



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

IX Promoción (2008-2010)

Cofopri ¿Organismo diseñado para
mejorar el bienestar de las personas?

Tesis para obtener el grado de
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta: Carlos Adolfo Esquivel Oporto

Director de tesis: Mtro. Jonathan Molinet Malpica

Lectores: Dr. Nicolás Loza y Dr. Luis Daniel Vázquez

Seminario: Decisiones de Gobierno

Línea de Investigación:
Decisiones y evaluación de programas de gobierno

México, D.F., octubre, 2010

Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por la Secretaría de Educación Pública.

RESUMEN

La tesis trata sobre la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). Su funcionamiento es estudiado a través de su estructura, diseño, naturaleza jurídica y propósito de creación. El programa de formalización que ejecutó es examinado mediante el análisis de diversos estudios que han evaluado sus resultados.

La Comisión fue efectiva en la medida que consiguió las metas operativas establecidas. El Programa de Formalización estableció como meta el registro de 960 000 propiedades y la entrega de 805 500 títulos de propiedad individual en áreas urbanas seleccionadas entre 1996 y 2003. En dicho período, Cofopri realizó la formalización de 1 824 087 millones de lotes y expidió 1 364 434 millones de títulos de propiedad a los pobladores formalizados. Además, sus actividades fueron calificadas como satisfactorias por los hogares que tituló.

La efectividad mostrada por la Comisión, sin embargo no le permitió mejorar el bienestar de la población ni reducir sus niveles de pobreza. La política de legalización no logró los resultados que se esperaban. Si bien las viviendas muestran niveles considerables de consolidación, la inversión realizada en ellas con posterioridad a la entrega del título ha sido reducida (19.4%), al igual que el acceso a servicios básicos. La obtención de préstamos bancarios principalmente provino de entidades financieras estatales (44.3% de los beneficiarios) y no de la banca privada (apenas el 19.1%). Asimismo, se aprecia una participación reducida de los beneficiarios de Cofopri en actividades desarrolladas a nivel comunitario, pero no puede ser atribuido a la implementación de la política.

Las recomendaciones al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento son las siguientes:

1. Realizar una evaluación de impacto a la política de formalización ejecutada por Cofopri, ya que se concluyó que dicho organismo en términos de su propio diseño es incapaz de mejorar el bienestar de sus titulados y combatir eficazmente la pobreza.
2. Replantear políticamente las funciones de Cofopri. Para ello se dan dos opciones:

- a) Si se la concibe como un organismo de lucha contra la pobreza, se debe dotarla de medios adecuados para cumplir dicha labor y articular sus actividades con dependencias que tengan la misma finalidad.
- b) Suprimir dicha función y establecer que el propósito de la organización es la formalización de la propiedad.

Palabras clave: Cofopri, programa de formalización, metas operativas, bienestar.

ABSTRACT

The thesis is about the Commission for the Formalization of Informal Property (Cofopri). Its running is studied through its design, legal nature and purpose of creation. The official real estate registration policy implemented by the Commission is examined using several surveys which evaluated its results.

The effectiveness of Cofopri is based on the achievement of its operative goals. The aim of the formalization of property was to register 960 000 properties and issue 805 500 land titles in the selected urban areas between 1996 and 2004. In this period, the Commission registered 1 824 087 properties and issue 1 364 434 land titles. Also, the satisfaction of its clients with its activities was high.

Cofopri did not achieve to improve the well-being of its clients. The policy of formalization did not get the results it expected. Formal houses have good infrastructure, although home investments (19.4%) and access to public utilities are low after families received titles. Formal households gain more access to loans from public banks (44.3%) than private banks (19.1%). Formal households have a limited role in community work, even though it can not be attributed to the official real estate registration policy.

The following actions are recommended to the Ministry of Housing, Construction and Sanitation:

3. To undertake an outcome evaluation to the official real estate registration policy implemented by the Cofopri, in view the facts that this organization can not improve the well-being of its clients and fight against poverty.

4. To redefine the functions of Cofopri: The following options are given:
 - a) If Cofopri is considered an organization that fights against poverty, must be provided with necessary recourses to carry out the work and coordinate its working practices to organizations with the same purpose.
 - b) To eliminate this role, consequently establish that the aim of Cofopri is the formalization of property.

Keywords: Cofopri, the official real estate registration policy, operative goals, well-being.

Para Rosa Oporto Cárdenas, Marcia Oporto Cárdenas y
Christian Esquivel Oporto, por el cariño y apoyo brindado.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar deseo expresar mi agradecimiento a la Secretaría de Educación Pública por el apoyo brindado para realizar mis estudios de posgrado. Igualmente, deseo agradecer al Director de Tesis, Mtro. Jonathan Molinet por su ayuda en la elaboración de la tesis y a mis lectores, Dr. Nicolás Loza y Dr. Luis Daniel Vázquez por el apoyo dado a través de sus comentarios. Igualmente, quisiera agradecer al Dr. Francisco Miranda por su valiosa colaboración y al Mtro. Edson Apaza por sus oportunos consejos.

También agradezco a mis compañeros de seminario Fabiola Aviña, Pierre Antoine Delice, Marjorie Morales y Claudia Sámano. Hago extensivo mi agradecimiento al Director de la Dirección de Formalización Integral de Cofopri Sr. Gonzalo Blanco por darme la oportunidad de realizar mi pasantía.

Finalmente, agradezco a mi familia Rosa Oporto, Marcia Oporto y Christian Esquivel, ausencias presentes quienes fueron el soporte emocional durante mi permanencia en México. A mis amigos, Jaime Paredes, Daniel Ramírez, Julián Sancén, Emmanuel Ramírez y Rodrigo Ortega por el afecto dado.

CONTENIDO

RESUMEN	II
CONTENIDO	VII
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	X
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO 1.

COFOPRI: ANTECEDENTES Y GESTIÓN	6
1.1 Creación de Cofopri.....	7
1.1.1 Antecedentes de Cofopri.....	7
1.1.2 Aspectos legales de Cofopri.....	8
1.1.3 Marco Institucional de Cofopri.....	11
1.2 Marco Financiero.....	15
1.3 Autonomía de Cofopri.....	16
1.4 Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU).....	25
1.4.1 Antecedentes.....	25
1.4.2 Población objetivo.....	25
1.4.3 Objetivo y meta del proyecto.....	26
1.4.4 Beneficios.....	26
1.4.5 Diseño del proyecto.....	26
1.5 Conclusiones iniciales.....	28

CAPÍTULO 2.

PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA	30
2.1 Programas de regularización.....	31
2.2 Programa de formalización de la propiedad.....	32
2.2.1 Aspecto conceptual.....	32
2.2.2 Aspecto de política.....	37

2.2.3 Alcances de la formalización.....	38
2.3 Proceso de desarrollo urbano en el Perú.....	38
2.3.1 Ocupación del suelo.....	40
2.3.1.1 Crecimiento poblacional de Lima.....	40
2.3.1.2 Formación y crecimiento de la barriada.....	43
2.3.2 Urbanización del terreno.....	49
2.3.3 Edificación de la vivienda.....	49
2.3.4 Título de propiedad.....	50
2.4 Conclusiones iniciales.....	54

CAPÍTULO 3.

EFFECTOS DESEADOS Y NO DESEADOS DEL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA.....	56
3.1 Efectos esperados del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana.....	57
3.2 Vinculación entre la seguridad de tenencia y niveles de inversión en la vivienda.....	58
3.3 Aumento en el valor de la propiedad.....	65
3.4 Acceso a crédito.....	68
3.5 Actividad Laboral.....	69
3.6 Efectos no deseados de la política de formalización.....	72
3.6.1 Rol de la organización vecinal y el lote vacante.....	72
3.7 Conclusiones iniciales.....	72

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL DE COFOPRI.....	75
4.1 Encuesta de Línea de Base del 2000.....	77
4.2 Descripción de la efectividad de Cofopri y su rol en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación.....	79

4.2.1 Descripción de la efectividad organizacional de Cofopri.....	79
4.2.2 Descripción del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana.....	81
4.3 Análisis de la efectividad organizacional de Cofopri.....	82
4.4 Rol de Cofopri en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación y reducción de niveles de pobreza.....	85
4.4.1 Situación de vida.....	85
4.4.1.1 Consolidación e inversión en infraestructura en la vivienda.....	85
4.4.1.2 Acceso a servicios públicos.....	87
4.4.2 Acceso a crédito.....	88
4.5 Efectos inesperados de la titulación.....	91
 CAPÍTULO 5	
CONCLUSIONES Y	
RECOMENDACIONES	92
5.1 Conclusiones.....	93
5.1.1 Logro de metas operativas.....	93
5.1.2 Organismo que procura mejorar el bienestar de la población y de combate a la pobreza.....	94
5.2 Recomendaciones.....	96
5.2.1 Recomendaciones al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.....	96
 Bibliografía.....	 98
Anexos.....	103
ANEXO 1 Cuadro N° 1 Tipos de posesiones informales en el Perú.....	104

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro N° 1.1 Variación del Presupuesto asignado a Cofopri (Millones).....	16
Cuadro N° 1.2 Organismos Públicos Ejecutores.....	23
Cuadro N° 2.1 Secuencia de desarrollo urbano.....	39
Cuadro N° 2.2 Tasa de crecimiento de la población censada en el departamento de Lima y Lima Metropolitana, Censos 1940 – 2007 (Porcentaje).....	42
Cuadro N° 2.3 Períodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular.....	46
Cuadro N° 2.4 Número de barriadas y población por años en Lima.....	47
Cuadro N° 2.5 Ocupación económica de los pobladores de las barriadas en porcentajes (1960-1993).....	48
Cuadro N° 2.6 Aspectos que integran acciones de lotización y desarrollo de un terreno.....	49
Cuadro N° 3.1 Estudios que han investigado la relación entre titulación y aumento de la inversión en las viviendas.....	60
Cuadro N° 4.1 Lotes formalizados a nivel nacional.....	83
Cuadro N° 4.2 Títulos de propiedad entregados a nivel nacional.....	83
Cuadro N° 4.3 Lotes y títulos formalizados por Cofopri e inscritos en el RPI/RPU distribuidos por el tipo de posesión.....	84
Cuadro N° 4.4 Títulos de propiedad entregados en Lima (1963-2000).....	84
Cuadro N° 4.5 Infraestructura de la vivienda según título de propiedad.....	86
Cuadro N° 4.6 Acceso a servicios públicos.....	87
Cuadro N° 4.7 Motivos por los cuales no solicitó crédito en algún banco, institución o programa entre 1997 y 1999.....	89
Cuadro N° 4.8 Distribución de créditos aprobados por el tipo de fuente.....	90
Cuadro N° 4.9 Distribución de créditos aprobados por fuente formal.....	90
Gráfica 2.1 Distribución de la población censada por área urbana y rural según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Porcentajes).....	40
Gráfica 2.2 Población censada en el departamento de Lima según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Miles).....	41
Gráfica 2.3 Población censada en Lima Metropolitana según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Miles).....	42

“La vida siempre triunfa. El hombre es igual al río,
profundo y con sus reveses, pero voluntarioso
siempre.”

(Ciro Alegría, La Serpiente de Oro, 1967)

INTRODUCCIÓN

Lima Metropolitana tuvo un vertiginoso crecimiento poblacional y espacial pasando de 645 172 a 6 345 586 habitantes en el período que cubre desde 1940 hasta 1993 (INEI, 2008). En el año 1993, Lima Metropolitana contaba con 1 147 barriadas que registraban una población que ascendía a 2 188 415 habitantes, que representaba aproximadamente el 34.4% de la población que residía en la mencionada circunscripción territorial (Calderón, 2003:378).

El crecimiento de la ciudad originó que todos sus componentes urbanos, entre ellos las viviendas, fueran insuficientes para todos los habitantes. La demanda de vivienda para los sectores de bajos ingresos no era satisfecha ni por el Estado ni por constructores privados. Por ejemplo, entre 1940 y 1979 la evolución del salario medio obrero creció en 241 veces, las casas en venta lo hicieron en 476 veces y los departamentos en 272 (Driant, 1991 citado por Calderón, 2003: 377). Además se calculó que en Lima, el valor promedio del suelo con servicios en 1995 en una zona popular ascendía a US\$ 54,2 el metro cuadrado, lo que equivale a algo más de 52 salarios mínimos para un lote de dimensiones pequeñas (Calderón, 1999 citado por Clichevsky, 2003:14).

Entonces ¿Cómo pueden acceder a vivienda las personas de escasos recursos económicos? Una posible respuesta es que ocuparan un terreno sin urbanizar e intentaran habilitarlo gradualmente. Finalmente, ante la política estatal de producir vivienda para sectores altos y medios, pero no para sectores populares, la autoproducción de vivienda es la forma de acceso a ella.

El 72% de la población objetivo de Cofopri lo constituyen los habitantes de los asentamientos humanos, los cuales se han edificado sobre terrenos que presentan distintas características según el período de su ocupación

En Lima, desde la década de 1940 hasta mediados de los años cincuentas se asentaron barriadas pequeñas en terrenos de baja calidad constructiva situados en las riberas del río

Rímac y en las zonas de cerros adyacentes al casco urbano (Barreda y Ramírez Corzo, 2004:204).

A partir de la década de 1960 se ocupan terrenos estatales que presentan mejores condiciones de habitabilidad, surgiendo las barriadas de Independencia, El Progreso, Tahuantinsuyo, El Carmen y Ermitaño, en el Cono Norte; José Carlos Mariátegui y Pamplona Alta, en el Cono Sur (Castellanos del Portal, Joseph y Ubillus, 2003:6).

Durante la mencionada década el Estado asume un rol preponderante en el desarrollo urbano de la ciudad y reservó terrenos no agrícolas para allí construir urbanizaciones populares conforme a planos de urbanización; sin embargo ejecutó únicamente los proyectos habitacionales populares de Condevilla y Valdivieso en San Martín de Porres y Tahuantinsuyo en el distrito de Independencia en el cono norte y edificó Ciudad de Dios en el cono sur, lo que motivó que se produjeran invasiones en terrenos que se habían reservado para la construcción de urbanizaciones populares. En los años setenta, el gobierno cumple un rol urbanizador y fundó barriadas, los denominados lotes tizados - terrenos baldíos en los que el trazado de manzanas y btes se efectúa con tiza -, surgiendo así San Martín de Porres, Villa El Salvador y Huáscar-Canto Grande (Riofrío, 1991 :34-36).

En los años ochenta, se formaron nuevas barriadas como ampliaciones de las antiguas o que ocupan extensiones reducidas de terreno, los cuales no tienen fines residenciales (Riofrío, 1991:65). A partir de 1992 hasta el 2005, se formaron 366 nuevos barrios en el cono sur de Lima, ubicándose la mayor parte de ellos en tierra que es difícil de urbanizar (Ramírez Corzo y Riofrío, 2006:33).

Ante este panorama, en 1996 es creada la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad que asume competencia exclusiva en materia de formalización de la propiedad predial y es la encargada de diseñar e implementar un programa de formalización de predios informales a nivel nacional, además, fue concebida como una institución que permitiría transformar la propiedad predial de los informales en activos que

se introducirían en el mercado, dando lugar a la valorización de sus predios y el acceso a servicios e infraestructura.

Cabe preguntarse entonces, ¿Fue efectiva la labor de Cofopri? ¿La política de regularización ejecutada por Cofopri cumplió con las metas planteadas en cuanto a propiedades formalizadas y tituladas? ¿Los beneficiarios de Cofopri se encuentran satisfechos con su tarea? ¿Cofopri se constituyó en el mecanismo institucional que permitió mejorar el bienestar de los beneficiarios de su política? ¿La titulación produjo algunos efectos no previstos? En este sentido, las dos principales hipótesis que se plantearán y que servirán para orientar el análisis efectuado en la tesis es que la labor realizada por el organismo titular sí fue efectiva en la medida que si alcanzó la meta fijada y la población beneficiaria de Cofopri expresa su satisfacción con su tarea. Por otro lado, se afirmará que las actividades de la comisión no produjeron una mejora en el bienestar de la población titulada ni efectos inesperados.

El objetivo de la tesis es demostrar que Cofopri es una organización efectiva en cuanto al número de propiedades regularizadas y registradas, así como en los niveles de aceptación de sus actividades; sin embargo, la efectividad organizacional mostrada en esos ámbitos no fue suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población titulada, de aumentar su bienestar y reducir sus niveles de pobreza. Cofopri será analizada bajo los modelos de efectividad organizacional de objetivos y de áreas. Igualmente, su política de formalización será examinada tomando los resultados obtenidos por la Encuesta de Línea de Base del 2000.

La importancia de examinar a Cofopri y a su política de regularización de dominio radica en el hecho de que la formalización de la propiedad va dirigida a mejorar el bienestar de los beneficiarios, principalmente personas de niveles socioeconómicos bajos.

La investigación se compone de cinco capítulos. En el primer capítulo se detalla la estructura y diseño de la Comisión de Formalización de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). En la primera sección del capítulo se especifican las dimensiones

legales e institucionales que dan lugar al funcionamiento de Cofopri. En la segunda sección se trata el financiamiento que tuvo Cofopri para el desarrollo de sus actividades. En la tercera sección se analiza la autonomía del organismo encargado de la formalización. En la cuarta sección se aborda el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana y el soporte técnico y financiero que le brindó el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana.

El segundo capítulo tiene por objeto analizar el proceso de regularización de la tenencia en el Perú y examinar la formalización de la propiedad al interior de dicho proceso, poniendo el énfasis en los supuestos conceptual y político que subyacen al diseño del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana implementado por Cofopri, así como los alcances de la mencionada política.

En la primera sección del capítulo se exponen las dimensiones que integran un programa de regularización. En la segunda sección se abordan los aspectos conceptual y político que subyacen a la política de formalización, así como los alcances de dicha política. En la tercera sección se expone el proceso de desarrollo urbano que tuvo lugar en el Perú.

El tercer capítulo tiene por objeto fijar las bases para examinar el funcionamiento de Cofopri, como entidad encargada de insertar los activos prediales en los mercados financiero y productivo y se analizará los resultados obtenidos.

El capítulo está dividido en seis secciones. En la primera sección trataré los diversos efectos que se esperaba conseguir con la titulación de los predios. Las secciones segunda hasta la quinta tienen por propósito analizar los estudios que han evaluado el efecto socio-económico de la política de formalización ejecutada por Cofopri, centrandó el análisis en el contraste de los hallazgos contenidos en los mismos respecto a los beneficios que otorgaría la titulación de predios por parte de Cofopri. El énfasis se pondrá en exponer, a la luz de los estudios revisados, si se alcanzaron los resultados esperados por el programa de titulación.

De este modo, en la segunda sección analizaré diversas posturas respecto al nexo entre seguridad jurídica y niveles de inversión. En la tercera sección me referiré al impacto que

tiene el título de propiedad en el incremento del valor del predio. En la cuarta sección abordaré la relación existente entre título de propiedad y acceso al crédito. La quinta sección versará sobre el efecto de la titulación sobre la actividad laboral realizada por las familias beneficiarias del programa. La sexta sección tratará sobre los efectos no deseados de la política de formalización.

El cuarto capítulo tiene por propósito analizar la efectividad de la labor realizada por Cofopri, tomando en consideración su finalidad y el objetivo de su creación. Para cumplir este cometido, el capítulo se dividirá en cinco secciones. En la primera se reseña brevemente la fuente de información, que en este caso se trata del Reporte Final de la Encuesta de Línea de Base del 2000.

La segunda define los puntos de referencia y criterios que nos permitirán una aproximación a la efectividad de Cofopri y a su papel en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación. Para ello, se divide en dos apartados:

En el primer apartado se resume el marco teórico de la efectividad organizacional y se establecen los mencionados puntos de referencia y criterios relacionados con la efectividad de Cofopri. En el segundo, se describen parcialmente los resultados y el carácter de la Encuesta de Línea de Base del 2000 que permiten analizar el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana.

En la tercera sección, haciendo uso de los enfoques de objetivos y de áreas, se efectuará el análisis propuesto. En la cuarta sección se examinará el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana en las circunscripciones territoriales en las cuales se aplicó la Encuesta de Línea de Base del 2000. La última sección trata sobre los efectos no previstos de la titulación.

Finalmente, el último capítulo contiene las conclusiones arribadas y finaliza con las recomendaciones sobre la toma de decisiones de gobierno respecto a la regularización y titulación de predios informales.

CAPÍTULO 1.
COFOPRI: ANTECEDENTES Y GESTIÓN

CAPÍTULO 1. COFOPRI: ANTECEDENTES Y GESTIÓN

El capítulo tiene por objeto detallar la estructura y diseño de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). En la primera sección del capítulo se especifican las dimensiones legales e institucionales que dan lugar al funcionamiento de Cofopri. En la segunda sección se trata el financiamiento que tuvo Cofopri para el desarrollo de sus actividades. En la tercera sección se analiza la autonomía del organismo encargado de la formalización. En la cuarta sección se aborda el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana y el soporte técnico y financiero que le brindó el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana.

1.1 Creación de Cofopri:

1.1.1 Antecedentes de Cofopri.

La creación de Cofopri tiene sus orígenes en el pedido efectuado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, solicitando facultades extraordinarias a efecto de que lo autorice a dictar decretos legislativos durante un plazo de ciento ochenta días sobre ocho materias, dentro de las cuales se encontraba el saneamiento físico legal de asentamientos humanos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada. Dicho proyecto de ley tuvo dictamen favorable en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

Durante el debate parlamentario, congresistas de oposición argumentaron que el pedido incurría en violaciones constitucionales, lo cual dio lugar a modificaciones al pedido original que finalmente fue aprobado con 61 votos a favor y 36 votos en contra.¹

El proyecto de la ley aprobado en el Congreso de la República estableció la transferencia de competencias y procedimientos municipales relacionados a la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana a un organismo especializado y derogó los

¹ Según el Diario de Debates del Congreso, el cuestionamiento efectuado por los congresistas de oposición se refería a que por mandato constitucional no se puede delegar la facultad de legislar sobre materias indelegables, como lo es la modificación de una ley orgánica. En este caso, el conceder potestades normativas al Poder Ejecutivo relacionadas a la formalización de la propiedad en asentamientos humanos, implicaba modificar la Ley Orgánica de Municipalidades, en razón a que es el dispositivo legal que establece las competencias de dichos gobiernos locales para regular procedimientos de saneamiento físico legal y titulación en asentamientos humanos.

artículos correspondientes de la Ley Orgánica de Municipalidades (Artículo 1), además de delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por un plazo de 120 días, entre otras materias, la concerniente al Saneamiento Físico-Legal de Asentamientos Humanos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada, así como la creación de un organismo especializado encargado de diseñar y ejecutar un programa nacional de formalización (Artículo 2, Inciso 4). La autógrafa del proyecto de ley fue promulgada por el Presidente de la República, expidiéndose la Ley N° 26557².

Al amparo de la autorización concedida mediante la norma aludida al Poder Ejecutivo para el ejercicio de función legislativa, dicho poder del Estado expide Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal³ que da origen a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

1.1.2 Aspectos legales de Cofopri

La norma que crea Cofopri le dio el carácter de organismo rector máximo encargado de *“diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto”* y además que *“constituiría un mecanismo institucional que permitiría convertir la propiedad predial en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica”*⁴.

Respecto a su objetivo de colocar los activos en el mercado, se le otorgó la función de proponer la creación de 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 otros⁵.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de diciembre de 1995.

³ Aprobada por el Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996.

⁴ Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996 Artículo 2

⁵ Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996 Artículo 3

Cofopri desde su creación ha sido regulada por diversos Estatutos⁶. Para efectos de la presente investigación, resulta relevante centrar el análisis en el Decreto Supremo N° 014-98-MTC, vigente desde junio de 1998 hasta julio del 2007, norma estatutaria que le otorgó el carácter de Organismo Público Descentralizado adscrito al sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción o al sector cuyo titular haya sido designado como Presidente de la Cofopri, además se le dotó de autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera (Artículo 2).

El Estatuto en mención dispuso que la finalidad de Cofopri fue la de diseñar y ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad a nivel nacional (Artículo 3), mientras que su objetivo principal estuvo dirigido a convertir la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones, de este modo, se postulaba que se aumentaría el valor de las propiedades y permitiría a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica (Artículo 4).

