

El funcionamiento de programas de vivienda, subsidios habitacionales, y la formalización de la propiedad privada en el Perú

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Diciembre del 2002

-DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN-

El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar estudios destinados a promover el desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado.

Los Estudios del IPE tiene por finalidad divulgar los trabajos realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros, con el objetivo de aportar al debate de tópicos económicos relevantes y presentar nuevos enfoques en el análisis de los mismos. La difusión de los Estudios sólo intenta facilitar el intercambio de ideas y dar a conocer investigaciones, con carácter preliminar, para su discusión y comentarios.

La publicación de los Estudios no está sujeta a la aprobación previa de los miembros del Directorio del IPE. Tanto el contenido de los estudios como también los análisis y conclusiones que se desprenden de ellos, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto ni de los miembros de su Directorio.

El funcionamiento de programas de vivienda, subsidios habitacionales, y la formalización de la propiedad privada en el Perú

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Diciembre del 2002

Instituto Peruano de Economía © 2003

Amador Merino Reyna 460, Oficina 201

San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 442-0168, 442-0286

Fax: (511) 421-7393

Email: ipe@ipe.org.pe

Los estudios y documentos de trabajo del IPE pueden obtenerse en versión PDF en forma gratuita en la dirección electrónica: <http://www.ipe.org.pe/publicaciones>. Existe la posibilidad de solicitar una copia impresa a través del fax: (51 1) 421-2793 o del correo electrónico: ipe@ipe.org.pe

IPE Working Papers can be downloaded in PDF format free of charge from: <http://www.ipe.org.pe>. Printed versions can be ordered individually either by fax: (51 1) 421-2793 or by e-mail: ipe@ipe.org.pe

TABLA DE CONTENIDO

I. PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL PERÚ	3
1. PLAN NACIONAL DE VIVIENDA - “VIVIENDA PARA TODOS”	3
1. Fondo MIVIVIENDA	3
1.1. Función	3
1.2 Funcionamiento	5
1.3 Modificaciones recientes	6
2. Programa “Techo Propio”	6
2.1 Objetivos	7
2.2 Componentes del programa	7
2.3 Requisitos para poder acceder al programa	9
3. Banco de Materiales - Programa de Apoyo a la Autoconstrucción de Viviendas	9
3.1 Objetivos	9
3.2 Modalidad de Gestión	9
3.3 Quienes pueden acceder al programa	10
3.4 Condiciones del crédito	10
2. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS	10
2.1 Chile	11
2.2 Costa Rica	12
2.3 Colombia	13
II. LA FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA	15
Comisión de Formalización de la Propiedad Privada - COFOPRI	15
1. Misión	15
2. Informalidad sobre Propiedad Privada: Formalización de la propiedad de asentamientos humanos sobre propiedad privada	16
3. El impacto de la formalización de la propiedad privada	17
4. Estadísticas de Cofopri	18

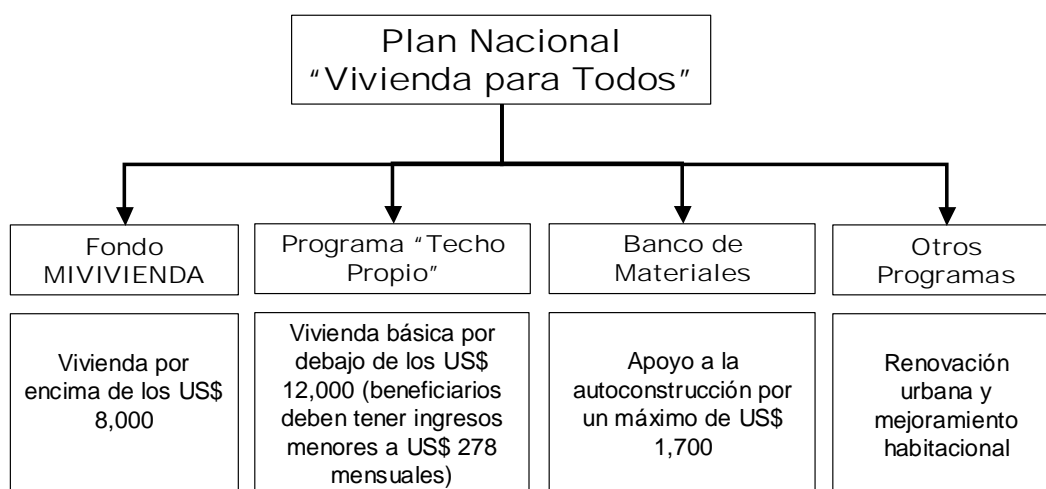
I. PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL PERÚ

1. Plan Nacional de Vivienda - "Vivienda para Todos"

El Plan Nacional de Vivienda se creó en marzo del 2002 y se sustenta en la necesidad de declarar de interés nacional la ejecución de actividades destinadas a promover el acceso a una vivienda digna. El objetivo principal de este Plan Nacional es propiciar la mejora en la calidad de vida de la población, en especial la de menores recursos. A la vez, el Plan propende un adecuado ordenamiento territorial, que permita el uso eficiente y equilibrado del suelo, y espera contribuir a la generación de empleo, al fortalecimiento del sector construcción y a la reactivación de la economía en general.

A la fecha, el Plan Nacional está conformado por cuatro componentes: el Fondo Mivivienda, el Programa "Techo Propio", el Programa de Apoyo a la Autoconstrucción del Banco de Materiales, y otros programas de renovación urbana y mejoramiento habitacional, tal como se detalla en la figura 1.

