

**Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011.
Contexto y resultados**

Julio Calderón Cockburn

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolninst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14JC3SP

Resumen

El objetivo del estudio del proyecto titulación masiva de tierra en Perú (Massive land titling in Peru) es presentar un instrumento de política urbana que ha sido considerado exitoso por el Estado peruano y la cooperación multilateral, el cual ha regularizado los asentamientos informales en las ciudades a través de un enfoque novedoso.

Las partes que componen este documento son, en primer lugar, una breve descripción del instrumento de la política de titulación masiva considerando los antecedentes institucionales. En segundo lugar, el contexto político y económico en que se implementó la política. En tercer lugar, presenta el caso de la política de titulación masiva. En cuarto lugar, la evaluación de la titulación masiva, incluyendo los pros y contras. En quinto lugar, se plantea, a juicio del autor, una perspectiva de réplica de la política en otras partes de América Latina. Finalmente, la bibliografía de referencia.

Sobre el autor

Julio Abel Calderón Cockburn es Sociólogo por la Universidad Católica del Perú, es Doctor (Sobresaliente) por la Universidad de San Marcos y Maestro (con honores) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Actualmente es consultor independiente y ha realizado y publicado diversos estudios sobre políticas de suelo, vivienda social y regularización de la tenencia de la tierra. Colabora con el Lincoln Institute desde 1995. Contacto: calderon@chavin.rcp.net.pe

Índice

Descripción del instrumento: política de titulación	1
Enfoques internacionales	1
Antecedentes de la política en el Perú (1961-1996)	2
Contexto	6
Caso: La política de titulación en Perú	6
Aspectos institucionales	6
Programas con la cooperación multilateral	8
Amnistías a nuevos invasores	10
Aspectos exitosos de la titulación	10
Evaluación	14
Política pública	15
Aspectos jurídicos y de registro	16
Integración económica	17
Integración social	20
Potencial de réplica en América Latina	21
Bibliografía	25

Índice de Tablas

Tabla 1. Crecimiento de la población urbana 1940-2007	2
Tabla 2. Lima Metropolitana: crecimiento de población barrial y títulos de propiedad.....	4
Tabla 3 Efectos esperados del PDPU.....	9
Tabla 4 Títulos de propiedad otorgados en Lima (1961-2011)	11
Tabla 5 Avances en la red geodésica nacional.....	13
Tabla 6 Resultados de actividades del PCDPI 2008-2011.....	14

Índice de Cuadros

Cuadro 1. La ley de expropiaciones.....	5
Cuadro 2 El crédito bajo la metodología del experimento natural	18
Cuadro 3 Los empresarios esconden realidades distintas	19

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Lima. Incremento de la población en barriadas y títulos de propiedad	11
--	----

Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011

Descripción del instrumento: política de titulación

El otorgamiento de títulos de propiedad a población que ha ocupado la tierra de manera ilegal e informal es un instrumento ampliamente difundido en los países del sur del planeta. El Perú fue uno de los países, sino el primero, en poner en práctica procesos de regularización de la tenencia de la tierra (en 1961). Por regularización se entiende un proceso de intervención público, expresado en disposiciones políticas, jurídicas, administrativas, así como de prácticas, que conciernen a zonas urbanas ya ocupadas, cuyo acceso se ha realizado en disconformidad con la ley y que contribuyen a mejorarlo urbanísticamente y garantizar la seguridad de tenencia (Durand y Pajoni, 1992).

Enfoques internacionales

El instrumento de la titulación se ha puesto en práctica en el Perú a partir de 1961, en México a partir de 1973, en Chile en la década de 1980 y en el resto de América Latina a partir de 1990 (Calderón, 2006). Su aplicación ha sido objeto de dos corrientes principales de interpretación. Una que, nacida en la década de 1960, bajo un enfoque de desarrollo urbano intentó responder a la expansión y consolidación incontrolada de los asentamientos informales en las ciudades. La segunda, que surgió en la década de 1980 y se afianzó en la de 1990, se denomina la formalización de la propiedad y se produce en el periodo de reforma económica y ajuste estructural.

En la corriente del desarrollo urbano, las iniciales aproximaciones al debate fueron planteadas en el Perú al final de la década de 1950, con sus pros y contras, por los legisladores que discutieron la ley de barriadas de 1961 (Calderón, 2005). Luego fueron enriquecidas por John Turner, un arquitecto inglés que vivió en Perú entre 1957 y 1965 y experimentó en carne propia los primeros años de la regularización de las barriadas peruanas¹. Su enfoque era urbanístico y planteaba la hipótesis que la regularización afianzaba la seguridad en los pobres y que, gracias a ella, los pobladores podrían efectuar mejoras en su vivienda. Este enfoque alcanzó a ser predominante en las propuestas y políticas urbanas y sociales de la década de 1970 y 1980, especialmente en la Conferencia Hábitat I de Vancouver (1976), y dio pie a la implementación de programas de mejoramiento y de legalización en los barrios, auspiciados por la cooperación multilateral.

En respuesta, según Varley (1987), surgió internacionalmente una postura escéptica que dudaba que la seguridad de la posesión de la tierra fuera una condición o una determinante para la realización de mejoras en las viviendas (Angel, citado por Varley 1987). Otros autores pensaban

¹ En el Perú, en 1961, la Ley 13517, definió que el Estado debería reconocer a las barriadas que habían ocupado tierras públicas y privadas, calificarlas, dotarlas de servicios y de títulos de propiedad individuales (Calderón, 2005: 194).

que otras medidas, como la provisión de redes de agua, la captación de impuestos y/o las licencias de comercio, podían brindar también seguridad de tenencia. En una postura crítica, otra parte de los escépticos advertía sobre las consecuencias negativas de la regularización jurídica, especialmente porque la subsecuente elevación de precios del suelo que conllevaría la titulación podría llevar al desplazamiento de los habitantes originales. Por último, y no menos importante, se criticaba que estas políticas dieran lugar a la manipulación política e ideológica del Estado hacia los pobres.

La corriente denominada formalización de la propiedad surge a mediados de la década de 1980 cuando Hernando de Soto, en su libro *El Otro Sendero* (1986), da un giro a la discusión al plantear una relación positiva entre los derechos de propiedad y las mejoras en la calidad de vida por parte de la población pobre beneficiaria, así como una reducción de la informalidad. Se trataba, en esta concepción, de vincular el derecho con su impacto económico², estableciendo nexos entre las modificaciones institucionales (jurídicas) y los beneficios económicos que se derivan de una inserción al libre mercado. De manera que el acceso a créditos, a mercados inmobiliarios formales y a mejoras en la calidad de vida sería una consecuencia de la titulación. Esta visión goza aún del reconocimiento de diversos gobiernos y organismos de la cooperación multilateral.

Antecedentes de la política en el Perú (1961-1996)

La política de titulación en el Perú cuenta con amplios antecedentes. Fue establecida en la década de 1960 como respuesta a las consecuencias del acelerado proceso de urbanización producido a partir de la segunda mitad del siglo XX, el cual conllevó fuertes oleadas migratorias de la sierra a las ciudades costeras, el incremento de la pobreza urbana y el problema de la vivienda derivado de la incapacidad de los mercados y el Estado. La tabla 1 muestra, en el lapso de unos 53 años (1940-1993), cómo la población peruana urbana se duplicó al pasar de 35.4% a 70.1%, mostrando un punto de inflexión hacia 1972.

Tabla 1. Crecimiento de la población urbana 1940-2007

Año Censo	Población total	Urbana (%)	Centro poblado de más de 10 mil habitantes (%)
1940		35.4	
1961	10 420 357	47.4	29.8
1972	14 121 564	59.5	41.0
1981	17 762 331	65.2	56.2
1993	22 639 443	70.1	56.2
2007	27 412 157	79.9	63.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

² Algunos autores se refieren a esta corriente como teoría de la formalización (Morris, 2004; Mosqueira, 2000), y otros consideran que forma parte de la teoría de los derechos de propiedad y el desarrollo económico, la cual incluiría a autores como Baltensperger, Besley y Feder (Field y Torero, 2004: 1).

En 1961, el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) expidió la Ley 13517, la cual reconoció las invasiones a la propiedad pública y privada mediante la formación de barriadas. La ley comprometió al Estado a apoyar la dotación de servicios básicos y la titulación individual de la propiedad, así como crear Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) para evitar nuevas invasiones. Fue una respuesta a demandas de población que había ocupado el suelo a través de invasiones y mercados informales. La política se extendería hasta 1996 y, en su desarrollo, tuvo dos fases: una liderada por el gobierno nacional (1961-1980) y otra por las municipalidades (1981-1996).

Al reconocer las invasiones de tierras, la política de titulación inauguró una política social para los pobres urbanos bajo la idea de integrarlos a la vida moderna. No obstante, la Ley de 1961 terminó por establecer una dualidad en el marco legal: uno para quienes han accedido a la tierra y la vivienda urbana por los mecanismos del mercado formal y los programas públicos; y otro para quienes habían cubierto dicha necesidad de manera ilegal e informal.

La Ley estuvo impregnada de una visión centralista de la gestión estatal al delegar a los organismos del gobierno nacional su atención y no considerar el papel de las municipalidades.

Para integrar a la población marginal a la ciudad formal la Ley estableció una secuencia:

- Amnistía a sus ocupantes.
- Apoyo en la dotación de servicios e infraestructura (agua, alcantarillado, electricidad, vías).
- Finalmente, la entrega de títulos de propiedad.

Este proceso, denominado por Ley “saneamiento físico legal”, implicaba, en las expresiones del urbanismo actual, programas de mejoramiento urbano y regularización jurídica.

Infortunadamente, la política no recibió el apoyo público requerido y la titulación fue lenta, restando a la saga del crecimiento explosivo de las barriadas que el proceso de urbanización impulsaba (tabla 2). Por esta razón, los hechos confirmaron el temor de los opositores a la Ley 13517 que en lugar de contener la informalidad la iba a incrementar, dado que generaría expectativas en la población pobre y estimularía nuevas ocupaciones informales de tierras. De manera que, a la vez que las ocupaciones informales de tierras se multiplicaron, la capacidad de titular del gobierno nacional fue débil: hasta 1981 sólo se había otorgado más de 26,000 títulos.

