

INFORME FINAL¹

INTERVENCION PÚBLICA EVALUADA: SISTEMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

PANELISTAS:

**JUAN JOSE MARTINEZ ORTIZ (COORDINADOR)
ARTURO BARRA ZAMALLOA
JORGE ORTIZ PASCO**

Marzo 2011

¹ El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

ÍNDICE DE LA EDEP

RESUMEN EJECUTIVO

4

PARTE I: DISEÑO DE LA IPE

Reseña histórica de la IPE	6
2. Descripción	
1.1 Justificación de la IPE: Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01)	7
1.2 Matriz de Marco Lógico de la IPE: Formulación de objetivos	9
1.3 Matriz de Marco Lógico de la IPE: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal	13
1.4 Relación inter-institucional (Contenido 08)	21
3. Evaluación	
2.1 Diagnóstico de la Situación Inicial (Contenido 24)	25
2.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico (Contenido 25-28)	27
2.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico (Contenido 29-32)	29
2.4 Coordinación interinstitucional (Contenido 33)	33

PARTE II: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA IPE

1. Descripción	
1.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 09)	34
1.2 Focalización/priorización y afiliación	40
1.3 Productos provistos a la población	47
1.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	52
2. Evaluación	
2.1 Estructura organizacional (Contenido 34)	54
2.2 Focalización/priorización y afiliación	55
Pertinencia de los criterios (Contenidos 35-36)	
2.2.1 Disponibilidad de información y proceso de afiliación (Contenido 37)	
2.2.2 Errores de focalización (Contenido 38)	
- Análisis de subcobertura	
- Análisis de filtración	
2.3 Productos provistos a la población	55
2.3.1 Evaluación del proceso de producción de los componentes (Contenido 39)	
2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	57
2.4.1 Pertinencia de los indicadores (Contenido 40)	
2.4.2 Disponibilidad y uso de un Sistema de Información (Contenido 41)	

PARTE III: PRESUPUESTO Y RESULTADOS

3. Descripción	
1.1 Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 17-20)	60
1.2 Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 21)	61
1.3 PIA/PIM vs. Presupuesto Ejecutado (Contenido 22)	63
1.4 Costos unitarios de los productos (Contenido 23)	68
4. Evaluación	
2.1 Eficacia y Calidad	68
2.1.1 Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 42)	
2.1.2 Desempeño en cuanto a componentes (Contenido 43)	
2.1.3 Desempeño en cuanto a propósito (Contenido 44)	
2.1.4 Desempeño en cuanto a fin (Contenido 45)	
2.2 Análisis presupuestario	79
2.2.1 Ejecución presupuestaria (Contenido 46)	
2.2.2 Asignación/Distribución de recursos (Contenido 47-49)	
2.2.3 Transferencia de recursos (Contenido 50-51)	
2.3 Eficiencia	88
2.3.1 A nivel de actividades y/o componentes (Contenido 52)	
2.3.2 Gastos de administración (Contenido 53)	
2.4 Sostenibilidad (Contenido 54)	95
2.5 Justificación de la continuidad (Contenido 55)	96
PARTE III. TRABAJO DE CAMPO	99

PARTE IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES	101
2. RECOMENDACIONES	103

PARTE V. BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

COFOPRI fue creada para reconocer situaciones de posesión de predios y otorgar títulos de propiedad en el entendido que estos les permitirá usar sus activos inmobiliarios de manera productiva y/o como garantía para conseguir crédito.

Objetivos de la IPE a nivel de Fin/Propósito y Productos

A nivel de fin y propósito, COFOPRI señala lo siguiente:

FIN:
Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.
PROPOSITO:
Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.

Los productos o componentes que entrega COFOPRI, son los siguientes:

- a. Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal.
- b. Fomento de los beneficios de la formalidad.
- c. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Matriz de Marco Lógico de la IPE

Si bien están enunciados los indicadores para el Fin y el Propósito, no se tiene metas establecidas para cada año, solo se establece la meta general al término del horizonte temporal. Esta meta es la del Plan Nacional de Formalización 2008-2015

De los tres componentes, solo el de Catastro y Formalización tiene indicadores con cantidades asociadas, sin embargo, no hay detalle de las metas anuales sino, de una meta general que consolida la del Plan de Formalización señalado.

Los otros dos componentes no tienen indicadores con números asociados ni para las metas anuales ni para la general, lo cual dificulta la medición del logro de los mismos.

Si bien se detalla las actividades que conforman cada componente no se establece indicadores para cada una de ellas.

La lógica horizontal del marco lógico es limitada. En algunos casos faltan indicadores, existen indicadores incompletos u otros, no tienen la naturaleza de indicadores.

Estructura organizacional

La filosofía inicial de COFOPRI fue la de un “proyecto especial” con una organización plana y flexible, cuya operatividad consiguiera los resultados planificados previamente para cada ejercicio. Por ello se concibió una agencia estatal pequeña cuya estructura orgánica estuviera sustentada en tres gerencias: Gerencia General, Gerencia de Planeamiento y Gerencia de Administración.

Hoy se encuentra un modelo de organización propio de la gestión pública más tradicional. La entidad está conformada por diversas Direcciones y Sub direcciones, lo que simplemente genera atomización de las responsabilidades más allá de lo complicado que pueden ser los procesos al contar con tantas instancias. Esto también genera problemas de coordinación entre las unidades orgánicas.

Aspectos Presupuestales.

El presupuesto de COFOPRI está representado por tres componentes:

- Recursos Ordinarios
- Recursos directamente recaudados
- Recursos por operaciones oficiales de crédito

COFOPRI no cobra por los servicios prestados, salvo contadas excepciones (marginales).

La IPE no ha presentado información que corresponda a criterios de asignación/distribución de recursos: (a) entre regiones; (b) entre componentes; (c) al interior de los componentes. Asimismo, de la evaluación realizada a la luz de lo remitido, se concluye que IPE no cuenta con tales criterios. La IPE no ha presentado tampoco, información actual sobre los costos unitarios de los productos o servicios que provee.

No existe una calendarización hacia adelante por actividad de la IPE según el detalle de las mismas en su Marco Lógico. Esto sin perjuicio de la calendarización presupuestal que se observa en el SIAF para cada año, aunque esa información solo permite una evaluación ex post.

PARTE I: DISEÑO DE LA IPE

Reseña histórica de la IPE

El tema de la Informalidad en nuestro país, no data de los años 60, 70, 80 o 90. Tendríamos que retroceder hasta el Virreinato y encontrar que Lima o mejor dicho Lima Cuadrada constituyó un modelo no inclusivo, que con el tiempo sería desbordada en el tema de acceso a la tierra.

Lima se inicio en 1535 con 70 habitantes en tan solo 215 hectáreas, hoy alberga cerca de 9,000,000 de habitantes en 95,600 hectáreas². Sobre este territorio, existen muchos asentamientos que son informales, es decir, que no tienen reconocidos ni registrados ningún derecho de propiedad sobre los terrenos que ocupan los inmuebles que habitan. Las denominadas “Barriadas” (asentamiento humanos informales) más antiguas aparecen desde 1913 con San Francisco en la Tablada de Lurín, luego en 1925 Cantagallo, Leticia en 1933 (presidente Sánchez Cerro) y reconocida en 1934 (presidente Benavides), San Cosme en 1946, El Agustino en 1947, Ciudad de Dios en 1954, 27 de Octubre (hoy San Martín de Porres) en 1951 y Villa El Salvador en 1971³.

José Matos Mar visionariamente llamo “desborde popular”, a este fenómeno de crecimiento, expansión y asentamiento de tipo informal, graficando ya no una Lima de Barriadas, Pueblos Jóvenes o Asentamientos Humanos, sino una “nueva” Lima, aquella representada por Tres Conos: Norte, Sur y Este todos sustentados sobre inicialmente invasiones y que son hoy distritos consolidados como:

Lima Norte: San Martín de Porres, Carabayllo, Independencia, Comas, Los Olivos, Carmen de la Legua y Ventanilla

Lima Sur: San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador.

Lima Este: El Agustino y San Juan de Lurigancho.

Existen diversas causas atribuidas al crecimiento de la Propiedad Informal: la falta de vivienda popular del 60 (tema vigente hasta hoy), la reforma agraria del 70, la crisis económica del 80, el crecimiento de la violencia interna en los 90 o la burocratización y excesivo costo de los trámites. Dichas causas terminaron convirtiéndose en el soporte o razón de ser de las acciones políticas emprendidas por los gobiernos de turno para justificar la existencia de diversas iniciativas y entidades estatales encargadas de la Formalización de la Propiedad Inmueble en Perú, a través de los años.

En el devenir histórico de nuestro país, podemos citar a la Oficina de Barriadas del Ministerio de Gobierno y Policía, el Instituto Nacional de Vivienda, la Junta Nacional de Vivienda, la Corporación Nacional de Vivienda, el Ministerio de Vivienda, la Superintendencia de Bienes Nacionales, ENACE, el Sistema Nacional de

² Datos obtenidos del Estudio del Profesor Carlos Amat y León en su obra El Perú nuestro de cada día.

³ Mencionado en la obra de Julio Calderón Cockburn. La Ciudad Ilegal Lima en el Siglo XX.

Movilización Social, Municipios). Lamentablemente ninguna fue eficiente en su momento.

Ante esta realidad, en los años 90 el Presidente Fujimori recibe facultades delegadas para legislar sobre la propiedad informal (Ley 26557), entre otros temas. Para tal efecto, dicta el Decreto Legislativo 803 norma a través de la cual se crea COFOPRI. Esto ha permitido que los propietarios reciban del Estado (a través de su agencia llamada COFOPRI) un título de propiedad que contenga el reconocimiento que el Estado le otorga sobre el lote (no la construcción) que viene ocupando. El valor agregado que recibe el antes mencionado título de propiedad pasa por su inscripción en el Registro de la Propiedad de la ciudad donde se ubica el predio titulado.

Antes de la existencia de COFOPRI los títulos eran entregados sin haber sido registrados trasladando el trámite y costo de su registro a los usuarios.

1. Descripción

1.1 Justificación de la IPE: Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01)

Según el Plan de Nacional de Formalización de (aprobado por Resolución Directoral N° 139-2008-COFOPRI/DE), la finalidad última de COFOPRI es “Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal”.

La IPE fue creada para reconocer situaciones de posesión y otorgar títulos de propiedad en el entendido de que estos les permitirían usar sus activos inmobiliarios de manera productiva y/o como garantía para conseguir crédito.

Como señala Morris (citando un informe del Banco Mundial), el principal beneficio del proceso de formalización es económico. En ese sentido se señala que la mayor seguridad del derecho de propiedad de predios promueve precios más elevados de los predios, mayores transacciones en el mercado inmobiliario, utilización de la propiedad como garantía para obtener créditos, el desarrollo de la construcción inmobiliaria, entre otros beneficios.

Desde los años 80', el Estado había decidido encargar a los Municipios (a través del Decreto Legislativo 51, Ley de Municipalidades) la función de titular la propiedad informal (a través de una Dirección Ejecutiva de Asentamientos Humanos Marginales)⁴.

⁴ En la obra “El Otro Sendero” se hace particular referencia a la limitada capacidad de la municipalidad para entregar títulos de propiedad:

- “Durante la gestión de Eduardo Orrego (1981-1983) la Municipalidad de Lima fue capaz de entregar más de 22,000 títulos, el número record de la historia”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Tercer Párrafo.
- “De acuerdo con los cálculos del ILD, a Julio de 1986 la administración municipal marxista (se está refiriendo al gobierno municipal de Alfonso Barrantes) había entregado válidamente menos

Los resultados de la participación municipal fueron muy limitados, dado que se presentaron situación de burocratización, corrupción, desconocimiento del derecho, emisión de títulos sin saneamiento de la tierra. Adicionalmente a ello, teníamos un Registro de Propiedad Inmueble que no estaba preparado para registrar el derecho de propiedad en asentamientos humanos. Ello sin olvidar que el Código Civil de 1936 (vigente hasta el año 1984) no tenía prevista la posibilidad de registrar la posesión (salvo que existiera un procedimiento judicial de prescripción adquisitiva).

En una presentación realizada por el ILD, se señala que antes de la creación de COFOPRI se necesitaban 728 pasos y 20 años para obtener la titulación.

Ante tal escenario, nace COFOPRI. Esta institución “revoluciona” el proceso legal de formalización de la propiedad informal en Perú. Las acciones que permitieron la actuación de COFOPRI fueron las siguientes:

- 1) La dación de un marco legal específico y coherente con el espacio donde iba actuar la institución.
- 2) La creación de un Registro “especializado” concurrente a la acción de titulación. Nos referimos al Registro Predial, más tarde llamado Registro Predial Urbano o simplemente RPU.
- 3) La uniformización de los procesos (hoy conocidos como proceso 0,1 y 2) que continúan vigentes y se han utilizado desde la creación de COFOPRI.
- 4) La uniformización de procedimientos, que generó economías de escala.

El cuadro adjunto, elaborado por el ILD muestra de manera comparativa, los tiempos y costos de la titulación a través del tiempo.

de 11,000 títulos adicionales”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Cuarto Párrafo.

- “Este estudio cubrió los 3 únicos casos que, desde 1981 – en que se promulgó la Ley de Municipalidades, Decreto Legislativo 51 – hasta la fecha de las investigaciones del ILD, habían sido resueltos por las autoridades. Cabe advertir que, mientras tanto, se produjeron varios centenares de invasiones”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 175, Tercer Párrafo.

	TIEMPO	COSTO
Antes del Registro Predial y COFOPRI	20 años	US\$ 230
Con el Registro Predial y COFOPRI (Durante el primer Gob. de García y los de Fujimori) Reducción	2 meses a menos de 1/100 parte del tiempo anterior	US\$ 35 a menos de 1/7 parte del costo anterior
Con las contra-reformas (Durante los Gob. de Paniagua y Toledo) Incremento	4.8 meses 2.2 veces el tiempo anterior	US\$ 70 2 veces el costo anterior
Impacto de las contra-reformas	Los interesados deberán pagar US \$ 590.6 millones más para formalizar sus predios	

Como se puede apreciar, COFOPRI representó un cambio en términos de eficiencia, respecto del sistema existente previamente.

1.2 Matriz de Marco Lógico de la IPE: Formulación de objetivos

Para el análisis se utilizó el marco lógico elaborado por COFOPRI y que consta en el Plan Nacional de Formalización (aprobado por Resolución Directoral N° 139-2008-COFOPRI/DE).

1.2.1 Objetivos de la IPE a nivel de Fin/Propósito (Contenido 02)

A nivel de fin y propósito, COFOPRI señala lo siguiente:

FIN: Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.
PROPOSITO: Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.

1.2.2 Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega la IPE (Contenido 03)

Los productos o componentes que entrega COFOPRI, son los siguientes:

- a. Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal. Como resultado de este componente, el beneficiario recibe un título de propiedad que
- b. Fomento de los beneficios de la formalidad.
- c. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización. En este caso se transfieren conocimientos y capacidades a los gobiernos regionales y locales.

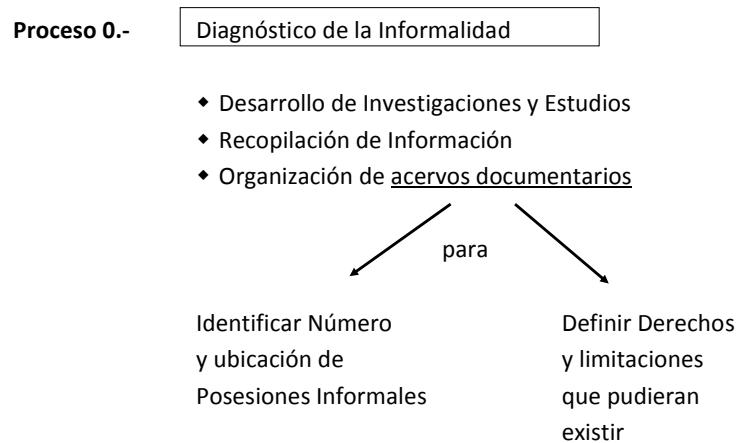
1.2.3 Descripción de las actividades para alcanzar los componentes de la IPE (Contenido 04)

Las actividades identificadas por COFOPRI para alcanzar los componentes, son las siguientes:

PRODUCTOS / COMPONENTES	1. Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal.	2. Fomento de los beneficios de la formalidad.	3. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.
ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none">• Difusión y notificación• Fotografías aéreas, imágenes satelitales y su procesamiento.• Levantamiento catastral.• Diagnóstico, antecedentes registrales.• Clasificación de tierras e identificación de zonas de interés cultural.• Formación de expedientes.• Seguimiento de la calificación.• Calificación registral del título.• Entrega de títulos a beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none">• Selección de ámbitos de intervenciones.• Diseño de talleres.• Convenios interinstitucionales.• Programa de capacitación.• Conformación de las brigadas ciudadanas.• Manuales metodológicos.• Convenios con entidades financieras para apoyar el crédito.• Evaluación de impacto social, económico y ambiental.	<ul style="list-style-type: none">• Formación de Capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales en administración de tierras.• Diagnóstico organizacional.• Convenios con GG.RR. y GG.LL.• Talleres de capacitación.• Acompañamiento y acreditación.• Optimización e innovación en los procesos de atención al usuario.

El producto 1 (Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal) tiene como procesos centrales los denominados “procesos 0, 1 y 2”. A continuación se presentan las actividades vinculadas a dichos procesos:

Etapas de la Formalización de la Propiedad



Proceso 1.- Formalización Integral

- Realización de Estudio e Informe Físico
- Realización de Estudio e Informe Legal
- Finalidad de Identificar los Derechos que pudieran existir
- Finalidad de Identificar las Características Físicas Ocupación
- Solicitar la Inscripción de la Titularidad del Derecho de Propiedad

Proceso 2.- Formalización Individual

- Se inicia cuando culmina el Proceso 1
- Identificar mediante el Empadronamiento
- Calificar a los Poseedores
- Verificar a los Propietarios de los lotes de terreno

La entidad no ha presentado mayor información sobre el detalle, la relación y vinculación de las actividades señaladas. Tampoco se ha podido obtener acceso al Plan Operativo Institucional.

1.3 Matriz de Marco Lógico de la IPE: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal.

Cabe señalar en esta parte que el Marco Lógico (ML) del Plan Nacional de Formalización no coincide con el Marco Lógico de la Estrategia CRECER para la IPE. Para efectos del informe se utilizará el Marco Lógico del Plan Nacional de Formalización.⁵ El cuadro siguiente transcribe este ML, el cual como se observa no tiene metas ni fechas para las mismas:

Resumen de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.	<ul style="list-style-type: none"> • Valor promedio de propiedades urbanas formalizadas. • Tasa de incidencia de la pobreza en áreas urbanas. • Tasa de crecimiento del crédito en el sector formalizado. • Transacciones de tierras rurales tituladas por COFOPRI. • Inversiones en el sector agrícola. • Reforestación en los bosques. • Incremento de ingresos per cápita, de un significativo porcentaje de beneficiarios respecto al nivel actual. • Incremento de la productividad de los cultivos respecto de su nivel actual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de incremento del valor del predio urbano formalizado. • Porcentaje de la población con predios urbanizados que obtiene ingresos menores de US\$ 2 diarios. • Porcentaje de créditos otorgados con respaldo hipotecario del predio urbano titulado por COFOPRI. • Porcentaje de predios transados del total. • Porcentaje de inversión respecto a la inversión total. • Porcentaje de créditos otorgados con respaldo hipotecario del predio titulado por COFOPRI. • Porcentaje de incremento de reforestación. • Porcentaje de incremento de la productividad de los cultivos. • Porcentaje de incremento de ingresos per cápita de los beneficiarios. 	
Propósito Concluir la formalización de la	Al concluir en el mediano plazo la ejecución del Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación final sobre el número de certificados y títulos 	

⁵ El ML de la Estrategia CRECER para COFOPRI solo enumera los indicadores sin indicar la meta de los mismos. Además, solo hay indicadores para Propósito y Componentes no para FIN ni Actividades y no hay medios de verificación ni supuestos.

Resumen de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
propiedad predial rural y urbana marginal registrable	<p>de Formalización se logrará:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se concluye la formalización integral del 100% de predios rurales individuales, comunidades campesinas y comunidades nativas, tierras erizadas a diciembre de 2004 y de lotes urbano marginales registrables. • Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales logran su acreditación de acuerdo con la ley, como resultado de la transferencia de capacidades de COFOPRI. • Debido a las acciones de fomento de los beneficios de la formalidad, orientado a los agricultores y pobladores urbanos beneficiarios de la formalización, un 15% de éstos obtiene créditos y capitalizan sus propiedades. • COFOPRI dispone de un sistema informático interconectado con los Gob. Regionales y Locales, al servicio de los usuarios del país. 	<p>entregados a los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de GL y GL acreditados. • Evaluación de efecto e impacto ex post de los proyectos, • Censos agropecuarios y de población y vivienda. 	
1. Componente Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal	<ul style="list-style-type: none"> • Se titulará 453,750 predios urbanos en diferentes zonas del país. • Se titulará 951,303 predios rurales individuales (21% Selva, 75% Sierra y 4% Costa). • Se titulará 470 comunidades campesinas. • Se titulará 164 comunidades nativas. • Se titulará 15,000 predios en tierras erizadas habilitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de evaluación y verificación de expedientes presentados e inscritos en Registros Públicos. • Informes sobre entrega de títulos de propiedad a los beneficiarios de la formalización. • Informe final sobre convenios suscritos con INRENA y/o MINAG para la clasificación de tierras por su capacidad de uso 	

Resumen de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<ul style="list-style-type: none"> El país contará con una cartografía a escala de 1:100,000 y 1:25,000 que identifica vocación productiva de la región Selva. 	<p>mayor en zonas de Selva.</p> <p>Informe final sobre convenios suscritos con INC para identificar sitios y zonas culturales prehispánicas</p>	
<p>2. Fomento de los beneficios de la formalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> Unificación de bases de datos que simplifiquen y uniformicen procedimientos. Participación activa de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de formalización. Propiciar la participación interinstitucional, las ONGs y de la Cooperación Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de optimización de los procesos de atención al usuario. Informes de avances del Plan de Acción. Registro de participantes en eventos, Reportes e informes de entidades del Estado, Privadas y ONGs. Registro de entidades que apoyan el fomento de los beneficios de la formalización. 	
<p>3. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación del personal técnico de las direcciones regionales y locales en actividades de saneamiento físico legal, actualización y conservación del catastro urbano y rural a través de eventos y Plan Piloto. Asesorar en la selección y compra de equipos para catastro e informática, que garanticen un Sistema Integrado de Información de Formalización y Catastro (SFC). 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación del programa de capacitación y certificación. Informes sobre implementación de equipos para catastro e informática. implementación de módulos y archivos periféricos. Informe sobre infraestructura adecuada (certificación). Informe de cumplimiento por parte de una comisión de COFOPRI que otorgue conformidad 	

Resumen de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>Desarrollo de un programa de optimización de los procesos de atención al usuario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesorar en la construcción e instalación de los ambientes para equipos. • Evaluar que las etapas de capacitación, equipamiento e infraestructura estén de acuerdo con normas técnicas aprobadas con el fin de CERTIFICACIÓN. 	para la acreditación.	

1.3.1 Formulación de los indicadores anuales y sus metas (valores esperados) para el período 2007-2011 de los Objetivos (Propósito/fin) (Contenido 05)

En el Plan Nacional de Formalización, COFOPRI señala los siguientes indicadores:

CAPITULO VII: MATRIZ : MARCO LÓGICO DEL PLAN NACIONAL DE FORMALIZACIÓN

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
FIN Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valor promedio de propiedades urbanas formalizadas. ✓ Tasa de incidencia de la pobreza en áreas urbanas. ✓ Tasa de crecimiento del crédito en el sector formalizado. ✓ Transacciones de tierras rurales tituladas por COFOPRI. ✓ Inversiones en el sector agrícola ✓ Créditos agrícolas a beneficiarios de la titulación de COFOPRI. ✓ Reforestación de los bosques. ✓ Incremento de la productividad de los cultivos respecto de su nivel actual. ✓ Disminución de los conflictos y procesos judiciales por la posesión/ propiedad de la tierra. ✓ Incremento de Ingresos per cápita, de un significativo porcentaje de beneficiarios respecto al nivel actual 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porcentaje de incremento del valor del predio urbano formalizado. ✓ Porcentaje de la población con predios urbanizados que obtienen ingresos menores de US\$ 2 diarios ✓ Porcentaje de créditos otorgados con respaldo hipotecario del predio urbano titulado por COFOPRI. ✓ Porcentaje de predios transados del total. ✓ Porcentaje de inversión, respecto a la inversión total. ✓ Porcentaje de créditos otorgados con respaldo hipotecario del predio titulado por COFOPRI. ✓ Porcentaje de incremento de reforestación. ✓ Porcentaje de incremento de la productividad de los cultivos. ✓ Porcentaje de disminución de conflictos y procesos judiciales. ✓ Porcentaje de incremento de ingresos per cápita de beneficiarios. 	

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
PRÓPOSITO			
Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable ¹ .	<p>Al concluir, en el mediano plazo, la ejecución del Plan Nacional de Formalización se logrará lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se concluye la formalización integral del 100% de predios rurales individuales, comunidades campesinas y comunidades nativas, tierras eriazas habilitadas a diciembre de 2004, y de lotes urbanos marginales, registrables. ✓ Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales Provinciales, logran su Acreditación de acuerdo a Ley, como resultado de la transferencia de capacidades que realiza COFOPRI, para la Sostenibilidad del Catastro y la Formalidad. ✓ Debido a las acciones de Fomento de los Beneficios de la Formalidad orientado a los agricultores y pobladores urbanos beneficiarios de la formalización, un 15% de éstos, obtienen créditos y capitalizan su propiedad. ✓ COFOPRI, dispone de un sistema informático interconectado con los Gobiernos Regionales y Locales, al servicio de los usuarios del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación final sobre número de Certificados y Títulos entregados a los beneficiarios. ✓ Número de Gobiernos Regionales y Locales Acreditados. ✓ Evaluación de efecto e impacto ex post de los proyectos. ✓ Censos agropecuarios y de población y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mantiene un escenario estable, en los aspectos político, socio-económico y jurídico, que propicia la inversión privada y pública. ✓ El Estado y las entidades privadas nacionales y extranjeras, aumentan su intervención en el agro, en el contexto de la aprobación del TLC. ✓ El Estado hace cumplir las normas internacionales sobre el medio ambiente. ✓ El Estado hace cumplir la protección de Áreas Naturales Protegidas y de las Zonas Intangibles Culturales. ✓ Las entidades financieras privadas y públicas flexibilizan sus políticas crediticias para el ámbito urbano marginal y rural. ✓ Se mantiene la continuidad de la política general del Gobierno y de las políticas públicas agraria y de vivienda. ✓ Los Gobiernos Regionales y Locales, participan activamente.

Si bien están enunciados los indicadores para el Fin y el Propósito, no se tiene metas establecidas para cada año, solo se ha establecido la meta general al término del horizonte temporal. En este caso el horizonte es el año 2015 de acuerdo con el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008-2015, entregado por COFOPRI⁶.

Para el caso del Fin los indicadores no tienen asociados un valor numérico, es decir, la meta a lograr, solo se enuncia por ejemplo, entre otros:

“Valor promedio de propiedades urbanas formalizadas”.

“tasa de incidencia de la pobreza en zonas urbanas”.

COFOPRI menciona en el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008-2015 que se tendrá valores disponibles para estos indicadores cuando se realice los estudios de línea de base del PCDPI (Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble) y PTRT3 (Programa de Titulación y Registro de Tierras-Tercera Etapa)

⁶ El Plan Operativo Institucional que fue presentado tardíamente por la institución, no contiene grandes innovaciones en esta línea.

Los medios de verificación son correctos para el propósito mas no para el Fin. En el caso del Fin los medios de verificación tienen más el enunciado de indicadores y no de fuentes sobre cómo obtener los indicadores y sus valores, por ejemplo, se cita como medios de verificación del Fin:

“porcentaje de incremento del valor del predio urbano formalizado”

“porcentaje de inversión respecto a la inversión total”

Los medios de verificación corresponden mayormente a información que generará COFOPRI como parte de la evaluación y seguimiento que realice.

No hay supuestos para el Fin. Los supuestos para el Propósito sí están establecidos y se vinculan al mismo.