Figura 1
Conformación del Plan "Vivienda para Todos"



1. FONDO MIVIVIENDA

1.1. Función

El Fondo MIVIVIENDA es un fondo creado por el gobierno peruano a partir del anterior Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), con el fin de financiar la adquisición y/o construcción de viviendas de interés social (aquellas cuyo valor en "casco"¹ no supere las 35 UIT²s, aproximadamente US\$ 31,000) mediante el sistema de préstamos hipotecarios. También se puede financiar las viviendas que se construyan como consecuencia de la

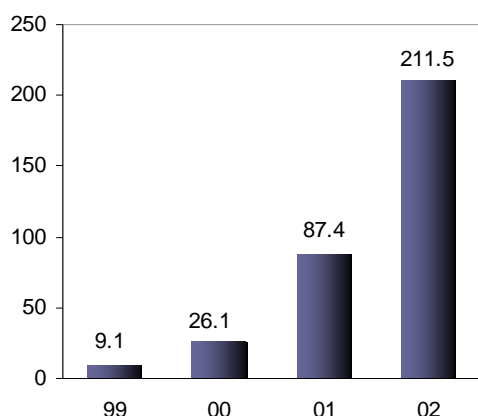
¹ Es decir, sin considerar acabados.

² Unidad Impositiva Tributaria. Para el año 2002, la UIT vigente es de S/. 3,100 (aprox. US\$ 880 a un tipo de cambio promedio de S/. 3.52 por dólar)

independización de las unidades inmobiliarias ("aires" de un segundo piso), subdivisión de terrenos o la culminación de proyectos de habilitación urbana en ejecución.

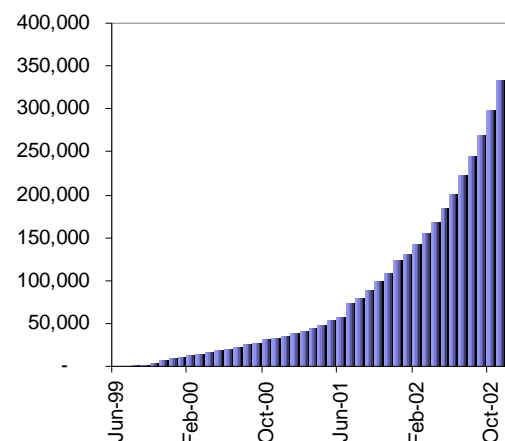
El Fondo MIVIVIENDA tiene la misión de facilitar la adquisición de viviendas a la población en general, dando especial interés a los sectores de menores ingresos. Para ello, el funcionamiento del fondo se da a través de instituciones financieras calificadas (bancos y otros), quienes conceden los créditos hipotecarios solicitados por el público.

Figura 2
Total de préstamos concedidos por el Fondo Mivivienda (miles de S/.)



Fuente: Fondo Mivivienda

Figura 3
Evolución del acumulado de préstamos concedidos por Mivivienda (miles de S/.)



Fuente: Fondo Mivivienda, Ministerio de Vivienda

Desde su creación en Enero de 1998 hasta Diciembre del año pasado, Mivivienda ha otorgado alrededor de 2,000 créditos, en tanto que en lo que va del año ya se han colocado otros 1,200 créditos, lo que revela una significativa tendencia al alza. Cabe resaltar que el Programa Mivivienda no construye ni vende viviendas, sino que son los promotores privados quienes deben diseñar, financiar, ejecutar y comercializar los proyectos habitacionales. El Estado, a través de Mivivienda y del recientemente creado Ministerio de Vivienda, se encarga de promover y orientar la oferta y demanda de viviendas.

Actualmente, en Lima Metropolitana se han identificado 73 proyectos habitacionales terminados o en construcción que implican una oferta de casi 6,000 viviendas susceptibles de ser financiadas a través de Mivivienda. El precio promedio de venta de estas viviendas es de US\$ 24,200, aunque poco más de 2,000 viviendas (el 35%) tienen precios promedio inferiores a 17,000 dólares.

Cuadro 1
Demanda potencial de créditos bajo el Fondo Mivivienda, de acuerdo con Nivel Socioeconómico (NSE), en Lima Metropolitana

Valor de la vivienda (US\$ miles) /2	NSE de la vivienda	Cuota mensual (US\$) /3	NSE del hogar que calificaría por ingresos /4	Hogares que califican (miles) /5
6 - 8	D2	47 - 63	D1	0
8 - 10	D2	63 - 78	C2	0
10 - 12	D1	78 - 94	C2	0
12 - 14	D1	94 - 110	C1	13
14 - 16	C2	110 - 126	C1	3
16 - 18	C2	126 - 141	C1	2
18 - 20	C1	141 - 173	B2	13
22 - 26	B2	173 - 204	B2	6
26 - 30	B2	204 - 235	B2	5

Fuente: Apoyo Consultoría

1.2 Funcionamiento

Hasta la fecha, el funcionamiento del Fondo Mivivienda contempla el financiamiento del 90% del crédito hipotecario; el comprador deberá financiar el 10% restante por su cuenta. El riesgo se cubre en 2/3 partes por el banco y 1/3 por el Fondo.

Las condiciones principales son:

Valor de la vivienda:	Hasta 35 UIT, sin contar el valor del terreno, ni IGV ni acabados.
Cuota inicial:	10% del valor de la vivienda
Monto a financiar	90% del valor de la vivienda
Tasa de interés anual ³ :	13% en moneda extranjera; 12% moneda nacional (tasa VAC ⁴)
Premio al "Buen Pagador":	Descuento del 20% del monto por financiar.
Plazo	Hasta 20 años

Hay tres opciones posibles de financiamiento:

- a) Se financia la compra de una vivienda nueva o usada de primera venta (es decir, no vendida desde su construcción). La vivienda puede ser un chalet o un departamento y puede estar construida en un lote independiente o, en un lote subdividido o los aires de otra propiedad.
- b) Se financia la construcción de una vivienda, con o sin incluir el valor del terreno (dependiendo del alcance y/o la conveniencia del titular).
- c) Se financia la construcción de una vivienda en terrenos, aires o subdivisión de una vivienda existente, previamente independizada (incluido la compra de los aires o el terreno subdividido; dependiendo del alcance y/o conveniencia del titular).

³ Tasas promedio, vigente a diciembre del 2002. Las tasas varían entre instituciones financieras.

⁴ Valor de Actualización Constante. Tasa de interés que tiene en cuenta el efecto de la inflación.

