

# **Formalización de la propiedad predial**

*Principales retos y lecciones aprendidas*

**María del Carmen Delgado**

Lima, 27 de Junio 2008



**Instituto Libertad y Democracia**

Las Begonias 441 Piso 9

San Isidro, Lima

Perú



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 1) **La reforma debe ser integral y apuntar no sólo a modernizar registros y facilitar el saneamiento de predios ocupados ilegalmente, sino a establecer procedimientos simplificados, masivos y seguros para regularizar el universo de activos prediales afectados por un nivel distinto de extralegalidad, cada uno de los cuales requiere de mecanismos legales específicos para su formalización**

*Veamos unos ejemplos*

➤ Cada uno de estos tipos y niveles de extralegalidad requiere de distintos mecanismos legales para su formalización

Un ejemplo:



**TIPOS Y NIVELES DE EXTRALEGALIDAD DE ACTIVOS PREDIALES EN LIMA:**

❑ **Ocupaciones ilegales** (en tierras del Estado y en tierras privadas: *asentamientos humanos, pueblos jóvenes*)

❑ **Subdivisiones y edificaciones sin autorización** (*asociaciones y cooperativas*)

- en áreas urbanas
- en áreas rurales

❑ **Predios adjudicados, edificados o subsidiados** (programas de vivienda) **sin titulación o títulos con restricciones** (para usar, arrendar, vender o hipotecar) y **predios arrendados con restricciones**

❑ **Predios con indefinición o inseguridad legal** (transferencias de propiedad no registradas, herencias indivisas, superposición de áreas y multiplicidad de inscripciones)

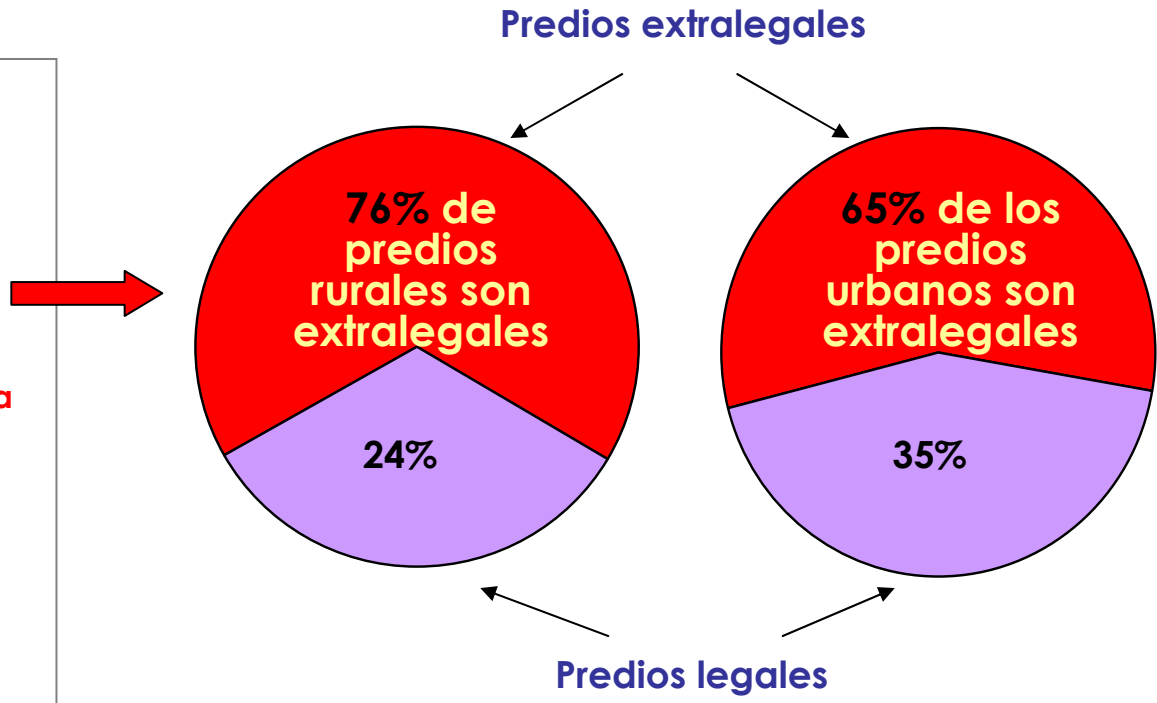
La extralegalidad también afecta a predios registrados, por lo que debe crearse vías legales para su regularización