Cabe destacar que el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI en vigencia, mantiene la finalidad de la referida institución gubernamental, sin embargo, su objetivo general su sido modificado, ya que lo delimita a ejecutar el Proceso de Formalización de la Propiedad Predial, a nivel nacional, participar en la formulación del Catastro Predial a nivel nacional y contribuir con el proceso de Descentralización, transfiriendo capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales (Artículo 3); sin embargo, conserva la función de crear las condiciones que busquen la inversión privada y pública en la prestación de servicios referidos a la propiedad predial.

De otro lado, la estructura orgánica de la institución a cargo de la formalización estableció un órgano de Alta Dirección integrado por la Presidencia que era el órgano máximo y que

⁶ Decreto Supremo N° 006-96-MTC del 24 de junio de 1996, Decreto Supremo N° 016-97-MTC del 12 de julio de 1997, Decreto Supremo N° 014-98-MTC del 17 de junio de 1998 -normas derogadas - estando vigente el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA del 28 de julio del 2007.

estuvo a cargo del Ministro de Estado designado por el Presidente de la República, a su vez, se contempló que la Presidencia podía constituirse en un Directorio cuando el Presidente de la República designaba otros miembros (Artículo 7); además la componía el Coordinador Nacional de la Formalización quien ejercía las funciones consultivas y de estudio o investigación de Cofopri, siendo designado por el Presidente de la República (Artículo 11).

La estructura orgánica funcional de Cofopri consideró la existencia de tres órganos. El primero de ellos fue la Gerencia de Planeamiento y Operaciones que constituía el órgano ejecutivo que efectuaba labores de dirección, estando encargada de las operaciones de formalización de la propiedad a cargo de la institución aludida. En relación a sus funciones, éstas estuvieron dirigidas a realizar el planeamiento estratégico de las actividades de formalización; proponer la aplicación progresiva del Programa de Formalización de la Propiedad a las diferentes áreas geográficas del país; y, diseñar y ejecutar las campañas de formalización de la propiedad (Artículo 23, inciso d).

De otro lado, la Gerencia de Titulación tuvo a su cargo labores de organización, supervisión, dirección, evaluación y aprobación de las actividades de formalización de la propiedad de asentamientos humanos, centros urbanos informales, para lo cual contó con diversas jefaturas, como la de Asentamientos Humanos y la Jefatura de Adjudicaciones (Artículo 30).

Asimismo, la Gerencia de Campo, por intermedio de sus Unidades de Operaciones de Campo, Empadronamiento, Difusión y Atención al Público, tuvo por función la realización de acciones de apoyo a las actividades de formalización de la propiedad que realizaba la Gerencia de Titulación, las cuales consistieron en operaciones de campo, empadronamientos, verificaciones, promoción y difusión de la formalización de la propiedad (Artículo 32).

La organización administrativa de Cofopri contempló una Oficina Central y Órganos Desconcentrados denominados Oficinas Zonales, que dependían jerárquicamente de la Gerencia General en materia administrativa y del Gerente de Planeamiento y Operaciones

en materia funcional, y Oficinas Locales que constituyeron unidades ejecutoras de las Oficinas Zonales (Artículo 34).

1.1.3 Marco Institucional de Cofopri

La labor desarrollada por Cofopri ha variado desde su creación en 1996 hasta la actualidad, según la normatividad emitida en su momento. Sus actividades han sido desarrolladas en tres fases.

La primera etapa se inicia con la dación de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal. Para cumplir con la finalidad propuesta en dicha norma se le concedieron atribuciones para llevar a cabo los procesos de formalización integral e individual que abarcaban desde la definición de la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por Posesiones Informales hasta otorgar derechos de propiedad de los lotes a favor de poseedores debidamente calificados y promover su inscripción registral, respectivamente.

Las principales funciones y competencias otorgadas a Cofopri para llevar a cabo la formalización de predios irregulares son las siguientes:

- a) Se concentró en dicho organismo la función relacionada a la formulación, aprobación y ejecución de un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana de ámbito nacional⁷, para lo cual se le confirió la titularidad de terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por posesiones informales, sin embargo, se estableció como restricción para efectuar acciones de formalización que la ocupación haya sido efectuada antes del 22 de marzo de 1996⁸, plazo que posteriormente sería ampliado al 31 de diciembre del 2001⁹ y ulteriormente hasta el 31 de diciembre del 2004.¹⁰

Las posesiones Informales están constituidas los asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros

⁷ Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC del 11 de abril de 1999. Artículo 3 Inciso a)

⁸ Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC del 11 de abril de 1999 Artículo 19

⁹ Decreto Supremo N° 011-2003-JUS del 13 de junio del 2003 Artículo 1

¹⁰ Ley N° 28687 del 17 de marzo del 2006 Artículo 3

poblados, centros urbanos informales, pueblos tradicionales, habilitaciones urbanas y otras posesiones informales que determine Cofopri mediante Directiva (Anexo 1) constituidos por agrupaciones de personas que reúnan las siguientes características: 1) hayan entrado en posesión de terrenos destinados a vivienda o actividad comercial sobre los cuales ejerzan posesión individual, dentro de los plazos señalados en el párrafo anterior; 2) que no se encuentre amparada en la titularidad del derecho de propiedad, o que cuenten con documentos que no acrediten fehacientemente la propiedad, o que no reúnan las condiciones para acreditar la adquisición de dicho derecho; 3) si se trata de lotes destinados a vivienda, la posesión debe ser ejercida en una extensión no mayor a trescientos (300) metros cuadrados cada uno¹¹.

- b) Se le facultó para que a su solo pedido, recibiera información o documentación de instituciones públicas que anteriormente hubiesen realizado actividades relacionadas al proceso de formalización. (Decreto Legislativo N° 803 Artículo 9).
- c) Fue dotada de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Además la configuración organizativa de Cofopri se estructuró para que sus miembros reportaran directamente al Presidente de la República¹²(Decreto Legislativo N° 803 Artículo 2, tercer párrafo). Ello tiene su razón de ser en el hecho de que tanto el Presidente de Cofopri, quien era un Ministro de Estado, como el Coordinador Nacional eran designados por el Presidente de la República, como anteriormente se señaló.

Las atribuciones conferidas a Cofopri le permitieron reducir los plazos de formalización de 6 años y 11 meses, que implicaba 207 pasos y la participación de 52 instituciones gubernamentales a únicamente 45 días a través de 30 pasos y 04 entidades involucradas (Apoyo Consultoría, 2002 citada por Morris, Endo y Ugaz, 2004: 95).

¹¹ Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC del 06 de mayo de 1999 Artículo 4.

¹² Dicha prerrogativa fue suprimida por la cuarta disposición complementaria de la Ley N° 28923 del 08 de diciembre del 2006

La formalización de la propiedad concebida como acciones de carácter técnico-legal tiene entre otros objetivos, definir la titularidad de la propiedad de los predios ocupados por posesiones informales y otorgar derechos de propiedad de los lotes y promover su inscripción registral, a favor de sus poseedores debidamente calificados, cuando se trate de predios que se hubieran inscrito a nombre de Cofopri (Reglamento de Formalización de la Propiedad Artículo 2).

La formalización de la propiedad predial se estructura en dos procesos, precedidos de un diagnóstico de informalidad, que abarcan el Proceso 1: Formalización Integral que comprende la realización de estudios físicos y legales de los terrenos ocupados por las Posesiones Informales con el fin de identificar los derechos que pudieran existir sobre ellos, las características físicas de la ocupación, ejecutar las acciones de saneamiento físico y legal y solicitar la inscripción de la titularidad del derecho de propiedad a favor de Cofopri.¹³

Asimismo, el Proceso 2: Formalización Individual se inicia una vez culminado el Proceso 1 y tiene por objeto identificar, mediante el empadronamiento respectivo, y calificar a los pobladores. El propósito de la calificación es evaluar si el poseedor cumple con los requisitos de posesión requeridos para recibir la adjudicación gratuita del derecho de propiedad del lote ocupado, esto es, ejercicio de la posesión directa, continua, pacífica y pública del lote por un plazo no menor de un año y que no tenga derecho de propiedad sobre otro lote destinado a vivienda ubicado dentro de la misma provincia donde se encuentre el lote que es objeto de la formalización¹⁴.

De otro lado, un segundo período, que se inicia con el cambio de gobierno en el año 2001, se caracteriza por el intento de descentralizar las funciones de formalización, en tal sentido, se llevan a cabo dos reformas. Se decide crear las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal que tienen por función planificar, organizar,

¹³ Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC del 06 de mayo de 1999 Artículo 14

¹⁴ Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC del 06 de mayo de 1999 Artículo 24

coordinar y ejecutar, a través de sus Secretarías Técnicas, el proceso de formalización de las posesiones informales. Además, se estableció que dichas Comisiones estarían integradas por la Municipalidad Provincial, Cofopri, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y el Registro Predial Urbano¹⁵. Una segunda reforma vino implantada mediante la dación Ley Orgánica de Municipalidades¹⁶ en el año 2003 que prescribe la competencia de las Municipalidades Provinciales para la titulación y el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

De igual modo, en consonancia con esta política de legalización que pretende generar una mayor participación de los gobiernos locales, se dispone que las municipalidades provinciales asuman de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad¹⁷, para lo cual, se les faculta para la planificación y organización de los procesos de formalización. Dentro de este nuevo marco regulatorio, Cofopri podría realizar actividades técnicas de asesoramiento en materia de saneamiento predial, si la municipalidad provincial respectiva lo consideraba conveniente y únicamente en este supuesto

Finalmente, en una tercera fase que se inicia en el actual período presidencial, se produce un reposicionamiento institucional de Cofopri en materia de formalización, dado que asume nuevamente funciones relacionadas a la ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos por un periodo de tres años, a partir del 08 de diciembre del 2006¹⁸, igualmente, se produce también el cambio de su denominación a Organismo de Formalización de la Propiedad Informal y se le da nuevamente el carácter de pliego presupuestal con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. A su vez, se hace necesario destacar que el mencionado plazo ha sido ampliado por dos años que se computará al vencimiento del plazo primigenio¹⁹.

¹⁵ Decreto Supremo N° 005-2001-JUS del 04 de marzo del 2001

¹⁶ Ley 27972 del 27 de mayo del 2003

¹⁷ Ley N° 28391 del 17 de noviembre del 2004 (Derogada) y Ley N° 28687 del 17 de marzo del 2006

¹⁸ Ley N° 28923 del 08 de diciembre del 2006

¹⁹ Ley N° 23920 del 11 de febrero del 2009

1.2 Marco Financiero

En cuanto al financiamiento, el programa de formalización de la propiedad contemplaba hacer una inversión de 66 millones de dólares, de los cuales 38 millones los aportaba el Banco Mundial a través del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana y el monto restante correspondía a una contrapartida del gobierno peruano. (Morris, Endo y Ugaz, 2004: 62).

Como se mencionó anteriormente, Cofopri fue dotado de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

En cuanto a los recursos²⁰ que le fueron asignados a la citada institución, se encuentran aquellos que le son otorgados vía Ley Anual de Presupuesto; los recursos propios²¹; donaciones y legados, créditos internos y externos y recursos provenientes de la cooperación técnica internacional; así como otros recursos que se le asignen.

Los montos asignados anualmente por el Presupuesto a Cofopri, como se puede apreciar del siguiente cuadro, se fueron incrementando desde el año 1996 hasta el año 1999, según se observa, de 7 903 255 nuevos soles a 95 626 553 nuevos soles. A partir del año fiscal 2000 se inicia la disminución de los montos asignados a la entidad titular, siendo, la reducción más considerable la que se produjo en el año 2004 (45 190 834 nuevos soles).

²⁰ Decreto Legislativo N° 803 Artículo 6.

²¹ Recursos obtenidos por la prestación de sus servicios a título oneroso; los intereses que obtenga por la administración de sus recursos propios; y, los recursos que obtenga por la adjudicación de lotes a título oneroso; estos últimos, entendidos como los recursos que se obtengan por la adjudicación de lotes comerciales a título oneroso constituirán ingresos propios de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y de la Municipalidad Provincial en cuya jurisdicción se encuentren ubicados, en la proporción de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. (Decreto Legislativo N° 803 Artículo 6 Inciso b) ampliado por la Ley N° 27320 del 22 de julio del 2000)

Cuadro N° 1.1

Variación del Presupuesto asignado a Cofopri (Millones)

Año Fiscal	PIM Nuevos Soles	Variación año anterior Nuevos Soles	% de variación
1996	7 903 255		
1997	18 569 277	10 666 022	134.96
1998	25 861 512	7 292 235	39.27
1999	95 626 553	69 765 041	269.76
2000	85 864 870	- 9 761 683	- 10.21
2001	65 755 549	- 20 109 321	- 23.42
2002	64 030 292	- 1 725 257	- 2.62
2003	66 779 478	2 749 186	4.29
2004	45 190 834	- 21 588 644	- 32.33

PIM: Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

Fuente: Cofopri
Cuadro de elaboración propia

1.3 Autonomía de Cofopri

La reforma de los derechos de propiedad realizada a fines de la década de los ochenta, suponía la creación de una entidad autónoma de carácter nacional y ubicada al más alto nivel de decisión política, que delineara el planeamiento y ejecución del programa de formalización: Cofopri. A continuación se expondrá en que consiste la autonomía de dicho entidad.

El Estado en su condición de persona jurídica - titular de derechos y obligaciones -mantiene relaciones jurídico-administrativas y jurídica privadas con los particulares, en

consecuencia, se trata de una persona con doble capacidad jurídica, esto es, de derecho público y de derecho privado.

Dentro de la primera connotación anotada en forma precedente, la administración estatal presenta ciertas características, dentro de las cuales, se puede resaltar que se configura como: a) una personalidad jurídica única, b) originaria que surge jurídicamente de la Constitución o como acto fundacional de un ordenamiento, c) superior en virtud de encontrarse en una posición de preeminencia frente a las personas jurídicas privadas y ciudadanos, ejerciendo sobre ellas poder público, d) Se encuentra sometida o subordinada a los órganos superiores político administrativos, siendo la concreción de los fines de estos últimos la misión propia de la administración (García de Enterría y Fernández, 2006: 399-401).

Un primer punto a abordar sobre la autonomía nos lleva a efectuar una diferenciación del concepto, conforme a las prerrogativas que goce el ente autónomo.

En este orden de ideas, se tratará de autonomía política si se confiere a los organismos competencias legislativas, como es el caso de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, para efectos de la presente tesis, el concepto de autonomía que resulta relevante es el vinculado a la autonomía administrativa, entendiéndose como la potestad que tienen los entes subestatales de realizar, con libertad, funciones ejecutivas y/o administrativas en el marco de las competencias que la ley les atribuye y además puede conllevar potestades normativas de carácter reglamentario con el objeto de dar un adecuado cumplimiento a los fines públicos, concepto que guarda una estrecha vinculación con el de descentralización administrativa funcional que supone la transferencia de titularidad de competencias administrativas de una dependencia del sector público a otro ente público, como puede ser el caso de un ministerio a un organismo autónomo (Rodríguez, 2006: 198-200), que es precisamente el caso de Cofopri.

Las dependencias que gozan de autonomía por mandato constitucional o legal en el ordenamiento jurídico peruano pueden clasificarse en dos rubros (Rodríguez, 2006: 215-

216). El primero de ellos incluye a las entidades autónomas que integran el aparato administrativo del Estado para el desempeño de funciones públicas, que a su vez comprendería: a) las autoridades independientes que no integran el Poder Ejecutivo como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (ambos órganos constitucionalmente autónomos) y las universidades públicas; y, b) las administraciones instrumentales que forman parte del mencionado poder del Estado, como Cofopri. Un segundo rubro lo integran aquellas dependencias que no forman parte de la estructura administrativa del Estado como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional, también denominados órganos constitucionalmente autónomos, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Así expuesto, se procederá a explicar algunas características de las entidades que componen la estructura burocrática estatal. Iniciando este análisis, se hace necesario señalar que las administraciones independientes presentan rasgos peculiares en su ámbito organizativo, funcional y en la designación de personal directivo (Rodríguez, 2006: 217). Para citar un ejemplo, el Banco Central de Reserva posee autonomía reconocida por la Constitución Política del Perú de 1993²², no estando en consecuencia sometido a subordinación jerárquica ni a directrices del Poder Ejecutivo. Además, se rige exclusivamente por su ley orgánica y sus estatutos para dar cumplimiento a su finalidad y funciones²³.

Un punto a destacar es que una ley orgánica – que establece la estructura y regula el funcionamiento de entidades estatales previstas en la Constitución – únicamente puede ser aprobada por el Congreso. Inclusive, se considera que tiene una posición privilegiada respecto a las leyes ordinarias, en razón a su contenido, así como al procedimiento a seguir para conseguir su aprobación²⁴ (Bernaes, 2007: 507).

²² El Banco Central es persona jurídica de derecho público y tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica (Artículo 84).

²³ Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, aprobada por el Decreto Ley N° 26123 del 30 de diciembre de 1992. Artículo 3.

²⁴ La aprobación o modificación de una ley orgánica requiere el voto favorable de más de la mitad del número legal de congresistas (Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 106).

Por otro lado, el nombramiento de su órgano de gobierno no es potestad exclusiva del gobierno, ya que el mecanismo de designación de su Directorio, que es integrado por siete miembros, requiere la participación de dos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. Cuatro miembros son designados por el Poder Ejecutivo, entre ellos al Presidente, quien debe ser ratificado por el Congreso, poder que además elige a los 3 miembros restantes, además que sólo pueden ser removidos por el Congreso por la comisión de falta grave²⁵. Esta última característica les otorga estabilidad en el desempeño de sus funciones para el período para el cual fueron nombrados (período constitucional que corresponde al Presidente de la República).

Finalmente, cabe resaltar en cuanto a la autonomía financiera Banco Central de Reserva, que si bien su Ley Orgánica reconoce que se encuentra facultado para formular, aprobar y ejecutar su presupuesto²⁶, dicha facultad muchas veces se encuentra limitada por disposiciones de austeridad referidas a la ejecución del gasto contenidas en normas presupuestales.

Por otra parte, la legislación peruana vigente al momento de la creación de Cofopri²⁷, hacía mención a las entidades públicas de naturaleza instrumental del Poder Ejecutivo, al establecer que correspondía prestar a los Ministerios, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales²⁸. Así, dentro del proceso de descentralización administrativa impulsado por el gobierno peruano se crea Cofopri en 1996 como un Organismo Público Descentralizado, adscrito al sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción o al sector cuyo titular haya sido designado como Presidente de Cofopri. Asimismo, se le dotó de personería jurídica de derecho público y de autonomía en diversos campos: administrativo, funcional, técnico, económico y financiero²⁹.

²⁵ Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 86

²⁶ Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, aprobada por el Decreto Ley N° 26123 del 30 de diciembre de 1992. Artículo 86.

²⁷ Ley del Poder Ejecutivo, aprobada por el Decreto Legislativo N° 560 del 28 de marzo de 1990, norma que fue derogada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por la Ley N° 29158 del 20 de diciembre de 2007.

²⁸ Decreto Legislativo N° 560 Artículo 19.

²⁹ Decreto Supremo N° 014-98-MTC del 17 de junio de 1998, norma actualmente derogada.

Se debe destacar que Cofopri es una organización instrumental del Ejecutivo (Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción) en razón a que responde a una finalidad propuesta por dicho poder del Estado³⁰ y no por los titulares de Cofopri, conformando “un complejo organizativo unitario” (García de Enterría y Fernández, 2006: 442) que se refleja en la adscripción del organismo encargado del saneamiento y titulación a la administración estatal a través del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, dependencia que a su vez incluye en su estructura orgánica a dicho organismo autónomo.

La creación de la entidad titulara obedece a la necesidad de satisfacer una necesidad de gestión de ciertos servicios técnicos especializados que consisten en actividades concernientes a la formalización de la propiedad (Diagnóstico de la informalidad, formalización integral y formalización individual) que concluyen en Cofopri y no se transfieren a la administración estatal.

Cabe señalar, que el carácter instrumental de Cofopri, no impide la presencia de autonomía que será examinada a continuación dentro de cuatro categorías (Rodríguez, 2006: 209).

La primera de ellas es la autonomía orgánica, que proviene de la personería jurídica que posee la entidad titulara, característica que le confiere funciones, atribuciones y competencias en materia de formalización de la propiedad. Igualmente, se manifiesta en el patrimonio con el que cuenta proveniente de la Ley Anual del Presupuesto, así como de recursos propios y de donaciones y legados. Un punto a considerar es que este tipo de autonomía implica que el organismo sea creado por Ley, que en el caso de Cofopri, la norma que le da nacimiento es la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal³¹ y que las normas que prescriben su organización y funcionamiento no sean aprobadas por la

³⁰ Más aún, se declaró de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral (Decreto Legislativo N° 803 Artículo 1).

³¹ Aprobada por el Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996.

entidad a cargo de la formalización de predios, sino mediante Decreto Supremo³², norma que es dictada por el Presidente de la República, en ejercicio de su potestad normativa.

La autonomía funcional se plasma en la libertad de gestión de Cofopri con relación a la administración matriz (Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción) para el cumplimiento de las labores que le fueron encomendadas por el dispositivo legal que le dio origen, así como por sus normas reglamentarias y estatutarias, esto es, para ejecutar un programa de formalización de la propiedad urbana en las áreas previamente seleccionadas en el territorio peruano. Cofopri constituye un centro independiente de decisión sin tener dependencia jerárquica inmediata respecto del referido ministerio en virtud a que tienen distintas competencias.

No obstante, el organismo a cargo de la titulación, en cambio, si se encuentra sometido al cumplimiento de ciertas directrices que expresamente haya estipulado la administración estatal que ejerce funciones de dirección. La tutela administrativa se traduce en el hecho que la alta dirección de Cofopri era designada por el primer mandatario de la nación. En este sentido, la Presidencia, órgano máximo de Cofopri se encontraba a cargo del Ministro de Estado designado por el Presidente de la República, a quien debía reportar directamente sobre el desarrollo del Programa de Formalización de la Propiedad. De igual modo, el Coordinador Nacional de la Formalización era designado por el Presidente de la República, a propuesta de la Presidencia de Cofopri y constituía un cargo de confianza. Con el ordenamiento vigente³³, la Alta Dirección ahora es integrada por el Director Ejecutivo, quien es designado por el Presidente de la República y refrendado por Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y se encuentra encargado de aprobar las políticas de la institución a cargo de la formalización, en concordancia con las políticas y planes nacionales y sectoriales, de lo cual se puede colegir su naturaleza instrumental.

³² Normas de carácter general que regulan la actividad sectorial o multisectorial a nivel nacional y que pueden requerir o no de la aprobación del Consejo de Ministros según disponga la ley, siendo en ambos casos, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más ministros, según su naturaleza (Decreto Legislativo N° 560 Artículo 3 Inciso 2).

³³ Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA del 28 de julio del 2007.

Una tercera dimensión de la autonomía se evidencia en la gestión de personal, que se materializa en la libertad de entidad titular para definir el ingreso, promoción y despido de sus trabajadores, así como para fijar sus obligaciones, prohibiciones y derechos, claro está, con las restricciones impuestas por las normas de orden presupuestal.

La autonomía financiera es limitada, dado que la ejecución de los fondos públicos asignados requiere el cumplimiento de procedimientos establecidos en las normas correspondientes, además de las restricciones impuestas por las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina en el gasto público contenidas en la Ley Anual del Presupuesto.

Una cuestión adicional, la norma actual que regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo³⁴, a diferencia del dispositivo legal que le precedió que hacía una referencia escueta a los organismos públicos descentralizados, como se señaló en forma precedente, establece la naturaleza, requisitos de creación y características de funcionamiento de los organismos públicos – ejecutores y especializados – que integran las entidades públicas, las que a su vez forman parte del Poder Ejecutivo.

Además, se ha efectuado la calificación de los diversos organismos públicos³⁵, correspondiéndole a Cofopri la denominación de organismo público ejecutor, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

³⁴ Ley N° 29158

³⁵ Decreto Supremo que aprueba la calificación de organismos públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 29158, aprobado por el Decreto Supremo N° 034-2008-PCM del 5 de mayo del 2008 y Decreto Supremo que aprueba la actualización de la calificación y relación de los Organismos Públicos que establece el Decreto Supremo N° 034-2008-PCM. Decreto Supremo N° 048 -2010-PCM del 19 de abril del 2010.

