

---

# POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL

---

**Dr. Julio Calderón Cockburn**

Profesor de la UNI, Maestría FAUA.

Investigador del Lincoln Institute.

---

# Contenido

- Conceptos: formalización/ inclusión social.
  - Objetivos de la formalización.
  - Principales acciones y avances de la formalización.
  - Logros e impacto en la inclusión social (estado del arte, unos 40 estudios).
  - Conclusiones y recomendaciones.
-

---

**CONCEPTOS**

---

# ¿Qué es regularización/ formalización?

Urbanismo: Proceso de intervención público, expresado en un conjunto de disposiciones –políticas, jurídicas, administrativas- y de prácticas que conciernen a las **zonas ya ocupadas**, cuyo **acceso** se ha realizado en **disconformidad con la ley** y que contribuyen a mejorarlo en términos urbano, garantizar la **seguridad de la tenencia** y rescatar la dimensión ciudadana de la población beneficiaria (Durand, Pajoni, De Moraes).

Economía y derecho: teoría de la formalización (Morris, Mosqueira). Teoría de los derechos de propiedad y el desarrollo económico (Field y Torero), la cual establece nexos entre las modificaciones institucionales (y jurídicas) y beneficios económicos de incorporación al libre mercado y/o economía de mercado.

---

# ¿Qué es inclusión social?

- Un proceso que asegura que todas las personas tienen las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales.

Relacionada con la integración, la cohesión y la justicia social.

- Lo opuesto a exclusión social: pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad en uno o varios ámbitos: i) económico (producción o consumo); ii) político – legal (participación política, sistema administrativo, protección social, etc. iii) social relacional (ausencia de redes o problemas en las redes y familias).
-

# Aspectos de la inclusión social

- **Jurídicos:** Somete a norma al beneficiario, recompone orden normativo, otorga seguridad de tenencia y provee derecho de propiedad.
- **Urbanístico:** Permite el reordenamiento urbanístico del espacio, provisión de servicios básicos, infraestructura y vías y mejoramiento de la vivienda.
- **Político:** Permite autonomía (ciudadanía) de pobres frente al Estado, corta lazos de dependencia (paternalismo, clientelismo).
- **Económico:** defiende la propiedad (oponibilidad), puede conectar la propiedad a activos económicos, asegura patrimonio, herencias, etc.
- **Administrativos y tributarios:** permite al Estado recaudar tributos, fortalecer la ciudadanía como sujeto de deberes y de derechos.

---

# OBJETIVOS DE LA FORMALIZACIÓN

---

---

# Objetivos generales

- La integración social y económica, sobre la base de un diagnóstico particular de la informalidad, sustentado en la brecha entre el derecho formal y la realidad de los asentamientos informales regidos por sus propias reglas.
  - La integración social: acercar los servicios de protección legal del Estado a un sector que tradicionalmente sólo podía apelar a la organización popular y a la presión política como mecanismo de protección de tenencia.
  - La integración económica: incorporación del patrimonio inmobiliario del sector informal a un mercado de transacciones fluidas, en el que los bienes alcancen su máximo valor de uso a través del intercambio.
-

---

# Sustento teórico - conceptual

Hernando de Soto – Instituto Libertad y Democracia:

- La informalidad es un sistema alternativo de urbanización.
  - El derecho no está adecuado al modo real en que vive la gente. Normatividad extralegal/ derecho expectatio/ contrato social.
  - La gente anhela la propiedad privada.
  - La propiedad no es cualidad primaria de los activos sino expresión legal de un consenso económicamente significativo acerca de ellos.
  - Las leyes conectan los activos con los circuitos financieros y de inversión (retiran la campana de vidrio).
-

---

# El derecho de propiedad

“Para defender sus vulnerables derechos de propiedad frente a los demás, los pobres tuvieron que ingeniar sus propias instituciones extralegales. No es su propia mente la que le confiere a usted derechos exclusivos sobre un determinado activo sino otras mentes que piensan acerca de sus activos en el mismo sentido que los hace usted. Para proteger y controlar sus derechos a los activos las personas tienen que pensar lo mismo sobre ellos, coincidir en una misma percepción” (EMC, pp. 202-203).

