



**Evaluación Comparativa:
Proyectos de Regularización
y Administración de Tierras**

Peru Estudio de Caso #4

Anexo técnico 6



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

ESTUDIO DE CASO #4: PERÚ	3
A. INTRODUCCIÓN	3
B. CONTEXTO	4
1. Informalidad	4
2. Catastro	5
3. Registro	5
4. Cambios institucionales ocurridos durante la ejecución de los préstamos del Banco	7
C. ORIGEN, DISEÑO Y CONSECUCIÓN	8
1. Breve descripción de las operaciones	8
2. Marco Jurídico	10
3. Organización institucional del SAT	10
4. Operatividad del SAT	11
5. Regularización	12
6. Ordenamiento territorial	14
D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS	14
1. Fallas y aciertos en el diseño de los proyectos	15
2. Fallas y aciertos en la ejecución de los proyectos	21
E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD	23
1. Productos	23
2. Resultados	23
3. Sostenibilidad	24

El presente documento técnico forma parte como **Anexo 5** de la evaluación **Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa**. Encuentre la evaluación final y demás documentos técnicos relacionados en www.iadb.org/evaluacion.

**PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS: EVALUACIÓN COMPARATIVA**

ANEXO 5

ESTUDIO DE CASO #4: PERÚ

A. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este estudio de caso analiza las dos fases del Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) ejecutadas hasta la fecha: el PTRT1 de 1995 y el PTRT2 de 2001. El siguiente cuadro presenta algunos datos básicos de estas operaciones.

Cuadro PE.1. Datos básicos de las operaciones del PTRT (Programa de Titulación y Registro de Tierras)

Nombre	Alias	Nos. de operacion	Nos. de prestamo	Ano de aprobacion	Monto aprobado	Mo contra
Proyecto de Titulacion y Registro de Tierras	PTRT1	PE0037	906/OC-PE 812/OC-PE	1995	\$21,000,000	\$ 15,5
Programa de Titulacion y Registro de Tierras Segunda Etapa	PTRT2	PE0107	1340/OC-PE	2001	\$23,300,000	\$ 23,4

- 1.2 Además, las siguientes operaciones serán mencionadas brevemente por estar relacionadas directa o indirectamente con el PTRT: Estableciendo infraestructura geodésica para GPS (*Establishing Geodesic Infrastructure for GPS*; TC9709299; ATN/UE-5882-PE) de 1998; Uso del GPS para el levantamiento catastral (*Use of GPS for Cadastral Surveying*; TC9801201; ATN/UE-6162-PE) de 1988; Fortalecimiento institucional y apoyo a la gestión ambiental del proyecto de gas de Camisea (PE0233; 1441/OC-PE) de 2002; y Proyecto Camisea (PE0222; 1472A/OC-PE y 1472B/OC-PE) de 2003.
- 1.3 El PTRT fue¹ un programa exitoso en el área de regularización. Logró titular y registrar un gran número de predios, principalmente en las regiones de la costa (PTRT1) y de la sierra (PTRT2) peruanas. Además, dicha regularización se hizo de forma muy eficiente: a bajo costo y en poco tiempo. El programa también hizo

¹ Se habla del PTRT en pasado puesto que las dos primeras fases concluyeron hace varios años; sin embargo, la tercera fase se encuentra actualmente en preparación, por lo que, estrictamente, el programa no ha concluido sino que ha pasado por un periodo de pausa.

titulación colectiva de tierras en comunidades campesinas y nativas (tierras pertenecientes a grupos indígenas en la sierra y selva, respectivamente). A pesar de llevar a cabo actividades relacionadas con el mejoramiento del sistema de administración de tierras (SAT) peruano en varias de sus funciones, en los hechos el PTRT fue sobre todo un programa de regularización masiva. No logró mejorar el SAT ni resolver muchas de las cuestiones que dieron origen a la informalidad en la tenencia de la tierra. En consecuencia, la sostenibilidad de los resultados de la regularización está en riesgo.

B. CONTEXTO

Perú ha transitado por una larga serie de cambios institucionales en materia de administración de tierras, principalmente en términos de regularización y registro. Desde 1995, el Banco ha sido un socio del país en la regularización de la tenencia de la tierra en zonas rurales y algunos otros cambios institucionales, mientras otras organizaciones han contribuido con otros cambios (el Banco Mundial, por ejemplo, ha colaborado en la regularización de áreas urbanas). Los siguientes párrafos resumen las principales características y cambios institucionales del Sistema de Administración de Tierras (SAT) peruano ocurridos hasta el inicio del PTRT, aproximadamente. Después, para facilitar la evaluación, se mencionan brevemente los cambios ocurridos durante y después de la implementación del PTRT.

1. Informalidad

- 1.4 El trabajo del BID en Perú en materia de regularización y administración de tierras estuvo motivado por los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra existentes a mediados de los años 1990. Esa informalidad, que inhibía la inversión en el campo y por tanto el desarrollo del sector agrícola, tenía sus raíces en la reforma agraria de 1969.
- 1.5 La reforma estuvo motivada por un ánimo de distribución de la tierra, cuya tenencia estaba altamente concentrada (el uno por ciento de los propietarios concentraba el 80% de la tierra privada²). Sus cambios tuvieron un alcance masivo: se expropiaron todas las propiedades de más de 150 hectáreas en la costa y de más de 15 a 55 hectáreas en la sierra, lo cual provocó una reducción en la concentración de la tierra.³ Además, la nueva legislación impuso un régimen colectivista en la propiedad agraria, eliminando el mercado de tierras y las empresas agrícolas con fines de lucro.
- 1.6 Este marco jurídico permaneció vigente por diez años. La Ley de Desarrollo Agrario de 1981, enmarcada en la nueva Constitución de 1979, permitió la parcelación de las colectividades agrícolas a favor de campesinos individuales, lo que dio lugar a la proliferación de minifundios. La mayoría de las veces, estos predios no se registraban, debido a la dificultad y al alto costo de hacerlo. Además, dado que la reforma agraria prohibía la venta de tierras, había

² Ver USAID (2011)

³ Ídem.

transferencias de tierras que se hacían de manera informal. Así, hacia principios de la década de 1990, predominaba la situación de informalidad en la tenencia de la tierra en el campo (según cifras del censo agropecuario de 1994, más del 80% de los predios rurales estaba en condición de informalidad en ese año).

- 1.7 Ante esa situación, a principios de la década de 1990 el gobierno emprendió una campaña de regularización masiva, siguiendo un procedimiento simplificado de registro⁴. Para llevarla a cabo, en 1992 creó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), encargado de las zonas rurales. La regularización en las zonas urbanas quedó a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1996 y apoyada con recursos del Banco Mundial. A pesar de que esta campaña de regularización se apoyaba en un sistema simplificado de registro recientemente aprobado mediante decreto legal, el SAT peruano enfrentaba otros problemas adicionales que contribuían a la informalidad.

2. Catastro

- 1.8 A mediados de la década de 1990 existían en Perú múltiples instituciones con funciones catastrales.⁵ A nivel nacional se encontraba el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), al cual estaba adscrita la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). A nivel local, se encontraban las municipalidades provinciales y distritales, así como el Instituto Catastral de Lima.
- 1.9 Esta multiplicidad de instituciones (que aún persiste) contribuía a la informalidad de la tenencia de la tierra, pues no solo no existía información catastral completa y uniforme de todo el territorio, sino que además la información existente estaba dispersa en varias instituciones y, de ellas, las dos encargadas del catastro con fines jurídicos eran de reciente creación (el PETT en 1992 y el COFOPRI en 1996). Además, la información era, en muchas ocasiones, de baja calidad: El catastro levantado durante los años 1970 por la ex Oficina General de Catastro Rural, por ejemplo, estaba basado en información “obtenida con una simple declaración del ocupante”⁶ del predio.

3. Registro

- 1.10 Fundado en 1888, el Registro de Propiedad Inmueble (RPI) era, hasta 1988, el único registro de tierras en Perú. Se trata de un registro de folio real; sin embargo, a diferencia de otros registros de este tipo, es declarativo (es decir, su uso es voluntario) y el Estado no ofrece ninguna garantía sobre la exactitud de la información de propiedad de un predio o inmueble registrado. En 1925 se debatió la posibilidad de hacer que el RPI fuera constitutivo y que el Estado adquiriera cierta responsabilidad sobre la información que contuviera; sin embargo, esta

⁴ Ver sección sobre el registro, más adelante.

⁵ El número de instituciones con funciones catastrales sigue siendo muy parecido.

⁶ Gutiérrez Leguía, 2007; p. 110.

posibilidad fue desechada por varios motivos, incluyendo la insuficiente capacidad institucional y la falta de un catastro completo en el cual pudiera apoyarse el registro⁷. El RPI es un sistema costoso y con procedimientos largos y complejos. Esto ha sido reconocido en Perú desde hace varios años, por lo menos desde mediados de la década de 1980, cuando el Instituto Libertad y Democracia (ILD) comenzó a llevar a cabo estudios para tratar de abaratar y agilizar los procedimientos del RPI.

