

LA PROPIEDAD FORMAL: BENEFICIOS Y PERJUICIOS DE LA LEGALIDAD Y DE MEJORAR LA ECONOMÍA DE LOS ESTADOS.

FORMAL PROPERTY: LEGACY BENEFITS AND HARMS AND TO IMPROVE THE STATES ECONOMY

Mg. Jimmy H. Paredes Tejada*

Fecha de entrada: 27 de septiembre de 2013

Fecha de aprobación: 10 de octubre de 2013

RESUMEN¹

El artículo analiza la parte referida a la formalización de la propiedad del proyecto “Doing Business” del Banco Mundial, que fuera y es aplicado en distintas economías del mundo, dando incidencia en el caso específico de Perú exponiendo una de las consecuencias legales y económicas que la normativa no fue capaz de medir en su momento.

Así también el artículo realiza una comparación en distintas economías considerando en especial algunos de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

PALABRAS CLAVES

Propiedad. Formalización. Capital. Registro. Garantía.

ABSTRACT

The Paper analyzes the formalization of property that is one part of the “Doing Business” project that was initiated by the World Bank. The formalization of property indicator, that would be and it is applied in different economies of the world. We focus in the specific case of Peru, whereas exposing one of the

* Magister en Derecho (LL.M), University of Illinois at Urbana-Champaign. Profesor de Derecho Administrativo, Seminario de Tesis y Derecho del Comercio Electrónico en la Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú. Becario Alianza del Pacífico en la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Artículo de Reflexión. Email: jparedest@ucsp.edu.pe

1 El presente artículo nace de la preocupación por las reformas planteadas en materia de Formalización de Propiedad y en el marco económico de los países miembros de la Alianza del Pacífico y de la profundización de estudios realizados dentro del desarrollo de la Maestría en Derecho en la University of Illinois at Urbana - Champaign. Método: Análisis jurídico y analítico.

La propiedad formal: beneficios y perjuicios de la legalidad y de mejorar la economía de los estados.

legal and economic consequences as the rules it was not able to measure at the time. In addition this article performs a comparison in different economies whereas in particular some countries of the Pacific Alliance members.

KEY WORDS

Property. Formalization. Capital. Registration. Warranty or Collateral.

RÉSUMÉ

Le document analyse la formalisation de biens qui est une partie du projet «Doing Business» qui a été lancé par la Banque mondiale. La formalisation de l'indicateur

de bien, ce serait et il est appliqué dans les différents pays du monde. Nous nous concentrons dans le cas particulier du Pérou, alors que d'exposer l'une des conséquences juridiques et économiques que les règles qu'il n'était pas capable de mesurer à la fois.

En outre cet article effectue une comparaison dans différents pays, en particulier alors que certains pays membres de l'Alliance des Pacifique.

MOTS CLÉS

Propriété. Formalisation. Capital. Inscription. Garantie ou de garantie.

1. INTRODUCCIÓN

“En un mundo donde la propiedad de activos es difícil de rastrear y de validar, y no la gobierna juego alguno de reglas legalmente reconocibles (...) Donde la mayor parte de los activos es, en dos palabras, capital muerto”²

El concepto de propiedad ha evolucionado a través de los años y podría ser definido como, el poder legal de disponer de las cosas. Los derechos de propiedad pueden ser ejercidos fácilmente cuando estos son legales y han sido registrados ante la autoridad competente. En el año 2002, el Banco Mundial inicio el proyecto “Doing Business” (El Proyecto) que analiza y compara las normas que regulan las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su siglo de vida³, dando a conocer sus resultados mediante informes ayudando a las economías a comprender

y mejorar el entorno reglamentario para los negocios. Este objetivo permanece actualmente. Inicialmente el Proyecto explicaba cinco distintos indicadores y analizaba 133 economías. Actualmente, según el informe publicado para el año 2014, el Proyecto cubre 11 indicadores aplicados en 189 economías. Uno de estos indicadores es el “Registro de Propiedades”, el cual es analizado en este documento.

En muchos países en vías de desarrollo, como en países desarrollados, la propiedad sin un título formal o con sistemas complicados de formalización o inscripción, es un gran problema. Al finalizar los años 90 una idea propuesta por Hernando De Soto, en su libro “EL Misterio de Capital” explica cómo es que la propiedad informal representa un problema. Personas sin un título formal de propiedad estaban limitadas en sus oportunidades financieras. Por otro lado,

2 De Soto, H. (2000). *El Misterio del Capital*. Lima: El Comercio S.A. p. 53.

3 Doing Business. (2014). 17 de marzo del 2014, de Banco Mundial Sitio Web: <http://espanol.doingbusiness.org/about-us>

las personas en los países desarrollados usan su propiedad como capital o para adquirir créditos y tener acceso al sistema financiero.

Por ejemplo Perú, un país que ha estado trabajando en la formalización de su propiedad desde aproximadamente el año 1996, ha invertido una suma considerable de dinero en implementar su sistema de registro de derechos de propiedad y formalización. Para realizar la implementación del Proyecto, Perú invirtió dinero de sus propios recursos y préstamos del Banco Mundial. Al presente año 2014, un total de 2 313,444 títulos urbanos fueron entregados por COFOPRI (Acrónimo del Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal), que es el organismo creado por el gobierno peruano para esta función en particular. La implementación de este Proyecto ha sido muy exitosa, alcanzando un total de 5 millones de personas con bajos recursos que han sido favorecidos con el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre sus inmuebles.⁴

No existe duda de que el Proyecto respecto del registro de propiedad ha sido muy exitoso, ha mejorado la calidad de vida de muchas personas y la economía de las regiones donde ha sido implementado. Además, ha convertido a los países en más atractivos y adecuados para las inversiones extranjeras, al tiempo que facilita y promueve realizar negocios en los mismos. Una de las ventajas que se pueden identificar es el uso de la propiedad como garantía para obtener préstamos del

sistema financiero, que le otorga mayor confianza al propietario de la tierra en su uso dentro el sistema comercial.