---

---

# **PRINCIPALES ACCIONES Y AVANCES DE LA FORMALIZACIÓN**

---

---

# Política pública

- Carácter ubicuo de la COFOPRI (transporte, presidencia, justicia y vivienda) por indefinición de la política.
  - Indefinición respecto a la descentralización del Estado (debate ILD/ gobierno de Toledo).
  - Desconexión o poca conexión con la política de vivienda.
  - Amnistías a invasores: 1993, 1996, 1999, decreto supremo 021 del Ministerio de Justicia de junio del 2002, la ley 28391 de noviembre de 2004 y la ley 28687 de febrero del 2006.
  - Todos estos dispositivos prohibieron nuevas invasiones y establecieron sanciones a sus promotores, las que no se aplicaron.
  - Una propuesta de formalización que tuviera un impacto amplio en las comunidades, familias y personas (ver tabla).
-

# Apoyo multilateral: Banco Mundial PDPU (1998-2004)

Ámbito	Efectos
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"><li>● Inversión en infraestructura de la vivienda.</li><li>● Acceso a servicios públicos.</li><li>● Externalidades (migración)</li></ul>
Beneficios económicos	<ul style="list-style-type: none"><li>● Mercado laboral e ingresos.</li><li>● Potencial económico del predio.</li><li>● Acceso a crédito.</li><li>● Capacidad de consumo y ahorro.</li><li>● Mercado inmobiliario formal.</li></ul>
Interacción social	<ul style="list-style-type: none"><li>● Efectos social público.</li><li>● Efecto social privado.</li></ul>
Recaudación fiscal	

---

# PCDPI (2007-2012)

- Objetivo central: lograr que la población acceda a un sistema descentralizado de formalización de propiedad inmueble de calidad y permanezca en el sistema formal sobre la base de un adecuado sistema legal. En PCDPI participa COFOPRI y SUNARP.
  - 5 componentes:
    - i) Propuestas legales para afianzar la propiedad inmueble;
    - ii) Servicios de formalización y catastro;
    - iii) servicios registrales para estandarizar y migrar la información del registro de predios un formato digitalizado de datos y modernizar y densificar la red geodésica nacional,
    - iv) difusión de los beneficios de la formalización para que la población formalizada por COFOPRI permanezca en la formalidad y
    - v) monitoreo y evaluación.
-

# Avances del PCDPI

- 595,396 predios diagnosticados, 398,952 lotes formalizados, 205,000 títulos registrados y 80 municipalidades con capacidades desarrolladas en formalización.
- 535,639 unidades catastrales levantadas y 56 municipalidades distritales con capacidades desarrolladas en catastro.
- Setiembre de 2011: 83% de predios diagnosticados, 82% de meta de lotes formalizados y 97% de meta de títulos.
- En catastro 99% de la meta: 59 convenios de cooperación inter-institucional con municipalidades.
- SUNARP: migrar 5.8 millones de partidas registrales a un formato estructurado, instalar red geodésica de 45 estaciones permanentes de monitoreo y densificación de la red geodésica a través de la instalación de 4,955 puntos de control geodésico.
- 180 personas capacitadas en catastro.
- Setiembre 2011: PCDPI había entregado 45 estaciones permanentes y totalidad de puntos geodésicos.
- Se espera llegar a 3.0 millones de partidas.