Cuadro N° 1.2
Organismos Públicos Ejecutores

ORGANISMOS PÚBLICOS EJECUTORES	SIGLAS	Adscripción
1 Academia Mayor de la Lengua Quechua	AMLQ	Ministerio de Educación
2 Agencia de Promoción de la Inversión Privada	PROINVERSION	Ministerio de Economía y Finanzas
3 Agencia Peruana de Cooperación Internacional	APCI	Ministerio de Relaciones Exteriores
4 Archivo General de la Nación	AGN	Ministerio de Justicia
5 Biblioteca Nacional del Perú	BNP	Ministerio de Educación
6 Central de Compras Públicas	PERU COMPRAS	Ministerio de economía y Finanzas
7 Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial	CONIDA	Ministerio de Defensa
8 Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad	CONADIS	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
9 Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	CGBVP	Presidencia de Consejo de Ministros
10 Despacho Presidencial	DP	Presidencia de Consejo de Ministros
11 Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas	DEVIDA	Presidencia del Consejo de Ministros
12 Dirección Nacional de Inteligencia	DINI	Presidencia del Consejo de Ministros
13 Escuela Nacional de Marina Mercante	ENAMM	Ministerio de Defensa
14 Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	FONDEPES	Ministerio de la Producción
15 Instituto Geofísico del Perú	IGP	Ministerio del Ambiente
16 Instituto Geográfico Nacional	IGN	Ministerio de Defensa
17 Instituto Nacional de Cultura	INC	Ministerio de Educación
18 Instituto Nacional de Defensa Civil	INDECI	Presidencia de Consejo de Ministros
19 Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas	INEN	Ministerio de Salud
20 Instituto Nacional de Innovación Agraria	INIA	Ministerio de Agricultura

21	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú	IRTP	Presidencia de Consejo de Ministros
22	Instituto Nacional de Salud	INS	Ministerio de Salud
23	Instituto Nacional Penitenciario	INPE	Ministerio de Justicia
24	Instituto Peruano de Energía Nuclear	IPEN	Ministerio de Energía y Minas
25	Instituto Peruano del Deporte	IPD	Ministerio de Educación
26	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal	COFOPRI	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
27	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	OSINFOR	Presidencia de Consejo de Ministros
28	Seguro Integral de Salud	SIS	Ministerio de Salud
29	Servicio Aerofotográfico Nacional	SAN	Ministerio de Defensa
30	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú	SENAMHI	Ministerio del Ambiente
31	Sierra Exportadora	SE	Presidencia del Consejo de Ministros
32	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	SBN	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
33	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	SUNAT	Ministerio de Economía y Finanzas
34	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías	SUTRAN	Ministerio de Transportes y Comunicación

Fuente: Decreto Supremo N° 034-2008-PCM y Decreto Supremo N° 048 -2010-PCM del 19 de abril del 2010. Cuadro de elaboración propia

En este sentido, considerando el interés de la investigación, es necesario resaltar los rasgos distintivos comunes a los organismos públicos ejecutores³⁶, que son coincidentes con las características de los organismos instrumentales desarrolladas con anterioridad: a) Son entidades dependientes del Poder Ejecutivo que gozan de personería jurídica de derecho público; b) Su funcionamiento requiere de la aprobación del Ministerio correspondiente; c) Su creación obedece a que las actividades que debe realizar son específicas y significativas; d) La formulación de sus metas debe ser coordinada con el ministerio del cual dependen; e)

³⁶ Ver: Ley N° 29158. Artículos 28, 29, 30 y 34

No aprueban sus propias normas; e) Los cargos desempeñados por sus titulares son de confianza; y, f) El sector al cual pertenecen realiza labores de supervisión sobre el organismo a fin de verificar la consecución de sus objetivos.

1.4 Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU)³⁷

1.4.1 Antecedentes

Ante el pedido efectuado por el gobierno peruano, el Banco Mundial decide financiar y brindar soporte técnico a la ejecución de un proyecto que apoyó el trabajo de formalización urbana de Cofopri y Rpu y que estuvo destinado a realizar reformas institucionales, al que se denominó Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU), suscribiéndose, para tal efecto, el Convenio de Préstamo y el Acuerdo del Proyecto con fecha 4 de octubre de 1998. El referido proyecto destinó sus recursos hacia el diseño y ejecución del Plan Nacional de Formalización. El inicio de sus actividades fue en el mes de marzo de 1999 y la culminación de las mismas fue a mediados del 2004.

1.4.2 Población objetivo

El Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana estimó que beneficiaría a una población objetivo de cuatro millones de personas que vivían en el rango inmediatamente por encima y por debajo de la línea de pobreza. Asimismo, se estableció que los asentamientos humanos constituían el 72% de la población objetivo del proyecto, los cuales se situaban en distritos donde los indicadores de pobreza, medidos por la ausencia de "necesidades básicas", esto es, educación, salud, condiciones de vivienda, empleo adecuado y servicios básicos, alcanzaban su nivel más alto, según el censo de 1993

En el año de 1997 se seleccionaron ocho áreas urbanas con 1 200 000 propiedades: Lima, Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimote, Huaraz, Iquitos y Arequipa (89% de todas las propiedades informales urbanas). Las ocho áreas fueron elegidas utilizando criterios que consideren la concentración de la población en asentamientos humanos, los niveles de pobreza y la relativa facilidad y beneficios esperados de la formalización.

³⁷ Disponible en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/MarcoLogico.html>

1.4.3 Objetivo y meta del proyecto

El PDCU estableció como objetivo de desarrollo el crear un sistema que asegure los derechos sostenibles de la propiedad en asentamientos pobres ubicados en zonas urbanas, en las cuales los derechos de propiedad sean informales. Se planteaba que la mayor seguridad de la propiedad permitiría mejorar el bienestar de los propietarios. De igual modo, la meta a alcanzar se dirigió a reducir la pobreza en áreas urbanas.

1.4.4 Beneficios

Se señaló que el proceso de formalización produciría beneficios tanto económicos como sociales. En relación a los beneficios económicos se destacó el de mayor seguridad del derecho de la propiedad que daría lugar a un uso más eficiente de la propiedad, lo que se traduciría en un incremento en el valor de la misma, en su utilización para efectuar transacciones en el mercado y en su uso como garantía hipotecaria. Respecto a los efectos sociales, se resaltó el acceso a mayor protección y a servicios públicos, así como el reforzamiento de la posición de las mujeres respecto a los hombres en cuanto al reconocimiento de los derechos de propiedad.

1.4.5 Diseño del proyecto

En relación al diseño del proyecto, éste estuvo integrado por tres componentes:

a) El primero de ellos planteaba reformas en el mercado inmobiliario urbano, poniendo énfasis en el marco institucional y legal como mecanismo que permitiera reconocer y superar limitaciones existentes en el ordenamiento jurídico vigente, así como en los procedimientos ejecutados por las instituciones que cumplen con funciones de formalización de la propiedad, lo cual implicaba enfrentar nuevas formas de propiedad informal, así como intentar sostener bajos los costos de transacción y de este modo asegurar que la propiedad se mantenga dentro de la formalizada. Otro punto que se consideró fue el relacionado a la promoción al crédito e inversiones, destacando la importancia que tiene el uso de la propiedad predial formalizada como garantía para la obtención de créditos.

b) El segundo componente estuvo diseñado para fortalecer la administración y promover del desarrollo institucional de Cofopri y el Rpu, al constituir las organizaciones responsables del proceso de formalización nacional.

c) El tercero tuvo como objetivo la rápida conversión de las propiedades informales en derechos de propiedad definidos, para lo cual Cofopri debería efectuar actividades de recolección y análisis de la información, mediante los procesos 0, 1 y 2 que se explicaron anteriormente, que le permitiera asignar los derechos de propiedad. Además, se contempló la implementación del Plan de Formalización Nacional, cuyo objetivo era la formalización de 950 000 propiedades y el registro de 805 500 títulos de propiedad individual en las ciudades seleccionadas.

De otro lado, en el Estatuto de Cofopri³⁸ se contempló la creación del Proyecto Especial "Derechos de Propiedad Urbanos" con la finalidad de ejecutar el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad en áreas urbanas técnicamente seleccionadas, además la norma dispuso que Cofopri asumiera la responsabilidad de la dirección y gerencia del Proyecto, siendo el encargado de ejecutar las acciones de formalización de la propiedad. Asimismo, el Registro Predial Urbano sería coejecutor del proyecto y llevaría a cabo las acciones de registro (Artículos 53 y 54 del Estatuto).

En cuanto a su estructura orgánica, el proyecto contó con un Director General, que era el Coordinador Nacional de la Formalización y tuvo como función el establecimiento de las políticas generales del Proyecto y la promoción de las reformas necesarias, así como con un Comité de Gestión, que estuvo presidido por el Director General e integrado por el Gerente General de Cofopri, el Jefe y el Gerente General del Registro Predial Urbano y el Gerente del Proyecto, el cual tendrá por función tomar las decisiones estratégicas del Proyecto, vigilar su eficiente ejecución y supervisar la ejecución de sus componentes (Artículo 55).

³⁸ Decreto Supremo N° 014-98-MTC del 17 de junio de 1998

1.5 Conclusiones iniciales

En el capítulo se trataron los aspectos legales y el marco institucional de Cofopri; el financiamiento que tuvo Cofopri para el desarrollo de sus actividades; la autonomía de Cofopri y finalmente el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana y el soporte técnico y financiero que le brindó el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana.

De la primera sección se deriva la existencia de normas contenidas en los dispositivos legales, reglamentarios y estatutarios que permiten el cumplimiento de su finalidad consistente en formular e implementar un Programa de Formalización de la Propiedad en sectores urbanos integralmente y con celeridad, al permitir que la Alta Dirección de la citada institución tuviera un contacto estrecho con altas esferas gubernamentales- Presidencia de la República-, al conceder competencias exclusivas a órganos de Cofopri para el planeamiento de actividades de formalización, así como para el diseño de campañas de formalización y su ejecución a través de procesos de formalización, al conferirle autonomía en diversos ámbitos y concederle la posibilidad de acceder a información relevante de organismos gubernamentales a su solo pedido.

Respecto al objetivo de Cofopri, únicamente se establece en los dispositivos legales correspondientes una función enunciativa de la comisión dirigida a la concreción de su propósito institucional, no existiendo normas orientadas a instrumentalizar efectivamente el proceso de transformación de la propiedad predial formalizada en activos líquidos que pudiesen incorporarse al circuito económico.

Igualmente, se puede colegir la decisión de gobierno del Presidente Alberto Fujimori Fujimori de aumentar los recursos asignados a Cofopri, a través del Presupuesto de la República, durante los primeros años en los cuales se efectuó las actividades de formalización, tendencia que tuvo a disminuir a partir del cambio de gobierno.

Se pueden establecer niveles de distinción entre la autonomía que gozan los diversos entes que componen el armazón burocrático del Estado, según tengan relación de dependencia o no con el Poder Ejecutivo. Cofopri al ser un organismo instrumental del Ministerio de

Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción al momento de su creación, posee una autonomía restringida, básicamente circunscrita al cumplimiento de actividades específicas, esto es, la ejecución de una política de formalización de la propiedad urbana, para lo cual se le otorgó autonomía orgánica, reflejada en la personería jurídica que ostenta y el patrimonio que le es asignado. Sin embargo, no tiene la capacidad para emitir sus propias normas, con ejecución presupuestal regulada por el Ministerio de Economía y Finanzas y sometida a directivas de austeridad y cuyo titular es designado por el Poder Ejecutivo y, por lo tanto, puede ser revocado por dicho poder del Estado cualquier momento.

En contraste, las administraciones independientes, como el Banco Central de Reserva, poseen una autonomía fortalecida por la norma constitucional que se traduce en la ausencia de un vínculo jerárquico y directriz con el Poder Ejecutivo, sometido solamente a los preceptos contenidos en su ley orgánica – aprobada por el Congreso – y en sus estatutos y con un directorio que es designado tanto por el Congreso de la República como por el Poder Ejecutivo, siendo la comisión de falta grave la única causal de remoción de sus miembros por parte del Parlamento, otorgándoseles, de este modo, estabilidad en su cargo.

Finalmente, se especificaron los objetivos del programa de formalización y los beneficios que recibiría la población objetivo de la política.

CAPÍTULO 2.
PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA

CAPÍTULO 2. PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA

El capítulo tiene por objeto analizar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en el Perú y examinar la formalización de la propiedad al interior de dicho proceso, poniendo el énfasis en los supuestos conceptual y político que subyacen al diseño del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana implementado por Cofopri, así como los alcances de la mencionada política.

En la primera sección del capítulo se exponen las dimensiones que integran un programa de regularización. En la segunda sección se abordan los aspectos conceptual y político que subyacen a la política de formalización, así como los alcances de dicha política. En la tercera sección se expone el proceso de desarrollo urbano que tuvo lugar en el Perú.

2.1 Programas de regularización

La regularización es un proceso de intervención pública que se traduce en disposiciones políticas, jurídicas, administrativas y de prácticas referidas a zonas urbanas ocupadas, cuyo acceso se efectuó contraviniendo la ley, y que contribuyen a mejorarlo urbanísticamente y garantizar la seguridad de la ocupación, lo que supone el rescate de la dimensión de ciudadanía de la población beneficiaria (Durand y Pajoni, 1992; De Moraes, 1997, citados por Calderón, 2001:71).

Siguiendo a Calderón, las políticas de regularización presentan tres dimensiones: 1) Jurídica, la cual consiste en recomponer un orden jurídico previamente quebrantado; 2) Urbanística, la cual busca la readecuación del espacio, ya que interviene en asentamientos desordenados, hacinados, carentes de servicios básicos y de sistemas de vías, localizados en tierras de mala calidad y de alto riesgo que atenta contra el desarrollo urbano, la equidad y la sustentabilidad ecológica. Este aspecto requiere de grandes recursos e inversiones destinadas al ordenamiento espacial, consolidación urbana y provisión de servicios básicos; y, 3) Económica, que pretende engarzar aspectos como productividad y acceso al crédito, pero también añadiendo valor agregado a la tierra, alterando los submercados de tierras

populares y sus vasos comunicantes e incrementando la recaudación de ingresos fiscales por concepto de impuestos.

Los programas de regularización tienen su origen en la existencia de la informalidad o ilegalidad en las formas de acceso al suelo y en la construcción del habitat urbano.

De acuerdo con Clichevsky (2003:31), los programas de regularización, según los objetivos que esperan alcanzar, pueden clasificarse en tres tipos: 1) regularización dominial que tienen por finalidad únicamente legalizar el dominio; b) mejoramiento urbano-ambiental que persiguen exclusivamente la mejora en las condiciones urbano-ambientales de la vivienda y su entorno, esto es, dotación de servicios de agua; desagües pluviales y cloacales; pavimento; centros de salud, centros de educación; equipamiento comunitario; vivienda; e, c) integrales que buscan ambos efectos e incluyen el acompañamiento social de los proyectos de obra y en algunos la generación de empleo.

Un punto a destacar es que los programas integrales requieren mayores recursos que los programas dirigidos únicamente a legalizar la tierra. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de Barrios-PROMEBA en la Argentina tuvo un financiamiento de 334.21 millones de dólares, de los cuales 200 millones de dólares corresponden a préstamo del BID y el gobierno argentino aportó 134.21 millones de dólares. En cambio, el programa de formalización en el Perú contó con un financiamiento de 66.3 millones de dólares, de los cuales 38 millones los aportó el Banco Mundial y el monto restante correspondió a una contrapartida del gobierno peruano (Clichevsky, 2003:45).

2.2 Programa de formalización de la propiedad

2.2.1 Aspecto conceptual

La política de formalización tiene su inicio en la tesis de De Soto (1986:12), quien utiliza la noción de informalidad aplicada a hechos de individuos y no personas en sí mismas. Esta categoría supone el uso de medios ilegales para satisfacer objetivos esencialmente legales. Para esta concepción, la informalidad surge ante la incapacidad del derecho de ajustarse a las necesidades de la gente. Ante la deficiencia de la ley, aparece la “normatividad

extralegal”, integrada por costumbres de pobladores y algunas reglas del derecho convencional, para regular las actividades de los informales.

De acuerdo con el autor, debido a que el acceso a terrenos a través de la vía legal implicaba procedimientos lentos, complejos y costosos³⁹, los programas estatales de viviendas no satisfacían la necesidad de vivienda⁴⁰, la única alternativa que tenían las personas de ingresos reducidos para acceder a un pedazo de suelo era la invasión o el uso ilegal de terrenos, aunque ello los obligaría a tener que soportar los costos de la informalidad, siendo uno de los más importantes los costos por no tener derechos de propiedad seguros y confiables, lo cual provoca tres efectos: 1) Disminuyen los estímulos para realizar inversiones en la tierra o en las viviendas, por lo que los informales optarán por realizar inversiones en bienes movibles que efectuar inversiones fijas en servicios públicos ante el temor de la erradicación ; 2) Impide transferir las propiedades y no pueden ser dadas en garantía en razón a que sólo existe un derecho expectatio admitido por la comunidad, pero el derecho de propiedad no está plenamente reconocido; y, 3) Costos en que incurren los informales para defender la posesión de su lote.

Retomando el punto de acceso a la propiedad inmobiliaria de manera informal para fines de vivienda, según el mencionado economista (1986: 19), existen dos formas de lograr ello. La primera es la invasión, que puede ser: 1) paulatina, si se produce sobre asentamientos humanos ya existentes y el invasor tiene algún tipo de relación con el propietario y 2) violenta e intempestiva, en la cual no existe ningún tipo de vinculación, implica

³⁹ Según un estudio efectuado por el Instituto Libertad y Democracia, el acceso a la propiedad inmobiliaria urbana por parte de un grupo de familias humildes requería la presentación de una solicitud de adjudicación de un terreno eriazos del Estado, procedimiento que tardaba 03 años y 07 meses e intervenían 06 reparticiones estatales y se estimó que el costo que debía asumir cada solicitante ascendía a US\$ 2 156.00 dólares. Una segunda etapa implicaba se apruebe la habilitación del terreno que comprendía el cambio de uso de tierras rústicas o eriazas y la provisión de servicios públicos, además del cumplimiento de requisitos adicionales. En promedio el trámite duraba 28 meses y suponía varias etapas en la municipalidad correspondiente. Finalmente, la secuencia culminaba con la necesidad de obtener una licencia de construcción, tramitación que solía tomar en la municipalidad respectiva cerca de 12 meses.

⁴⁰ Entre el año 1960 y 1984 la inversión estatal en viviendas para pobladores con características socioeconómicas similares a las de los informales ascendió a 173.6 millones de dólares (2.1% de la inversión informal). En el mismo período, la inversión en vivienda, incluyendo la destinada a la clase media, fue de 862.2 millones de dólares (10.4% de la inversión informal).

negociaciones y acuerdos entre los invasores que se reflejan en los contratos de invasión⁴¹ que tienen por finalidad establecer la demarcación del asentamiento y la distribución de lotes, así como la creación de la organización informal, a la cual se le asignarán funciones y responsabilidades.

Las organizaciones informales son las que operativizan los contratos de invasión, para ello desarrollan sus funciones en dos planos: Uno externo, ante las autoridades para lograr el reconocimiento de los derechos adquiridos y la cobertura de servicios y otro interno que se refleja en la administración de justicia al interior del asentamiento y en la elaboración y mantenimiento de un registro de la propiedad predial, en el cual se consigna a los propietarios de los lotes, que finalmente será usado por el Estado para la entrega de títulos de propiedad. Finalmente, la ejecución de los aludidos contratos origina derechos expectaticios⁴² de propiedad que crean cierta seguridad y son el punto de partida para iniciar la edificación de la casa.

El segundo mecanismo de ocupación del suelo para fines de vivienda lo constituye la compraventa ilegal de terrenos agrícolas por parte de sectores de la población agrupados en asociaciones de vivienda, provivienda o cooperativas a sus propietarios, ya fuesen terratenientes o beneficiarios de la Reforma Agraria, y de este modo, formar nuevos asentamientos informales.

De Soto (2000), por otra parte sostiene que el sector extralegal de los países subdesarrollados y de los países que salen del comunismo no tienen acceso a las actividades sociales y económicas legalmente establecidas, por lo cual, adoptan acuerdos extralegales, que cuentan con el apoyo de su comunidad, para proteger y movilizar sus activos. Agrega el autor, que es tarea de los líderes de gobierno incorporar al marco normativo los contratos sociales de las poblaciones y, de este modo, crear un sistema único e integrado de propiedad formal y con ello dar paso a una economía de mercado moderna que permita

⁴¹ De Soto los considera como fuente de la normatividad extralegal en los asentamientos informales y el origen de la organización de los vecinos.

⁴² Derecho sobre el terreno que no proporciona a sus titulares todos los beneficios que otorga la ley formal. Tiene carácter temporal y se perfecciona de manera progresiva.

alcanzar la división del trabajo y contar con mano de obra especializada precisa para crear la red ampliada de mercado y de capital que es lo que posibilita salir de la pobreza y generar riqueza.

Siguiendo al autor, los sistemas de propiedad formales permiten transformar los activos físicos en capital, esto significa que pueden ser utilizados más allá de su propósito físico inmediato. En este sentido, la propiedad produce diversos efectos, entre los cuales destaca: 1) fijar el potencial económico de los activos, y, de este modo, posibilita que los propietarios de inmuebles puedan obtener préstamos o acceso a servicios públicos; 2) integrar la información dispersa a un solo sistema de propiedad legal; 3) volver responsables a las personas; 4) hacer fungibles a los activos, permitiendo su uso y movilización; 5) convierte a los ciudadanos en una red de agentes comerciales individualmente identificables y responsables, ya que la propiedad no sólo otorga seguridad material sobre un bien, sino que transforma a sus propietarios en agentes económicos quienes pueden establecer lazos con el gobierno y sector privado con el propósito de obtener bienes y servicios; y, 6) proteger las transacciones.

En este orden de ideas, la institución Path to Property Association sugería que se adopten una serie de medidas para el diseño de una política de formalización (Saavedra, 2006: 15).

- a) Conseguir la participación de las comunidades en el proceso de formalización a efecto de que aporten su conocimiento sobre linderos de las parcelas y pruebas de propiedad utilizadas localmente.
- b) Incorporar la formalización a los programas de gobierno del más alto nivel.
- c) Reformar la normativa vinculada a la propiedad, especialmente la referida a los instrumentos de prueba aceptados por la ley, los procedimientos de resolución de conflictos y la organización de la administración de la tierra.
- d) Reformar las organizaciones vinculadas al tema de la propiedad, creando una única institución dedicada al solo objetivo de incorporar toda la propiedad informal al sistema legal formal.
- e) Implementar la formalización de la propiedad a través de campañas extensivas de titulación en el campo, acciones de adjudicación y operaciones de registro y obtener

consenso a través de campañas de comunicación considerando que la formalización requiere un programa multipropósito de educación y comunicación que sustente todos los demás componentes.

En este sentido, siguiendo el planteamiento de De Soto, la reforma de los derechos de propiedad iniciada en el Perú a mediados de los años noventa estuvo dirigida a alcanzar dos objetivos: 1) la integración social, concebida como la protección del Estado al sector informal y 2) la integración económica orientada a la incorporación de la propiedad inmobiliaria del sector en alusión a un mercado de transacciones fluidas, en el que los bienes alcancen su máximo valor de uso a través del intercambio; asimismo, las características fundamentales del diseño de la reforma son las siguientes: (Morris, Endo y Ugaz, 2004:57-60).

1. Una nueva definición de los derechos de propiedad, que incorpore dentro del nuevo marco legal, aquellos acuerdos extralegales que son usados por pobladores y organizaciones informales.
2. La modificación a la ley formal, respetando los principios básicos que protegen la propiedad la propiedad formal y que permitan su coexistencia armónica con el sector informal.
3. La creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), como una entidad autónoma de carácter nacional y ubicada al más alto nivel de decisión política, que delinearía el planeamiento y ejecución del programa de formalización.
4. La creación del Registro Predial Urbano (Rpu), en el cual se registren masivamente los títulos formalizados.
5. La implementación de un modelo de formalización masiva, con aplicación de economías de escala en los procesos, a fin de reducir costos.
6. Modificaciones que permitan la consecución de los objetivos de integración económica, que incluyan las bases para un sistema de administración de tierras del Estado con la finalidad de responder a la demanda de vivienda y evitar invasiones; así como, iniciativas normativas a efectos de que los títulos formalizados puedan ser utilizados en el mercado.

2.2.2 Aspecto de política

El aspecto conceptual tratado anteriormente se plasma en los considerandos de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal⁴³ que da origen a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri):

“La propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos y, sin embargo, no puede ser utilizada en el mercado legal pues carece de un título debidamente registrado que le confiera valor de intercambio.