Tabla 2. Lima Metropolitana: crecimiento de población barrial y títulos de propiedad

Año	Población	Títulos	% población beneficiada por titulación	Títulos acumulados
1955	119 140	0	0	
1959	236 716	0	0	
1970	761 755	6 260	0.82	6620
1981	1 329 600	26 122	1.96	32 382
1993	2 188 415	198 087	9.0	230 469
2001	2 072 245	547 064	26.3	777 533
2006		113 665		891 198

Fuente. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)

La explicación institucional al fracaso de la gestión pública fue que, a pesar de existir un marco legal en teoría coherente que planteaba la vivienda de interés social como alternativa a las invasiones, faltó la voluntad política gubernamental para otorgar los enormes recursos que esta acción hubiera demandado (Calderón, 2005). El Estado, a través de diversos regímenes políticos democráticos o dictatoriales, más temprano que tarde, empezó a promover abierta o discretamente la formación de nuevas barriadas (Collier, 1978). La falta de voluntad política fue especialmente notoria durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), el cual, bajo la concepción del urbanismo moderno, apostó por la vivienda construida para la clase media y no dedicó mayores esfuerzos a la titulación. Se intentó descentralizar el país transfiriendo a los gobiernos locales la tierra pública y la facultad de titular, aspecto que fue prontamente cortado por el largo gobierno militar (1968-1980).

El gobierno nacional tuvo diversas instituciones que se hicieron cargo de las barriadas conforme los objetivos políticos, en general asociados a comportamientos clientelares. Entre otros, se turnaron la labor de titular: la Corporación Nacional de la Vivienda (1961-1962), la Junta Nacional de la Vivienda (1963-1968), el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (1968-1970), el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (1971-1977) y el Ministerio de Vivienda (1978-1980). Todo lo cual impidió la generación de un personal especializado en la materia y dificultó la generación de un conocimiento acumulado respecto a métodos expeditivos que recurrieran al apoyo de la población.

En términos administrativos, los títulos de propiedad se otorgaron sin inscribirlos en los registros públicos, bajo la idea que los propios interesados efectuarían esta labor, apreciación que resultó siendo errada. El propio marco legal resultó insuficiente para enfrentar las modificaciones que la realidad iba planteando, especialmente la necesidad de una ley de expropiaciones que considerara criterios de interés social, algo que sólo se pudo superar hacia 1969 (Cuadro 1).

Cuadro 1. La ley de expropiaciones

Los primeros años de la aplicación de la ley de titulación (1961-1968) plantearon la necesidad de una ley de expropiación de tierras para reubicar a la población excedente de las intervenciones de remodelación urbana de las barriadas hacinadas. El Congreso de la República 1963-1968, dominado por fuerzas conservadoras, sistemáticamente bloqueó la dación de una ley de expropiación en defensa de los grandes propietarios de tierras. Por esa razón, la mitad de las barriadas de Lima intervenidas por el sector público se consideraron no remodelables, dado que no se podía disponer de tierras para ensanche en concordancia con los patrones urbanísticos vigentes. La situación cambió cuando en septiembre de 1969 el gobierno de Velasco (1968-1975) expidió el Decreto Ley 17803 de expropiación forzosa para ensanche. Bajo este dispositivo, tan importante como la Ley 13517, se pudo emitir decretos supremos que declararían de necesidad pública la remodelación de las barriadas y permitirían la remodelación, titulación y una mayor provisión de servicios. Se había superado así un escollo enorme que impedía la regularización (Calderón, 2005: 197-198). Posteriormente, en 1972 el D.L. 19955 determinó como sujeto de expropiación los terrenos eriazos otorgados en concesión como denuncios mineros que se encontraban en manos de terratenientes, y luego serían asentamiento de barriadas promovidas por el gobierno militar.

Durante el gobierno de Velasco (1968-1975) hubo avances significativos en relación con la titulación. Si bien sólo se titularon 26 mil lotes, hubo mejoras en el marco legal expropiatorio de tierras y el avance en la elaboración de los expedientes técnicos de los asentamientos a ser beneficiados. Este es un aspecto técnico que merece ser reconocido. La mayor parte del trabajo de titular no consiste en entregar el título, sino avanzar en las complicadas etapas previas que lo preceden, tales como el reconocimiento de los asentamientos, su calificación y la elaboración de los planos perimétricos y de lotización. El avance del gobierno de Velasco luego sería aprovechado por las administraciones municipales. En la década de 1980 en Lima, bajo gestión del gobierno local metropolitano, se otorgaron 225,000 títulos, 10 veces más que durante la gestión anterior del gobierno nacional. Sin embargo, dada la tolerancia del sector público a la informalidad, este esfuerzo se mantuvo rezagado respecto al crecimiento barrial.

Hacia la década de 1990, las municipalidades mostraron debilidades en la titulación. Por un lado, había nuevamente que elaborar los expedientes técnicos para los asentamientos formados y se carecía de personal especializado, recursos y voluntad política. Del otro, la lentitud en titular generó descontento en la población a ser beneficiada y generó corrupción de los funcionarios para acelerar los procesos. Los títulos otorgados, además, no se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble (RPI), limitando las ventajas de la propiedad: reducía su valor de cambio, ponía trabas al desarrollo de un cultura registral, debilitaba el pago de los impuestos (y una conducta de ciudadanía a ellas asociada) y afectaba acciones de herencia, adelantos de legítima y otras figuras jurídicas asociadas a la propiedad.

En este contexto, el Instituto Libertad y Democracia (ILD), presidido por el economista Hernando de Soto, estableció convenios con el primer gobierno de Alan García (1985-1990). Producto de ello se inició, a decir de Morris (2004: 61), un proceso de reforma del sistema para la formalización de la propiedad. En noviembre de 1988 los decretos legislativos 495 y 496 establecieron un nuevo registro predial, la hipoteca popular y las reglamentaciones correspondientes. Posteriormente, el Banco Mundial y el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) ensayaron, a partir de 1992, un plan piloto para una titulación masiva.

Contexto

La política de titulación masiva, iniciada en 1996, se enmarca en un contexto internacional y nacional claramente definido por la aplicación de las políticas de ajuste estructural recomendadas por los organismos internacionales. El Perú, a partir de 1990, se incorpora a la aplicación de los planes de ajuste estructural y reforma del Estado promovidos por los organismos multilaterales y el Consenso de Washington, en el marco de la globalización o mundialización de la economía. Esta política neoliberal se expresó en una nueva política urbana, que abandona los postulados del urbanismo moderno, reduce el papel del Estado, privatiza empresas de servicios públicos, entre otros. La propia política frente a los pobres urbanos fue redefinida y, en cuanto a la política de titulación masiva, se puso el énfasis en el uso de los derechos de propiedad privada de la tierra en una economía de libre mercado, concibiendo que la salida de la pobreza podría tomar el camino del capitalismo popular. En este sentido, la titulación masiva en sus postulados encajó perfectamente con la reforma neoliberal (Calderón, 2012).

El marco legal se tornó en defensa irrestricta de la propiedad privada, especialmente en lo concerniente a la política de suelo. La Constitución de 1993 eliminó el derecho a la vivienda y retiró la causal de necesidad social para las expropiaciones, a lo cual siguió un marco legal liberalizador que redujo el alcance de la intervención pública al respecto.

En términos políticos, en abril de 1992, el presidente Fujimori dio un golpe de Estado, disolvió el parlamento y estableció una alianza con los militares que llevaron a un régimen autoritario. El Presidente Fujimori cambió las leyes para reelegirse en 1995 e hizo lo propio años después para reelegirse en el año 2000. La separación de poderes, condición esencial de un régimen democrático, desapareció y el Estado peruano se re-centralizó cortando el proceso de reforma municipal iniciado en 1980. Es en este contexto que nace la titulación masiva con el apoyo de la cooperación multilateral, el cual explica su carácter centralista.

Caso: La política de titulación en Perú

Aspectos institucionales

A partir de 1996, la política de titulación nuevamente bajo el liderazgo del gobierno nacional puso el énfasis en el uso de los derechos de propiedad y el valor del capital de los pobres. Sus objetivos generales fueron, por un lado, la integración social y económica de la población a ser beneficiada, enfocándose en la brecha existente entre el derecho formal y la realidad de los asentamientos informales regidos por sus propias reglas, brindando protección legal a un sector que tradicionalmente sólo podía apelar a la organización popular y a la presión política³. Por otro lado, el objetivo de la integración económica, mediante la incorporación del patrimonio inmobiliario del sector informal a un mercado de transacciones fluidas, en el que los bienes alcanzaran su máximo valor de “uso” a través del intercambio (Morris, 2004: 57-58).

³ Desde 1961 las leyes otorgaban títulos de propiedad a los pobres urbanos aunque, como se ha indicado, sin considerar el apoyo público para la inscripción en los registros.

Las bases conceptuales de la política habían sido puestas por Hernando de Soto y el Instituto Libertad y Democracia (ILD): la informalidad consistía, antes que en un problema estructural de la economía, en una brecha entre el derecho formal y la realidad de los asentamientos informales regidos por sus propias reglas. Los pobres, para superar las barreras impuestas por el derecho, habían creado un sistema de derecho expectatio de propiedad, bueno para funcionar en el círculo interno pero que no les permitía valorizar sus propiedades en el mercado. Por tanto, los pobres tenían un enorme capital muerto acumulado en sus predios, el cual no les permitía insertarse en los beneficios de la reforma de la economía. El tema ya no era, como 35 años atrás en 1961, integrar a los marginales a la vida moderna, sino asumir que de uno u otro modo (vía la informalidad) esta población ya había asumido su camino de la modernidad y que había que partir de esas bases.

En la concepción del Instituto Libertad y Democracia (ILD):

“El objetivo de la formalización es agregarle al activo físico la dimensión económica que permite a sus propietarios utilizar la representación del activo no sólo para cautelar los derechos sobre el mismo sino para generar múltiples funciones económicas que van más allá de la identificación catastral y la seguridad de posesión, y que permiten vincular los activos con el mundo financiero y de capital cuando y como sus titulares lo deseen” (Camaiora, 2010).