1.3.2 Formulación de los indicadores anuales y sus metas (valores esperados) para el período 2007-2011 de los Componentes (Contenido 06)

En el Plan Nacional de Formalización, COFOPRI señala los siguientes indicadores:

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
PRODUCTOS POR COMPONENTES			
I) Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal	<p>Las metas del Plan Nacional de Formalización en el Componente de Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se titulará 453.750 predios urbanos en diferentes zonas del país. ✓ Se titulará 951.303 predios rurales individuales, de los cuales el 21% corresponde a Selva, 75% a la Sierra y 4% a la Costa. ✓ Se titulará 470 Comunidades Campesinas. ✓ Se titulará 164 Comunidades Nativas. ✓ Se titulará 15.000 predios de tierras eriazas habilitadas. ✓ El país contará con una cartografía a escala de 1:100,000 y 1:25,000 que identifica la vocación productiva de la tierra de la región Selva. ✓ El país contará con la identificación de todos los Sitios y Zonas Intangibles de Importancia Cultural prehispánica de las zonas intervenidas con la formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informes de evaluación y verificación de expedientes presentados e inscritos en Registros Públicos. ✓ Informes sobre entrega de títulos de propiedad a los beneficiarios de la formalización. ✓ Informe final de Convenios suscritos con INRENA y/o MINAG para la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor en zonas de Selva. ✓ Informe final de Convenios suscritos con el INC para la identificación de sitios y zonas culturales prehispánicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los títulos emitidos y registrados son reconocidos por su valor como garantía de propiedad, tanto por los beneficiarios, como por los agentes económicos privados y públicos. ✓ La SUNARP agiliza el registro de predios. ✓ La población rural, toma conciencia del verdadero valor la biodiversidad amazónica y de la necesidad de preservar las áreas de protección ecológica, en especial de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como de las Zonas Intangibles Culturales Pre Hispánicas.
II) Fomento de los beneficios de la formalidad	<p>El Plan Nacional de Formalización implementará iniciativas informáticas y de comunicación transversal a todo la población, tales como :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Unificación de bases de datos, que simplifiquen y uniformicen los procedimientos ✓ Participación activa de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de formalización, Capitación de los beneficiarios para darles a conocer: beneficios que se crean con las entidades del Estado y entidades privadas en cuanto a respaldo financiero, apoyo al medio ambiente, garantía en la comercialización. ✓ Propiciar la participación interinstitucional, las ONGs y de la Cooperación Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa optimización de los procesos de atención al usuario ✓ Informe de Avances del Plan de Acción. ✓ Registro de participantes en eventos. ✓ Reportes e Informes de entidades del Estado, Privadas , ONGs . ✓ Registro de entidades que apoyan el fomento de los beneficios de la Formalización. 	<p>Se prevé que existe una predisposición para dar el apoyo a la difusión de los beneficios a la Formalización de la propiedad urbana y rural por parte de los actores activos; que se consideran a: Los beneficiarios de la formalización, las autoridades de Gobiernos Regionales y Locales; entidades privadas, ONGs, Dirección Regional de Agricultura, Agencias Agrarias y demás Organismos.</p>

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
PRODUCTOS POR COMPONENTES			
III) Desarrollo Institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.	<p>El Plan Nacional de Formalización en su ejecución considera que COFOPRI, deberá transferir sus capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales, para lo cual realizará las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacitación del Personal Técnico de las Direcciones Regionales y Locales, en actividades de saneamiento físico legal, actualización y conservación del Catastro urbano y rural; a través de eventos, Plan Piloto. ✓ Asesorar en la selección y compra de equipos para catastro e informática, que garanticen un Sistema Integrado de Información de Formalización y Catastro (SFC). Asimismo el desarrollo de un Programa de optimización de los procesos de atención al usuario. ✓ Asesorar en la construcción e instalación de los ambientes para los equipos. ✓ Evaluar las etapas de capacitación, equipamiento e infraestructura estén de acuerdo a normas técnicas aprobadas con el fin de certificarlos y luego de cumplir con todas las exigencias ACREDITARLOS. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación del Programa de Capacitación – Certificación ✓ Informes sobre implementación de equipos para catastro e informática. - Certificación. ✓ Implementación de módulos y archivos periféricos. ✓ Informe sobre Infraestructura adecuada – Certificación. ✓ Informe de cumplimiento por parte de una comisión de COFOPRI, que otorgue conformidad para la ACREDITACIÓN 	Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (provinciales y distritales), participan activamente en la ejecución de los eventos de capacitación, de acompañamiento y seguimiento que efectúa COFOPRI.

Como se puede apreciar, de los tres componentes, solo el de Catastro y Formalización tiene indicadores con cantidades asociadas, sin embargo, no hay detalle de las metas anuales sino una meta general que consolida la del Plan de Formalización.

Los otros dos componentes no tienen indicadores con números asociados ni para las metas anuales ni para la general, lo cual dificulta la medición del logro de los mismos.

Los medios de verificación están descritos para los tres componentes y citan medianamente dónde y cómo encontrar información sobre los indicadores; sin embargo, se encuentra algunos medios que no constituyen tales como:

“Programa de optimización de los procesos de atención al usuario”

“Implementación de módulos y archivos periféricos”

Los medios de verificación corresponden mayormente a información que generará COFOPRI como parte de la evaluación, verificación y seguimiento que realice (es decir, información primaria levantada en campo).

Los supuestos para los componentes sí están formulados y se vinculan a los mismos.

1.3.3 Formulación de los indicadores anuales y sus metas (valores esperados) para el período 2007-2011 de las Actividades (Contenido 07)

ACTIVIDADES POR COMPONENTES ¹	PRESUPUESTO			MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
A. Catastro, titulación y registro ✓ Difusión y notificación. ✓ Fotografías aéreas, imágenes satelitales, y su procesamiento. ✓ Levantamiento Catastral. ✓ Diagnóstico, antecedentes registrales ✓ Clasificación de tierras e identificación de zonas de interés cultural. ✓ Formación de expedientes ✓ Seguimiento de la calificación ✓ Calificación registral del título ✓ Entrega de títulos a beneficiarios.	AGREGADO DE PROYECTOS/ACTIVIDADES		Presupuesto en miles de Nuevos Soles		A. Catastro, titulación y registro ✓ Lotes Urbanos, predios rurales empadronados ✓ Unidad catastral asignada. ✓ Predios digitalizados. ✓ Expedientes presentados a los registros Públicos. ✓ Títulos de propiedad entregados a los beneficiarios. B. Fomento de los beneficios de la formalidad ✓ Documento Plan de Acción. ✓ Documentos Convenios. ✓ Informes sobre eventos de capacitación realizados. ✓ Registro de Beneficiarios Participantes. ✓ Informes de seguimiento y evaluación de impacto. C. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalidad ✓ Documentos de Planes Operativos. ✓ Documentos de convenios. ✓ Actas de transferencia ✓ Documentos de Metodología de Certificación y Acreditación. ✓ Emisión de documentos de certificación en capacitación, infraestructura y equipamiento.
	AGREGADO DE PROYECTOS/ACTIVIDADES	Precio Mercado	Precio Social		
	Titulación de predios urbanos.	359,196	308,908		
	Actualización catastral y titulación predios rezagados rural.	141,922	122,053		
	Catastro y titulación de predios rurales, CC.CC. y CC.NN.	425,754	366,148		
	Georeferenciación y digitalización de CC.CC y CC.NN.	42,000	36,120		
	Titulación de tierras eriazas habilitadas	33,000	28,380		
B. Fomento de los beneficios de la formalidad ✓ Selección de ámbitos de Intervención. ✓ Diseño de talleres. ✓ Convenios Interinstitucionales. ✓ Programa de capacitación. ✓ Conformación de las brigadas ciudadanas participantes. ✓ Manuales metodológicos. ✓ Convenios con entidades financieras para apoyar el crédito. ✓ Evaluación de impacto social, económico y ambiental.	Actualización catastral y titulación predios rezagados rurales.	158,400	136,224	C. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalidad ✓ Documentos de Planes Operativos. ✓ Documentos de convenios. ✓ Actas de transferencia ✓ Documentos de Metodología de Certificación y Acreditación. ✓ Emisión de documentos de certificación en capacitación, infraestructura y equipamiento.	
	TOTAL.	1'160,272	997,833		

Como se puede apreciar, si bien se detalla las actividades que conforman cada componente no se establece indicadores para cada una de ellas. Solo se presenta un desagregado del presupuesto del componente de Catastro y Formalización; no obstante, este desagregado no coincide con las actividades descritas para ese componente.

Los medios de verificación en este caso más parecen indicadores de componentes o productos que detallan precisos de dónde y cómo conseguir información sobre el cumplimiento o ejecución de la actividad, así se cita como medios por ejemplo:

“Lotes urbanos, predios rurales empadronados”

“Expediente presentado a los registros públicos”

“Registro de beneficiarios participantes”

“Documentos de convenios”

En cuanto a los supuestos, se encuentra en esta columna supuestos propiamente dichos vinculados a la columna de actividades.

Cabe señalar que se tiene indicadores y metas para los años 2008 al 2015 de los PIPs de corto plazo y largo plazo que conforman el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008-2015. Sin embargo, estos indicadores y metas no permiten ser agregados para tener indicadores a nivel de productos o propósito de la IPE.

1.4 Relación inter-institucional (Contenido 08)

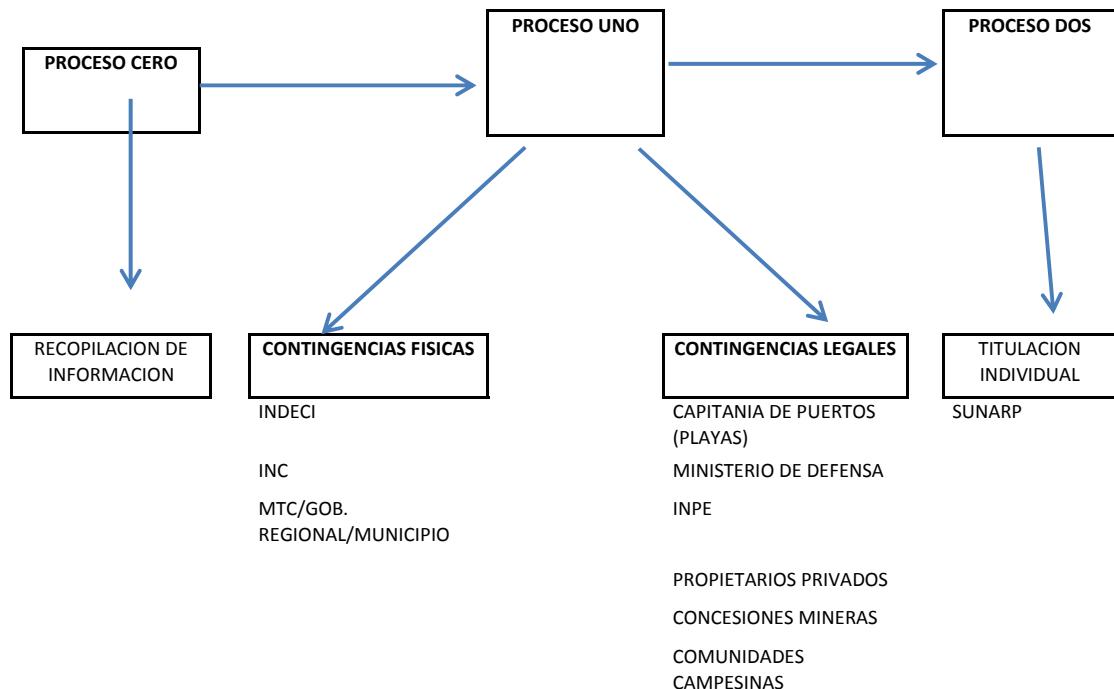
Son diversas las Instituciones Públicas con las que COFOPRI se relaciona a fin de poder desarrollar sus actividades. El Proceso de Formalización de la propiedad informal creado con COFOPRI tuvo como objetivo no cometer los errores del pasado (por ejemplo, cuando la titulación se realizaba al nivel municipal)⁷.

Por lo expresado es que debe relacionarse con los diversos actores (Instituciones) necesarios para que el proceso logre su objetivo: entregar un título registrado. Para ello COFOPRI, coordina y recibe la cooperación de las siguientes y diversas

⁷ En la obra “El Otro Sendero” se hace particular referencia a la limitada capacidad de la municipalidad para entregar títulos de propiedad:

- “Durante la gestión de Eduardo Orrego (1981-1983) la Municipalidad de Lima fue capaz de entregar más de 22,000 títulos, el número record de la historia”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Tercer Párrafo.
- “De acuerdo con los cálculos del ILD, a Julio de 1986 la administración municipal marxista (se está refiriendo al gobierno municipal de Alfonso Barrantes) había entregado válidamente menos de 11,000 títulos adicionales”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Cuarto Párrafo.
- “Este estudio cubrió los 3 únicos casos que, desde 1981 – en que se promulgó la Ley de Municipalidades, Decreto Legislativo 51 – hasta la fecha de las investigaciones del ILD, habían sido resueltos por las autoridades. Cabe advertir que, mientras tanto, se produjeron varios centenares de invasiones”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 175, Tercer Párrafo.

instituciones públicas. A continuación se muestra el flujo correspondiente en la principal actividad de COFOPRI, la entrega de títulos de propiedad:



Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.- Dado que la misma tiene a su cargo el Registro de Predios a nivel nacional, y es donde se practican las inscripciones de los futuros propietarios y porque la SUNARP preside el Consejo Nacional de Catastro creado por Ley 28294.

El Registro tiene por mandato expreso del artículo 2011 del Código Civil la obligación de “calificar” los documentos que se presentan para ser inscritos. La función de calificación la realizan los Registradores Públicos y para ello el Reglamento General de los Registros Públicos le ha otorgado a la función de calificación y posterior registro un plazo máximo de 35 días útiles sin contar el día de la presentación al registro. Si el mencionado plazo no es suficiente el Registrador puede solicitar la ampliación de dicho plazo por un similar al inicial.

Al ser el Procedimiento Registral un Procedimiento “especial” (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2009 del Código Civil) no se aplican los plazos de la Norma de Procedimiento Administrativo General ni de Silencio Administrativo.

Superintendencia de Bienes Estatales.- Porque la mayoría de los Procesos de Formalización se han llevado a cabo sobre terrenos de dominio público en cualquiera de sus modalidades (terrenos fiscales, municipales, estatales, corporaciones, universidades, ministerios).

Aquí no se trata de que la SBN intervenga en el proceso de formalización, esta es una típica relación de cooperación, dado que COFOPRI titula sobre terrenos del

Estado y para ello debe existir una mutua y recíproca coordinación. COFOPRI, luego de realizar el estudio de títulos encuentra que muchas inscripciones de los terrenos ocupados por Asentamientos Humanos se encuentran registrados a nombre de determinadas instituciones públicas. Si COFOPRI asume competencia en dichos predios definitivamente tiene que comunicar a la SBN ya que al final del proceso de formalización la titularidad registrada cambiará de un titular (ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas) a varios titulares (los poseedores, reconocidos como nuevos propietarios)

Otro momento de coordinación se da cuando Asentamiento se encuentra dentro la zona de dominio exclusivo de una playa. En dicha situación deberá contarse con la resolución de desafectación que emitía en Ministerio de Defensa y hoy lo hace la Superintendencia de Bienes Estatales, en función de lo dispuesto en la Ley 26856 y el Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA.

Instituto Nacional de Cultura.- En algunos casos los Asentamientos se han ubicado sobre predios que componen parte del Patrimonio Cultural de la Nación. Para lo cual hubo la necesidad de generar normas legales que le permitieran a COFOPRI y el INC tratar el tema como por ejemplo los Decretos Supremos 017 y 046 -98-PCM. En el Decreto Supremo 017 se crea la "Comisión Calificadora de Zonas Arqueológicas Ocupadas por Asentamientos Humanos", la misma que está conformada por un representante del Ministerio de Educación, uno de INC y uno de COFOPRI. Asimismo el mencionado Decreto Supremo aprueba el "Reglamento de Calificación de las Zonas Arqueológicas Ocupadas por Asentamientos Humanos" y que fuera modificado por el Decreto Supremo 046, antes mencionado.

Instituto Nacional de Defensa Civil.- Teniendo en cuenta la ubicación, composición y calidad del suelo, es necesario contar con la opinión de Defensa Civil. Por ejemplo en cauces de ríos secos, quebradas, cauces de huaycos, terrenos cuya composición no es la óptima para asentar personas.

El Marco Legal está representado por el artículo 18 del Decreto Supremo 013-99-MTC que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.

Instituto Nacional Penitenciario.- Por cuanto no existe la posibilidad de reconocer un Asentamiento Humano en terrenos cerca a Centros Penitenciarios. En todo caso el INPE deberá emitir una constancia denominada "delimitación del área territorial intangible".

El Marco Legal está representado por el artículo 18 del Decreto Supremo 013-99-MTC que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI. Por el INPE el sustento de lo expresado se encuentra en los Decretos Supremos 015-94-JUS y 002-99-JUS que lo modifica.

Instituto Geográfico Nacional.- Por cuanto representa la entidad estatal encargada de la cartografía a nivel nacional.

COFOPRI no entrega la información al IGN, COFOPRI levanta la información a través de un trabajo de campo de acuerdo con lo dispuesto en el Proceso 1

normado por los artículos 14 y 15 del Decreto Supremo 013-99-MTC. En este momento que importa la elaboración de planos COFOPRI, utiliza las normas que el IGN dicta.

ProInversión.- Agencia estatal encargada de la Promoción de la Inversión Privada a través de la venta o la concesión de determinados bienes muebles o inmuebles. Cuando por ejemplo se concesiona una carretera el Estado necesita entregarle al concesionario los terrenos que le permitan desarrollar la obra de infraestructura vial, resultando muchas veces que dichos terrenos o no están saneados o están ocupados por Asentamientos Humanos, por lo que debe intervenir COFOPRI.

La intervención de COFOPRI se da porque lo contratan para brindar sus servicios

Concesionarios de Servicios Básicos.- Al existir Asentamientos Humanos que lamentablemente se ubican cerca a las torres de alta tensión o por donde se tiene proyectado el paso de cables de alta tensión, ello desconociendo que sobre dichos espacios aéreos se encuentra constituida una servidumbre a favor de la entidad prestadora del servicio básico.

Coordinando con la entidad prestadora del servicio con la finalidad de reubicar o no en el ejemplo planteado la torre de alta tensión. El sustento legal lo encontramos en el Decreto Supremo 013-99-MTC artículo 18 último párrafo del rubro “posesiones ubicadas en vías”.

Ministerio de Transportes.- Por cuanto el Ministerio es la entidad encargado de la Red Vial Nacional de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Jerarquización Vial aprobado por Decreto Supremo 017-2007-MTC, en el cual además también se establece que coexisten la Red Vial Departamental o Regional y la Red Vial Vecinal o Rural.

Coordinando con el MTC, los Gobiernos Regionales o los Municipios sobre la posibilidad de formalizar sobre tramos reservados o no para la construcción o ampliación de calles, jirones o carreteras. El sustento legal lo encontramos en el Decreto Supremo mencionado en el anterior párrafo y en el artículo 18 del Decreto Supremo 013-99-MTC

Ministerio de Defensa.- Por cuanto los predios asignados a la Defensa Nacional tienen la condición de intangibles y por tanto no pueden ser materia del reconocimiento de un Asentamiento Humano, salvo desafectación del mismo.

El sustento lo encontramos en la Teoría General del Derecho de Propiedad Estatal y en la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado.

Ministerio de Agricultura.- Por lo que COFOPRI ha asumido la competencia para Formalizar la Propiedad de Predios Rurales (lo que era el Proyecto Especial de Titulación de Tierras -PETT) También porque el Ministerio tiene a su cargo el manejo de las Cuencas y en muchos casos, dichas cuencas son materia de asentamiento por los pobladores. Asimismo porque la Ley 28667 regula la “reversión de los predios rústicos al dominio del estado cuando hubieren sido adjudicados a título oneroso con fines agrarios y se encuentren ocupados por

asentamientos humanos" y la Ley 28685 regula la "declaración de abandono de las tierras de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos".

El documento que certifique la posesión de los predios rústicos. Ejemplo en reconocimiento de una Comunidad Campesina.

Ministerio de Energía y Minas.- Dado que la Dirección de Concesiones Mineras del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico debe informar sobre la existencia o inexistencia de Concesiones Mineras de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 27015 y 27560.

Municipalidades.- Las Leyes 28391 y 28687, se encargaron de devolver la función de saneamiento de la propiedad informal a los Municipios Provinciales. A la fecha existe un régimen de excepción que ha entregado la función de formalización de la propiedad informal a COFOPRI hasta Diciembre de 2011.

Gobiernos Regionales.- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) contempla en diversos artículo competencias relacionadas con la formalización de la propiedad informal a cargo de COFOPRI. Algunos ejemplos de lo expresado los encontramos en: Artículo 50 literal c, Artículo 51 literal n, Artículo 53 literal a y Artículo 62 literal a; que contienen funciones Territoriales, de Vivienda, Agrarias y de Administración de la Propiedad Estatal.

Registro Nacional de Identificación Civil.- Por cuanto representa la entidad encargada por el Estado para normar, registrar y custodiar la identidad y el estado civil de las personas. Ambos elementos indispensables para el proceso de formalización de la Propiedad Informal.

Notarios.- Por cuanto el artículo 36 de Decreto Supremo 009-99-MTC Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, establece que COFOPRI debe ejecutar ante los Notarios (o Jueces de Paz) los procedimientos No Contenciosos de Rectificación de Partidas y Sucesión Intestada. Asimismo se determina que COFOPRI deberá realizar dichos procedimientos en forma masiva. Han existido diversos intentos par que ello se cumpla, lamentablemente no se da.

2. Evaluación

2.1 Diagnóstico de la Situación Inicial (Contenido 24)

En el marco lógico de COFOPRI se aprecia lo siguiente:

ENUNCIADO DEL MARCO LOGICO	COMENTARIO
FIN: Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.	Fin muy amplio. Tal como está definido, corresponde al fin del Estado (en su conjunto).

ENUNCIADO DEL MARCO LOGICO	COMENTARIO
<p>PROPOSITO:</p> <p>Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.</p>	<p>Dada la amplitud del fin, el propósito quedaría muy limitado e insuficiente.</p> <p>Asimismo, el propósito aparece muy agresivo y a la vez abstracto, pues habla de concluir la formalización. Tiene que definirse un límite al respecto pues es claro que no se llegará a la brecha cero. Además esta formalización debe llegar hasta donde el beneficio social sea igual al costo que se asume por la actividad ($CMg=IMg$).</p>

Si bien COFOPRI fue creada para reconocer situaciones de posesión y otorgar títulos de propiedad, en el entendido de que estos les permitirán usar sus activos inmobiliarios de manera productiva y/o como garantía para conseguir crédito; la propia institución ha definido como su fin institucional de la siguiente manera:

“Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal⁸”.

El problema ha sido definido de manera muy abierta, muy amplia por COFOPRI. La problemática que COFOPRI señala en el Plan Nacional de Formalización tiene una dimensión múltiple, que va mucho más allá de las acciones específicas que desarrolla la entidad.

En todo caso, una definición del problema concordante con las funciones que ha venido realizando COFOPRI sería:

“Ciudadanos tienen activos –especialmente inmuebles– pero no lo pueden utilizar para invertir o para conseguir financiamiento. Para tal efecto se requiere la titulación de los inmuebles”.

Si bien esta definición es más precisa y concordaría mejor con las funciones y actividades de COFOPRI, dicha definición también sería cuestionable, considerando su impacto. Como hemos señalado previamente, existen investigaciones académicas (ver nota a pie de página N° 6), que señalan que no hay relación entre titulación y mayor uso de activos o acceso a financiamiento. En ese contexto, se tendría que la actuación de COFOPRI no tiene ningún impacto en la sociedad ni en la ciudadanía.

⁸ Esta definición se encuentra en el Plan Nacional de Formalización.

2.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico (Contenido 25-28)

Contenido 25.

El marco lógico elaborado por COFOPRI en el Plan Nacional de Formalización señala que el propósito de la IPE es:

“Concluir la formalización de la propiedad rural y urbana marginal registrable”

Como se sabe, en el marco lógico el fin y el propósito deben estar vinculados, debiendo ser el propósito una forma adecuada para alcanzar los objetivos y las metas de la IPE. Sin embargo, no existe relación causal directa entre el otorgamiento de los títulos entregados por COFOPRI (propósito) y el desarrollo económico social (fin). Dicho efecto podría ser indirecto, en el mejor de los casos.

Además, el propósito parece infinito en cuanto menciona *concluir la formalización*. Esto puede inviable y no económico. Es necesario por ello definir un horizonte finito y la meta de brecha de formalización a cerrar.

El problema del desarrollo de las personas es de carácter complejo y responde a una causalidad múltiple y multisectorial. La intervención de COFOPRI mediante la titulación no puede comprender todos los problemas del desarrollo de las personas y del colectivo social.

Sin embargo, aún asumiendo que el propósito de COFOPRI fuera consistente con el fin establecido, existe evidencia académica que muestra que no existe relación entre el uso de activos o el acceso al crédito (o el desarrollo de las personas) y la titulación⁹.

⁹ Entre los estudios identificados –que van en la dirección señalada– podemos destacar los siguientes:

ARRUNADA, Benito. Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? Journal of Comparative Economics, 2007, 35(4), 729-47.

FELD, Erica & Máximo TORERO. Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldTorero.pdf>

LARSON, Janelle, Stephen Smith, David Abler y Carolina Trivelli. Land Titling in Peru: Is it fulfilling the promise?. The Pennsylvania State University. Staff Paper N° 332, Agosto 2000.

WEBB, Richard, Diether Beuermann y Carla Revilla. La Construcción del Derecho de Propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú. Lima, Colegio de Notarios de Lima 2006.

WILLIAMSON, Claudia R., Carrie B. KEREKES. The (Lack of) Impact of Government Land Titling: Case Study Evidence from Rural Peru. Disponible en: claudiawilliamson.googlepages.com/LackofImpact_Final.doc

Contenido 26.

Si dejamos de lado los problemas expuestos previamente en la relación FIN – PROPOSITO y nos centramos únicamente en el propósito¹⁰, asumiendo que éste se halla bien definido, resultaría que los componentes o productos sí resultan estar bien definidas y tener relación con dicho propósito.

PROPOSITO	Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.		
PRODUCTOS / COMPONENTES	1. Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal.	2. Fomento de los beneficios de la formalidad.	3. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Contenido 27.

En términos generales, las actividades muestran relación adecuada con los productos o componentes previstos.

PRODUCTOS / COMPONENTES	1. Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal.	2. Fomento de los beneficios de la formalidad.	3. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.
ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión y notificación • Fotografías aéreas, imágenes satelitales y su procesamiento. • Levantamiento catastral. • Diagnóstico, antecedentes registrales. • Clasificación de tierras e identificación de zonas de interés cultural. • Formación de expedientes. • Seguimiento de la calificación. • Calificación registral del título. • Entrega de títulos a beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de ámbitos de intervenciones. • Diseño de talleres. • Convenios interinstitucionales. • Programa de capacitación. • Conformación de las brigadas ciudadanas. • Manuales metodológicos. • Convenios con entidades financieras para apoyar el crédito. • Evaluación de impacto social, económico y ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de Capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales en administración de tierras. • Diagnóstico organizacional. • Convenios con GG.RR. y GG.LL. • Talleres de capacitación. • Acompañamiento y acreditación. • Optimización e innovación en los procesos de atención al usuario.
ACTIVIDADES			

¹⁰ Otra manera de definir el propósito de COFOPRI sería: “titular o realizar las actividades necesarias para identificar, delimitar y otorgar títulos de propiedad”.

Contenido 28.

La lógica vertical de la matriz del marco lógico se valida parcialmente. Existe articulación y relación entre propósito, componentes y actividades.

Sin embargo, existen problemas en la articulación y coherencia entre la necesidad, el fin y el propósito institucional. Esto, porque existe evidencia académica que muestra que no existe relación entre el uso de activos o el acceso al crédito (o el desarrollo de las personas) y la titulación. Esta es una cuestión fundamental, que afectaría la definición de la organización en su totalidad, la definición y alcance de sus objetivos, metas y componentes, es decir, los elementos del marco lógico.

2.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico (Contenido 29-32)

Contenido 29

Como se puede apreciar de las tablas presentadas, nos encontramos con indicadores incompletos, planteados de manera incompleta o algunos que nos son verdaderamente indicadores.

Para los indicadores de propósito que están bien definidos sí se cuenta con data para la medición.

En el caso de los indicadores de propósito se plantea uno que no es tal (el sistema informático de COFOPRI).