- 1.11 Lo anterior resultó en la creación, mediante los Decretos Legislativos 495 y 496 de 1988, del Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares (RPPJUP). Creado originalmente como un piloto, este registro estaba dirigido a servir a las personas de bajos ingresos de la zona urbana de Lima (generalmente, migrantes provenientes del campo que habían invadido terrenos en la periferia de las principales ciudades). El RPPJUP eliminaba el requisito de contar con escrituras notariadas y lo sustituía con formularios registrales sencillos que podían ser firmados por un notario o un abogado certificado. Como resultado, los costos, la dificultad y el tiempo requeridos para registrar una propiedad disminuyeron sensiblemente.⁸
- 1.12 Dado que el nuevo registro solo podía operar en la zona urbana de Lima, en 1991, mediante el Decreto Legislativo 667, se creó el Registro de Predios Rurales (RPR), que también utilizaría las formas registrales simplificadas desarrolladas por el ILD.
- 1.13 Así, a principios de la década de 1990 existían dos sistemas paralelos de registro de bienes inmuebles: el RPI de 1888 y el llamado Registro Predial (D.L. 667), conformado por el RPPJUP (para esa fecha ya conocido como Registro Predial Urbano, RPU) y el Registro de Predios Rurales. Con el fin de “mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país”, en 1994 se crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP)⁹ y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) para “dictar las políticas y normas técnico administrativas de los Registros Públicos”.
- 1.14 Posteriormente, cuando el BID se suma a la campaña de regularización masiva mediante el apoyo al PETT, se crearon las Secciones Especiales de Predios Rurales (SEPR)¹⁰ dentro de las oficinas regionales del RPI. Pese a pertenecer al RPI, las SEPR también aceptarían las formas registrales como mecanismo válido para el registro de predios y, conforme se definió en el Decreto Legislativo 860

⁷ Ver Aliaga Blanco, 2012.

⁸ De acuerdo con el ILD, el tiempo necesario para registrar una propiedad bajó de casi ocho años a dos meses y el costo promedio cayó de US\$230 a US\$35. Entre 1990 y 1993, el Gobierno de Perú, junto con el ILD y el Banco Mundial llevó a cabo un piloto de regularización en zonas rurales y urbanas utilizando este nuevo sistema de registro.

⁹ Los Registros Públicos en el Perú no son solo de propiedades inmuebles. El SINARP está conformado por el Registro de Personas Naturales, el Registro de Personas Jurídicas, el Registro de Propiedad Inmueble, el Registro de Bienes Muebles y otros registros de carácter jurídico.

¹⁰ La creación de las SEPR estaba contemplada como una actividad del PTTR1, por lo que es atribuible, al menos parcialmente, a la labor del Banco.

(de octubre de 1996) su jurisdicción abarcaría todas las áreas rurales del país (salvo las del departamento de Lima, donde se aplicaría el RPR).¹¹

- 1.15 En 1996, cuando el Banco inicia su trabajo en materia de regularización de tierras en Perú, el país tenía varios sistemas de registro que operaban con metodologías y en jurisdicciones diferentes (ver cuadro PE.2). El Banco mismo contribuyó a esa multiplicidad, mediante la creación de las SEPR.

4. Cambios institucionales ocurridos durante la ejecución de los préstamos del Banco

- 1.16 El Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT)¹² surge en un contexto de pleno interés gubernamental por regularizar la tenencia de la tierra en todo el país y fomentar la inversión privada en el sector agrícola. El PETT y la COFOPRI conformaban las puntas de lanza de una campaña nacional de regularización en áreas rurales y urbanas, respectivamente. El BID, se sumó a dicha campaña a través del PTRT, dedicando una buena cantidad de recursos a financiar y apoyar al PETT. Este apoyo se dividió en dos fases, la primera concentrada en la regularización en la zona costera y la segunda en la zona serrana. Por su parte, el Banco Mundial, a través del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbanos (PDPU, de 1998), apoyó a la COFOPRI.

Cuadro PE.2. Sistemas de registro de propiedad inmueble en Perú en 1996			
		Urbano	Rural
Departamento de Lima		Registro de Predios Urbanos (RPU). (Antes conocido como Registro Predial de Pueblos Jovenes y Urbanizaciones Populares; desarrollado en 1988 por el ILD.)	Registro de Predios Rurales (RPR). (Creado en 1991 mediante Decreto Legislativo 667.)
	Resto del país	Registro de Propiedad Inmueble (RPI). (Fundado en 1888.)	Secciones Especiales de Predios Rurales (SEPR). (Parte del RPI. Establecidas en 1996, a partir del contrato de prestamo con el BID, para registrar los titulos emitidos por el PETT.)

Nota: Salvo por el RPI en el ámbito urbano, el resto de registros utilizaba el sistema simplificado desarrollado por el ILD.

- 1.17 Las condiciones institucionales para llevar a cabo la regularización, sin embargo, eran precarias. Además de la coexistencia de varios registros y entidades generadoras de catastro, los dos programas encargados de llevar a cabo la

¹¹ Ver resolución legislativa 094-96 de la SUNARP, 23 de mayo de 1996 y Aliaga Blanco, 2012.

¹² Esta evaluación se refiere al Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) como al conjunto de tres proyectos: las tres fases del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras. El primero de estos proyectos (PE0037) fue aprobado en diciembre de 1995 y cerró en mayo de 2001; el segundo (PE0107) se aprobó en julio de 2001 y cerró en abril de 2007; y el tercero se encuentra actualmente en preparación.

regularización (PETT y COFOPRI) eran de reciente creación y de carácter temporal. Por si fuera poco, algunas leyes esenciales para la regularización aún no estaban reglamentadas: la ley que autorizaba el uso de una metodología de registro simplificada en áreas rurales (DL 667) y la ley 26505 (conocida como Ley de Tierras), que permitía la titulación individual de tierras comunales.

1.18 El trabajo del Banco en Perú estuvo marcado por estas condiciones iniciales de índole jurídico-institucional, así como por una serie de cambios institucionales importantes que ocurrieron en el país durante y después de la ejecución de las dos primeras fases del PTRT. Esos cambios se resumen a continuación:

- En junio de 2002 (con vigencia a partir de 2004) se aprobó la Ley 27755 que creó el Registro de Predios (integrando a todos los registros de propiedad existentes) y desautorizó el uso del formulario registral en el proceso de registro. Es decir, se desautorizó el mecanismo simplificado de registro desarrollado originalmente por el ILD y se mantuvo la metodología del RPI que hace obligatorio el uso de los servicios notariales.
- En julio de 2004, se creó el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP), “con la finalidad de obtener la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro [...] así como vincular el SNCP con el Registro de Predios mediante la información catastral.”¹³
- Entre febrero y agosto de 2007 (poco más de un año antes de que cerrara el PTRT2), COFOPRI absorbió al PETT en un proceso de fusión.
- En junio de 2008, el decreto legislativo 1089 le otorgó a COFOPRI la responsabilidad de la regulación de tierras rurales durante un periodo de cuatro años y a sus oficinas zonales la atribución de resolver los procesos administrativos relacionados con dicho proceso.

C. ORIGEN, DISEÑO Y CONSECUCIÓN

1. Breve descripción de las operaciones

1.19 El PTRT ha consistido en dos fases. La primera (PTRT1) fue aprobada en diciembre de 1995 y comenzó las labores de regularización en la zona costera de Perú. La segunda operación (PTRT2), aprobada en julio de 2001, surgió para concluir el trabajo de regularización de la primera y extenderlo a la zona serrana.

1.20 El PTRT1 tenía cuatro componentes. El primero era “Regularización de tierras” y buscaba regularizar 300,000 predios privados que alguna vez habían sido titulados, así como titular y registrar otros 300,000 predios provenientes de la reforma agraria que nunca habían sido titulados. El segundo componente era “Catastro” y proponía hacer el levantamiento catastral de 1’100,000 predios. El tercer componente, “Registro público”, buscaba fortalecer y equipar el Sistema Nacional de Registros Públicos (SNRP) y la Superintendencia correspondiente (SUNARP), además de lograr que se registraran 1’100,000 predios¹⁴. El cuarto

¹³ Portillo Flores, 2009; p. 63.

¹⁴ Al parecer, estos predios por registrar no necesariamente serían los mismos de los componentes anteriores. Los documentos de la operación no ofrecen claridad al respecto.

componente era “Administración y monitoreo de los recursos naturales renovables” y buscaba mejorar la capacidad de monitoreo, evaluación y seguimiento de los recursos naturales por parte del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (INRENA).