➤ A pesar de las diversas iniciativas y programas ejecutados, la magnitud de extralegalidad es aún significativa en la mayoría de países en vías de desarrollo

**Un ejemplo:**

- En 12 países de Latinoamérica y el Caribe (2006) :
- Argentina
  - Bolivia
  - Colombia
  - República Dominicana
  - Ecuador
  - El Salvador
  - Guatemala
  - Haití
  - Honduras
  - México
  - Panamá
  - Perú





## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 2) La reforma institucional dirigida a crear un sistema de propiedad inclusivo debe ser construida sobre aquellas prácticas extralegales que son reconocidas y respetadas por la mayoría de ciudadanos y son utilizadas para acreditar y defender sus derechos y garantizar sus transacciones. Requiere de un **análisis de convergencia** entre el **marco institucional** y las **prácticas extralegales**



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 3) Un sistema de propiedad inclusivo debe dar a los ciudadanos la posibilidad de escoger el tipo de tenencia de la tierra que más convenga a sus necesidades e intereses, evitando imposiciones de modelos preestablecidos
- 4) Un programa de formalización de la propiedad puede ser muy exitoso, sin que para ello se requiera el uso de sofisticadas tecnologías de procesamiento de datos y de catastro, que además de ser innecesarias demoran y encarecen sustancialmente la formalización