El Decreto Legislativo 803 de marzo de 1996, denominado “Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”, indicaba que “la propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos y, sin embargo, no puede ser utilizada en el mercado legal pues carece de un título debidamente registrado que le confiera valor de intercambio”. Este propósito fue ratificado por el propio Presidente de la República⁴: con la titulación, los pobres aumentarían el valor de sus predios, accederían al crédito formal, mejorarían su vivienda, la insertarían en mercados inmobiliarios formales y realizarían actos de herencia, sucesiones de intestados, entre otros.

El decreto legislativo 803 retiró las competencias de regularización, titulación, adjudicación y habilitación urbana de las municipalidades⁵. En su lugar, creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y le otorgó competencias exclusivas y excluyentes en materia de regularización y titulación y el establecimiento de un inventario de terrenos estatales para promover vivienda a los sectores de menores ingresos y frenar la formación de posesiones informales (título III del D.L. 803). La ley, al igual su antecesora de 1961, planteaba regularizar y, a la vez, ordenar el crecimiento urbano para impedir la continuidad de la informalidad. Pero esto no fue llevado a la práctica.

⁴ El presidente Alberto Fujimori (1990-2000) indicó que los pobres tenían un capital inmóvil acumulado en sus viviendas, y que la titulación podía convertirlos en sujeto de crédito y que era necesario apoyar a los micro-empresarios (Calderón 2003: 6 -7).

⁵ La centralización de la titulación en manos del gobierno nacional cortó iniciativas municipales de programas ordenados de acceso al suelo (como el caso de Alto Trujillo en Trujillo).

La COFOPRI formó parte del Ministerio de la Presidencia durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). Luego, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) pasó a formar parte del Ministerio de Justicia, bajo la idea que a esta cartera correspondía el fomento de los derechos de propiedad. Posteriormente, reabierto el Ministerio de Vivienda en el 2002 (había desaparecido en 1992) pasó a formar parte de él.

Programas con la cooperación multilateral

Los resultados y aspectos exitosos de la titulación masiva no hubieran sido posibles sin el apoyo del Banco Mundial, a través de dos programas suscritos con el gobierno peruano. El Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) entre 1998-2004, y el Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmobiliaria (PCDPI) entre 2007-2012.

En 1998, a dos años de la ley de formalización, se creó el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU), mediante Convenio de préstamo 4384, a un costo de 66.3 millones USD, siendo 38 millones aportados por el BM entre 1998 y el 2004. El PDPU tuvo los siguientes componentes: i) reformas del mercado inmobiliario urbano formal (decretos legislativos 495, 486 y 803) que establecieron los principios de la formalización, marco legal e institucional para reducir los costos de transacción y facilitar el acceso a los registros, promoción de acceso al crédito, entre otros; ii) organizaciones nacionales para la propiedad urbana, como el Registro Predial Urbano (RPU) y la COFOPRI, fortaleciéndose el RPU en su sistema de registro a gran escala y transferencia de información del RPI al RPU, y iii) conversión de la propiedad informal existente en derechos de propiedad delineados y una titulación, y registro a gran escala, fijándose la meta inicial, luego superada, de registrar 960 mil propiedades y 805 mil títulos (Morris, 2004: 63-67).

El PDPU planteó que la provisión y fortalecimiento de los derechos de la propiedad generaría impactos sociales y económicos en la población beneficiaria (tabla 3). El planteamiento respecto a cómo se lograría ello fue planteado de manera hipotética por Apoyo (2000) sobre la base de variables de reducción de asimetría de la información, garantías a las empresas prestadoras de servicios públicos y seguridad del lote para el propietario. A través de un modelo económico, que consideraba reducción de los costos de transacción, intercambio de activos en el mercado formal, inversiones fijas en activos fijos, entre otros, se llegaría al desarrollo del mercado, disminución de la pobreza, estabilidad social e incentivo a nuevas migraciones⁶.

⁶ El modelo, elaborado en el 2000, contiene razonamientos tautológicos que no es el caso juzgar aquí, y que concluyen afirmando que el desarrollo del mercado conlleva la reducción de la pobreza.

Tabla 3 Efectos esperados del PDPU

Ámbito	Efectos
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none">• Inversión en infraestructura de la vivienda.• Acceso a servicios públicos.• Externalidades (migración)
Beneficios económicos	<ul style="list-style-type: none">• Mercado laboral e ingresos.• Potencial económico del predio.• Acceso a crédito.• Capacidad de consumo y ahorro.• Mercado inmobiliario formal.
Interacción social	<ul style="list-style-type: none">• Efectos social público.• Efecto social privado.
Recaudación fiscal	

Fuente: Apoyo (2000). Encuesta de línea de base, p. 27.

En su desarrollo, el PDPU (1998-2004) tuvo dos etapas. La primera etapa (1996-2000), bajo un régimen autoritario, fue la de la gran titulación, superándose las metas de un millón de títulos ofrecidos. En total al 2000 se otorgaron 1`049,134 títulos (Calderón, 2003: 20), de ellos 547,064 en Lima. La situación política cambió, en noviembre de 2000, cuando el Presidente Fujimori bajo la presión ciudadana y acusaciones de corrupción renunció a la Presidencia.

La segunda etapa del PDPU se produce en razón de la instauración de un gobierno de transición a la democracia (noviembre 2000- julio 2001) y los regímenes democráticos de Alejandro Toledo (2002-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016). Aunque ellos continuaron una política económica neoliberal, también retomaron el proceso de descentralización, devolviéndose a las municipalidades atribuciones despojadas, tal como la potestad de los alcaldes de entregar los títulos de propiedad. De manera que, entre 2001-2004, se afectó la política de titulación, tal como había sido inicialmente concebida; esto es, de una manera centralista, a cargo del gobierno nacional. La COFOPRI, sin embargo, continuó con el manejo técnico y logístico a través de la firma de convenios y “comisiones técnicas mixtas de formalización” con las municipalidades. El ritmo de la titulación disminuyó por las dificultades que implicaba cubrir nuevas áreas del país y abordar las zonas difíciles de titular que habían sido dejadas de lado por la gestión de Alberto Fujimori. La distribución de títulos se redujo a unos 400 mil títulos en el nivel nacional entre 2001 y 2004.

En los años 2005 y 2006, en que no hubo proyecto de apoyo del Banco Mundial, la titulación continuó con menor impulso y con poco apoyo financiero del Estado, en tanto se gestionaba el Programa de Consolidación de los Derechos de la Propiedad Inmobiliaria (PCDPI). De hecho, la titulación bajó, especialmente en Lima.

El PCDPI, convenio de préstamo 7638- PE, fue la continuación del PDPU, aunque con menores recursos y oficialmente operó desde el 2007. El PCDPI tuvo un costo de USD 41 millones, 25 de ellos aportados por el BM. Su objetivo central fue lograr que la población accediera a un sistema descentralizado de formalización de propiedad inmueble de calidad y que permaneciera en el

sistema formal sobre la base de un adecuado sistema legal. En el PCDPI participa la COFOPRI y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

El PCDPI tuvo 5 componentes: i) Propuestas legales para afianzar la propiedad inmueble; ii) servicios de formalización y catastro; iii) servicios registrales para estandarizar y migrar la información del registro de predios a un formato digitalizado de datos y modernizar y densificar la red geodésica nacional, iv) difusión de los beneficios de la formalización para que la población formalizada por COFOPRI permanezca en la formalidad y v) monitoreo y evaluación.

En el marco de políticas nacionales pro descentralización, el PCDPI trató de generar un sistema descentralizado de formalización, reforzando la potestad de los alcaldes de titular y capacitar a los gobiernos locales para dichas funciones. Asimismo, la política pública acercó la titulación masiva a la política de vivienda, incorporando a la COFOPRI como Organismo Público Descentralizado al Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento (MVCS), reconstituido en el 2002.

La definición de los roles en la titulación entre el gobierno nacional y las municipalidades no han sido claros desde el 2006 en adelante. La Ley Orgánica de Municipalidades (2003) y la Ley 28391 del 2004 devolvieron a las municipalidades provinciales las competencias exclusivas y excluyentes de la titulación. Pero, en diciembre del 2006, el gobierno de Alan García (Ley 28923) estableció que la regularización era de preferente atención de la COFOPRI bajo un régimen temporal y extraordinario. La Ley 29320, de febrero de 2009, prorrogó esta decisión por dos años más hasta el 2011 y, luego, el gobierno de Ollanta Humala ha ratificado esta decisión por 5 años más (Ley 29802 del 11 de octubre de 2011).

Amnistías a nuevos invasores

Hubo una serie de medidas complementarias a la labor de la COFOPRI, tales como las amnistías a los invasores mediante sendas leyes en 1996 y 1999, luego continuadas por el decreto supremo 021 del Ministerio de Justicia de junio de 2002, la Ley 28391 de noviembre de 2004 y la Ley 28687 de febrero de 2006. Todos estos dispositivos prohibieron nuevas invasiones y establecieron sanciones a sus promotores, las que no se aplicaron. En 1998 y 1999 dispositivos complementarios aseguraron el manejo de la tierra pública en manos del gobierno nacional y ratificaron la necesidad de generar un “banco de tierras” para programas de vivienda y de acceso al suelo.

Aspectos exitosos de la titulación

En primer lugar, el mayor éxito de la política ha sido una distribución masiva de títulos en tierras de propiedad pública. En el nivel nacional, se han otorgado 2.2 millones de títulos de propiedad en tierras urbanas, 1.4 millones durante el PDPU y otros 793,894 títulos bajo el PCDPI hasta enero de 2011. Esta política representó un enorme avance en titulación frente a lo desarrollado por anteriores regímenes, tal como se puede mostrar en el caso de la ciudad de Lima (tabla 4). Entre 1961-1996 se entregaron 230,469 títulos, mientras que en la fase de titulación masiva se otorgaron 722,785 títulos más.