- 1.21 La segunda operación, el PTRT2, tenía tres componentes. El primero, “Catastro, titulación y registro de predios rurales y comunidades campesinas y nativas”, representaba una continuación consolidada de los tres primeros componentes del PTRT1, pues buscaba “completar el saneamiento físico y legal, los mapas catastrales, la inscripción y la entrega de 525,330 títulos en la Costa y Sierra (cuyo trabajo se inició en la primera etapa), así como el saneamiento físico y legal de 250,000 predios adicionales en la Sierra, además de la entrega de aproximadamente 178,000 títulos registrados. El segundo componente, “Fortalecimiento de las instituciones y del sistema de catastro y registro rural”, financiaba equipamiento operativo y técnico, así como capacitación de las entidades ejecutoras y la implementación y conexión de dos sistemas, uno de información catastral y otro de registro electrónico. El tercer componente, “Análisis, protección y monitoreo ambiental y cultural”, haría la demarcación de quince áreas de reserva ecológica así como el desarrollo de un proceso de análisis de dichas áreas y de santuarios arqueológicos y monumentos históricos.
- 1.22 En cuanto a trabajo con grupos vulnerables, las dos fases del PTRT plantearon explícitamente la intención de trabajar en tierras comunales indígenas¹⁵, tanto en la Sierra como en la Selva. La primera operación haría un inventario de estas comunidades y de su situación jurídica tenencial, mientras la segunda operación haría titulación comunitaria.
- 1.23 De acuerdo con la clasificación de actividades de este tipo de proyectos establecida en esta evaluación, se observa entonces que el PTRT, a través de sus dos fases, trabajó en cuatro áreas: organización institucional del SAT, operatividad del SAT, regularización y ordenamiento territorial. La siguiente sección relata de forma más detallada el trabajo hecho en cada una de estas áreas.

a. Objetivos

- 1.24 En términos generales, el objetivo del PTRT era generar las condiciones necesarias para el desarrollo de un mercado de tierras completo y eficiente en Perú. El programa planteó la regularización como mecanismo fundamental para conseguirlo (lo cual determinó el énfasis del programa), pero también mostró una preocupación por hacer que la regularización fuera sostenible, pues buscó fortalecer las instituciones de catastro y registro.
- 1.25 Lo anterior se puede apreciar en los objetivos explícitos de los dos proyectos. El PTRT1 definió como objetivo “apoyar el establecimiento de un mercado de tierras rurales en el Perú que funcione en forma abierta, ágil y transparente, mediante la regularización en forma definitiva de la propiedad de todos los predios resultantes de la reforma agraria, la modernización y consolidación del

¹⁵ En Perú, los pueblos indígenas están organizados en comunidades llamadas “campesinas”, cuando se ubican en la zona costera o serrana, o “nativas”, cuando se ubican en la zona selvática.

catastro rural y el establecimiento de un sistema único y automatizado de registro de la propiedad rural.”

- 1.26 El PTRT2 se planteó el objetivo de “proseguir con el desarrollo de un mercado de tierras que funcione de forma ágil y transparente y que promueva el uso eficiente de la tierra.” Dentro de este objetivo, se planteó otros tres objetivos específicos: “(i) consecución de la seguridad jurídica de los predios individuales y territorios de las comunidades campesinas y nativas; (ii) consolidación del proceso de modernización del catastro rural y del registro de la propiedad inmueble para asegurar la continuación eficiente de la titulación, la ampliación y actualización del catastro y el mantenimiento del registro; (iii) promoción de la protección de las áreas naturales protegidas y culturalmente importantes, adyacentes a las zonas de titulación.”

2. Marco Jurídico

- 1.27 El PTRT no trabajó en esta área. En un inicio, los trabajos de regularización se basaron en el marco jurídico existente. Posteriormente, conforme la regularización masiva enfrentó restricciones legales que limitaban su accionar (la falta de reglamentación del DL 667), el gobierno peruano aprobó múltiples modificaciones legales para facilitar el avance de las actividades del PETT (y por tanto del PTRT).
- 1.28 El apoyo político al proyecto fue un factor crucial para que las labores de regularización masiva pudieran llevarse a cabo de forma satisfactoria. Durante la administración Fujimori, el PETT contó con un fuerte apoyo político que facilitó la aprobación de las diversas modificaciones legales para permitir la implementación del DL 667. Posteriormente, durante la administración Toledo, el DL 667 fue anulado mediante una demanda de inconstitucionalidad promovida por el Colegio de Notarios de Lima¹⁶. Esto implicó la utilización de los procesos de registro del IRP en parcelas con un valor superior a 20 UIT¹⁷.

3. Organización institucional del SAT

- 1.29 El Banco trabajó en esta área solo durante la primera fase del programa. Los componentes 2 y 3 del PTRT1 buscaron impulsar nuevas leyes que integraran las diversas instituciones que participaban en las labores de catastro y registro para conformar un Sistema Nacional de Catastro Rural y para que los Registros Públicos estuvieran mejor integrados y utilizando un sistema único y automatizado de registro de la propiedad rural.
- 1.30 Como se discutió anteriormente, el registro y catastro peruanos sufrieron importantes cambios durante los años en que se ejecutó el PTRT. Estos cambios se debieron, principalmente, a los esfuerzos y discusiones internas del país y por

¹⁶ De acuerdo con el Instituto Libertad y Democracia, esa demanda estuvo patrocinada por el ex presidente interino Paniagua (noviembre 2000 – julio 2001). Ver ILD, *The War of Notary Publics*.

¹⁷ Ver Ley 27755, publicada en El Peruano, 15 de junio de 2002. La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es una medida de referencia para fines fiscales. En 2002, su valor era de 3,100 nuevos soles (aproximadamente US\$0.88; calculado con información del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central de Reserva del Perú).

tanto no son atribuibles al Banco. Más aún, estos procesos internos dificultaron la labor del Banco en esta área. El Banco logró que se establecieran las Secciones Especiales de Predios Rurales dentro del RPI para poder llevar a cabo el registro de títulos siguiendo la metodología autorizada en el D.L. 667; sin embargo, el resto de las metas propuestas por el PTRT1 en esta área no pudo ser alcanzado. De hecho, los estudios que las apoyarían no se llevaron a cabo (los estudios para conformar un catastro nacional multifinalitario y los de racionalización e integración de los registros públicos). Ante esto, resulta comprensible que el PTRT2 ya no propusiera modificar la estructura institucional del SAT peruano y se concentrara en la regularización y el fortalecimiento de las instituciones existentes.

- 1.31 Pese a que el PTRT no haya alcanzado la mayoría de sus metas en esta área, es importante señalar que el país ha dado pasos importantes en la dirección propuesta por el PTRT1 y no se puede descartar que el diálogo técnico del Banco haya tenido alguna influencia en ello. Primero, en 2002 se aprobó la integración de los sistemas de registro (Ley 27755). Sin embargo, esto se hizo sacrificando la metodología de registro simplificada y más económica que seguía el propio PTRT a través de las SEPR, lo cual generó dificultades en las tareas de regularización. Segundo, en 2004 se creó el Sistema Nacional de Catastro, lo cual sentó las bases para la conformación de un catastro integrado y multifinalitario que, más adelante, pudiera integrarse con el registro.

4. Operatividad del SAT

- 1.32 El trabajo del Banco en esta área se dio, principalmente, durante la segunda fase. El PTRT1 incluyó entre sus actividades el equipamiento de las SEPR regionales y de las oficinas centrales del PETT y de la SUNARP, así como capacitación técnica de personal de la SUNARP. Pero ninguna de estas actividades se incluyó en la matriz de resultados del préstamo, lo que demuestra que no eran consideradas prioritarias para el proyecto.
- 1.33 El PTRT2, en cambio, dedicó todo un componente al fortalecimiento del PETT y del Sistema de los Registros Públicos. Esto comprendió equipamiento, capacitación de personal y mejoramiento o desarrollo de nuevos procesos técnicos (incluyendo la creación de unidades de conservación de catastro en algunas de las oficinas regionales del PETT). El componente también incluía el establecimiento del Sistema de Información del Catastro Rural (SICAR) y la migración a este de la información catastral obtenida como resultado de la regularización de las dos fases del PTRT.
- 1.34 En este caso, el Banco consiguió la mayoría de sus metas de producto, aunque enfrentó grandes retrasos en la adquisición de algunos bienes, como equipo de cómputo. Pero quizás la meta más importante en esta área, el establecimiento del SICAR, no se consiguió. El SICAR enfrentó retrasos en su diseño e implementación y nunca logró ponerse en funcionamiento plenamente. Como medida temporal y para poder llevar control de las labores de regularización, durante el PTRT2 se implementó el Sistema de Seguimiento de Expedientes (SSET). Este sistema también presentó fallas importantes, las cuales fueron

puestas de manifiesto con la creación del Sistema de Control de Informes Estadísticos (SCI), el cual hizo un seguimiento de los expedientes desde su generación por el PETT hasta su paso por los RRPP. El SCI también identificó grandes retrasos en el registro de los títulos originados en el PTRT1¹⁸.