Por ejemplo en el 2006 Perú reporto US\$ 287 millones en créditos⁵. Otro ejemplo es Egipto, en 1998 el Centro Egipcio para Estudios Económicos mostro que áreas rurales o urbanas tenían un valor estimado de US\$240 billones, que De Soto llamo "Dead Capital" (Capital muerto) Estos montos de dinero podían ser reflejados en préstamos inyectados en la economía del país, y esta es la idea que De Soto expone ampliamente es sus trabajos.

Pese a que la formalización de propiedad otorga a sus propietarios la oportunidad de acceder a créditos, muchos de estos prestatarios carecían de educación o conocimientos financieros e inclusive de educación en general, siendo que en algunos casos se trataba de población analfabeta, que al contar con un título de propiedad y luego de haber adquirido un crédito utilizándola como garantía, al momento de invertir el dinero prestado, no tenían el conocimiento necesario, lo que determinaba que terminen perdiendo su propiedad por la imposibilidad de pagar la deuda.

Algunas personas accedieron a los prestamos teniendo en mente un negocio o inversión económicamente informada, para realizarse el préstamo usaron su propiedad como garantía, calculando el pago del préstamo con el tiempo, sin embargo muchos otros solo vieron la oportunidad del crédito, como una para obtener efectivo y no

4 COFOPRI. (2014). 19 de marzo del 2014, de COFOPRI sitio web: www.cofopri.gob.pe/cifras/estadistico.aspx

5 COFOPRI. (2006). 19 de marzo del 2014. Cofopri al Día, de COFORI sitio web: http://www.cofopri.gob.pe/noticias_banner/banner_asp.asp?codigo=172.

La propiedad formal: beneficios y perjuicios de la legalidad y de mejorar la economía de los estados.

para invertir el dinero, como consecuencia ello también terminaron sin dinero y sin propiedad.

No obstante lo anterior, este documento aborda lo que consideramos fue un error del Estado en relación a la implementación de la formalización de propiedad que forma parte del Proyecto. En particular, analiza y explica por qué el llamado registro de propiedad está incompleto. Al mismo tiempo, ofrecemos algunas sugerencias y crítica respecto de la poca proyección del estado en el efecto de la aplicación de las normas de formalización.

Como este documento lo expresa, aunque el registro de propiedad del Proyecto generó el acceso al crédito, dando la opción a propietarios de inmuebles a un mejor estilo de vida y una mejor organización de la propiedad en los países, consideramos necesario que, debió implementarse un proyecto complementario con el fin de corregir las deficiencias producidas por la falta de educación financiera, en especial de aquellos prestatarios de bajos recursos y bajo nivel cultural.

En este sentido sugerimos que el Proyecto es incompleto en cierto alcance, o tiene la necesidad de ser complementado para solucionar la falta de educación de las personas que son beneficiadas, personas que, por ejemplo en Perú, fueron en su mayoría, de escasos recursos económicos y culturales. Pensamos que la norma debió contemplar un programa paralelo referido a la educación financiera y las consecuencias de no poder lograr el pago de la deuda adquirida, como es la pérdida

de la propiedad dada en garantía, pudiendo inclusive proponer oportunidades de negocio que estuvieran al alcance de la población referida.

2. DESARROLLO

2.1 Una mirada cercana a la formalización.

La formalización de la propiedad es un problema de muchos países en vías de desarrollo e incluso de países desarrollados. La informalidad de la propiedad es un inconveniente latente para las distintas economías y como resultado, el desarrollo económico de los países y la posibilidad que se invierta capitales en ellos se vuelven tímido y lento. En última instancia, disminuye la capacidad de sus ciudadanos de generar ingresos debido al acceso limitado a sus propios recursos.⁶

El proyecto fue motivado, como se mencionó anteriormente, por las ideas de Hernado De Soto, quien afirma que los propietarios sin título tienen su capital dormido⁷. De Soto sostiene en su libro *El misterio del Capital* que, si las personas de bajos recursos alcanzaran la formalización de sus tierras, podrían tener acceso a los mercados financieros. Un ejemplo común de esto sería el uso de la propiedad para garantizar un crédito financiero o bancario.

Previo a la aplicación de las reformas y a financiarlas para alcanzar la formalización de la propiedad en las distintas economías, el Banco Mundial identificó diferentes problemas a resolver, tales como: el número de procedimientos para registrar una propiedad, tiempo de demora para registrar la propiedad (en días calendarios) y el costo

6 Morris, F. (2004). *La Formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio*. 19 de marzo del 2014, de Comisión de la Formalización de la Propiedad Sitio web: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>. Pg. 13 - 30

7 De Soto, H. (2000) *El Misterio del Capital*. Lima: El Comercio S.A.

oficial para registrar una propiedad (como un porcentaje del valor del inmueble). En el 2013 el reporte Doing Business del Banco Mundial para Colombia mostro que pese a las mejoras notables en muchas ciudades del país, aún persisten problemas inclusive luego de la aplicación de las reformas. El referido informe señala:

A pesar de la implementación de servicios electrónicos en Cartagena que hicieron inmediata la expedición del paz y salvo de valorización, persisten las demoras en la Oficina de Registro y las Notarías, así como los altos costos de los servicios legales y de las estampillas.⁸

Otro problema mencionado en el Informe Doing Business del año 2009, es que luego de formalizada la propiedad en una primera oportunidad, las personas no realizan el registro en las próximas oportunidades en que se transfiere esa misma propiedad, lo que genera la pérdida de todo el trabajo inicial.