Por otro lado se señala como indicador que un 15 por ciento de personas que han obtenido títulos, pueden acceder a créditos y capitalizar el valor de su predio. Esto es más bien una medida de resultado o un target a alcanzar pero muy pesimista, manifestando la débil correlación entre título y apalancamiento con el sistema financiero.

Asimismo, falta la inscripción de los segundos actos y un indicador para ello.

Además, no se señala la periodicidad de la medición de los indicadores. Estos indicadores deben medirse anualmente, pero con reportes de avance trimestrales. No están definidas las metas anuales o trimestrales.

Contenido 30.

En el componente 1 se incluyen elementos que no son verdaderos indicadores.

Para el Componente 2 tenemos indicadores muy genéricos o no son verdaderos indicadores. Además, falta establecer acciones específicas y metas numéricas. Tampoco se señala tiempos.

En el Componente 3 tenemos que no son verdaderos indicadores o son muy genéricos. Deben establecerse acciones específicas y metas numéricas. No se señalan tiempos. Podrían indicarse como indicadores la acreditación de municipios y los niveles de capacitación de personal.

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
PRODUCTOS POR COMPONENTES			
I) Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal	<p>Las metas del Plan Nacional de Formalización en el Componente de Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se titulará 453.750 predios urbanos en diferentes zonas del país. ✓ Se titulará 951.303 predios rurales individuales, de los cuales el 21% corresponde a Selva, 75% a la Sierra y 4% a la Costa. ✓ Se titulará 470 Comunidades Campesinas. ✓ Se titulará 164 Comunidades Nativas. ✓ Se titulará 15.000 predios de tierras eriazas habilitadas. ✓ El país contará con una cartografía a escala de 1:100,000 y 1:25,000 que identifica la vocación productiva de la tierra de la región Selva. ✓ El país contará con la identificación de todos los Sitios y Zonas Intangibles de Importancia Cultural prehispánica de las zonas intervenidas con la formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informes de evaluación y verificación de expedientes presentados e inscritos en Registros Públicos. ✓ Informes sobre entrega de títulos de propiedad a los beneficiarios de la formalización. ✓ Informe final de Convenios suscritos con INRENA y/o MINAG para la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor en zonas de Selva. ✓ Informe final de Convenios suscritos con el INC para la identificación de sitios y zonas culturales prehispánicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los títulos emitidos y registrados son reconocidos por su valor como garantía de propiedad, tanto por los beneficiarios, como por los agentes económicos privados y públicos. ✓ La SUNARP agiliza el registro de predios. ✓ La población rural, toma conciencia del verdadero valor la biodiversidad amazónica y de la necesidad de preservar las áreas de protección ecológica, en especial de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como de las Zonas Intangibles Culturales Pre Hispánicas.
II) Fomento de los beneficios de la formalidad	<p>El Plan Nacional de Formalización implementará iniciativas informáticas y de comunicación transversal a todo la población, tales como :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Unificación de bases de datos, que simplifiquen y uniformicen los procedimientos ✓ Participación activa de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de formalización, Capacitación de los beneficiarios para darles a conocer: beneficios que se crean con las entidades del Estado y entidades privadas en cuanto a respaldo financiero, apoyo al medio ambiente, garantía en la comercialización. ✓ Propiciar la participación interinstitucional, las ONGs y de la Cooperación Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa optimización de los procesos de atención al usuario ✓ Informe de Avances del Plan de Acción. ✓ Registro de participantes en eventos. ✓ Reportes e Informes de entidades del Estado, Privadas , ONGs . ✓ Registro de entidades que apoyan el fomento de los beneficios de la Formalización. 	<p>Se prevé que existe una predisposición para dar el apoyo a la difusión de los beneficios a la Formalización de la propiedad urbana y rural por parte de los actores activos; que se consideran a: Los beneficiarios de la formalización, las autoridades de Gobiernos Regionales y Locales; entidades privadas, ONGs, Dirección Regional de Agricultura, Agencias Agrarias y demás Organismos.</p>

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES DE LOS OBJETIVOS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
PRODUCTOS POR COMPONENTES			
III) Desarrollo Institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.	<p>El Plan Nacional de Formalización en su ejecución considera que COFOPRI, deberá transferir sus capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales, para lo cual realizará las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacitación del Personal Técnico de las Direcciones Regionales y Locales, en actividades de saneamiento físico legal, actualización y conservación del Catastro urbano y rural; a través de eventos, Plan Piloto. ✓ Asesorar en la selección y compra de equipos para catastro e informática, que garanticen un Sistema Integrado de Información de Formalización y Catastro (SFC). Asimismo el desarrollo de un Programa de optimización de los procesos de atención al usuario. ✓ Asesorar en la construcción e instalación de los ambientes para los equipos. ✓ Evaluar las etapas de capacitación, equipamiento e infraestructura estén de acuerdo a normas técnicas aprobadas con el fin de certificarlos y luego de cumplir con todas las exigencias ACREDITARLOS. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación del Programa de Capacitación – Certificación ✓ Informes sobre implementación de equipos para catastro e informática. - Certificación. ✓ Implementación de módulos y archivos periféricos. ✓ Informe sobre infraestructura adecuada – Certificación. ✓ Informe de cumplimiento por parte de una comisión de COFOPRI, que otorgue conformidad para la ACREDITACIÓN 	Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (provinciales y distritales), participan activamente en la ejecución de los eventos de capacitación, de acompañamiento y seguimiento que efectúa COFOPRI.

Contenido 31.

Los indicadores se terminan al nivel de Componente. No hay indicadores establecidos para el nivel de Actividades. No se conoce si estos existen, porque no se ha tenido acceso al Plan Operativo Institucional.

ACTIVIDADES POR COMPONENTES ¹	PRESUPUESTO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES																											
<p>A. Catastro, titulación y registro</p> <p>✓ Difusión y notificación.</p> <p>✓ Fotografías aéreas, imágenes satelitales, y su procesamiento.</p> <p>✓ Levantamiento Catastral.</p> <p>✓ Diagnóstico, antecedentes registrales</p> <p>✓ Clasificación de tierras e identificación de zonas de interés cultural.</p> <p>✓ Formación de expedientes</p> <p>✓ Seguimiento de la calificación</p> <p>✓ Calificación registral del título</p> <p>✓ Entrega de títulos a beneficiarios.</p> <p>B. Fomento de los beneficios de la formalidad</p> <p>✓ Selección de ámbitos de Intervención.</p> <p>✓ Diseño de talleres.</p> <p>✓ Convenios Interinstitucionales.</p> <p>✓ Programa de capacitación.</p> <p>✓ Conformación de las brigadas ciudadanas participantes.</p> <p>✓ Manuales metodológicos.</p> <p>✓ Convenios con entidades financieras para apoyar el crédito.</p> <p>✓ Evaluación de impacto social, económico y ambiental.</p> <p>C. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalidad</p> <p>✓ Formación de Capacidades Gobiernos Regionales y Locales en Administración de Tierras.</p> <p>✓ Diagnóstico organizacional.</p> <p>✓ Convenios con GR y GL, firmados.</p> <p>✓ Talleres de capacitación.</p> <p>✓ Acompañamiento y acreditación.</p> <p>✓ Optimización e innovación de los Procesos de atención al Usuario.</p>	<p>AGREGADO DE PROYECTOS/ACTIVIDADES</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Presupuesto en miles de Nuevos Soles</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Precio Mercado</th> <th>Precio Social</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Titulación de predios urbanos.</td> <td>359,196</td> <td>308,908</td> </tr> <tr> <td>Actualización catastral y titulación predios rezagados rural.</td> <td>141,922</td> <td>122,053</td> </tr> <tr> <td>Catastro y titulación de predios rurales, CC.CC. y CC.NN.</td> <td>425,754</td> <td>366,148</td> </tr> <tr> <td>Georeferenciación y digitalización de CC.CC y CC.NN.</td> <td>42,000</td> <td>36,120</td> </tr> <tr> <td>Titulación de tierras enizadas habilitadas</td> <td>33,000</td> <td>28,380</td> </tr> <tr> <td>Actualización catastral y titulación predios rezagados rurales.</td> <td>158,400</td> <td>136,224</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>1'160,272</td> <td>997,833</td> </tr> </tbody> </table>	Presupuesto en miles de Nuevos Soles				Precio Mercado	Precio Social	Titulación de predios urbanos.	359,196	308,908	Actualización catastral y titulación predios rezagados rural.	141,922	122,053	Catastro y titulación de predios rurales, CC.CC. y CC.NN.	425,754	366,148	Georeferenciación y digitalización de CC.CC y CC.NN.	42,000	36,120	Titulación de tierras enizadas habilitadas	33,000	28,380	Actualización catastral y titulación predios rezagados rurales.	158,400	136,224	TOTAL	1'160,272	997,833	<p>A. Catastro, titulación y registro</p> <p>✓ Lotes Urbanos, predios rurales empadronados</p> <p>✓ Unidad catastral asignada.</p> <p>✓ Predios digitalizados.</p> <p>✓ Expedientes presentados a los registros Públicos.</p> <p>✓ Títulos de propiedad entregados a los beneficiarios.</p> <p>B. Fomento de los beneficios de la formalidad</p> <p>✓ Documento Plan de Acción.</p> <p>✓ Documentos Convenios.</p> <p>✓ Informes sobre eventos de capacitación realizados.</p> <p>✓ Registro de Beneficiarios Participantes.</p> <p>✓ Informes de seguimiento y evaluación de impacto.</p> <p>C. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalidad</p> <p>✓ Documentos de Planes Operativos.</p> <p>✓ Documentos de convenios.</p> <p>✓ Actas de transferencia</p> <p>✓ Documentos de Metodología de Certificación y Acreditación.</p> <p>✓ Emisión de documentos de certificación en capacitación, infraestructura y equipamiento.</p>	<p>A. Catastro, titulación y registro</p> <p>✓ Desembolsos requeridos garantizados.</p> <p>✓ Disposición de los beneficiarios para las acciones saneamiento físico – legal.</p> <p>✓ Condiciones climáticas favorables.</p> <p>✓ Se dictan las normas necesarias.</p> <p>B. Fomento de los beneficios de la formalidad</p> <p>✓ Los beneficiarios tienen buena actitud y participan activamente, en las actividades de capacitación.</p> <p>✓ Los Gobiernos Regionales y Locales tienen capacidad de convocatoria a los beneficiarios urbanos, campesinos y sus organizaciones.</p> <p>✓ Se cuenta con los recursos económicos necesarios.</p> <p>C. Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalidad</p> <p>✓ Los Gobiernos Regionales y Locales participan activamente en la suscripción de convenios, en acciones de capacitación y de transferencia.</p> <p>✓ Los organismos de los Sectores Vivienda y Agricultura suscriben convenios y participan activamente en la capacitación.</p>
Presupuesto en miles de Nuevos Soles																														
	Precio Mercado	Precio Social																												
Titulación de predios urbanos.	359,196	308,908																												
Actualización catastral y titulación predios rezagados rural.	141,922	122,053																												
Catastro y titulación de predios rurales, CC.CC. y CC.NN.	425,754	366,148																												
Georeferenciación y digitalización de CC.CC y CC.NN.	42,000	36,120																												
Titulación de tierras enizadas habilitadas	33,000	28,380																												
Actualización catastral y titulación predios rezagados rurales.	158,400	136,224																												
TOTAL	1'160,272	997,833																												

Debería plantearse como indicador el gasto presupuestal a nivel de actividad. A través del SIAF dicho rubro debería ser cuantificable.

Contenido 32

La lógica horizontal del marco lógico es limitadísima. Faltan indicadores, existen indicadores incompletos, otros no tienen la naturaleza de indicadores. Esta información no ha podido ser completada en las entrevistas ni en el trabajo de campo.

2.4 Coordinación interinstitucional (Contenido 33)

Actualmente no hemos encontrado problemas de duplicidad. Sin embargo, en el pasado reciente ha existido dicha duplicidad (o “áreas de fricción”). Esta se dio en dos momentos:

- Cuando el PETT trabajaba en forma independiente. Esto se ha superado, por cuanto COFOPRI ha absorbido al PETT.
- Cuando los Municipios en el período 2001 – 2006, reasumieron las facultades para Sanear la Propiedad Informal. Esto tampoco se produce actualmente. COFOPRI ha reasumido la competencia hasta el año 2011. A la fecha debería encontrarse en plena ejecución la transferencia de sus competencias a los Gobiernos Municipales.

PARTE II: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA IPE

5. Descripción

1.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 09)

a. Alta Dirección

- i. El Director Ejecutivo, titular de la entidad y del pliego presupuestal, es nombrado por el Presidente de la República, es responsable de dictar la política institucional en concordancia con los planes nacionales y sectoriales (Vivienda).
- ii. La Secretaría General es la más alta autoridad administrativa de la Entidad y es la encargada de la conducción de las acciones de apoyo y asesoramiento a la Entidad, coordinando la marcha de las tareas técnico administrativas.
 - La Unidad de Trámite documentario y Archivo es la responsable de conducir la organización y administración de los sistemas de documentación y archivo del COFOPRI; así como de la atención a los usuarios. Esta unidad orgánica depende jerárquicamente de la Secretaría General.
 - La Unidad de Imagen Institucional es la responsable de diseñar las estrategias de imagen institucional, monitoreo de prensa y producción de medios de información y comunicación, con la finalidad de difundir en la opinión pública los logros y beneficios de los programas y actividades que desarrolla el COFOPRI. Esta unidad orgánica depende jerárquicamente de la Secretaría General.
- iii. El Órgano de Control Institucional es responsable del control interno posterior de las actividades de gestión de la Entidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Está a cargo de un Jefe, el cual es designado por la Contraloría General de la República.

b. Órganos de Asesoramiento

- i. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es la responsable de planificar, programar, evaluar y efectuar el seguimiento de la gestión presupuestaria de la Entidad; formular, coordinar y efectuar las acciones de monitoreo, evaluación de los planes institucionales de corto, mediano y largo plazo y proyectos, para el logro de los objetivos de la Entidad, así como del proceso de racionalización cuando este se requiera.
 - La Unidad de Planeamiento es la responsable de efectuar la formulación, seguimiento y evaluación de Planes y Programas

institucionales de corto, mediano y largo plazo; de la gestión, negociación, seguimiento y evaluación de los Programas, Proyectos y/o Actividades que desarrolla el COFOPRI en el marco del Sistema de Cooperación Internacional. Esta unidad orgánica depende jerárquicamente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- La Unidad de Presupuesto es la responsable de la implementación del Sistema de Presupuesto Público en el COFOPRI. Esta unidad orgánica depende jerárquicamente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- ii. La Oficina de Asesoría Jurídica depende de la Secretaría General es la responsable de emitir opinión legal solicitada por la Alta Dirección y las demás dependencias del COFOPRI; así como sobre los dispositivos legales en materia de administración y gestión institucional.

c. Órganos de Apoyo

- i. La Oficina de Administración es la responsable de gestionar el sistema administrativo del COFOPRI y administrar los recursos humanos, físicos y financieros; así como los sistemas de gestión en el marco de las normas legales pertinentes.
 - La Unidad de Recursos Humanos es la responsable de la administración y desarrollo del potencial humano del COFOPRI, así como de la capacitación, ejecución de la escala remunerativa, pago de remuneraciones, beneficios, promoción y bienestar de los trabajadores.
 - La Unidad de Abastecimiento es la responsable de brindar soporte a los órganos del COFOPRI, procurándole los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, para lo cual, programa, adquiere, almacena y distribuye los bienes y servicios.
 - La Unidad de Tesorería es la responsable de efectuar los pagos comprometidos, recaudar, depositar, conciliar y custodiar los valores del COFOPRI.
 - La Unidad de Contabilidad es la responsable de recibir, ejecutar y registrar las operaciones financieras y presupuestales del COFOPRI.
- ii. La Oficina de Sistemas es la responsable de planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades relacionadas con los planes del COFOPRI en lo que corresponde a tecnologías de la información y sistemas de información.
- iii. La Oficina de Coordinación Descentralizada es responsable de asegurar la adecuada coordinación técnica y la optimización del soporte administrativo de los órganos descentralizados (Oficinas Zonales) en el marco de las políticas y objetivos de la institución; para ello supervisa y evalúa el

cumplimiento de las funciones y metas de los órganos desconcentrados, según la normatividad vigente.

d. Órganos de Línea

- i. La Dirección de Catastro es la responsable de planificar, organizar y conducir las acciones de levantamiento, conservación y actualización del Catastro con fines de formalización, según la normatividad vigente.
 - La Subdirección de Geodesia y Topografía es la responsable de desarrollar las actividades de levantamiento y de la representación de los predios, determinando su posición desde un punto sobre la superficie de la Tierra.
 - La Subdirección de Cartografía es la responsable de elaborar los mapas y planos. Dicha subdirección depende jerárquicamente de la Dirección de Catastro. Dentro de sus principales funciones encontramos:
 - La Subdirección de Catastro es responsable de desarrollar las actividades correspondientes al Registro de mapas y planos con fines de formalización.
 - La Subdirección de Mantenimiento y Control de Calidad es la responsable de desarrollar el Mantenimiento y control de calidad de las actividades relacionadas al levantamiento, conservación y actualización del catastro.
- ii. La Dirección de Formalización Integral es la responsable de planificar, organizar y conducir las actividades de diagnóstico, saneamiento físico y legal integral de los predios objeto de formalización, así como los procesos especiales de formalización y de los servicios de formalización, según la normatividad vigente.
 - La Subdirección de Diagnóstico y Servicios de Formalización es la responsable de las actividades de diagnóstico de la propiedad predial y de brindar servicios a otras entidades públicas y/o privadas en materia de formalización de la propiedad predial y según la normatividad vigente.
 - La Subdirección de Formalización Integral es la responsable de las actividades de formalización integral de la propiedad predial, que comprende el saneamiento físico y legal y la inscripción de predios matrices en el Registro de Predios, según la normatividad vigente.
 - La Subdirección de Procesos Especiales es la responsable de las actividades de formalización de la propiedad en Urbanizaciones Populares, Programas de Vivienda del Estado, Privatización de Mercados, Conciliación, Comunidades Campesinas y Nativas.

- La Subdirección de Declaración y Regularización de la Propiedad es la responsable de las actividades relacionadas a los procedimientos de declaración de la propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y regularización del trámite sucesivo, reversiones, conciliación y otros que determine la normativa legal vigente, sea en el ámbito urbano o rural.
- iii. La Dirección de Formalización Individual es la responsable de planificar, organizar y conducir las acciones de empadronamiento, calificación y titulación, según la normatividad vigente.
- La Subdirección de Empadronamiento es la responsable de las acciones de promoción y empadronamiento, verificación, levantamiento de documentación, elaboración de expedientes individuales para la titulación e información requerida para el proceso de formalización de la propiedad.
 - La Subdirección de Calificación es responsable de desarrollar las acciones de evaluación y calificación de expedientes para la titulación individual dentro del proceso de formalización.
- iv. La Dirección de Normalización y Desarrollo es la responsable de elaborar las propuestas normativas en materia de formalización, así como organizar y coordinar con los órganos de línea los procesos de asistencia técnico legal y programas de transferencia de capacidades a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en materia de formalización de la propiedad; asimismo, promueve la inclusión y difunde los beneficios del proceso de formalización a la población que le sean requeridos por la Entidad, según la normatividad vigente.
- La Subdirección de Transferencia de Capacidades es la responsable de implementar los proyectos y programas en materia de transferencia de conocimientos, que sean requeridos por el COFOPRI.
 - La Subdirección de Normalización es la responsable de implementar los proyectos normativos externos en materia de formalización y catastro, que sean requeridos por el COFOPRI.
 - La Subdirección de Promoción y Desarrollo es la responsable de ejecutar los proyectos o programas destinados a promover el mantenimiento de la propiedad predial en la formalidad y de los beneficios del proceso de formalización y otros que pudieran coadyuvar con los fines y objetivos del COFOPRI.
- v. Las Oficinas Zonales son órganos descentralizados del COFOPRI, responsables de formular, Coordinar, ejecutar y supervisar acciones administrativas, presupuestales y de desarrollo en el ámbito de su competencia. Dichos Órganos Desconcentrados dependen jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva, funcionalmente de la Oficina de Coordinación Descentralizada y técnicamente de los órganos de línea.

- vi. El Tribunal Administrativo de la Propiedad del COFOPRI, es la segunda y última instancia administrativa en materia funcional. Está integrado por cinco (5) vocales titulares, además de dos (2) vocales suplentes designados por el Director Ejecutivo por períodos de tres (3) años consecutivos y renovables, desempeñando sus funciones con diligencia, autonomía e independencia de criterio, pudiendo ser removidos de sus cargos solo por incurrir en negligencia, incompetencia o inmoralidad.

No se ha proporcionado información sobre la cantidad de personal existente por cada unidad orgánica. Sin embargo, el Cuadro de Asignación de Personal – CAP, aprobado por Resolución Directoral N° 127-COFOPRI/DE establece 647 cargos.

1.2 Focalización/priorización y afiliación

1.2.1 Criterios de focalización/priorización (Contenido 10)

Desde la norma de creación (Decreto Legislativo 803) hasta la vigente norma de extensión de vida (Ley 28923 prorrogada por Ley 29320) COFOPRI tiene por finalidad la Formalización de la Propiedad Informal y su respectiva inscripción registral en los ámbitos urbano y rural de las personas de escasos recursos.

Las campañas de formalización incluyen:

- La programación de las posesiones informales.
- Las características particulares de las acciones de promoción y difusión.
- La cronología de su desarrollo.

En el ámbito Urbano el espacio está representado por los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares, mercados públicos y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal en predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda.

En el ámbito Rural el espacio está representado por los beneficiarios de reforma agraria, propietarios y posecionarios del sector agrario no reformado y adjudicatarios del estado en zonas deprimidas.

No se ha proporcionado información específica que señale los mecanismos o instrumentos utilizados para la selección de áreas de intervención y beneficiarios. Solamente se ha señalado que las áreas a titular son establecidas o “aparecen” en el Plan Operativo Institucional – POI.

No se ha explicado los criterios que se utilizan en el POI, para la selección de áreas de intervención. Además, se ha señalado que una vez elegidas dichas áreas, la prioridad en la intervención (el orden), está definido por la “política de la alta dirección” (no existiendo criterios conocidos para dicha asignación o priorización).

1.2.2 Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (Contenido 11)

De acuerdo a la información levantada por la propia COFOPRI y que consta en el Plan Nacional de Formalización, la población potencial a atender es la siguiente:

Titulación potencial.

Número potencial de lotes a inscribir (urbanos)	750,393
Demandas potenciales de predios sin titulación (rural)	1,764,196
TOTALES	2,514,589

Sin embargo, en información que COFOPRI ha remitido extemporáneamente, se señala que para efectos de realizar la estimación de la demanda potencial por el servicio de formalización de la propiedad, se ha considerado:

- Los datos de población del INEI (2004).
- 4,5 personas por hogar y un predio por hogar.
- los resultados de la encuesta a hogares de las zonas no intervenidas (COFOPRI, 2005).

En consecuencia, la demanda por el servicio de formalización se expresa en predios por formalizar y equivale al número de hogares. De acuerdo al diagnóstico realizado por COFOPRI, el 66,25% de hogares de las zonas no intervenidas corresponderían a los predios por formalizar (25% sin título y 41,25% con algún documento probatorio de propiedad pero sin registrar). Aplicando dicho porcentaje a la **cantidad de hogares urbanos** de las zonas no intervenidas, se estiman **1 451 289 predios por formalizar, que constituirían la demanda potencial por servicios de formalización de la propiedad.**

Demandas potenciales por formalización de la propiedad (Distritos no intervenidos)

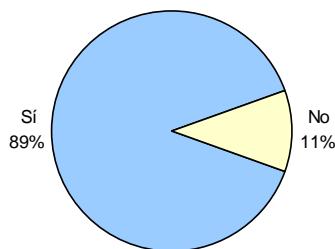
Departamento	Población INEI 2004	Hogares	Demandas Potenciales
Amazonas	443,025	98,450	65,223

Departamento	Población INEI 2004	Hogares	Demanda Potencial
Ancash	429,518	95,448	63,235
Apurímac	478,315	106,292	70,419
Arequipa	51,406	11,424	7,568
Ayacucho	81,612	18,136	12,015
Cajamarca	1,384,063	307,570	203,765
Callao	7,480	1,662	1,101
Cusco	1,179,708	262,157	173,679
Huancavelica	387,288	86,064	57,017
Huanuco	833,640	185,253	122,730
Ica	10,042	2,232	1,478
Junín	650,859	144,635	95,821
La Libertad	119,391	26,531	17,577
Lambayeque	30,753	6,834	4,528
Lima	416,500	92,556	61,318
Loreto	339,483	75,441	49,979
Madre de Dios	104,891	23,309	15,442
Moquegua	5,090	1,131	749
Pasco	154,633	34,363	22,765
Piura	608,617	135,248	89,602
Puno	1,284,163	285,370	189,057
San Martín	777,694	172,821	114,494
Tacna	1,574	350	232
Tumbes	44,210	9,824	6,509
Ucayali	33,860	7,524	4,985
Total	9,857,815	2,190,626	1,451,289

Fuente: INEI - Datos de Población y Vivienda, 2004; COFOPRI

Para efectos de realizar la estimación de la demanda efectiva se ha utilizado la información obtenida en la encuesta a hogares de las zonas no intervenidas (COFOPRI, 2005) la que muestra que el 89% de hogares correspondientes a los predios por formalizar cree que debe inscribir (registrar) su título de propiedad.

¿Cree Ud. que debe inscribir (registrar) su título de propiedad?
 (% hogares sin doc. probatorio de propiedad o sin registrar)



Fuente: *Encuesta de Hogares no Intervenidos, COFOPRI 2005*

Aplicando este porcentaje (89%) a la estimación de la demanda potencial, se determina que la demandra efectiva corresponde a 1 291 648 predios por formalizar.

Demandra efectiva por formalización de la propiedad
 (Distritos no intervenidos)

Departamento	Población INEI 2004	Predios	Demandra Efectiva
Amazonas	443,025	98,450	58,049
Ancash	429,518	95,448	56,279
Apurímac	478,315	106,292	62,673
Arequipa	51,406	11,424	6,736
Ayacucho	81,612	18,136	10,693
Cajamarca	1,384,063	307,570	181,351
Callao	7,480	1,662	980
Cusco	1,179,708	262,157	154,575

Departamento	Población INEI 2004	Predios	Demanda Efectiva
Huancavelica	387,288	86,064	50,745
Huanuco	833,640	185,253	109,230
Ica	10,042	2,232	1,316
Junín	650,859	144,635	85,281
La Libertad	119,391	26,531	15,644
Lambayeque	30,753	6,834	4,029
Lima	416,500	92,556	54,573
Loreto	339,483	75,441	44,482
Madre de Dios	104,891	23,309	13,744
Moquegua	5,090	1,131	667
Pasco	154,633	34,363	20,261
Piura	608,617	135,248	79,746
Puno	1,284,163	285,370	168,261
San Martín	777,694	172,821	101,900
Tacna	1,574	350	206
Tumbes	44,210	9,824	5,793
Ucayali	33,860	7,524	4,437
Total	9,857,815	2,190,626	1,291,648

Fuente: INEI - Datos de Población y Vivienda, 2004; COFOPRI

Desafortunadamente, estas cifras proporcionadas extemporáneamente por COFOPRI no concuerda con aquellas establecidas en el Plan Nacional de Formalización (elaborados por la misma institución).

Títulos inscritos

La población atendida se puede medir a través del número de predios inscritos, de acuerdo al siguiente cuadro.

Titulos Inscritos por Departamento (Ámbito Urbano y Rural)

Departamento	2007	2008	2009	TOTAL
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	INS CRITO
01 Amazonas	7,696	6,502	2,680	16,878
02 Ancash	8,486	7,318	8,565	24,369
03 Apurimac	8,143	5,692	7,386	21,221
04 Arequipa	9,094	7,854	6,617	23,565
05 Ayacucho	8,105	9,664	13,919	31,688
06 Cajamarca	22,706	16,407	16,160	55,273
07 Cusco	7,919	11,011	6,003	24,933
08 Huancavelica	6,599	5,642	5,085	17,326
09 Huanuco	7,746	8,552	2,917	19,215
10 Ica	2,499	16,841	15,972	35,312
11 Junin	5,508	9,026	9,411	23,945
12 La Libertad	12,994	15,908	12,953	41,855
13 Lambayeque	6,470	7,544	8,496	22,510
14 Lima	17,259	17,206	15,647	50,112
15 Loreto	2,536	2,366	2,351	7,253
16 Madre de Dios	928	1,021	1,876	3,825
17 Moquegua	1,970	1,271	814	4,055
18 Pasco	1,782	2,980	3,257	8,019
19 Piura	7,041	10,130	11,435	28,606
20 Puno	21,906	18,930	8,610	49,446
21 San Martin	12,182	9,587	9,321	31,090
22 Tacna	718	1,218	1,532	3,468
23 Tumbes	3,548	3,429	2,098	9,075
24 Ucayali	3,175	2,373	1,547	7,095
Totales	187,010	198,472	174,652	560,134

1.2.3 Proceso de afiliación (Contenido 12)

Las acciones de Formalización que ejecuta COFOPRI se inician de oficio y progresivamente. También existe la posibilidad de que inicie a solicitud de parte, pero ello no es la norma sino la excepción.