---

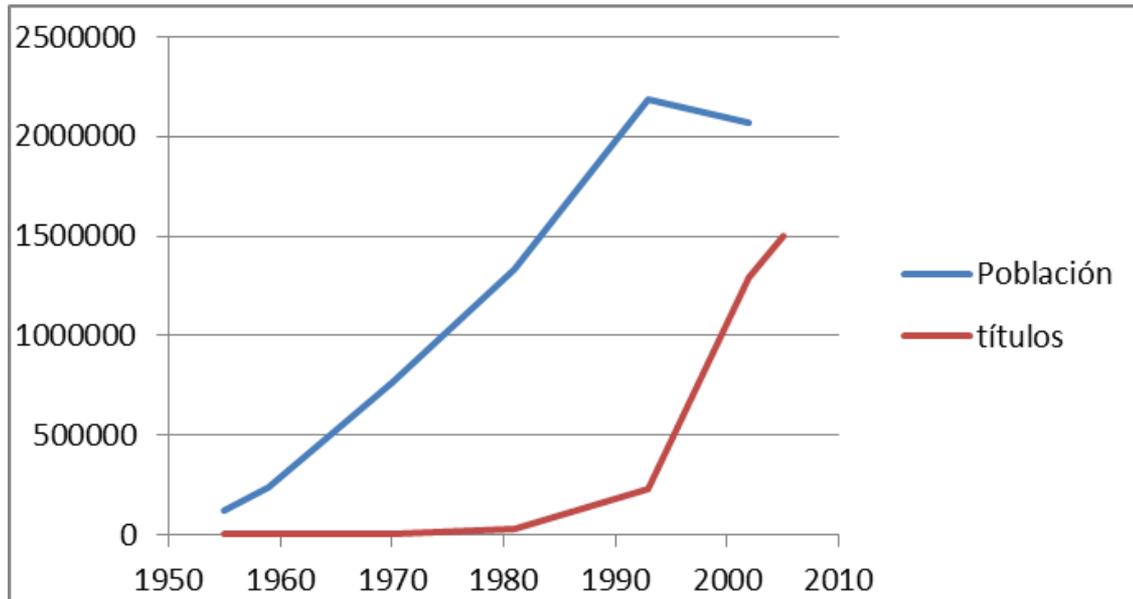
# Aspecto jurídicos y administrativos

- Registro: creación del Registro Predial Urbano (RPU), 1998 / unificación del Registro Predial 2004.
  - 1.4 millones de títulos al 2004. 750 mil títulos más a la actualidad.
  - Reducción del tiempo de emisión de un título de más de 6 años a 45 días.
  - Titulación sobre tierra pública, más no privada.
  - Catastro de propiedad urbana. Sistema integrado de Catastro.
  - Desde el 2002, se comparte responsabilidades COFOPRI y municipalidades (la “contra reforma”).
  - Campaña de cultura registral.
-

# Titulación 1996-2006

Año	Tit. Registr.	Títulos Lima	Lima/nacional
1996	33742	32750	97
1997	129392	125768	97
1998	149574	107490	72
1999	322053	110986	34
2000	419846	170250	41
2001	115599	29457	25
2002	123827	38450	31
2003	70401	16696	24
2004	65598	12002	18
2005	71300	8866	12
2006	68468	8194	12
	1569800	660909	

## Gráfico 1: Lima. Incremento de la población en barriadas y títulos de propiedad



---

# Aspectos económicos

- PDPU:
  - Promoción de la cultura de crédito (CREDICRECE).
  - Central de Información Positiva (CIP).
  - PCDPI:
  - Difusión de los beneficios de la formalización a 124,000 propietarios y 102,000 escolares de secundaria (campaña de cultura registral).
  - 8,000 micro-empresarios y 99,000 escolares con acceso a información de crédito.
  - 855 dirigentes sociales y 60,000 estudiantes de secundaria alcanzados por la campaña de respeto a la propiedad.
  - Setiembre de 2011: 90,070 propietarios con campañas de cultura registral, crédito y respeto a la propiedad, además de 7,135 alumnos.
-

---

# **LOGROS EN LA INCLUSIÓN SOCIAL**

---

# Aspectos metodológicos

- La evaluación de los logros es estimar productos, resultados e impactos, tanto sociales como económicos. (metas, grado de éxito, recursos).
- Es determinar la pertinencia de la política, y sus métodos, validez de los objetivos, eficiencia de los recursos e impacto en los beneficiarios.
- Es clave distinguir cumplimiento de los productos del impacto.
- El impacto se observa después de un tiempo de realizado el programa.
- Evaluar el impacto es complejo porque hay otros factores. Más aún cuando el impacto esperado alude a grandes propósitos (cgr. “insertar los pobres en la economía de mercado”) cuya concreción depende también de la acción de otros actores (por ejemplo, la banca privada).