Como se mencionó anteriormente, otra dificultad relacionada con la informalidad de la propiedad es la seguridad de los derechos de propiedad. Pues creemos que la falta de seguridad refleja la existencia de la corrupción, por cuanto la propiedad es transferida sin un registro o seguimiento de la transacción, peor aún si dicha transferencia está acompañada de un engorroso trámite burocrático.

Con respecto al efecto del registro de la propiedad en la seguridad de los derechos de propiedad, hay al menos un par de

aspectos digno de ser mencionados. Primero, seguridad se relaciona con la protección física de la tierra. Por ejemplo, un propietario de tierras que no ha delimitado claramente las fronteras de su propiedad no podría prevenir efectivamente que terceros utilicen o se apropien indebidamente de parte de su inmueble. Otro caso es que, al entrar en acuerdos de transferencia de ciertos bienes que no han sido registrados legalmente, no hay garantía para el posible comprador a reclamar válidamente la propiedad sobre ella. A este respecto, supongamos que el propietario de ciertos inmuebles quiere alquilarlo aunque no tiene un título válido; uno puede identificar fácilmente por lo menos dos problemas. (i) No existe evidencia que el propietario tiene el derecho a arrendar algo si no tiene ningún título y (ii) suponiendo que arrendo la propiedad, que sucede si desea iniciar un proceso de desalojo, como podría este arrendatario reclamar válidamente ante una corte su derecho de propiedad sobre el bien inmueble, por lo tanto este propietario podría inclusive, estar en riesgo de perder su propiedad.

En definitiva los problemas expuestos no sucederían si el propietario fuera poseedor de un título de propiedad formalmente inscrito, y entonces podría reclamar la violación de sus derechos de propiedad y reclamar la reivindicación de los mismos, si fueran perjudicados, ante cualquier corte o autoridad competente. Por lo tanto, la formalización de la propiedad genera beneficios, entre ellos podemos mencionar que, aumenta la posibilidad de participación de las personas en una economía de mercado, la producción de

8 Doing Business en Colombia (2013). 16 de marzo del 2013. Sitio web: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Colombia-Spanish.pdf>

La propiedad formal: beneficios y perjuicios de la legalidad y de mejorar la economía de los estados.

ingresos y otorga protección legal de los derechos de propiedad en caso de cualquier disputa legal sobre ellos.

2.2 Ventajas de la Formalización de los Derechos de Propiedad.

Como se ha explicado en el punto precedente, la formalización de la propiedad genera muchas ventajas tanto a los dueños como a la gente interesada en la adquisición de una propiedad, como también, claro está, las genera al Estado.

A continuación enumero algunas ventajas relevantes:

- Reconocimiento legal. La propiedad formalizada es legalmente reconocida por todas las instituciones.
- Mejora la posición y la participación de las personas en los mercados financieros. Como afirma De Soto (2000), propiedad formalizada que ingresa en el mercado financiero deja de ser capital muerto.
- Disminuye el conflicto social.
- Mejora la calidad de vida de las personas de bajos recursos, así como la de sus familias, considerando que la formalización les permite invertir en su propiedad.

El Resumen ejecutivo del informe Doing Business del Banco Mundial del año 2004, explica cómo la formalización de propiedad en Perú incrementó en 17% la jornada laboral de las familias que aprovecharon este proyecto de formalización. Por otra parte, tras la ejecución del proyecto se produjo una mejora en las edificaciones y ampliación de estas. Finalmente, fue

notable el aumento en el valor de la propiedad, en aproximadamente el 25%.⁹

2.3 Análisis del Proyecto: Registro de Propiedad.

La propiedad formal es más que un Sistema para titular, registrar y mapear los activos; es un instrumento de pensamiento, al representar activos de manera que la mente humana pueda trabajar con ellos en la generación de valor excedente. La propiedad formal debe ser universalmente accesible para poder llevar a todos a un contrato social en que la cooperación eleve la productividad de la sociedad.¹⁰

La formalización de la propiedad es una institución muy antigua, que a lo largo del tiempo ha tenido diversas influencias, que no serán discutidas en este documento. Basta con mencionar que, De Soto es un pionero en el tema con sus pensamientos sobre la formalización de la propiedad y su uso como capital, lo que sugiere que esta es una de las grandes diferencias en la situación actual de los países en vías de desarrollo y los países occidentales o desarrollados.

2.3.1 Las Diferentes Formas de Adquirir Propiedad

“La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.”¹¹

9 Felipe Morris G. (2004). La formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Consultado el 25 de marzo 2014 en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>

10 De Soto, H. (2000) El Misterio del Capital. Lima: El Comercio S.A. Pg. 242

11 Decreto Legislativo 295, Código Civil Peruano, Artículo 923. Consultado el 16 de marzo del 2013 en web <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

La adquisición de derechos de propiedad constituyen el paso previo hacia la formalización de la misma, y hay muchas maneras legales como no legales para obtener la propiedad, dependiendo del país y su sistema jurídico. A continuación comentamos algunas de las formas de adquirir derechos de propiedad:

- **Bienes adquiridos por contrato.** Aquí, la propiedad se adquiere a cambio de dinero. El vendedor transfiere el título de propiedad a cambio de una contraprestación monetaria al comprador por un compromiso contractual, generalmente por escrito entre ambas partes, celebrado este acto ante un notario o un registrador.
- **Bienes adquiridos por prescripción.** En este caso, los derechos de propiedad son adquiridos por el transcurso del tiempo. Según es definida por el Código Civil Peruano (Decreto Legislativo 295) en su artículo 959 señala que “La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe”. Esto no es otra cosa que una creación del sistema normativo para hacer “legal” la acción “no tan legal” del poseedor precario o de mala fe que eventualmente podría beneficiarse de haber violado los derechos de propiedad del dueño verdadero.