5. Regularización

- 1.35 Esta es el área en la que el PTRT trabajó más intensamente y en donde se ubica la mayoría de sus logros. En un inicio, el PTRT1 buscó hacer una regularización selectiva: completaría la adjudicación y titulación de predios que, después de la reforma agraria, aún se encontraban en proceso de ser formalmente adjudicados y titulados a sus poseedores, y haría adjudicación y titulación de predios privados que habían sido sujetos de subdivisiones (de los esquemas asociativos producto de la reforma agraria) o transferencias informales (en total, se adjudicaría y titularía cerca de 600,000 predios). Además, se levantaría el catastro de cerca de 1'100,000 predios y se registrarían alrededor de 1'100,000 predios.¹⁹
- 1.36 Para llevar a cabo estas tareas, el proyecto contemplaba la contratación de empresas privadas locales; sin embargo, el esquema de regularización selectiva no resultaba rentable para la mayoría de las empresas, por lo que los procesos de licitación enfrentaron importantes retrasos. Tras aproximadamente un año de ejecución del proyecto, el gobierno peruano optó por probar distintas modalidades contractuales (utilizando recursos propios y con la no objeción del Banco) con contratistas privados y estableciendo convenios con universidades locales. Como todos estos esquemas resultaron insatisfactorios, finalmente se optó por conformar Grupos de Trabajo Supervisados (GTS): cuadrillas de cinco o seis personas — técnicos agrimensores, un abogado y un jefe de equipo— capaces de hacer tanto el levantamiento catastral como la adjudicación de los predios.
- 1.37 Parte de los problemas enfrentados por la regularización durante la primera fase se debió a que el número de predios en situación irregular resultó ser mayor al anticipado durante la preparación del PTRT1. Ello se hizo evidente en el campo y con la información recogida por el censo agrícola de 1994, lo cual revela que el PTRT1 careció de un estudio tenencial adecuado.²⁰
- 1.38 Al observarse que el número de predios en situación irregular era mayor al anticipado y con la adopción de los GTS como esquema de trabajo, en 1997 se abandonó el plan de regularización selectivo (al interior de áreas afectadas por la reforma agraria) y se optó por un esquema de barrido. Ello implicó revisar cada predio dentro de una zona determinada, independientemente de que fuera parte o

¹⁸ OVE no pudo encontrar ningún documento del Banco que haga mención al SCI. Sin embargo, este sistema fue mencionado por varias personas entrevistadas y OVE obtuvo diversos datos y documentos de este sistema, incluyendo dos instructivos con el logotipo oficial del PETT.

¹⁹ El documento de préstamo no deja claro si los predios catastrados y registrados serían los mismos y si incluirían los 600,000 que se terminarían de adjudicar y titular. Sin embargo, es posible suponer que esa era la intención.

²⁰ Esta crítica la hicieron también algunas personas entrevistadas por OVE, en el contexto de una comparación con el procedimiento de regularización urbana empleado por COFOPRI, el cual inicia con el llamado “proceso 0”, que consiste en un diagnóstico tenencial previo al levantamiento de la información catastral.

- no de tierras que habían sido distribuidas durante la reforma agraria. Dependiendo del caso, la revisión podía resultar en una mera recolección de información, en el levantamiento catastral del predio, o incluso en la adjudicación y titulación del mismo.
- 1.39 Con estos cambios, las labores de regularización empezaron a avanzar más rápidamente; sin embargo, la adjudicación todavía enfrentaba problemas, pues el Decreto Supremo 667 aún no se encontraba reglamentado. Ante ello, el gobierno peruano aprobó una serie de modificaciones legales —35 entre agosto de 1996 y octubre de 1998²¹— para permitirle al PETT llevar a cabo la adjudicación de tierras rurales. Por otra parte, para agilizar y modernizar las labores de catastro, durante 1998 el Banco aprobó dos cooperaciones técnicas (TC9709299 y TC9801201) para facilitar el uso de tecnología GPS.
- 1.40 Pese a esto, la regularización todavía enfrentó algunos problemas. En primer lugar, las actividades de fotogrametría ocurrieron de forma lenta, incompleta y distinta a lo planeado. Originalmente se había planeado que esta tarea la hicieran empresas especializadas; sin embargo, al poco tiempo de haber iniciado el proyecto se decidió que la realizara el Servicio Aerofotográfico Nacional (SAN), bajo el argumento de que tenía alta capacidad técnica y buen conocimiento del territorio peruano. (Para la segunda fase del PTRT, el SAN fue contratado de forma directa, como excepción a las políticas del Banco.) El SAN, sin embargo, enfrentó problemas técnicos que impidieron que se realizaran todos los vuelos planeados, por lo que se utilizaron fotografías pre-existentes de áreas que no eran necesariamente las originalmente seleccionadas para llevar a cabo la regularización. En segundo lugar, hubo retrasos en el registro de los títulos debido a la baja capacidad institucional de los Registros Públicos, a la falta de acuerdo entre el PETT y los Registros Públicos sobre la tarifa que el primero debería pagarle a los segundos por cada predio registrado. Pese a ello, el PTRT logró superar la mayoría de sus metas en términos de predios catastrados y registrados, tanto a nivel individual como a nivel comunitario (en las comunidades campesinas y nativas) (ver Cuadro PE.3).
- 1.41 Adicionalmente, en julio de 2003 se incorporó al PTRT2 un nuevo componente de regularización de predios en la zona de influencia del Proyecto de Gas de Camisea (financiado con los recursos asignados para imprevistos).²² A través de este componente, se hizo levantamiento catastral, titulación y registro de varios predios individuales, así como el alindamiento y titulación colectiva de 19 comunidades nativas y una comunidad campesina.

²¹ Ver ISDP de junio de 1999.

²² Camisea es un yacimiento muy grande de gas natural ubicado en la selva amazónica. El gobierno peruano, en convenio con empresas privadas, comenzó a explorar la zona desde la década de 1980. Cuando se descubrieron el yacimiento y su magnitud, se inició un proyecto de extracción y transporte hasta Lima, por ducto, del gas. Ello implicó la construcción de plantas de extracción, pistas aéreas, caminos y un gasoducto, entre otras obras de infraestructura, en la zona del yacimiento, la cual está habitada por comunidades nativas (algunas de las cuales no habían sido contactadas previamente). (Ver PE0322)

Cuadro PE.3. Resumen de consecución de productos de regularización

		Meta	Alcanzado
PTRT1	Pedios catastrados	1,100,000	1,156,952
	Pedios registrados	1,120,000	973,429
PTRT2	Pedios catastrados	n.d.	n.d.
	Pedios registrados	703,462	831,348
	Camisea catastrados	16,000	20,454
	Camisea registrados	12,000	14,002
	CC. Campesinas	541	549
	CC. Nativas	9	57

Fuente: OVE con datos de PCRs

- 1.42 Esto último contribuyó a que el PTRT superara sus metas en materia de titulación de comunidades campesinas y nativas. El PTRT2 se había propuesto titular 541 comunidades campesinas y, a modo de piloto, 9 comunidades nativas; a cambio, llevó a cabo la titulación de 549 comunidades campesinas y 57 comunidades nativas²³. No obstante, estas actividades no estuvieron libres de problemas, pues hubo comunidades en donde sus miembros querían titulación individual, lo cual no se hizo debido a la falta de reglamentación de la Ley 26505, en sí misma una meta trazada y no alcanzada por el PTRT2.

6. Ordenamiento territorial

- 1.43 El trabajo del PTRT en esta área se abocó a fortalecer la capacidad del monitoreo y supervisión del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Las dos fases del programa dedicaron un componente a este objetivo, buscando evitar que la regularización de predios se hiciera, equivocadamente, en áreas naturales protegidas o de importancia cultural. El PTRT1 propuso implantar un sistema de monitoreo que incluyera un sistema de información geográfica y la elaboración de mapas de recursos. El proyecto no consiguió implementar los sistemas, pero se elaboraron los mapas de recursos de 10 valles, aunque estos mapas no fueron compatibles con aquellos elaborados durante la regularización.
- 1.44 El PTRT2, por su parte, se planteó hacer la demarcación de 15 (de 52) áreas naturales protegidas y el desarrollo de un método de análisis y clasificación de áreas intangibles —y por tanto no adjudicables— por su importancia ecológica o cultural. Aunque la meta no se alcanzó plenamente, se logró demarcar 11 áreas naturales y elaborar un marco legal para la protección de las áreas intangibles²⁴.

D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

- 1.45 Esta sección se basa en la identificación de fallas de los proyectos hecha a partir de la clasificación de aspectos de los mismos discutida en la sección IV.A del reporte principal. La matriz resultante en el caso de Perú se presenta en el Cuadro PE.4.

²³ De acuerdo con información del PETT, en 2002 había 5818 comunidades campesinas en el país, de las cuales 72% tenía título de propiedad. En cuanto a comunidades nativas, el país contaba con 1267 de ellas, 93% de las cuales contaba con título de propiedad (ver <http://www.allpa.org.pe/>).

²⁴ Información contenida en el PCR del PTRT2 y confirmada por funcionarios del PETT.