COFOPRI a través de las Campañas de Formalización busca alcanzar los siguientes objetivos:

Acceso a la titularidad de la propiedad informal: El programa busca el acceso a la titularidad de la propiedad informal en el sector urbano y rural. En información

remitida extemporáneamente por COFOPRI¹¹, se ha precisado que las actividades relativas a este proceso, incluyen lo siguiente:

- a) Evaluación de la documentación otorgada por otras entidades.
- b) Difusión de la Formalización individual.
- c) Empadronamiento y verificación de los poseedores de lotes.
- d) Calificación individual de los poseedores e impugnación.
- e) Titulación y solicitud de inscripción registral.

Acciones para asegurar la sostenibilidad de la propiedad formal: En esta línea de acción el programa realiza eventos masivos de promoción y difusión de los “Beneficios de la Formalización” mediante la realización de eventos promocionando la cultura registral (mantenimiento de la propiedad registrada, segundos actos registrales etc.) así como las campañas de información y orientación a los beneficiarios con respecto a acceso a crédito. Asimismo, COFOPRI está encargado del mantenimiento y actualización del catastro rural y urbano.

Fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales y locales en materia de formalización de predios y catastro: Para el fortalecimiento de capacidades en materia de formalización y catastro, el programa elabora planes de intervención a nivel de gobiernos regionales y locales así como eventos de capacitación en formalización y mantenimiento de la base catastral. Para el fortalecimiento de la gestión municipal, COFOPRI dentro del marco del Proyecto de Consolidación de Derechos de Propiedad Inmueble – PCDPI – Subcomponente Catastro, ejecuta actividades de generación catastral conjuntamente con el personal de las municipalidades distritales.

Para este rubro no hemos conseguido flujogramas ni información más detallada, de parte de la entidad. No se ha proporcionado información específica que señale los mecanismos o instrumentos utilizados para la selección de áreas de intervención y beneficiarios. Solamente se ha señalado que las áreas a titular son establecidas o “aparecen” en el Plan Operativo Institucional – POI.

No se ha explicado los criterios que se utilizan en el POI, para la selección de áreas de intervención. Además, se ha señalado que una vez elegidas dichas áreas, la prioridad en la intervención (el orden), está definido por la “política de la alta dirección” (no existiendo criterios conocidos para dicha asignación o priorización).

¹¹ La información indicada fue remitida por COFOPRI, luego de la fecha de entrega del informe final de la presente consultoría.

1.3 Productos provistos a la población

1.3.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 13)

Como se ha mencionado COFOPRI tiene tres componentes presentados en el cuadro siguiente. El detalle de estos componentes ha sido precisado anteriormente:

Componente
<ul style="list-style-type: none">• Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal<ul style="list-style-type: none">– Indicador: Títulos inscritos y entregados.• Fomento de los beneficios de la formalidad<ul style="list-style-type: none">– Indicador: Capacitación de beneficiarios sobre beneficios de la formalización.• Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización<ul style="list-style-type: none">– Indicador: GR y GL acreditados.

Los productos que se espera de estos componentes son medidos través de los indicadores planteados en su marco lógico, aunque también se ha comentado previamente, que hay confusión e inexactitud en la definición de los mismos e inexistencia de las metas.

COFOPRI ha presentado la siguiente información de sus productos, básicamente los títulos de propiedad registrados o inscritos, según la clasificación de los cuadros a continuación:

Comunidades Campesinas Inscritas por Departamento
Periodo : AÑOS 2002 - Diciembre 2009

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito
01 Amazonas									-
02 Ancash	2	18	15	11	8			2	56
03 Apurimac	1	15	9	16	12				53
04 Arequipa	1	14	2	10	6		1		34
05 Ayacucho	4	18	13	17	7	3	7	8	77
06 Cajamarca									
07 Cusco		12	15	25	15	11	6	1	85
08 Huancavelica	8	14	7	6	7	8	3	1	54
09 Huanuco		23	10	16	5	1	4		59
10 Ica									-
11 Junin								1	1
12 La Libertad		10	12	7	2				31
13 Lambayeque									-
14 Lima	10	9	11	7	5	3	2	8	55
15 Loreto									-
16 Madre de Dios									-
17 Moquegua									-
18 Pasco									-
19 Piura									-
20 Puno	6	31	32	27	18	7	1	1	123
21 San Martin									-
22 Tacna									-
23 Tumbes									-
24 Ucayali									-
Totales	32	164	126	142	85	33	24	22	628

Comunidades Nativas Inscritas por Departamento
Periodo : AÑOS 2002 - Diciembre 2009

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito
01 Amazonas									-
02 Ancash									-
03 Apurimac									-
04 Arequipa									-
05 Ayacucho									-
06 Cajamarca									
07 Cusco									-
08 Huancavelica									-
09 Huanuco							1	1	
10 Ica									-
11 Junin				11			1	6	18
12 La Libertad									-
13 Lambayeque									-
14 Lima									-
15 Loreto	7	21	6	2	10				46
16 Madre de Dios									-
17 Moquegua									-
18 Pasco							5	5	
19 Piura									-
20 Puno									-
21 San Martin									-
22 Tacna									-
23 Tumbes									-
24 Ucayali									-
Totales	7	21	6	13	10	-	7	6	70

TITULACIONES

Períod: Años 196-Noviembre 2010

Dpto/Ano	TITULACIONES														TOTAL			
	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210			
	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	Exito	INSCR		
01 Arequipa										1,441	4,381	6,865	2,990	2,383	2,564	20,624		
02 Arequipa	-	-	-	37,62	27,74	5,60	4,531	228	488	5,34	4,86	5,10	4,66	5,48	4,93	113,08		
03 Apurímac										2,48	3,92	2,48	5,64	3,15	17,64			
04 Arequipa			37,374	44,86	30,79	13,29	12,89	10,23	7,56	6,43	5,32	6,65	4,45	5,17	4,27	189,22		
05 Ayacucho					6,58	9,70	5,82	7,26	5,70	7,71	7,20	2,96	4,64	4,32	7,52	45,68		
06 Cusco										89	4,86	2,14	5,78	2,08	4,20	804	28,28	
07 Cuzco										1,07	4,49	4,86	5,24	4,67	2,76	384	26,84	
08 Huancavelica										1,34	5,54	4,18	4,12	3,36	2,92	162	23,05	
09 Huancayo											72	3,16	3,27	2,39	1,59	11,09		
10 Ica	92	3,64	4,90	11,33	14,58	7,56	10,29	4,95	3,34	1,68	1,07	2,09	16,19	15,40	7,72	104,69		
11 Junín					1,46	9,05	2,97	3,46	3,94	4,22	5,38	3,62	2,58	4,10	3,65	8208	52,72	
12 La Libertad				41,09	34,40	10,16	9,86	7,09	7,36	3,64	2,96	3,54	5,08	11,28	7,72	143,79		
13 Lambayeque						22,38	3,86	13,99	11,56	5,84	3,65	1,92	1,54	2,80	5,82	800	76,73	
14 Lima	3,70	12,76	107,40	110,98	17,020	29,45	38,40	16,66	12,02	8,86	8,89	15,72	14,74	15,05	12,63	719,72		
15 Loreto					10,68	18,75	4,62	4,54	1,13	63	49	2,94	2,24	1,57	2,39	1,26	51,26	
16 Madre de Dios											-	52	515	42	54	43	249	
17 Magdalena				20	14,43	7,22	1,72	2,26	2,63	34	1,06	44	72	60	80	46	33,07	
18 Pisco						2,18	2,98	87	39	1,02	1,08	32	92	34	57	71	33	
19 Puno						15,62	29,24	10,91	11,64	6,13	6,42	4,51	6,82	5,84	9,45	10,62	11,35	
20 San Martín											-	11,52	5,20	6,86	5,06	8,12	36,21	
21 Tána						2,66	26,27	3,55	3,04	1,29	85	49	62	68	92	130	52	
22 Tumbes											78	2,15	5,83	3,05	3,26	207	1812	
23 Ucayali											155	1,54	1,76	1,08	1,47	1,17	1,10	1,25
Totals	374	12932	14574	3205	4986	1539	1282	7041	658	7,30	8,67	9,86	10,76	12,45	11235	20539		

No se ha alcanzado detalle de sus otros productos o servicios, como beneficiarios capacitados o GR y GL acreditados, que medirían el avance de los componentes 2 y 3.

Expedientes Rurales Inscritos por Departamento

Periodo : Años 1996 - Noviembre 2010

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Departamento	Inscrito															
01 Amazonas	819	3,637	5,204	5,886	2,772		201	1,598	1,209	1,207	1,610	831	3,512	297	1,191	29,974
02 Ancash		4,788	63,416	103,035	54,190	25,255	13,146	21,690	24,529	5,231	8,316	3,377	2,652	3,107	312	333,044
03 Apurimac	758	239	2,451	8,142	9,715	9,186	2,156	6,966	12,185	5,676	3,913	4,216	3,211	1,739	353	70,906
04 Arequipa	428	432	4,587	20,494	13,629	2,485	988	5,871	17,739	2,156	3,623	2,479	3,391	1,446	223	79,971
05 Ayacucho	309	3,005	7,825	29,339	22,349	7,389	7,036	8,523	7,270	5,800	1,273	3,441	5,340	6,397	514	115,810
06 Cajamarca	6,095	11,178	26,753	37,381	42,959	56,118	26,414	48,831	55,252	29,117	19,146	16,917	14,199	11,890	47	402,297
07 Cusco		4,864	9,913	9,724	4,746	801	1,625	7,869	3,755	7,511	6,114	2,685	6,364	3,234	75	69,280
08 Huancavelica	123	17	2,276	1,593	1,248		1,080	1,996	1,740	1,941	1,262	2,447	2,281	2,163		20,167
09 Huanuco	364	1,084	2,491	3,816	407	2,000	6,429	5,577	3,489	4,086	2,341	4,550	5,281	588		42,503
10 Ica	255	94	2,904	9,800	7,068	1,290	1,100	2,438	1,238	2,362	3,810	450	645	532	121	34,107
11 Junin	151	2,550	4,271	8,927	2,438	4,063	12,843	5,173	6,916	8,919	4,047	2,922	4,916	5,746	55	73,937
12 La Libertad	3,833	5,426	7,755	15,775	42,817	4,983	8,304	9,599	38,655	13,281	10,807	9,451	10,822	1,668	796	183,972
13 Lambayeque	1,201	3,345	177	15,321	5,277	1,668	1,788	3,009	4,432	5,830	3,460	3,650	1,692	495	289	51,634
14 Lima					1,229	1,610	828	2,657	3,767	5,567	1,999	1,547	2,452	642	2	22,300
15 Loreto	1,007	8,842	7,026	3,178	141	5	14	135	538	1,022	946	302	793	32	553	24,534
16 Madre de Dios	741	2,386	1,746	132				170	257	272	304	413	594	1,282	68	8,365
17 Moquegua		1,750	10,303	11,032	375	273	837	1,954	1,183	461	1,157	1,249	581	13	1	31,169
18 Pasco	71	1,411	3,750	3,093	74			471	770	622	1,349	1,438	2,404	2,546	12	18,011
19 Piura	1,316	11,891	7,877	41,966	30,453	6,950	5,812	6,283	5,378	2,153	2,935	1,193	675	833		125,715
20 Puno	94	72	113	8,294	18,475	9,947	4,900	13,927	19,045	18,586	17,924	16,290	14,486	2,600		144,753
21 San Martin	8,926	12,843	21,446	10,744	411	282	264	716	1,743	1,372	287	6,972	2,781	4,295	2,052	75,134
22 Tacna		1,161	1,842	5,701	6	371	1,100	8	812	114	149	110	296	172	173	12,015
23 Tumbes	29	3,443	12	88	12	141	484	928	927	1,370	845	513	143	25	20	8,980
24 Ucayali	337	2,527	2,617	2,027	458		216	289	337	1,740	4,858	1,702	1,200	445		18,753
Totales	26,857	86,985	196,755	355,488	261,249	134,817	97,565	156,678	213,166	126,396	102,475	89,145	90,711	52,187	6,857	1,997,331

1.3.2 Proceso de producción de los componentes (Contenido 14)

No existe información que muestre la existencia de una calendarización por componente de la IPE. A nivel de actividades, luego del nivel de subprograma presupuestal, solo se tiene detalle de la programación presupuestal para las actividades y los PIPs que ejecuta la IPE. El detalle de esta programación para el año 2010 es mostrado en el cuadro a continuación (el código que inicia en 1 corresponde a actividad y el que inicia en 2 a proyecto de inversión pública o PIP):

Año de Ejecución 2010						
Indice Actividades y Proyectos						
	TOA	81,857,286.97	106,141,883.26	89,378,861.94	88,819,216.22	86,886,607.07
Nivel de Gobierno E. GOBERNACION	58,953,779.68	63,586,553.68	54,569,863.31	54,469,793.28	53,469,144.06	85.7
Sector 37. VENTA CONSTRUCCION SANAMIENTO	2,011,470.08	1,367,870.46	1,023,001.80	1,021,384.80	954,463.87	74.7
Pliego 211: COMBO DE Formalización de Propiedad INMOBILIARIA	124,262.12	134,516.85	110,039.45	110,036.38	106,372.25	81.8
Programa 041: DESARROLLO URBANO	105,729.26	108,499.20	87,550.75	87,547.68	84,651.75	80.7
SubPrograma 0020: PLANEAMIENTO/DESARROLLO URBANO	105,729.26	108,499.20	87,550.75	87,547.68	84,651.75	80.7
Ejecución						
Actividad/Proyecto	RA	RMI	Compriso	Desemb	Grab	Aante%
1000318 LEGALIZACION DE PROPIEDAD EN MIELES	28,484,529	31,906,160	30,284,336	30,283,685	28,986,694	94.9
1046100 MANTENIMIENTO/ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL-TITULACION DE TIERRAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS	30,404,311	23,971,422	21,263,332	21,263,282	20,042,288	88.7
2018998 CONSOLIDACION DEL CDR-OC DE PROPIEDAD INMOBILIARIA	35,904,880	40,081,009	25,480,294	25,427,877	25,194,933	63.5
2042095 CATASTRO TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISRITICAS DE VICUÑA MARCOS Y QUITO Y PANGO SELVA DEL PERU	4,985,547	4,985,547	3,555,845	3,555,845	3,453,816	72.7
2093433 ACTUALIZACION CATASTRO Y TITULACION DE PROPIEDADES EN ZONAS URBANAS DE DISRITOS PRIORIZADOS DEL DEPARTAMENTO DE LIMA Y LA LIBERTAD/ANDES/AAUQ/OMO/QUIGUA/ANAYUCA/AAU	600,000	325,181	2,702,713	2,702,713	2,700,113	88.0
2093484 CATASTRO TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES Y FORMACION DE PROYECTOS EN DISRITOS PRIORIZADOS DEL DEPARTAMENTO DE LIMA Y SAN MARTIN SELVA DEL PERU	0	1,727,252	1,632,773	1,632,773	1,629,299	94.5
2093882 FORMALIZACION DE PROPIEDAD RURALES, SEGUN SITUACION DE PROYECTOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE ANDES Y SAN MARTIN	0	1,226,005	1,222,480	1,222,480	1,222,480	99.7
210528 FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL, SEGUN SITUACION DE PROYECTOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANCAYA Y JUNIN Y PASCO	0	1,446,627	1,429,022	1,429,022	1,422,234	98.8

La entidad tampoco ha presentado un diagrama de las actividades de la institución, que incorpore todos los procesos de trabajo existentes.

1.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

1.4.1 Indicadores de seguimiento y evaluación (Contenido 15)

COFOPRI declara que realiza el monitoreo y seguimiento a través de la Unidad de Planeamiento. Así, se monitorea:

- Las metas de títulos inscritos en los RRPP por cada distrito y a nivel nacional. Hay un convenio con SUNARP que permite esto.
- La gestión de las Oficinas Zonales anualmente a través de una visita. Se trata de cubrir al menos 50% de estas oficinas.
- El Plan Operativo Institucional trimestralmente y la implementación de recomendaciones.
- El Plan Estratégico Institucional 2008-2011 anualmente, específicamente el cumplimiento de las metas de los 4 años de gestión.
- El Plan Estratégico Sectorial 2008-2015 anualmente, específicamente el cumplimiento de las metas de los 4 años de gestión a solicitud del Ministerio de Vivienda.
- La Matriz de Indicadores de Políticas Nacionales y el plan Multianual de inversión anualmente.

No hay más detalle sobre las actividades de monitoreo y sobre todo sobre evaluaciones intermedias de impacto de la IPE. No se nos ha proporcionado información sobre la existencia de un mecanismo de seguimiento de los indicadores y metas señaladas en el marco lógico.

1.4.2 Disponibilidad y uso de un Sistema de Información (Contenido 16)

COFOPRI cuenta con un sistema en línea para consultar por Internet el estado de un título urbano, rural o un expediente. Asimismo, se tiene el Sistema de Seguimiento de Expedientes Técnicos (SSET) que es alimentado por digitadores contratados para tal fin, el mismo que permite estas consultas. Se supone que a través de este sistema se puede medir plazos y tiempos pero esto no ha sido confirmado por COFOPRI.

COFOPRI a través de un convenio con SUNARP recibe la base de datos procesada de la titulación rural y urbana, la cual es consolidada por distritos por su Unidad de Planeamiento. Esta información se actualiza semanalmente y permite contar con los reportes de producción.

Trimestralmente se recibe los informes de cumplimiento de metas del POI por cada unidad orgánica, y de modo similar se remite para su ejecución los informes de recomendaciones.

COFOPRI también accede con la frecuencia que deseé al Sistema de Gestión Presupuestal para a través de su Módulo Presupuestal de Programación por Productos, poder evaluar los indicadores de desempeño y de producto.

Adicional a esto, COFOPRI menciona en su web que la Unidad Coordinadora del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble se encarga de planificar, dirigir, evaluar y monitorear este Proyecto, y reporta la implementación y

ejecución de sus actividades directamente al Director Ejecutivo de COFOPRI. Entre sus logros a junio 2010, por destacar las características del seguimiento y monitoreo, se menciona:

- El nivel de avance de los principales indicadores del proyecto es superior al 60% en promedio.
- La ejecución financiera, al mes de junio presenta un nivel de avance acumulado del 55% en promedio. El componente 2 es el de mayor ejecución, con un nivel de avance del 76%.
- Los principales procesos de adquisiciones son:
 - 04 Licitaciones Públicas Nacionales por un valor adjudicado de US\$ 508,214.
 - 06 contratos con firmas consultoras por un valor de US\$ 1'072,045.
 - 45 Procesos por Comparación de Precios adjudicados por un valor de US\$ 252,189

Como se puede observar el seguimiento es mayormente presupuestal y de los títulos inscritos, gracias al enlace con SUNARP. Así, no se ha encontrado información que detalle de manera más profunda el seguimiento al desempeño de la institución. No se ha brindado de la existencia de un sistema de información, para monitorear, indicadores y resultados (del Plan Nacional).

6. Evaluación

2.1 Estructura organizacional (Contenido 34)

La filosofía inicial de COFOPRI fue la de un “proyecto especial” con una organización flexible y plana, cuya operatividad consiguiera los resultados planificados previamente a cada ejercicio. Por ello se concibió una agencia estatal pequeña cuya estructura orgánica estuviera sustentada en tres gerencias: Gerencia General, Gerencia de Planeamiento y Gerencia de Administración.

Hoy nos encontramos con un modelo de organización propio de la gestión pública más tradicional. La entidad está llena de Direcciones y Sub direcciones, lo que simplemente genera atomización de las responsabilidades más allá de lo complicado que pueden ser los procesos al contar con tantas instancias. Esto también genera problemas de coordinación entre las unidades orgánicas, tanto a nivel vertical como horizontal¹².

¹² Un ejemplo de lo expresado, lo vemos en la creación de una Secretaría General, que cualitativa y cuantitativamente tiene mayor poder que cualquiera de las Direcciones de Ejecución (Dirección de Formalización Integral o la Dirección de Formalización Individual), lo cual es una muestra del carácter administrativo y no ejecutivo que se le ha dado a la Institución.

2.2 Focalización/priorización y afiliación

2.2.1 Pertinencia de los criterios (Contenidos 35-36)

Si bien COFOPRI tiene como objetivo general la ejecución del proceso de formalización de la propiedad predial a nivel nacional y sus funciones comprenden el saneamiento físico y legal de los inmuebles, la titulación y la formulación del catastro predial (en el ámbito urbano y rural), no se han ubicado normas, resoluciones u otros mecanismos documentos que señalen específicamente la existencia y/o aplicación de criterios de afiliación, priorización o focalización.

No se ha proporcionado información específica que señale los mecanismos o instrumentos utilizados para la selección de áreas de intervención y beneficiarios. Solamente se ha señalado que las áreas a titular son establecidas o “aparecen” en el Plan Operativo Institucional – POI.

Tampoco se han explicado los criterios que se utilizan en el POI, para la selección de áreas de intervención. Además, se ha encontrado que una vez elegidas dichas áreas, la prioridad en la intervención (el orden), está definido por la “política de la alta dirección” (no existiendo criterios conocidos para dicha asignación o priorización).

2.2.2 Disponibilidad de información y proceso de afiliación (Contenido 37)

No se ha podido desarrollar esta parte, debido a las limitaciones de información, señaladas en el numeral 2.2.1 del presente documento.

2.2.3 Errores de focalización (Contenido 38)

No se ha podido desarrollar esta parte, debido a las limitaciones de información, señaladas en el numeral 2.2.1 del presente documento.

2.3 Productos provistos a la población

2.3.1 Evaluación del proceso de producción de los componentes (Contenido 39)

En términos generales, las actividades resultan consistentes con los productos y con el propósito señalado para COFOPRI. Es claro que el principal componente de COFOPRI es el vinculado a la titulación (Componente 1 y los denominados procesos 0, 1 y 2). Sin embargo, se considera que la entidad tiene –en todas sus actividades– espacio para trabajar con mejor enfoque (orientado a resultados), con objetivos definidos e indicadores y con mayor eficiencia. Para ello se requeriría establecer sistemas de incentivos por desempeño y recuperar al personal técnico que tuvo en el pasado.

Por otro lado, existen algunas actividades que consideramos importantes y que podrían incluirse para el Componente 1 (Catastro y Titulación), que es el componente o producto esencial de la institución.

En ese sentido, existen algunas actividades complementarias, vinculadas al Componente 1, que deberían considerarse:

- La información catastral que posee COFOPRI debería articularse de manera eficiente con SUNARP. En este rubro se debe recuperar la experiencia y conocimiento acumulado que tiene COFOPRI (que parece estar por encima de SUNARP).

Dentro de las actividades de formalización que viene realizando COFOPRI, existen actividades técnicas de carácter catastral, como son:

- ✓ La linderación o levantamiento de predios.
- ✓ La determinación del poseedor o propietario del predio
- ✓ La determinación de las áreas, medidas y linderos de los predios.
- ✓ La asignación de nomenclatura
- ✓ La geo – referenciación de predios.

La Ley N° 28294, Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, establece un Sistema Nacional, que utiliza un conjunto de procesos y datos que unifican los catastros. Este sistema tiene por objetivo, integrar y estandarizar la información catastral y demás características de los predios. Además se establece que dicho Sistema está integrado por:

- a) La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.
- b) Los Gobiernos Regionales.
- c) Las Municipalidades Provinciales, Distritales y Metropolitana de Lima
- d) El Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero - INACC.
- e) COFOPRI.

De acuerdo a la Ley citada, el Sistema es operado por el Consejo Nacional de Catastro (Presidido por SUNARP), una Secretaría Ejecutiva y Comisiones Consultivas. La Presidencia del Consejo Nacional y la Secretaría Ejecutiva está a cargo de SUNARP.

En tal condición, SUNARP debe verificar que se cumpla con la política nacional de catastro. Sin embargo, la generación del catastro está a cargo de las

municipalidades. Esta función puede ser realizada directamente por las municipalidades o delegada a otras entidades públicas o privadas. Así por ejemplo, COFOPRI ha venido actuando desde dicho marco y ha suscrito convenios con municipalidades.

Finalmente, la Ley señala que las entidades públicas –como COFOPRI– que ejecutan catastro de predios dentro de los Programas de Titulación deben interconectarse con el Registro de Predios y transmitir la información en tiempo inmediato, para la verificación e inscripción del Código Único Catastral.

Como se puede apreciar, COFOPRI realiza una serie de actividades catastrales que son valiosas. Además, cuenta con amplia experiencia en dichas actividades catastrales y con información que no debería ser desperdiciada. Por ello se propone una mayor y mejor articulación entre COFOPRI y SUNARP.

- Mejorar la relación con el registro (SUNARP). Es necesario que COFOPRI coordine con SUNARP los plazos de calificación e inscripción de los títulos. Asimismo, es necesario que se fomente la especialización de los registradores que ejercen la función de calificación de los títulos.
- Promover la incorporación de los segundos actos de inscripción, bajo un sistema simplificado; con la participación de COFOPRI. Esto podría complementarse a las actividades de su Componente 2 (Beneficios de la Formalización).

2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

2.4.1 Pertinencia de los indicadores (Contenido 40)

A través de un convenio con SUNARP, COFOPRI recibe procesada la base de datos de la titulación rural y urbana, la cual es consolidada y actualizada semanalmente por distritos por su Unidad de Planeamiento. Así, en cuanto a los títulos producidos e inscritos se tiene información de producción en tiempo real o a lo menos con frecuencia semanal.

En el 2010 se emitió la Directiva 007-2010-COFOPRI, que establece lineamientos para la supervisión, control y seguimiento de los procedimientos de formalización de predios rústicos. Esta directiva es de aplicación de todos los órganos zonales, la Oficina de Coordinación Descentralizada y direcciones de Catastro, Formalización Integral y Formalización Individual y demás órganos relacionados.

La directiva menciona que corresponde a las direcciones mencionadas la supervisión de las oficinas zonales en lo que concierne al procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos. Para este seguimiento y supervisión las oficinas zonales deberán remitir información que se detalla en la directiva a la Oficina de Coordinación Descentralizada.

Sobre la base de esta información, además ingresada a los aplicativos informáticos de soporte de COFOPRI, las direcciones de Catastro, Formalización Integral y Formalización Individual solicitarán de manera aleatoria y revisarán expedientes de actuación. Este control funciona de manera aceptable.

Respecto de los demás indicadores del Marco Lógico no se tiene información sobre el sistema de seguimiento, sobre todo a nivel de propósito y fin.

En las entrevistas sostenidas con el personal y gerente de Planeamiento y durante el trabajo de campo, se confirmó que COFOPRI no cuenta con un sistema de monitoreo como tal. Lo único que se conoce regularmente es la producción de títulos por zonal y global, pero mayor información sobre costos y tiempos de los procesos no se tiene.

Asimismo, tanto Planeamiento como las oficinas zonales visitadas confirmaron que no hay ninguna retroalimentación y control basado en la información de producción de títulos, única variable a la cual se hace seguimiento.

2.4.2 Disponibilidad y uso de un Sistema de Información (Contenido 41)

El sistema de COFOPRI solamente contiene información a nivel de productos más no a nivel de propósito o impacto. En ese sentido, es difícil medir el verdadero beneficio de la IPE en cuanto a reducir la pobreza y otros indicadores a ese nivel.

El control, seguimiento y supervisión realizados en cuanto a la formalización está sistematizado y se apoya en aplicativos y sistemas informáticos de COFOPRI, que permiten corregir errores incurridos y mejorar prácticas. Para el proceso de formalización en general, COFOPRI emplea alta tecnología para la obtención de información en campo, su procesamiento, almacenamiento, publicación y mantenimiento.