Los procedimientos vigentes que debe cumplir esta mayoría de peruanos para titular y registrar sus activos constituyen un régimen discriminatorio que los obliga a perder muchos años en trámites y realizar un cuantioso gasto.

Los títulos otorgados por los procedimientos vigentes han carecido del valor suficiente para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos sostenibles.

Es necesario crear un sistema único de formalización de la propiedad que permita la incorporación de los activos de la mayoría de los peruanos a una economía social de mercado para que puedan ser identificados, ubicados y representados en instrumentos de aceptación universal, regidos por un marco institucional que facilite su intercambio.

El sistema generará el incremento del valor de los predios de los peruanos de menores recursos.

Sin acceso a la formalización de sus activos principales, la mayoría de los peruanos no puede beneficiarse plenamente de la nueva política económica, que incluye estabilización de la moneda y privatización.

La mayoría de los peruanos al no contar con un acceso legal efectivo a la propiedad predial recurre al acceso extralegal, como la invasión, atentando contra la seguridad de los pocos

⁴³ Aprobada por el Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996.

que han logrado registrar su propiedad y propiciando la apropiación ilícita de los servicios básicos, sobre todo luz y agua.”

2.2.3 Alcances de la formalización

La formalización es entendida desde una perspectiva jurídica, al permitir conceder al beneficiario de la titulación el derecho de propiedad sobre su predio, pero además se le da una connotación económica, en la medida que un título registrado permite el acceso a los mercados.

De acuerdo, con el ILD (2007:41), la formalización busca la agregación de la dimensión económica al activo físico para permitir a sus propietarios utilizar la representación de la propiedad, no sólo para cautelar los derechos de los mismos, sino para generar múltiples funciones económicas que van más allá de la posesión y los vincula con el mundo financiero y de capital, si esto es lo que desean.

Sobre este punto, Mosqueira (1998:109) especifica que la formalización debe ser entendida como la aplicación de un sistema cuyos procedimientos permitan que la propiedad ocupada sea debidamente identificada e inscrita en los registros inmobiliarios; sus ocupantes reciban el reconocimiento o el otorgamiento del derecho de propiedad de sus lotes, se les garantice su estatus legal como propietarios y se les posibilite acceder a un título de propiedad registrado que pueda ser empleado en el mercado.

2.3 Proceso de desarrollo urbano en el Perú

El desarrollo urbano puede ser estudiado como un proceso que según Riofrío (1991: 31) comprende tres aspectos: 1) la obtención del terreno, que consiste en ocupar un pedazo de suelo para habitarlo; 2) su urbanización, que supone acondicionarlo topográficamente, dotarlo de infraestructura de redes y de equipamiento en general; y, 3) la edificación de la vivienda.

Calderón (2003), sostiene que el mencionado proceso supone: 1) la ocupación del suelo urbano y 2) su urbanización, que a su vez contempla cuatro etapas: La regularización de la

tenencia de la tierra, la dotación de servicios básicos, la construcción de la casa y la organización comunitaria.

De acuerdo con Calderón (2007:6), quien toma como base la clasificación de la secuencia de desarrollo urbano establecida por Baross⁴⁴, considera que el mencionado proceso de desarrollo tuvo lugar de dos maneras distintas en la realidad peruana (Cuadro N° 2.1). En períodos anteriores a la creación de Cofopri y la ejecución de la política de formalización a la ocupación de la tierra seguía la seguridad de tenencia derivada del reconocimiento legal del asentamiento o la certeza de no producirse su desalojo, a continuación se producía el acondicionamiento físico del terreno y se culminaba con la entrega del título de propiedad. Sin embargo, el autor considera que la secuencia se alteró con la intervención de la entidad tituladora referida con anterioridad, ya que desde el inicio de sus actividades la obtención del título antecede a la habilitación urbana del suelo.

Cuadro N° 2.1

Secuencia de desarrollo urbano

Antes de la intervención de Cofopri	Después de la intervención de Cofopri
1) Tierras (invasión, reubicación)	1) Tierras (invasión, reubicación)
2) Seguridad de tenencia	2) Títulos de propiedad / Seguridad de tenencia
3) Vivienda (casas)	3) Servicios
4) Servicios	4) Vivienda
5) Títulos de propiedad	

Fuente: Calderón (2007).
Cuadro de elaboración propia.

Dicha postura coincide con lo expuesto por Ramírez Corzo y Riofrío (2006:18), en el sentido que antes de la política de legalización adoptada por el gobierno peruano en 1996, existía una política de mejoramiento urbano que tuvo su origen en la expedición de la Ley N° 13517.

⁴⁴ El autor sostiene que existe una secuencia de desarrollo urbano legal que consiste en Planeación, Dotación de Servicios, Construcción y Ocupación y una secuencia de dicho proceso que es no planeada y que comprende la Ocupación, Construcción, Dotación de Servicios y Planeación.

Según afirman los dos autores antes mencionados, la acción gubernamental orientada a la mejora de los barrios incluía tres etapas: La primera es el reconocimiento legal de la ocupación del terreno que supone la elaboración del plano perimétrico del lugar ocupado y el listado de personas que lo habitarían (padrón de pobladores). Una segunda etapa se relaciona a las acciones de lotización y desarrollo del lugar y comprende la dotación del lugar con agua, saneamiento, electricidad, escuelas, pistas. La titulación propiamente dicha constituye la tercera etapa del mejoramiento de barrios y consiste en la entrega de títulos de propiedad sobre los lotes que se posee.

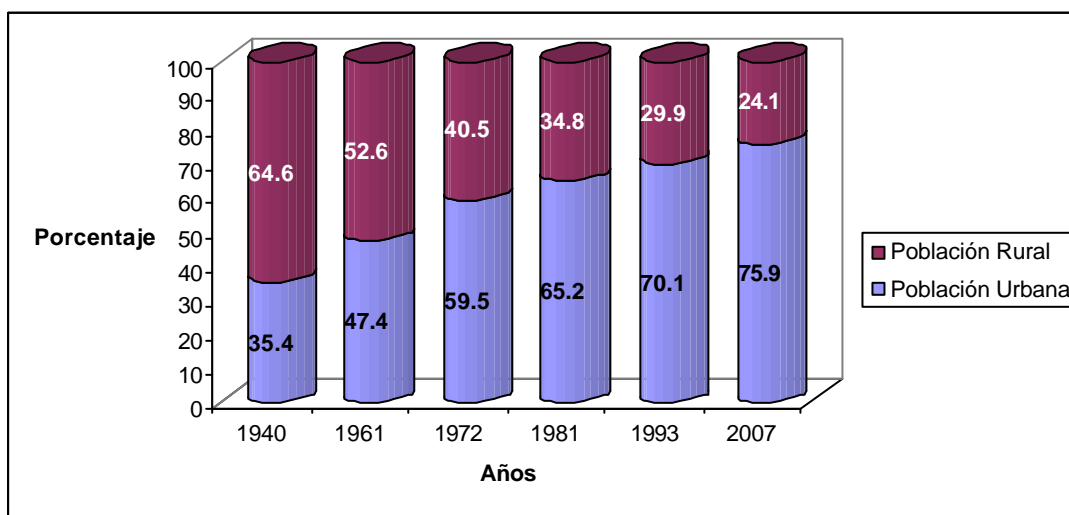
2.3.1 Ocupación del suelo

2.3.1.1 Crecimiento poblacional de Lima.

La distribución poblacional en el Perú se ha modificado desde mediados del siglo pasado hasta el presente. En el año 1940 la población era predominantemente rural (64.6% de la población total), situación que fue cambiando con el transcurrir de los años, tal es así, que la población que reside en zonas urbanas en el año 2007 asciende al 75.9%. (Gráfica N° 2.1).

Gráfica 2.1

Distribución de la población censada por área urbana y rural según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Porcentajes)



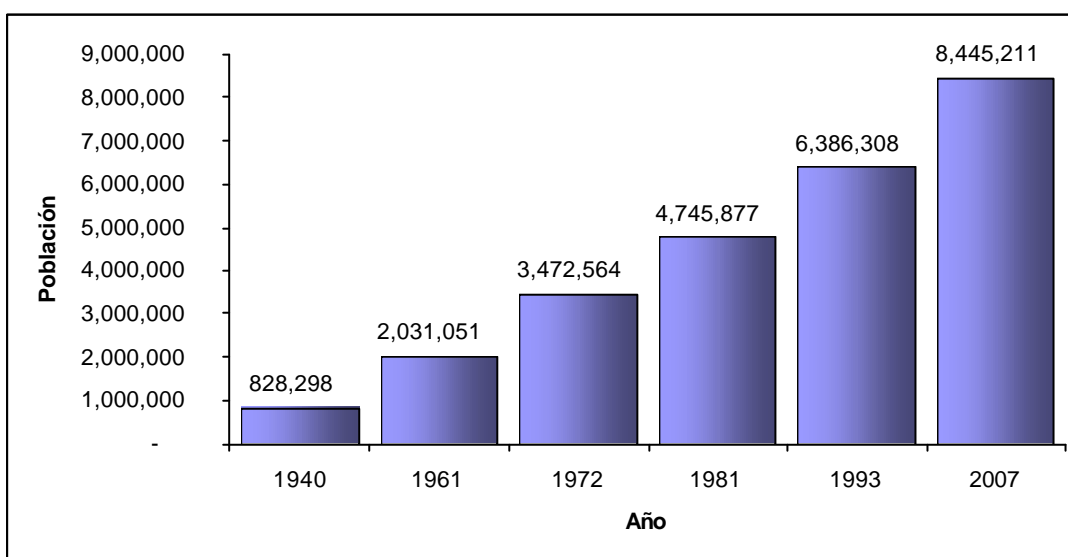
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008)
Gráfica de elaboración propia

La urbanización de Lima, capital de la república peruana, tiene su origen en las migraciones del ámbito rural al urbano. La aplicación del modelo de sustitución de importaciones en la década de 1950 afectó a la agricultura ocasionando el desplazamiento de la población rural hacia las urbes costeras.

El departamento de Lima⁴⁵ es el más poblado del Perú, con una población que aumentó de 828 298 habitantes en 1940 a 8 445 211 habitantes en el 2007 (Gráfica 2.2). En el mismo período la población en Lima Metropolitana⁴⁶ pasó de 645 172 a 8 482 619 (Gráfica 2.3).

Gráfica 2.2

Población censada en el departamento de Lima según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Miles)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008)

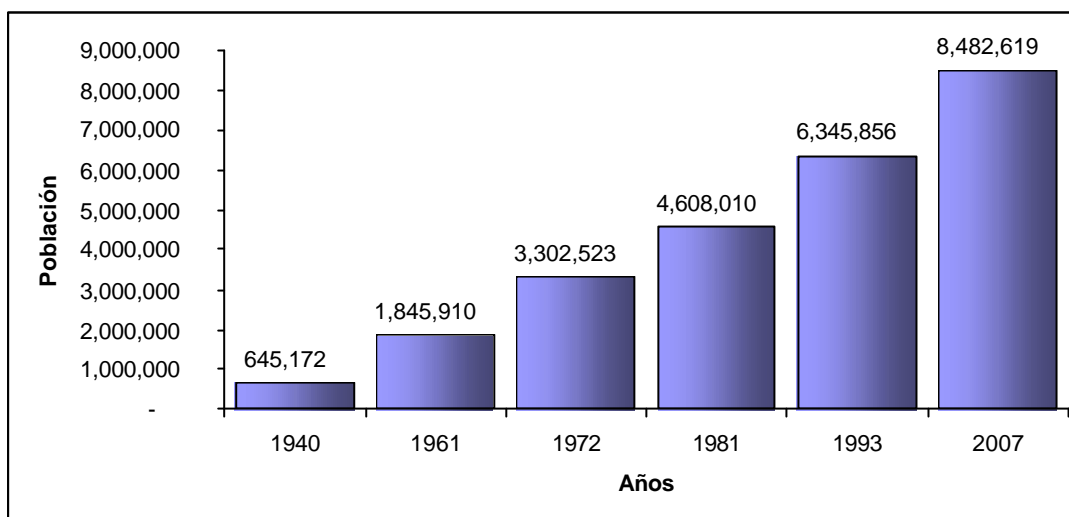
Gráfica de elaboración propia

⁴⁵ El departamento de Lima está integrado por 10 provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Lima, Oyón y Yauyos.

⁴⁶ Comprende la provincia de Lima (43 distritos) y la Provincia Constitucional del Callao (6 distritos).

Gráfica 2.3

Población censada en Lima Metropolitana según los censos de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 (Miles)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008)
Gráfica de elaboración propia

De otro lado, el crecimiento poblacional de la capital peruana alcanzó sus mayores tasas de crecimiento en los períodos 1940-1961 (4.4%) y 1961-1972 (5%). Tratándose de Lima Metropolitana, alcanzó el 5.1% en el período 1940-1961, siendo su mayor tasa de crecimiento (5.5%) en el período comprendido entre 1961-1972 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2008).

Cuadro N° 2.2

Tasa de crecimiento de la población censada en el departamento de Lima y Lima Metropolitana, Censos 1940 - 2007 (Porcentaje)

	1940-1961	1961-1972	1972-1981	1981-1993	1993-2007
Lima	4.4%	5%	3,5%	2,5%	2%
Lima Metropolitana	5.1%	5.5%	3.7%	2.7%	2.1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008)
Cuadro de elaboración propia.

Dicho fenómeno es explicable por la aparición de nuevos polos de atracción urbana - Trujillo, Arequipa, San Martín y Tarapoto - que se convirtieron en centros importantes de industrialización y de comercio a partir de los años setenta.

2.3.1.2 Formación y crecimiento de la barriada

De acuerdo con Barreda y Ramírez Corzo (2004: 204-208), son tres los períodos de formación de las barriadas en Lima (Cuadro N° 2.3). El primero, que abarca desde 1940 hasta 1954, es el concerniente a las primeras barriadas que se distinguen por ser pequeñas y fragmentadas y se asientan en las riberas del río Rímac - región que unía Lima con el puerto del Callao - y en las zonas de cerros adyacentes al casco urbano, terrenos que se caracterizan por su baja constructibilidad.

Las barriadas fueron constituidas por criollos pobres cuyas viviendas se afectaron por el terremoto de 1940, así como por los primeros migrantes. Estos últimos eran mayoritariamente peones despedidos de haciendas de la sierra o de complejos agroindustriales de la costa, producto de la crisis que afectó la agricultura entre 1940 y 1945. Se debe señalar que el crecimiento poblacional en estos barrios ha ocasionado la tugurización de los mismos.

El segundo período, que abarca desde 1954 hasta finales de los 80, se inicia con la invasión de Ciudad de Dios, ubicada en el distrito de San Juan de Miraflores en el Cono Sur de Lima. Se caracteriza por la ocupación de eriazos de propiedad estatal que presentaban mejores condiciones para la construcción de viviendas en comparación a los terrenos ocupados en el período anterior. Las personas que habitan estos barrios provienen mayoritariamente de la zona andina que se desplazan hacia la ciudad en busca de mejores condiciones de vida. Por ejemplo, un migrante que provenía del campo y se empleaba como obrero semi-calificado en Lima obtenía en 1970 un ingreso medio mensual equivalente a tres veces el que lograba en su lugar de origen, si se ocupaba como empleado su remuneración se cuadruplicaba y si se empleaba como profesional o técnico podía ganar seis veces más de lo que percibía en el campo (De Soto, 1986:10).

Durante esta etapa se formaron los conos, siendo los ejes de expansión la carrera Atocongo hacia el sur, la carretera a Canta hacia el norte y la carretera central hacia el este. En suma, la ciudad creció de 1 millón a 5 millones de habitantes.

En estas décadas, el Estado al no satisfacer las necesidades de vivienda de sectores más pobres asumió la modalidad de urbanización por barriadas, asumiendo la política de hechos consumados siempre y cuando las invasiones se hubiesen efectuado en terrenos de escaso valor comercial. Los barrios formados lograron acceder a servicios básicos y construir equipamientos y el proceso de densificación habitacional se traduce en la construcción de segundos y terceros pisos en las viviendas.

Durante este período, tal como sostiene Calderón (2003: 86), las barriadas se organizan en Asociaciones de Pobladores y posteriormente en Organizaciones Vecinales dirigidas a lograr el saneamiento físico legal del barrio, a integrarlo a las redes de producción y servicios de la ciudad. Además, a partir de 1980, surgen las organizaciones funcionales dirigidas por mujeres que buscan satisfacer necesidades alimenticias y sanitarias de la población. Entre ellas destacan los Comedores Populares, Clubes de Madres y Comités de Salud Comunitaria.

Durante el decenio de los años sesenta, al amparo de la Ley N° 13517, el Estado reconoció las barriadas del Rímac y el Agustino y reservó terrenos para la construcción de las urbanizaciones populares, pero ejecutó únicamente los proyectos habitacionales populares de Condevilla y Valdivieso en San Martín de Porres y Tahuantinsuyo en el distrito de Independencia en el cono norte y edificó Ciudad de Dios en el cono sur, lo que motivó que se produjeran invasiones en terrenos que se habían reservado para la construcción de urbanizaciones populares. A fines de dicha década y durante la década de los años setenta, el gobierno fundó barriadas, los denominados lotes tizados⁴⁷, surgiendo así San Martín de Porres, Villa El Salvador y Huáscar-Canto Grande (Riofrío, 1991 : 34-36).

⁴⁷ Terrenos baldíos en los que el trazado de manzanas y lotes se efectúa con tiza.

En este período surgen barriadas, como Independencia, El Progreso, Tahuantinsuyo, El Carmen y Ermitaño, en el Cono Norte; José Carlos Mariátegui y Pamplona Alta, en el Cono Sur; así como la conformación de los distritos de Comas (1961) e Independencia (1964) al norte y Villa María del Triunfo (1961) y San Juan de Miraflores (1965) al sur de la ciudad (Castellanos del Portal, Joseph y Ubillus, 2003: 6).

Por otra parte, en el último período (finales de los 80 – 2004) se aprecia una importante disminución de la migración, ya que los pobladores que habitan en los nuevos barrios provienen mayoritariamente de la ciudad de Lima y algunos de ellos vivían en el mismo distrito. Además, los barrios formados durante este período se sitúan en terrenos marginales cercanos a antiguas barriadas en las que viven sus parientes (quebradas o antiguos rellenos sanitarios), lo que les permite acceder a servicios haciendo uso de redes familiares. De ello se puede colegir, que se ha producido un cambio en los mecanismos utilizados para atender sus demandas, ya que ahora no se acude a actividades comunales sino al uso de las redes familiares.

Durante la década de los años ochenta, se formaron nuevas barriadas como ampliaciones de las antiguas o que ocupan extensiones reducidas de terreno, siendo los terrenos ocupados las laderas de pendientes pronunciadas, espacios destinados a otros usos, parques o reservas para intercambios viales (Riofrío, 1991: 65).

Entre 1992 y el 2005, se formaron 366 nuevos barrios en el cono sur de Lima, ubicándose la mayor parte de ellos en quebradas y laderas de los contrafuertes andinos, que se caracterizan por la fuerte inclinación de sus terrenos y limitada accesibilidad. Los barrios que se ubican en terrenos planos, ocupan terrenos reservados para otros usos (Ramírez Corzo y Riofrío, 2006: 33).

Cuadro N° 2.3

Períodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular

Período	Principal fenómeno	Procesos Urbanos	Ocupación
Primer momento: Las primeras barriadas.	Formación de ciudad popular.	• Formación de barriadas.	Terrenos marginales del cono de eyección del Rímac.
Segundo momento: El periodo clásico.	Boom de la expansión barrial.	• Deterioro de las barriadas del primer periodo. • Formación de nuevas barriadas. • Consolidación de nuevas barriadas.	Terrenos fuera de los límites naturales del valle del Rímac. Aparición de los “conos” norte, este y sur
Tercer momento: La expansión marginal.	Expansión marginal.	• Deterioro de las barriadas del primer y segundo período. • Formación y consolidación de nuevas barriadas.	Terrenos marginales de los “conos”.

Fuente: Barreda y Ramírez Corzo (2004).

A manera de resumen, como sostiene Calderón (2003:378), entre 1956 y 1998 las barriadas en Lima crecieron de 39 a 1 980, su población aumentó de 119 140 a 2 623 000 habitantes y el porcentaje de la población que habitaba en los barrios marginales respecto a la que vive en Lima pasó del 10% al 38%, como se puede observar en el Cuadro N° 2.4

Cuadro N° 2.4

Número de barriadas y población por años en Lima

Período	Número de barriadas	Número de barriadas acumulado	Población	% en Lima	Habitantes/ barriada
1956	39	39	119 140	10	3 054.8
1959	115	115	236 716	14	1 537.1
1961	s.i.	s.i.	316 426	17	s.i.
1970	83	237	761 755	25	3 214
1976	82	319	1 113 000	27	3 489
1981	89	408	1 329 600	28.8	3 258.8
1984	190	598	1 617 786	32	2 705.3
1993	549	1 147	2 188 415	34.4	1 907.9
1998	833	1 980	2 623 000	38	1 324

Fuente: Calderón (2003)

Asimismo, se evidencia la existencia de ciertos períodos en los cuales hubo un mayor incremento de barrios marginales y de la población que residía en ellos. Por ejemplo, entre 1956 y 1959 las barriadas prácticamente se cuadruplicaron y sus residentes se duplicaron en número. Esta situación probablemente fue la que dio lugar a que el gobierno peruano considerará de necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales (Ley N° 13517). Asimismo, en el período comprendido entre 1961 y 1970, los residentes de las barriadas se incrementaron de 316 426 a 761 755. Entre 1984 y 1993 las barriadas aumentaron su número de 598 a 1 147 y su población pasó de 1 617 786 a 2 188 415 personas. Tres años después se crearía Cofopri.

Identificada la población objetivo de Cofopri, queda ahora explicar los motivos por los cuales, en algunos casos, ocupan terrenos que no tienen condiciones de habitabilidad. La oferta de vivienda de los mercados inmobiliarios formales por sus altos costos resulta prohibitiva a sectores populares de reducidos ingresos. Por ejemplo, entre 1940 y 1979 la

evolución del salario medio obrero creció en 241 veces, las casas en venta lo hicieron en 476 veces y los departamentos en 272 (Driant, 1991 citado por Calderón, 2003: 377). Además se calculó que en Lima, el valor promedio del suelo con servicios en 1995 en una zona popular ascendía a US\$ 54.2 el metro cuadrado, lo que equivale a algo más de 52 salarios mínimos para un lote de dimensiones pequeñas (Calderón, 1999 citado por Clichevsky, 2003:14). En el año 1999, un lote sin servicios y sin cumplir las disposiciones contenidas en los reglamentos correspondientes oscilaba entre US\$ 20 y US\$ 30 el metro cuadrado, según su localización, requiriéndose entre 11.8 y 19.5 salarios para adquirirlo (Clichevsky, 2003:27). Por ello, no es de extrañar que sean los obreros el principal segmento de la población que habita las barriadas hasta 1981.

Cuadro N° 2.5

Ocupación económica de los pobladores de las barriadas en porcentajes (1960-1993)

Ocupación/Año	1960	1967	1978	1981	1993
Obreros	47	49	44	41	21
Empleados	17	11	24	22	42
Independientes	24	28	23	26	24.5
Trabajadores del hogar	4	3	5.5		
Trabajadores familiares		6	0.83	0.60	3.5
Patrones		2	0.21	2	3.5

Fuente: Calderón (2003)

La situación descrita con anterioridad, aunada a la ausencia de programas habitacionales estatales, da como resultado que el principal mecanismo de acceso al suelo por parte de este segmento de la población se realice mediante invasiones. En el caso de Lima, las barriadas – asentamientos que tienen su origen en invasiones y tolerancia pública – alcanzan el 35% de la población de Lima. Los terrenos adquiridos a cooperativas o asociaciones de viviendas constituidas por urbanizadores o lotizadores piratas – mercados informales de tierras – comprenden al 12% de la población de Lima (Clichevsky, 2003:15).