2.3.2 Respetto del Proyecto “Doing Business” del Banco Mundial

Los gobiernos se organizan y toman distintas decisiones respecto de la organización

económica de sus países, procurando entre otras cosas, la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Las decisiones para generar estos cambios pueden variar, pero generalmente implican cambiar su política interna y el cuerpo normativo que los reglamenta (Leyes, reglamentos, decretos, etc.).

El Proyecto Doing Business mide la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen. El Banco Mundial inspirado por ideas de Hernando De Soto y otros autores, inicio el proyecto Doing Business, teniendo su primer reporte publicado en el año 2003.

El objetivo de las economías participantes era el poder identificar sus deficiencias y hacer los ajustes necesarios y adecuados en sus países, esto con la finalidad de crear un entorno jurídico más amigable para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

Hoy en día Doing Business, como es mostrado en sus informes anuales, cubre 11 diferentes indicadores en 189 economías: de África, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y Asia Central, Asia oriental y Pacífico, Medio Oriente y África del norte y Asia meridional, así como 27 economías de altos ingresos de la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE como puntos de referencia. El proyecto ha sido remodelado desde su primera aplicación o inicio en algunos países. Inicialmente consideraba solamente 5 indicadores en 133 economías. Aunque se ha incrementado el número de áreas de análisis, no se han cambiado los objetivos del proyecto desde su inicio, el que ha sido “proporcionar una base objetiva para

La propiedad formal: beneficios y perjuicios de la legalidad y de mejorar la economía de los estados.

comprender y mejorar el entorno legal o reglamentario para realizar negocios”¹²

Como se mencionó anteriormente, los 11 indicadores utilizados en el Proyecto proporcionan una medida cuantitativa de las regulaciones para iniciar un negocio en un país. Los gobiernos de los países participantes trabajan conjuntamente para idear modificaciones necesarias para mejorar su posición en el ranking, que el Banco Mundial publica cada año. Uno de los factores que consideramos es sumamente importante para lograr estos objetivos es el área de Registro de Propiedad.

2.3.3 Registro de la Propiedad

*“Consideremos entonces al Perú (...) El valor de las propiedades inmuebles rurales y urbanas extralegalmente poseídas en el país suma unos US\$74,000 millones”.*¹³

Este documento describe y analiza únicamente uno de los once indicadores utilizados por el Banco Mundial en el Proyecto, el denominado Registro de la Propiedad. A partir del análisis de este punto y las reformas aplicadas por distintos gobiernos es que este documento establece su tesis.

Tener un título formal de propiedad facilita realizar negocios utilizando la misma. Cuando un propietario tiene acceso a un título formal significa que, él puede participar o trabajar utilizando su propiedad con total seguridad, y por lo tanto puede ser modificado, mejorado, cambiado, arrendado, vendido, comprado

o usado como una garantía para adquirir un préstamo de una institución financiera.

El informe del Banco Mundial Doing Business 2009, señala algunas interesantes dificultades que ha encontrado en muchos países, tales como, lo influyente que es el costo de las tarifas o impuestos de transferencia de propiedad y si se considera como un obstáculo para formalizar rápidamente la propiedad. Otro problema es, la continuidad de la formalización, debido a que si el primer registro de propiedad no se formaliza, será difícil registrar legalmente las transferencias sucesivas o futuras. Asimismo, si la primera transferencia es formalmente registrada, pero sucesivas transferencias no lo son, probablemente todo el trabajo, esfuerzo e inversión para la formalización previa será infructuosa.

El sur de Asia es un buen ejemplo del problema descrito anteriormente. Allí, la mayor parte de la gente que negocia con la propiedad, lo hace informalmente y no registra o actualiza sus transacciones económicas, debido a lo dificultoso que resulta realizar el registro de propiedad, lo que se aprecia claramente del informe Doing Business 2014.

2.3.4 Registro de Propiedad según los Informes de Doing Business.

Una de las 11 áreas de análisis para el Proyecto del Banco Mundial, como indicáramos previamente, es el “Registro de la Propiedad”. Este indicador registra los trámites, el tiempo y el costo necesario para que una empresa le compre una propiedad inmueble a otra y complete

12 Doing Business 2009, consultado el 16 de marzo del 2014, http://www.doingbusiness.org/documents/DB09_About.pdf

13 De Soto, H. (2000) El Misterio del Capital. Lima: El Comercio S.A. p. 54

la transferencia del título de propiedad (Doing Business 2013 en Colombia). Tomando en consideración el informe Doing Business 2014, comentaremos brevemente la posición de la clasificación y los datos de algunas de las economías que participan en el Proyecto para ilustrar los factores de medición y algunos otros datos relevantes, comparándolos además con reportes de otros años. Debemos tener en cuenta que la mayoría de los países trabajan cada año en la mejora de su sistema implementando diversos cambios en su proceso.

Brasil

Brasil ocupa el puesto 116 de 189 economías en el Ranking general. En el área de registro de propiedad se ubica en el puesto 107 con un número total de 14 pasos en su procedimiento para formalizar la propiedad, un costo de 2,6% del valor del inmueble y lleva hasta 30 días para completar el proceso. Comparado con el Informe del año 2009 notamos que no ha avanzado considerablemente en comparación con otras economías, siendo que en el ranking general se ubicaba en el puesto 125 y en el área de registro de propiedad ocupaba el puesto 111, el factor que mejoro fue el número de días que toma completar el proceso, que en el año 2009 era de 42 días.

