidad de Princeton, realizado en el Perú, demuestra que un programa de titulación gubernamental:

- Incrementa el número de horas que dedica la familia al trabajo fuera del hogar, pudiendo llegar a 45 horas a la semana, lo que implica un 40% de ganancia en horas de fuerza de trabajo en aquellas familias que han obtenido su título de propiedad.
- Brinda oportunidad para que el trabajo femenino se realice fuera de casa; y
- Promueve la sustitución del trabajo infantil por trabajo adulto (generando una reducción de 1/3 en el trabajo infantil).

De otro lado, el estudio “Efectos de la Titulación en el Desarrollo de la Mujer”, realizado también por la investigadora Erica Field, en la Universidad de Harvard, demuestra que:

- La titulación reduce las diferencias de género en el acceso al crédito.

- Mujeres tituladas individualmente realizan actividades mejor remuneradas y obtienen mayores ingresos que las mujeres tituladas con su cónyuge.
- Se produce un empoderamiento de la mujer en la toma de decisiones en el hogar y sobre la propiedad.

5. SOSTENIBILIDAD DE LA REFORMA.-

Las reformas que se han implementado sólo generarán valor agregado si son mantenidas en el tiempo, y especialmente el proceso de formalización será sostenible y otorgará seguridad jurídica en tanto que se continúen las acciones ya iniciadas tendientes hacia ese propósito.

El marco legal, la actualización del catastro y su vinculación con el Registro de Predios, los procesos de formalización y regularización de la propiedad con mecanismos simplificados y a bajo costo, el acceso y la permanencia de la propiedad dentro de la formalidad y la inscripción de las transacciones en el Registro sin trabas burocráticas, deben continuar siendo prioridad de las políticas gubernamentales y formando parte de la agenda pendiente.

Los sistemas que faciliten el acceso a la propiedad y al Registro de manera rápida, simplificada y a bajo costo, permitirán la permanencia de las propiedades en el sistema formal del mercado inmobiliario y ello coadyuvará en beneficio de los propietarios, facilitándoles también el acceso al crédito y a los servicios básicos de infraestructura.

La permanencia en el Registro de Predios y el acceso al crédito son los primeros eslabones para desarrollar una estrategia de sostenibilidad de la reforma de la propiedad emprendida.

5.1 Promoción de Acceso al Crédito: Campaña CREDICRECE

El rol promotor de COFOPRI

Uno de los objetivos principales de COFOPRI es lograr que la población cuyos activos han sido formalizados, puedan insertarse al mercado financiero utilizando su título como garantía colateral y para la constitución de hipoteca, que les permitan alcanzar su desarrollo económico y el de sus familias.

En ese sentido, asumiendo un rol promotor, COFOPRI diseñó esta estrategia de promoción de cultura de crédito dirigida especialmente a los micro empresarios formalizados por considerarlos potenciales sujetos de crédito, con el objetivo de

generar una demanda informada y promover su acercamiento a las entidades financieras para el acceso al crédito formal.

“*CREDICRECE*” es el programa de promoción de cultura de crédito diseñado por COFOPRI dirigido a los micro empresarios cuyas propiedades han sido formalizadas por esta institución, con la finalidad de promover el acceso al crédito formal, así como articular la oferta y demanda financiera.

Este programa se ejecuta mediante talleres de capacitación de un día de duración, durante los cuales los micro empresarios reciben información sobre la importancia de formalizar su propiedad, la oferta crediticia y la utilización del título como garantía para acceder a un crédito. Todo el aprendizaje se realiza a través de diversos materiales educativos como vídeos, historietas, láminas y juegos interactivos, los que permiten a los participantes intercambian experiencias y conocimientos respecto a qué es el crédito y sus modalidades, así como la importancia de la cultura de pago.

Asimismo, COFOPRI desarrolla seminarios dirigidos a las instituciones financieras a nivel nacional, a fin de presentar el programa “*CREDICRECE*”, comprometer su participación en los talleres y promover la adecuación de sus productos crediticios o el diseño de nuevas alternativas de financiamiento en virtud de la potencial cartera de clientes que representan los micro empresarios titulados en sectores emergentes.

A junio del 2005, más de 22 mil microempresarios formalizados fueron capacitados por COFOPRI, a través de 76 talleres educativos dictados descentralizadamente a nivel nacional, muchos de los cuales ya han accedido a créditos en el sistema financiero formal.

5.2 Promoción de Cultura Registral

Un título de propiedad generará seguridad jurídica mientras las transacciones se realicen dentro del mercado inmobiliario y se registren. Para lograr este propósito COFOPRI diseñó un programa beneficios que conlleva la inscripción de segundos actos en los Registros Públicos, denominándosele CAMPAÑA DE CULTURA REGISTRAL.

La campaña se ejecuto en colaboración con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y en dos fases: la primera de diciembre del 2002 a mayo del 2003 y la segunda de enero a junio del 2004, en 13 ciudades del país.

La metodología es muy dinámica y participativa, presentándose piezas de teatro, pasacalles, videos e historietas, empleando para su difusión módulos informativos,

donde se desarrollarán 312 sesiones educativas. Se incluye también una campaña radial para difundir, la importancia del registro, la importancia de la inscripción de los segundos actos y la seguridad que éste brinda.

Confiamos en que la tendencia creciente de la consolidación de las ciudades formalizadas, contribuyan a la generación de mercados inmobiliarios activos, que continúen promoviendo el desarrollo y crecimiento económico para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos peruanos.