2.3.2 Urbanización del terreno

La urbanización de un terreno implica llevar a cabo labores del terreno, dotarlo de servicios públicos y realizar acciones de mejoramiento de la vivienda como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2.6

Aspectos que integran acciones de lotización y desarrollo de un terreno

Aspectos	Explicación
Acondicionamiento del terreno	Implica la realización de obras de defensa del suelo, la apertura de vías y la determinación de lotes de tamaño regular.
Dotación de servicios y equipamiento	Significa el trazado de vías de acceso y circulación, provisión de agua, saneamiento y electricidad e incluye la edificación de equipamientos, tales como parques públicos, escuelas y centros de salud.
Mejoramiento de la vivienda propiamente dicha	Supone dotar a la vivienda de agua y caseta sanitaria, en la edificación de algún módulo básico o en otro tipo de mejoras de acuerdo al estado de avance y de la calidad de la vivienda.
Desarrollo de actividades productivas y de generación de empleo	

Fuente: Ramírez Corzo y Riofrío (2006).
Cuadro de elaboración propia.

2.3.3 Edificación de la vivienda

La adecuación de la vivienda para fines habitacionales y la construcción de la vivienda merecen un tratamiento especial. Ante el desentendimiento del problema habitacional por parte del gobierno, son los pobladores de los asentamientos humanos quienes edifican la vivienda en forma particular y urbanizan el terreno mediante la organización vecinal.

De este modo, la vivienda popular presenta ciertas características particulares: a) Su construcción es producto del esfuerzo familiar que se traduce en apoyo económico o a través de proporcionar mano de obra; b) Constituye un bien de uso (vivir en ella); c) Se edifica sin contar con asistencia o control técnico por parte de las autoridades; d) Su construcción es progresiva y depende de la necesidad de espacio o de disponer de un excedente económico. Un punto relacionado en la fuente de financiamiento, que generalmente proviene del ahorro y no del sistema financiero convencional; e) La inversión obedece a la necesidad de adquirir seguridad legal sobre el suelo, así como para obtener infraestructura relacionada a la dotación de agua y electricidad (Riofrío, 1991: 47)

Ahora, la institución que permite llevar a cabo la tarea de producir la vivienda es la organización vecinal (Riofrío, 1991: 75), cuya base material es el saneamiento legal y acondicionamiento físico del asentamiento, es quien realiza la habilitación urbana de cada barrio. En otras palabras, son las encargadas de realizar el plano del asentamiento, obtener su aprobación por las autoridades, gestionar la dotación de agua y electricidad, edificar una escuela, gestionar su funcionamiento por parte de las autoridades. En cambio, la edificación de la vivienda no se considera que deba ser atendida por la organización vecinal sino por el esfuerzo privado de los vecinos.

En este orden de ideas, siguiendo al autor, la organización barrial surge como un mecanismo de lucha y autoayuda de los habitantes que viven en condición de marginalidad, teniendo como rasgos distintivos su carácter representativo la representación de la totalidad de la población del asentamiento, su carácter democrático, la administración del espacio local, la toma decisiones sobre su acondicionamiento territorial y la defensa de los intereses de los barrios ante las autoridades.

2.3.4 Título de Propiedad

El punto de partida de la remodelación urbana lo constituye la dación de la Ley N° 13517 en 1961 que propugnaba, a través de la Corporación Nacional de la Vivienda, la remodelación⁴⁸, saneamiento⁴⁹ y legalización⁵⁰ de los barrios marginales o barriadas⁵¹ en

⁴⁸ Suponía dotar al barrio marginal de condiciones urbanas esenciales.

áreas urbanas o suburbanas con el propósito de transformarlas en Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS). Para ello, la mencionada corporación tendría a su cargo la elaboración de proyectos para la formación de las UPIS, que una vez aprobados, la facultarían para ejecutar las obras pertinentes.

El referido dispositivo legal establecía que cada barriada sería objeto de calificación urbanística para determinar su permanencia y, en caso de ser factible, se procedería a su remodelación, pero lo cual se debía reservar o expropiar zonas destinadas a equipamientos, esto es, a escuelas, postas médicas, parques y campos deportivos. La corporación también podía autorizar a municipios o asociaciones la formación de UPIS.

En cuanto a la titulación, la adjudicación de los terrenos a sus ocupantes se producía después de la instalación de los servicios de agua y desagüe y siempre que cumplierse con los requisitos establecidos en la norma antes citada⁵², entonces se les entregaba el “Título Provisorio de Adquiriente”. El otorgamiento del título definitivo de propiedad requería que efectuase el desembolso del importe correspondiente al costo derivado de las obras mencionadas con anterioridad, así como del pago del valor asignado al lote, el cual se si era un terreno de propiedad fiscal ascendía a 1 sol por cada metro cuadrado y si el terreno fue de propiedad municipal, comunal o privada se tomaría en consideración su área y el precio de su expropiación o compra.

El principal aporte de la Ley N° 13517 constituye el reconocimiento de la invasión ilegal como medio para adquirir la propiedad, disposición que era aplicable únicamente a los asentamientos constituidos mediante invasión con anterioridad al 20 de setiembre de 1960.

⁴⁹ Implicaba la realización de diverso tipo de obras como la instalación de servicios de agua potable y sistemas de desagüe, la provisión de alumbrado eléctrico público y privado y la construcción de vías.

⁵⁰ Procedimiento para delimitar el barrio marginal y reconocerle o asignarle un nombre a fin de determinar la situación jurídica del propietario del terreno sobre el que se constituyó la barriada, así como la de los ocupantes establecidos en los lotes.

⁵¹ Constituyen áreas de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada en las que se han edificado viviendas producto de invasiones y que a su vez carecen de servicios básicos.

⁵² Los requisitos para la adquisición de un lote por parte su ocupante son los siguientes: a) Ser mayor de edad; b) No ser propietario, ni poseer otro bien inmueble urbano dentro del mismo departamento (dicha limitación se extendía a su cónyuge y a su descendientes menores de edad); c) No poseer otro lote marginal en cualquier circunscripción de la República; y, d) Ocupar personalmente el lote con anterioridad al 20 de setiembre de 1960.

Sin embargo, debido al incumplimiento por parte del Estado de edificar las UPIS, se siguieron produciendo invasiones

Posteriormente se crearía la Junta Nacional de la Vivienda⁵³ en reemplazo de la Corporación Nacional de la Vivienda con el objeto de formular y llevar a cabo los programas de vivienda de interés social, dependencia que en coordinación con los municipios podría otorgar el título definitivo sin el pago correspondiente al costo de las obras de agua y saneamiento⁵⁴ (Calderón, 2003: 381). Durante el período presidencial del Arq. Belaúnde se entregarían 6 260 títulos de propiedad en Lima Metropolitana. En los años que gobernó la dictadura militar (1968-1980) se otorgarían casi 20 000 títulos.

Durante la década de 1980 las políticas de legalización de tierras estuvieron a cargo de los gobiernos locales y del gobierno central, tal es así, que con la dación de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984, las municipalidades eran las encargadas de formular, aprobar y supervisar los planes de desarrollo de los asentamientos humanos⁵⁵, posteriormente las atribuciones para realizar saneamiento físico legal de los asentamientos humanos fueron transferidas al Ministerio de Vivienda⁵⁶, siendo restituidas a las municipalidades provinciales en el año de 1989⁵⁷. Desde 1981 hasta 1995 la Municipalidad Metropolitana de Lima expidió 199 530 títulos.

A fines de la década de 1980, el Estado peruano decide iniciar un proceso de reforma del sistema para la formalización de la propiedad y es así que en el año 1987, firma un convenio con el Instituto Libertad y Democracia que dará lugar a la creación en 1988 del Registro Predial Urbano (Rpu), institución que tuvo a su cargo la ejecución del Plan Piloto de Formalización entre 1990 y 1993⁵⁸ y, posteriormente, al amparo de la delegación de las

⁵³ Creada por Decreto - Ley N° 14390 del 4 de febrero de 1963

⁵⁴ Dispuesto por el Decreto Supremo N° 066-68-FO del 19 de julio de 1968

⁵⁵ Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 23853 del 09 de junio de 1984 Artículo 65, Inc. 2).

⁵⁶ Ley N° 24513 del 04 de junio de 1986

⁵⁷ Ley N° 25102 del 03 de octubre de 1989

⁵⁸ Institución regulada por los Decretos Legislativos N° 495 y 496 del 15 de noviembre de 1988

facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo⁵⁹, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).⁶⁰

Desde el año de 1996, Cofopri se haría cargo de la formalización de posesiones informales, las cuales incluyen labores de saneamiento físico-legal y concluyen con la expedición de títulos a los pobladores que cumplan los requisitos establecidos en las normatividad como se explicó anteriormente.

A diferencia de lo prescrito por la Ley N° 13517, los requisitos de posesión exigidos por el Decreto Legislativo N° 803 para que un poblador pudiese recibir la adjudicación gratuita del derecho de propiedad del lote que ocupa y, por consiguiente, la entrega del título Cofopri son los siguientes: a) Ejercicio de la posesión directa, continua, pacífica y pública del lote por un plazo no menor de un año; y, b) No tener derecho de propiedad sobre otro lote destinado a vivienda ubicado dentro de la misma provincia donde se encuentre el lote que es objeto de la formalización. Como se podrá apreciar, se mantiene la separación entre la regularización de dominio y las acciones de mejoramiento urbano

A su vez, se contemplan distintos medios probatorios para acreditar la posesión. Entre ellos se encuentran los siguientes documentos: a) Contratos de préstamo celebrados entre el poseedor con instituciones públicas o privadas, con el fin de financiar la instalación de servicios básicos, la construcción, ampliación, remodelación de la vivienda o la adquisición de materiales; b) Documentos girados a la orden del poseedor del lote como recibos de pago de los servicios públicos, declaraciones juradas o recibos de pago correspondientes al impuesto al valor del patrimonio predial, certificados domiciliarios expedidos por la Policía Nacional o el Juzgado de Paz o cualquier documentos privado o público en los que conste la transferencia de posesión plena a favor del poseedor. Sin embargo, se permite la exhibición de cualquier medio probatorio distinto a los enunciados anteriormente que acredite de manera fehaciente la posesión⁶¹.

⁵⁹ Ley N° 26557 del 27 de diciembre de 1995 Artículo 2, Inciso 4)

⁶⁰ Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996

⁶¹ Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC del 06 de mayo de 1999 Artículo 38

A su vez también le otorga una prerrogativa a Cofopri que se traduce en el uso de un mecanismo para verificar la posesión. Lo faculta a tomar la declaración escrita de por lo menos cuatro vecinos o de todos los colindantes, la que constará en un formulario de declaración jurada

2.4 Conclusiones iniciales

El programa de formalización de predios informales ejecutado por Cofopri fue concebido como una política de regularización que debía atender dos aspectos: El jurídico y el económico, dejando de lado la dimensión urbanística. Ello se desprende de las propuestas conceptual y política del programa y que se traducen en la finalidad y objetivos asignados a la Comisión, tal como se explicó en el capítulo anterior.

Distintos medios probatorios fueron incorporados para acreditar la posesión de los predios por parte de sus ocupantes.

Los títulos de propiedad otorgados por Cofopri mediante la ejecución de la política de formalización son concebidos como el instrumento que además de proporcionar seguridad de tenencia al propietario de un inmueble, posibilitan efectuar transacciones, acceder a créditos y servicios públicos.

La población de Lima Metropolitana aumentó de 645 172 a 8 482 619 en el período comprendido entre 1940 y 2007. El origen de crecimiento poblacional lo constituye la migración andina, especialmente en los dos primeros períodos del crecimiento de la ciudad capital.

Los migrantes ante la imposibilidad de acceder a una vivienda ofrecida por mercados inmobiliarios o a través de programas estatales de vivienda, forman las barriadas principalmente a través de la invasión. Entre 1956 y 1998 el número de barriadas en Lima pasó de 39 a 1 980 y su población aumentó de 119 140 a 2 623 000.

La organización vecinal ha cumplido un papel preponderante en el saneamiento físico legal de las barriadas, especialmente en el segundo período de la expansión de Lima. Dicho rol está siendo reemplazado por la red familiar en los barrios formados a partir de los años noventa.

CAPÍTULO 3

**EFFECTOS DESEADOS Y NO DESEADOS DEL PROGRAMA DE
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA**

CAPÍTULO 3. EFECTOS DESEADOS Y NO DESEADOS DEL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA

El capítulo tiene por objeto fijar las bases para examinar el funcionamiento de Cofopri, como entidad encargada de insertar los activos prediales en los mercados financiero y productivo y se analizará los resultados obtenidos.

El capítulo está dividido en seis secciones. En la primera sección trataré los diversos efectos que se esperaba conseguir con la titulación de los predios. Las secciones segunda hasta la quinta tienen por propósito analizar los estudios que han evaluado el efecto socio-económico de la política de formalización ejecutada por Cofopri, centrando el análisis en el contraste de los hallazgos contenidos en los mismos respecto a los beneficios que otorgaría la titulación de predios por parte de Cofopri. El énfasis se pondrá en exponer, a la luz de los estudios revisados, si se alcanzaron los resultados esperados por el programa de titulación.

De este modo, en la segunda sección analizaré diversas posturas respecto al nexo entre seguridad jurídica y niveles de inversión. En la tercera sección me referiré al impacto que tiene el título de propiedad en el incremento del valor del predio. En la cuarta sección abordaré la relación existente entre título de propiedad y acceso al crédito. La quinta sección versará sobre el efecto de la titulación sobre la actividad laboral realizada por las familias beneficiarias del programa. La sexta sección tratará sobre los efectos no deseados de la política de formalización.

3.1 Efectos esperados del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana

En el primer capítulo se expuso que Cofopri se creó como un mecanismo institucional dirigido a transformar la propiedad predial en activos que se pudiesen incorporar al mercado, generando con ello una mayor valorización de los predios, el acceso a servicios básicos por parte de sus propietarios, entre otros beneficios.

La Cofopri se definió como un programa de inversión social, económica y de lucha contra la pobreza que buscaba titular y permitir el acceso al crédito a los pobladores de escasos recursos. Su misión era promover la inversión privada y pública en terrenos y viviendas.

Para ello, sus principios eran garantizar la definición, reconocimiento y estabilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra urbana para que sea registrada con exactitud y legitimidad. Además, reconocer el valor de la inversión realizada por los informales y desarrollar procedimientos legales. Por lo tanto, el objetivo de la política de formalización es incrementar el valor de los predios de los peruanos de menores recursos y utilizarlos en el mercado legal para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos (Cofopri, 1998, citado por Calderón, 2006: 187 – 188).

En tal sentido, el efecto integral que se esperaba alcanzar con el programa de formalización ejecutado por la comisión consistía en el incremento de la riqueza y bienestar de la población beneficiada. Para determinar en que medida se cumplió dicho propósito se consideraron si se produjeron los beneficios atribuidos a la titulación en la población beneficiaria de Cofopri: Mayor inversión en la vivienda, aumento en el valor de la propiedad, acceso al crédito y repercusión sobre la actividad laboral realizada fuera y dentro del hogar.

Los estudios que han investigado si los efectos deseados de la formalización se han alcanzado pueden clasificarse en encuestas e investigaciones realizadas por consultoras y académicos peruanos, así como por académicos extranjeros.

3.2 Vinculación entre la seguridad de tenencia y niveles de inversión en la vivienda

El efecto de la titulación en la inversión urbana ha sido tomado del impacto que tiene la legalización de tierras rurales. En este sentido, Besley (2005) examina el vínculo entre derechos de propiedad e incentivos para la inversión en tres dimensiones. Una primera conexión considera la seguridad jurídica como condición para efectuar inversiones, al estimar que las personas no invertirán si los frutos de sus inversiones pueden ser objeto de apropiación por terceros. Una segunda relación plantea que derechos de propiedad bien definidos sobre los predios permiten utilizarlos como garantías en la obtención de créditos. Finalmente, derechos de propiedad adecuadamente definidos conducen a oportunidades de intercambio y a la capacidad para explotar las ganancias de dichas transacciones, lo que traerá como consecuencia un aumento en los incentivos para la inversión. Además, aborda

la posibilidad de que los derechos de propiedad sean endógenos, esto es, la titulación estimula la inversión o, es acaso, que los poseedores de los terrenos realizan mejoras en la infraestructura de los mismos para impedir que sean desalojados.

Los resultados que obtiene de su estudio en dos regiones de Ghana⁶² le permiten afirmar que en Wassa los derechos de propiedad tienen un efecto positivo sobre la inversión. Por otra parte, los hallazgos iniciales en Anloga muestran que los derechos de propiedad tienen un efecto positivo sobre la probabilidad de invertir en mejoras, con excepción de actividades relacionadas a labores continuas de abono de la tierra y a la irrigación; sin embargo, al aplicar efectos fijos se determina que los derechos de propiedad no tienen importancia en las decisiones de inversión, situación que podría dar lugar a sostener la endogeneidad de los derechos de propiedad.

Ahora bien, diversos estudios han abordado la investigación del mencionado nexo en el ámbito urbano (Cuadro N° 3.1). Uno de los primeros fue realizado por Rivas-Llosa por encargo de Cofopri utilizando información contenida en la Base de Datos de Precios Inmuebles (BDPI) proporcionada por dicha entidad, posteriormente Field hace un examen tomando datos de la Encuesta de Línea de Base del 2000. Molina y Soderbon realizan su investigación sobre la base de 2331 propiedades, de las cuales 836 tienen título Cofopri y Caria sobre un muestreo aleatorio de 80 hogares ubicados en los Asentamientos Humanos Los Laureles y Los Jardines de Pachacamac, distrito de Villa el Salvador, provincia y departamento de Lima.

⁶² La investigación es realizada sobre la base de 217 casas situadas en Wassa que poseen y operan 1074 campos, y, al ser una región en la cual predominan las plantaciones de cacao, la única inversión significativa la constituye la siembra de árboles. La otra área de estudio es Anloga y se consideraron 117 casas que tienen dominio sobre 494 campos destinados actividades diversas. Las mejoras estuvieron referidas a drenaje, labores continuas de abono de la tierra, irrigación, excavaciones en la tierra. A su vez, la investigación utilizó el concepto de derechos de transferencia que incluyó 6 categorías: Derecho de venta, de arriendo, de hipoteca, de garantía o legado de cada campo, además que si se requería la aprobación de los progenitores para ejercitar el mencionado derecho.

Cuadro N° 3.1

Estudios que han investigado la relación entre titulación y aumento de la inversión en las viviendas

Estudios que encuentran vinculación entre titulación y aumento de inversión	Resultados	Datos utilizados
Rivas – Llosa	1) El primer título de propiedad, con prescindencia de su origen, se asocia a mayores niveles de inversión, pero no se afirma existencia de causalidad. 2) El título Cofopri únicamente muestra un impacto marginal en algunos aspectos como sensación de seguridad.	Base de Datos de Precios Inmuebles (BDPI) proporcionada por Cofopri para 2840 predios ubicados en Lima (Cono Norte, Cono Sur, Cono Este), Arequipa, Trujillo, Cuzco y Huaraz.
Field	Existencia de vinculación entre la propiedad titulada y la inversión en la vivienda, siendo mayor la inversión cuando se recibe el primer título de propiedad. Se atribuye la inversión a seguridad de tenencia y no al uso de fondos provenientes del crédito. Inversiones son a corto plazo.	Muestra de 2750 viviendas, datos que fueron tomados de la Encuesta de Línea de Base del 2000.
Molina y Soderbon	Considera que tanto la amenaza de desalojo como la reducción del ingreso afectan los niveles de inversión. Inversiones también son a largo plazo. Para apreciar su impacto se requiere de más de 4 años.	El examen se realizó sobre la base de 2331 propiedades, de las cuales 836 tienen título Cofopri
Estudios que no encuentran la vinculación citada	Resultados	Datos utilizados
Caria	El incremento en la inversión obedece a la disponibilidad de recursos económicos, provengan del ahorro o del crédito y no de la tenencia del título de propiedad.	Datos cuantitativos recolectados a través de un muestreo aleatorio de 80 hogares en los Asentamientos Humanos Los Laureles y Los Jardines de Pachacamac ubicados en el departamento de Lima.

Fuente: Rivas-Llosa (2004), Field (2005), Molina y Soderbon (2007), Caria (2008)
Cuadro de elaboración propia

Rivas-Llosa (2004) realiza uno de los primeros análisis⁶³ con la finalidad de cuantificar la influencia de la titulación sobre la inversión y consolidación urbana, para ello hace uso de una regresión multivariada que utiliza indicadores asociados a los niveles de inversión y consolidación urbana⁶⁴, variables explicativas de la inversión y consolidación⁶⁵, así como tres variables explicativas asociadas a la titulación⁶⁶. Su principal hallazgo es que el título de propiedad en general tiene asociación estadística con mayores niveles de inversión y consolidación urbana⁶⁷, mas no se puede señalar la existencia de causalidad.

Por otra parte, descubre que el título emitido por Cofopri únicamente muestra un aporte marginal en la mejora en los materiales de construcción y acabados de la vivienda (mejora en los materiales del techo), una mayor incidencia de alumbrado eléctrico público y otorga un nivel de seguridad superior al reportado por tenedores de títulos alternativos de propiedad, ya que reduce el temor al desalojo, pero no se observa ningún impacto del título Cofopri en otros aspectos relacionados a la determinación de la calidad de los materiales de construcción, inversión en la vivienda o en su uso para realizar negocios.

⁶³ El estudio fue realizado por encargo de Cofopri en el 2004 utilizando información contenida en la Base de Datos de Precios Inmuebles (BDPI) proporcionada por dicha entidad para 2840 predios ubicados en Lima (Cono Norte, Cono Sur, Cono Este), Arequipa, Trujillo, Cuzco y Huaraz.

⁶⁴ Los indicadores utilizados fueron: a) Materiales de construcción; b) Acceso a servicios básicos, c) Inversión a mejoras en la vivienda; d) Uso de la vivienda para negocios; e) Características del vecindario; f) Intención de realizar mejoras en el futuro; g) Razones para no haber realizado mejoras en la vivienda; y, h) Cercanía de la vivienda a vías de transporte y centros comunitarios.

⁶⁵ Las variables usadas fueron: a) Ingreso familiar neto aproximado; b) Situación de la vivienda en la ciudad de Lima o provincias; c) El predio fue invadido o no; d) Nivel educativo del jefe de familia; e) Lugar de nacimiento del jefe de familia; f) Edad del jefe de familia; g) Mejoras específicas realizadas durante los últimos 10 años; h) Número de viviendas observadas en la cuadra; i) Número de locales comerciales observados en la cuadra; j) Índice de lejanía relativa de la vivienda; k) Recogen basura en el vecindario o no; y, l) Índice de calidad de materiales de construcción.

⁶⁶ a) Tenencia de título de propiedad, que permite establecer los predios que cuentan con algún título de propiedad, sin interesar su origen; b) Tenencia de título otorgado por Cofopri, que señala los predios que tienen un título Cofopri, pudiendo o no tener algún otro tipo de título de propiedad en forma simultánea; y, c) Cofopri ingresó en el centro poblado, que posibilita establecer el efecto global producido por las actividades de Cofopri en los centros poblados.

⁶⁷ El título de propiedad se asocia claramente con los siguientes aspectos: a) Una mejora en los materiales de construcción y acabados de la vivienda; b) Servicios más extendidos y desarrollados de abastecimiento de agua y conexión de baño; c) Mayor probabilidad de contar con teléfono en la vivienda; d) Mayor probabilidad de haber realizado mejoras en la vivienda, e) Mayor probabilidad de llevar a cabo actividades de negocios en la vivienda; f) Mayores índices de contaminación en zonas cercanas a la vivienda; g) Mayor incidencia de alumbrado eléctrico público (particularmente cerca de las que cuentan con título de COFOPRI); y, g) Una reducción en las distancias a vías de transporte y centros sociales.

De otro lado, se resalta que el título Cofopri no tiene un impacto más intenso sobre la inversión o consolidación que cualquier otro título alternativo de propiedad, de lo cual se puede colegir; que la titulación de Cofopri tendría un mayor impacto cuando se realiza sobre predios que no tenían título de propiedad previo, que según las estadísticas de la entidad tituladora equivalen al 43.4% del total de títulos que entregó, esto es, 565 536 predios.

En este sentido, los resultados de la investigación de Rivas-Llosa confirman algunos hallazgos de la Encuesta de Línea de Base del 2000⁶⁸.

De una parte, a efecto de determinar el nivel de seguridad jurídica que otorga el título Cofopri con relación a otros títulos, en la Encuesta de Línea de Base del 2000 se formuló una pregunta para averiguar la percepción de seguridad que tienen los hogares sobre la propiedad de su vivienda. De este modo, las personas tituladas por Cofopri perciben un 94% de seguridad; porcentaje ligeramente superior al nivel de seguridad manifestado por poseedores con otro tipo de títulos de propiedad; no obstante, el 47% de la población sin documento de propiedad también la percibe. Ello concuerda, con el hallazgo de Rivas-Llosa consistente en mayores niveles de seguridad percibidos por los tenedores del título Cofopri respecto a los poseedores de otro tipo de títulos.