Chile

Chile ocupa el puesto 34 de 189 economías en el Ranking general. En lo que respecta a el área de registro de propiedad ocupa el puesto 55, tiene un número total de 6 pasos en su procedimiento para formalizar la propiedad, un costo de 1,2% del valor del inmueble y lleva hasta 28.5 días completar el proceso. Comparando estas cifras con el informe del año 2009, donde ocupaba el puesto 39 del ranking general, notamos

que su posición se ha visto afectada en negativo, esto no se debe a reformas perjudiciales necesariamente, por el contrario ha mejorado en 2.5 días el tiempo necesario para realizar el trámite, la razón creemos obedece a que otras economías han realizado mejores y mayores reformas.

China

China ocupa el puesto 96 de 189 economías en el Ranking general. Tiene un número total de 4 pasos en su procedimiento para formalizar la propiedad, un costo de 3,6% del valor del inmueble y lleva hasta 29 días para completar el proceso, lo que la ubica en el puesto 55 respecto del área de Registro de Propiedad. Comparado con el informe del año 2009, china ha retrocedido, pues solía ocupar el puesto 83 en el ranking general y el puesto 30 en lo que respecta a Registro de Propiedad. Siendo que uno de los factores desfavorables es el aumento en el costo en 0.4%.

Francia

Francia se ubica en la posición 38 en el ranking general del informe Doing Business. Este resultado parece obvio debido a su condición de país desarrollado con una economía estable de altos ingresos. Sin embargo, los datos establecen una situación diferente en la posición de Francia en el área de Registro de Propiedad, ubicándose en la posición 149. Su problema podría estar en los 49 días que toma para completar el proceso de registro de propiedad; sin embargo, se ha producido una gran mejora desde el 2007 cuando tardaba hasta 183 días. Tiene un total de 8 pasos para completar el procedimiento y un consto equivalente al 6.1 % del valor del inmueble.

Reino Unido

El Reino Unido se coloca en el puesto número 10 del ranking general. Pese a que tiene uno de los sistemas de registro de propiedad más antiguos y bien organizados se ubica en la posición 68 en referencia a ese tema. Requiere de 6 pasos para lograr el registro de tierras, de 21.5 días y el costo es de 4.7% del valor de la propiedad. Es un caso curioso, pues según los datos del Informe del año 2009, solía ocupar el sexto puesto en el ranking general y el 22 en el área de Registro de Propiedad. El proceso constaba únicamente de 2 pasos para registrar una propiedad, para lo que requería 21 días para completar el procedimiento y su costo era de 4,1% del valor del inmueble. Reformas que para el proyecto le han determinado un retroceso en la ubicación.

Estados Unidos

Estados Unidos se encuentran en la cuarta posición del ranking general de la facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. Se coloca en la posición 25 en referencia al registro de la propiedad. Su proceso toma un total de cuatro pasos, 12 días para completar el procedimiento y un 3.4% del valor del inmueble. Hernando De Soto hace referencia a los Estados Unidos en su libro "El misterio del Capital" como uno de los ejemplos de las economías occidentales con un buen uso de la propiedad formal.

Colombia

Según el reporte para el año 2014, Colombia ocupa el puesto 43 de 189 economías en el ranking general. En la medición de Registro de Propiedad se ubica en la posición 53, tiene un número total de 7 pasos para completar el procedimiento de formalizar la propiedad, un costo de 2,0% del valor

del inmueble y lleva hasta 13 días finalizar el proceso.

En el caso de Colombia mencionaremos algunos aspectos que han sido determinantes para marcar su mejora, según el Informe Doing Business en Colombia 2013, se menciona que a pesar de que en Colombia existe el registro de propiedad desde el siglo XVIII, los factores como la debilidad de las instituciones y el conflicto armado han derivado en informalidad y poca garantía de la propiedad.

Podríamos afirmar que desde el año 2009 Colombia marca un antes y un después en lo que a Registro de Propiedad se refiere, a través de la Superintendencia de Notariado y Registro mejoró el sistema implementando la Ventanilla Única de Registro (VUR). Sin embargo no todas las ciudades han implementado este sistema, lo que significa que algunas ciudades estén por detrás en registro de propiedad. Por ejemplo, en Manizales son 9 diferentes trámites los requeridos, demora 11 días y el costo es de 1.9% del valor del inmueble, comparado con Cartagena, donde deben realizar 12 trámites, necesitan 33 días y el costo es de 2.6% del valor del inmueble.

Finalmente el informe realiza algunas sugerencias de lo que aún existe por mejorar en Colombia, como por ejemplo reemplazar certificados por consultas en línea e implementar mayor uso de los medios electrónicos, centralizar trámites y ampliar la VUR a otras ciudades, entre otros. En este orden de ideas podemos afirmar que si bien es cierto la normativa en relación a formalización de la propiedad en Colombia está por buen camino, aun puede estar mejor.

2.4 Perú: Una mirada Cercana a las Reformas del Registro de Propiedad.

El Gobierno peruano ha adoptado varias reformas con respecto a la formalización de los derechos de propiedad, pero en el contexto de este documento, el valor particular de cada una de estas reformas no es materia de análisis. Por cuanto nos enfocamos en analizar y discutir que la falta de educación financiera en las personas que accedieron a la formalización de propiedad en el Perú, determina que es necesario un proyecto complementario al implantado mediante el Proyecto. Para entender los efectos de la formalización de la propiedad y tener un mejor apoyo de las ideas expresadas en este documento, nos centraremos en el Perú.

Para comprender cómo Perú ha mejorado su sistema de derechos de propiedad, es necesario mostrar una visión general de la situación de la propiedad antes y después de la llamada formalización. A partir de 1990, Perú inició una reforma de su sistema y sus derechos de la propiedad. Según el historiador Antonio Zapata, La Historia de Perú antes de 1990 era diferente.