COFOPRI dispone de equipos GPS y estaciones totales de alta precisión, restituidores fotogramétricos, distanciómetros láser, cartografía digital, una base de datos catastral de envergadura nacional y software de última generación desarrollado a la medida de los procesos de formalización y catastro, con los cuales se han generado aplicaciones informáticas como el Catastro Virtual.

Además, COFOPRI cuenta con una sólida base cartográfica tanto en el ámbito urbano como en el rural, logrando identificar a más de cuatro millones y medio de predios a nivel nacional, lo cual significa un alto contenido técnico y jurídico puesto que para su incorporación se ha efectuado cruce de datos con otras fuentes de información, tales como el Instituto Nacional de Cultura (INC), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Instituto Nacional Minero Metalúrgico (INGEMMET), el Registro de Predios (SUNARP), la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN), el Instituto Metropolitano de Lima (IMP), entre otros.

La información se encuentra almacenada en servidores computarizados interconectados a nivel nacional, los mismos que proporcionan acceso permanente al Registro de Predios para obtener información sobre la situación exacta de las

posesiones informales, lo que significa ahorro de tiempo y un mejor servicio para los usuarios.

El mayor logro de la sistematización del proceso de saneamiento integral es la estandarización de los informes, mientras que el saneamiento individual se apoya en un sistema que permite mantener actualizada la base de datos mediante el trabajo de campo y la interconexión con el Registro de Predios, integrando la información y eliminando la posibilidad de error en los procesos operativos; es decir que el riesgo de entregar un título sobre una propiedad en conflicto es muy bajo.

Sin embargo, es necesario destacar que no existe un sistema de seguimiento como tal. Esto ha sido confirmado en las entrevistas con personal de Planeamiento y las oficinas zonales. En tal sentido no hay una gestión basada en resultados e indicios del seguimiento y monitoreo.

PARTE III: PRESUPUESTO Y RESULTADOS

1. Descripción

1.1 Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 17-20)

Contenido 17.

La IPE no ha presentado información que corresponda a criterios de asignación/distribución de recursos: (a) entre regiones; (b) entre componentes; (c) al interior de los componentes. Asimismo, de la evaluación realizada a la luz de lo remitido, las entrevistas y visitas de campo realizadas, se concluye que IPE no cuenta con tales criterios.

Contenidos 18.

De acuerdo a sus normas de organización y funciones, COFOPRI presta servicios. No transfiere recursos financieros a otras entidades o personas individuales. COFOPRI es una entidad “prestadora de servicios”. No transfiere recursos económicos.

Tampoco ha “terciarizado” sus servicios. Los servicios son prestados directamente, a través de su personal (contratado bajo diversas modalidades posibles en el Sector Público).

Contenidos 19.

De acuerdo a sus normas de organización y funciones, COFOPRI presta servicios. No transfiere recursos financieros a otras entidades o personas individuales. Tampoco ha “terciarizado” sus servicios.

Contenido 20.

Los Recursos de COFOPRI de acuerdo con el artículo 6 del Decreto Supremo 009-99-MTC Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, son:

- Los que le otorgue la Ley Anual de Presupuesto
- Los Recursos propios (prestación de servicios, interés por la administración de recursos propios, adjudicación de lotes a título oneroso)
- Donaciones
- Legados
- Créditos Internos y Externos
- Recursos provenientes de la Cooperación Técnica Internacional

- Otros recursos que se le asigne.

De acuerdo a ello, el presupuesto de COFOPRI está representado por tres componentes:

- Recursos Ordinarios
- Recursos directamente recaudados
- Recursos por operaciones oficiales de crédito

COFOPRI no tiene como objetivo recuperar lo invertido (no gastado) dado que se trata de una entidad estatal con un fin eminentemente social, prueba de ello la encontramos en su Misión:

“Ejecutar las acciones de generación de derechos de propiedad predial que otorguen seguridad jurídica permanente y que sean sostenibles en el tiempo, transfiriendo capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales, buscando el respeto al patrimonio cultural, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”

El actual gobierno mediante el Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, aprobó el Plan de Reforma de Programas Sociales, cuyo principal resultado fue la reducción de 82 a sólo 26 programas sociales de lucha contra la pobreza. Dentro de este nuevo esquema aparece COFOPRI, tal como se puede apreciar en el documento denominado Marco Lógico de los Programas Sociales de la Estrategia Nacional Crecer. Por tanto, su misión es proporcionar un servicio –fundamentalmente gratuito– a grupos vulnerables.

El Proceso de Formalización de la Propiedad Informal es gratuito (Reglamento de la Ley 28687, Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA). Existe una excepción a la gratuitad del Proceso de Formalización de la Propiedad Informal descrita en la misma norma (son ocho supuestos) dentro de los cuales encontramos: lotes con fines comerciales, industriales, artesanales, agroindustriales, con fines de vivienda que cuenten con una extensión superior a los 300m², destinados a equipamiento urbano, cuyos poseedores estuvieron ausentes, cuyos pobladores se les hubiere solicitado sus documentos y hasta en tres oportunidades no los presentaron.

1.2 Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 21)

No existe una calendarización por actividad de la IPE según el detalle de las mismas en su Marco Lógico.

En el presupuesto del año 2010, por ejemplo, a nivel de actividades y luego del nivel de subprograma presupuestal, solo se tiene detalle de la programación presupuestal para las actividades:

- Legalización de propiedad de inmuebles, que comprende casi un tercio del presupuesto anual.

- Mantenimiento y actualización del catastro rural, que comprende casi un 20% del presupuesto anual.

En reuniones de trabajo con funcionarios de la institución, se indicó que no existía dicha información con tal nivel de desagregación.

Año de Ejecución 2010						
Induye Actividades y Proyectos						
	81,857,278,697	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	86,886,607,071	83,7
Nivel de Gobierno GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,381	54,469,793,281	53,489,144,052	85,7
Sector 37: VENTA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,023,001,880	1,021,384,880	954,486,337	74,7
Pliego 211: COMBO DE FORMULACION DELA PROPIEDAD INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,089,495	110,086,378	106,372,225	81,8
Programa 041: DESARROLLO URBANO	105,729,267	108,499,203	87,550,745	87,547,628	84,651,755	80,7
SubPrograma 0090: PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO	105,729,267	108,499,203	87,550,745	87,547,628	84,651,755	80,7
			Ejecución			
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compriso	Davengido	Grab	Ante%
1000818: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	28,484,529	31,905,160	30,284,336	30,283,686	28,986,694	94,9
1046100: MANTENIMIENTO/ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,404,311	23,971,422	21,263,332	21,263,282	20,042,288	88,7
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	35,904,880	40,081,009	25,480,294	25,427,877	25,194,983	63,5
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS EN SITIOS DE NO COBAMBA, RIO TAMBIO, MIZAMAR Y PANGO, SELVA DEL PERU	4,985,547	4,985,547	3,585,845	3,585,845	3,453,816	72,7
2093433: ACTUALIZACION CATASTRAL Y TITULACION DE PREDIOS REZAGADOS, EN ZONAS URBANAS DE SITIOS PRIORIZADOS, DE LAS REGIONES DE UPA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH, AYACUCHO, MOQUEGUA, TACNA Y UCAU	6,000,000	3,255,181	2,702,713	2,702,713	2,700,113	88,0
2093434: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE POBREZA EN SITIOS PRIORIZADOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN, SELVA DEL PERU	0	1,727,252	1,632,773	1,632,773	1,629,249	94,5
2098882: FORMULACION DE PREDIOS URBANOS, SEGUN SITUACION DE POBREZA EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN	0	1,226,005	1,222,480	1,222,480	1,222,480	99,7
2105728: FORMULACION DE LA PROPIEDAD URBANA, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANUCO Y JUNIN Y PASCO	0	1,446,627	1,429,022	1,429,022	1,422,294	98,8

No se detalla más actividades de los otros componentes. Asimismo, a nivel de cada actividad presupuestal (que no son componentes de la IPE en el esquema del Marco Lógico) no se encuentra mayor detalle sobre las actividades de la IPE ni sobre su programación presupuestal (ver siguiente cuadro).

Año de Ejecución 2010

Indice Actividades y Proyectos

	PIA	PIM	Ejecución	Avance%		
	PA	PIM	Componente	Dengto	Grob	Avance%
TOAL	81,857,28697	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	85,886,607,071	887
Nivel de Gobierno E GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,331	54,469,793,284	53,469,144,062	857
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANAMIENTO	20,114,70081	1,367,870,465	1,023,001,830	1,021,384,830	954,486,337	747
Pliego 211: COMISIÓN DE REFORMULACIÓN DE LA PROPIEDAD						
INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,039,495	110,036,378	106,372,225	81.8
Programa 041: DESARROLLO URBANO	105,729,267	108,499,203	87,550,745	87,547,628	84,651,755	807
Sub Programa 0090: PLANTEAMIENTO DESARROLLO URBANO	105,729,267	108,499,203	87,550,745	87,547,628	84,651,755	807
Actividad/Proyecto 1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO RURAL - TITULACIÓN DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,404,311	23,971,422	21,263,332	21,263,282	20,042,288	887
			Ejecución			
Componente	PA	PIM	Componente	Dengto	Grob	Avance%
3000840: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO RURAL, TITULACIÓN DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	26,511,611	20,078,722	18,986,218	18,986,168	17,788,195	946
3160519: PLANDEINMATORRADO	3,892,700	3,892,700	2,277,114	2,277,114	2,254,092	585

1.3 PIA/PIM vs. Presupuesto Ejecutado (Contenido 22)

Información Presupuestal por genérica de Gasto:

Como se observa, entre los años 2007-2009 la ejecución presupuestal ha sido 76.1%, 85.5% y 86.0%, la cual no se considera mala. El año 2010 este porcentaje fue 81.8%. Esto más aún cuando el PIM de la IPE ha crecido de S/. 93.4 millones en el 2007 a cerca de S/. 130 en los siguientes años.

La mejor ejecución, por encima de 90%, se da para las genéricas de gasto: 1) personal y obligaciones sociales, 2) pensiones y otras prestaciones sociales y 3) bienes y servicios. La menor ejecución se da en la genérica Inversiones, como para recurrente en todo nivel de pliegos.

Año de Ejecución 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	4,954,397,383	4,000,920,350	3,740,188,817	3,650,174,181	3,487,134,293	3,487,134,293	85.1
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,086,136,455	1,461,934,255	956,669,955	955,522,155	886,026,323	886,026,323	64.5
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD							
INFORMAL	3,903,293	934,6261	71,083,905	71,064,788	70,461,327	70,461,327	76.1
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución	Avance %
51 PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	853,029	798,028	782,585	782,585	781,487	781,487	97.9
53 BIENES Y SERVICIOS	18,741,287	29,206,489	28,833,810	28,887,526	28,645,552	28,645,552	98.9
54 OTROS GASTOS CORRIENTES	58,208	48,149	40,200	40,200	40,200	40,200	88.5
65 INVERSIONES	11,180,209	5,225,413	3,053,891	3,490,988	3,036,658	3,036,658	58.4
67. OTROS GASTOS DE CAPITAL	50,000	355,687	3,451,609	3,451,609	3,451,609	3,451,609	97.9

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD							
INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	111,689,293	85.5
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución	Avance %
5-1: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	8,200,000	10,098,426	9,535,333	9,535,330	9,530,924	9,530,924	94.4
5-3: BIENES Y SERVICIOS	60,577,525	66,449,440	63,086,110	63,029,769	62,796,876	62,796,876	94.9
5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES	469,000	544,000	444,948	444,917	441,605	441,605	81.8
6-5: INVERSIONES	30,224,748	50,690,850	36,569,090	36,542,701	36,448,407	36,448,407	72.1
6-7: OTROS GASTOS DE CAPITAL	2,370,000	3,238,962	2,471,481	2,471,481	2,471,481	2,471,481	76.3

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
	INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
	Genérica	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,663,000	12,830,102	11,842,412	11,842,100	11,837,770		92.3
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	231,000	271,000	260,675	260,092	260,092		96.0
5-23: BIENES Y SERVICIOS	59,395,000	64,862,949	62,415,457	62,212,243	62,126,909		95.9
5-25: OTROS GASTOS	1,277,000	1,818,374	1,755,893	1,755,893	1,755,893		96.6
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	38,234,000	48,185,828	34,022,017	34,006,643	33,947,566		70.6

Año de Ejecución: 2010

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	81,857,278,697	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	86,866,607,071	83.7
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,331	54,469,793,284	53,469,144,062	85.7
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,023,001,830	1,021,384,830	954,436,337	74.7
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
	INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,039,495	110,036,378	106,372,225	81.8
	Genérica	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,693,720	10,813,014	9,809,293	9,809,293	9,704,232		90.7
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	231,000	256,000	254,691	254,691	217,748		99.5
5-23: BIENES Y SERVICIOS	62,172,290	58,671,921	55,780,620	55,779,920	52,665,302		95.1
5-25: OTROS GASTOS	1,228,000	6,382,138	3,766,890	3,766,890	3,758,310		59.0
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	47,937,117	58,393,777	40,428,002	40,425,585	40,026,633		69.2

Información Presupuestal por Departamento:

La ejecución por departamentos muestra una buena actuación de la IPE, por encima de 90% en caso todos los casos excepto en Lima (72%). Sin embargo, es necesario destacar que Lima concentra más del 90% del presupuesto. Al indagar al interior del presupuesto de este departamento se observa que el menor gasto se tiene en la genérica Inversiones (atraso en la ejecución de proyectos de inversión).

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	57,955,949,043	71,317,595,794	58,209,477,354	58,079,188,860	57,252,385,976	81.4
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	40,954,397,383	46,030,920,370	39,740,188,817	39,650,171,181	39,487,134,293	86.1
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,086,136,465	1,464,934,235	956,676,995	945,562,215	886,026,323	64.5
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	39,032,983	93,436,261	71,083,905	71,064,718	70,461,327	76.1
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
01: AMAZONAS	0	194,034	193,800	193,800	191,116	99.9
02: ANCASH	0	536,821	536,483	536,483	535,834	99.9
03: APURIMAC	0	510,563	507,515	507,515	505,798	99.4
04: AREQUIPA	0	536,909	534,370	534,370	534,370	99.5
05: AYACUCHO	0	949,266	944,256	944,256	849,727	99.5
06: CAJAMARCA	0	1,656,966	1,649,557	1,649,557	1,631,436	99.6
08: CUSCO	0	797,793	796,294	796,294	789,203	99.8
09: HUANCavelica	0	292,552	291,701	291,701	291,341	99.7
10: HUANUCO	0	669,832	658,191	658,191	654,805	98.3
11: ICA	0	542,180	535,198	535,198	534,603	98.7
12: JUNIN	0	638,980	582,551	582,551	516,087	91.2
13: LA LIBERTAD	0	906,563	903,051	903,051	901,182	99.6
14: LAMBAYEQUE	0	593,373	590,142	590,142	590,142	99.5
15: LIMA	39,032,983	80,512,032	58,317,518	58,307,565	57,929,868	72.4
16: LORETO	0	393,995	388,109	388,109	377,903	98.5
17: MADRE DE DIOS	0	229,683	227,930	227,930	227,728	99.2
18: MOQUEGUA	0	284,741	280,912	280,912	279,103	98.7
19: PASCO	0	196,036	193,946	193,946	191,713	98.9
20: PIURA	0	525,435	520,798	520,798	520,417	99.1
21: PUNO	0	1,038,229	1,035,857	1,035,857	1,031,057	99.8
22: SAN MARTIN	0	339,390	336,848	336,848	336,261	99.3
23: TACNA	0	199,158	196,877	196,877	196,877	98.9
24: TUMBES	0	259,467	256,861	247,627	245,657	95.4
25: UCAYALI	0	632,263	605,140	605,140	599,099	95.7

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	70,795,190,711	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
			Ejecución			
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
15: LIMA	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
			Ejecución			
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
15: LIMA	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0

Año de Ejecución: 2010

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	81,857,278,697	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	86,866,607,071	83.7
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,331	54,469,793,284	53,469,144,062	85.7
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,023,001,830	1,021,384,830	954,436,337	74.7
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,039,495	110,036,378	106,372,225	81.8
			Ejecución			
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
10: HUANUCO	1,070,550	1,070,550	698,416	698,416	693,847	65.2
15: LIMA	115,433,880	125,688,603	104,176,536	104,173,419	100,664,317	82.9
22: SAN MARTIN	5,432,697	5,432,697	3,965,026	3,965,026	3,825,686	73.0
25: UCAYALI	2,325,000	2,325,000	1,199,518	1,199,518	1,188,374	51.6

1.4 Costos unitarios de los productos (Contenido 23)

La IPE no ha presentado información sobre costos unitarios de los productos o servicios que provee, consignando cantidades físicas requeridas de los insumos principales y los precios de cada uno de ellos.

Luego de las entrevistas con funcionario de la institución y el trabajo de campo realizado, se concluye que la entidad no cuenta con dicha información.

2. Evaluación

2.1 Eficacia y Calidad

2.1.1 Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 42)

Los indicadores a nivel de actividades son indicadores de ejecución presupuestal. Así, el nivel de ejecución del presupuesto es el indicador de actividad según el Marco Lógico.

Como se observa, el año 2007 todas las actividades, excepto los proyectos “Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble” y “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales por situación de emergencia”, código 2028018, muestran niveles de ejecución menores a 90%.

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	4,009,686	4,767,739	4,620,877	4,620,877	4,616,606	96.9
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,027,008	3,720,623	3,641,100	3,641,100	3,640,072	97.9
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	20,816,080	32,722,486	32,318,037	32,311,753	32,067,991	98.7
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	31,190,200	28,071,736	28,061,099	27,869,551	90.0
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	11,180,209	20,117,559	1,604,372	1,602,105	1,602,056	8.0
2028018: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA EN SELVA, PROVINCIA DE PADRE ABAD	0	82,793	58,395	58,395	55,407	70.5
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	0	834,861	769,388	769,388	609,643	92.2

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	70,795,190,711	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	3,801,229	5,855,179	5,155,961	5,155,961	5,154,852	88.1
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,248,301	6,081,175	5,336,548	5,336,250	5,335,350	87.8
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	34,514,743	36,734,605	34,756,985	34,731,504	34,582,336	94.5
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,052,252	31,659,869	30,288,377	30,257,782	30,168,348	95.6
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	1,097,055	902,982	902,614	902,614	82.3
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	26,529,123	38,153,754	25,952,863	25,943,530	25,871,015	68.0
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	3,695,625	3,695,625	3,454,188	3,454,188	3,435,626	93.5
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	7,744,416	6,259,058	6,242,370	6,239,152	80.6

En cambio en el año 2008, la actividad Titulación y Registro de Tierras y los proyectos “Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble” y “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Distritos de Moyobamba y otros”, código 2042095, muestran ejecuciones alrededor o menores a 80%.

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9		
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5		
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6		
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0		
			Ejecución					
			PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	5,070,720	5,232,131			5,015,082	5,001,894	4,994,858	95.6
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	7,063,631	13,110,908			8,118,370	8,070,569	8,065,786	61.6
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	32,832,195	41,013,496			38,505,828	38,425,823	38,375,543	93.7
1000485: SUPERVISION Y CONTROL	598,507	538,261			536,270	535,881	535,845	99.6
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	32,083,161	26,174,843			25,382,238	25,319,514	25,291,985	96.7
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	33,823,591	33,964,662			26,610,437	26,597,880	26,544,247	78.3
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	328,195	557,532			557,098	557,098	556,858	99.9
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	1,504,535			1,497,227	1,496,977	1,496,977	99.5
2093433: ACTUALIZACION CATASTRAL Y TITULACION DE PREDIOS REZAGADOS, EN ZONAS URBANAS DE DISTRITOS PRIORIZADOS, DE LAS REGIONES DE PIURA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH, AYACUCHO, MOQUEGUA, TACNA Y UCAYALI	0	2,637,575			1,426,119	1,425,485	1,422,283	54.0
2093434: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE POBREZA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN SELVA DEL PERU	0	1,417,000			1,101,640	1,101,640	1,101,431	77.7
2093882: FORMALIZACION DE PREDIOS URBANOS, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN	0	1,041,000			807,106	805,171	805,171	77.3
2105728: FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD URBANA, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANUCO, JUNIN Y PASCO	0	776,310			739,039	739,039	737,247	95.2

Para el año 2009, COFOPRI incorpora en su presupuesto varios proyectos de catastro y titulación. Son estos proyectos y el de “Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble” los que muestran niveles de ejecución entre 50% y 80%, situación que no ocurre con ninguna actividad excepto la de Gestión Administrativa.

En ese sentido, estrictamente desde la óptica de la ejecución presupuestal, la IPE viene mostrando un desempeño aceptable y cumpliendo sus metas de ejecución de gasto. Esto podría considerarse como un primer rasgo indicador de sus actividades.

2.1.2 Desempeño en cuanto a componentes (Contenido 43)

COFOPRI no tiene metas establecidas para los años 2007, 2008 y 2009. Tampoco ha informado sobre el avance de algunos componentes. Por tal razón se presentará la información con que se cuenta:

Como habíamos visto, los indicadores a nivel de componentes según el marco lógico de la institución son:

Componente 1: Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal

- Se titulará 453,750 predios urbanos en diferentes zonas del país.
- Se titulará 951,303 predios rurales individuales (21% Selva, 75% Sierra y 4% Costa).
- Se titulará 470 comunidades campesinas.
- Se titulará 164 comunidades nativas.
- Se titulará 15,000 predios en tierras eriazas habilitadas.

En los años bajo análisis, la institución ha logrado lo siguiente:

- Como se observa en el primer cuadro, entre el 2007 y el 2009 COFOPRI ha inscrito 560,134 títulos rurales y urbanos (328,091 títulos urbanos y 232.043 títulos rurales, 72.3% y 24.4% respectivamente de la meta del Plan Nacional de Formalización 2008-2015).
- En el mismo período ha inscrito 79 comunidades campesinas y 13 comunidades nativas (16.8% y 7.9% respectivamente de la meta del Plan Nacional de Formalización 2008-2015).

Titulos Inscritos por Departamento (Ámbito Urbano y Rural)

Departamento	2007	2008	2009	TOTAL
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	INS CRITO
01 Amazonas	7,696	6,502	2,680	16,878
02 Ancash	8,486	7,318	8,565	24,369
03 Apurímac	8,143	5,692	7,386	21,221
04 Arequipa	9,094	7,854	6,617	23,565
05 Ayacucho	8,105	9,664	13,919	31,688
06 Cajamarca	22,706	16,407	16,160	55,273
07 Cusco	7,919	11,011	6,003	24,933
08 Huancavelica	6,599	5,642	5,085	17,326
09 Huanuco	7,746	8,552	2,917	19,215
10 Ica	2,499	16,841	15,972	35,312
11 Junín	5,508	9,026	9,411	23,945
12 La Libertad	12,994	15,908	12,953	41,855
13 Lambayeque	6,470	7,544	8,496	22,510
14 Lima	17,259	17,206	15,647	50,112
15 Loreto	2,536	2,366	2,351	7,253
16 Madre de Dios	928	1,021	1,876	3,825
17 Moquegua	1,970	1,271	814	4,055
18 Pasco	1,782	2,980	3,257	8,019
19 Piura	7,041	10,130	11,435	28,606
20 Puno	21,906	18,930	8,610	49,446
21 San Martín	12,182	9,587	9,321	31,090
22 Tacna	718	1,218	1,532	3,468
23 Tumbes	3,548	3,429	2,098	9,075
24 Ucayali	3,175	2,373	1,547	7,095
Totales	187,010	198,472	174,652	560,134

Componente 2: Fomento de los beneficios de la formalidad

- Unificación de bases de datos que simplifiquen y uniformicen procedimientos.
- Participación activa de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de formalización.
- Propiciar la participación interinstitucional, las ONGs y de la Cooperación Internacional.

No existe información disponible sobre el avance o cumplimiento de metas en cuanto a este componente. Es pertinente recalcar que el mismo marco lógico no tiene metas planteadas para su evaluación. En las entrevistas y trabajo de campo se encontró que no hay claridad respecto de las actividades a realizar y metas a alcanzar en este componente.

En la parte presupuestal y tratando de hacer un paralelo entre actividades presupuestal y componentes, basado en los indicadores de aquellas actividades, se ha encontrado lo siguiente:

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

	57,955,949,043	71,317,595,794	58,209,477,354	58,079,188,860	57,252,385,976	81.4
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	40,954,397,383	46,030,920,370	39,740,188,817	39,650,171,181	39,487,134,293	86.1
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,086,136,465	1,464,934,235	956,676,995	945,562,215	886,026,323	64.5
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	39,032,983	93,436,261	71,083,905	71,064,718	70,461,327	76.1
Programa 058: DESARROLLO URBANO	31,996,289	52,840,045	33,922,409	33,913,859	33,670,047	64.2
Actividad/Proyecto 2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	11,180,209	20,117,559	1,604,372	1,602,105	1,602,056	8.0
Componente 3081822: MIGRACION Y CONSOLIDACION DE PARTIDAS REGISTRALES	2,891,311	6,276,217	374,219	374,063	374,047	6.0
Ejecución						
Meta	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
00001-1017: IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE MIGRACION Y CONSOLIDACION DE PARTIDAS REGISTRALES						
	2,891,311	6,276,217	374,219	374,063	374,047	6.0
Cantidad: 1.0						
Unidad de Medida: SISTEMA						
Avance Físico: 0 (0.0 %)						

El año 2007 el Componente 3081822: MIGRACION Y CONSOLIDACION DE PARTIDAS REGISTRALES, tiene como metas:

- 00001-1017: IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE MIGRACION Y CONSOLIDACION DE PARTIDAS REGISTRALES. El indicador es Sistema y la meta lograda es 0.0% siendo la ejecución presupuestal 6.0%.

Para el año 2009 y según el cuadro presentado a continuación se observa que el mismo Componente 3081822, tiene como indicador un Sistema, la meta lograda es 0.0% de nuevo pero esta vez la ejecución presupuestal alcanza el 78.3%.

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
Programa 041: DESARROLLO URBANO	99,067,142	109,086,953	96,626,731	96,468,627	96,331,742	88.4
Actividad/Proyecto 2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	33,823,591	33,964,662	26,610,437	26,597,880	26,544,247	78.3
Componente 3081822: MIGRACION Y CONSOLIDACION DE PARTIDAS REGISTRALES	8,991,380	8,391,380	6,581,601	6,573,095	6,572,762	78.3
Meta	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
00001-1017: SISTEMA	8,991,380	8,391,380	6,581,601	6,573,095	6,572,762	78.3
Cantidad: 1.0						
Unidad de Medida: SISTEMA						
Avance Físico: 0 (0.0 %)						

En general, no se puede medir un grado de avance aceptable o no en el Componente, dada la limitada información ofrecida por COFOPRI (sobre indicadores y metas).

Componente 3: Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

- Capacitación del personal técnico de las direcciones regionales y locales en actividades de saneamiento físico legal, actualización y conservación del catastro urbano y rural a través de eventos y Plan Piloto.
- Asesorar en la selección y compra de equipos para catastro e informática, que garanticen un Sistema Integrado de Información de Formalización y Catastro (SFC). Desarrollo de un programa de optimización de los procesos de atención al usuario.
- Asesorar en la construcción e instalación de los ambientes para equipos.
- Evaluar que las etapas de capacitación, equipamiento e infraestructura estén de acuerdo con normas técnicas aprobadas con el fin de CERTIFICACIÓN

De modo similar al componente 2, no hay información sobre el avance o cumplimiento de metas en cuanto a este componente. Es interesante recalcar tampoco tiene metas planteadas para su evaluación. En las entrevistas y trabajo de campo se encontró que no hay claridad respecto de las actividades a realizar y metas a alcanzar en este componente. Se trata de un componente residual.

En la parte presupuestal y tratando de hacer un paralelo entre actividades presupuestal y componentes, basado en los indicadores de aquellas actividades, se ha hallado lo siguiente:

El año 2007 el componente 3081821: SERVICIOS DE FORMALIZACION Y CATASTRO A TRAVES DE LA CAPACITACION EN MUNICIPALIDADES, tiene como metas:

- 00002-1017: DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL AMBITO DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL. El indicador es, sin embargo, el título viéndose que de la meta de 34,033 el logro informado es 0.0% y la ejecución presupuestal 7.5%.
- 00003-1017: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES A TRAVES DE LA ELABORACION DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL. El indicador es, sin embargo, la unidad catastral viéndose que de la meta de 17,800 el logro informado es 16,291 (91.4%) y la ejecución presupuestal 9.8%.