Cuadro PE.4. Fallas identificadas en el diseño y ejecución de los proyectos del PTRT				
	DONDE SURGE LA FALLA?		CUANDO SURGE LA	
			DISEÑO	EJECUCION
	Area	Aspecto		
a.	Solución propuesta o implementada	Metodología propuesta	Poca relacion con problema a resolver y sus causas	
			Compleitud (toda la cadena de produccion, diagnósticos de campo)	1
			Estrategia de implementacion (secuencia, organizacion agencias)	2
			Tecnologia usada (e.g. sistemas informaticos, tecnicas de campo, contratos)	1
		Suficiencia de recursos	Humanos	1
			Financieros y materiales	
			Temporales	
			Otros? (Legales)	1
	Implementación	Riesgos	Politicos (voluntad, coordinación inst)	2
			Institucionales (capacidad inst)	
			Sociales y Economicos	
			Legales (inc. incump. Contratos)	
			Otros?	
		Administracion fiduciaria		1
	M&E	Seguimiento	1	1
		Evaluacion	1	

1. Fallas y aciertos en el diseño de los proyectos

- 1.46 El PTRT ha sido un proyecto esencialmente de regularización masiva. Pese a que originalmente se planteó algunas metas encaminadas a reorganizar la estructura institucional del SAT, la compleja dinámica política e institucional del país imposibilitó que se alcanzaran dichas metas, por lo que la segunda fase del PTRT dejó de lado esta área de trabajo para continuar trabajando en la regularización y procurar fortalecer las instituciones existentes del SAT. Esta decisión fue, posiblemente, acertada; sin embargo, hubo otras decisiones iniciales que posiblemente le generaron problemas al programa. Los siguientes párrafos discuten los aspectos del diseño del PTRT que, desde la perspectiva de esta evaluación, se consideran fallas y aciertos.

a) Completitud

- 1.47 La evaluación considera que el diseño del PTRT1 fue incompleto por carecer de un estudio tenencial que permitieran anticipar con precisión las condiciones, cantidades y tipos de predios que se habrían de encontrar durante los trabajos de regularización. De acuerdo con el PCR del proyecto, las estimaciones que dieron lugar al PTRT1 estuvieron basadas en información preliminar del III Censo Nacional Agropecuario (1994) y en información recabada por el PETT, que resultó ser sustancialmente distinta a la realidad y a la información definitiva del censo. El uso de esa información seguramente redujo los costos de preparación del proyecto; sin embargo, le generó retrasos, pues fue lo que motivó que inicialmente se adoptara un esquema de regularización selectivo que no resultaba rentable para las empresas privadas.
- 1.48 Por otra parte, el PTRT no trabajó²⁵ en el marco jurídico de los derechos de propiedad en Perú. Para llevar a cabo sus labores de regularización, el proyecto se apoyó en una modificación legal reciente (el DL 667) y en un compromiso político coyuntural con la clarificación de los derechos de propiedad que le dio origen. Es decir, el Banco aprovechó el momento de apoyo político y comenzó la regularización sin contar con un marco jurídico bien establecido que facilitara el trabajo.
- 1.49 Para complicar las cosas, el DL 667 autorizó un sistema de registro paralelo al RPI, lo cual le añadió un grado de complejidad a la estructura institucional del SAT. Para poder utilizar el procedimiento registral contemplado en el DL 667, el Banco impulsó la creación de las SEPR²⁶ en las oficinas regionales del RPI, contribuyendo de ese modo a la multiplicidad de instituciones. La motivación de ello fue buena (reducir los costos y simplificar el proceso de registro), sin embargo le agregó un riesgo político-institucional al proyecto que terminó por materializarse (ver discusión sobre riesgos más adelante).

b) Estrategia de implementación

- 1.50 Una falla en este aspecto fue el orden de ejecución de las distintas actividades del programa. Esencialmente, todas las actividades propuestas iniciaron simultáneamente, lo cual generó las siguientes complicaciones.
- a. La falta de reglamentación del DL 667 hizo que las labores de adjudicación y titulación se vieran entorpecidas en un inicio. Esto se solucionó gracias al apoyo político con que contó el programa, mediante la rápida aprobación de múltiples dispositivos legales.
 - b. El PTRT1 careció de sistemas de información que permitieran llevar un control adecuado del avance de los trabajos de regularización; el control se hacía manualmente o, en el mejor de los casos, mediante hojas de cálculo. Esto provocó

²⁵ El PCR del PE0037 menciona (p. 12) que se contrató un consultor para diseñar una propuesta de reglamentación del DL667, sin embargo esta actividad no estaba señalada en el documento de préstamo y OVE no pudo encontrar el citado estudio ni escuchó mención alguna sobre el citado estudio, lo que sugiere que su relevancia fue menor.

²⁶ De hecho, su creación se estableció como condición previa al primer desembolso (PE0037, DP, § 3.11).

- que no se pudiera saber con precisión el grado de avance del proyecto ni la parte del proceso en la que se encontraba un predio determinado. No fue sino hasta la segunda fase del programa que se implementaron sistemas de seguimiento (SSET, SIGA, SCI), mediante los cuales se pudo determinar que los Registros Públicos presentaban un rezago sustancial en el procesamiento de expedientes del PETT.
- c. Finalmente, la información sobre los límites de las áreas de reserva natural y cultural no estuvo disponible, en su mayor parte, durante los trabajos de regularización, lo cual dio lugar a la posibilidad de que se titularan predios al interior de estas áreas.
- 1.51 Desde un punto de vista puramente lógico, hubiera sido preferible secuenciar las distintas áreas de trabajo, de modo que la regularización avanzara dentro de un marco jurídico e institucional más estable y que tanto el PETT como los Registros Públicos contaran con sistemas de información lo suficientemente robustos como para poder llevar un seguimiento detallado del avance.

c) Tecnología empleada

- 1.52 En este aspecto, el PTRT tuvo tanto aciertos como fallas. El planteamiento original de un esquema de regularización selectivo fue una falla que la misma Administración del Banco reconoce. La experiencia acumulada a través de distintos programas de regularización de la tenencia de la tierra, permite saber que, en un caso como el peruano de mitades de la década de 1990, es conveniente llevar a cabo una regularización por barrido. Sin embargo, cuando el PTRT1 fue diseñado, esa experiencia aún no estaba disponible y, además, la intención original del proyecto era concluir los procesos de adjudicación y titulación que habían quedado inconclusos durante la reforma agraria, lo cual naturalmente llamaba a realizar un proceso selectivo.
- 1.53 Al poco tiempo de ejecución las autoridades del PETT, en conjunto con el Banco, determinaron que sería mejor llevar a cabo un proceso de regularización por barrido al interior de áreas seleccionadas, para lo cual se conformaron los GTS, financiados con fondos de contrapartida local y la no-objeción del Banco. Esta rectificación trajo buenos resultados en términos del alcance y velocidad con la que se llevó a cabo la regularización. No obstante, es necesario señalar que la selección de las áreas dentro de las que se hizo la regularización masiva no siguió un método técnico estricto, sino que se determinaron a partir de una serie de consideraciones como potencial económico (y del mercado de tierras) en el área, existencia de fotografías del área, plan de vuelos del Servicio Aerofotográfico Nacional (SAN) e incluso de las condiciones meteorológicas²⁷. El resultado es un trabajo de regularización no continuo, disperso en el territorio (ver Gráfico PE.1).
- 1.54 Además de esto, el PTRT contempló desde un inicio el uso de distintas metodologías de levantamiento catastral, para adaptarse a las complejas condiciones del terreno peruano. Dependiendo de las necesidades del terreno, el PTRT utilizó técnicas topográficas tradicionales (basadas en campo mediante el uso de “winchas”, teodolitos, o estaciones totales) así como metodologías

²⁷

Información proporcionada por un ex funcionario del PETT.