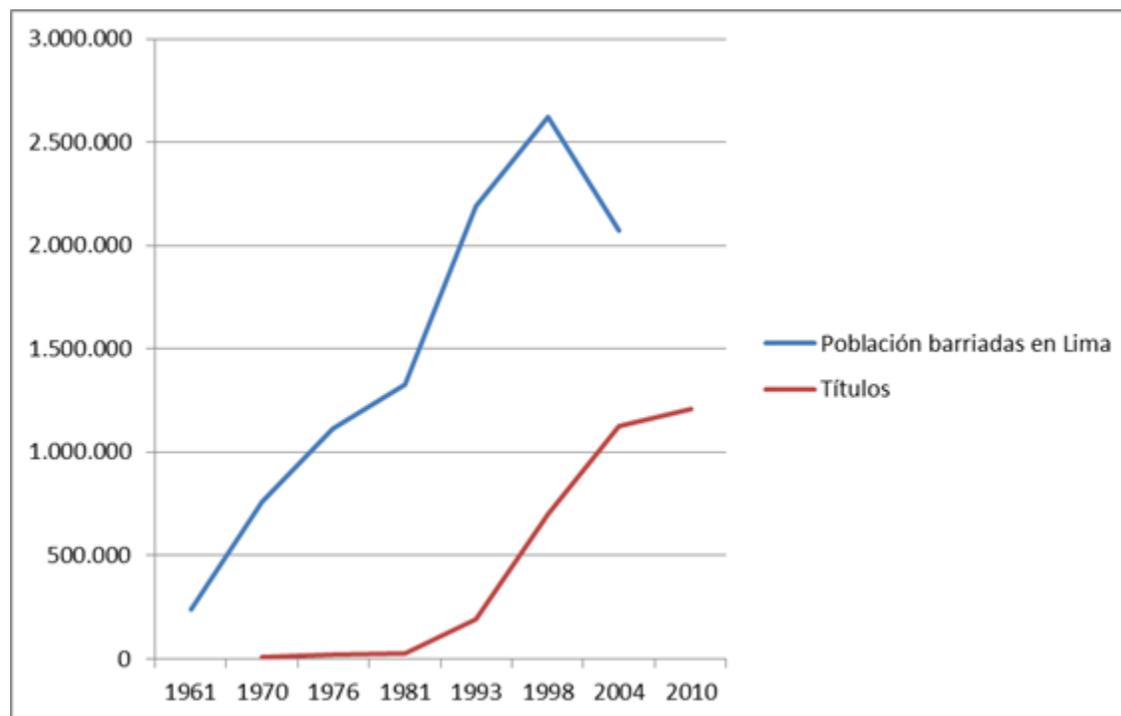
Tabla 4 Títulos de propiedad otorgados en Lima (1961-2011)

Régimen	Títulos otorgados	Acumulado	Porcentaje 1961-2011	Porcentaje 1996-2011
Gobierno Nacional				
F. Belaunde (1968-1975)	6 260	6 260	0.65	
Gobierno militar (1968-1980)	26 122	32 382	2.74	
Municipalidades				
Gestiones 1981-1996	198 087	230 469	20.7	
Gobierno nacional				
Fujimori (1996-2000)	547 064	777 533	57.3	57.3
Toledo (2001-2006)	113 665	891 198	11.9	15.7
García (2006-2011)	62 056	953 254	6.50	8.5
TOTAL	953 254			722 785

Fuentes: Para 1961-1996- 2006 Calderón (2000 y 2007). Para 2006-2011 Gobierno del Perú Obras para el Pueblo. Así avanzó el Perú. Cinco años invirtiendo en los más pobres. Lima (2011)

La titulación masiva ha permitido contener y, tal vez, reducir la brecha existente entre la población en los asentamientos informales y los titulados

Gráfico 1 Lima. Incremento de la población en barriadas y títulos de propiedad



Fuente: INEI

En segundo lugar, la titulación implementó un modelo de formalización masivo y de bajo costo, mediante una regularización sistemática a través de la cual se seleccionaban las áreas geográficas en las que se ejecutaban campañas de formalización. En su momento de auge (1996-2000), el modelo llegó a otorgar 50,000 títulos en campañas de 45 días. Entre las herramientas utilizadas se tuvo un sistema de identificación de inmuebles basado en la parcela, un sistema de procesamiento automatizado de información y metodología de campo

Para ello, el modelo de formalización desarrolló las siguientes etapas:

- Diagnóstico de la informalidad.
- Saneamiento físico- legal del terreno para determinar si era propiedad estatal o privada y si el uso correspondía a una habilitación urbana. Esta etapa distinguía dos fases: una, a nivel del asentamiento, en la cual se establecían los límites, se analizaban derechos pre-existentes y limitaciones al uso de terrenos, cuyo producto era el Plano Perimétrico del asentamiento ante el Registro Predial Urbano (RPU) donde, una vez evaluado, se inscribía a nombre de COFOPRI o de los propietarios ocupantes cuando éstos hubieran adquirido la propiedad. La otra fase, al interior del asentamiento, delineaba las manzanas y los lotes individuales y se identificaban las áreas reservadas para uso público. El producto era el plano de trazado y lotización ante el RPU donde una vez evaluado se procedía a su inscripción.
- Formalización individual, en la cual se identificaba a los poseedores de los lotes, en un procedimiento que incluía difusión, empadronamiento en campo y calificación de pruebas de posesión.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la política logró la reducción del tiempo promedio de formalización, que pasó de más de 6 años a 45 días.

En cuarto lugar, redujo los costos de titular gracias a una economía de escala. Hacia fines de la década de 1990 emitir un título llegó a costar por debajo de los US \$ 50 y, hacia el 2003, el costo alcanzó los US \$ 200 (Morris, 2004: 79). Esto era mucho menor que el costo estimado por De Soto en 1986 de US \$ 2,156 (Morris, 2004: 79)⁷.

En quinto lugar, la creación del Registro Predial Urbano (RPU), creado en 1988, permitió simplificar el registro de propietarios y fue de bajo costo porque dejó de lado los trámites a cargo de abogados, escritura pública y notarios. Estos trámites fueron reemplazados por formularios sencillos y estandarizados. El RPU se convirtió en el primer registro de propiedad que integró el catastro al procedimiento registral. Un sistema de registro inclusivo, en la medida que planteó alternativas a procedimientos tradicionales para la inscripción de dominio que eran discriminatorios, engorrosos y caros y que no fueron diseñados para enfrentar una demanda masiva de titulación.

⁷ Sin embargo, cabe advertir que conforme el proceso de formalización avanzaba, la economía de escala se iba reduciendo y resultaba más difícil implementar esquemas nuevos de formalización y se incrementaban los costos marginales de emitir un nuevo título.

La inscripción en los registros públicos, a pesar que en el Perú es facultativo y no obligatorio registrar una propiedad adquirida, ha proporcionado seguridad jurídica respecto a los derechos de propiedad, brindando seguridad en el tráfico y garantizando su carácter perpetuo, reconociendo el carácter exclusivo del derecho de propiedad al privilegiar como único propietario al que ostenta un derecho inscrito y validando las transacciones realizadas a su amparo y de acuerdo a los derechos que en ella constan⁸.

En el 2004 se produjo la integración en el Registro Predial de los tres registros prediales que coexistían: Registro de Propiedad Inmueble (RPI), Registro predial Urbano (RPU) y Sección Especial de Predios Rurales (SEPR). Estos registros operaban bajo legislaciones distintas, con sistemas registrales diferentes y la base cartográfica no era uniforme. Esta situación, como indicó García Montufar (2002: 68), originaba confusión en los usuarios, debilitaba la confianza en el sistema registral y hacía aparecer al RPU como un registro de “segundo orden”, desvalorizado frente al RPI.

En sexto lugar, la política de titulación, ante la carencia de información cartográfica necesaria para el proceso de formalización, promovió la elaboración de un catastro de propiedad urbana, el cual puede ser utilizado para la planificación y desarrollo urbano. Las metas se han alcanzado y el gobierno del Presidente Humala (2011-2016) ha destinado 100 millones de Nuevos Soles del Presupuesto General de la República para continuar las labores del catastro.

En años recientes se ha avanzado en la constitución de la red geodésica nacional, entendida la columna vertebral de cualquier proyecto de catastro y marco de referencia del ordenamiento territorial catastral público y privado (Ley 28924 del Sistema Nacional Integrado de Catastro). Sin este instrumento, la titulación se ha venido produciendo en base a información aérea recolectada a “vuelo alto”, sin que exista control o apoyo terrestre (García, 2002: 40-42). El avance se muestra en la tabla 5.

Tabla 5 Avances en la red geodésica nacional

	2008	2009	2010	2011 (julio)
Puntos geodésicos	764	2586	1605	4955
Estaciones de rastreo permanente	5	20	20	45

Fuente: Sáenz (2012).

En cuanto a la transferencia de capacidades y conocimientos a las municipalidades desarrollado por el PCDPI, se tiene los siguientes resultados.

⁸ La ausencia de registro, por el carácter no obligatorio y facultativo y declarativo de la inscripción genera en ocasiones que las propiedades sean vueltas a vender o hipotecadas por el propietario original, en perjuicio del adquirente que no registró su propiedad.

Tabla 6 Resultados de actividades del PCDPI 2008-2011

	Meta	Resultado
Prestación de servicios descentralizados de formalización y catastro (COFOPRI)	595,396 predios diagnosticados. 398,952 lotes formalizados. 205,000 títulos registrados 80 municipalidades con capacidades desarrolladas en formalización. 535,639 unidades catastrales levantadas. 56 municipalidades distritales con capacidades desarrolladas en catastro.	A setiembre de 2011: 83% de predios diagnosticados. 82% de la meta de lotes formalizados. 97% de la meta de títulos. En cuanto al catastro: 99% de la meta través de la suscripción de 59 convenios de cooperación inter-institucional con las municipalidades.
Prestación de servicios registrales. Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).	5.8 millones de partidas registrales a un formato estructurado. Instalar una red geodésica de 45 estaciones permanentes de monitoreo y densificación de la red geodésica a través de la instalación de 4,955 puntos de control geodésico y 180 personas capacitadas en catastro.	A setiembre 2011: PCDPI había entregado las 45 estaciones permanentes y la totalidad de puntos geodésicos. Se espera llegar a 3.0 millones de partidas.
Difusión de los beneficios de la formalización	124,000 propietarios y 102,000 escolares de secundaria alcanzados por la campaña de cultura registral. 8,000 microempresarios y 99,000 escolares con acceso a información de crédito. 855 dirigentes sociales y 60,000 estudiantes de secundaria alcanzados por la campaña de respeto a la propiedad.	A setiembre de 2011 se ha alcanzado a 90,070 propietarios con campañas de cultura registral, crédito y respeto a la propiedad, además de impactarse a 7,135 alumnos en dichos temas.