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

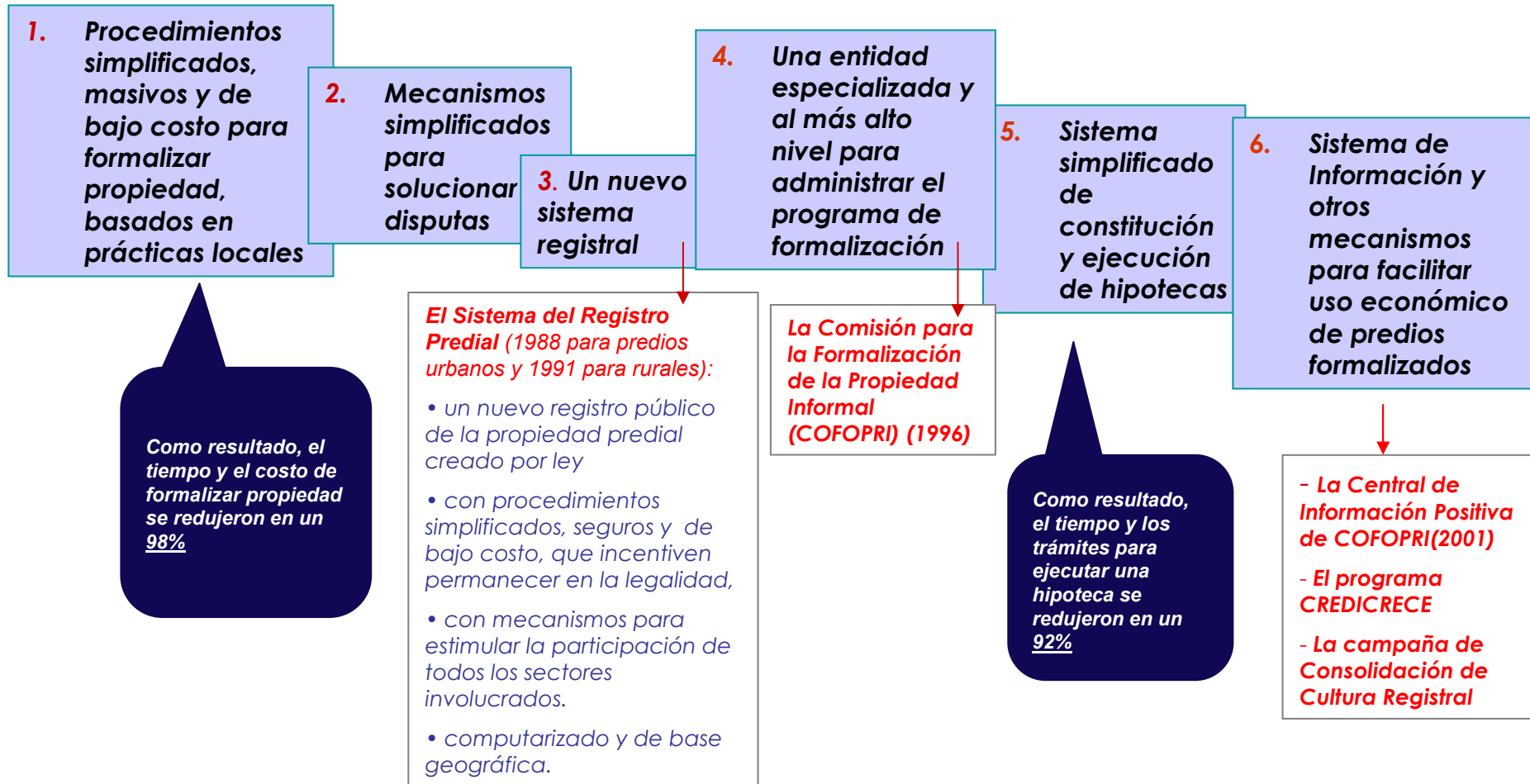
- 5) La reforma debe orientarse no sólo a eliminar los obstáculos institucionales para acceder a la formalidad, sino a facilitar el uso económico de los activos formalizados y a estimular su permanencia en la legalidad
- 6) El éxito de los programas de formalización de predios depende en gran parte de la creación de vehículos institucionales eficientes y eficaces para:
- estandarizar normas y procedimientos,
  - administrar el programa de formalización,
  - coordinar con todas las entidades y programas involucrados, y
  - ejecutar una estrategia integral para implementar la reforma y perfeccionarla

*Veamos unos ejemplos*



El ejemplo de **PERU**: En 1988, el Gobierno decidió iniciar un proceso de reforma dirigido a proveer de mecanismos institucionales eficientes para **luchar contra la pobreza, democratizar el acceso al crédito y pacificar el país**