Como muchos otros países de América Latina y otros países en vías de desarrollo, Perú tenía un problema con la informalidad en todo el país, causada principalmente por la migración interna de las personas de las regiones andinas y las zonas rurales a la ciudad capital, donde había mayor oportunidad de trabajo y bienestar económico. Lima tenía el 5% de la población a principios del siglo XX y el 24% para 1970. En el 2007, Lima capital del país, tenía el 30,8% de la población total, la siguiente ciudad que tiene más población era Piura con 6,1% de la población total.¹⁴

La migración de la población fue causada no solamente por la falta de oportunidades en los Andes, políticamente hablando, Perú tuvo un gobierno centralizado que concentro el poder económico, político y social en Lima. Los factores sociales también explicaron la migración a Lima, el más importante fue el terrorismo.

Tomando en consideración este aumento explosivo de la población en la capital y en otras pocas ciudades del país, asuntos relacionados a la propiedad se convirtieron en un problema, para el que Lima, qué duda cabe, no estaba preparada.

Gente que empezó a migrar a la ciudad capital en los años 80 no tenía dinero para adquirir una propiedad, estas personas sólo se establecieron y construyeron sus casas en tierras vacías sin ninguna autorización (Acto conocido en Perú como Invasiones). A la luz de este problema, el gobierno no tenía otra opción sino la de proteger la propiedad privada de que sea ocupada ilícitamente. Cuando la tierra ocupada era tierra estatal, aunque era ilegal, no había ninguna acción del gobierno contra este acto. Gustavo Riofrío sostuvo que la gente no pedía casas al gobierno, tomaban la tierra para urbanizarla y empezar la construcción de sus casas, esta clase de áreas eran llamados Pueblos Jóvenes.

A pesar de los denodados esfuerzos del gobierno para solucionar este problema, no fue capaz de idear una solución buena y eficaz, y en su lugar, permitió a las personas que habitaban los Pueblos Jóvenes construir sus casas sin planificación ni permisos. Eventualmente el gobierno proporciono servicios básicos a estas poblaciones, tales como agua potable, electricidad entre otros,

14 Perú: Crecimiento y Distribución de la Población 2007. Instituto Nacional de Informática, consultado el 25 de marzo del 2014. <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/ResultadoCPV2007.pdf>

pero debido a que estos pobladores no pagaban o eran muy baratos, el gobierno debía aumentar los impuestos al sector de propietarios legales de la población. En algunas oportunidades el Gobierno intentó expulsarlos por la fuerza, pero estas acciones generaban demasiada violencia, siendo que estos incidentes y problemas no han terminado hasta el día de hoy.

Hay propiedad informal en muchos países, básicamente debido a las deficiencias en sus regulaciones. En el Perú como en muchos otros estados se tiene diversos inconvenientes en la normativa para registrar una propiedad, viéndose los gobiernos obligados a crear distintas regulaciones para lograr la formalización de inmuebles adquiridos de manera regular o irregular.

A este respecto en el caso específico de Perú, hay muchas personas que han adquirido sus bienes irregularmente y tienen una posesión ilegal que no está regulada por la norma. Esta forma constituye el mercado informal o los propietarios informales por los que se creó el proyecto de formalización.

En muchos países en vías de desarrollo hay pocas opciones para una familia de bajos recursos de adquirir una propiedad. Antes de la aplicación del proyecto de formalización de propiedad en Perú, había incluso menos opciones dirigidas a esta categoría de personas. Por ejemplo antes de 1994:¹⁵

- Comprar una casa o un pedazo de tierra para construir, sólo era posible para las personas con sueldos altos o para aquellos que podían tener acceso al préstamo de una entidad financiera. Sin embargo, el

proceso de préstamos financieros, usualmente era muy difícil.

- Arrendar un terreno o una casa fue muy difícil debido a (i) la falta de ofertas de bienes raíces en el mercado y (ii) los altos precios de los inmuebles disponibles. Como era de esperarse, personas con bajos ingresos no eran económicamente capaces de acceder al mercado de bienes raíces.
- Acceso a un programa de gobierno. había pocos en aquel momento debido a que la mayor parte de los esfuerzos del gobierno fueron destinados a la lucha contra el terrorismo en el Perú. Además, las pocas personas que por suerte se inscribieron en uno de estos programas tuvo que lidiar con la burocracia.
- Organizaciones legales tales como: Asociaciones o cooperativas, fueron creadas con la intención de adquirir propiedades, pero otra vez había muy pocas.
- Invadir un terreno y soportar los intentos violentos de desalojo por parte de la autoridad, era la mejor opción, incluso la única para la mayoría de la gente. Personas sin recursos económicos que buscaban en la capital y en las manos del gobierno cualquier tipo de ayuda.

Durante esos días el procedimiento legal para formalizar la propiedad y adquirir un título era demasiado complejo y costoso. Por lo que muchos propietarios legales no podían realizar el registro o simplemente no querían hacerlo.

15 Felipe Morris G. (2004). La formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Consultado el 25 de marzo 2014 en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>

Con el fin de adjudicar un pedazo de tierra, el Estado peruano antes de las reformas implantadas requería: 43 meses para terminar el proceso y convertirse en propietario formal, algunas veces más. Este proceso de adjudicación requería 207 pasos administrativos que incluían 105 diferentes documentos en 48 diferentes oficinas de gobierno, como municipios, ministerios, registro público y notario. Sin mencionar el costo que representaba este proceso.¹⁶

Como se ha debatido en este documento, países al rededor del mundo han intentado formalizar o reformar su sistema de Registro de Propiedad para que sea efectivo. Sin embargo, dicho proceso está formado sobre una base de caso por caso, es decir que depende de la realidad y los problemas de cada país. El libro “Formalizando la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio” por Felipe Morris, analiza el tema de la formalización y señala que la orientación general de este proyecto es aumentar los niveles de seguridad jurídica de las personas y que su disminución afecta la paz social, aumentar la tasa imponible de impuestos y mejorar el uso de la tierra.¹⁷ Esta serie de actividades en definitiva son favorables tanto para el estado que las implementa como para la población, hechos que necesariamente deben repercutir en la mejora de la economía.