En todos los casos el valor total de la vivienda, sin el valor del terreno y sin el I.G.V, no superen las 35 UITs (aproximadamente 30 mil dólares al 2001).

1.3 Modificaciones recientes

Recientemente el funcionamiento del fondo ha experimentado cambios importantes (estos se resumen en el cuadro 2). De estos cambios, dos cosas en particular se deben resaltar. En primer lugar, la introducción de un periodo de gracia de hasta por seis meses, el cual tiene el objetivo de favorecer el acceso al programa a aquellos segmentos a los cuales los bancos vienen atendiendo actualmente y que debían pagar simultáneamente el alquiler de su vivienda actual y la cuota el programa. En segundo lugar, la idea de generar un fondo de garantía (aun no implementado), a partir del fondo manejado por Mivivienda tendría un efecto bastante limitado pues está orientado a impulsar el programa a partir del mercado secundario de hipotecas, cuando el mercado primario tiene un tamaño reducido.

Cuadro 2
Cambios recientes al funcionamiento del Fondo Mivivienda

Tema	Antes	Ahora	Comentario
Cobertura de riesgo del Fondo	1/3 subordinado	1/3 subordinado o 2/3 proporcionales.	Reduce el riesgo de financiamiento para el banco, especialmente en el caso de viviendas de bajo costo.
Periodo de gracia	No establecido	Período de gracia hasta por seis meses.	Resuelve el problema de adquisición de viviendas aún en construcción. Antes el cliente debía pagar la cuota mensual, aparte del alquiler de la vivienda que habitaba.
Terrenos estatales	COFOPRI era el encargado de establecer el "Inventario de Terrenos Estatales para Fines de Vivienda". Sin embargo, sólo el 10% de ellos podían ser subastados a favor de Mivivienda (90% se destinaba al PROFAM ⁵).	Mivivienda puede requerir a la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) que separe terrenos para subasta.	Se busca impulsar la subasta de terrenos estatales, con el fin de reducir el costo de la vivienda. Mercado objetivo: NSE C y D. La ubicación de terrenos adecuados llevaría tiempo. Son pocos los terrenos actualmente identificados en Lima y provincias, algunos de los cuales quedarían descartados. Principalmente se ubicarían en las zonas de expansión de las ciudades que aún no tienen acceso a servicios.
Garantía del Fondo Mivivienda	No establecido	Mivivienda puede garantizar créditos o títulos valores relacionados a programas de vivienda.	Aún no es viable. No hay un mercado primario de créditos significativo. Faltan procesos de estandarización de créditos y reglamentación adicional.

Fuente: Apoyo Consultoría

2. PROGRAMA "TECHO PROPIO"

El programa Techo Propio, creado por el gobierno actual, tiene como objetivo mejorar el acceso a una vivienda digna a los sectores populares, a través de la concesión de un subsidio

⁵ "Programa de Lotes Familiares". El PROFAM es un programa creado en los últimos meses del gobierno anterior a raíz de la ola de invasiones que sacudió a Lima Metropolitana. El objetivo del programa es la entrega de terrenos, previamente lotizados, a partir de propiedades del Estado.

por el equivalente a un porcentaje del valor de la vivienda a ser adquirida, a través del Bono Familiar Habitacional - BFH. De esta manera, facilitando el financiamiento para el acceso a viviendas en los sectores populares, el programa intenta estimular la oferta masiva en la construcción de viviendas para ese sector social.

2.1 Objetivos

- Financiar la adquisición y/o construcción de viviendas de interés social prioritario.
- Otorgar el Bono Familiar Habitacional (BFH) a familias pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos.
- Fomentar el ahorro de la población de menores recursos, sujetando la entrega del BFH por una sola vez, sin cargo de restitución, como complemento del ahorro.
- Los BFH se asignarán mediante procedimiento objetivo, transparente y de alcance nacional.
- En el primer año de funcionamiento del programa se espera colocar 15,000 BFH.

2.2 Componentes del programa

El programa cuenta con tres componentes básicos: el ahorro, el bono y el crédito. El *primer componente* busca incentivar el ahorro en la población de menores recursos, de modo tal que los interesados en adquirir una vivienda mediante el programa deben certificar un ahorro mínimo equivalente al 10% del valor de la vivienda antes de postular. El medio para alcanzar este objetivo es a través de la Libreta de Ahorro Hipotecaria (LAH). En este punto se contará con la colaboración de los intermediarios financieros, quienes con el fin de hacer más asequible el ahorro, no cobrarán gastos de mantenimiento, ni exigirán un depósito mínimo para la apertura de la cuenta. Cabe señalar que bajo este esquema, no se permiten retiros parciales, solo el retiro total y cierre de la cuenta. Los beneficiarios de la LAH abonarán una suma de entre US\$ 50 y US\$ 60 mensuales para garantizar que tienen capacidad de ahorro, y de esta manera las respectivas entidades financieras que ya se han comprometido con el Estado para ello, puedan otorgar el préstamo respectivo.

El *segundo componente*, el bono de fomento hipotecario (BFH), es una ayuda que otorgará el Estado por única vez a cada uno de los beneficiarios. Estos fondos no se devolverán y deberán ser el complemento al ahorro para la adquisición de una vivienda. El monto de los bonos dependerá del costo de las viviendas. De esta manera, para viviendas cuya valor esté entre US\$ 4 mil (monto mínimo de la vivienda) y US\$ 8 mil, el bono máximo será de hasta US\$ 3,600, mientras que para viviendas de US\$ 8 mil a US\$ 12 mil (monto máximo de la vivienda en el programa), el bono será de hasta US\$ 1,800. Cabe indicar que estos bonos financian desde el 15% para viviendas de US\$ 12 mil, hasta el 85% para viviendas de US\$ 4 mil.