De igual modo, la percepción de seguridad puede no estar asociada únicamente al último título de propiedad que se posea, sino también a títulos previos al actual. En este sentido, el 79.7% de la muestra tenía algún tipo de certificado de propiedad con anterioridad al otorgamiento del título Cofopri y tratándose de Lima Metropolitana el 59.3% tenía un certificado de propiedad anterior.

De igual modo, Field (2005) estudia el efecto que produce incrementar la seguridad de tenencia derivada del otorgamiento de un título de propiedad sobre la inversión en la

⁶⁸ La mencionada encuesta se estructuró tomando en cuenta el tipo de título o documento de propiedad que ostentaban los pobladores encuestados o si carecían del mismo, a efecto de determinar la existencia de diversos tipos comportamientos. Se consideró diversos tipos de títulos de propiedad atendiendo a su origen: Títulos emitidos por Cofopri, títulos expedidos por municipalidades, documentos de compraventa y otro tipo de documentos.

vivienda⁶⁹. Los resultados que obtiene le permiten afirmar la existencia de una correlación positiva entre la propiedad titulada y la inversión en la vivienda, siendo mayor la inversión en los hogares a los cuales Cofopri entregó su primer título de propiedad entre 1996 y 1999, que se traduce en el hecho que la titulación está asociada a una tasa de renovación de vivienda de 68% más alta después de 4 años de haber recibido el título.

Dos hallazgos adicionales de su investigación merecen ser resaltados: a) Las inversiones realizadas en los predios consisten en pequeñas renovaciones; y, b) La mayor parte de la inversión fue financiada sin el uso de crédito, siendo los niveles de inversión similares entre las familias que recibieron préstamos y las que no los recibieron, por lo que considera que los incentivos para la inversión se relacionan más bien a una baja posibilidad de desalojo, esto es, a un incremento en la seguridad de tenencia.

De otro lado, Molina y Soderbon (2007) en un estudio posterior⁷⁰ descubren que la titulación no únicamente tiene una relación positiva con las inversiones a corto plazo⁷¹, como plantea Field, sino que también tiene un impacto considerable sobre las inversiones a largo plazo⁷² que se traducen en un incremento de la inversión entre un 170 y 200%.

⁶⁹ El examen se realizó sobre una muestra de 2750 viviendas, datos que fueron tomados de la Encuesta de Línea de Base del 2000. Su investigación la realiza con tres grupos: Un primer grupo que incluía hogares que fueron alcanzados por el programa de titulación, a los cuales Cofopri entregó su primer título de propiedad entre 1996 y 1999 y dos grupos de comparación: El primero constituido por hogares situados en vecindarios alcanzados por la titulación, que recién fueron titulados después de 1999 y uno segundo integrado por hogares ubicados en vecindarios alcanzados por el programa de titulación pero que ya tenían un título de propiedad registrado. Haciendo uso de regresiones de la tasa de inversión de los años 1994 a 1995 y de 1999 al 2000, considerando características de la vivienda y del hogar, así como inversiones efectuadas entre 1999 y el 2000, obtiene una diferencia entre ambas.

⁷⁰ El análisis de los autores se efectuó utilizando dos enfoques: Estimación de diferencia en diferencia a través de regresiones y diferencia en diferencia propensity score matching basado en técnicas matching. El examen se realizó sobre la base de 2331 propiedades, de las cuales 836 tienen título Cofopri. Dichos datos fueron recolectados el 2003 de 5 regiones que fueron alcanzadas por el programa de titulación. Se consideró como variable dependiente el número de inversiones realizadas y como variables independientes los requerimientos para obtener el título de propiedad (tiempo de ocupación y no poseer otro título de propiedad), distancia de los centros comerciales, densidad poblacional y hogares que accedieron al predio por invasión. Además, se escogió dos grupos de control: El primero integrado por hogares que fueron alcanzados por el programa, pero que no fueron titulados – sea porque tenían un título registrado o debido a que no cumplían con los requisitos para acceder al mismo - y el segundo compuesto por hogares que eran aptos para recibir el título de propiedad, sin embargo no les fue otorgado dado que estaban ubicados en áreas que no fueron alcanzadas por el programa al momento de efectuarse la investigación, pero que serían tratadas por el programa en el futuro, ya que constituían su población objetivo y se les podía considerar como potenciales futuros beneficiarios.

⁷¹ Inversiones que suponen la mejora de techos, pisos y paredes, construcción o pintado de paredes.

⁷² Implican la construcción de un dormitorio o de otra habitación o la edificación de otro piso.

Además, dichos autores indagan sobre el impacto del programa sobre el nivel de ingreso y descubren que tratándose de inversiones a largo plazo, si el ingreso se reduce, el impacto del título tiende a disminuir y hasta a desaparecer en los cuartiles más pobres en la escala de la distribución del ingreso, siendo el efecto significativo sólo en la mitad superior de la distribución, lo que sugiere la existencia de ciertas restricciones, además de la existencia del riesgo, que limitan la inversión en los predios y que puede ser atribuidas a fallas del mercado (mercado de créditos).

Por otro lado, la investigación destaca que la importancia del título radica en la decisión de invertir o no hacerlo, mas no en el nivel de inversión, lo que se asocia con la reducción del riesgo de expropiación. Un último hallazgo a considerar es que el impacto de la inversión a largo plazo requiere de más de 4 años para ser relevante.

Caria (2008) sostiene una postura diferente a la de Field. Sobre la base de un estudio que realiza en los Asentamientos Humanos Los Laureles y Los Jardines de Pachacamac ⁷³ que consideró cinco categorías para medir la consolidación interna⁷⁴ no encuentra una correlación positiva entre titulación y niveles de inversión, ello debido a que la proporción de viviendas tituladas dentro la categoría de viviendas extremadamente precarias (a1) es mayor que la de viviendas no tituladas en esta categoría y una proporción más alta de familias sin título viven en viviendas clasificadas como a.2. Además ambos barrios no cuentan con servicios de agua y desagüe. Las viviendas con título tienen un mayor acceso a la conexión a la red eléctrica que las no tituladas, pero tienen un menor acceso a los

⁷³ El trabajo de campo para este estudio incluyó recojo de información cuantitativa y cualitativa. Los datos cuantitativos fueron recolectados a través de un muestreo aleatorio de 80 hogares para los dos asentamientos que dio como resultado que 34 resultaron poseedores de un título COFOPRI y el resto contaba con una Constancia de Posesión. Los datos cualitativos han sido recogidos usando una técnica de entrevista participativa conocida como grupo focal que se basa en sesiones de discusión grupal, en la que se trataron temas referidos a la seguridad en la tenencia, consolidación de la vivienda y acceso al crédito y perspectivas generales sobre la titulación.

⁷⁴ Las categorías utilizadas fueron las siguientes:

- a.1 Carece de piso o la estera es aún el material predominante en las paredes y el techo
- a.2 Presencia de piso, las paredes están hechas de madera, el techo está confeccionado de un metal como calamina.
- b Existencia de cimientos y paredes y techos están hechos de ladrillo y cemento.
- c Se observa que cimientos, las paredes y el techo están hechos de ladrillo y cemento.
- d Se ha alcanzado el tipo c y la casa tiene al menos dos pisos.

servicios de telefonía. Sin embargo, en el estudio se reconoce que las tasas de inversión en los hogares con título son ligeramente mayores que en los hogares que no lo poseen.

Cabe destacar que según la encuesta efectuada para llevar a cabo la investigación, el principal motivo que impide realizar mejoras en la vivienda es la falta de recursos económicos (80%) y no la falta de título (13%), más aún que el 45% de los hogares de ambos asentamientos humanos estiman que el mejoramiento de sus viviendas es el principal motivo para ahorrar, pero el 60% de las familias no tiene ahorros, lo que le permite concluir a Caria que no es el título el que incrementa la inversión en la vivienda, sino es el capital, que debe provenir del ahorro o del crédito, el mecanismo de financiamiento de la inversión.

3.3 Aumento en el valor de la propiedad

El incremento del valor de los predios que tienen título de propiedad constituye una de las hipótesis centrales del programa de formalización, dado que la seguridad jurídica del predio estimula la inversión en la vivienda, reduce costos de transacción en los mercados inmobiliarios, aumentando las oportunidades de intercambio formal de activos.

El vínculo entre seguridad jurídica y aumento en el valor de la propiedad fue examinado en una primera investigación llevada a cabo por Apoyo Consultoría S.A. por encargo del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana sobre la base de una encuesta a 3337 jefes de familia en Lima (Cono Norte, Cono Sur, Cono Este), Arequipa, Cusco, Trujillo y Huaraz durante junio del 2003. Una investigación ulterior es realizada por Web, Beuermann y Revilla a petición del Colegio de Notarios de Lima ante la nota de prensa emitida por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) el 17 de diciembre del 2004 que contiene información vinculada a los beneficios de la formalización de predios urbanos y empresas. Finalmente, el Instituto Libertad y Democracia efectúa aclaraciones al estudio de los consultores del Colegio de Notarios.

Con el propósito de determinar la estimación del impacto marginal que la tenencia de títulos de propiedad produce sobre el valor de los inmuebles, Apoyo Consultoría S.A.

(2003) efectúa un estudio⁷⁵ que hizo uso del modelo de precios hedónicos⁷⁶ para efectuar la estimación de las diferenciales de precios, utilizando una metodología de corte transversal de precios de oferta y mediante el modelo simultáneo de predios titulados y sin titular.

Los resultados obtenidos permiten establecer a la consultora que a tenencia de títulos de propiedad aumenta el valor de los predios que se traduce en un monto equivalente a 925 dólares por predio, lo que correspondería a un incremento relativo del 25% en el valor del inmueble, en términos proporcionales al valor promedio de los predios sin titular en la muestra. Un descubrimiento importante es que los títulos Cofopri no aportan al predio un valor marginal adicional a cualquier otro título de propiedad alternativo, así como que la disponibilidad simultánea de varios títulos de propiedad, en promedio, no produce en el inmueble un incremento de valor mayor que el que se verifica con un solo título, de lo cual se colige, que la titulación tiene un mayor impacto cuando se realiza sobre predios que no cuentan con un título previo.

En base a dicho argumento, se sostiene que el beneficio económico bruto producido por el proceso de titulación efectuado por Cofopri asciende a US\$ 523 120 800 que resulta de aplicar el incremento de 925 dólares al número de predios que Cofopri consiguió pasar de la condición de no titulado a titulado hasta el tercer trimestre del 2003 que asciende a 565 536 predios.

Se debe destacar que existe una percepción generalizada que un título de propiedad incrementa el valor de su predio (56%), sobresaliendo dentro dicho grupo el porcentaje de titulados por Cofopri (75.9%). Entre las causas atribuidas a dicho aumento se encuentran la

⁷⁵ Apoyo Consultoría únicamente tomó en cuenta 1904 para procesar un modelo de precios de viviendas propias que dependa parcialmente del régimen de titulación, en consecuencia, se excluyeron 1433 observaciones que se referían a predios no propios, familias que no sabían si tenían o no títulos de propiedad y encuestados que no respondieron a preguntas centrales concernientes al precio de su inmueble.

⁷⁶ Formulación matemática que explica el precio de un inmueble como una función de sus características observables, las condiciones del entorno y el perfil socioeconómico de sus ocupantes. Dicho modelo tomó como variable explicada o dependiente el precio de venta de la vivienda, tomando en cuenta que el valor del inmueble es previamente negociado por las partes y utilizó seis categorías de variables independientes: a) El valor del terreno ocupado, sin construir ni titular; b) El valor de la construcción y los acabados; c) El valor de las características de la comunidad y el entorno; d) El valor de la condición de titulación o títulos de propiedad específicos; e) El valor de los usos complementarios de la vivienda; y, f) Las características socio-económicas de la familia.

mejora de la vivienda (15.1%), la tenencia de una constancia de propiedad (14.4%) y el aumento de la seguridad de la vivienda (10.2%). Apenas un 3.8% lo consideró como un mecanismo para acceder a un crédito. (Encuesta de Línea de Base del 2000).

Web, Beuermann y Revilla (2006) si bien consideran que el valor incremental de US\$ 925 se debe aplicar a los predios titulados por Cofopri que no poseían título de propiedad con anterioridad, formulan objeciones adicionales referidas a que el valor de la vivienda no es un valor de mercado resultante de un equilibrio entre oferta y demanda que surge de alguna transacción, sino es un precio hipotético de oferta (valor percibido por el lado del oferente) que probablemente tendría un sesgo hacia la sobrevaloración. Igualmente, hicieron observaciones a la metodología econométrica empleada⁷⁷.

Al respecto, el Instituto Libertad y Democracia (2007) sostiene, por el contrario, que se debe considerar como propietarios beneficiarios con el incremento de valor de sus predios a todas las viviendas formalizadas (1'302,326 predios)⁷⁸, debido a que son calificados como predios extralegales aquéllos que no proporcionan seguridad legal y que no pueden ser utilizados en el mercado, aún cuando sus propietarios tengan títulos expedidos por municipalidades u otras dependencias del gobierno central.

Al igual que cuando se expuso la conexión entre consolidación de la vivienda y titulación, es la tenencia del primer título de propiedad la que causa impacto en el aumento del valor

⁷⁷ El cuestionamiento que realizan se refiere a que la significancia estadística del parámetro estimado de US\$ 925 aplicado a las familias que pasaron de no tener a tener título Cofopri depende de que se cumplan supuestos estadísticos propios de un modelo de regresión lineal; no obstante afirman que no se proporcionaron contrastes estadísticos para poder comprobarlos. Además, se objeta que la regresión únicamente consideró 1420 hogares de la muestra original de 3337 hogares, sin que se proporcione información que pudiera servir para cotejar el grado de representatividad que tienen los 1420 hogares sí incluidos de los 1917 no incluidos.

⁷⁸ El procedimiento utilizado para calcular el mayor valor de los predios formalizados tomó como base información brindada por el Banco Mundial, entidad que indicó que para el año 2000 el aumento promedio en el valor de un predio titulado era de 1700 dólares en razón a la seguridad jurídica otorgada por la formalización. Dicha estimación fue actualizada hasta fines del 2002 multiplicando los 1700 dólares por los 1.3 millones de lotes titulados hasta fines del 2002 y se obtuvo un incremento total de US\$ 2200 millones en el valor de los 1.3 millones de predios titulados a esa fecha. Dicha cifra fue calculada sin considerar algunos factores, por ello, para estimar los beneficios netos por incremento en el valor de los predios formalizados, deducen del beneficio bruto capitalizado (US\$ 6672 millones) el monto capitalizado en las mejoras (US\$ 4741 millones), lo que da como resultado la cantidad de US\$ 1530.6 que fue calculada por cada año y expresada en valores capitalizados.

de la vivienda, además del hecho de que el título Cofopri no añade ningún valor adicional al predio.

3.4 Acceso a crédito

Los estudios realizados demuestran la inexistencia de un nexo causal entre el título de propiedad y el acceso al crédito otorgado por instituciones bancarias privadas.

El principal estudio fue el realizado Field y Torero (2004), quienes concluyen que el título expedido por Cofopri permitió aumentar entre 9% y 10% las tasas de aprobación de créditos en el Banco de Materiales, sin embargo, no se observó un efecto similar en el caso de créditos concedidos por entidades financieras privadas⁷⁹, ello aunado al hecho que el título de propiedad no tiene mayor incidencia en el acceso a créditos, sino que su otorgamiento se vincularía más a la capacidad de pago del solicitante (Morris, Endo y Ugaz, 2004).

Web, Beuermann y Revilla (2006) sostienen la inexistencia de un nexo causal entre el título Cofopri y el acceso al crédito, tomando como referencia la información obtenida en la Encuesta de Línea de Base del año 2004. Ello debido a que en el período comprendido entre el 2000 y el 2004 disminuyó el porcentaje de los beneficiarios de la titulación realizada por Cofopri que solicitaron crédito y también disminuyó la proporción de los créditos aprobados a los titulados por Cofopri, además en el 2004 la tasa de aprobación de créditos fue mayor para los propietarios que solo tenían otros documentos (72,0%) que para los propietarios con título Cofopri (58,2%). Además, agregan que el beneficio de un crédito no lo representa su valor nominal, sino la rentabilidad generada por la inversión de dichos fondos

El Instituto Libertad y Democracia (2007) asegura que las cantidades otorgadas como préstamos⁸⁰ que tienen como garantía los predios titulados por Cofopri no han sido

⁷⁹ El examen se realizó sobre una muestra de 2750 viviendas, datos que fueron tomados de la Encuesta de Línea de Base del 2000.

⁸⁰ El ILD sostuvo que los propietarios de predios formalizados han obtenido más de US\$ 390 millones de créditos hipotecarios y más de US\$ 300 millones en créditos adicionales (COFOPRI).

consideradas como beneficios del programa de formalización, sino como el hecho de que la formalización ha inducido al crédito. Igualmente, se menciona que el menor tiempo para registrar un préstamo con garantía hipotecaria (un tercio de tiempo menos duraba la inscripción de dicho acto en el Registro Predial Urbano en comparación con el registro tradicional), así como el elevado porcentaje de recuperación de las deudas registradas en el RPU, fueron interpretados como signos de mejoría en su trato con los pobladores de predios formalizados. No obstante, concuerdan que un préstamo no es una dádiva, sino un costo para quien lo solicitó.

3.5 Actividad Laboral

Los estudios que intentaban determinar el vínculo entre título de propiedad y actividad laboral fueron realizados inicialmente por Field sobre la base de los datos capturados en la Encuesta de Línea de Base de 2000. Posteriormente los consultores de los notarios efectuarían cuestionamientos a los hallazgos de Field. El Instituto Libertad y Democracia realizaría algunas precisiones en cuanto a los beneficiarios a considerar en el cálculo los ingresos percibidos por los beneficiarios de la formalización.

Field (2003)⁸¹ centró su análisis en el impacto causado por el título de propiedad sobre la actividad laboral realizada fuera y dentro del hogar, así como sobre el trabajo infantil.

Su planteamiento consiste en que el título de propiedad permite que el tiempo dedicado a realizar tareas dirigidas al cuidado del predio sea utilizado para efectuar actividades laborales fuera del hogar⁸². Además, respecto al trabajo infantil, se expone que en ausencia

⁸¹ Su estudio utilizó los datos recogidos en una encuesta llevada a cabo por el Instituto Cuánto y procesada por Apoyo Consultoría para el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU). La encuesta fue realizada en marzo de 2000 en zonas urbano-marginales de Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Huancayo, Arequipa, Iquitos y Lima, siendo el tamaño de la muestra de 2.750 predios. El cálculo del efecto del programa de titulación es efectuado a través de una regresión lineal multivariada de corte transversal que tiene como variable dependiente las horas de trabajo semanales de la familia y como variables explicativas considera controles demográficos y el efecto del programa de titulación en las horas de trabajo, además agrega otra variable que considera el período en el que se otorgó el título Cofopri.

⁸² Field en la investigación hace la distinción entre viviendas que tienen título con anterioridad a su situación actual, esto es, antes de la ejecución del programa de formalización (Non Squatter) y los predios que no tienen título con anterioridad a su situación actual (Squatter). Luego, en cada grupo establece la diferencia entre los que recibieron título Cofopri y los no lo recibieron al momento de realizarse la encuesta, centrandó su estudio en los predios Squatter a los cuales tituló Cofopri. Utilizó como variable dependiente las horas de trabajo

de derechos de propiedad definidos, son los adultos los encargados de realizar labores de vigilancia y los niños deben sustituirlos en el mercado laboral, por lo tanto, el otorgamiento de un título de propiedad, provocará un aumento en el total de horas de trabajo de la familia (horas de trabajo de adultos) y una disminución de las horas de trabajo infantil⁸³. Finalmente, en cuanto al trabajo efectuado dentro del hogar, se sostiene que el valor marginal del trabajo dentro del hogar disminuye cuando los derechos de propiedad están bien definidos y no existe incentivo para permanecer en casa, en consecuencia, existen estímulos para asignar recursos eficientemente desplazando la producción fuera del hogar o trabajar fuera de la vivienda.

Field concluye que la titulación incrementa la seguridad de la tenencia del predio y hace tres hallazgos:

- a) Un predio que no tenía título alguno al recibir un título Cofopri aumentaría en 13.4 horas semanales el trabajo de la familia. Luego, al incluir una variable adicional a la regresión que considera el tiempo en el que se otorgó el título Cofopri (dos períodos gozando de derechos de propiedad), da como resultado un incremento en 16.2 horas semanales de trabajo familiar para quien no poseía un título y le fue otorgado uno por Cofopri, lo que supone un 17% de incremento en el total de horas de trabajo de la familia. Además, calcula que el efecto estimado de la titulación a largo plazo es el incremento de 45 horas de trabajo semanales por parte de las familias poseedoras de viviendas formalizadas.
- b) Un hogar cuyos integrantes varían entre 1 y 6 miembros en edad de trabajar, disminuye en 28% la probabilidad de trabajo infantil. Además, se destaca que no existe un efecto significativo de la titulación sobre la probabilidad de asistencia a la escuela por parte de los niños.
- c) La disminución del 47% en la probabilidad de trabajar dentro del hogar.

semanales de la familia y como variables explicativas controles demográficos y el efecto del programa de titulación en las horas de trabajo y una variable que considera el período en el que se otorgó el título Cofopri

⁸³ En la medición de la probabilidad de reducción de trabajo infantil, se utilizó como variable dependiente una dicotómica cuyo valor depende de si el encuestado reportó que algún niño menor de 16 años había trabajado más de 5 horas por semana o si no lo había hecho. Además, se debe advertir que el 8.2% de todos los hogares de la muestra reportó que niños entre 5 y 16 años realizaban actividad laboral regular, y pese a que la tasa es baja no se puede indicar que el trabajo infantil haya sido sobreportado, dado que la International Labor Office (Organización Internacional del Trabajo) estimó que el 4.1% de los niños peruanos cuyas edades oscilan entre 6 y 14 años eran económicamente activos en 1993.

Web y sus colaboradores (2006) no están de acuerdo con la hipótesis planteada por Field, sustentando su posición en la información capturada en la encuesta realizada por el Instituto Cuánto y procesada por Apoyo Consultoría para el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU)⁸⁴. Resaltan que los hallazgos del estudio únicamente son aplicables a los predios que carecían de título de propiedad y lo recibieron de Cofopri, además de indicar que el estudio presenta omisiones ya que no proporciona evidencia sobre si tener más de un título tiene algún efecto sustituto sobre las horas trabajadas o si el título Cofopri tiene ventaja sobre títulos alternativos con relación a las horas de trabajo ofertadas.

Por otra parte, sostienen que el hallazgo de Fied se refiere a la disminución de la probabilidad de trabajo infantil, pero no reducción de tiempo de trabajo infantil ni de la sustitución de horas de trabajo infantil por asistencia escolar. Además, afirman la probabilidad de la existencia de sesgo de que el trabajo infantil podría haber sido sub-reportado por los adultos encuestados y ser erróneo generalizar los mencionados resultados a todos los predios titulados por Cofopri, ya que sólo deberían ser extensivos a aquéllos que no tenían título y que recibieron un título Cofopri.

El Instituto Libertad y Democracia (2007) considera que el aumento de horas semanales de trabajo de las familias son aplicables a todos los beneficiarios de Cofopri (1.3 millones), sobre cuya base efectúan sus cálculos⁸⁵.

⁸⁴ En dicha encuesta se pregunta sobre los motivos para no trabajar más horas de las que en ese momento trabajaba y las principales respuestas son: porque no hay trabajo (37.9%) y por cansancio (24.8%) y no hay una respuesta relacionada a la inseguridad en la tenencia y que el propietario se queda cuidando la casa por temor al desalojo, pese a que el cuestionario fue abierto. Por otro lado, la encuesta también revela que el 81% de los encuestados se siente seguro de no ser desalojado.