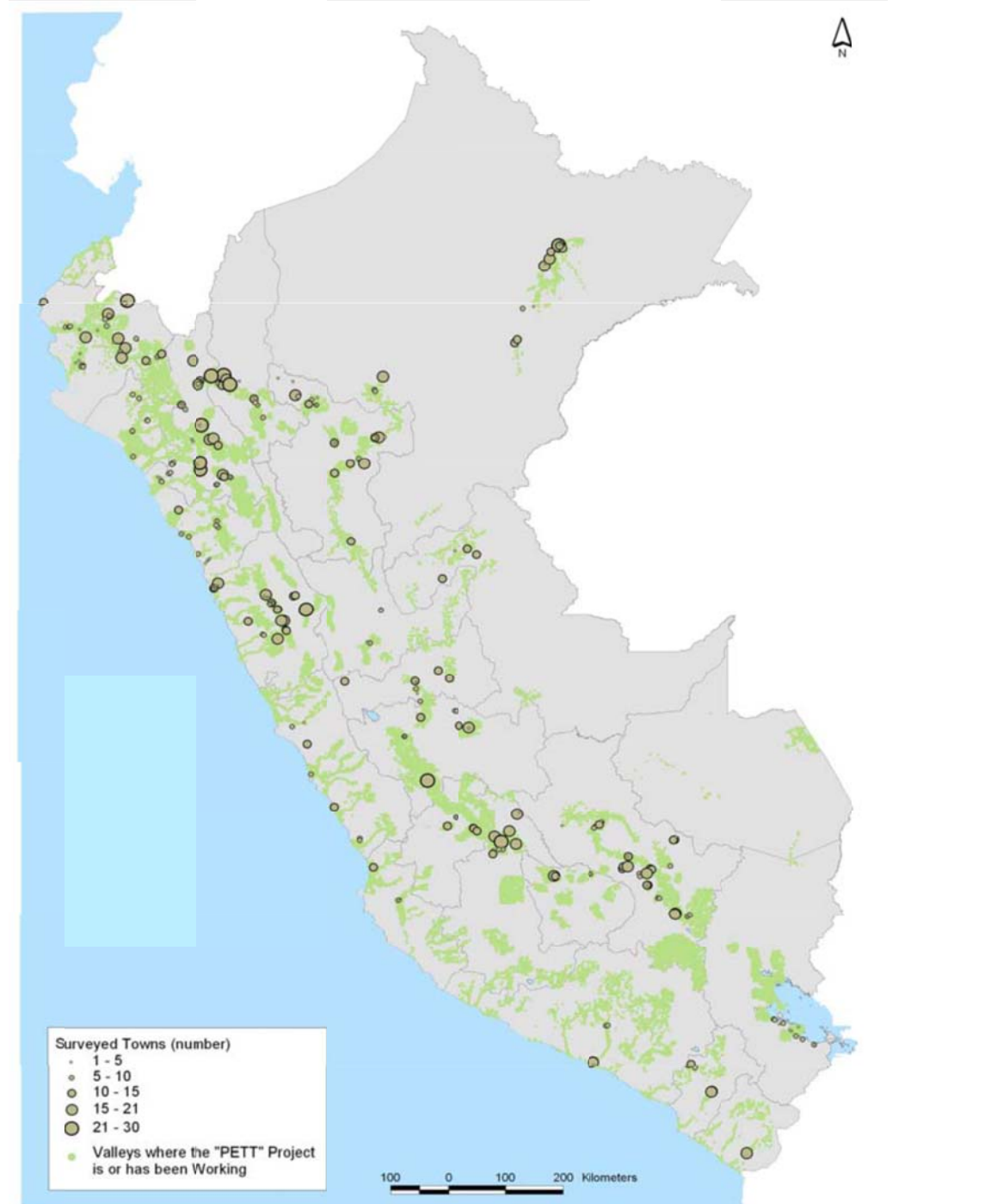
catastrales masivas (fotogrametría con rectificación analógica u ortofotografía, ambas con verificación de campo). Para las zonas con alta nubosidad, el PTRT también utilizó la tecnología GPS, que en ese momento apenas iniciaba su aplicación en el área catastral. Para ello, el Banco financió dos cooperaciones técnicas (TC9709299 y TC9801201) a fin de probar la aplicabilidad de la técnica y para fortalecer la red geodésica del país.

- 1.55 Esta variedad de metodologías permitió que las labores catastrales avanzaran rápidamente. Sin embargo, también hizo que el catastro generado tenga distintos niveles de precisión y dificultó el control de calidad a nivel central.²⁸ De hecho, distintas personas entrevistadas para esta evaluación expresaron que la calidad del trabajo catastral realizado por los GTS fue pobre en algunas áreas y, sobre todo, al principio del programa, cuando el uso de métodos menos precisos o más lentos fue más prevalente. El retraso en la adquisición de equipo fotogramétrico (ver más adelante) también pudo haber impactado negativamente la calidad del catastro, pues implicó que la rectificación de las fotografías aéreas tuviera que ser analógica en lugar de digital.

²⁸

A finales de 2003, diversos informes de una misión de revisión intermedia señalaron la necesidad de llevar a cabo una evaluación técnica del levantamiento catastral hecho por el PETT (la evaluación la solicitó, originalmente, la SUNARP). PPMRs posteriores parecen indicar que la evaluación se llevó a cabo, sin embargo la Administración no pudo proveerla ni OVE pudo encontrarla.

Gráfico PE.1. Áreas regularizadas por el PETT



Fuente: Field y Torero (2005).

Nota: Las áreas verdes representan los valles regularizados por el PETT.

- 1.56 Esta variedad de metodologías permitió que las labores catastrales avanzaran rápidamente. Sin embargo, también hizo que el catastro generado tenga distintos niveles de precisión y dificultó el control de calidad a nivel central.²⁹ De hecho, distintas personas entrevistadas para esta evaluación expresaron que la calidad del trabajo catastral realizado por los GTS fue pobre en algunas áreas y, sobre todo, al principio del programa, cuando el uso de métodos menos precisos o más lentos fue más prevalente. El retraso en la adquisición de equipo fotogramétrico (ver más adelante) también pudo haber impactado negativamente la calidad del catastro, pues implicó que la rectificación de las fotografías aéreas tuviera que ser analógica en lugar de digital.

d) Previsión de riesgos

- 1.57 Como se mencionó anteriormente, el PTRT se desarrolló dentro de un marco institucional nuevo (DL 667 emitido en 1991, el PETT creado en 1992, el INRENA creado en 1992 y la SUNARP creada en 1994) e inestable (PETT creado con una duración de cuatro años, dos sistemas de registro operando en paralelo). Ante eso, el PTRT enfrentaba varios riesgos políticos e institucionales importantes. Por una parte, la capacidad y existencia misma de las agencias ejecutoras no estaba garantizada (en particular, la permanencia del PETT). Por otra parte, si el apoyo político al proyecto se terminaba (por ejemplo, por un cambio de gobierno), el sistema de registro paralelo utilizado por el PTRT podría desaparecer.
- 1.58 El PTRT1 solo reconoció uno de estos riesgos (el de insuficiente capacidad de las agencias subejecutoras) mientras el PTRT2 solo identificó las dificultades de coordinación durante la ejecución entre las agencias subejecutoras. Por lo tanto, el programa no tenía medidas de mitigación de los riesgos no identificados. En 2002, cuando se aprobó la Ley 27755 desautorizando la metodología de registro aprobada en el DL 667³⁰, el Banco no pudo sino observar y adaptarse al cambio.³¹ Algo semejante ocurrió con la fusión-absorción del PETT por parte de COFOPRI.³²

e) Evaluación y seguimiento

- 1.59 Como ya se ha discutido, el PTRT no desarrolló desde el inicio un sistema sólido de seguimiento y control de los trabajos de regularización. El SSET y el SCI fueron implementados durante la ejecución del PTRT2 para tratar de tener control sobre el avance de los trabajos; sin embargo, el no haber desarrollado un sistema robusto desde el principio hizo que no fuera posible obtener un buen control. En

²⁹ A finales de 2003, diversos informes de una misión de revisión intermedia señalaron la necesidad de llevar a cabo una evaluación técnica del levantamiento catastral hecho por el PETT (la evaluación la solicitó, originalmente, la SUNARP). PPMRs posteriores parecen indicar que la evaluación se llevó a cabo, sin embargo la Administración no pudo proveerla ni OVE pudo encontrarla.

³⁰ La desautorización no fue completa, pues las propiedades con un valor inferior a 20 unidades impositivas tributarias (UIT) todavía podrían seguir utilizando el formulario registral introducido por el DL 667.

³¹ Ver informe de consultor K. Barthel (2003) (IDBDOCS #386601) y “Implementación de estrategias 2004”

³² Ver PPMR de junio de 2007.

consecuencia, no es posible saber con certeza exactamente cuántos predios fueron catastrados y cuántos registrados, pues distintas fuentes arrojan distintas cifras (ver Cuadro PE.5).

Cuadro PE.5. Resumen de productos de regularización, según fuente		
	Fuente	PTRT1 + PTRT2
Predios catastrados	SCI	2,584,666
	SSET	2,147,499
	PETT, julio 2006	2,541,493
Predios inscritos en el Registro	PCRs	1,804,777
	IDBDOCS #36351977	1,758,431
	SCI	1,680,467
	PETT, julio 2006	1,954,968

Fuente: OVE con datos de fuentes indicadas.

- 1.60 Tampoco lo hizo con respecto al total de sus actividades. En cuanto a evaluación, las dos fases del programa destinaron recursos para este fin dentro de los componentes dedicado al fortalecimiento del INRENA; sin embargo, hizo falta un diseño cuidadoso y específico del esquema de evaluación. Una consecuencia de ello es que la evaluación no pudo contar con una línea de base adecuada. Pese a ello, es importante señalar que el PTRT dedicó sustancialmente más recursos y esfuerzos a su evaluación que otros proyectos semejantes contemporáneos.