Como se observa estas metas no están midiendo precisamente el Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	71,317,595,794	58,209,477,354	58,079,188,860	57,252,385,976	81.4
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	46,030,920,370	39,740,188,817	39,650,171,181	39,487,134,293	86.1
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,086,136,465	1,464,934,235	956,676,995	945,562,215	886,026,323
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	39,032,983	93,436,261	71,083,905	71,064,718	70,461,327	76.1
Programa 058: DESARROLLO URBANO	31,996,289	52,840,045	33,922,409	33,913,859	33,670,047	64.2
Actividad/Proyecto 2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	11,180,209	20,117,559	1,604,372	1,602,105	1,602,056	8.0
Componente 3081821: SERVICIOS DE FORMALIZACION Y CATASTRO A TRAVES DE LA CAPACITACION EN MUNICIPALIDADES	8,288,898	13,841,342	1,230,153	1,228,042	1,228,009	8.9
Meta	PIA	PIM	Ejecución	Compromiso	Devengado	Girado
00003-1017: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES A TRAVES DE LA ELABORACION DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL	4,864,124	8,515,406	833,027	831,071	831,055	9.8
Cantidad: 17,800.0						
Unidad de Medida: UNIDAD CATASTRAL						
Avance Físico: 16261 (91.4 %)						
00002-1017: DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL AMBITO DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL	3,424,774	5,325,936	397,126	396,971	396,954	7.5
Cantidad: 34,033.0						
Unidad de Medida: TITULO						
Avance Físico: 0 (0.0 %)						

Para el año 2009 se tiene a su vez los siguientes avances. El componente 3081821: SERVICIOS DE FORMALIZACION Y CATASTRO A TRAVES DE LA CAPACITACION EN MUNICIPALIDADES, tiene como metas:

- 00002-1017: DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL AMBITO DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL. El indicador es, sin embargo, el título viéndose que de la meta de 79,644, el logro informado es 89.8% y la ejecución presupuestal 80.1%.
- 00003-1017: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES A TRAVES DE LA ELABORACION DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL. El indicador es, sin embargo, la unidad catastral viéndose que de la meta de 122,668 el logro informado es 130,425 (106.3%) y la ejecución presupuestal 72.9%.

Nuevamente se observa que las metas, independientemente del componente, se refieren solo a títulos o unidades catastrales, por lo que no se está midiendo precisamente el desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
	Programa 041: DESARROLLO URBANO	99,067,142	109,086,953	96,626,731	96,468,627	96,331,742	88.4
	Actividad/Proyecto 2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	33,823,591	33,964,662	26,610,437	26,597,880	26,544,247	78.3
	Componente 3081821: SERVICIOS DE FORMALIZACION Y CATASTRO A TRAVES DE LA CAPACITACION EN MUNICIPALIDADES	24,832,211	25,573,282	20,028,835	20,024,786	19,971,486	78.3
Meta	PIA	PIM	Ejecución			Avance %	
			Compromiso	Devengado	Girado		
00001-1017: DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL AMBITO DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL	19,778,978	19,320,049	15,470,087	15,466,037	15,441,001	80.1	
Cantidad: 79,644.0							
Unidad de Medida: TITULO							
Avance Físico: 71509 (89.8 %)							
00002-1017: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES A TRAVES DE LA ELABORACION DEL CATASTRO URBANO MUNICIPAL	5,053,233	6,253,233	4,558,748	4,558,748	4,530,484	72.9	
Cantidad: 122,668.0							
Unidad de Medida: UNIDAD CATASTRAL							
Avance Físico: 130425 (106.3 %)							

En función de lo anterior, es difícil –en este momento– evaluar el grado de avance de cada componente.

2.1.3 Desempeño en cuanto a propósito (Contenido 44)

Según el Marco Lógico, su propósito es:

“Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.”

Como ya se ha señalado, de acuerdo al Plan Nacional de formalización, COFOPRI tiene la siguientes titulación potencial y titulación efectivamente otorgada.

Titulación potencial

Número potencial de lotes a inscribir (urbanos)	750,393
Demandas potenciales de predios sin titulación (rural)	1,764,196
TOTALES	2,514,589

Títulos inscritos

Titulos Inscritos por Departamento (Ámbito Urbano y Rural)				
Departamento	2007	2008	2009	TOTAL
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	INSCRITO
01 Amazonas	7,696	6,502	2,680	16,878
02 Ancash	8,486	7,318	8,565	24,369
03 Apurímac	8,143	5,692	7,386	21,221
04 Arequipa	9,094	7,854	6,617	23,565
05 Ayacucho	8,105	9,664	13,919	31,688
06 Cajamarca	22,706	16,407	16,160	55,273
07 Cusco	7,919	11,011	6,003	24,933
08 Huancavelica	6,599	5,642	5,085	17,326
09 Huanuco	7,746	8,552	2,917	19,215
10 Ica	2,499	16,841	15,972	35,312
11 Junín	5,508	9,026	9,411	23,945
12 La Libertad	12,994	15,908	12,953	41,855
13 Lambayeque	6,470	7,544	8,496	22,510
14 Lima	17,259	17,206	15,647	50,112
15 Loreto	2,536	2,366	2,351	7,253
16 Madre de Dios	928	1,021	1,876	3,825
17 Moquegua	1,970	1,271	814	4,055
18 Pasco	1,782	2,980	3,257	8,019
19 Piura	7,041	10,130	11,435	28,606
20 Puno	21,906	18,930	8,610	49,446
21 San Martín	12,182	9,587	9,321	31,090
22 Tacna	718	1,218	1,532	3,468
23 Tumbes	3,548	3,429	2,098	9,075
24 Ucayali	3,175	2,373	1,547	7,095
Total	187,010	198,472	174,652	560,134

Como se puede apreciar, COFOPRI ha logrado emitir más de 500 mil títulos en los últimos tres años, logrando titular, en promedio unos 186 mil por año. Bajo ese ritmo requeriría unos 14 años para cubrir el del universo total de lotes que se pueden titular.

En ese contexto, COFOPRI ha venido cumpliendo con metas que contribuyen con el propósito expresado. En ese contexto, sería necesario evaluar el destino que deberá seguir la entidad, cuanto más cerca esté el máximo de la titulación.

2.1.4 Desempeño en cuanto a fin (Contenido 45)

La información proporcionada por COFOPRI no contiene información sobre la contribución de la entidad al fin señalado en el marco lógico.

Sin embargo, debemos señalar que existe información académica, general y para el caso peruano, que cuestiona la efectividad de los programas de titulación. Esto cuestionaría el fin y el propósito de la entidad. La información que hasta el momento se ha encontrado es la siguiente:

- ARRUNADA, Benito. Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, 2007, 35(4), 729-47.
- FELD, Erica & Máximo TORERO. Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program.
- LARSON, Janelle, Stephen Smith, David Abler y Carolina Trivelli. Land Titling in Peru: Is it fulfilling the promise. The Pennsylvania State University. Staff Paper N° 332, Agosto 2000.
- WEBB, Richard, Diether Beuermann y Carla Revilla. La Construcción del Derecho de Propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú. Lima, Colegio de Notarios de Lima 2006.
- ILLIAMSON, Claudia R., Carrie B. KEREKES. The (Lack of) Impact of Government Land Titling: Case Study Evidence from Rural Peru. Disponible en: claudiawilliamson.googlepages.com/LackofImpact_Final.doc

En los documentos citados se encuentra que no existe relación o existe una relación débil entre título y acceso al crédito, participación en el mercado laboral, nivel de inversión en el inmueble. Se pueden plantear algunas hipótesis sobre ello.

En el caso de la falta de acceso al crédito, podría argumentarse que el monto de la garantía no es suficiente para lograr un crédito, sino los ingresos que percibe. Dado que estos ingresos no son muy altos (en sectores bajo el nivel de pobreza o pobreza extrema), no son sujetos de crédito. Otra hipótesis es que los costos de transacción vinculados a la ejecución de la garantía son muy altos en comparación con el valor del inmueble o del monto a cobrar.

En el caso de incorporación al mercado laboral la explicación podría estar en que dicho mercado toma en consideración la capacidad y la educación de las personas, más que sus activos (propiedades).

Finalmente, podría señalarse que socialmente la tenencia o posesión informal de un inmueble es socialmente “aceptada” o por lo menos “tolerada”, por la ciudadanía, empresas y autoridades inclusive. Esta aceptación o tolerancia se incrementaría con el paso del tiempo. Además, dicha tolerancia social haría virtualmente imposible cualquier acción de erradicación que llevara a la pérdida de la tenencia o posesión del inmueble. Esto hace que el título de propiedad sea una formalidad, a la que no se asigne mucho valor.

2.2 Análisis presupuestario

2.2.1 Ejecución presupuestaria (Contenido 46)

Los cuadros de ejecución presupuestal para los años 2007, 2008 y 2009 son los siguientes:

Año Ejecución 2007

Indice Actividades y Proyectos

TOA	5795,99,008	7,317,55,794	58,209,47,354	58,079,18,880	57,252,35,976	814
Nivel de Gobierno ECONOMICA	4,954,397,388	4,603,092,030	3,974,018,887	3,9,650,171,181	3,9,487,134,293	861
Sector 37: VENTA CONSTRUCCIONES Y ARRIENDO	1,086,136,465	1,464,934,255	956,676,995	955,552,215	886,026,323	645
Riego 211: CONFORMACION DE LA PROPIEDAD						
INOMA	39,02,983	93,45,261	71,08,915	71,06,478	70,46,137	761
Ejecución						
Gratitud Gasto	RA	RM	Corporativo	Desarroll	Grab	Ante%
51 PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	850,29	7,98,025	7,82,555	7,82,555	7,815,487	979
53 BIENES Y SERVICIOS	18,734,287	29,20,649	28,89,810	28,88,756	28,645,552	989
54 GASTOS CORRIENTES	58,208	48,149	40,010	40,010	40,010	835
65 INVERSIONES	11,18,029	5,22,543	3,93,0891	3,9,90,988	3,9,15,668	584
67 GASTOS DE CAPITAL	50,000	35,5,887	3,46,1,609	3,46,1,609	3,46,1,609	979

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8	
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
	INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
	Genérica de Gasto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución
	5-1: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	8,200,000	10,098,426	9,535,333	9,535,330	9,530,924	94.4
	5-3: BIENES Y SERVICIOS	60,577,525	66,449,440	63,086,110	63,029,769	62,796,876	94.9
	5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES	469,000	544,000	444,948	444,917	441,605	81.8
	6-5: INVERSIONES	30,224,748	50,690,850	36,569,090	36,542,701	36,448,407	72.1
	6-7: OTROS GASTOS DE CAPITAL	2,370,000	3,238,962	2,471,481	2,471,481	2,471,481	76.3

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9	
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
	INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
	Genérica	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución
	5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,663,000	12,830,102	11,842,412	11,842,100	11,837,770	92.3
	5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	231,000	271,000	260,675	260,092	260,092	96.0
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	59,395,000	64,862,949	62,415,457	62,212,243	62,126,909	95.9
	5-25: OTROS GASTOS	1,277,000	1,818,374	1,755,893	1,755,893	1,755,893	96.6
	6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	38,234,000	48,185,828	34,022,017	34,006,643	33,947,566	70.6

Año de Ejecución: 2010

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	86,866,607,071	83.7	
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,331	54,469,793,284	53,469,144,062	85.7
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,023,001,830	1,021,384,830	954,436,337	74.7
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
	INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,039,495	110,036,378	106,372,225	81.8
	Genérica	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución
	5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	12,693,720	10,813,014	9,809,293	9,809,293	9,704,232	90.7
	5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	231,000	256,000	254,691	254,691	217,748	99.5
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	62,172,290	58,671,921	55,780,620	55,779,920	52,665,302	95.1
	5-25: OTROS GASTOS	1,228,000	6,382,138	3,766,890	3,766,890	3,758,310	59.0
	6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	47,937,117	58,393,777	40,428,002	40,428,002	40,026,633	69.2

Como se observa, en los años citados la ejecución presupuestal (devengada) ha sido 76.1%, 85.5% y 86.0% del PIM, la cual no se considera mala (el año 2010 este porcentaje fue 81.8%). Esto más aún cuando el PIM de la IPE ha crecido de S/. 93.4 millones en el 2007 a cerca de S/. 130 en los siguientes años.

La mejor ejecución, por encima de 90%, se da para las genéricas de gasto: 1) personal y obligaciones sociales, 2) pensiones y otras prestaciones sociales y 3) bienes y servicios. La menor ejecución se da en la genérica Inversiones, como para recurrente en todo nivel de pliegos, en el caso de COFOPRI en el proyecto CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE.

2.2.2 Asignación/Distribución de recursos (Contenido 47-49)

No se aprecia ningún criterio de asignación entre o intra componentes. No se ha proporcionado información sobre ello.

Para profundizar en el tema se presenta el PIA, PIM y el devengado para cada año del 2007 al 2009 por actividades y componentes presupuestales¹³. Es importante mencionar que se hace esto porque no hay una clasificación del presupuesto según los componentes del Marco Lógico de la IPE, por ello se utiliza la asignación presupuestal como proxy. Los cuadros siguientes muestran esta información.

El año 2007 son tres las actividades con mayor PIM, incluyendo la Gestión administrativa, a saber:

- Gestión Administrativa, con 97.9% de ejecución.
- Legalización de Propiedad de Inmuebles, con 98.7% de ejecución.
- Titulación y Registro de Tierras, con 90.0% de ejecución.
- El PIP Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble, con 8.0% de ejecución.

¹³ En este esquema, actividad presupuestal es un nivel de agregación mayor que el de componente.

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	57,955,949,043	71,317,595,794	58,209,477,354	58,079,188,860	57,252,385,976	81.4
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	40,954,397,383	46,030,920,370	39,740,188,817	39,650,171,181	39,487,134,293	86.1
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,086,136,465	1,464,934,235	956,676,995	945,562,215	886,026,323	64.5
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	39,032,983	93,436,261	71,083,905	71,064,718	70,461,327	76.1
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	4,009,686	4,767,739	4,620,877	4,620,877	4,616,606	96.9
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,027,008	3,720,623	3,641,100	3,641,100	3,640,072	97.9
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	20,816,080	32,722,486	32,318,037	32,311,753	32,067,991	98.7
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	31,190,200	28,071,736	28,061,099	27,869,551	90.0
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	11,180,209	20,117,559	1,604,372	1,602,105	1,602,056	8.0
2028018: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA EN SELVA, PROVINCIA DE PADRE ABAD	0	82,793	58,395	58,395	55,407	70.5
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	0	834,861	769,388	769,388	609,643	92.2

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	70,795,190,711	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	3,801,229	5,855,179	5,155,961	5,155,961	5,154,852	88.1
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,248,301	6,081,175	5,336,548	5,336,250	5,335,350	87.8
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	34,514,743	36,734,605	34,756,985	34,731,504	34,582,336	94.5
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,052,252	31,659,869	30,288,377	30,257,782	30,168,348	95.6
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	1,097,055	902,982	902,614	902,614	82.3
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	26,529,123	38,153,754	25,952,863	25,943,530	25,871,015	68.0
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	3,695,625	3,695,625	3,454,188	3,454,188	3,435,626	93.5
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	7,744,416	6,259,058	6,242,370	6,239,152	80.6

A su vez, el año 2008 son tres las actividades y un PIP con mayor PIM, incluyendo la Gestión administrativa, a saber:

- Gestión Administrativa, con 87.8% de ejecución.

- Legalización de Propiedad de Inmuebles, con 94.5% de ejecución.
- Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural, con 95.6% de ejecución.
- El PIP Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble, con 68.0% de ejecución.
- La actividad Titulación y Registro de Tierras decrece en su presupuesto de manera marcada.

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231		86.0
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %	
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	5,070,720	5,232,131	5,015,082	5,001,894	4,994,858		95.6
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	7,063,631	13,110,908	8,118,370	8,070,569	8,065,786		61.6
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	32,832,195	41,013,496	38,505,828	38,425,823	38,375,543		93.7
1000485: SUPERVISION Y CONTROL	598,507	538,261	536,270	535,881	535,845		99.6
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	32,083,161	26,174,843	25,382,238	25,319,514	25,291,985		96.7
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	33,823,591	33,964,662	26,610,437	26,597,880	26,544,247		78.3
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	328,195	557,532	557,098	557,098	556,858		99.9
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	1,504,535	1,497,227	1,496,977	1,496,977		99.5
2093433: ACTUALIZACION CATASTRAL Y TITULACION DE PREDIOS REZAGADOS, EN ZONAS URBANAS DE DISTRITOS PRIORIZADOS, DE LAS REGIONES DE PIURA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH, AYACUCHO, MOQUEGUA, TACNA Y UCAYALI	0	2,637,575	1,426,119	1,425,485	1,422,283		54.0
2093434: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE POBREZA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN SELVA DEL PERU	0	1,417,000	1,101,640	1,101,640	1,101,431		77.7
2093882: FORMALIZACION DE PREDIOS URBANOS, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN	0	1,041,000	807,106	805,171	805,171		77.3
2105728: FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD URBANA, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANUCO, JUNIN Y PASCO	0	776,310	739,039	739,039	737,247		95.2

Por su parte, el año 2009 son tres las actividades y un PIP con mayor PIM, incluyendo la Gestión administrativa, a saber:

- Gestión Administrativa, con 61.6% de ejecución.
- Legalización de Propiedad de Inmuebles, con 93.7% de ejecución.
- Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural, con 96.7% de ejecución.
- El PIP Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble, con 78.3% de ejecución.
- La actividad Titulación y Registro de Tierras no figura en el presupuesto.

Todas las actividades están vinculadas a la producción de títulos, no se encuentra beneficiarios o unidad distinta entre ellas para medir su meta presupuestal.

Sorprende que el PIP Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble haya tenido tan baja ejecución el año 2008.

Asimismo, el año 2009 aparecen diversos proyectos de actualización catastral, titulación y registro en *distritos priorizados y zonas de pobreza* de diversos departamentos, sin que se observe que ello es explicado por un explícito criterio de prioridad. Estos PIPs son ejecutados “por fuera de las actividades presupuestales normales” de COFOPRI lo que reitera la falta de un criterio de asignación de los recursos.

Es importante destacar que tanto en las entrevistas con personal de Planeamiento como con las oficinas zonales, se confirmó que no hay criterios de asignación de las actividades y presupuesto de COFOPRI. Incluso se llegó a mencionar que hay casos en los que la formalización es dirigida por criterios políticos (en lo referente a los lugares o ámbitos de intervención).

Igualmente, la falta de criterios de priorización ha posibilitado la ocurrencia de casos de corrupción y formalizaciones dirigidas.

Contenido 48:

No se aprecia ningún criterio de asignación entre zonas de intervención. Para profundizar en el tema se presenta el PIA, PIM y el devengado por departamento para los años 2008 a 2010. Los años 2008 y 2009 todo el PIM, como se observa, se habría asignado todo a Lima, el 2010 a Lima en su mayoría y muy poco a Huánuco, San Martín y Ucayali.

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

	70,795,190,711	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
15: LIMA	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	72,355,497,884	97,169,638,067	79,900,569,354	79,590,657,799	79,197,033,035	81.9
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,751,738,425	49,113,653,620	48,984,686,331	48,834,880,632	89.5
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,531,549,976	1,286,121,219	1,066,359,540	1,061,835,617	1,059,847,566	82.6
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
INFORMAL	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
15: LIMA	111,800,000	127,968,253	110,296,454	110,076,971	109,928,231	86.0

Año de Ejecución: 2010

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	81,857,278,697	106,141,888,286	89,378,861,914	88,819,216,223	86,866,607,071	83.7
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,586,553,685	54,569,868,331	54,469,793,284	53,469,144,062	85.7
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,023,001,830	1,021,384,830	954,436,337	74.7
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD						
INFORMAL	124,262,127	134,516,850	110,039,495	110,036,378	106,372,225	81.8
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
10: HUANUCO	1,070,550	1,070,550	698,416	698,416	693,847	65.2
15: LIMA	115,433,880	125,688,603	104,176,536	104,173,419	100,664,317	82.9
22: SAN MARTIN	5,432,697	5,432,697	3,965,026	3,965,026	3,825,686	73.0
25: UCAYALI	2,325,000	2,325,000	1,199,518	1,199,518	1,188,374	51.6

No obstante lo anterior, y tratando de ofrecer una mirada por beneficiario, esos años la mayor producción de títulos tal como lo muestra el cuadro siguiente, no solo se dio en el departamento de Lima sino también en Cajamarca, Ica, La Libertad y Puno.

En general, sin conocer los criterios explícitos de asignación de COFOPRI se puede decir que los recursos son asignados siguiendo algún criterio objetivo de brecha de formalización urbana y rural en los distintos departamentos del país.

Titulos Inscritos por Departamento (Ámbito Urbano y Rural)

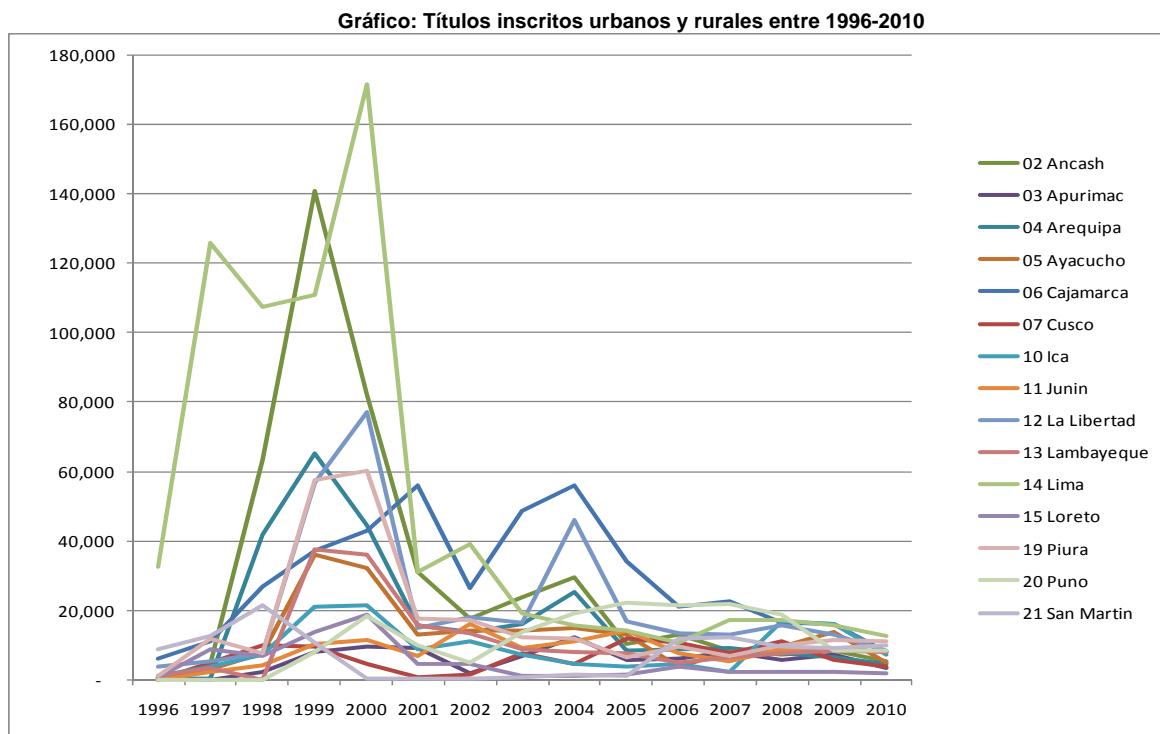
Periodo : Años 1996 - Noviembre 2010

Departamento	2008	2009	2010	TOTAL INSCRITO	Porcentaje
	Inscrito	Inscrito	Inscrito		
01 Amazonas	6,502	2,680	3,755	12,937	2.6%
02 Ancash	7,318	8,565	5,244	21,127	4.3%
03 Apurímac	5,692	7,386	3,510	16,588	3.4%
04 Arequipa	7,854	6,617	4,499	18,970	3.9%
05 Ayacucho	9,664	13,919	5,050	28,633	5.8%
06 Cajamarca	16,407	16,160	8,090	40,657	8.3%
07 Cusco	11,011	6,003	3,909	20,923	4.2%
08 Huancavelica	5,642	5,085	1,602	12,329	2.5%
09 Huanuco	8,552	2,917	1,589	13,058	2.7%
10 Ica	16,841	15,972	7,393	40,206	8.2%
11 Junín	9,026	9,411	8,263	26,700	5.4%
12 La Libertad	15,908	12,953	8,588	37,449	7.6%
13 Lambayeque	7,544	8,496	7,962	24,002	4.9%
14 Lima	17,206	15,647	12,675	45,528	9.2%
15 Loreto	2,366	2,351	1,814	6,531	1.3%
16 Madre de Dios	1,021	1,876	502	3,399	0.7%
17 Moquegua	1,271	814	497	2,582	0.5%
18 Pasco	2,980	3,257	349	6,586	1.3%
19 Piura	10,130	11,435	11,335	32,900	6.7%
20 Puno	18,930	8,610	8,624	36,164	7.3%
21 San Martín	9,587	9,321	10,179	29,087	5.9%
22 Tacna	1,218	1,532	700	3,450	0.7%
23 Tumbes	3,429	2,098	1,832	7,359	1.5%
24 Ucayali	2,373	1,547	1,253	5,173	1.1%
Totales	198,472	174,652	119,214	492,338	100.0%

Adicionalmente, el gráfico siguiente muestra que la mayor cantidad de títulos se produjo en el segundo quinquenio de los 90, especialmente en Lima, Cajamarca y Ancash, llegando a casi 700 mil títulos los años 1999 y 2000. El ritmo ha caído en los últimos cinco años en cantidades que no superan los 200 mil. Algo que se ha observado en el ML de COFOPRI es que el propósito de la IPE es culminar el proceso de formalización al 100%, algo que probablemente es impracticable.

Al año 2010 y desde su inicio la IPE ha entregado según sus cifras 4.0 millones de títulos (beneficiando a casi 20 millones de peruanos). Según estas cifras podría decirse que la formalización ha culminado; sin embargo, entre el 2008 y el 2010 el presupuesto de la IPE ha venido creciendo. Según esto, en términos generales no

se habla de regresividad de la IPE o de un horizonte finito en el cual culmine el proceso de formalización.



Contenido 49:

Según el Marco Lógico de COFORI son tres sus componentes:

- Componente 1: Catastro y formalización de la propiedad rural y urbana marginal.
- Componente 2: Fomento de los beneficios de la formalidad.
- Componente 3: Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Las principales actividades presupuestales observadas para los años 2007 al 2009 son:

- Legalización de Propiedad de Inmuebles.
- Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural.
- Titulación y Registro de Tierras.
- Conducción y orientación superior.

- Gestión Administrativa.
- El PIP Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble.

Las actividades señaladas están referidas mayormente a la titulación y registro de la propiedad informal.

No se observa mayor énfasis en aquellas acciones referidas a la generación de capacidades en el nivel regional y local, como lo señala el Componente 3 Desarrollo institucional para la sostenibilidad del catastro y la formalización.

Asimismo, tampoco se observa que se desarrolle acciones vinculadas al Componente 2 Fomento de los beneficios de la formalidad. Este componente vela por la sostenibilidad de las intervenciones de la IPE y este aspecto es uno que, desde la mirada presupuestal, parece inexistente.

En forma más precisa, dado que la IPE no ha establecido una meta finita donde culmina la formalización (es cierto que la brecha nunca será cero), pero al menos donde se establezca el costo marginal igual al beneficio marginal, parece que el único objetivo fuera primero acabar con la formalización, titular y registrar al 100% y luego preocuparse por los demás componentes. Esto es tanto más cierto cuanto que el propósito de COFOPRI es “concluir la formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable”.

En las entrevistas y trabajo de campo se ha confirmado que la única actividad y componente que COFOPRI viene ejecutando es el de titulación y catastro. Las actividades correspondientes a los componentes 2 y 3 son marginales.

2.2.3 Transferencia de recursos (Contenido 50-51)

No existen funciones delegadas ni transferencia de recursos efectuados por COFOPRI a ninguna Institución Pública o Privada.

2.3 Eficiencia

2.3.1 A nivel de actividades y/o componentes (Contenido 52)

De acuerdo con el libro de Felipe Morris, “La formalización de la propiedad en el Perú, Desvelando el misterio”, “uno de los objetivos importantes del PDPU fue buscar la autosostenibilidad del proceso de formalización y registro por medio de esquemas de recuperación de costos. En la práctica fue muy difícil entablar un diálogo para discutir la posibilidad de un cobro por los servicios de formalización.