Entre los requisitos necesarios para acceder al BFH se encuentran el no tener vivienda propia; ser casado, conviviente o tener hijos; haber depositado como mínimo el 10% del valor de la vivienda en un intermediario financiero (IFI); tener ingresos menores a S/.1,000 (US\$ 278) mensuales, desde un mínimo de US\$ 55; no haber recibido apoyo del Estado para adquirir vivienda; tener un compromiso de compra-venta entre el promotor y el

beneficiario; y, contar con la precalificación del IFI para financiar la diferencia entre el valor de la vivienda y la suma del BFH con la cuota inicial

Cuadro 3
Cuotas mensuales del crédito - Programa "Techo Propio"

Valor de la vivienda (US\$)	Valor de la vivienda (S/.)	Ahorro requerido (10%)	Bono	Crédito	Total Cuota (S/.)	Total Cuota (US\$)
12,000	43,200	4,320	6,480	32,400	343.07	95.3
11,000	39,600	3,960	6,480	29,160	310.77	86.32
10,000	36,000	3,600	6,480	25,920	278.46	77.35
9,000	32,400	3,240	6,480	22,680	246.15	68.38
8,000	28,800	2,880	12,960	12,960	149.23	41.45
7,000	25,200	2,520	12,960	9,720	116.92	32.48
6,000	21,600	2,160	12,960	6,480	84.61	23.5
5,000	18,000	1,800	12,960	3,240	52.31	14.53
4,000	14,400	1,440	12,960	0	0	0

Fuente: Ministerio de Vivienda

Tipo de cambio implícito promedio: S/. 3.60 por dólar

Se resalta, además, que en la calificación para el BFH se verán favorecidos aquellas familias que cuentan con ingresos más bajos, y de manera general aquellos que atraviesan por una difícil situación económica.

El tercer componente, el crédito, sería necesario si el ahorro más el BFH no son suficientes para adquirir la vivienda. El crédito de las instituciones financieras intermediarias se otorgará preferentemente en nuevos soles con una tasa de interés de aproximadamente 11% a valor de actualización constante (teniendo en cuenta el efecto de la inflación), en un plazo máximo de 20 años.

Cabe observar, que en el caso de las viviendas de US\$ 4 mil, no será necesario el financiamiento de las instituciones financieras. Sin embargo, para los casos de viviendas de montos superiores, las cuotas, a 20 años, serán aproximadamente de hasta US\$ 95 mensual en el caso de viviendas de US\$ 12 mil. Asimismo, se debe señalar que para las viviendas de US\$ 4 mil, la construcción deberá ser ofertada por el sector privado, y quienes accedan al bono otorgado por el Estado podrán escoger el lugar y la casa que más se acomode a sus necesidades. Las viviendas serán módulos acabados y contarán con instalaciones de agua, desagüe y electricidad. Los precios se reducirán porque el Estado donará los terrenos, mientras que la construcción será licitada al sector privado.

Se espera que el programa Techo Propio entregue durante el primer año 15 mil viviendas de US\$ 4 mil, con un igual desembolso de bonos habitacionales, subsidiando de esta forma cerca del 90% del costo de las viviendas, 50% de las cuales serán edificadas en las provincias del interior del país.

Cuadro 4
Convocatorias del Programa "Techo Propio"

Convocatoria	Inicio	Fin	Asignación	Bonos esperados
Primera (piloto)	30 set 2002	15 nov. 2002	29 nov. 2002	2000
Segunda	15 dic. 2002	4 feb. 2003	14 feb. 2003	4000
Tercera	4 mar. 2003	15 abr. 2003	25 abr. 2003	4000
Cuarta	13 may. 2003	27 jun. 2003	11 jul. 2003	5000

Fuente: Ministerio de Vivienda

2.3 Requisitos para poder acceder al programa

a. Requisitos para las personas

- No tener vivienda propia.
- Ser casado, conviviente o tener hijos.
- Haber depositado como mínimo el 10% del valor de la vivienda en una IFI (Institución Financiera).
- Tener ingresos menores a S/. 1,000 mensuales (US\$ 278)
- No haber recibido apoyo del Estado para adquirir vivienda.
- Compromiso de compra - venta entre el promotor y el beneficiario.
- Precalificación de la IFI para financiar la diferencia entre el valor de la vivienda y la suma del BFH con la cuota inicial.

b. Requisitos mínimos de las viviendas

- Viviendas con acabados para habitarlas inmediatamente.
- Viviendas que cuenten con servicios públicos (agua, desagüe, luz, vías de acceso).
- Viviendas que puedan crecer.

3. BANCO DE MATERIALES - PROGRAMA DE APOYO A LA AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

El programa consiste en préstamos otorgados por el Banco de Materiales dirigidos hacia los sectores más necesitados de vivienda a nivel nacional. Los préstamos que se otorgan pueden ser empleados para la construcción de un núcleo básico de material noble (30 m²), módulos de material liviano (18 m²), ampliación y/o mejoramiento de la vivienda existente.

3.1 Objetivos

- Mejorar la calidad de vida en los sectores de extrema pobreza del país, a través del mejoramiento de sus viviendas.
- Contribuir a solucionar el déficit de vivienda, utilizando como mecanismo la auto-gestión de los pobladores.

3.2 Modalidad de Gestión

Los préstamos comprendidos por el programa son de carácter individual, pudiendo gestionar su aprobación a través de grupos interesados en la construcción conjunta de viviendas. En este último caso el Banco de Materiales, a través de un convenio fijará las acciones adicionales para la aprobación de los préstamos.

3.3 Quienes pueden acceder al programa

Pueden acceder a este tipo de préstamo:

- Las familias necesitadas de vivienda única que destinen el préstamo para la autoconstrucción de sus viviendas y luego la utilicen según los fines establecidos por el Banco de Materiales.
- Los trabajadores dependientes que acrediten con boletas de pago el ingreso de los tres últimos meses y trabajadores independientes con la declaración jurada de ingresos debidamente acreditada.
- Los préstamos son atendidos previa evaluación y priorización conforme con las condiciones que establezca el Banco de Materiales.