Fuente: COFOPRI www.cofopri.gob.pe

Evaluación

La titulación masiva ha sido objeto de diversas evaluaciones gubernamentales y académicas. Aunque hay un consenso en reconocer sus méritos, los cuales han sido indicados, también existen encontrados puntos de vista en torno a aspectos críticos, como la falla en los efectos colaterales de integración económica de los pobres, el freno a las capacidades municipales de titular y ordenar el desarrollo urbano, las prácticas de clientelismo y manipulación política por parte del gobierno nacional, entre otros.

Los estudios han sido numerosos y motivados, tanto por el carácter experimental de la política como por su amplia difusión mundial como un proyecto exitoso. Los estudios pueden agruparse en torno a dos posiciones: los defensores de la política, llamados los positivos, y aquellos que han criticado aspectos de la misma, denominados los escépticos y críticos (Llerena, 2011; Skinner, 2011). No se ha tratado, sin embargo, de posiciones extremas. Los autores positivos han reconocido errores en la aplicación de la política, como ha sido ante el caso ostentoso del clientelismo y manipulación puesta en práctica por el Presidente Fujimori (Morris, 2004: 87- 88); y los autores críticos y escépticos han reconocido aciertos de la titulación, como su carácter masivo, bajos costos, reducción de tiempos, etcétera.

En cuanto a la postura epistemológica, el cual concierne al abordaje teórico y conceptual, modelos de interpretación, supuestos y deseos; los autores positivos (De Soto, 1986 y 2000; ILD, 2007; Camaiora, 2010; Mosqueira, 2000) valoran el efecto de lo jurídico y la reforma institucional en el comportamiento económico de los beneficiarios, así como en las empresas privadas que a ellos deberían vincularse (los bancos, por ejemplo). Esta posición se enmarca dentro la aproximación neo-institucional. Hernando de Soto ha indicado que ante la dificultad por modificar los comportamientos culturales mejor es acercar las leyes al modo en que vive la gente (De Soto, 1986). A partir del abordaje neo-institucional se plantean impactos económicos, para lo cual se pone en marcha el aparato conceptual de la economía neoclásica, esperándose comportamientos de los actores económicos respecto al acceso al crédito, elevación de los precios del suelo y reducción de la informalidad (Apoyo, 2000).

La crítica más profunda a estos argumentos ha provenido del ensayo de Mitchell (2005), quien sostiene que las bases conceptuales de la titulación forman parte de modelo que conllevó un experimento económico destinado a mostrar la pertinencia de la regularización y de los derechos de propiedad para reducir la pobreza. Se trataría, según Mitchell, de un modelo propio del “mundo” de los economistas que luego trata de imponerse a la realidad, aún a costa de falsear información estadística para mostrar las bondades de la política.

Política pública

En el nivel internacional, los funcionarios del Banco Mundial han defendido a la política de promoción de los derechos de propiedad y han intentado difundirla por el mundo.

Los académicos han desarrollado posturas críticas y/ o escépticas. Alan Gilbert (2002), un reconocido urbanista británico, ha indicado que las políticas de titulación son baratas e implican poca inversión pública y que esa sería una de las razones de la proclividad a ellas en un contexto de reducción del gasto estatal que acompaña al experimento neoliberal. Payne (2002), por otro lado, ha cuestionado el énfasis exclusivo en la opción política por un tipo de tenencia, la de la propiedad privada, cuando, a su entender, habría situaciones específicas que ameritarían ensayar otro tipo de tenencia. En América Latina, se ha cuestionado una política de regularización desvinculada de la política urbana en su conjunto (Clichevsky, 2003: 57), el foco puesto sobre los derechos individuales que falla al no tomar en cuenta las relaciones de propiedad social y otras formas colectivas (Fernandes, 2011: 29) y que se ha tratado de política meramente curativa, la cual se dirige a revertir los efectos de una situación en un origen indeseada y no se trata, por lo tanto, de una política de carácter preventivo (Calderón, 2006; Smolka, 2003).

En el Perú ha habido cierto énfasis en la relación de la titulación con la descentralización del Estado peruano. Inicialmente las críticas se orientaron en el sentido que despojar a las municipalidades de la función de titular, siendo que a su vez mantenían atribuciones de gestión y desarrollo urbano, no era coherente (Calderón, 2003). Esta era una visión opuesta a la del ILD que consideraba que la titulación debía estar lo más cerca posible al poder central (la Presidencia de la República). Posteriormente, a partir del 2002, cuando se dieron pasos a la descentralización el ILD cuestionó la decisión oficial calificándola como de “contra reforma” (ILD 2007). No obstante, dado el contexto político, el PCDPI debió enrumbarse parcialmente en una perspectiva descentralizadora.

Otros aspectos de la política de titulación en general que han sido cuestionados es que no hayan regularizado tierras privadas, sino sólo públicas, cuyo abordaje se deja a los fueros judiciales con la intermediación de la COFOPRI. Asimismo, que se haya titulado en áreas de riesgo, que los títulos se otorguen gratis, planteando problemas de sostenibilidad a la política, y que, en ciertas coyunturas, haya habido acciones de clientelismo político (por ejemplo, el régimen de Fujimori en el 2000). Por último, se ha puesto en el tapete que el reconocimiento de las invasiones “legítima” posteriores ocupaciones informales de tierras,

Aspectos jurídicos y de registro

En torno a los aspectos jurídicos, hay un amplio consenso en reconocer que los derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables (Mosqueira, 2000) contribuyen a otorgar seguridad a los propietarios, y que dichos actos estabilizan y universalizan el derecho de propiedad (De Soto, 2000). Asimismo, se ha aceptado que la titulación deba reconocer derechos reales, derecho consuetudinario y derechos alternativos al admitir una acción colectiva social contra un sistema formal excluyente.

No obstante, se ha cuestionado un derecho de propiedad tan pleno que no garantice el bien común o la seguridad de la población, un derecho que no incluya cláusulas condicionales. Esto se ha observado, por ejemplo, en las circunstancias en que COFOPRI cometió errores al titular a posesionarios asentados en áreas de riesgo. La posterior ocurrencia de desastres, que requieren el reasentamiento de la población, encuentra trabas en la propiedad plena adjudicada. Esto ha llevado, en términos jurídicos, a reflexionar en torno a la función social de la propiedad como un criterio de solución de los conflictos entre el interés egoísta del propietario y el interés de la colectividad, y la necesidad de mecanismos de control del ejercicio del derecho (Santos, 2012).

En general, se ha observado positivamente que la política de titulación vincule los títulos de propiedad a los registros prediales. El ordenamiento jurídico peruano se basa en un registro declarativo (reposa en el contrato) y potestativo de la propiedad (García Montúfar, 2002), sin que exista obligación del adquirente a registrar la propiedad. La política de titulación al registrar los títulos otorga a los propietarios mayor seguridad.

No obstante, tal como lo han advertido las propias evaluaciones de la COFOPRI, existe una débil cultura registral y, a pesar de la titulación, no se usan de manera debida las ventajas de la propiedad registrada en lo que concierne a declaratorias de herederos, adelanto de legítima y otras figuras jurídicas (DESCO, 2001). Asimismo, se ha cuestionado que la titulación se haya restringido al registro del terreno y no de la vivienda, que es dónde existe el mayor valor invertido por el propietario (Ramírez y Riofrío, 2006)⁹. Por último, la línea de base del 2004 detectó que los compradores de terrenos titulados por la COFOPRI no estaban inscribiendo los

⁹ Aunque no fue implementada, la ley del Bono de Formalización Inmobiliaria (BFI) del 2007, promovida dentro del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), permitía establecer conexiones entre la política de financiamiento a la vivienda y la tenencia de los títulos de propiedad. El bono buscaba registrar la construcción de la vivienda (y no sólo el terreno) y permitir la densificación en segundas o más plantas.

“segundos actos” en los registros (ESAN-IMASEN, 2004). Esto genera la informalización de la formalidad alcanzada (Webb, 2006) y los compradores no inscriben a su nombre la propiedad adquirida porque deben pagar, por lote, a razón de US\$ 105 por la elaboración del contrato y su transcripción a escritura pública (realizadas por un notario público); de US\$ 28 por trámite de inscripción registral de la compra y pago de tasas registrales realizadas por un notario y US\$ 37 por pago de impuestos municipales.

Con relación a la promoción de la cultura registral, la COFOPRI desarrolló una campaña de comunicación educativa orientada a informar sobre los beneficios de registrar los cambios o modificaciones que se realicen en su lote (compra-venta, declaratoria de fábrica, hipoteca, anticipo de herencia, independizaciones, entre otros) y los riesgos de no hacer estas operaciones. La campaña se realizó en alianza con la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) en 2 fases, entre el 2002 y el 2004, en 13 ciudades, abarcando a 13,914 personas. Posteriormente, el PCDPI (2008-1012), a setiembre de 2011, difundió campañas de cultura registral, crédito y respeto a la propiedad a 90,070 propietarios, además de impactarse a 7,135 alumnos en dichos temas

Integración económica

El impacto económico y social de la titulación masiva ha sido el aspecto más debatido en la amplia bibliografía existente, lo cual resulta explicable por cuanto refiere directamente a los objetivos de integración de la política (De Soto, 1966 y 2000; Apoyo, 2000). La titulación bajo la teoría de la formalización es un instrumento de la política económica de libre mercado puesta en marcha. Esto puede entenderse tanto en el sentido que la política de titulación se ajusta a las propuestas mayores de la reforma económica como a que sus logros sociales dependerán de esta reforma y la apertura al libre mercado. Estas proposiciones, sin embargo, plantean una dificultad conceptual y metodológica para establecer la asociación causal entre titulación (variable independiente) y reducción de la pobreza (variable dependiente), dado que existen factores externos a la titulación (como el crecimiento económico o el aumento del empleo); que pueden incidir en el impacto planteado por la formalización.