⁸⁵ El cálculo realizado parte del supuesto que las familias poseedoras de viviendas formalizadas habían logrado aumentar sus horas de trabajo en 45 horas semanales; sin embargo, se estima que sólo el 50% de ese tiempo adicional disponible para el trabajo era dedicado a labores remuneradas con el salario mínimo de (US\$ 118 mensuales) lo que daba como resultado US\$ 708 adicionales por familia anualmente. Se afirma que dicho supuesto equivale a suponer que únicamente el 50% de las familias beneficiarias de la formalización dedicaron 45 horas al trabajo semanales adicionales al trabajo y que las aplicaron totalmente a labores remuneradas. De este modo, tomando en cuenta que fueron 1.3 millones de familias cuyos predios fueron formalizados y titulados por Cofopri a lo largo de siete años, se concluye que 650 mil familias accedieron a ingresos adicionales ascendentes a US\$ 3200 millones, suma que es el resultado de multiplicar el número de familias (650 mil) por el ingreso adicional por familia por año (US\$ 708) durante 7 años. Con el propósito de estimar los salarios netos adicionales obtenidos por los receptores de títulos registrados, al mencionado beneficio bruto se le descontó el 55% correspondiente al costo de oportunidad de las horas de trabajo y de los recursos económicos necesarios para realizar la mencionada tarea, dando un beneficio neto que fue disminuido en 5% anualmente, a partir de 1996, a efecto de reconocer el efecto negativo que en la magnitud

Los hallazgos de Field deben ser aplicados únicamente a los beneficiados con los títulos Cofopri que no tenían título previo y no a toda la población formalizada por el referido organismo. Además, se debe ser cauteloso en las razones esgrimidas para que los poseedores de lotes permanezcan en la vivienda, al parecer no obedecen a resguardar la misma sino a otros motivos como la ausencia de trabajo.

3.6 Efectos no deseados de la política de formalización

3.6.1 Rol de la organización vecinal y el lote vacante

La política de formalización ejecutada por Cofopri supuso la titulación de asentamientos tanto consolidados como no consolidados, siendo estos últimos, barrios que carecen de infraestructura adecuada para habitarlos. La entrega de títulos a este último tipo de asentamientos estaría afectando la labor realizada por las organizaciones vecinales (Calderón, 2007: 8), en el sentido que las dirigencias vecinales no pueden asegurar que los poseedores de lotes ocupen físicamente los mismos, dando así surgimiento a la aparición del lote vacío, que según un estudio realizado por Calderón alcanzaría un 18.1% en promedio en los distritos limeños de San Juan de Lurigancho, Ate y Santa Anita. Esta situación, según el autor, ocasiona que no se puedan llevar a cabo faenas comunales para solicitar ante las autoridades la dotación de servicios e infraestructura.

Siguiendo a Caria (2006:52), son dos las razones que pueden dar lugar a la existencia del lote ausente. La primera de ellas apunta a una estrategia de su ocupante para enfrentar el riesgo ante dificultades que pudiese experimentar en la obtención de ingresos y más aún ante la ausencia de ahorros disponibles. Un segundo motivo se encontraría en la actitud especulativa a la espera de que se consolide el área y en consecuencia se incremente el valor del lote.

3.7 Conclusiones iniciales

Respecto a la seguridad jurídica otorgada por un título de propiedad, existe un alto porcentaje de titulados por Cofopri que la perciben, de hecho es superior al experimentado

de los ingresos adicionales tenderá a tener el incremento gradual de personas que deseen conseguir empleos remunerados. El resultado obtenido da la cantidad de US\$ 2016.7

por quienes tienen otros títulos de propiedad; sin embargo, un segmento considerable de la población entrevistada que carece de título también la percibe, sensación que podría estar asociada a una reducida probabilidad de ser desalojados de sus terrenos.

El primer título de propiedad, con prescindencia de la entidad que lo haya otorgado, sea Cofopri, las municipalidades o entidades del gobierno central que tuvieron competencia en saneamiento físico legal y titulación con anterioridad, es el que tiene asociación estadística con mayores niveles inversión y consolidación urbana. Igualmente, es ese primer título el que produce un aumento en el valor del predio, que se refleja en un valor incremental de 925 dólares por predio, equivalente a un aumento relativo del 25% en el valor promedio de un inmueble sin titular.

Con relación a los incentivos para realizar la inversión, existen posiciones contradictorias al respecto, ya que cierta evidencia presentada por Field demostraría que están vinculados a la seguridad de tenencia del predio, más que al financiamiento a través del crédito; no obstante, Molina y Soderbon los relaciona a la existencia de factores adicionales relacionados al ingreso, además de la existencia del título de propiedad y Caria los atribuye a la existencia recursos económicos – ahorro o préstamos - que la financien, más que al título de propiedad.

Los beneficiarios del programa de titulación de Cofopri accedieron a créditos en porcentajes elevados; sin embargo, la fuente de financiamiento de los mismo son entidades públicas y no instituciones bancarias privadas. Además, también obtuvieron préstamos crediticios en altos porcentajes hogares sin ningún título de propiedad. Al parecer un factor determinante en su adquisición es la capacidad de pago del solicitante.

En cuanto al aumento de la actividad laboral a consecuencia de la titulación, los descubrimientos que hace Field sólo se aplican a los titulados por Cofopri que no tenían título previo. Además, al parecer la permanencia en la vivienda se debe a la ausencia de trabajo más que a la protección de la misma, más aún, si se trata de asentamientos consolidados, en los cuales prácticamente no existe probabilidad de desalojo.

La existencia del lote vacante se estaría presentando en algunos distritos limeños en los cuales se realizó una formalización temprana al tratarse de asentamientos poco consolidados, lo cual estaría provocando la incapacidad de las organizaciones sociales para convocar a faenas comunales dirigidas a conseguir la dotación de servicios básicos.

CAPÍTULO 4.
ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL DE COFOPRI

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL DE COFOPRI

Examinados los aspectos legales y el marco institucional de Cofopri y analizado el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana diseñado y ejecutado por dicho organismo, en el capítulo anterior se trataron los diversos efectos que se esperaba conseguir con la titulación de los predios, arribando a la conclusión de que no se habrían alcanzado algunos de los objetivos propuestos por la política de formalización de la propiedad, tal es así, por ejemplo, que el título emitido por la entidad a cargo de la formalización no muestra ningún impacto en el mejoramiento de la vivienda distinto al que otorgaría un título alternativo de propiedad, salvo en el nivel de seguridad percibido por sus tenedores.

El propósito del cuarto capítulo es analizar la efectividad de la labor realizada por Cofopri como organización propiamente dicha tomando en consideración su finalidad y el objetivo de su creación. Para cumplir este cometido, el capítulo se dividirá en cinco secciones. En la primera se reseña brevemente la fuente de información, que en este caso se trata del Reporte Final de la Encuesta de Línea de Base del 2000.

La segunda presenta los puntos de referencia y criterios, en términos de la teoría de las organizaciones, que nos permitirán una aproximación a la efectividad de Cofopri y a examinar, en particular, su papel en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación. Para ello, se divide en dos apartados:

En el primer apartado se resume el marco teórico de la efectividad organizacional que constituye el contexto analítico para establecer los puntos de referencia y criterios antes mencionados. En el segundo, se describen parcialmente los resultados y el carácter de la Encuesta de Línea de Base del 2000 que permiten analizar el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana.

En la tercera sección, mediante los enfoques de objetivos y de áreas, se considerará propiamente la efectividad organizacional de Cofopri. En la cuarta sección se examinará el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana en las circunscripciones territoriales en

las cuales se aplicó la Encuesta citada. La última sección trata sobre los efectos no previstos de la titulación.

Las conclusiones arribadas permitirán formular las respectivas recomendaciones. Las conclusiones y recomendaciones serán desarrolladas en el siguiente capítulo.

4.1 Encuesta de Línea de Base del 2000

Los datos que son utilizados en la presente investigación provienen de la Encuesta de Línea de Base realizada en el año 2000. La mencionada encuesta tiene por objetivo obtener información que permitiera establecer indicadores sociales y económicos que determinen la situación inicial de la población objetivo del programa de formalización.

El Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) encargó a Apoyo Consultoría S.A. la elaboración de dicha encuesta con el propósito de obtener información que permitiera establecer indicadores sociales y económicos que determinen la situación inicial de la población objetivo del PDPU. Fue aplicada a 2750 predios ubicados en asentamientos humanos, urbanizaciones populares y centros urbanos informales ubicados en las ciudades de Lima Metropolitana, Trujillo, Chiclayo, Piura, Chimbote, Huancayo, Arequipa e Iquitos.

La consultoría citada advirtió algunos problemas metodológicos que se presentaron durante la elaboración de la línea de base: 1) La medida de línea de base se fijó en el año 2000 durante la ejecución de la política de titulación, en vez de fijarse antes de la iniciación de la misma; 2) La existencia de sesgo de selección, debido a que la selección de los beneficiarios de Cofopri no fue aleatoria, sino que la elección de las zonas a formalizar se realizó de acuerdo a criterios referidos a mayor densidad poblacional, mayor facilidad para realizar la formalización y la cercanía a centros comerciales; 3) Al efectuarse la encuesta sobre pobladores que estaban siendo formalizados o que suponían que lo podían ser, dicha situación pudo inducir sus respuestas considerando los beneficios que esperaban conseguir; 4) Dificultad para medir la percepción del impacto del título entregado por Cofopri en los encuestados, con relación a la seguridad jurídica que otorga el mismo, dada la posibilidad

que tuviesen títulos alternativos de propiedad anteriores al entregado por la referida entidad titulara.

Los resultados no pueden ser concluyentes debido a que el programa recién se empezó a ejecutar en 1996. Si bien la línea de base se determina durante la ejecución del programa, se ha hecho uso de preguntas de recordación que permiten, por ejemplo, precisar el momento en el cual se hicieron inversiones en la vivienda.

Por otra parte, al no haber sido aleatoria la selección de los beneficiarios de Cofopri, existe la posibilidad de que la población elegida no presentara los indicadores más altos de pobreza.

Con independencia de estas importantes limitaciones, hay resultados de la Encuesta que permiten formular un juicio preliminar sobre la efectividad organizacional de Cofopri y explorar algunas de sus consecuencias más importantes para el bienestar de la población a la que está dirigida la actividad de Cofopri. Los objetivos que tendría la titulación fueron agrupados en cuatro rubros de análisis por la Encuesta.

- a) Bienestar Social: La seguridad de tenencia del predio permitiría realizar inversión en infraestructura de la vivienda, así como acceso a servicios públicos, lo que podría provocar la migración hacia las zonas tituladas (externalidades negativas).
- b) Beneficios Económicos: La seguridad jurídica eliminaría la necesidad del propietario o de algún miembro del hogar de permanecer en la vivienda para evitar el desalojo, lo que ampliaría sus oportunidades para desarrollar alguna actividad laboral y aumente su ingreso y, por ende, aumente su capacidad de consumo y ahorro. Igualmente, se espera que la seguridad del predio lo estimule a desarrollar actividades económicas en el predio, que utilice su vivienda como colateral para acceder al crédito y que aumente las transacciones de los inmuebles en el mercado formal.
- c) Interacción Social: Se espera que derechos de propiedad adecuadamente definidos permitan disminuir las disputas entre los miembros de la comunidad, dando lugar a una mayor participación de las familias en organizaciones sociales (efecto social público), así como una reducción de los conflictos familiares (efecto social privado).

- d) Recaudación Fiscal: La formalización de la propiedad debería incrementar la recaudación del impuesto predial.

La encuesta de línea de base centró el análisis fundamentalmente en cinco hipótesis de estudio del Programa de Formalización de la Propiedad:

- a) Mayor inversión en la vivienda atribuida a la seguridad jurídica.
- b) Incremento en el valor de la propiedad originada por decisión del propietario de invertir en la vivienda, así como por una mayor provisión de servicios públicos.
- c) Desarrollo del mercado inmobiliario formal a consecuencia de la inscripción del predio en el registro público.
- d) Acceso al sistema financiero formal al poseer una garantía hipotecaria.
- e) Cambios sociales en la familia y en la comunidad derivados de la toma de conciencia sobre los derechos de propiedad.

4.2 Descripción de la efectividad de Cofopri y su rol en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación.

Con relación a la efectividad de las actividades realizadas por Cofopri se usarán las preguntas de la encuesta, así como información contenida en diversos estudios para aproximarnos al cumplimiento de sus metas y al grado de satisfacción que experimentan con sus actividades los beneficiarios de la política que implementó. Con respecto al papel que debía de cumplir Cofopri de conectar el activo predial en el mundo financiero y productivo, se examinará el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana, para lo cual se utilizarán los datos de la encuesta que sean relevantes para analizar los avances de la política de formalización.

4.2.1 Descripción de la efectividad organizacional de Cofopri.

Daft (1983: 8) sostiene que una organización debe ser entendida como una entidad social, claramente diferenciada de su entorno, que cuenta con sistemas organizacionales estructurados para alcanzar los objetivos que se haya fijado. Más aún, si se la considera como un sistema abierto (Daft, 1983: 9), debe interactuar con su entorno, utilizando insumos para transformarlos en productos y servicios para los beneficiarios u otros agentes.

Por ejemplo, Cofopri obtiene información que transforma en título de propiedad, si es el caso. Los títulos están destinados a beneficiarios particulares que adquieren, así, la condición de propietarios. En esta condición, sus decisiones producen diversos efectos indirectos en el ambiente. Este proceso supone, además, que la organización debe obtener los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, proveer productos, así como controlar y coordinar actividades internas en condiciones ambientales cambiantes y de incertidumbre.

De acuerdo con el autor, los objetivos representan el estado futuro y deseado de la organización, justifican su existencia y propósito. La importancia de los objetivos radica, entre otros motivos, en el hecho de que proporcionan a la organización criterios para valorar su desempeño. En este sentido, el autor citando a Perrow (1961) establece un nivel de distinción entre las metas de una organización: Metas oficiales y metas operativas. Las primeras son propósitos generales de la organización que se consignan en su acta constitutiva o en reportes anuales o que son declaradas públicamente por altos funcionarios de la organización y que sirven para legitimizarla. Si bien están contenidas en documentos oficiales son abstractas y vagas, no son específicas ni medibles y, por lo tanto, no pueden ser utilizadas como guías de acción o criterios de desempeño.

En cambio las metas operativas “designan los fines que se buscan por medio de las políticas de operación real de la organización, nos indican lo que la organización está tratando de llevar a cabo, sin importar lo que digan las metas oficiales que son los fines”. Daft (1983: 86), realiza una clasificación de las metas operativas, siendo de interés para la presente tesis dos de ellas. Las referidas al ambiente externo, en el caso bajo análisis en esta tesis, que se orientan a satisfacer a los beneficiarios directos de los servicios de formalización. En otras palabras, conseguir niveles elevados de aceptación a sus actividades por parte de los titulados por Cofopri.

Otro tipo de objetivo es el concerniente a la producción de bienes y servicios. En la presente tesis, está referido al número de propiedades a formalizar y titular por Cofopri.

Como se expuso anteriormente, los objetivos forman parte de los puntos de referencia y criterios para evaluar la organización. En este sentido, la efectividad es entendida como el grado en el cual la organización logra sus objetivos (Etzioni, 1964, citado por Daft, 1983: 92), englobando el concepto tanto factores internos como externos a la organización.

En este orden de ideas, siguiendo a Daft, la medición del desempeño ha sido abordada por diversos enfoques, para efectos de la presente tesis se tomarán dos. El relacionado a los objetivos, que consiste en identificar los objetivos – operativos - de producción de la organización y en evaluar si se han conseguido los mismos, lo cual significa que las organizaciones tratan de alcanzar ciertos niveles de producción o la satisfacción de los beneficiarios. Ya que, en el contexto de esta tesis, Cofopri como organización está legalmente obligada a ejecutar decisiones específicas de gobierno en materia de titulación, su operación está orientada a conseguir niveles de formalización de derechos de propiedad y la satisfacción de los beneficiarios directos señalados por la ley. El otro enfoque corresponde al de las áreas, en el cual la efectividad de la organización es evaluada al determinar cuan satisfechos se encuentran con su desempeño diversos grupos, ya sea que formen parte de ella o no. Más abajo, dado el tipo de información disponible y considerando la presente tesis, se limitará el estudio del desempeño al análisis de la efectividad organizacional de Cofopri, al análisis de su capacidad para lograr los objetivos que le fija su marco legal.

4.2.2 Descripción del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana

La Encuesta de Línea de Base del 2000 fue aplicada a 2750 viviendas, de las cuales 571 tenían títulos Cofopri, 882 exhibían títulos municipales, 396 mostraban títulos de compraventa, 793 poseían otros documentos y 108 no tenían documentos que acreditaran la titularidad del predio.

La citada Encuesta indica que los beneficiarios con el título Cofopri se ubican mayoritariamente en la Sierra Sur (70.6%) y en Lima Metropolitana (38.5%). Además, el 79.7% de las familias tituladas tienen algún tipo de certificado anterior.

Los beneficiarios de Cofopri perciben una mayor seguridad de su propiedad (94%) que los tenedores de otros títulos; sin embargo, también perciben dicha seguridad familias sin documentos de propiedad (47%).

Con relación al nivel de vida, los hogares titulados por Cofopri presentan mayores niveles de pobreza que los tenedores de títulos alternativos (título municipal, documentos de compraventa u otro tipo de documentos, pero son inferiores a los mostrados por los hogares sin documento de propiedad). Tal es así que los hogares pobres representan el 71.6% de los titulados, los hogares pobres extremos ascienden al 25.9% y los hogares integrados⁸⁶ apenas alcanzan el 20.8%

Con respecto a las características de la vivienda, los titulados por Cofopri accedieron a sus predios mayoritariamente por invasión (41.7%), situación que también se presenta en los hogares que no tienen ningún documento de propiedad (29.2%).

La extensión promedio de los lotes de las familias tituladas por Cofopri es de 188 metros cuadrados, siendo su ocupación de 43 metros cuadrados por persona y 2.7 personas por habitación.

4.3 Análisis de la efectividad organizacional de Cofopri

Respecto a la finalidad señalada con anterioridad, el Programa de Formalización estableció como meta el registro de 960 000 propiedades y la entrega de 805 500 títulos de propiedad individual desde el inicio de su ejecución hasta junio del 2003.

Entre 1996 y fines del 2003, Cofopri formalizó 1 824 087 millones de lotes y además emitió 1 364 434 millones de títulos de propiedad a los pobladores formalizados.

En el siguiente cuadro se observa los lotes, que luego del haber pasado por el proceso de saneamiento físico y legal, han sido inscritos en el Registro Predial Urbano.

⁸⁶ Los hogares o personas integradas a la sociedad son aquellas que cubren el costo de una canasta básica de consumo, tienen un nivel de educación promedio y se alojan en viviendas de infraestructura aceptable.

Cuadro N° 4.1

Lotes formalizados a nivel nacional

Año	Lima	Provincias	Total
1996	47 806	2 023	49 829
1997	174 191	4 284	178 475
1998	111 782	54 142	165 924
1999	164 475	344 465	508 940
2000	199 501	331 137	530 638
2001	35 292	118 588	153 880
2002	31 666	108 371	140 037
2003	17 736	78 628	96 364
Total	782 449	1 041 638	1 824 087

Fuente: Morris, Endo y Ugaz (2004)

Del total de lotes formalizados, 1 364 434 obtuvieron títulos de propiedad, según se aprecia en el siguiente cuadro (Proceso de Formalización Individual).

Cuadro N° 4.2

Títulos de propiedad entregados a nivel nacional

Año	Lima	Provincias	Total
1996	32 750	992	33 742
1997	125 768	3 624	129 392
1998	107 490	42 084	149 574
1999	110 986	211 067	322 053
2000	170 250	249 596	419 846
2001	29 457	86 142	115 599
2002	38 450	85 377	123 827
2003	166 696	53 705	70 401
Total	631 847	732 587	1 364 434

Fuente: Morris, Endo y Ugaz (2004)

El siguiente cuadro muestra, de acuerdo al tipo de posesión informal, los lotes formalizados (1 929 070 millones) y los títulos otorgados (1 425 688 millones), a noviembre del 2004.

Cuadro N° 4.3

Lotes y títulos formalizados por Cofopri e inscritos en el RPI/RPU distribuidos por el tipo de posesión

Departamento	Asentamientos Humanos		Urbanizaciones Populares		Programas de Vivienda	
	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos
Total Lima	560 010	480 358	77 499	39 483	156 916	123 446
Total Provincias	1 013 980	703 793	13 610	5 631	106 955	72 977
Total Nacional	1 573 990	1 184 151	91 209	45 114	263 871	196 423

Fuente: Saavedra (2006)

De otro lado, la entidad a cargo de la formalización haría entrega de 512 581 títulos en Lima Metropolitana en el período que abarca desde 1996 hasta el 2000, a razón de 128 145 títulos por año (Cuadro N° 4.4). Como se podrá apreciar, efectuando un análisis comparativo, en este último período la entrega de títulos superó ampliamente a los otorgados en períodos anteriores.

Cuadro N° 4.4

Títulos de propiedad entregados en Lima (1963-2000)

Régimen	Títulos entregados	Título promedio por año
Belaúnde (1963-1968)	6 260	1 252
Velasco (1968-1975)	15 730	2 247
Morales (1975-1980)	4 132	826
MML* (1981-1986)	153 660	25 610
MML (1987-1995)	45 870	5 096
Fujimori (1996-2000)	512 581	128 145

MML: Municipalidad Metropolitana de Lima

Fuente: Calderón (2003)

Por otra parte, la satisfacción de los pobladores con el servicio que les prestó dicha dependencia, medida a través de la percepción de los hogares titulados por Cofopri entrevistados en la Encuesta de Línea de Base del 2000, dio como resultado que la entidad tituladora fue calificada con 4 en una escala de 1 a 5.

4.4 Rol de Cofopri en la mejora del bienestar de la población beneficiaria con la titulación y reducción de niveles de pobreza.

La mejora del bienestar se realizará mediante el análisis del Programa de Formalización de la Propiedad Urbana. Su medición considerará la situación de vida y el acceso al crédito de los titulados por Cofopri en comparación con quienes no tienen título de propiedad. En el primer caso se consideraron los componentes referidos a la consolidación e inversión en la vivienda y dotación de servicios públicos. En el caso del acceso al crédito se tomó en cuenta los créditos otorgados por el Banco de Materiales y por otro tipo de fuentes formales.

4.4.1 Situación de vida

4.4.1.1 Consolidación e inversión en infraestructura en la vivienda

El Cuadro N° 4.5 muestra que las viviendas tituladas poseen mejor infraestructura que las que carecen de un documento probatorio de propiedad y a su vez las viviendas que tienen títulos Cofopri exhiben mejor infraestructura - techos, paredes y pisos de material noble - que aquellas que poseen títulos alternativos⁸⁷. No obstante, no se podría afirmar que la mejora de la vivienda obedece a la entrega del título Cofopri, además que ésta pudo ser hecha bajo la posesión de algún título alternativo anterior al recibido de dicha entidad tituladora.

⁸⁷ Según Rivas-Llosa, el aporte marginal del Título Cofopri es sólo en la mejora de los materiales del techo.

Cuadro N° 4.5

Infraestructura de la vivienda según título de propiedad

		Título Cofopri	Título Municipal	Título de Compraventa	Otros Doc.	Sin Doc.	Prom.
Material del piso de la vivienda	Cemento	63.2%	57.4%	42.2%	50.4%	37.0%	53.6%
	Tierra	31.7%	35.7%	49.7%	41.6%	57.4%	39.5%
Material predominante de paredes exteriores	Ladrillo o bloque de cemento	76.5%	72.4%	55.1%	63.4%	36.1%	66.8%
	Adobe o Tapia	7.9%	20.3%	42.7%	21.1%	37.0%	21.8%
Material del techo de la vivienda	Concreto armado	48.7%	42.5%	46.7%	34.4%	13.0%	40.9%
	Tejas	0.4%	6.3%	37.4%	9.1%	5.6%	10.3%

Fuente: Encuesta de Línea de Base Reporte Final

Los hogares con título de propiedad han efectuado más inversiones⁸⁸ en su propiedad que aquellas que no lo tienen, y además, existen niveles de distinción según del tipo de título que se trate, tal es así, que el 75.3% de quienes recibieron un título Cofopri (427 viviendas) mejoraron la infraestructura de su propiedad, porcentaje mayor a quienes no tenían documento que acreditara la propiedad (38.9%), a los poseedores de títulos municipales (68.5%) o de documentos de compraventa (50.8%).

Por otra parte, los titulados por Cofopri tanto en los segmentos de pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobre invirtieron en proporción mayor a los detentadores de otro tipo de títulos o a quienes no los poseían.