# Aspectos jurídicos

## Positivos

- Derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables (Mosqueira).
- Estabiliza y universaliza el derecho de propiedad (De Soto).
- Derechos reales.
- Derecho alternativo (acción colectiva contra un sistema formal excluyente)/ consuetudinario.
- Integración de registros (no al registro de “segunda clase”).

## Críticos

- Un registro declarativo (reposa en el contrato) y potestativo de la propiedad (García Montúfar).
- No se registran “segundos actos” y se informaliza la formalidad alcanzada (Webb, ESAN, Línea de Base 2004 de PDPU).

# Aspectos políticos y urbanísticos

## Positivos

- Visibiliza y genera bases de integración de la ciudad ilegal (la reconoce).
- Los asentamientos se incorporan a la planificación urbana.
- Sienta las bases para procesos de mejoramiento (infraestructura, vías).

## Críticos

- Un programa barato (Gilbert). COFOPRI US\$ 68/ lote vs US \$ 3,500 Favela Barrio, Río.
- No se registró la vivienda sino el terreno (Ramírez/ Riofrío).
- La regularización sobre tierras privadas ha sido débil, así como el estímulo a la prescripción
- A veces se titula en áreas de riesgo

# Aspectos políticos – urbanísticos 2

## Positivos

- La propiedad establece bases de autonomía de beneficiarios, reduce lazos de dependencia y clientelismo (Collier).
- Bases para ciudadanía social y política.

## Críticos

- Propiedad privada no es única solución, no se adapta al conjunto de situaciones planteadas (Payne).
- “Legítima” ocupaciones informales de tierras.
- Clientelismo político (Fujimori, 2000).
- Títulos gratis.

---

# Aspectos económicos

- Ha sido el aspecto más destacado por los defensores de la formalización y la dimensión más abordada por los estudiosos.
  - Titulación es instrumento de la política económica y permite que el valor de la propiedad pueda ser utilizado en la economía de mercado (no sólo como valor de uso).
  - La hipótesis del “capital muerto” (De Soto). El predio registrado permite:
    - Acceso al crédito (hipotecario).
    - Desarrollo de mercados inmobiliarios formales por consolidación y mayores precios.
    - Mejora de calidad de vida por consolidación y créditos.
-

---

# Impacto en acceso al crédito

- No se ha demostrado un nexo entre titulados y acceso al crédito de la banca privada (Calderón, Field y Torero, Skinner, Caria). A veces no titulados sí tienen créditos (Calderón, Caria).
  - La banca privada presta no por títulos sino por ingresos y trabajo estable (“el título no me va a pagar sino la persona”, funcionario de un banco).
  - Hay nexo con la banca pública direccionado (Banco de Materiales, Techo Propio). El crédito para beneficiados de COFOPRI ha provenido de banca estatal (Banco de Materiales).
  - Las hipotecas no han alcanzado al 2% de los beneficiarios.
  - Hay tendencia a aumento de banca de consumo.
  - La Central de información sobre crédito no fue mantenida.
  - La información sobre títulos y créditos es celosamente guardada a pesar de ser pública.
-

# Un cuadro viejo (no hay nuevo)

	Títulos	Créditos millones USD	Personas	Hipotecas millones USD	Propietarios hipotecados	Promedio hip/ propietario	% uso de hipoteca
2000	1954607	249	154000	66	10000	6600	0.9
2001	1170206	275	174000	73	15000	4686	1.28
2002	1294033	314	19700	106	19000	5578	1.46
2003	1364434	372	237000	136	21000	6476	1.5
2004	1430032	459	266000	83	8000	10375	
2005	1501332	563	299000	SI	SI		