El nexo entre título de propiedad y acceso al crédito ha sido, por lejos, el aspecto más estudiado. Conceptualmente alude a la hipótesis del “capital muerto” de los pobres planteada por Hernando De Soto. En la línea de los autores positivos, todos ellos ligados de uno u otro modo a la implementación de la política, los títulos de propiedad permitirían acceso a créditos e hipotecas de la banca privada (ILD, 2007; Valera y Archimbaud, 2005). En defensa de sus argumentos mencionan que entre el 2000 y el 2004 el número de créditos de los beneficiarios de la titulación aumentó de 154 mil a 266 mil, los recursos de 249 a 459 millones de dólares, y los créditos con garantías hipotecarias de 66 a 160 millones de dólares americanos.

El PDPU implementó correctivos frente a los vacíos detectados:

En cuanto al acceso al crédito, entre 2003-2004 se hicieron esfuerzos por promover la cultura de crédito entre los micro-empresarios formalizados, a través del Programa CREDICRECE que difundió los beneficios del crédito formal, la importancia de la cultura de pago y la necesidad del acercamiento al sistema financiero. Se capacitó a 22,034 microempresarios en 9 ciudades entre

2002-2005. Se concibió una Central de Información Positiva (CIP), como una base de datos para establecer el perfil socio económico de los propietarios formalizados por COFOPRI y ofrecerlos a las entidades financieras y otros agentes económicos para que puedan identificar a potenciales sujetos de crédito. El público objetivo de la COFOPRI fueron los microempresarios porque eran ellos los que hipotecaban sus viviendas para invertir en negocios (Paredes et al., 2002).

Sin embargo, como ha hecho notar Llerena (2011), el análisis mostraba puntos débiles. La información sobre el incremento de los créditos para los titulados no consideraba la fuente de financiamiento. El estudio de Calderón (2001), elaborado sobre información de la Encuesta Nacional de Hogares de 1998 y 1999, fue el primero en indicar que habían pocos créditos y que éstos provenían del propio Estado (Banco de Materiales). Lo cual fue ratificado por el estudio de Field y Torero (2004), elaborado sobre una encuesta del COFOPRI y PDPU del 2000. La propia “Segunda encuesta de hogares para la medición del impacto del PDPU en el bienestar de la población” del 2004 (ESAN – IMASEN 2004), contratada por el PDPU, afirmó con respecto a las solicitudes de crédito:

“En el año 2000 el promedio de las respuestas de todos los grupos (título COFOPRI, título municipal, título compra/ venta, otros documentos, sin documento) se sitúa en un 43% y para el 2004 dicho porcentaje se reduce considerablemente (a un 25%) lo cual indicaría que en el tiempo transcurrido no se ha podido validar la relación creciente que se tenía pensada entre titulación y mejor acceso al crédito formal” (ESAN-IMASEN, 2004: 82).

Algunos estudios y autores han ido más lejos al mostrar, bajo análisis estadísticos, que en determinadas circunstancias incluso la población no titulada había recibido más créditos que la titulada (Calderón, 2001; Field y Torero, 2004). El estudio de caso de Caria (2008) mostró lo mismo pero basado en la metodología del “experimento natural” (cuadro 2)

Cuadro 2 El crédito bajo la metodología del experimento natural

La investigación de Caria (2008), un economista italiano, partió de la hipótesis escéptica que los efectos de la titulación de la tierra son en su mayoría superficiales e insuficientes para generar los beneficios por los que se suele recibir crédito. Sus resultados fueron realizados en 2 barriadas jóvenes bajo el método del experimento natural (Los Laureles y Jardines de Pachacamac en Villa El Salvador), en el cual la asignación de un título fue externa a las características de los hogares. Sus resultados muestran un débil correlato entre titulación y tasas de oferta de crédito, ratificando el estado del arte sobre la cuestión (Caria, 2008: 73). Por lo cual, concluye que usar el terreno como garantía aparece impráctico en la visión de los titulados quienes temen no poder pagar las deudas y perder su propiedad; y que existen cuellos de botella micro económicos que mantienen la pobreza en una sociedad cuya macro-economías crece de manera rápida y sostenida (Caria, 2008: 28).

Fuente: Caria 2008.

Esta constatación llevó a Llerena (2011) a emprender una serie de entrevistas a agentes de la banca privada y en una de ellas recogió una expresión de un funcionario de la banca que decía:

“... hay algunas personas que han venido a verme con un título de propiedad, a decirme que les de un crédito, que ahí está su título. Pero yo les digo que eso no me sirve porque a mi el título no me va a pagar, me va a pagar la persona” (evaluador del Banco del Trabajo, Llerena 2001; 25).

En términos positivos, resulta innegable que empresarios medianos y pequeños titulados han utilizado como colateral sus propiedades ante la banca privada para este tipo de préstamos hipotecarios, tal como lo mostró el libro de “historias de éxito” encargado, editado y difundido por el PDPU y la COFOPRI (Paredes et al., 2002). Por esa razón, COFOPRI asumió a los empresarios como su público natural y desplegó una estrategia de acercamiento a través de campañas de difusión de derechos de propiedad (proyectos PDPU y PCDPI). No obstante, cabe recordar que los empresarios son una minoría en la población pobre o salida de la pobreza beneficiada por la COFOPRI y, además, bajo el término empresario se esconden realidades muy distintas (Cuadro 3)¹⁰.

Cuadro 3 Los empresarios esconden realidades distintas

Skinner (2011: 62-63) distingue a los pequeños empresarios según sus modalidades de acumulación, encontrando un sector de sobrevivencia que no recurre al crédito. Su estudio lo realiza en “Los Ángeles” de San Juan de Lurigancho y Keiko Fujimori en Ventanilla en Lima Metropolitana. Entre sus conclusiones, cuestiona la presunción de H. de Soto que los residentes de los asentamientos informales son micro empresarios. En realidad sólo detecta un 4% de empresarios. Asimismo, sostiene que para acceder al crédito formal no se requiere un título de propiedad. A la banca comercial y las instituciones de micro finanzas les interesa la capacidad de repago de los prestamistas, y no un título como colateral. En ese sentido, menciona que se ha abierto un mercado que se acerca en algunas de sus características al de los prestamistas informales, tales como proximidad, procedimientos simples, préstamos individuales o grupales y no uso de garantía hipotecaria (Skinner, 2011: 62-63).

Fuente: Skinner (2011).

Aunque el nexo entre la titulación masiva y la generación de mercados inmobiliarios formales no ha sido muy estudiado, si ocupa un lugar central en la teoría de la formalización. En un principio, el título elevaría el valor del suelo y el precio del terreno pero, a la larga, cuando hubiera una titulación total, los precios bajarían en beneficio de todos (Apoyo, 2000). Asimismo, habría un uso más eficiente por seguridad y por menores costos de transacción (Morris, 2004). Un estudio, basado en un modelo de precios hedónicos, estimó que el título de propiedad incrementaría en US \$ 925 el precio de cada lote (Cuánto, 2001).

¹⁰ Aníbal Quijano, en *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Mosca Azul, Lima 1998, distingue entre capital informal (empresarios y vendedores), pequeña producción mercantil, “polo marginal” (subsistencia) y reciprocidad y venta comunal de trabajo.

Si bien es cierto que internacionalmente existe un consenso respecto a que el título incrementa el precio (Payne et al., 2007: 15), hay un disenso respecto a quien se beneficia del incremento del valor que otorga el título de propiedad. Unos dicen que es una buena noticia para los que están vendiendo, pero no para los que están comprando. Incluso para los que venden, el precio puede tener un rebote en el precio de otras zonas de la ciudad hacia la que ellos quieran desplazarse, negando parcialmente los beneficios inicialmente obtenidos.

La encuesta de impacto del 2004 encargada por el PDPU (ESAN-IMASEN, 2004) puso un tono de alerta al indicar que las transacciones de predios titulados por la COFOPRI no estaban siendo registradas en los registros por sus nuevos adquirentes. Es decir, los “segundos actos” no se estarían registrando con lo cual el registro de predios perdería actualidad y se produciría una informalidad de la formalidad alcanzada (Webb et al., 2006). El estudio de Calderón (2011), aplicando una encuesta a las personas que habían participado de las transacciones, demostró aumentos en el precio de los predios (los títulos otorgaban un bono de 1,000 US \$ por predio), pero también confirmó la informalidad respecto al no registro de las compras (sólo un 25% lo hacía), así como muy débil pago de impuestos prediales y a las transacciones. El estudio concluía que no había formalidad en los mercados inmobiliarios por los altos costos y la preferencia de los pobres por mantenerse en la informalidad. Además, sostenía que la elevación del precio del lote titulado perjudicaba a la demanda de menores recursos.

Integración social

La política de titulación planteó el bienestar social de la población a través de la inversión en infraestructura, servicios e interacción social (ver tabla 3). No obstante, la política de provisión de infraestructura y servicios ha marchado paralela a la titulación. El tema de la armonía y de la interacción social ha sido abordado desde el ángulo de la organización vecinal de los pobladores. SASE (2002) mostró que no había efecto de la titulación sobre la organización social. El ciclo de vida de las organizaciones respondía, según una vieja propuesta sociológica, a los niveles de consolidación y urbanización de los asentamientos. En la medida que los asentamientos iban satisfaciendo sus necesidades la organización se debilitaba y viceversa.