En el caso del registro, inicialmente también lo absorbió el Gobierno, ya que se siguió la política de títulos gratuitos. Sin embargo, el RPU (ahora parte del RP) logró obtener ciertos ingresos relacionados con el cobro de tarifas por las segundas

transacciones (por ejemplo, compra-venta, hipotecas, independizaciones o herencias)".

Empero, tales ingresos no fueron muy significativos cuando se les compara con el costo de operar dicho registro. Si tomamos los costos totales del proyecto y los dividimos entre el número de títulos entregados se obtiene el costo bruto de un título. Éste es de alrededor de US\$ 62; sin embargo, en el último año el costo promedio se ha incrementado notablemente (por encima de US\$ 150).

Así, en el siguiente cuadro tomado del capítulo 4 del mencionado libro, se observa la evolución del costo unitario por título entre los años 1996 y 2003:

	Gastos efectuados (en US\$ millones)	Títulos entregados (en unidades)	Costo por título (en US\$)
1996	1.8	33,742	53
1997	3.4	129,392	26
1998	5.2	149,574	34
1999	18.2	322,053	56
2000	17.2	419,846	40
2001	12.6	115,599	109
2002	13.5	123,827	109
2003	13.4	70,401	190
TOTAL	85.1	1,364,434	62 (promedio)

Fuente: COFOPRI. "La formalización de la propiedad en el Perú, Desvelando el misterio"

Cabe señalar que las cifras de títulos entregados no coinciden con las de títulos inscritos para esos mismos años informadas por COFOPRI. Para estimar el costo unitario por título de los años 2007 a 2009 se tomará las cifras de producción de COFOPRI y como gasto total el total del presupuesto devengado y el presupuesto devengado restando los costos de administración.

El cuadro siguiente presenta estos resultados:

Año	Presupuesto devengado (\$.)	Presupuesto devengado s/gestión (\$.)	Títulos inscritos	Costo promedio por título (\$.)	Costo promedio por título (\$.)	Costo promedio por título (\$)	Costo promedio por título (\$)
	A	B	C	A/C	B/C	A/C	B/C
2007	70,461,327	66,820,227	187,010	376.8	357.3	120.4	114.2
2008	111,689,293	106,353,033	198,472	562.7	535.9	192.3	183.1
2009	109,928,231	101,862,445	174,652	629.4	583.2	209.0	193.6

Fuente: SIAF, COFOPRI, BCR (tipo de cambio promedio anual)

Elaboración propia

Como se observa, desde el 2007 el costo promedio por título viene creciendo pasando de 120.4 dólares el 2007 a 209.0 dólares el 2009. Retirando los gastos de gestión el costo promedio cae poco (114.2 y 193.6 el 2007 y 2009 respectivamente). Ahora bien, el crecimiento importante en realidad ocurre entre los años 2007 y 2008.

En el cuadro también se puede observar que el devengado total de la IPE pasa de S/. 70.4 millones el 2007 a S/. 111.7 millones el 2008. Este incremento no trajo asociado un incremento análogo en el número de títulos inscritos el cual solo creció en poco más de 11 mil. Esto elevó el costo promedio sustancialmente.

Ahora bien, el crecimiento en el devengado se da debido a la mayor ejecución del proyecto CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE que paso de 1.6 millones a más de 25 millones de soles entre el 2007 y 2008 y a dos proyectos de catastro, titulación y registro de tierras en zonas de la Selva y del VRAE. Igual es de sorprender, que esta mayor ejecución no haya producido mayor número de títulos.

Una estimación de COFOPRI sobre los costos unitarios de producción muestra lo siguiente:

COSTO ESTIMADO URBANO Y RURAL POR REGION
COSTO ESTIMADO URBANO Y RURAL POR REGION (PERIODO ENERO - JUNIO 2008)

Tipo Gasto Mayor	Región	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL EJECUTADO (S.)				META TITULOS		Costo (S. X Titulo)	
		Urbano (a)	Rural (b)	Sede Central/Catastro	Total general	Urbano (c)	Rural (d)	Urbano (a) / (c)	Rural (b) / (d)
Fijo (CAP - Equipos)	LIMA	10,122,822	4,724,155	5,619,762	20,466,738				
Total Fijo		10,122,822	4,724,155	5,619,762	20,466,738				
Operativo- OZ	AMAZONAS	285,416	193,143		478,559	2,034	2,285	140	85
	ANCASH	818,922	515,146		1,334,068	2,169	1,630	378	316
	APURIMAC	461,155	613,276		1,074,431	459	2,803	1,005	219
	AREQUIPA	1,218,764	563,925		1,782,690	2,430	640	502	881
	AYACUCHO	1,343,559	1,205,833		2,549,392	1,530	2,071	878	582
	CAJAMARCA	755,500	1,625,605		2,381,105	596	6,367	1,268	255
	CUSCO	749,696	1,149,908		1,899,604	2,692	1,372	278	838
	HUANCAVELICA	476,841	298,717		775,557	124	1,061	3,845	282
	HUANUCO	354,268	796,956		1,151,225	369	2,179	960	366
	ICA	2,766,085	636,243		3,402,328	7,125	295	388	2,157
	JUNIN	587,176	2,770,857		3,358,033	1,743	1,353	337	2,048
	LA LIBERTAD	982,844	947,992		1,930,837	2,791	7,724	352	123
	LAMBAYEQUE	1,247,027	923,695		2,170,722	2,696	754	463	1,225
	LIMA	5,137,953	2,263,482		7,401,435	7,634	72	673	31,437
	LORETO	526,239	344,150		870,389	462	120	1,139	2,868
	MADRE DE DIOS	308,032	259,007		567,039	68	87	4,530	2,977
	MOQUEGUA	277,385	478,925		756,309	274	31	1,012	15,449
	PASCO	216,139	515,251		731,390	32	1,094	6,754	471
	PIURA	867,146	685,661		1,552,807	4,931	436	176	1,573
	PUNO	496,628	1,296,143		1,792,771	2,324	5,359	214	242
	SAN MARTIN	658,495	841,432		1,499,927	4,857	2,349	136	358
	TACNA	411,308	394,553		805,861	368	288	1,118	1,370
	TUMBES	265,816	189,085		454,901	1,483	105	179	1,801
	UCAYALI	342,952	516,377		859,329	358	360	958	1,434
Costo Total Operativo		21,555,347	20,025,364		41,580,710	49,549	40,835	S/. 435	S/. 490
Costo Total general		31,678,169	24,749,518	5,619,762	62,047,449			S/. 639	S/. 744
							Costo Total Operativo	41,580,710	
							Costo Total General	62,047,449	
							Total de Títulos (urbano y rural)	90,384	
							Promedio Operativo	S/. 460	
							Promedio a Todo Costo	S/. 686	

Como se observa, el costo promedio por título el primer semestre del 2008 fue S/. 686; sin embargo, en algunas regiones como Loreto, Madre de Dios, Pasco y Moquegua el costos por título supera los S/. 1,000. Este costo estimado para estas regiones es solo considerando el costo directo, sin sumar el costo fijo de Lima sede central, con lo cual se espera que se eleven aún más.

Estos costos se consideran altísimos y se considera que se debería evaluar hasta dónde debe llegar el proceso de formalización y cuál es el beneficio marginal de un título según región o zona geográfica.

2.3.2 Gastos de administración (Contenido 53)

Los gastos de gestión de la IPE se han más que triplicado en el período 2007-2010, pasando de poco más de S/. 3 millones a S/. 13 millones.

Este gasto ha pasado de ser 3.0% del presupuesto total de la IPE a poco más de 12.0%. El abundante crecimiento se ha dado en la genérica de gastos Bienes y Servicios vinculada al componente presupuestal Gestión Administrativa. No se ha hallado justificación para este incremento.

Sorprende más, que dicho gasto haya aumentado, cuando entre el 2007 y 2010 la producción de títulos inscritos ha venido bajando. La meta presupuestal de este mayor gasto se establece como 00001-1017: DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE CONTABILIDAD, ABASTECIMIENTO, TESORERIA, RECURSOS HUMANOS Y DE SISTEMAS, siendo el indicador el “documento”.

Podría argumentarse que el crecimiento se da debido a mayores costos marginales del título inscrito, pero no se observa el mismo aumento en los costos de los componentes de la IPE.

Los siguientes cuadros muestran este crecimiento:

Año de Ejecución: 2007

Incluye: Actividades y Proyectos

Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	4,009,686	4,767,739	4,620,877	4,620,877	4,616,606	96.9
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,027,008	3,720,623	3,641,100	3,641,100	3,640,072	97.9
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	20,816,080	32,722,486	32,318,037	32,311,753	32,067,991	98.7
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	31,190,200	28,071,736	28,061,099	27,869,551	90.0
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	11,180,209	20,117,559	1,604,372	1,602,105	1,602,056	8.0
2028018: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA EN SELVA, PROVINCIA DE PADRE ABAD	0	82,793	58,395	58,395	55,407	70.5
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	0	834,861	769,388	769,388	609,643	92.2

Año de Ejecución: 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	70,795,190,711	90,786,498,185	71,656,606,668	71,521,640,677	71,164,956,939	78.8
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	48,204,512,196	54,558,064,111	45,560,822,031	45,508,087,892	45,291,680,242	83.4
Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	1,729,341,021	1,871,140,235	1,262,586,726	1,237,605,369	1,136,785,299	66.1
Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	101,841,273	131,021,678	112,106,962	112,024,198	111,689,293	85.5
			Ejecución			
Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	3,801,229	5,855,179	5,155,961	5,155,961	5,154,852	88.1
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	3,248,301	6,081,175	5,336,548	5,336,250	5,335,350	87.8
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	34,514,743	36,734,605	34,756,985	34,731,504	34,582,336	94.5
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,052,252	31,659,869	30,288,377	30,257,782	30,168,348	95.6
2000490: TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS	0	1,097,055	902,982	902,614	902,614	82.3
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	26,529,123	38,153,754	25,952,863	25,943,530	25,871,015	68.0
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	3,695,625	3,695,625	3,454,188	3,454,188	3,435,626	93.5
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	7,744,416	6,259,058	6,242,370	6,239,152	80.6

Año de Ejecución: 2009

Incluye: Actividades y Proyectos

	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
Actividad/Proyecto			Compromiso	Devengado	Girado	
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	5,070,720	5,232,131	5,015,082	5,001,894	4,994,858	95.6
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	7,063,631	13,110,908	8,118,370	8,070,569	8,065,786	61.6
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	32,832,195	41,013,496	38,505,828	38,425,823	38,375,543	93.7
1000485: SUPERVISION Y CONTROL	598,507	538,261	536,270	535,881	535,845	99.6
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	32,083,161	26,174,843	25,382,238	25,319,514	25,291,985	96.7
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	33,823,591	33,964,662	26,610,437	26,597,880	26,544,247	78.3
2038886: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE EMERGENCIA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DEL VRAE Y OTROS SECTORES DISTRITALES DE LA SELVA DEL PERU	328,195	557,532	557,098	557,098	556,858	99.9
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	0	1,504,535	1,497,227	1,496,977	1,496,977	99.5
2093433: ACTUALIZACION CATASTRAL Y TITULACION DE PREDIOS REZAGADOS, EN ZONAS URBANAS DE DISTRITOS PRIORIZADOS, DE LAS REGIONES DE PIURA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH, AYACUCHO, MOQUEGUA, TACNA Y UYACAYALI	0	2,637,575	1,426,119	1,425,485	1,422,283	54.0
2093434: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE POBREZA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN SELVA DEL PERU	0	1,417,000	1,101,640	1,101,640	1,101,431	77.7
2093882: FORMALIZACION DE PREDIOS URBANOS, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN	0	1,041,000	807,106	805,171	805,171	77.3
2105728: FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD URBANA, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANUCO, JUNIN Y PASCO	0	776,310	739,039	739,039	737,247	95.2

Año de Ejecución: 2010

Incluye: Actividades y Proyectos

	TOTAL	81,857,278,697	106,191,860,145	88,835,421,785	88,636,690,046	87,977,147,828	83.5
	Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	58,953,779,648	63,606,275,013	54,451,059,820	54,403,407,084	54,074,771,383	85.5
	Sector 37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2,011,470,081	1,367,870,465	1,019,127,997	994,680,244	989,115,788	72.7
	Pliego 211: COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	124,262,127	134,516,850	109,905,226	109,887,019	109,591,827	81.7
	Actividad/Proyecto	PIA	PIM	Compromiso	Devengado	Girado	Ejecución
				Compromiso	Devengado	Girado	Avance %
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	4,754,344	5,083,588	4,746,790	4,746,790	4,745,298		93.4
1000267: GESTION ADMINISTRATIVA	13,189,343	20,320,354	17,218,985	17,218,985	17,175,551	17,175,551	84.7
1000318: LEGALIZACION DE PROPIEDAD DE INMUEBLES	28,484,529	31,906,160	30,231,473	30,223,278	30,170,375		94.7
1000485: SUPERVISION Y CONTROL	589,173	613,705	520,347	520,347	519,778		84.8
1046100: MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACION DEL CATASTRO RURAL - TITULACION DE TIERRAS Y DE COMUNIDADES CAMPESINAS	30,404,311	23,971,422	21,184,855	21,177,260	21,144,614		88.3
2018998: CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INMUEBLE	35,904,880	40,031,009	25,430,294	25,427,877	25,273,742		63.5
2042095: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS DISTRITOS DE MOYOBAMBA, RIO TAMBO, MAZAMARI Y PANGOA, SELVA DEL PERU	4,935,547	4,935,547	3,585,845	3,585,845	3,582,830		72.7
2093433: ACTUALIZACION CATASTRAL Y TITULACION DE PREDIOS REZAGADOS, EN ZONAS URBANAS DE DISTRITOS PRIORIZADOS, DE LAS REGIONES DE PIURA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH, AYACUCHO, MOQUEGUA, TACNA Y UCAYALI	6,000,000	3,255,181	2,702,413	2,702,413	2,700,113		83.0
2093434: CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES, POR SITUACION DE POBREZA, EN DISTRITOS PRIORIZADOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN SELVA DEL PERU	0	1,727,252	1,632,773	1,632,773	1,630,253		94.5
2093882: FORMALIZACION DE PREDIOS URBANOS, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y SAN MARTIN	0	1,226,005	1,222,430	1,222,430	1,222,430		99.7
2105728: FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD URBANA, SEGUN SITUACION DE POBREZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE HUANUCO, JUNIN Y PASCO	0	1,446,627	1,429,022	1,429,022	1,426,841		98.8

2.4 Sostenibilidad (Contenido 54)

Como se ha señalado anteriormente, COFOPRI fue creada con la finalidad esencial de reconocer situaciones de posesión y otorgar títulos de propiedad en el entendido de que estos les permitirían a sus titulares, usar sus activos inmobiliarios de manera productiva y/o como garantía para conseguir crédito. Esta entidad de titulación a nivel nacional fue una experiencia innovadora en relación a las organizaciones del Estado Peruano que habían tenido dicha función. Se puede afirmar que COFOPRI ha cumplido cabalmente dicho objetivo a través de los años, dado el alto nivel de titulación obtenida en el transcurso de los años.

En esa línea de argumentación se encuentra Morris, quien señala que el principal beneficio del proceso de formalización es económico. En ese sentido se señala que la mayor seguridad del derecho de propiedad de predios promueve precios más elevados de los predios, mayores transacciones en el mercado inmobiliario, utilización de la propiedad como garantía para obtener créditos, entre otros beneficios. En esa línea sentido quedarían definidos la necesidad social, el fin y el propósito de la entidad.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, existe evidencia académica que cuestiona esta línea de razonamiento y señala que no existe relación entre los beneficios citados y la formalización u otorgamiento de títulos de propiedad. Los estudios que hemos citado no encuentran relación entre titulación o formalización y mayor acceso al crédito, o mayor nivel de empleo o mayor utilización de los activos (inmuebles).

Otra interpretación de esta situación sería que la titulación es **un factor necesario pero no suficiente** para impulsar el uso y desarrollo productivo de activos inmobiliarios o para la obtención de crédito (vía garantías). En este caso, tendríamos que el Estado Peruano ha estado atacando una de las variables, necesarias, pero ha omitido otras relevantes (que podrían ser capacitación, desarrollo institucional de otros mecanismos de protección de los derechos, entre otros). En todo caso, sería conveniente que se haga una evaluación de impacto, respecto de las políticas públicas de formalización y titulación en el Perú¹⁴.

2.5 Justificación de la continuidad (Contenido 55)

Se debería considerar establecer la vigencia de COFOPRI –por lo menos con una base temporal (sujeta a renovación)– en razón de lo siguiente:

- El saneamiento y titulación inmobiliario implica la definición de derechos, lo cual constituye una condición necesaria para el desarrollo de los mercados.
- Todavía falta propiedad inmobiliaria por “sanear y titular” en el Perú. A pesar de los masivos esfuerzos realizados por el Estado a través de COFOPRI, existen “bolsones” pendientes¹⁵.
- Sin embargo, hay que tener en cuenta los cuestionamientos planteados a nivel teórico, que establecen la falta de vinculación entre objetivos de desarrollo y los procesos de formalización y titulación.

¹⁴ Sobre la metodología de Evaluaciones de Impacto se puede revisar la siguiente página web: <http://www.povertyactionlab.org/methodology/what-evaluation/program-evaluations-impact-evaluations>

¹⁵ Estos bolsones se han originado por contingencias en anteriores procesos de saneamiento y titulación. Las contingencias son casos en donde no se ha podido sanear el territorio por motivos como: seguridad, calidad del suelo, restos arqueológicos, cercanía a ríos, zonas de dominio exclusivo en playas, entre otros.

- También hay que tener en cuenta el alto nivel de titulación alcanzado. Es probable que el costo de formalizar y titular empiece a subir, conforme se continúe avanzando y se formalicen y titulen a zonas más remotas, alejadas y con menor acceso de comunicaciones. En todo caso, dicha labor debería llegar hasta el punto en donde el beneficio social sea igual al costo que se asume por la actividad ($CMg=IMg$).

Otro punto a discutir sería el nivel de gobierno adecuado para desarrollar estas funciones de saneamiento y titulación. Para tal efecto existen como alternativas, mantener dichas funciones en el nivel nacional, regional o local.

Asignar la función de saneamiento y titulación a los gobiernos locales no sería la mejor alternativa, considerando su desempeño en el pasado y las limitaciones institucionales y funcionales que atraviesan en la actualidad. Como hemos señalado anteriormente, en la obra “El Otro Sendero” se hace particular referencia a la limitada capacidad de la municipalidad para entregar títulos de propiedad:

- “Durante la gestión de Eduardo Orrego (1981-1983) la Municipalidad de Lima fue capaz de entregar más de 22,000 títulos, el número record de la historia”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Tercer Párrafo.
- “De acuerdo con los cálculos del ILD, a Julio de 1986 la administración municipal marxista (se está refiriendo al gobierno municipal de Alfonso Barrantes) había entregado válidamente menos de 11,000 títulos adicionales”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 55, Cuarto Párrafo.
- “Este estudio cubrió los 3 únicos casos que, desde 1981 – en que se promulgó la Ley de Municipalidades, Decreto Legislativo 51 – hasta la fecha de las investigaciones del ILD, habían sido resueltos por las autoridades. Cabe advertir que, mientras tanto, se produjeron varios centenares de invasiones”. El Otro Sendero, Hernando de Soto, Primera Edición, Noviembre de 1986, Página 175, Tercer Párrafo.

En año 2001, los gobiernos locales volvieron a participar en el saneamiento y titulación de inmuebles, a través de las “Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal”. En la práctica casi todas las municipalidades delegaron sus funciones –vía convenio– a COFOPRI. Esto, porque los gobiernos locales conocía de su limitada capacidad en esta materia.

En términos generales existe evidencia para afirmar que los gobiernos locales (particularmente los distritales) son ineficientes en el ejercicio de sus funciones, y que cuando las ejercen, existe una alta probabilidad de que existan situaciones de mala utilización o abuso de sus facultades. Esto se ha señalado en documentos como el Informe de la Defensoría del Pueblo, vinculado al uso y abuso de la

autonomía municipal y el estudio empírico realizado por Francke y Herrera, sobre el desempeño y eficiencia de las municipalidades del país¹⁶.

En el caso de gobiernos regionales podemos señalar cuestionamientos respecto de su capacidad de gestión y de ejercicio de funciones de este tipo. Sobre este aspecto, el Índice de Competitividad Regional, muestra los límites que enfrentan estos niveles sub nacionales¹⁷.

En ese contexto, consideramos que las funciones de saneamiento y titulación deberían mantenerse, en el nivel nacional de gobierno. Sin embargo, es necesario reforzar a COFOPRI, devolverle su carácter técnico (menos discrecional), general transparencia, gestión por resultados e incentivos por desempeño, que le permitan tener mejores resultados.

¹⁶ El citado informe de la Defensoría del Pueblo se encuentra disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/video-informes.php?ar=3378>

HERRERA, Pedro & Pedro FRANCKE. Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. Disponible en: www.cies.org.pe/files/active/0/francke_herrera.pdf.

¹⁷ Documento disponible en:

http://www.centrumb.pucp.edu.pe/es/contenido.php?834/investigacion_publicacion/icrp_2010_ndice_competitividad Regional_del_peru.html&idp=309

PARTE III. TRABAJO DE CAMPO

Si bien la programación y ejecución presupuestal por departamento de la IEP se concentra en más del 90% en Lima, según títulos inscritos, los números se inclinan por los departamentos de Cajamarca, Ancash, Piura, la Libertad, Lambayeque, Junín e Ica. Por tal razón el trabajo de campo se realizó en los departamentos de Lima, Ica y Junín.

Títulos Inscritos por Departamento (Ámbito Urbano y Rural)																
Periodo : Años 1996 - Noviembre 2010																
Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL INSCRITO
	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	Inscrito	
01 Amazonas	819	3,637	5,204	5,886	2,772	-	201	1,598	1,209	2,648	5,991	7,696	6,502	2,680	3,755	50,598
02 Ancash	-	4,788	63,416	140,687	81,934	30,945	17,677	23,928	29,413	10,545	13,184	8,486	7,318	8,565	5,244	446,130
03 Apurímac	758	239	2,451	8,142	9,715	9,186	2,156	6,966	12,185	5,676	6,341	8,143	5,692	7,386	3,510	88,546
04 Arequipa	428	432	41,961	65,361	44,348	15,784	13,847	16,105	25,301	8,588	8,975	9,094	7,854	6,617	4,499	269,194
05 Ayacucho	309	3,005	7,825	35,907	32,109	13,261	14,296	14,223	14,841	13,030	3,869	8,105	9,664	13,919	5,050	189,413
06 Cajamarca	6,095	11,178	26,753	37,381	42,959	56,118	26,414	48,831	56,143	33,985	21,295	22,706	16,407	16,160	8,090	430,515
07 Cusco	-	4,864	9,913	9,724	4,746	801	1,625	7,869	4,762	12,000	10,980	7,919	11,011	6,003	3,909	96,126
08 Huancavelica	123	17	2,276	1,593	1,248	-	1,080	1,996	3,094	7,487	5,380	6,599	5,642	5,085	1,602	43,222
09 Huanuco	364	1,084	2,491	3,816	407	2,000	6,429	5,577	3,489	4,086	3,053	7,746	8,552	2,917	1,589	53,600
10 Ica	1,247	3,718	7,394	21,131	21,611	8,852	11,319	7,393	4,579	3,990	4,857	2,499	16,841	15,972	7,393	138,796
11 Junín	151	2,550	4,271	10,388	11,473	7,000	16,307	9,117	11,208	14,317	7,659	5,508	9,026	9,411	8,263	126,649
12 La Libertad	3,833	5,426	7,755	56,784	77,277	15,147	18,170	16,648	45,961	16,915	13,403	12,994	15,908	12,953	8,588	327,762
13 Lambayeque	1,201	3,345	177	37,659	36,138	15,607	13,354	8,855	8,107	7,802	5,001	6,470	7,544	8,496	7,962	167,718
14 Lima	32,750	125,768	107,490	110,986	171,479	31,067	39,278	19,353	15,769	14,433	10,868	17,259	17,206	15,647	12,675	742,028
15 Loreto	1,007	8,842	7,026	13,876	18,856	4,617	4,561	1,266	1,221	1,511	3,920	2,536	2,366	2,351	1,814	75,770
16 Madre de Dios	741	2,386	1,746	132	-	-	-	170	257	272	825	928	1,021	1,876	502	10,856
17 Moquegua	-	1,750	10,523	25,466	7,602	1,994	3,106	4,627	1,557	1,467	1,601	1,970	1,271	814	497	64,245
18 Pasco	71	1,411	3,750	5,291	3,062	837	389	1,513	1,854	943	2,270	1,782	2,980	3,257	349	29,759
19 Piura	1,316	11,891	7,877	57,659	60,377	17,866	17,458	12,422	11,803	6,704	9,807	7,041	10,130	11,435	11,335	255,121
20 Puno	94	72	113	8,294	18,475	9,947	4,900	13,927	19,045	22,360	21,571	21,906	18,930	8,610	8,624	176,868
21 San Martín	8,926	12,843	21,446	10,744	411	282	264	716	1,743	1,372	11,839	12,182	9,587	9,321	10,179	111,855
22 Tacna	-	1,161	1,842	8,364	26,213	3,922	4,194	1,217	1,617	573	778	718	1,218	1,532	700	54,049
23 Tumbes	29	3,443	12	88	12	141	484	928	1,675	3,485	6,684	3,548	3,429	2,098	1,832	27,888
24 Ucayali	337	2,527	2,617	2,182	7,871	5,042	3,883	1,834	1,931	3,507	5,941	3,175	2,373	1,547	1,253	46,020
Totales	60,599	216,377	346,329	677,541	681,095	250,416	221,392	227,079	278,764	197,696	186,092	187,010	198,472	174,652	119,214	4,022,728

Para este efecto se visitó las oficinas zonales de Ica, Junín y Lima.

Con el objetivo de levantar la información y confirmar los hallazgos de la etapa previa de evaluación se desarrollará entrevistas en profundidad con jefes y funcionarios de estas oficinas zonales, con el fin de reconocer aspectos como:

- La uniformidad, claridad y conocimiento de los procesos a aplicar.
- El reconocimiento de reglas o criterios de priorización del gasto o de la atención según demanda o conforme se dicta desde Lima.
- La percepción de impactos y beneficios primarios derivados de la intervención de la IPE.
- El conocimiento de los indicadores y metas del programa y de la gestión de la oficina zonal.
- El conocimiento de los sistemas de monitoreo, evaluación y seguimiento y la aplicación de los mismos a nivel de fin propósito, componentes y actividades.
- El reconocimiento de la sostenibilidad del programa y sus intervenciones.
- La aceptación y reconocimiento de los beneficiarios a los servicios recibidos.

Las entrevistas de las visitas de campo buscaron confirmar, rechazar o replantear las hipótesis y conclusiones del trabajo de evaluación. El trabajo de campo se realizó luego de la presentación del segundo informe, debido al continuo cambio de autoridades, así como a problemas de contacto y coordinación con COFOPRI. Desafortunadamente, COFOPRI no se involucró en este proceso de evaluación (a pesar de los múltiples requerimientos realizados).

El trabajo de campo permitió confirmar las principales conclusiones de la evaluación (como se puede ver de las entrevistas realizadas en las visitas de campo) (ver anexos).

PARTE IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES.

- a. A nivel de fin y propósito, COFOPRI señala lo siguiente:
 - FIN: Promover el desarrollo económico, social y ambiental, mejorando la calidad de vida de la población rural y urbana marginal.
 - PROPOSITO: Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.
 - COFOPRI fue creada para reconocer situaciones de posesión de predios y otorgar títulos de propiedad en el entendido de que estos les permitiría usar sus activos inmobiliarios de manera productiva y/o como garantía de para conseguir crédito.
- b. Los productos o componentes que entrega COFOPRI, son los siguientes:
 - Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal. Esto se materializa en el título de propiedad que recibe el ciudadano (que luego se inscribe en SUNARP).
 - Fomento de los beneficios de la formalidad. Se materializa en servicios de información o capacitación.
- c. En general sí se encuentra relación entre el propósito y los productos definidos en el Marco Lógico de COFOPRI y entre sus productos y actividades.
- d. La determinación del fin de COFOPRI y la relación entre fin y propósito es un tema muy complejo. Existe evidencia empírica para Perú y otros países, que indican la falta de relación entre el título de propiedad y los efectos beneficiosos de la titulación.