2. Fallas y aciertos en la ejecución de los proyectos

- 1.61 Durante su ejecución, el PTRT enfrentó varias dificultades que, más que ser atribuidas a fallas en el diseño, su origen debe rastrearse al periodo de ejecución. Esas dificultades resultaron en retrasos que culminaron en una extensión total del PTRT2 de 29 meses y provocaron que algunas metas de producto no se consiguieran.

a) Gestión fiduciaria

- 1.62 La administración fiduciaria del proyecto fue lenta, sobre todo en cuanto a contrataciones y adquisiciones. Al principio, durante el PTRT1, el PETT no tenía el carácter de unidad ejecutora presupuestal, por lo que se subcontrató al PNUD para que ejerciera las funciones de administrador de adquisiciones. Pese a la experiencia del PNUD trabajando con el Banco, los procesos de licitación pública enfrentaron retrasos debido a la dificultad para encontrar suficientes interesados calificados. Posteriormente, para el PTRT2, el PETT fue aprobado como unidad ejecutora presupuestal, por lo que dejó de depender del PNUD (y del Ministerio de Agricultura). Sin embargo, ello no agilizó la gestión fiduciaria. Por el contrario, la falta de experiencia del personal del PETT, su falta de conocimiento de los sistemas y procedimientos del Banco y la alta rotación de personal contribuyeron para que el proyecto ejecutara sus recursos lentamente.

- 1.63 Un ejemplo particularmente notorio es la adquisición de programas de cómputo fotogramétricos, necesarios para hacer la restitución digital de las fotografías aéreas, pues si ya hacia fines de 2003 se observaba como un retraso grande y preocupante,³³ el hecho de que el PPMR de junio de 2006 aún reportara ese problema demuestra la magnitud del mismo. En este caso, la principal consecuencia fue una posible reducción en la calidad de los planos catastrales, más que un retraso en las actividades del programa.
- 1.64 La deficiente gestión fiduciaria también afectó el desarrollo del SICAR. Durante el PTRT2 se planteó que este sistema fuera desarrollado por una empresa contratada mediante licitación pública internacional. Sin embargo, los retrasos en este procedimiento hicieron que el SICAR no lograra completarse al cierre de la operación.

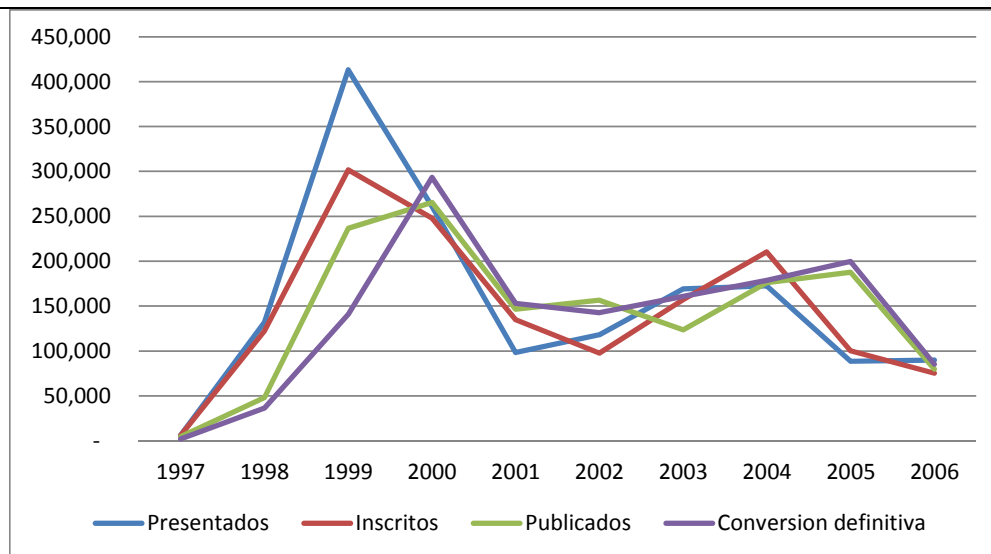
b) Capacidad y coordinación institucional

- 1.65 Otro grupo importante de problemas que enfrentó el PTRT fue el de la capacidad y coordinación entre las instituciones involucradas en el proyecto. Por una parte, el SAN fue contratado para tomar las fotografías aéreas necesarias para el levantamiento catastral bajo el supuesto de que contaba con la capacidad técnica necesaria y un mejor conocimiento del terreno peruano que las empresas privadas. Sin embargo, la entidad enfrentó problemas de disponibilidad de su equipo (en una época no había aviones disponibles para hacer los vuelos) y fue necesario usar el acervo de fotografías del SAN, sustituyendo algunas de las áreas seleccionadas para la regularización con otras áreas que ya estaban fotografiadas. Si bien esto no afectó la consecución de productos en términos de cantidad, sí lo hizo en términos de tiempo y calidad, pues forzó a que la regularización se hiciera en áreas que no se tenían previstas.
- 1.66 Otro problema que enfrentó el PTRT fue la falta de capacidad de los Registros Públicos (RRPP) regionales. La metodología aprobada en el DL 667 agilizó de forma importante el procedimiento de adjudicación y registro, pero ello, junto con los trabajos del PETT, implicó que los RRPP súbitamente tuvieron una gran cantidad de trabajo que los rebasó. Esto provocó la acumulación de expedientes sin registrar, lo cual se demostró mediante la creación del Sistema de Control de Informes Estadísticos (SCI).
- 1.67 Así, durante la primera fase del programa, las metas de registro no se alcanzaron. De hecho, es posible que lo logrado por los RRPP durante el PTRT1 haya sido menor a lo reportado en la documentación del Banco, pues esas cifras incluyen las labores ordinarias de los RRPP, iniciadas desde antes de que iniciara el PTRT1 (ver Cuadro PE.5).
- 1.68 Durante la segunda fase, bajo la aplicación de la Ley 27755, el proceso de registro continuó enfrentando retrasos debido a una falta de coordinación entre PETT y SUNARP sobre el monto de la tarifa que el PETT debería pagar a SUNARP por cada predio registrado (ver Gráfico PE.2).

³³ Informe de K. Barthel (2003) (IDBDOCS #386601).

- 1.69 También se enfrentaron retrasos sustanciales en el tiempo transcurrido entre el registro de los títulos y la entrega de los mismos a los beneficiarios, lo cual se debió a las demoras en el procedimiento de publicación de los títulos registrados en el diario oficial El Peruano.
- 1.70 En todos estos casos, el Banco detectó y señaló las labores rezagadas y buscó resolverlas con acompañamiento técnico; sin embargo su influencia era limitada.

Gráfico PE.2. Títulos PETT y su paso por Registros Públicos, 1996-2006



Fuente: OVE con datos del SCI.

E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD

- 1.71 A pesar de las diversas fallas señaladas anteriormente, el PTRT tuvo muy importantes logros. El principal de ellos, como ya se ha señalado, es en términos de la regularización de la tenencia de la tierra rural. Pero el Banco también parece haber influido en algunos cambios institucionales implementados por el país, tales como la creación del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral.

1. Productos

- 1.72 El Cuadro PE.6 presenta los productos alcanzados por el programa, así como las metas correspondientes. Como puede apreciarse, el programa superó ampliamente sus metas de levantamiento catastral, titulación y registro. Además, estas labores se hicieron, en promedio, con costos y tiempos muy reducidos (ver Cuadro 4.4 en

2. Resultados

- 1.73 Evaluar los resultados de un programa como el PTRT es una tarea compleja, pues muchos factores adicionales al programa pudieron haber influido sobre los aspectos de interés. Por tal motivo, los resultados que se presentan a continuación deben tomarse con cierto escepticismo. Esta advertencia también aplica, en cierta

medida, a los resultados de las evaluaciones de impacto citadas, pues aunque estas procuraron ser rigurosas en sus análisis, los datos disponibles no cumplen con todos los requisitos para poder identificar concluyentemente los impactos del programa.

- 1.74 En términos institucionales, el Banco ha buscado, consistentemente, contribuir a que los SAT de los países tengan un sistema de registro territorial constitutivo e integrado con un catastro completo y multifinalitario. Esta intención también se aprecia en los documentos de préstamo del PTRT; sin embargo, el país ha avanzado relativamente poco en este aspecto y el Banco pudo haber contribuido tanto a favor como ligeramente en contra de este proceso.
- 1.75 El Banco contribuyó a favor mediante el impulso a la conformación de un catastro integrado y multifinalitario. La aprobación en 2004 de la Ley 28294, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNC), parece responder a la voz del Banco (y de otros organismos). También pudo haber contribuido a la integración de los Registros Públicos que se dio en 2002 con la aprobación de la Ley 27755, pues esta intención se expresó en los documentos de préstamo y el PTRT2 financió un sistema de información que interconectaba las oficinas regionales de los RRPP (de ese modo integrándolas al menos operacionalmente).
- 1.76 Al mismo tiempo, el Banco pudo haber contribuido también a la fragmentación institucional del SAT, al crear las Secciones Especiales de Predios Rurales al interior de los RRPP. La intención de esta decisión es clara y comprensible desde un punto de vista inmediato, pues permitió regularizar un gran número de predios rurales de forma rápida y económica. Sin embargo, esta ventaja fue eventualmente desarticulada con la misma Ley 27755. En una decisión que parecería, paradójicamente, contravenir y condecir al mismo tiempo las recomendaciones del Banco, la Ley 27755 volvió a una metodología de registro más compleja y costosa y trató de hacer su sistema de registro más integrado.
- 1.77 En términos de impactos económicos, diversas evaluaciones econométricas han encontrado indicios de impactos positivos en el valor de las propiedades regularizadas (Field y Torero, 2005), en la inversión (Fort, 2008) y en la oferta laboral de los hogares beneficiarios (Nakasone, 2011). Una evaluación externa del programa (Zegarra, Escobal y Aldana, 2008), contratada por la Administración, también encontró efectos positivos en el número de transacciones de tierras, en el crédito y en la inversión, aunque dichos efectos solo pudieron ser observados entre algunos grupos de beneficiarios.