Sin embargo, un punto de vista diferente fue luego sostenido por Ramírez y Riofrío (2006) quienes apuntaron a un debilitamiento de la organización social en los jóvenes asentamientos titulados por la COFOPRI en los que había un buen número de lotes vacantes no ocupados, lo cual atribuyeron a fallas en la fase de formalización individual. Es decir, COFOPRI empadronaba y titulaba a pobladores que no requerían de la vivienda, por lo que luego no ocupaban los predios ni los construían. Esta situación generaba el lote vacante y la presencia de pobladores de “turistas” de fin de semana. Esto en desmedro de la organización vecinal y el posible control al lado oscuro del interés individual desmedido.

Entre algunos aspectos positivos encontrados a la titulación, Calderón (2011) ha mostrado que en los asentamientos titulados los propietarios valoran los títulos como sinónimo de seguridad, confianza y que éstos han adquirido un valor simbólico en la percepción de la gente (valor signo y símbolo y no sólo de uso y de cambio). También, los estudios promovidos por el PDPU han permitido observar avances respecto a las relaciones de género, especialmente por la política, ya existente antes de la titulación masiva, de dar el título por igual al hombre y la mujer que

formaban la pareja conyugal (INFORMET – INPET, 2002). En cuanto a la correlación entre el título y mejora de la vivienda, estudios iniciales (Kagawa, 2000; Calderón, 2001) encontraron una correlación estadística entre la titulación y las mejoras de las viviendas. Sin embargo, se trata de un tema abierto que requeriría de mayores investigaciones empíricas.

Una apreciación polémica fue la señalada por Field (2002), quien indicó que, gracias a la titulación, los propietarios al no tener que proteger sus lotes por la inseguridad disponían de mayor tiempo para buscar trabajo y que esto redundaba en mayores ingresos y mejora en el bienestar. Caria (2008) ha cuestionado estos hallazgos mostrando que, en general, no existe una asociación entre la titulación y la reducción de la pobreza por los cuellos de botella microeconómicos. En general el tema titulación y pobreza no ha sido estudiado en su especificidad, aunque una reciente investigación antropológica, basada en un estudio longitudinal, ha mostrado que en un barrio consolidado no titulado con 35 años de existencia, la pobreza se ha superado en buena parte, por lo cual el título no habría sido una condición para ello (Raffo, 2011).

Potencial de réplica en América Latina

Las perspectivas de réplica de una política de titulación masiva deben considerar que el instrumento de regularización de tenencia de la tierra tiene décadas de ser implementada en diversos países de la región. Además de la experiencia peruana (1961), hay una política de regularización de la tenencia de la tierra en México (1974), y ha habido o hay en países como Chile (en la década de 1980), Argentina, Uruguay, Brasil (la política nacional fundiaria), Honduras, entre otros. Se trata de un instrumento de política urbana ampliamente difundido y que ha sido objeto de evaluaciones de conjunto (Clichevsky, 2003). Es un instrumento aceptado por los gobiernos, las Naciones Unidas y la cooperación multilateral.

La titulación es necesaria porque la presencia de la ciudad informal e ilegal es una realidad palpable, que no puede ser ocultada por las autoridades, sino más bien enfrentada, buscando integrar, en la medida de lo posible los asentamientos ilegales a informales a la formalidad¹¹. Cada país debe adoptar un camino propio según la política de vivienda, la política de suelo y la de regularización de la tenencia de la tierra que adopte. Debe definir, a su vez, la interrelación entre el gobierno central o federal y las instancias locales, estableciendo a que instancia corresponde las tareas del desarrollo urbano. Por último, y no menos importante, las políticas nacionales deben establecer alianzas con la cooperación multilateral desde una perspectiva de autonomía y un enfoque de desarrollo urbano.

La experiencia peruana es un modo particular de regularización de la tenencia de la tierra (Valera, 2008), vinculada a la reforma económica y al ajuste estructural¹². Las perspectivas de

¹¹ El tema de la integración de los asentamientos ilegales, total o parcial, es un debate abierto en América Latina y tiene connotaciones jurídicas, económicas, urbanísticas, políticas y socio-culturales (estas últimas incluyendo aspectos simbólicos y de estigma).

¹² En tanto un tipo específico de regularización, hay autores que la distinguen de otros modos de intervención. Fernandes (2012) señala el paradigma del Brasil que recurre a intervenciones integradoras socio-espaciales que

réplica requieren separar sus aspectos exitosos de aquellos que no lo han sido. Hay que dejar de lado las expectativas respecto a los impactos económicos del uso de los derechos de propiedad, no porque estas no puedan producirse (de hecho lo son en pequeña escala), sino porque su aplicación se encuentra atada a un modelo de política económica que no necesariamente es compartido en la región. En su lugar, hay que insistir en el instrumento de la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo de integración urbanística y social de la ciudad informal.

En principio, cualquier política de titulación debe estar en consonancia con el tipo de política urbana que se desea implementar y su concepción de integración e inclusión social. La titulación peruana estuvo asociada a una propuesta de libre mercado y reticente al otorgamiento de subsidios. Durante el régimen de Fujimori (hasta el 2000), la titulación fue coherente con los postulados de una economía abierta, un Estado mínimo y centralizado y que no otorgaba subsidios. Cobraba, entonces, sentido el experimento de establecer un nexo directo entre los pobres urbanos y el libre mercado a través de la banca y los mercados inmobiliarios. Pero, a partir del 2002, con una política de vivienda subsidiada, es difícil que la política de titulación vuelva a sus términos originales (formulados por De Soto y el ILD). Por lo cual, la política sustentada en el uso de derechos de propiedad ha sido agotada.

En el marco de la política neoliberal se planteó una articulación entre pobreza y mercado bajo el supuesto de un Estado que se empequeñecía y una política de vivienda que desaparecía y se dejaba al libre mercado (Calderón, 2006). La vuelta al subsidio acentúa la tendencia a que los pobres, a diferencia de otros grupos y clases sociales, dependan relativamente menos de los mecanismos del mercado. Subsidios a la provisión de agua y saneamiento, vivienda, alimentos y títulos de propiedad implican para los pobres una menor impregnación de la lógica del mercado y una mayor dependencia al Estado y la comunidad. ¿Cómo decirle a un pobre que use su propiedad como colateral ante un banco privado para mejorar su vivienda si, a la vez, el Estado peruano otorga un subsidio de US\$ 5,600 a través de un banco privado para hacerlo? El subsidio desencaja la propuesta original de la titulación en el Perú. Por eso, la actual política de titulación marcha a la deriva bajo un piloto automático por inercia institucional¹³.

Lo cual obliga a re-pensar para una agenda futura los objetivos de la integración económica y social que planteó la titulación. ¿Qué es integrar? ¿Cuándo un asentamiento está integrado y deja de ser informal? Son preguntas complejas y aquí trataremos de dar respuesta a la primera de ellas. La integración tiene básicamente dos dimensiones (iniciales): una urbanística – física (dotar de vivienda, servicios, pistas, escuelas, salud, etcétera) y otra social (integración social, seguridad psicológica, alejamiento del estigma social). El medio para alcanzarlo implica arreglos institucionales de orden jurídico y político.

vinculan la legalización de la tenencia con el mejoramiento de los servicios públicos, el planeamiento urbano y políticas sociales y económicas.

¹³ El discurso gubernamental continúa apelando a la titulación masiva (tipo “... y daremos 300 mil títulos”) como una gran política contra la pobreza, sin que las autoridades sean conscientes realmente de lo que están consiguiendo con ellas.

La integración urbanística y social se produce a través de dos nexos. El primer nexo, en un nivel de la política urbana y social general, es un proceso integral entre titular y generar programas de urbanización alternativos a la invasión y/o los mercados ilegales. El segundo nexo es una regularización integral tanto jurídica como urbanística, es decir, legal y de mejoramiento del barrio, la vivienda y la urbanización. Esta propuesta en el Perú quedó en los textos legales y nunca fue llevada a la práctica. Por lo cual el problema es más bien político que jurídico¹⁴.

Separada la titulación masiva en el Perú de su concepción inicial truncada (nexo entre los pobres y el libre mercado), conviene reparar en los ingredientes y procedimientos positivos que serían necesarios para su institucionalización y réplica.

En el plano institucional, político y administrativo deben ser considerados los procedimientos para la regularización, el establecimiento de consultas a los vecinos como pruebas de posesión de los lotes (aunque estableciendo filtros públicos), la dación de un título con cláusulas de uso condicional en casos extremos de bien común o interés social, el vínculo entre el título y su inscripción en los registros prediales, el fomento de una cultura del uso de registros (herencias, adelantos de legítima) y los catastros. Deben asegurarse esfuerzos para que la formalidad alcanzada en los registros no se pierda (lo cual se podría impulsar con la obligatoriedad del registro de las propiedades); para lo cual, se requiere la integración de catastros y la reducción de los costos de la formalidad. Las políticas deben actuar sobre los diversos tipos de tenencia de la tierra, incluyendo las de propiedad privada, cuyo abordaje no debe ser dejado a los fueros judiciales.

En cuanto a la integración urbanística un punto central es la secuencia del desarrollo urbano no planeado de los asentamientos informales que conviene poner en discusión. Baross (1998), internamente, difundió la secuencia Ocupación/ Construcción/ Dotación de Servicios y Planeamiento – regularización (OCDsP). Dado el énfasis en lo jurídico en la experiencia peruana la secuencia se altera por Ocupación/ Planeamiento (titulación)/ Dotación de servicios y Construcción (OPDsC). El título antecede al desarrollo urbanístico.

La experiencia peruana deja lecciones aprendidas en negativo en el desarrollo de estas secuencias. La Ocupación es un hecho, no deseable, que integralmente podría evitarse con programas de vivienda o de acceso ordenado al suelo urbano. La secuencia Planeamiento (titulación) ha observado fallas al reconocer y titular a población ubicada en asentamientos en áreas de riesgo, o a personas que no requieren el terreno (filtraciones) y que luego generan tierras vacantes y van en desmedro del capital social. La secuencia Dotación de Servicios (Ds) no debería ser autónoma de la de Planeamiento (regularización) y menos ser administrada y gestionada por instituciones públicas diferentes, como ocurre en el Perú. En cambio, en la secuencia Construcción (C) es adecuado que el Estado otorgue bonos para mejoramiento de vivienda a la población que ha pasado por el filtro de la titulación.