El fin de COFOPRI está definido de manera muy amplia. Debe acotarse. Existe evidencia académica que cuestiona esta línea de razonamiento y señala que no existe relación entre los beneficios citados y la formalización u otorgamiento de títulos de propiedad. Los estudios que hemos citado no encuentran relación entre titulación o formalización y mayor acceso al crédito, o mayor nivel de empleo o mayor utilización de los activos (inmuebles).

Por ello, sería conveniente que se haga una evaluación de impacto, respecto de las políticas públicas de formalización y titulación en el Perú

- e. El marco lógico de COFOPRI necesita completarse.
 - A nivel de fin y propósito no se han definido metas ni fechas para las mismas. Solamente tiene metas generales.
 - Para el caso del Fin los indicadores no tienen asociados un valor numérico.
 - Falta identificar supuestos (para el caso del FIN).
 - De los tres componentes, solo el de Catastro y Formalización tiene indicadores con cantidades asociadas. Sin embargo, no hay detalle de las metas anuales sino una meta general que consolida la del Plan de Formalización.
 - Los otros dos componentes no tienen indicadores con números asociados ni para las metas anuales ni para la general, lo cual dificulta la medición del logro de los mismos.
 - A nivel de actividades no se establecen indicadores para cada una de ellas.
 - Se necesitan perfeccionar los medios de verificación para el nivel de actividades.
- f. La entidad responde a un modelo de organización tradicional de gestión pública. La entidad tiene gran cantidad de Direcciones y Sub direcciones. Ello genera el riesgo de atomización de responsabilidades y de coordinación de procesos. Eso también genera problemas de coordinación entre las unidades orgánicas.
- g. Entre los años 2007-2009 la ejecución presupuestal ha sido 76.1%, 85.5% y 86.0% (presupuestalmente sería considerado un buen desempeño). El año 2010 este porcentaje fue 81.8%. A pesar de que el PIM creció de S/. 93.4 millones en el 2007 a cerca de S/. 130 en los siguientes años.

La mayor ejecución, por encima de 90%, se da para las genéricas de gasto: 1) personal y obligaciones sociales, 2) pensiones y otras prestaciones sociales y 3) bienes y servicios. La menor ejecución se da en la genérica Inversiones, como para recurrente en todo nivel de pliegos.

Los gastos de gestión de la IPE se han más que triplicado en el período 2007-2010, pasando de poco más de S/. 3 millones a S/. 13 millones. Este gasto ha pasado de ser 3.0% del presupuesto total de la IPE a poco más de 12.0%.

El abundante crecimiento se ha dado en la genérica de gastos Bienes y Servicios vinculada al componente presupuestal Gestión Administrativa. No se ha hallado justificación para este incremento. Lo anterior más que sorprende cuando entre el 2007 y 2010 la producción de títulos inscritos ha venido reduciéndose.

La entidad no cuenta con un sistema de costeo por actividad ni por productos.

- h. COFOPRI señala que realiza el monitoreo y seguimiento de los siguientes instrumentos:
- Las metas de títulos inscritos en los RRPP por cada distrito y a nivel nacional.
 - La gestión de las Oficinas Zonales anualmente a través de una visita.
 - El Plan Operativo Institucional trimestralmente y la implementación de recomendaciones.
 - El Plan Estratégico Institucional 2008-2011 anualmente, específicamente el cumplimiento de las metas de los 4 años de gestión.
 - El Plan Estratégico Sectorial 2008-2015 anualmente, específicamente el cumplimiento de las metas de los 4 años de gestión a solicitud del Ministerio de Vivienda.
 - La Matriz de Indicadores de Políticas Nacionales y el plan Multianual de inversión anualmente.

Sin embargo, no hay mayor detalle sobre las actividades de monitoreo y sobre todo sobre evaluaciones intermedias de impacto.

- i. Falta un sistema de seguimiento de indicadores de componente, actividades e insumos (desempeño). En sistemas se tiene uno de seguimiento de expedientes (SSET). Este sistema debería permitir medir indicadores de estado, plazos, tiempo, producción. Pero no se ha confirmado si tiene estas funciones.

El seguimiento existente es mayormente presupuestal y de los títulos inscritos (conexión con SUNARP).

2. RECOMENDACIONES.

- Sería conveniente realizar una evaluación de impacto, respecto de las políticas públicas de formalización y titulación en el Perú. Esta evaluación de impacto debe medir de modo preciso y lo más técnico posible (considerando beneficios directos y externalidades claramente observables, verificables y cuantificables), el beneficio social por título de la política de formalización.
- COFOPRI debería ser considerada una entidad de vigencia temporal, en el nivel nacional; considerando los avances realizados en el proceso de titulación y la evaluación de impacto que también.

- c. Es necesario que COFOPRI desarrolle de manera completa su plan estratégico (incluyendo el marco lógico) y el plan operativo. A nivel de marco lógico la entidad necesita complementar la lógica horizontal del mismo, señalando indicadores, metas, mecanismos de medición, periodicidad de la medición, entre otros.
- d. COFOPRI debe desarrollar su plan operativo y el correspondiente flujograma actividades, en donde se detalle la asignación de costos y recursos así como el momento (timing) en que dichos recursos se requerirán. En el plan operativo deberán establecerse también los indicadores, mecanismos de medición y metas a alcanzar.
- e. Es necesario un proceso de reorganización de COFOPRI, a fin de dotarla de una estructura más dinámica y óptima. Complementariamente, debería revisarse las actividades y asignación de recursos. Es muy probable que exista desperdicio o mala asignación de recursos. Ante ello, es necesaria la realización de ajustes administrativos, financieros y presupuestales.
- f. Es necesario que se estime el costo de formalización hasta la inscripción y entrega del título por ámbito geográfico, para definir hasta dónde llegar la formalización. Este costo deberá ser comparado con el beneficio social estimado en el literal a.
- g. Se debe definir las metas de formalización de COFOPRI precisando su horizonte y el cierre del programa. COFOPRI no constituye un programa, al igual que tampoco Agua para Todos, de duración indefinida. Hay una brecha que cerrar pero esta es cada vez menor y el programa debe tener una meta de cierre de esta brecha. Se considera que afirmar, como lo hace COFOPRI, que la meta es cerrar la brecha al 100% es impracticable.
- h. Es crucial que COFOPRI cuente con un sistema de seguimiento y monitoreo de sus distintos procesos y metas. Sobre el particular, solo se cuenta con información sobre la producción de títulos inscritos a través de SUNARP pero se desconoce el efecto e impacto de los mismos así como todos los tiempos y costos incurridos para aquella producción. Debido a esto no hay ningún control sistematizado de los procesos, tiempos y recursos utilizados o empleados por la IPE.
- i. Con el fin de dotar de transparencia a las intervenciones y evitar acciones de corrupción en el proceso de formalización, es necesario que la IPE defina, difunda y controle los lineamientos para la priorización de las actividades de formalización. Estas deben orientar el trabajo diario de las brigadas de formalización y de las distintas áreas de las oficinas operativas.
- j. La información catastral que posee COFOPRI debería articularse de manera eficiente con SUNARP. En este rubro se debe recuperar la experiencia y conocimiento acumulado que tiene COFOPRI (que parece estar por encima de SUNARP) y que podría ser de gran utilidad para entidades de diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, ello no depende exclusivamente de

COFOPRI, sino de la regulación establecida en la Ley del Sistema Nacional de Catastro. De acuerdo a este marco legal, SUNARP jugaría un rol clave.

- k. Promover la incorporación de los segundos actos de inscripción. Esta acción no solamente implicaría difundir los beneficios de la titulación y del derecho de propiedad inmobiliario, sino también, mecanismos complementarios de protección del derecho. Si bien son necesarias, estas funciones excederían el ámbito tradicional COFOPRI.

PARTE V: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

1. BIBLIOGRAFÍA

AMAT Y LEÓN, Carlos. El Perú nuestro de cada día. Nueve Ensayos para discutir y decidir. Universidad del Pacífico. Lima, Marzo 2006

ARRUNADA, Benito. Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, 2007, 35(4), 729-47.

CALDERON COCKBURN, Julio. La Ciudad Ilegal en el Siglo XX. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Lima, Perú, Agosto 2005.

CALDERON COCKBURN, Julio. Official Registration (Formalization) of Property in Peru (1996-2000) Issue 1

FELD, Erica & Máximo TORERO. Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldTorerocs.pdf>

ISHENGOMA, Esther K. and Robert KAPPEL. Does formalization of informal enterprises matter? *Economic Growth and Poverty*. GIGA Working Papers 2006.

LARSON, Janelle, Stephen Smith, David Abler y Carolina Trivelli. Land Titling in Peru: Is it fulfilling the promise. The Pennsylvania State University. Staff Paper N° 332, Agosto 2000.

MATOS MAR, José. Desborde Popular y Crisis del Estado. Veinte años después. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, Primera Reimpresión 2005

MORRIS, Felipe. Desvelando el Misterio. La formalización de la Propiedad en el Perú. Lima, COFOPRI 2004.

NEIRA, Hugo. Cuzco: Tierra y Muerte . Invasiones. Hace 44 años desaparecen las haciendas. Editorial Herética. Lima, Enero 2008

SANCHEZ LEON, Abelardo y Julio CALDERON COCKBURN. El Laberinto de la Ciudad. Políticas Urbanas del Estado 1950-1979. Desco. Lima, Segunda Edición Abril 1987.

SANCHEZ LEON, Abelardo, Raúl GUERRERO y Julio CALDERON COCKBURN. Tugurización en Lima Metropolitana. Desco. Lima, Perú, Segunda Edición 1986.

WEBB, Richard, Diether Beuermann y Carla Revilla. La Construcción del Derecho de Propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú. Lima, Colegio de Notarios de Lima 2006.

WILLIAMSON, Claudia R., Carrie B. KEREKES. The (Lack of) Impact of Government Land Titling: Case Study Evidence from Rural Peru. Disponible en: claudiawilliamson.googlepages.com/LackofImpact_Final.doc

Anexos

TRABAJO DE CAMPO

ENTREVISTA OFICINA ZONAL DE ICA

1. ¿Conoce usted el marco lógico de COFOPRI?, ¿cuál es el objetivo central de COFOPRI?

El objetivo de COFOPRI es formalizar la propiedad informal para que se movilice todo ese capital que está “congelado” en las propiedades. El objetivo es que no quede ningún título sin formalizar.

2. ¿Existe metas para medir su gestión?, ¿Cuáles son los indicadores y las metas?, ¿cumplió las mismas el año 2010?, ¿sabe usted las metas para los siguientes años?

Las metas son las del POI 2011 y están establecidas en cantidad de títulos. Eso se determina según la demanda potencial que depende de un paquete de pueblos donde aún no se ha formalizado. Estas metas son establecidas por la Gerencia de Planeamiento y en parte dependen de la cantidad de personal que se tiene. Todas las áreas se reúnen a inicio de cada año para trabajar el POI y las metas.

Se cumplió y sobrepasó las metas del 2010 en más de 50%, la meta era 2,500 títulos y se hizo 7,914.

La meta del 2011 es 2,556 títulos con solo 21 personas, aunque el personal de formalización es menor.

No se conoce las metas de los años futuros pues eso se establece en el POI de cada año.

3. ¿Cómo define usted la población a atender? Y ¿cómo define usted su demanda futura para los siguientes años?

Se realiza lo que se llama un “diagnóstico de la informalidad” con el cual se determina los pueblos con formalización pendiente. Esto lo hacen las brigadas técnicas que cuentan con un abogado y definen la complejidad de cada “bolsón” de informalidad. Así se proyecta los pueblos pendientes y se define si procede o no la formalización según el marco legal de COFOPRI. Con ello se estima el número de predios y esto es un insumo para el POI.

4. ¿Se tiene un sistema de seguimiento y monitoreo?, ¿cómo opera este y quien lo retroalimenta?, ¿cómo se toma decisiones basado en el seguimiento?, ¿qué área de COFOPRI está encargada de este seguimiento?, ¿qué área reordena los objetivos y metas basado en los resultados del seguimiento?

No hay un sistema de seguimiento como tal que mida tiempos, costos, etc., de cada proceso. Solo cada miércoles se emite hacia Lima los informes de producción de títulos, sin embargo, no hay ningún proceso de retroalimentación respecto de esta información.

Asimismo, a pedido de OCD, que supervisa a todas las zonales, se emite informes particulares, pero nada de esto es sistemático.

5. ¿En su entender cuándo debería culminar el accionar de COFOPRI?.

En algún momento debe desactivarse COFOPRI, sin embargo, el catastro debe continuar. COFOPRI podría quedar como órgano rector de la formalización, todo lo demás pasaría a los gobiernos subnacionales.

6. ¿Qué componentes ejecuta usted mayormente?

Básicamente la producción de títulos y catastro, no se hace otra cosa de manera planificada. No obstante, en el área de Atención al Usuario se absuelve consultas y se orienta a la vez.

Sobre los otros componentes, no hay metas de campañas de sensibilización o GL certificados en el POI 2011 porque eso no se hace.

7. ¿Conoce los costos unitarios de cada proceso, actividad o producto entregado?, ¿esa información le es solicitada?

No se tiene idea del costo por título de esta oficina zonal, menos aún por proceso o por actividad. Esa información debería manejarla Planeamiento.

8. ¿Usted contribuye a la elaboración del presupuesto anual de COFOPRI?

Se nos solicita una proyección de los requerimientos anuales de personal, materiales, combustible, etc., se desconoce qué pasa luego de eso. Siempre se pide lo mismo pero es una forma pasiva de realizar el presupuesto.

9. ¿Conoce o aplica usted algún criterio para priorizar el gasto de COFOPRI según beneficiario, componente, actividad o proceso? Cite el criterio por favor.

El criterio lo dicta el POI y los pueblos y lugares allí señalados. Sin embargo, al momento de decidir qué pueblo es primero lo hacen según el número de demandas o solicitudes de formalización de la población, luego sigue lo que quedó pendiente el año pasado o así debería ser. Algunos pueblos o predios se “caen” porque no cumplen con el marco legal de COFOPRI.

Pero como no hay criterios de focalización macros ni micros, se da casos en los que se ha favorecido a una persona o pueblo en particular. Se dio el año 2010 con el AAHH Los Pollitos, el cual ha originado que se abra un proceso de personal del APRA ahora despedido. A esto se le llama “formalización dirigida” y son casos de corrupción o presión política.

En el campo la decisión de qué empezar a titular la toma el técnico y la brigada. Hay directivas pero no son muy claras y debería haber un control de este proceso.

10. ¿Enfrenta usted restricciones presupuestarias?, ¿cómo resuelve estas o qué actividades son ajustadas?

Hay topes en el gasto de combustible, en caja chica, son órdenes que vienen de Tesorería. Asimismo, se ha tenido que ajustar algunas actividades por el tema de personal. Por ejemplo, se ha dejado de trabajar por el tema del personal en los pendientes o replanteos que suman 800 expedientes.

Asimismo, ha quedado por trabajar cerca del 60% de los segundos actos de la formalización rural, en este caso COFOPRI no cobra pero debería porque antes lo hacía el PETT. Estos segundos actos rurales no van a ser materia de transferencia a los GR de manera que quedará como un pendiente de COFOPRI.

11. ¿Sabe usted cual es el impacto esperado de la intervención de COFOPRI?, ¿considera que ese impacto se está logrando?, ¿por qué?

El impacto que se ve es mejora en las viviendas, los municipios invierten más en áreas formalizadas, algunos propietarios con títulos inician negocios, pero esta información no se captura o levanta y mucho menos de modo sistematizado. Las oficinas zonales no hacen estas funciones solo producen títulos y catastro.

12. ¿Las intervenciones de COFOPRI son sostenibles?, ¿por qué?, ¿hay algo que se debería cambiar para generar sostenibilidad?

No son sostenibles pero ello depende de la conciencia de la gente. COFOPRI debería hacer algo al respecto. La gente y COFOPRI ven el título como fin último, debería crearse más conciencia, hablarle a la gente sobre la importancia y oportunidades que genera el título. Ahora se les habla pero solo durante la entrega, les entra por un oído y les sale por el otro.

Ya no se hace campañas de sensibilización porque todo el esfuerzo está en titular, el tema se ha vuelto político, entregar títulos para marzo y hacer campaña política encubierta diciendo que el "APRA cumple", esta es la orden desde arriba y de la secretaría general.

13. ¿Cuáles son en su opinión los beneficios de la intervención de COFOPRI?

No se conoce, nunca se ha medido nada, debe hacerlo Planeamiento.

14. ¿Las directrices para su gestión están correctamente dadas o usted enfrenta vacíos o problemas sobre los cuáles no sabe cómo actuar?

El mayor problema ocurre en el tema rural. Hay directivas y memos de DFIN que son contradictorios. Por ejemplo, debido al caso de corrupción que pasó en Chilca se dijo que no se emitía más títulos pero no se especificó si es título de saneamiento o todo. Otra directiva dijo que solo se podía hacer rectificaciones pero luego otra directiva dijo que no se hiciera nada.

Los procesos de formalización están claros pero por mandato político ordenan que se haga algún pueblo a dedo, es el caso de Lotización Las Dunas que no se puede hacer

porque el marco legal lo impide y Asesoría Jurídica ha dicho que no hay marco legal, pero la Secretaría General ordena que se haga a través de un memo. Es una zona de riesgo.

15. ¿Considera que el beneficiario valora el producto y servicio entregado por COFOPRI?, ¿por qué?

Valoran el título pero no lo usan para generar más, se conforman con el título. Hay algunos casos exitosos pero dependen del emprendimiento individual no son obra de COFOPRI y su accionar.

16. ¿Qué cuellos de botella considera usted que existen actualmente que limitan su gestión?

Los órganos de asesoría no responden a tiempo, igual pasa con DFIN y OCD. No dan el apoyo oportuno que se requiere.

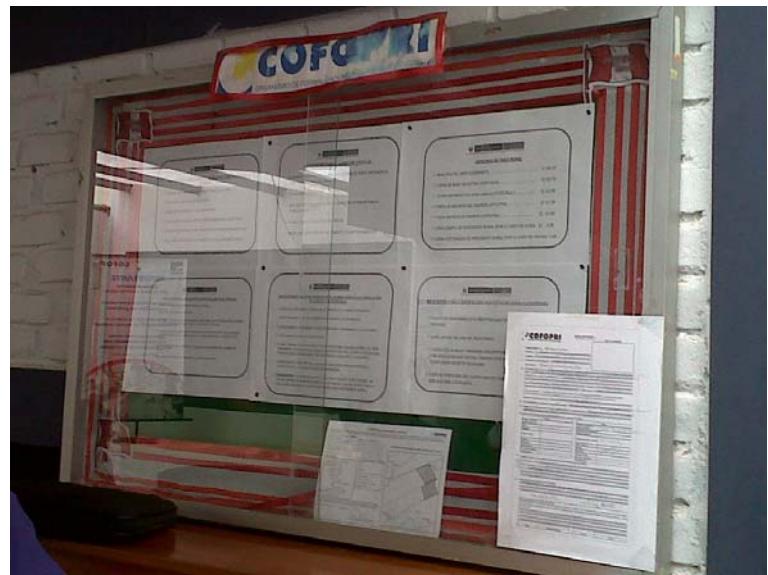
En otros casos son los GR que no tienen presupuesto o fondos, según dicen, para contratar expertos en evaluación de riesgos y eso demora el proceso de formalización.

17. ¿Cuáles son en su opinión los principales productos que entrega COFOPRI?

Títulos.







ENTREVISTA OFICINA ZONAL DE LIMA Y CALLAO

1. ¿Conoce usted el marco lógico de COFOPRI?, ¿cuál es el objetivo central de COFOPRI?
 - El Marco lógico está representado por la Visión, Misión y Objetivos de la Institución.
 - Facilitar el acceso al Título de Propiedad y a la Vivienda.
2. ¿Existe metas para medir su gestión?, ¿Cuáles son los indicadores y las metas?, ¿cumplió las mismas el año 2010?, ¿sabe usted las metas para los siguientes años?
 - Si existen metas para medir la gestión a mi cargo.
 - Las Metas están representadas por los títulos.
 - Los Indicadores están representados en los predios diagnosticados en los procesos 0,1 y 2
 - Se cumplieron las metas y fuimos los número 1 en cumplirlas.
 - Para el 2011 si se cuales son las metas, para el 2012 y siguientes no.
3. ¿cómo define usted la población a atender? Y ¿cómo define usted su demanda futura para los siguientes años?
 - La defino como una población necesitada y de bajos recursos.
 - La demanda futura está en caída.
4. ¿Se tiene un sistema de seguimiento y monitoreo?, ¿cómo opera este y quien lo retroalimenta?, ¿cómo se toma decisiones basado en el seguimiento?, ¿qué área de COFOPRI está encargada de este seguimiento?, ¿qué área reordena los objetivos y metas basado en los resultados del seguimiento?
 - Si existe un sistema de monitoreo.
 - Opera a través de las Direcciones y lo retroalimentan las oficinas zonales.
 - En función de lo que deciden las Direcciones.
 - La Oficina de Planeamiento.
 - La Oficina de Planeamiento.

5. ¿En su entender cuándo debería culminar el accionar de COFOPRI?,

En Lima que es donde trabajo debería terminar en unos diez años. Ello, teniendo en cuenta que existe todavía una carga de predios por sanear.

6. ¿Qué componentes ejecuta usted mayormente?

La relación con diversas instituciones como por ejemplo: INC. INDECI, SUNARP, BIENES NACIONALES.

7. ¿Conoce los costos unitarios de cada proceso, actividad o producto entregado?, ¿esa información le es solicitada?

- No
- No

8. ¿Usted contribuye a la elaboración del presupuesto anual de COFOPRI?

No

9. ¿Conoce o aplica usted algún criterio para priorizar el gasto de COFOPRI según beneficiario, componente, actividad o proceso? Cite el criterio por favor.

- No
- No

10. ¿Enfrenta usted restricciones presupuestarias?, ¿cómo resuelve estas o qué actividades son ajustadas?

- No manejo dinero.
- No cuento con la cantidad de personal, movilidades o equipos que me permitan desarrollar mi trabajo.

11. ¿Sabe usted cual es el impacto esperado de la intervención de COFOPRI?, ¿considera que ese impacto se está logrando?, ¿por qué?

- Creo que el impacto pasa por: el acceso al crédito, la valorización de los predios al estar inscritos y en el tráfico de las tierras
- Lentamente.
- Por falta de interés del sistema financiero en propiciar créditos en niveles socioeconómicos C y D y además porque la banca de consumo no exige título de propiedad al cliente ya que no le interesa la garantía hipotecaria, prefiere revisar los flujos de ingresos de los negocios.

12. ¿Las intervenciones de COFOPRI son sostenibles?, ¿por qué?, ¿hay algo que se debería cambiar para generar sostenibilidad?

- Si son sostenibles.
- Porque favorecen el tráfico patrimonial de manera segura.
- Fortalecer el Catastro.

13. ¿Cuáles son en su opinión los beneficios de la intervención de COFOPRI?

- Cultura de la Formalización
- Entrega de Títulos inscritos, ya que antes de que existiera Cofopri, ello no sucedía
- La Formalización como concepto forma parte de la conciencia colectiva.

14. ¿Las directrices para su gestión están correctamente dadas o usted enfrenta vacíos o problemas sobre los cuáles no sabe cómo actuar?

Mi actuación con directivas buenas o vacías pasa porque me considero una persona bien formada.

15. ¿Considera que el beneficiario valora el producto y servicio entregado por COFOPRI?, ¿por qué?

- Si.
- Porque se sienten seguros.
- Porque ven en el funcionario de Cofopri a una persona entregada, desinteresada, honesta, correcta y trabajadora.

16. ¿Qué cuellos de botella considera usted que existen actualmente que limitan su gestión?

- Muchos, como por ejemplo:
- Falta de Recursos Humanos. Mano de obra.
- Falta de Camionetas.
- Falta de Equipos.
- Falta de espacio físico para trabajar.
- Existe una carga acumulada de trabajo desde el año 2007.

- No existe una política de Recursos Humanos a nivel institucional.

17. ¿Cuáles son en su opinión los principales productos que entrega COFOPRI?

- Constancias.
- Planos.
- Certificados.
- Títulos.

ENTREVISTA OFICINA ZONAL DE JUNIN

1. ¿Conoce usted el marco lógico de COFOPRI?, ¿cuál es el objetivo central de COFOPRI?

Sí conoce. El propósito de COFOPRI es el saneamiento físico legal de inmuebles, en el ámbito urbano y rural.

El objetivo final es que se desarrolle un mercado de tierras, en donde los beneficiarios puedan utilizar sus inmuebles.

2. ¿Existe metas para medir su gestión?, ¿Cuáles son los indicadores y las metas?, ¿cumplió las mismas el año 2010?, ¿sabe usted las metas para los siguientes años?

Cada año, el POI establece las metas que se deben alcanzar. Son el número de títulos.

Sí se han cumplido las metas (títulos saneados y otorgados).

Los indicadores son el número de títulos inscritos.

No se saben las metas para los siguientes años. Dependen del presupuesto y de los cambios políticos.

3. ¿Cómo define usted la población a atender? Y ¿cómo define usted su demanda futura para los siguientes años?

Se establecen en el POI. Luego, se prioriza la atención en función a simplicidad, tiempo de espera y lineamientos de la alta dirección.

4. ¿Se tiene un sistema de seguimiento y monitoreo?, ¿cómo opera este y quien lo retroalimenta?, ¿cómo se toma decisiones basado en el seguimiento?, ¿qué área de COFOPRI está encargada de este seguimiento?, ¿qué área reordena los objetivos y metas basado en los resultados del seguimiento?

Existe una coordinación intensa con la Dirección de Coordinación Descentralizada de COFOPRI. Básicamente monitorean el cumplimiento de títulos saneados e inscritos (los denominados procedimientos 1 y 2).

5. ¿En su entender cuándo debería culminar el accionar de COFOPRI?,

Los más importante por sanear y titular se podría hacer en un plazo de unos 3 a 5 años. Luego habría que hacer actualización o mantenimiento.

6. ¿Qué componentes ejecuta usted mayormente?

Existen 3 componentes: saneamiento y titulación, promoción de la cultura registral y capacitación a gobiernos regionales y locales. El 80% del trabajo de la zonal es saneamiento y titulación.

7. ¿Conoce los costos unitarios de cada proceso, actividad o producto entregado?, ¿esa información le es solicitada?

No lo tengo claro. Sé que hay estudios que se han hecho. La Oficina de Planeamiento debe tener dicha información.

8. ¿Usted contribuye a la elaboración del presupuesto anual de COFOPRI?

No participamos. El presupuesto y las metas son fijadas desde la alta dirección.

9. ¿Conoce o aplica usted algún criterio para priorizar el gasto de COFOPRI según beneficiario, componente, actividad o proceso? Cite el criterio por favor.

Las definiciones son realizadas en el POI y por la alta dirección de COFOPRI.

10. ¿Enfrenta usted restricciones presupuestarias?, ¿cómo resuelve estas o qué actividades son ajustadas?

La restricción presupuestaria se expresa generalmente en el recorte de personal. Hay recortes, pero las metas siguen iguales. Como resultado, se le exige más al personal.

11. ¿Sabe usted cual es el impacto esperado de la intervención de COFOPRI?, ¿considera que ese impacto se está logrando?, ¿por qué?

El impacto sería más recursos para los beneficiarios, desarrollo de un mercado de tierras.

12. ¿Las intervenciones de COFOPRI son sostenibles?, ¿por qué?, ¿hay algo que se debería cambiar para generar sostenibilidad?

- No contestó.

13. ¿Cuáles son en su opinión los beneficios de la intervención de COFOPRI?

Acceso al crédito, mayor tráfico inmobiliario, protección de derechos, etc.

14. ¿Las directrices para su gestión están correctamente dadas o usted enfrenta vacíos o problemas sobre los cuáles no sabe cómo actuar?

Hay directivas que regulan todos los procedimientos en COFOPRI.

15. ¿Considera que el beneficiario valora el producto y servicio entregado por COFOPRI?, ¿por qué?

- Las personas sí valoran sus títulos.

16. ¿Qué cuellos de botella considera usted que existen actualmente que limitan su gestión?

Los problemas vienen generalmente de omisión o lentitud de otras entidades, por ejemplo, SUNARP.

Pero también tenemos algunos problemas internos, vinculados a la administración. Por ejemplo, reparación y calibración de equipo.

17. ¿Cuáles son en su opinión los principales productos que entrega COFOPRI?

Su principal producto son títulos inscritos.