▪ **Contenido principal de las reformas para formalizar propiedad**



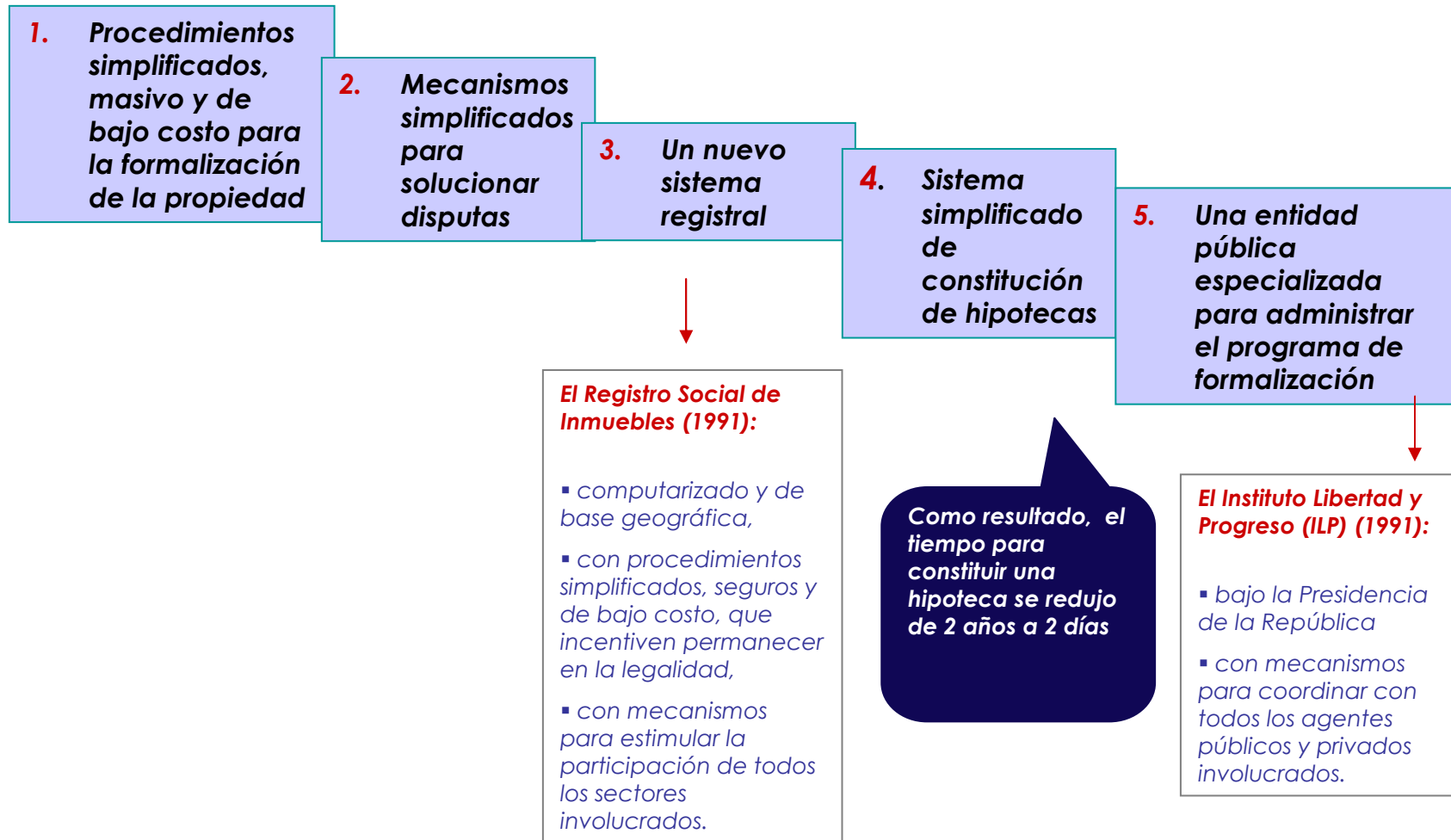
(\*) Inicialmente, COFOPRI era responsable de la formalización de la propiedad en áreas urbanas y el Programa Especial de Titulación de Tierras Rurales (PETT) en áreas rurales. Con la fusión de ambas entidades en el 2007, las funciones de COFOPRI se extendieron a áreas rurales





El ejemplo de **EL SALVADOR**: En 1990, luego de 12 años de guerra interna, el Gobierno decidió iniciar un proceso de reforma para **luchar contra la pobreza, pacificar el país e incorporar a los pobres a un sistema de propiedad inclusivo**. La formalización de la propiedad era indispensable para consolidar los **Acuerdos de Paz de 1992**

▪ *Contenido principal de las reformas para formalizar propiedad*





## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 7) El diseño de campañas de difusión y educación pública y de una estrategia para construir consenso entre los principales actores involucrados es indispensable para lograr la aprobación de la reforma y captar el apoyo necesario para su implementación

Elementos claves:

- *Transparencia*
- *Retroalimentación*
- *Participación Ciudadana*

*Veamos unos ejemplos*



- Un ejemplo de **PERU: construyendo consenso** para retroalimentar la reforma propuesta y lograr su aprobación (1987-1996):



**AUDIENCIA PUBLICA**  
Propuesta del Instituto Libertad y Democracia  
Vivienda Popular y Acceso al Crédito  
El Instituto Libertad y Democracia (ILD)  
TERMIN DE LA MUNICIPALIDAD EL DIA VIERNES 19 DE JUNIO A HORAS 5.30 P. M.  
Instituto Libertad y Democracia (ILD)