# Título y mercado inmobiliario formal

## Propuesta

- El título, por un uso más eficiente por seguridad y menos costos de transacción impulsa a la formalidad (Morris).
- Mayor mercado formal y baja de precios a la larga cuando todo se haya formalizado. Modelos de la economía neoclásica (Morris, Apoyo)
- Títulos suben el precio de la vivienda en beneficio de los pobres (Cuánto). Multiplican por 9 el valor de la vivienda.

## Resultados

- No hay impulso a formalidad porque los costos de ésta son altos y los pobres prefieren la informalidad.
- Hay subida de precios (y no baja), pero no de acuerdo a lo esperado (Calderón, unos 1,000 USD más).
- Afecta a los más pobres en el mercado inmobiliario.
- Hay más valor de uso que de cambio (Mitchell ve una paradoja).

# Precios en inmuebles titulados y no titulados (Calderón)/ consolidados y no

Variable	Consolidado Alquileres		No Consolidado Compras	
	Titulado	Sin titulo	Titulado	Sin titulo
Precio por metro cuadrado (USD)	\$1.25	\$2.33	\$15.96	\$5.50
Índice de urbanización	54.6	56.4	32.33	18.88
índice de institucionalidad	33.37	41.8	38	30.2
Índice de localización	12.25	21.15	12.68	11.75

---

# Aspectos sociales

- Hay una valorización social de los títulos como sinónimo de seguridad, confianza (Calderón).
  - Habría una correlación entre título y mejora de la vivienda (por estudiar).
  - Field: más seguridad, más empleo, más trabajo.
  - La titulación es indiferente al devenir de la organización social (SASE).
  - Afecta al capital social/ comunidad (Ramírez y Riofrío).
-

---

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

# Conclusiones sobre la formalización: Después de la formalización ¿Qué sigue?

- La formalización se ha planteado propuestas de integración, económicas y sociales.
- Mayores bases integradoras, especialmente en el ámbito político – legal (igualdad de derechos entre formales y ex- informales).
- La política se centró en titular pero no en atender demandas de suelo por los pobres (era mandato legal).
- Hay avances en la formalidad (más TP, más recurso a notarios, registros, aunque en un 20% todavía)
- Propiedad segura y registrada, cuya capacidad de funcionar como colateral en actividades económicas debe estimularse más aún.
- “Después de la formalización ¿Qué sigue?”. Es política complementaria o se agota en sí misma.

---

# Conclusiones por ámbitos

- En términos económicos, mayor relacionamiento financiero de los propietarios con organismos públicos. Aprovechamiento productivo por empresarios y micro-empresarios de préstamos. Falta nexo con propietario de a pie.
  - En términos sociales el impacto es ambiguo, aunque es un mecanismo de protección social. Por un lado, percepciones de confianza, seguridad y estima. Por otro, los filtros socavan la integración, cohesión de los vecinos propietarios y el capital social. Clientelismo puntual.
  - En términos políticos ha habido acciones puntuales de clientelismo.
-

# Recomendaciones

- Evaluar los avances integradores en el sistema de registro y en la propuesta de integración de catastros.
- Fomentar la CULTURA REGISTRAL.
- Estudiar el retroceso de la formalidad (no uso de registros) y la capacidad de la informalidad de recrearse (observar aspecto jurídico).
- Ajustar la formalización con la política de vivienda en general (construcción de vivienda social, uso de registros, “declaración de fábrica”, programas municipales de acceso a vivienda)
- Insertar la política en la discusión urbanística de la región (Colombia, Brasil).
- Dar énfasis al posible impacto del título en la construcción de la ciudadanía.
- Mantener el del fomento del mercado e inserción en la economía.
- Alianza con la cooperación multilateral.