3.4 Condiciones del crédito

a. Monto del Préstamo a otorgar

El monto del préstamo se fija según el tipo de obra que se desea ejecutar y de acuerdo con la calificación socio-económica realizada. El monto máximo es de seis mil nuevos soles (S/. 6,000), bajo un interés efectivo anual de 7%.

b. Garantía

Se constituye una hipoteca de primer rango a favor del Banco de Materiales sobre el inmueble donde se aplicará el préstamo.

c. Financiamiento

Plazo de Amortización del Préstamo: hasta 15 años, de acuerdo a la condición socioeconómica del prestatario y la calificación que realiza el Banco de Materiales.

Plazo de ejecución de las obras: Hasta sesenta días contados, a partir de la fecha del primer pago que el Banco de Materiales haga a los proveedores.

El vencimiento del plazo de pago de la primera cuota de amortización será de 30 días contados a partir de la fecha de la liquidación de la obra. A solicitud del prestatario y en casos extraordinarios o especiales se podrá ampliar dicho plazo hasta 90 días adicionales, devengando los intereses respectivos.

d. Utilización del Crédito

El crédito concedido puede ser utilizado en:

- El pago de los materiales y servicios de mano de obra de la ejecución de la vivienda.
- Gastos de gestión (10 % del monto del crédito)
- Intereses devengados durante el proceso de ejecución de las obras.

2. Algunas experiencias de subsidios a la vivienda en países latinoamericanos

En los casos de Chile, Costa Rica y Colombia se implementaron políticas de subsidios directos a la demanda de vivienda, recién a partir de los años 1978, 1986 y 1991, respectivamente. Previamente, los gobiernos diseñaban los proyectos y programas de vivienda, actuaban como constructores y urbanistas utilizando los recursos del presupuesto público, y luego éstas eran repartidas a las familias de más escasos recursos, sobre la base de

algún criterio (por lo general, nivel de ingreso). Así, el gobierno se encargaba de la producción y asignación de viviendas económicas. Los beneficiarios aportaban en forma limitada al financiamiento de sus viviendas.

Todo ello conllevó a importantes déficit cuantitativos de vivienda (definiendo éstos como el número de familias menos el número de viviendas existentes) que se hacían cada vez más crecientes. Por ello se dejó de lado la política de subsidios a la oferta y se optó por la de subsidios a la demanda.

2.1 CHILE

En 1978 se introdujo una política de vivienda social basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado. Previamente, la política de subsidios a la oferta generó un déficit cuantitativo de vivienda, el cual superó el millón e viviendas en el momento más crítico.

Los subsidios actualmente existentes se asigna fundamentalmente sobre la base del ingreso familiar . En el cuadro 5 se presentan las principales sus características.

El precio de la vivienda se cubre por un subsidio del estado, una parte de ahorro requerido y otra a financiarse. El programa que tuvo mayor demanda fue el de “Vivienda Básica”, que financiaba viviendas de 40 m² a un costo promedio de US\$ 8,000, donde el subsidio representaba un 55% del costo, el ahorro un 8% y el 37% restante era financiado a través de instituciones financieras privadas.

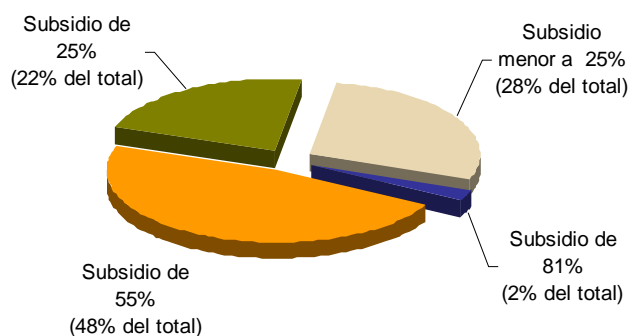
Cuadro 5
Programas de Vivienda en Chile

Programa	Area (m ²)	Precio	Subsidio (%)	Ahorro (%)	Crédito (%)	Ingreso mensual beneficiarios (US\$)	Número de viviendas construidas
Vivienda progresiva	40	6,300				90	2,000
1º etapa	15	4,200	95	5	-		
2º etapa	20-25	2,100	55	7	38		
Vivienda básica	40	8,000	55	8	37	Mínimo 180	31,000
Vivienda rural	38-42	8,000	55	6	40	Mínimo 180	8,000
Programa especial trabajadores	45-50	12,000	25	12	63	Mínimo 330	18,000
Subsidio unificado							23,000
I	45-50	15,000	20	20	60	Ingresos medios	15,000
II	55-60	30,000	10	20	70		6,000
III	75-80	45,000	5	25	70		2,000
Leasing habitacional							
I	45-50	15,000	20	5	75	Ingresos medios	10
II	55-60	30,000	10	5	85		
III	75-80	45,000	0	5	95		

Fuente: Gunther Held (2000), “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”, CEPAL.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa se alcanzó un promedio cercano a 80,000 unidades anuales de viviendas construidas bajo estos programas. Estos auspiciosos resultados fueron notorios, si tomamos en cuenta que el déficit habitacional se redujo a 550 mil viviendas y que la producción de viviendas sin subsidio sólo alcanzó las 40,000 unidades anuales. En la figura 4 se puede observar la distribución del total de viviendas construidas en función de los subsidios asignados. Parte del éxito de los programas fue que los porcentajes de subsidios asignados a las viviendas eran razonables, es decir, no se trataba de subsidiar la totalidad del costo de la vivienda, sino más bien, cubrir la brecha existente entre los ingresos de las familias-objetivo y el costo de las mismas. Así, sólo un 2% del total de viviendas construidas recibieron un subsidio de 81% del costo de la vivienda, mientras que un 48% recibieron un subsidio de 55% y la mitad de familias que accedieron a los programas se les asignó subsidios iguales o menores a 25%.

Figura 4
Distribución del total de viviendas construidas
en función del porcentaje de subsidios asignados



Fuente: Gunther Held (2000), "Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia", CEPAL.