✓ Organización de Audiencias Públicas



✓ Pre-publicación y difusión del contenido de la Propuesta normativa y de Análisis costo-beneficio



✓ Explicación de los beneficios de formalizar la propiedad



- Un ejemplo de **PERU**: realizando las primeras actividades de formalización con la participación de beneficiarios y principales actores involucrados (1990-1996)

✓ Firma de convenios con líderes de la comunidad



✓ Recojo de mapas y pruebas de la propiedad en la comunidad



✓ Verificación de información legal y técnica para su registro



- Un ejemplo de **PERU: mostrando liderazgo político al más alto nivel durante la implementación de la reforma (1990-2007)**

**PERU:**  
**entregando**  
**títulos a**  
**beneficiarios**  
**en áreas**  
**urbanas y**  
**rurales**



Presidente García (Primer Gobierno), 1990



Ex- Presidente Fujimori, 1992



Ex- Presidente Toledo, 2002





- **Un ejemplo de PERU: publicitando primeros logros de programas de formalización y reconociendo participación de diversos actores (1990-1996)**

NO FUE EN FUTBOL, EN VOLLEY, NI EN TENIS. EN UN PUNTO, EN TIRO FUIMOS SEGUNDOS, PERO EN LA DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD LEGAL.

Los Peruanos Somos los Mejores del Mundo.

**150,000** RECORD MUNDIAL

Propiedades Registradas en sólo **3 años.**

Vea este ejemplo: PERU **930** VECES MAS EFECTIVO QUE BRASIL.

El ajuste económico es necesario, pero ...

**Ajuste sin propiedad no trae prosperidad.**

El 75% de los peruanos todavía no tienen propiedad legal.

220 Organizaciones de Base han iniciado la Democratización de la Propiedad. El Sistema de Formalización del ILD jamás hubiera podido registrar **150,000** propiedades sin ellos.

PROFORM Instituto Libertad y Democracia ILD

**El caso Karpa**

*“Karpa te ayuda a registrar tu título y una vez registrado el valor de su casa se incrementa y puede ser utilizada para garantizar otros créditos”*

*Las 150,000 propiedades formalizadas en PERU durante los primeros 3 años*

*y las 220 organizaciones de base apoyando el programa*

*Entidades financieras privadas ofreciendo ayuda para regularizar propiedad y crédito a propietarios de predios formalizados*



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 8) La formalización de la propiedad es un mecanismo eficiente para otorgar seguridad legal sobre activos prediales y para mejorar las condiciones de vida de sus propietarios. Sin embargo, debe estar acompañada de otros mecanismos dirigidos a generar riqueza, crecimiento y capital
- 9) La formalización de la propiedad contribuye a fortalecer lazos al interior de las comunidades y a garantizar estabilidad social y paz



## □ **Un ejemplo:** principales logros del Programa de Formalización de la Propiedad en PERU en áreas urbanas (1990-2007)

---

- **Elevado número de beneficiarios** - 1.6 millones de títulos registrados, más de 7 millones de Peruanos debajo de la línea de la pobreza beneficiados, 53% son mujeres. (Cofopri)
- **Mayor valor de predios formalizados** - se incrementó en US\$12,800 millones (ILD)
- **Mayores ingresos para propietarios de predios formalizados** - US\$5,100 millones en ingresos adicionales (Universidad de Princeton/ILD)
- **Acceso al crédito** - el monto de créditos para propietarios de predios formalizados se incrementó 280% en 6 años (2000-2006) y representan el 11% de los prestatarios del sistema financiero formal (Cofopri y Superintendencia de Banca y Seguros)
- **Ahorro en trámites burocráticos** - los propietarios de predios formalizados han ahorrado US\$200 millones (ILD)
- **Reducción de trabajo infantil** - la probabilidad de trabajo infantil se redujo en 28% (Universidad de Princeton)
- **Disminución de disputas** - Las disputas sobre propiedad en áreas formalizadas se redujeron sustancialmente (RPU-ILD)
- **Pacificación** - se afianzó la presencia del Estado en áreas formalizadas, eliminando la presencia de grupos terroristas de las dirigencias de comunidades (ILD)