Perú ha aplicado los estándares expuestos por el Profesor F. Morris buscando alcanzar los objetivos de formalización. El profesor Morris resume impecablemente la reforma de Perú en cinco pasos:

- Redefinición del concepto de propiedad y las instituciones del Estado.

- Modificación de las normas y creación de un mejor registro de propiedad.
- Creación de una nueva entidad que se encargue exclusivamente de esta reforma. En el caso de Perú esta institución fue COFOPRI, de la que hablaremos brevemente más adelante.
- Aplicación de un modelo estandarizado de formalización.
- Creación de sistemas alternativos de resolución de conflictos, además del Poder Judicial.

Bajo estas características, Perú inicio una reforma a inicios de los años 90, lo que además fue posible gracias a una donación por parte del Banco Mundial. Luego en 1995 el Banco Mundial sugirió algunas reformas a todos los países beneficiarios con las regulaciones de su Proyecto.

Además, el Banco Mundial sostuvo que la formalización debía tener:

- a. Un nuevo marco legal
- b. Un mapa general de las tierras y comunidades, además de promover el beneficio de la formalización masiva.
- c. Un sistema de información geográfica simple y universal.
- d. Y estar a cargo de una institución independiente que organice la formalización. Que en el caso de Perú, esta institución ya estaba funcionando (COFOPRI).

Perú comenzó a modificar e implementar su formalización algunos años antes que el Banco Mundial diera sus sugerencias, pero es gracias a la ayuda económica de este, que se hace posible. En este sentido, en el año 2002 y después de que Perú gastó cerca de

16 Hernado de Soto, *Dead Capital and The Poor SAIS Review vol. XXI no. 1 (Winter-Spring 2001)* (1986)

17 Felipe Morris G. (2004). *La formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio*. Consultado el 25 de marzo 2014 en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>

La propiedad formal: beneficios y perjuicios de la legalidad y de mejorar la economía de los estados.

214 millones de dólares, donde 63 millones fueron concedidos por el Banco Mundial. El proyecto de formalización alcanza sus metas y las supera, los resultados fueron un éxito total.¹⁸

El Problema se presentó más tarde, cuando algunas de estas propiedades formales, dejaron de serlo, al momento que la segunda transacción no fue registrada.¹⁹ COFOPRI más adelante, en un esfuerzo por evitar esto, implemento una campaña de información sobre los problemas que no registrar la propiedad podría generar, pero no fue muy exitosa.²⁰

Como se mencionó anteriormente, una de las principales razones para formalizar la propiedad, era usarla en el mercado y dejar de tener tanto capital muerto. Así, como se esperaba, la gente empezó a utilizar la propiedad como garantía. En 2003 información demostró un aumento en el número de hipotecas aunque no fue muy significativo.

Un informe de COFOPRI, que es la institución creada por el gobierno para cuidar de todo el proceso de formalización, afirma que en febrero de 2006 un total de 1 512,190 título de propiedad fueron emitidos en Lima y otras ciudades del Perú. Estos títulos favorecieron a más de 7 millones de peruanos, 57% de ellos en las provincias y 43% en la ciudad de Lima. Además, la Súper Intendencia de Banca, Seguros y

AFP²¹ informó que en diciembre de 2005, un número de 299 000 propietarios formales de propiedad adquirieron un total de US\$ 563 millones de dólares en créditos.²²

Por las razones expuestas, el proyecto de formalización de propiedad ha sido muy exitoso en Perú, introduciendo a la formalidad un número considerable de propiedades, que eventualmente se convirtieron en capital. Pero sufre de la falta de un proyecto complementario que realice una debida orientación a las personas que utilizan su propiedad como garantía, dado que al no tener educación financiera, un proyecto de negocio o ingresos suficientes que les permita el repago de la deuda y la liberación de la garantía, el final era obvio para estas personas de bajos recursos que accedieron a créditos, pues al poco tiempo perdían la propiedad ante las entidades bancarias que otorgaron el crédito.

3. Conclusiones

Han pasado varios años desde que el proyecto Doing Business inicio sus actividades en diferentes países. El Banco Mundial ha financiado este y muchos proyectos relacionados al rededor del mundo, algunos países han completado la implementación de su nuevo sistema y han dejado de implementar nuevas reformas o han implementado muy pocas. En el Perú por ejemplo, el presente año 2014 ha ocupado el puesto 42 en el ranking general, la posición respecto al área Registro de Propiedad es la 22, con un número total

18 Benito Arruñada, Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is 'Doing Business' Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47, 2007. Consultado el 16 de marzo del 2014 <http://ssrn.com/abstract=997225>

19 Ahí mismo.

20 Ahí mismo.

21 Institución gubernamental encargada de supervisar el sistema bancario, seguros y fondos de pensiones en el Perú.

22 COFOPRI al Dia Abril 2006, consultado el 14 de marzo de 2014 en la web: http://www.cofopri.gob.pe/noticias_banner/banner_asp.asp?codigo=159

de 4 pasos para completar el proceso en un periodo de 6.5 días y a un costo de 3.3% del valor de la propiedad, en comparación con el informe del año 2009 que según el Banco Mundial, Perú se ubicó en el puesto 62 del ranking general, en el puesto 41 respecto del registro de propiedad. Siendo que el número de procedimientos a seguir eran 5, la duración del proceso era de 33 días y el costo no ha tenido variación.