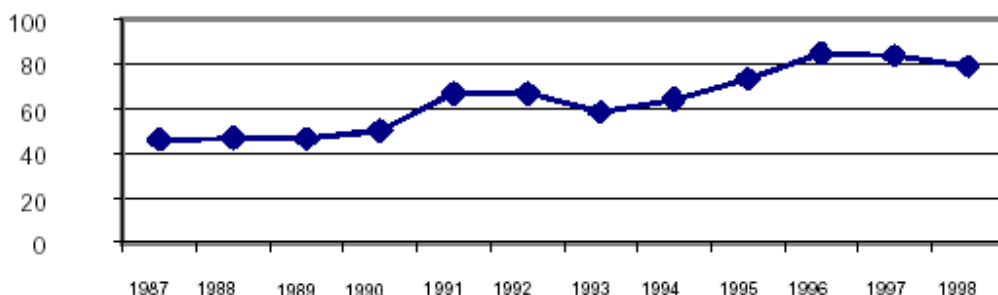
2.2 COSTA RICA

Bajo la política tradicional de vivienda el déficit cuantitativo aumentó de un 15% en la década de los cincuenta a un 21% en 1985. En 1986 se creó el Sistema Financiero para la Vivienda, lo incluía la creación de un banco hipotecario, que entre otras funciones se encargaba de administrar un fondo de subsidios directos a la demanda.

A diferencia de la política de vivienda en Chile, existe una carencia de normas de obligatoriedad de ahorro previo para acceder a las viviendas. La vivienda a la que se podía postular para el programa de subsidios estaba en función del ingreso familiar, para ello se crearon varios estratos, sólo pudiendo acceder a los programas las familias con ingresos inferiores al cuarto estrato salarial (cuatro salarios mínimos). De esta manera, se buscaba dimensionar el monto del subsidio en forma inversa al ingreso familiar y el crédito hipotecario en forma directa con la capacidad de pago.

El programa permitió reducir el costo de viviendas que tenían una superficie de 40 m² de US\$ 7,400 a US\$ 4,126 para el caso de los de menores ingresos, y en el caso de viviendas de 120 m² de US\$ 21,600 a US\$ 13,751. El porcentaje del subsidio respecto del precio de la vivienda fluctuó entre 10% y 87%, sin embargo, el porcentaje promedio de subsidios respecto del precio de la vivienda fue más alto que en caso chileno.

Figura 5
Participación del subsidio en el valor de la vivienda



Fuente: Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (1999), "El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica", CEPAL

El sistema de subsidios concedió un total de 146,264 subsidios durante el periodo 1987-1997, y se construyeron en promedio 20,349 viviendas anualmente. El déficit habitacional se redujo llegando a un 12.4% en 1997; así, al igual que en el caso chileno, el déficit habitacional se redujo en un 50% aproximadamente. El costo promedio anual de los programas representó 1% del PBI para el estado costarricense.

2.3 COLOMBIA

El Censo de Vivienda y Población registró en 1993 un déficit cuantitativo de viviendas ascendente a 1,097,000 unidades. En el año 1991 se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana y el sistema de subsidios a la demanda.

Cuadro 6
Programas de Vivienda en Colombia

Programa	Subsidios asignados (%)
Lote urbanizable	7.7
Lote urbanizado	23.7
Unidad básica	13.3
Vivienda mínima	7
Vivienda usada	8.1
Mejoramiento	32.1
Legalización de títulos	8
TOTAL	100

Fuente: María Luisa Chiappe de Villa (1999), "La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa", CEPAL

Los programas han contemplado varias alternativas de viviendas mínimas, incluyendo lotes urbanizables y urbanizados para la construcción, y unidades básicas como parte de la construcción de viviendas mínimas en etapas. Asimismo, se aplicaron subsidios a las viviendas habitadas en el momento de su adquisición y al mejoramiento de viviendas existentes. Los precios de las viviendas se situaron en un rango de US\$ 5,200 y US\$ 17,900, mientras que los subsidios asignados se encontraron en un rango de US\$ 1,950 y US\$ 3,250. De esta manera, los subsidios fluctuaron entre 20 y 40% del valor de las viviendas. En el cuadro 6 se presentan los distintos programas de Vivienda en Colombia y el porcentaje de subsidios asignados respecto del total para cada programa.

El déficit cuantitativo de viviendas entre 1993 y 1997 se redujo en 247,000 viviendas. Sin embargo, entre 1994 y 1997, en promedio anual sólo se construyeron 35,000 viviendas con subsidios de un total de 339,000. Este pobre resultado se debió a la insuficiencia de recursos públicos.

II. LA FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA

COMISIÓN DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA - COFOPRI

La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal -COFOPRI- es una institución pública descentralizada del Ministerio de Justicia, encargada de formular, aprobar y ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad Informal Urbano-Marginal a nivel nacional; crear los mecanismos para que las propiedades formalizadas se mantengan dentro de la formalidad, y cuidar que los costos de esta última sean inferiores a los de la informalidad; en aquellas localidades donde ha asumido competencia y en las que hubiese suscrito convenio con las Municipalidades Provinciales respectivas.

También propone las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de la inversión privada y pública en la prestación de servicios complementarios relacionados con la propiedad, que incluyan la infraestructura de servicios públicos, el crédito y otros.

La preparación del Proyecto se realizó entre octubre de 1997 y febrero de 1998, incluyó tres componentes, y destinó sus recursos hacia el diseño y ejecución del Plan Nacional de Formalización. El Banco Mundial fue convocado por el Gobierno del Perú para financiar y brindar soporte técnico a la ejecución del Proyecto. El Convenio de Préstamo y el Acuerdo del Proyecto se firmaron el 4 de octubre de 1998, con lo cual el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDP) inició sus actividades en el mes de marzo de 1999, dentro del marco del Convenio de Préstamo N° 4384-PE. El Proyecto es administrado por la Unidad Ejecutora 2 de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), y en él participa además el Registro Predial Urbano (RPU) como entidad co-ejecutora.