□ **Un ejemplo: principales logros del Programa de Formalización de la Propiedad en EL SALVADOR (1992-2005)**

---

- **Elevado número de beneficiarios** - 550,000 Salvadoreños debajo de la línea de la pobreza se han convertido en legítimos propietarios de sus activos inmobiliarios
- **Pacificación** - todos los ex – combatientes (35,000) recibieron títulos de propiedad formalizados, consolidando los Acuerdos de Paz firmados en 1992
- **Reconstrucción** - muchas de las propiedades destruidas por los terremotos del 2001 (25,000) fueron formalizadas y reconstruidas, beneficiando a 130,000 personas
- **Seguridad Ciudadana y Prevención de Desastres Naturales** - la formalización de la propiedad es un componente fundamental de políticas de Seguridad Ciudadana y Reducción de Vulnerabilidad y Desastres en El Salvador - 20,000 propiedades en proceso de regularización
- **Re-ingeniería de registros de la propiedad y de procedimientos registrales** - propició desarrollo de mercado hipotecario, con US\$ 800 millones en créditos hipotecarios al 2003
- **Nuevo sistema de registro y catastro** - el 70% del total de predios del país (1.2 millones) está siendo incorporado al nuevo sistema de registro y catastro, para dar plena seguridad a los derechos de propiedad



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 10)** Las reformas no pueden limitarse a regularizar hechos consumados. Se requieren alternativas legales de acceso a la vivienda para la población de menores recursos – no sólo programas tradicionales de vivienda pública, también otras alternativas al alcance de familias de menos ingresos. Ello exige tener información veraz y actualizada sobre demanda y oferta de tierras – indispensable inventario de tierras estatales y de privados utilizables para este fin



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

- 11)** La agenda para la reforma debe estar abierta. Implica una continua retroalimentación y perfeccionamiento para enfrentar nuevos retos y un “estar alerta” respecto de cambios que pudieran generar un retroceso o “contrarreforma”.



## 12 Retos y lecciones aprendidas

---

12)

### Son muchos los retos que enfrentan las entidades responsables de formalización y registro, entre ellos:

- **Unificar sistemas y procesos y estandarizar normas para formalizar y registrar predios en áreas urbanas y rurales** (por ejemplo, casos de varias entidades responsables de formalizar, más de un registro de propiedad predial, sistemas de base geográfica y catastrales incompatibles)
- **Perfeccionar mecanismos legales para regularizar propiedad** (por ejemplo, procedimientos para prescripción adquisitiva administrativa, partición de herencias, inscripción de edificaciones, asignación y transferencia de derechos en comunidades y cambio de modelo de tenencia)
- **Crear mecanismos legales adecuados para regularizar otros tipos o variantes de extralegalidad** (por ejemplo, uso y explotación de tierras forestales)
- **Establecer mecanismos legales para estimular la permanencia en la formalidad, facilitando y abaratando la inscripción de transacciones** (por ejemplo, documentos simples, seguros y poco onerosos para acceder al registro; aranceles registrales acorde con costo del servicio; eliminación de exigencia de acreditar pago de tributos)
- **Establecer mecanismos para facilitar el uso económico de activos formalizados** (por ejemplo, sistemas o centrales de información sobre activos formalizados, sus titulares, créditos)
- **Simplificar procedimientos de acceso legal a la propiedad** (por ejemplo, para adjudicar, urbanizar, fraccionar, acumular y edificar terrenos en áreas urbanas y rurales)
- **Diseñar una estrategia integral para formalizar y capitalizar derechos de propiedad y mecanismos de coordinación entre diversos actores involucrados**



Institute for Liberty and Democracy (ILD)  
Las Begonias 441 piso 9  
San Isidro, Lima – Peru