El dato significativo es la fecha en la cual los hogares que recibieron el título Cofopri efectuaron mejoras en la infraestructura de la vivienda. En tal sentido, la encuesta captura que únicamente el 19.4% de los 427 hogares realizaron mejoras con posterioridad a la entrega del referido título, lo que equivale a 83 hogares.

⁸⁸ La inversión, entendida como ampliación o mejora en la vivienda, comprende los siguientes puntos: construcción de otro piso, mejora del piso, construcción de paredes, mejora del techo y ampliación de la vivienda para otros dormitorios u otros ambientes.

Se debe destacar que el principal motivo para no efectuar la inversión es la ausencia de recursos, pero se debe hacer la salvedad que no se preguntó al entrevistado la falta de seguridad jurídica como causa para no efectuar inversiones en su vivienda. Además, la principal fuente de financiamiento para realizar la ampliación o mejora de la vivienda son los recursos propios (62.7%) y apenas un 33.6% provino de una fuente de crédito formal. Ello podría obedecer a la inestabilidad en la generación de ingresos por parte de los solicitantes de crédito.

4.4.1.2 Acceso a servicios públicos

Se consideraron tres servicios indispensables para un habitat adecuado: Abastecimiento de agua de la red pública, servicio higiénico dentro de la vivienda conectado a la red pública y electricidad.

Existe un mayor acceso a servicios públicos en hogares titulados respecto a hogares que carecen de algún documento probatorio de propiedad, aunque existen diferencias de acuerdo al título de propiedad que se posea, teniendo los titulados por Cofopri en promedio menor acceso a dichos servicios en comparación a los detentadores de títulos alternativos.

Cuadro N° 4.6

Acceso a servicios públicos

	Título Cofopri	Título Municipal	Título de Compraventa	Otros Doc.	Sin Doc.	Promedio
Abastecimiento de agua de la red pública	87.0%	89.0%	90.0%	75.0%	50.0%	83.0%
Servicio higiénico en la vivienda y conectado a la red pública	77.0%	83.0%	77.0%	63.0%	46.0%	74.0%
Electricidad	97.0%	96.0%	95.0%	92.0%	88.0%	95.0%

Fuente: Encuesta de Línea de Base Reporte Final

Igualmente, adquiere importancia el momento en el cual se produce la dotación del servicio. En cuanto a la cobertura de agua de red pública, el 87% de los hogares titulados

por Cofopri tienen acceso a dicho servicio. De ellos, 90 accedieron a dicho servicio después de haber recibido el título Cofopri, lo que representa el 19.3%.

Por otra parte, el 77% de los hogares titulados por Cofopri tienen acceso a servicio higiénico dentro de la vivienda. De ellos, 70 accedieron a dicho servicio después de haber recibido el título Cofopri, lo que equivale al 16.4%.

Con relación al acceso al servicio de luz eléctrica, al 97% de los hogares titulados por Cofopri se los dotó de tal servicio. De ellos, 30 accedieron a dicho servicio después de haber recibido el título Cofopri, lo que representa el 5.6%.

4.4.2 Acceso a crédito

La política de formalización persigue que personas de escasos recursos tengan acceso a préstamos de instituciones financieras. En este sentido: ¿existe relación entre los predios formalizados y el acceso a préstamos?.

Los titulados por Cofopri presentaron solicitudes para conseguir crédito en un 51.1%, siendo aprobados el 96.1% de los pedidos (382 hogares); sin embargo, los hogares sin documento de propiedad cuyo crédito fue aceptado asciende a un 94.4%, aunque se debe señalar que sólo un 26.9% de dichos hogares lo solicitó.

Las solicitudes no aprobadas (3.9%), sin hacer distinción por el tipo de instrumento de propiedad que tuviesen, obedecieron principalmente a que se consideró que los ingresos de los peticionarios eran reducidos (27.1%) y que no tenían los documentos que acreditaran propiedad (17.7%).

Por otra parte, entre los principales motivos que manifestaron los tenedores de títulos entregados por Cofopri para no solicitar préstamos crediticios (48.9%), destacan su incapacidad para pagarlo (50%) y el riesgo que supone contraer una deuda (35.2%), según se desprende del siguiente cuadro:

Cuadro N° 4.7

Motivos por los cuales no solicitó crédito en algún banco, institución o programa entre 1997 y 1999

	Título Cofopri	Título Municipal	Título Compra venta	Otros Doc.	Sin Doc.	Total
No podía repagar el préstamo	50.0%	39.7%	36.4%	44.6%	61.5%	41.7%
Es muy riesgoso, no le gusta endeudarse	32.4%	30.1%	17.3%	20.0%	15.4%	22.7%
Existen demasiados requisitos legales o garantías para solicitar un préstamo	2.9%	12.3%	20.0%	12.3%	15.4%	14.2%
Tasas de interés muy altas	8.8%	13.7%	15.5%	12.3%	7.7%	13.2%
Considera que, aunque lo solicitar no se lo aprobarían	8.8%	8.2%	11.8%	10.8%	30.0%	9.8%
Tenía suficientes fondos propios	5.9%	12.3%	4.5%	6.2%	7.7%	7.1%
No se siente cómodo solicitando crédito	6.7%	7.8%	6.8%	7.6%	6.7%	7.3%
No existen instituciones de crédito donde vive	0.3%	2.3%	7.8%	1.0%	2.7%	2.5%
Considera que, aunque solicitara, no se lo aprobarían	0.7%	2.0%	5.7%	3.2%	2.7%	2.8%
Existen demasiados requisitos legales o garantías para solicitar un préstamo	0.3%	1.4%	0.3%	0.4%	0.0%	0.7%
Otras razones	1.7%	1.6%	1.4%	2.6%	1.3%	1.8%

Fuente: Encuesta de Línea de Base Reporte Final

De otro lado, el mayor porcentaje de créditos obtenidos, tanto por hogares con diversos títulos de propiedad como de aquellos que no los tienen, procede de fuentes formales (Cuadro N° 4.8).

Los créditos provienen principalmente de fuentes formales en tasas similares tanto para los hogares titulados por Cofopri (63.4%) como para aquéllos que no tienen título de propiedad (64.7%). La diferencia radica en la fuente de financiamiento, ya el Banco de Materiales otorgó créditos a los titulados por Cofopri (44.3%) en mayor proporción respecto a hogares que carecían de título (35.3%), no obstante, fueron menos beneficiados (19.1%) con los préstamos concedidos por otro tipo de fuentes formales, en comparación a la tasa de aprobación de créditos de los hogares que no poseen documento de propiedad (29.4%), según se puede apreciar en el Cuadro N° 4.9

Cuadro N° 4.8

Distribución de créditos aprobados por el tipo de fuente

	Título Cofopri	Título Municipal	Título Compraventa	Otros Doc.	Sin Doc.	Total
Fuentes de crédito						
Fuente Formal	63.4%	72.4%	84.6%	56.2%	64.7%	66.3%
Fuentes Informales	36.6%	27.6%	15.4%	43.8%	35.3%	33.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	<i>382</i>	<i>489</i>	<i>188</i>	<i>515</i>	<i>36</i>	<i>1610</i>

Frecuencias en cursivas

Fuente: Encuesta de Línea de Base Reporte Final

Cuadro N° 4.9

Distribución de créditos aprobados por fuente formal

	Título Cofopri	Título Municipal	Título Compraventa	Otros Doc.	Sin Doc.	Total
Banco de Materiales	44.3%	41.4%	34.9%	28.7%	35.3%	37.2%
Otras fuentes formales	19.1%	30.9%	49.7%	27.5%	29.4%	29.1%
Total	63.4%	72.4%	84.6%	56.2%	64.7%	66.3%

Fuente: Encuesta de Línea de Base Reporte Final

Independientemente del título de propiedad que ostenten los hogares o aún si no lo detentan, los créditos son aprobados en mayor proporción en los segmentos de la población no pobres y pobres no extremos en comparación a pobres extremos.

4.5 Efectos inesperados de la titulación

En la Encuesta analizada no existe información sobre el porcentaje de lotes vacíos en los asentamientos formalizados. Sin embargo, se observa una baja participación en organizaciones sociales, tanto en los hogares sin título de propiedad (9.3%) como en los titulados por Cofopri (22.9%), cuya mayor participación de estos últimos, se aprecia en grupos de vecinos (43%).

Los resultados de la investigación, que son expuestos en el siguiente capítulo, permiten afirmar que Cofopri es una organización efectiva debido a que alcanzó sus metas operativas; no obstante, su efectividad organizacional no le permitió reducir la pobreza ni mejorar el bienestar de la población objetivo de su política.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el capítulo se exponen los resultados obtenidos en la investigación. Tiene por objeto responder a las preguntas que dieron lugar a la misma, así como realizar las propuestas correspondientes.

El capítulo está compuesto por dos secciones: En la primera de ellas se efectúa la explicación de los resultados obtenidos en el capítulo anterior. En la segunda sección se formulan recomendaciones.

5.1 Conclusiones

Los resultados alcanzados en la presente investigación se pueden resumir en dos puntos:

- a) Cofopri es una organización efectiva en la medida que consiguió sus metas operativas.
- b) La efectividad organizacional mostrada por la comisión no le permite reducir la pobreza ni mejorar el bienestar de la población objetivo de su política. La política de formalización que implementó no alcanzó los efectos esperados, sin embargo, se debe considerar que los datos utilizados provienen de la encuesta de línea de base que se realizó el 2000 y el programa empezó a ejecutarse en 1996.

5.1.1 Logro de metas operativas.

Como sostiene Daft (1983: 504), la efectividad de Cofopri, reflejada en los resultados obtenidos, obedecerían a la gestión llevada a cabo por la Comisión que se caracterizó por el énfasis puesto en la ejecución de la política, en la consecución de las metas operativas – propiedades formalizadas y tituladas, satisfacción de los hogares titulados - previamente fijadas.

Los factores explicativos del logro de los propósitos por parte de Cofopri son los siguientes:

1. Se le dotó de autonomía orgánica.
 - a) Se confirieron a dicho organismo las funciones, atribuciones y competencias de formular, aprobar y ejecutar un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana.

- b) Se le facultó para recabar información relevante para realizar sus actividades que estuviese en poder de entidades que anteriormente hubieran realizado labores de formalización.
- c) Se le otorgó un patrimonio cuyas fuentes de financiamiento fueron asignaciones presupuestales, así como la cooperación internacional (Banco Mundial).

2. Se le concedió autonomía funcional

Se plasma en la libertad de gestión de Cofopri, con relación al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para ejecutar el programa de formalización. Si bien no existe dependencia jerárquica, el citado ministerio si ejerce tutela administrativa sobre Cofopri.

Este tipo de autonomía permitió reducir los plazos de formalización de 6 años y 11 meses, que implicaba 207 pasos y la participación de 52 instituciones gubernamentales a únicamente 45 días a través de 30 pasos y 04 entidades involucradas (Apoyo Consultoría, 2002 citada por Morris, Endo y Ugaz, 2004: 95)

Como se puede apreciar, el diseño e implementación de la política de legalización constituiría una meta operativa, esto es, fines que se pretenden conseguir mediante políticas de la operación real de la organización.

5.1.2 Organismo que procura mejorar el bienestar de la población y de combate a la pobreza.

Cofopri debía constituir un mecanismo institucional que permitiera poner los activos de los informales en el mercado. Se esperaba que el programa de formalización posibilitara mejorar el bienestar de los propietarios y contribuir a reducir la pobreza. En otros términos, agregar la dimensión económica al activo físico para permitir a sus propietarios utilizar la representación de la propiedad, no sólo para cautelar los derechos de los mismos, sino para generar múltiples funciones económicas que van más allá de la posesión y los vincula con el mundo financiero y de capital, si esto es lo que desean (ILD, 2007: 57).

Del análisis realizado se desprende que a Cofopri no le fueron concedidas competencias ni atribuciones que permitieran conseguir el mencionado propósito. Más aún, la institución no fue parte de una estrategia global orientada a conseguir los beneficios económicos y sociales de la titulación. De tal forma, este objetivo constituye una meta oficial, vale decir, un objetivo que si bien está contenido documentos oficiales de Cofopri, así como en normas legales, reglamentarias y estatutarias que regulan su organización y funcionamiento, es abstracto y vago, no es específico ni medible y, por lo tanto, no puede ser utilizado como guía de acción o criterio de desempeño de la organización. (Perrow, 1961 citado por Daft, 1983: 84).

Lo expuesto se traduce en los niveles de consolidación e inversión en infraestructura en la vivienda por parte de los titulados por Cofopri, su acceso a servicios básicos, así como a préstamos crediticios que a continuación se presenta.

Los predios formalizados por Cofopri presentan niveles de consolidación superiores a aquéllos que no tienen título de propiedad o que presentan títulos alternativos. Sin embargo, el nivel de inversiones en dichas viviendas, con posterioridad a la entrega del título Cofopri es bajo (19.4%). Además, las evaluaciones realizadas al programa de formalización (Rivas Llosa, Field) permiten afirmar que el primer documento de propiedad es el que se relaciona con las mejoras en la vivienda, aunque no se puede hacer mención a una relación causal. Considerando que 79.7% de los entrevistados en la Encuesta de Línea de Base del 2000 tenían un certificado de propiedad con anterioridad a la entrega del título Cofopri, es entendible el bajo porcentaje de titulados que realizaron inversiones en sus predios.

Por otra parte, se debe resaltar que la principal fuente de financiamiento son los recursos propios y no el crédito (Encuesta de Línea de Base del 2000, Caria, Riofrío) y el no contar con ellos es el principal motivo para no realizar mejoras a la vivienda.

En cuanto a la dotación de servicios públicos, las viviendas tituladas por Cofopri están provistas casi en su totalidad con el servicio de luz eléctrica (97%), pero en menor proporción con los servicios de agua de la red pública (87%) y el servicio higiénico en la

vivienda conectado a la red pública (77%). El acceso a estos dos últimos servicios después de la titulación por Cofopri es bajo. Asimismo, se debe considerar que la ocupación del suelo en Lima, en la década de los ochenta y noventa, se ha dado prioritariamente en zonas que no se encuentran adecuadamente acondicionadas para la instalación de servicios, por lo tanto, si la posesión informal se ubica en este tipo de terrenos difícilmente contarán con la dotación de infraestructura de agua y desagüe.

Se ha encontrado que tanto hogares titulados por Cofopri (96.1%) como los que no tienen título (94.4%) obtuvieron acceso a préstamos en porcentajes elevados; sin embargo, es necesario hacer dos precisiones al respecto. Los préstamos otorgados a los beneficiarios de Cofopri provienen mayoritariamente de entidades públicas como el Banco de Materiales (44.3%). En contraste, los detentadores de títulos alternativos y aún los que no poseían algún título obtuvieron créditos de otras fuentes formales distintas al Banco de Materiales en porcentajes mayores que los titulados por Cofopri. En este sentido, no se puede afirmar que la sola tenencia del título facilite la obtención de créditos, sino que existirían otro tipo factores que condicionan el otorgamiento de préstamos.

En la encuesta analizada no hay información disponible sobre el porcentaje de lotes vacíos. No obstante, se observa una baja participación en organizaciones sociales, tanto en los hogares sin título de propiedad (9.3%) como en los titulados por Cofopri (22.9%), por lo que no se puede concluir que la política de formalización esta originando la presencia del lote vacante y debido a ello no se puedan realizar faenas comunales.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Recomendaciones al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

1. Realizar una evaluación de impacto a la política de formalización ejecutada por Cofopri, ya que se concluyó que dicho organismo en términos de su propio diseño es incapaz de mejorar el bienestar de sus titulados y combatir eficazmente la pobreza.
2. Replantear políticamente las funciones de Cofopri. Para ello se dan dos opciones:

- a) Si se la concibe como un organismo de lucha contra la pobreza, se debe dotarla de medios adecuados para cumplir dicha labor y articular sus actividades con dependencias que tengan la misma finalidad.
- b) Suprimir dicha función y establecer que el propósito de la organización es la formalización de la propiedad.

BIBLIOGRAFIA

APOYO Consultoría S.A. (2000) “*Encuesta de Línea de Base*” Reporte Final, Proyecto Derechos de Propiedad Urbana, Cofopri. Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/EstudioLineaBase.pdf>

APOYO Consultoría S.A. (2003) “*Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo*”, Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/MIUM2003.pdf>.

Barreda, José y Daniel Ramírez Corzo (2004), *Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular*. En publicación: Perú Hoy, no. 6. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Bernales, Enrique (1997), *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, Lima, ICS Editores.

Besley, Timothy (1995), Property Rights, and Investments Incentives: Theory and Evidence from Ghana, en *The Journal of Political Economy*, vol. 103, num. 5.

Calderón, Julio (2001), *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización*, en ¿Ha mejorado el bienestar de la población?, Lima, INEI.

Calderón, Julio (2003), *Los barrios marginales de Lima, 1961-2001*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, ISSN 1133-4762, N° 136-137, págs. 375-389.

Calderón, Julio (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima, LILP-SINCO-Editores.

Calderón, Julio (2007), *Después de la Formalización ¿Qué sigue?*. Disponible en Internet: <http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/papers/calderon.pdf>.

Clichevsky, Nora (2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf>

Castellanos del Portal, Themis, Jaime Joseph y Mercedes Ubillus (2003), *Lima: Ciudad cada vez menos pretenciosa. Centro Alternativa*. Disponible en Internet: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/.../2LimaSistemaUrbano2.pdf> .

Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe>

Daft, Richard (1983), *Organization Theory and Design*, Minnesota, West Publishing Co.

De Soto, Hernando, (1986), *El otro sendero*, Lima, Editorial Ausonia Talleres Gráficos S.A.

De Soto, Hernando, (2000), *El misterio del capital Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, Lima, Empresa Editora El Comercio S.A.

Field, Erica, (2003) “*Entitled to work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru*”. Disponible en Internet: <http://www.rwj.harvard.edu/papers/field/Field%20Entitled%20to%20Work%20..pdf>.

Field, Erica y Máximo Torero (2004). “*Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor?*”. Disponible en Internet: <http://www.rwj.harvard.edu/papers/field/Field/DoPropertyTitlesIncreaseCredit.pdf>

Field, Erica (2005), *Property rights and investments in urban slums*. Disponible en Internet: en <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldinvestJEEA.pdf>

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, Lima, Palestra Editores S.A.C

Instituto Libertad y Democracia (2007), *La guerra de los notarios ¿Sabe usted que pasaría si el Perú perdiera la guerra por reformar el Estado?*, Lima, Editorial Cordillera SAC.

Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008), Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda Primeros Resultados Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2007, Disponible en Internet: <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/ResultadoCPV...> - -1k

Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008), Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda Perfil Sociodemográfico del Perú, Disponible en Internet: <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/resultados/PerfilSocioD...> - -1k.

Molina, Oswaldo y Mans Soderbom (2007), *Impact on property rights and households' investment decisions: a treatment evolution of a titling programme in Peru*. Disponible en Internet:
<http://ase.tufts.edu/econ/events/neudcDocs/SaturdaySession/Session014/OMolinaImpactPropertyRights.pdf>

Morris, Felipe, Víctor Endo y Rafael Ugaz (2004) *La formalización de la propiedad en el Perú. Develando el misterio*, Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/Publicaciones.htm.pdf> .

Mosqueira, Edgardo (1998) “*¿Es la propiedad una ilusión? De cómo las leyes han sido incapaces de crear un sistema de derechos de propiedad*”. Ius et Veritas 16, p. 109.

Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana. Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/MarcoLogico.html>

Ramírez Corzo, Daniel y Gustavo Riofrío (2006), *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*, DESCO. Disponible en Internet: <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/rojo.pdf> -

Riofrío, Gustavo (1991), *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*, Lima, DESCO.

Rivas-Llosa, Roddy (2004), *Estimación del efecto de la titulación de Cofopri sobre la inversión en infraestructura y el nivel de consolidación en áreas urbano-marginales*. Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/Consolidacion.pdf>

Rodríguez, Carlos (2006), *Organismos públicos del Poder ejecutivo y autoridades independientes*, en *Revista de derecho administrativo* Año 1, no. 2.

Saavedra, Teodosio (2006), *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres*, CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/3/28373/LC-W-107.pdf>

Stefano Caria, Antonio (2008), *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*, DESCO. Disponible en Internet: <http://www.urbano.org.pe/downloads/documento/001%20OK.pdf>

Webb, Richard, Diether Beuermann y Carla Revilla (2006) *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Disponible en Internet: <http://institutodelperu.org.pe/descargas/Publicaciones/DelInstitutodelPeru/LIB/2006.pdf>

LEGISLACIÓN

Constitución Política del Perú de 1993

Ley de Barrios Marginales N° 13517 del 15 de febrero de 1961

Reglamento de la Ley N° 13517 aprobado por el D.S. N° 23 del 15 de febrero de 1961

Decreto - Ley N° 14390 del 4 de febrero de 1963

Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 23853 del 9 de junio de 1984

Ley N° 24513 del 04 de junio de 1986

Ley N° 25102 del 03 de octubre de 1989

Ley del Poder Ejecutivo, aprobada por el Decreto Legislativo N° 560 del 28 de marzo de 1990

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, aprobada por el Decreto Ley N° 26123 del 30 de diciembre de 1992

Ley N° 26557 del 27 de diciembre de 1995

Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996

Decreto Supremo N° 006-96-MTC del 24 de junio de 1996

Decreto Supremo N° 016-97-MTC del 12 de julio de 1997

Decreto Supremo N° 014-98-MTC del 17 de junio de 1998

Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC del 11 de abril de 1999

Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC del 06 de mayo de 1999

Ley N° 27320 del 22 de julio del 2000

Decreto Supremo N° 005-2001-JUS del 04 de marzo del 2001

Ley 27972 del 27 de mayo del 2003

Decreto Supremo N° 011-2003-JUS del 13 de junio del 2003

Ley N° 28391 del 17 de noviembre del 2004

Ley N° 28687 del 17 de marzo del 2006

Ley N° 28923 del 08 de diciembre del 2006

Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA del 28 de julio del 2007

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por la Ley N° 29158 del 20 de diciembre de 2007

Decreto Supremo que aprueba la calificación de organismos públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 29158, aprobado por el Decreto Supremo N° 034-2008-PCM del 5 de mayo del 2008

Ley N° 23920 del 11 de febrero del 2009

Decreto Supremo N° 048 -2010-PCM del 19 de abril del 2010

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro N° 1

Tipos de posesiones informales en el Perú

Posesión Informal	Caracterización
Asentamientos humanos	Forma de urbanización que se realiza a través de la invasión organizada de predios públicos o privados, utilizando distintas estrategias; ocupaciones paulatinas, ocupaciones violentas, autorizaciones indirectas o reubicaciones hechas por el gobierno.
Pueblos Tradicionales	Comunidad con identidad, costumbres y tradiciones propias, establecida de manera progresiva sobre terrenos públicos o privados, desde tiempos inmemoriales y en menor proporción a mediados del siglo XX, habiendo sido en algunos casos constituidas y reconocidas con posterioridad como Capital de Distrito, Anexo, Centro Poblado o cualquier otra denominación afín, de una Capital de Departamento, basados en la tradición, usos o costumbres y que no pueden acceder a la inscripción registral.
Programas de Vivienda	Programas ejecutados por las empresas del Estado y fondos de vivienda, inclusive aquellas que se encuentren en proceso de liquidación; organismos públicos descentralizados; entidades especializadas del Gobierno Central como el Viceministerio de Vivienda y Construcción, Junta Nacional de Vivienda, Corporación Nacional de la Vivienda; Corporaciones Regionales de Desarrollo; Consejos Transitorios de Administración Regional; los Gobiernos Locales; entidades estatales constructoras, financieras, bancarias u otras de interés social que promuevan programas de vivienda y/o habitacionales
Urbanizaciones Populares	Aquellas de las que son titulares las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda, asociaciones de vivienda, junta de propietarios, junta de compradores y cualquier otra forma asociativa con fines de vivienda, que cuenten o no con resolución de aprobación de habilitación urbana.
Centros Urbanos Informales	Son asentamientos que se forman en tierras de expansión de las grandes ciudades que aún poseen uso agrícola. No entran en la categoría de invasiones ya que su origen se encuentra en la subdivisión, urbanización y venta clandestina de estos terrenos agrícolas a mano de sus propietarios (ex parceleros de las grandes cooperativas agrarias, o ex beneficiarios de Reforma Agraria).

Fuente: Cofopri y Saavedra (2006)

Cuadro de elaboración propia