1. Misión

La misión de COFOPRI se puede resumir en tres aspectos:

- (i) Promover un marco institucional y legal de ámbito nacional, basado en derechos de propiedad firmes que gocen de reconocimiento del Estado y sean sostenibles en el tiempo, para incentivar la inversión privada y pública en terrenos y viviendas incluyendo la prestación de servicios públicos. De esta manera, se incorpora al circuito legal y económico las propiedades de aquellos sectores que habían estado excluidos por una razón de informalidad.
- (ii) Ejecutar el proceso de formalización de las posesiones urbanas informales, directamente o convirtiéndose en la Secretaría Técnica de las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal en aquellas localidades donde tiene competencia y en los que se hubiesen suscrito convenios con las Municipalidades Provinciales respectivas, dentro del marco institucional.
- (iii) Definir y supervisar los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de las posesiones urbanas informales a nivel nacional, dictando las normas para los procedimientos administrativos que deben seguirse para tales fines, brindando asistencia técnica y legal a las Municipalidades Provinciales que lo soliciten, y teniendo bajo su responsabilidad la administración de la Base Catastral Nacional.

2. Informalidad sobre Propiedad Privada: Formalización de la propiedad de asentamientos humanos sobre propiedad privada

Las invasiones que generaron el surgimiento de los denominados asentamientos humanos, se produjeron en su mayor parte sobre predios estatales, por lo que COFOPRI por mandato legal asume la titularidad de los predios ocupados y efectúa las acciones necesarias para la formalización de la propiedad. Sin embargo, un importante número de invasiones se produjeron sobre propiedad privada, lo que ha limitado el accionar de COFOPRI respecto de este segmento de propiedad informalidad.

Para afrontar el problema, COFOPRI cuenta con un área especializada que centraliza sus acciones en la Gerencia de Declaración y Regularización de la Propiedad, donde se han desarrollado mecanismos que utilizan los medios legales existentes para lograr su objetivo, tales como el Procedimientos Administrativo de Prescripción Adquisitiva de Dominio y el Procedimiento de Conciliaciones.

La *Prescripción Adquisitiva de Dominio* es una figura legal amparada por el Código Civil, cuyos orígenes se remontan al antiguo Derecho Romano y que permite acceder a la propiedad de un inmueble mediante la posesión en forma continua, pacífica, y pública como propietario, por un plazo de diez años o excepcionalmente por un plazo de cinco años si median justo título y buena fe. La declaración de la propiedad corresponde en principio al Poder Judicial.

En el Perú, se han establecido mecanismos de excepción respecto al uso de la prescripción adquisitiva, habiéndose establecido plazos especiales para el caso de terrenos agrícolas bajo el ámbito de aplicación de la ley de Reforma Agraria (D.L. 17716), cuyo marco ha sido modificado por las nuevas leyes de tierras. También existen normas legales que permiten acceder a la propiedad por prescripción mediante un trámite que se sigue ante los Notarios Públicos.

En el ámbito urbano, se ha generado un procedimiento administrativo a cargo de COFOPRI, que otorgando todas las garantías necesarias al propietario privado para el ejercicio de su derecho de defensa, declara la propiedad por prescripción a favor de los ocupantes que cumplan con los requisitos exigidos por el Código Civil en el plazo más dilatado (diez años). La resolución que emite COFOPRI en primera y segunda instancias administrativas es impugnante ante el Poder Judicial mediante Acción Contencioso Administrativa.

Respecto de aquellos que no cumplen con los requisitos de ley para prescribir y cuya ocupación es anterior al 22 de marzo de 1996, COFOPRI cuenta con un equipo de personal especializado en conciliaciones cuyo objetivo es lograr el acercamiento de las partes en conflicto para lograr la adquisición del terreno por parte de los ocupantes. Una vez que se logra llegar a un acuerdo conciliatorio, se suscribe un Acta que tiene mérito suficiente para que COFOPRI culmine con las tareas de formalización.

Excepcionalmente, de acuerdo al marco constitucional vigente el Estado puede expropiar bienes de propiedad privada por causas de seguridad nacional o necesidad pública,

declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada. Dadas las características de las invasiones, no es posible aplicar este mecanismo para formalizar la propiedad; pero bajo el ámbito de la Constitución anterior se establecían condiciones totalmente distintas, lo que fue utilizado por las entidades encargadas en aquel entonces para efectuar expropiaciones, muchas de las cuales todavía se encuentran en trámite y han sido asumidas por COFOPRI. También estos casos se encuentran a cargo de la referida Gerencia de Declaración de Propiedad.

Por último, también se ha generado un procedimiento a cargo de esta misma Gerencia que permite regularizar la reversión de terrenos a favor del Estado, que se produjeron al amparo de una serie de normas legales, efectuando las acciones administrativas necesarias para lograr la inscripción de las resoluciones que fueron expedidas por autoridad competente en su oportunidad.

3. El impacto de la formalización de la propiedad privada

a. Propiedad segura

La seguridad legal que se obtiene a través de los procesos de formalización realizados por COFOPRI permite garantizar que los derechos de propiedad sean incuestionables y no adolezcan de superposiciones de derechos ni dobles inscripciones. Esto tiene como objetivo que, cuando los propietarios de las viviendas deban realizar transacciones, los títulos no constituyan un obstáculo para ellas.

b. Posibilidad de dejar inmuebles en herencia.

La formalización de la propiedad garantiza la posibilidad de que los propietarios puedan dejar en herencia a sus hijos el patrimonio y la inversión que lograron acumular. Esta potestad es particularmente valorada por los ciudadanos de los sectores populares del Perú.

Los procedimientos simplificados de COFOPRI facilitan la independización de secciones de un inmueble a bajo costo. Esto permite proporcionar soluciones de vivienda a las muchas familias que construyen en segundos pisos y áreas libres de las viviendas de los padres.

c. Eliminación de conflictos

La formalización de la propiedad elimina conflictos a distintos niveles: entre el asentamiento como colectividad frente a terceros (por ejemplo, debido a rivalidades que surgen por la posesión de los terrenos), e incluso internamente en el mismo asentamiento. Estos últimos conflictos se producen justamente por la indeterminación de linderos.

d. Incentivo a la inversión

El propietario que recibe un título de propiedad con todas las garantías sabe que no va a ser desalojado, y por lo tanto puede ampliar sus fronteras de inversión. No sólo se preocupa por mejorar las condiciones de su vivienda, sino que también invertirá en servicios públicos y acciones de salubridad que mejoren el valor de su vecindario.