3. Sostenibilidad

- 1.78 Posiblemente la principal desventaja del PTRT sea en términos de la sostenibilidad de sus resultados. Este juicio debe tomarse con cautela, pues no está basado en evidencia factual que dé cuenta de una depreciación de lo alcanzado por el programa, sino en la identificación de elementos que dificultan su sostenibilidad y en las impresiones recogidas por OVE de diversas personas involucradas con estos temas en Perú.

- 1.79 Por una parte, el PTRT no logró cambiar sustancialmente los factores que fomentaban la informalidad en la tenencia de la tierra rural antes del programa. Los documentos de préstamo señalaban que en Perú existía una “cultura de no registro” y el PTRT2 propuso llevar a cabo una campaña de información para tratar de cambiar esa cultura, pero la campaña no se llevó a cabo y no existen indicios de que la actitud de la gente hacia el registro de la propiedad haya cambiado. Además, otras condiciones más objetivas permanecen casi inalteradas: los procesos registrales siguen siendo largos y costosos,³⁴ y las instituciones de catastro y registro no parecen haber incrementado sustancialmente su capacidad ni eficiencia.
- 1.80 Por otra parte, algunos de los cambios institucionales fomentados por el PTRT parecen estar revirtiéndose. Específicamente, el PETT, al ser absorbido por COFOPRI, ha desaparecido junto con la capacidad técnica generada por el PTRT. Buena parte del personal empleado en el PETT así como las metodologías y procesos desarrollados por él han salido del marco institucional del SAT peruano.

Cuadro PE.6. Lista detallada de productos del PTRT1 y PTRT2

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentario
2. Estructura institucional del SAT						
	PTRT1: Componente 2: Catastro					
	Se encuentra establecido legal y operativamente el ente regulador y administrador del "Sistema Nacional de Catastro Rural", basado en la responsabilidad municipal sobre este proceso	Ley Marco de Catastro emitida durante 1998, y traspaso de la responsabilidad catastral del PETT a este nuevo ente antes de diciembre de 1998	n.d. / 0	1	0	Todavía hay varias entidades generadoras de catastro operando en Perú. PCR, p. 12: Estudio de Caso Multipropósito. Proceso de contratación para ampliar anteproyecto de Ley se desierto
	PTRT1: Componente 3: Registro					
	Se encuentra operando bajo la nueva Ley de Racionalización de Registros Públicos el "Sistema Nacional de Registros Públicos"	Ley de Racionalización de los Registros Públicos emitida durante 1998	n.d. / 0	1	0	PCR: No se hicieron los estudios. SINARP fue creado en 1998 por Ley de Racionalización. emitio, pero se aprobo 27755 el 15 de junio de 1998 con la que se crea el Registro de Predios
	Se encuentran integrados los registros de la propiedad inmueble, mueble y mercantil en tres regiones hasta 1998	Conclusion de los proyectos pilotos en tres oficinas regionales	n.d. / 0	3	0	
	Se encuentra operando el sistema unico, automatizado de registro de la propiedad rural, con 100% de oficinas regionales de registro conectadas	Se conectan a la red 30 oficinas en 1996 y 12 en 1997	n.d. / 0	42	0	PCR: No se hicieron los estudios.
	PTRT2: Componente 2: Fortalecimiento institucional					
		Al primer año, se han definido las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Catastro	n.d. / 0	1	1	Ley 28294, Sistema Nacional Integrado de Catastro. Indicador no incluido en el Marco Logico

³⁴

Ver reportes de K. Barthel (IDBDOCS #386601) y G. Barnes (2003) (IDBDOCS #353237).

Cuadro PE.6. Lista detallada de productos del PTRT1 y PTRT2 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentario
3. Operatividad del SAT						
	PTRT2: Componente 3: Fortalecimiento institucional					
		Al cuarto año, se han estructurado y optimizado los procesos técnicos de catastro, titulación y registro en el PETT y la SUNARP	n.d. / 0	varias	Parcialmente cumplido	(PCR). No incluido en marco lógico. SICAR nunca fue implementado
		Al tercer año, se han adquirido e instalado los equipos de informática para el PETT central, regional y el INRENA	n.d. / 0	n.d.	1	(PCR)
		Al cuarto año, 10 Unidades de Conservación de Catastro han sido establecidas en las OPERs	0	10	1	(PCR) Instalada en sede central y en 10 OPERs (PPMR dic 2005)
		Al segundo año, se han establecido archivos digitalizados de los títulos rurales inscritos en la SUNARP	0	n.d.	Parcialmente cumplido	(PCR)
		Al cuarto año, 500 funcionarios del PETT y de Registros capacitados y certificados	0	500	500+	(PCR)
4. Regularización						
	PTRT1: Componente 1: Regularización de tierras					
	Se entregan 300.000 títulos de predios adjudicados pero no titulados por el estado	Se entregan 300.000 títulos de predios adjudicados pero no titulados por el estado	n.d. / 0	300,000	973,429	PCR dice que meta era 800,000
	Se regulariza la propiedad de 300,000 predios privados provenientes de la subdivisión de tierras previamente tituladas	Se regulariza la propiedad de 300,000 predios privados provenientes de la subdivisión de tierras previamente tituladas	n.d. / 0	300,000	183,523	PCR dice que meta era 220,000
	PTRT1: Componente 2: Catastro					
	Se encuentra disponible la información de planos catastrales certificados de 1.1 millones de predios	Se verifica el número de unidades catastrales en cada año: 250,000 en 1996; 430,000 en 1997 y 420,000 en 1998	n.d. / 0	1,100,000	1,156,952	PCR
	PTRT1: Componente 3: Registro					
	Se encuentran inscritos un mínimo de 1.12 millones de predios a nivel nacional	Se inscriben 150,000 registros de propiedad en 1996, 250,000 en 1997, 300,000 en 1998, y 420,000 en 1999	n.d. / 0	1,120,000	973,429	PCR
	PTRT2: Componente 1: Titulación y Registro de Predios Rurales y Comunidades Campesinas y Nativas					
	Entregar títulos de tierras rurales individuales y de comunidades, saneados físicamente y legalmente, e inscritos en RR.PP. para darles validez técnica y jurídica	Terminación del proceso de saneamiento físico, saneamiento legal, inscripción y entrega de 525,000 títulos pendientes de la primera fase	n.d. / 0	525,330	831,348	PCR
		Saneamiento físico y legal de 250,000 predios individuales	n.d. / 0	178,132		
			n.d. / 0	250,000	n.d.	
			n.d. / 0	541	549	
			n.d. / 0	9	57	
		Consulta amplia con las comunidades	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
		Reglamentación de la Ley 26505	n.d. / 0	1	0	
		Procedimientos para la titulación	n.d. / 0	1	n.d.	
		Piloto de titulación individual en aprox. 300 predios	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
	PTRT2: Componente Camisea					
		16,000 predios catastrados y saneados de los cuales 12,000	n.d. / 0	16,000	20,454	PCR
			n.d. / 0	12,000	14,002	PCR
	PTRT2: Componente 2: Fortalecimiento institucional					
		Al segundo año, los Sistemas de Información de Catastro, Seguimiento de Expedientes, Planificación y Administración están desarrollados e implantados en el PETT y OPERs	n.d. / 0	1	1	

Cuadro PE.6. Lista detallada de productos del PTRT1 y PTRT2 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentario
6. Ordenamiento territorial						
PTRT1: Componente 4: Monitoreo y supervisión de recursos naturales						
	Sistema de información geográfica --SIG-- operando, y capacidad de monitoreo y seguimiento de recursos naturales en el INRENA establecida	Se inicia la producción de informes de seguimiento a partir de enero de 1997	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
	Reglamentos en materia de uso de la tierra, agua, y recursos forestales expedidos	Expedición de las respectivas reglamentaciones	n.d. / 0	3	0	Anteproyectos de ley suspendidos por el gob
PTRT2: Componente 2: Monitoreo Ambiental y Cultural						
		Demarcación de 15 áreas naturales protegidas	n.d. / 0	15	11	
	Garantizar la integridad legal e intangibilidad de las áreas naturales protegidas y de los sitios de importancia cultural en las zonas de influencia del Programa.	Demarcación de áreas culturales en zonas de titulación rural	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
		Racionalización del Marco Legal para la protección de RR. NN. Y áreas culturales	n.d. / 0	n.d.	Marco legal tramitado ante instancias superiores	PCR
		Monitoreo de largo plazo	n.d. / 0	n.d.	n.d.	