Hoy es posible ver algunas de las ventajas que el proyecto ha generado en la población, así como algunas desventajas. Bajo la teoría de H. De Soto es evidente que los resultados esperados han sucedido. La formalización de la propiedad ha generado más capital y el uso de la propiedad es muy productivo en el mercado y el sistema financiero.

Varios autores han hablado acerca de los pros y los contras de la formalización de la propiedad, el profesor Benito Arruñada, por ejemplo, plantea el problema de la segunda transacción.²³ Este problema tiene dos orígenes, en primer lugar, debido al incremento del costo notarial en el momento del proceso de registro; y en segundo lugar, debido a la falta de educación del comprador y los vendedores. Ellos no entienden o simplemente no conocen acerca de las ventajas que representa tener un título formal de su propiedad.

Por nuestra parte, durante algunos años en que nos hemos relacionado laboralmente a este nuevo sistema de registro de propiedad, podemos concluir que, la Formalización de Propiedad presentada en el Proyecto Doing Business ha funcionado muy bien; Sin embargo, a pesar de este buen resultado creemos que el proyecto carece de un

complemento relacionado a la educación financiera y normatividad que proteja de mejor manera la propiedad de las personas de escasos recursos luego de formalizada, o que al menos busque orientarlos para evitar perder esa propiedad por no poder pagar un crédito hipotecario.

Entendemos que uno de los objetivos del proyecto de formalización de propiedad, es utilizar la propiedad para tener acceso a créditos de instituciones financieras y mejorar la situación económica de las familias y por ende del país, siendo que estos créditos han sido otorgados a algunas personas de muy bajos ingresos y de las zonas pobres del país. El problema surge cuando estas personas no son capaces de pagar los préstamos y han terminado perdiendo sus propiedades ante instituciones bancarias que ejecutaban las garantías otorgadas. En nuestra opinión es el resultado de dos factores:

1. Falta de educación financiera de parte de la población que aplica para un préstamo usando su única propiedad como colateral o garantía.
2. Falta de normativa por parte del estado orientada a proteger al ciudadano de las instituciones financieras mediante la cual debiera evaluar el destino del crédito, además el Estado debe brindar la asesoría debida o al menos indicar en lenguaje muy claro que las consecuencias en caso no puedan honrar la deuda en el debido tiempo.

Por lo tanto, las personas que perdieron su propiedad producto de la ejecución de las garantías, creemos que en muchos casos se debió básicamente a la falta de educación

23 Benito Arruñada, Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is 'Doing Business' Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47, 2007. Consultado el 17 de marzo del 2014 <http://ssrn.com/abstract=997225>

financiera y a que no fueron informados debidamente de las consecuencias de utilizar sus propiedades como garantía cuando no se tenía la seguridad o al menos una buena posibilidad de lograr el pago del préstamo.

Consideramos que el proyecto de formalización de propiedad en el Perú debió tomar en cuenta la posibilidad de que las personas que accedieron a créditos otorgando sus propiedades como garantía, al no contar con educación financiera, necesariamente corrían el riesgo de no poder pagar el préstamo, por lo que la posibilidad de perder su propiedad era potencialmente más elevado que el común.

Finalmente, podemos afirmar que, como consecuencia de lo que hemos llamado la falta de un proyecto complementario, el Estado nuevamente tiene un número considerable de personas de bajos recursos que, al haber perdido su propiedad, se ven en la necesidad de ser asistidos por el gobierno o de lo contrario puede que busquen hacerse de una propiedad de forma ilegal. En ese sentido somos de la opinión que, todo programa estatal debe contemplar la protección a los menos favorecidos, evaluando y midiendo las consecuencias y los efectos a largo plazo de las normas, y no solo los efectos inmediatos.

Referencias

Benito Arruñada, Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is 'Doing Business' Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47, 2007. Consultado el 16 de marzo del 2014 <http://ssrn.com/abstract=997225>

COFOPRI al Día Abril 2006, consultado el 14 de marzo de 2014 en la web: http://www.cofopri.gob.pe/noticias_banner/banner_asp.asp?codigo=159

COFOPRI. (2006). 19 de marzo del 2014. Cofopri al Día, de COFORI sitio web: http://www.cofopri.gob.pe/noticias_banner/banner_asp.asp?codigo=172.

COFOPRI. (2014). 19 de marzo del 2014, de COFOPRI sitio web: www.cofopri.gob.pe/cifras/estadistico.aspx

Decreto Legislativo 295, Código Civil Peruano, Artículo 923. Consultado el 16 de marzo del 2013 en web <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

De Soto, H. (2000). *El Misterio del Capital*. Lima: El Comercio S.A.

Doing Business (2009), consultado el 16 de marzo del 2014, http://www.doingbusiness.org/documents/DB09_About.pdf

Doing Business en Colombia (2013). 16 de marzo del 2013. Sitio web: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Colombia-Spanish.pdf>

Doing Business. (2014). 17 de marzo del 2014, de Banco Mundial Sitio Web: <http://espanol.doingbusiness.org/about-us>

Felipe Morris G. (2004). La formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Consultado el 25 de marzo 2014 en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>

Hernando de Soto, *Dead Capital and The Poor SAIS Review vol. XXI no. 1 (Winter-Spring 2001)* (1986)

Institución gubernamental encargada de supervisar el sistema bancario, seguros y fondos de pensiones en el Perú.

Morris, F. (2004). *La Formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio*. 19 de marzo del 2014, de Comisión de la Formalización de la Propiedad Sitio

web: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/01%20ResumenEjecutivo.pdf>. Pg. 13 - 30

Perú: Crecimiento y Distribución de la Población 2007. Instituto Nacional de Informática, consultado el 25 de marzo del 2014. <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/ResultadoCPV2007.pdf>