Desde otra perspectiva, las empresas proveedoras de servicios públicos reciben un impacto positivo a raíz de la formalización, puesto que por un lado disminuyen el riesgo de las inversiones en servicios públicos si la vivienda se encuentra *saneada*; y por otro, aprovechan la información generada durante los procesos de formalización (planos, información topográfica y de campo), para mejorar sus instrumentos de planeamiento. El resultado final será la disminución del costo de las inversiones que redundará en la reducción del costo de los servicios hacia los usuarios.

e. Acceso al crédito

La formalización no supone únicamente darle a la propiedad un valor de uso, sino también un valor de intercambio. Los títulos formalizados elevan el valor de mercado de las viviendas que pueden ser transadas sin restricciones.

La seguridad legal que ofrece la propiedad formalizada permite que ella puede ser utilizada para cumplir el requisito de garantías hipotecarias, o simplemente el de garantía genérica, e incluso, el de domicilio exigido en las diferentes operaciones de crédito existentes en el mercado.

Por otro lado, los beneficiarios de los títulos de propiedad demuestran por su sólo mérito la permanencia en el predio y su ánimo de continuidad. La identificación de un domicilio estable que facilite la cobranza constituye un elemento fundamental para la provisión de créditos.

Si bien la propiedad formalizada es únicamente uno de los elementos que facilitan el acceso al crédito, pues este se vincula más a la evaluación de la capacidad de pago del solicitante y a otros factores que serían alcanzables con reformas en las regulaciones financieras y bancarias, existen algunos indicadores favorables respecto al impacto de la titulación en la provisión de créditos. Así, en 1995, antes de la creación de COFOPRI, se inscribieron en el Registro Predial 2,199 hipotecas. En los años 1996, 1997, y 1998 una vez que COFOPRI entró en operaciones, se inscribieron 8,641, 3,836, y 4,631 hipotecas, respectivamente, sobre títulos de propiedad otorgados e inscritos por COFOPRI.

4. Estadísticas de Cofopri

Desde Agosto de 1996 a Octubre de 2002, COFOPRI ha formalizado 1'706,201 lotes en Lima, Callao, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Ucayali. Ello implica que dichos lotes han sido saneados e inscritos en el Registro Predial Urbano a favor del Estado o, tratándose de urbanizaciones populares, a favor de las respectivas personas jurídicas propietarias del terreno.

Cuadro 7
Resultados generales de COFOPRI, (1996 - Oct. 2002)

Departamento	Total General		
	Lotes	Títulos	%
Cañete	17,787	9,860	55.43
Huacho	12,392	4,345	35.06
Lima Cono Este	212,125	170,096	80.19
Lima Cono Norte	279,819	219,648	78.50
Lima Cono Sur	239,445	200,552	83.76
Total Lima	761,568	604,501	79.38
Ancash	98,165	74,979	76.38
Arequipa	182,627	137,388	75.23
Ayacucho	50,803	27,579	54.29
Ica	76,707	51,481	67.11
Junín	31,200	16,535	53.00
La Libertad	136,438	92,659	67.91
Lambayeque	114,097	77,555	67.97
Loreto	44,780	37,916	84.67
Moquegua	33,368	25,499	76.42
Pasco	11,642	6,377	54.78
Piura	95,250	65,365	68.62
Tacna	47,902	35,228	73.54
Ucayali	21,654	16,132	74.50
Total Provincias	944,633	664,693	70.37
Total Nacional	1,706,201	1,269,194	74.39

Fuente: COFOPRI

Del 1'706,201 lotes, 1'269,194 han pasado por el Proceso II⁶, obteniendo sus títulos de propiedad o la regularización de los mismos. De esta manera, las acciones de COFOPRI han beneficiado a más de 6'327,642 pobladores de posesiones informales, urbanizaciones populares y programas de vivienda del Estado a nivel nacional. (Cuadro Resumen de Lotes Formalizados y Títulos Inscritos en el RPI / RPU por Ciudades. Agosto 1996 - Octubre de 2002).

Del total de lotes con títulos inscritos, 1'044,147 corresponden a propietarios de viviendas en posesiones informales (asentamientos humanos, centros poblados, pueblos tradicionales); 38,053 a propietarios de viviendas en urbanizaciones populares (asociaciones y cooperativas de vivienda); y 186,994 a beneficiados de Programas de Vivienda del Estado. (Cuadro Resumen de lotes formalizados y títulos inscritos en el RPI / RPU por Tipo de Posesión. Agosto 1996 - Octubre de 2002).

⁶ Proceso I : Tiene como propósito el saneamiento o "limpieza" técnica y legal del derecho de propiedad del terreno ocupado.

Proceso II : Tiene por finalidad identificar y calificar a los poseedores de los lotes que conforman el predio.

En julio de 1996 COFOPRI inició las acciones de formalización. Este período le ha permitido perfeccionar la experiencia del Plan Piloto ejecutado por el Registro Predial entre 1990 y 1993, y diseñar y poner en práctica un conjunto propio de procedimientos, metodologías, tecnologías y sistemas que fueron evaluados por el Banco Mundial en junio de 1997 y que son los que actualmente emplea para formalizar masivamente la propiedad.

El éxito de los mecanismos diseñados por COFOPRI ha permitido otorgar a diciembre de 2000 un total de 1.054.607 títulos debidamente saneados e inscritos en el RPU. Los cambios institucionales introducidos al crear COFOPRI y las economías de escala generadas por los mecanismos diseñados por esta entidad han logrado responder a la demanda social, han rodeado a COFOPRI y al RPU de legitimidad social y han permitido generar la “masa crítica” de propiedades necesaria para el surgimiento de un mercado inmobiliario.