¹⁴ Han habido países que lo llevaron a cabo (Chile en la década de 1980) y otros que lo han intentado o lo intentan (por ejemplo, programa Favela Barrio en Río de Janeiro años atrás).

En los aspectos sociales, la titulación masiva en el Perú ha aportado una propiedad segura y registrada (definible, defendible y enajenable), que es valorada por sus tenedores. Un tema pendiente es la reducción del estigma social a los asentamientos titulados, lo cual tiene que ver con aspectos estructurales que definen los espacios sociales en la ciudad. Esto avances en la integración social deberían orientarse en la perspectiva del desarrollo de la condición ciudadana que puede aportar la propiedad (y no en sus consecuencias de “individualismo posesivo” contrarias a la vida comunitaria y al capital social). Los títulos pueden sentar bases para la ciudadanía social y política debida que proporcionan una autonomía que podría reducir los lazos de dependencia y clientelismo con el Estado.

Bibliografía

- [Apoyo Consultoría. 2000. Encuesta de Línea de Base. Reporte final. Proyecto Derechos de Propiedad Urbana – COFOPRI. Lima.
- Apoyo Consultoría. 2003. Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo. COFOPRI. Lima.
- Arruñada, Benito. 2012. *Institutional foundations of impersonal exchange. Theory and policy of contractual registries*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Baharoglu, Deniz. 2002. *World Bank experience in land management & the debate on tenure security*. Washington D.C.: World Bank.
- Banco Mundial. 1998. Documento de evaluación del proyecto sobre un préstamo propuesto para un Plan de Derechos de Propiedad Urbana. (Fotocopia). Lima, Lima.
- Banco Mundial. 1991. Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990. Washington, D.C.: Banco Mundial
- Baross, Paul. 1998. Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de los asentamientos legales e ilegales. En: *Análisis del suelo urbano*, comp. y trad. Jiménez Huerta, E.. Aguas Calientes: ICA.
- Calderón, Julio. 2012. La agenda pendiente de la formalización de la propiedad en el Perú: aspectos conceptuales y de política pública. En: *Irregular Suelo y mercado en América Latina*, coord. Salazar, C. México: El Colegio de México.
- _____. 2012. Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú 1990-2009. En: *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, coord. Erazo, Jaime Quito: FLACSO-CLACSO.
- _____. 2010. Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario. En: *Estudios Demográficos y Urbanos*. Volumen 25, número 3 (75), 625-661. México.
- _____. 2009. Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Centro-h. Revista Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, N° 3, abril. Quito: OLACCHI.
- _____. 2007. Después de la formalización ¿Qué sigue? IV Simposio Urbano. Washington: Banco Mundial.
- _____. 2006. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP-SINCOS.
- _____. 2005. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM.

- _____. 2003. *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Quito: PGU-Hábitat.
- _____. 2003. Formalización de la propiedad: cultura registral y crédito en Perú. En: *A cidade da informalidade*, coord. Abramo, P. Rio de Janeiro: Sette Letras -LILP.
- _____. 2002. The mystery of credit. *Land Lines*. 14 (2) April Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- _____. 2001. Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización. En: *¿Ha mejorado el bienestar de la población? Balance de las Principales Políticas y Programas Sociales. Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)* Lima: INEI.
- _____. 2000. La regularización de la tierra y derecho: Perú y más allá. En: *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica.
- Camaiora, Ana Lucía 2010. Evaluación y perspectivas de las políticas gubernamentales para consolidar los derechos de propiedad. Foro Nacional Perú Políticas Públicas y Desafíos Gubernamentales en materia de Gestión Territorial y Catastro. Lima: COFOPRI.
- Caria, Antonio. 2007. *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: DESCO.
- Clichevsky, Nora. 2003. *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interpretaciones sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Collier, David. 1978. *Barriadas y elites: de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Cuánto, Instituto. 2001. Estudio cualitativo del mercado inmobiliario urbano marginal. Informe final. Lima: COFOPRI-PDPU.
- De Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia (ILD).
- _____. 2000. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio.
- DESCO, Gustavo Riofrío, Julio Calderón y Mario Zolezzi. 2001. Estudio de la cultura registral. Informe final. Lima: COFOPRI-PDPU.
- Duhau, Emilio. 1998. *Hábitat popular y política urban*. México: UAM-A\Prorrúa.

- Durand Lasserre, Alain y R. Pajoni. 1992. La regularización de los asentamientos irregulares en las urbes de los países en vías de desarrollo; técnicas, procedimientos, políticas. Seminario el acceso de los pobres al suelo urbano. México.
- ESAN – IMASEN. 2004. Segunda encuesta de hogares para la medición del impacto del Proyecto de Derechos Propiedad Urbana en el bienestar de la población. Lima: COFOPRI.
- Fernandes, Edesio. 2011. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Field, Erica. 2002. Entitled to work: urban property rights and labor supply in Peru. *Princeton Law & Public Affairs*, 02-1 (October).
- Field, Erica y Máximo Torero. 2004. Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working paper Cambridge, MA: Harvard University
- García Montúfar, Guillermo. 2002. Los sistemas de administración de tierras en el Perú. Informe Final. Lima: Banco Mundial.
- Gilbert, Alan. 2001. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title market? ESF/N-AERUS International Workshop Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Cities. Leuven and Brussels, Belgium (23-26 May).
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ed. Akal.
- INFORMET – INPET. 2002. Estudio sobre los efectos de la titulación en el desarrollo de la mujer. Lima: PDPU/ COFOPRI.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD). 2007. La guerra de los notarios Lima: ILD.
- Kagawa, Ayako. 2000. Measuring the measure: the effects of land tenure regularization policy in Peru. Unpublished MSc thesis, International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC). Enschede, The Netherlands: ITC.
- Llerena, Gisele. 2011. Visiones de la política de formalización de propiedad en el Perú: efectos deseados y no deseados del programa. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.
- Masías, Pablo. 2001. *El mito del capital*. Arequipa: EDIMAZ.
- Mc Kechnie, Laura. 2005. Property rights reform in Peru: why titles do not increase. Access to micro-credit. *Journal of Development and Social Transformation*. 2, November.

- Mitchell, Timothy. 2005. The work of economics: how a discipline makes its world. *European Journal of Sociology*. 45(2).
- Morris, Felipe, Víctor Endo y Rafael Ugaz. 2004. *La formalización de la propiedad en el Perú: Develando el misterio*. Lima: COFOPRI- Banco Mundial.
- Morris, Felipe. 2008. Promoción de la inversión y crédito: Agenda del Segundo Proyecto (PCDPI). Seminario de Lanzamiento del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble. Lima.
- Mosqueira, Edgardo. 2000. Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad. En: *La reforma incompleta*, eds. Abusada, R., F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama. Lima: Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía.
- Paredes, Ursula; Lorenzo Eguren; Alvaro Puga y Ana Vidal. 2002. *Formalización de la propiedad en el Perú. Cuatro historias de éxito*. Lima: COFOPRI –PDP.
- Path to Property. 1997. *La formalización de la propiedad: la solución PROFORM*. Lima: Path to Property Association.
- Payne, G. 2002. *Land, rights & innovation. Improving tenure security for the urban poor*. Londres: ITDG.
- Payne, G, A. Durand- Lasserre & C. Rakodi. 2007. Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: a review of the literature. Urban Research Symposium. Washington DC: World Bank. (14-16 may).
- Portillo, Angélica. 2009. *El catastro en el Perú: estudio teórico, jurídico y de gestión*. Lima: Palestra editores.
- Raffo, Emma. 2011. *Huáscar, 25 años después. De la estera al barrio consolidado*. Lima: USMP.
- Ramírez Corzo, Daniel y Gustavo Riofrío. 2006. *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: DESCO. Estudios Urbanos.
- Sáenz, Julio. 2012. Red Geodésica Nacional. www.sunarp.org.pe
- Santos Zavaleta, Robert. 2012. Perspectivas de la inclusión social. Una mirada desde la labor del registro de predios. En: *Fuero Registral* N° 9. Lima: SUNARP.
- SASE. 2002. Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos. Lima: PDP – COFOPRI.
- Skinner, Julia. 2011. Effects of land titles on Access to credit. A World Bank Programme in Lima, Peru. Master's thesis. Rotterdam: IHS.

- Smolka, Martim. 2003. Regularizacáo da ocupacáo do solo urbano: a solucáo que e parte do problema, o problema que e parte da solucáo. Em: *A cidade da informalida*, coord. Abramo, Pedro. Rio de Janeiro: Sette Letras -LILP.
- Turkstra, Jan y Ayako Kagawa. 2001. Perú: Entitled to be titled. In: *Innovative approaches to secure tenure for the urban poor*. London: GPA.
- _____. 2002. The process of urban land tenure formalization in Peru. In: *Land, rights & innovation. Improving tenure security for the urban poor*, ed. G. Payne. Londres: ITDG.
- Varela, David. 2008. Formalizaci3n de la propiedad predial en el Perú. Seminario de Lanzamiento del Proyecto Consolidaci3n de los Derechos de Propiedad Inmueble. Lima.
- _____. 2010. El futuro de la gesti3n territorial en el Perú: Opciones de polítca pública. Foro Nacional Perú Políticas Públicas y Desafíos Gubernamentales en materia de Gesti3n Territorial y Catastro. Lima: COFOPRI.
- Varela, David y J. Archimbaud. Sin fecha. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra. <http://soterresources.worldbank.org>
- Varley, Ann. 1987. The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from Mexico city. *Development and Changes* 18 (3): 463-81. Wiley-Blackwell on behalf of the Institute of Social Studies.
- Velasco, A. 2003. Estudio para el análisis de cartera de créditos dirigido al segmento de la poblaci3n de menores ingresos en las zonas urbanos marginales. Lima: COFOPRI.
- Webb, Richard, Diether Beuermann y Carla Revilla. 2006. *La construcci3n del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Lima: Colegio de Notarios.