



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**El proceso de formalización de predios urbanos en el  
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal -  
COFOPRI 2016**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

Maestro en Gestión Pública

**AUTOR:**

Br. José Luis Charaja Porras

**ASESOR:**

Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alva

**SECCIÓN:**

Ciencias empresariales

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:**

Dirección

**PERU 2017**

**Jurado calificador**

Dr. Rodolfo Fernando Talledo Reyes

**Presidente del jurado**

Dra. Irma Milagros Carhuancho Mendoza

**Secretario del jurado**

Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alva

**Vocal del jurado**

**Dedicatoria:**

Esta tesis se la dedico a mis padres, por su apoyo, consejos, comprensión, amor, ayuda en los momentos más difíciles de mi vida y sobre todo por fortaleza que mantienen a pesar de los años.

**Agradecimiento:**

Agradezco a mi asesor de tesis Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alva por brindarme sus conocimientos científicos, consejos y ayuda en la elaboración del presente trabajo de investigación.

### **Declaratoria de autoría**

Yo, José Luis Charaja Porras, identificado con DNI N° 20694484, estudiante de la Escuela de Postgrado de la Universidad de César Vallejo, sede/filial Lima Norte; declaro que el trabajo académico titulado “El proceso de formalización de predios urbanos en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, 2016”, presentado en 129 folios, para la obtención del grado académico de Maestro en Gestión Pública, es de mi autoría.

Por tanto, declaro lo siguiente:

1. He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación, y he realizado correctamente las citas textuales y paráfrasis, de acuerdo a las normas de redacción establecidas.
2. No he utilizado ninguna otra fuente distinta a aquellas expresamente señaladas en este trabajo.
3. Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado completa ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
4. Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.

De encontrar uso de material ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinan el procedimiento disciplinario.

Lima, 14 de noviembre de 2017

---

Firma

## **Presentación**

Señores miembros del Jurado,

Presento a ustedes mi tesis titulada “El proceso de formalización de predios urbanos en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, 2016”, cuyo objetivo es analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, en cumplimiento del Reglamento de grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, para obtener el Grado Académico de Magíster.

La presente investigación está estructurada en ocho capítulos y anexos: El capítulo uno: Introducción, contiene los antecedentes, la fundamentación teórica, técnica o humanística, el marco espacial, el marco temporal y la contextualización. El segundo capítulo: Problema de Investigación, contiene la aproximación temática, la formulación del problema, la justificación, relevancia, contribución y objetivos. El tercer capítulo: Marco metodológico, contiene las categorías, la metodología empleada, procedimientos y técnicas. El cuarto capítulo: Resultados se presentan resultados obtenidos. El quinto capítulo: Discusión, se formula la discusión de los resultados. En el sexto capítulo, se presentan las conclusiones. En el séptimo capítulo se formulan las recomendaciones. En el octavo capítulo, se presentan las referencias bibliográficas, donde se detallan las fuentes de información empleadas para la presente investigación.

Por la cual, espero cumplir con los requisitos de aprobación establecidos en las normas de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo.

El autor

## Tabla de contenidos

Carátula	
Página del Jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaratoria de autoría	v
Presentación	vi
Tabla de contenidos	vii
RESUMEN	xi
ABSTRACT	xii
<b>I. Introducción:</b>	
1.1. Antecedentes	14
1.2. Marco teórico referencial	17
1.3. Marco espacial	35
1.4. Marco temporal	35
1.5. Contextualización: histórica, política, cultural, social.	35
<b>II. Problema de investigación</b>	
2.1. Aproximación temática: observaciones, estudios relacionados, preguntas orientadoras.	40
2.2. Formulación del problema de investigación	45
2.3. Justificación	45
2.4. Relevancia	46
2.5. Contribución	46
2.6. Objetivos	47

**III. Marco metodológico**

3.1. Categorías y categorización	49
3.2. Metodología	50
3.3. Escenario de estudio	51
3.4. Caracterización de sujetos	57
3.5. Procedimientos metodológicos de investigación	58
3.6. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos	59
3.7. Mapeamiento	60

**I. Resultados****II. Discusión****III. Conclusiones****IV. Recomendaciones****V. Referencias bibliográficas****Anexos**

Anexo A:	Artículo científico
Anexo B:	Instrumentos de recolección de datos
Anexo C:	Certificados de validación de instrumentos
Anexo D:	Matriz de categorización de datos
Anexo E:	Matriz de triangulación de datos
Anexo F:	Matriz de desgravación de entrevista
Anexo G:	Matriz de revisión documentaria
Anexo H:	Evolución de la entrega de títulos de propiedad



**Lista de tablas**

	Página
Tabla 1: Categorización del proceso de formalización.	49
Tabla 2: Opinión sobre la importancia de la formalización de predios urbanos	63
Tabla 3: Opinión sobre si la entrega de títulos garantiza que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos	64
Tabla 4: Opinión sobre si la formalización ha logrado el reordenamiento urbano en el país	64
Tabla 5: Opinión si a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de terrenos con fines de vivienda	65
Tabla 6: Opinión sobre si herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI	66
Tabla 7: Opinión si después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico	67
Tabla 8: Opinión sobre si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado	68

## Lista de figuras

	Página
Figura 1: Etapas de la formalización	21
Figura 2: Déficit de viviendas en América Latina	28
Figura 3: Organigrama	56
Figura 4: Mapeo para la investigación del proceso de formalización	61

## Resumen

La presente investigación titulada: El proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, tuvo como objetivo general analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016.

Esta investigación es de enfoque cualitativo, de método fenomenológico. La técnica empleada para recolectar información fue la entrevista y el análisis documental, y el instrumento de recolección de datos fue la guía de entrevista, que fue debidamente validado a través de juicios de expertos.

Se llegaron a las siguientes conclusiones: (a) el proceso de formalización es importante porque les otorga a los ciudadanos un título de propiedad debidamente registrado y seguro jurídicamente; sin embargo la entrega del título de propiedad no garantiza que los beneficiarios puedan acceder a los servicios básicos; (b) la formalización solo integra a las posesiones a la formalidad y no contempla el aspecto urbano de las ciudades, existe la necesidad de vincular las políticas de regularización y de ordenamiento urbano; (c) las herramientas de gestión no se adecuan a las funciones que desarrolla COFOPRI en la actualidad; (d) la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales no le ha quitado la rectoría del proceso de formalización a COFOPRI, por tanto el proceso de formalización aún tiene una demanda por atender y la formalización debe continuar en segundos actos de las viviendas formalizadas.

*Palabras clave:* Proceso de formalización, integración urbana, herramientas de gestión.

## Abstract

The present research entitled: The process of formalization of urban properties by the Informal Property Formalization Agency - COFOPRI, had as general objective to analyze the process of formalization of urban properties by the Informal Property Formalization Agency for 2016.

This research is qualitative approach, of phenomenological method. The technique used to collect information was the interview and the documentary analysis, and the instrument of data collection was the interview guide, which was duly validated through expert judgments.

The following conclusions were reached: (a) the formalization process is important because it gives citizens a duly registered and legally secure title to their property; however, the delivery of the title deed does not guarantee that the beneficiaries can access the basic services; (b) formalization only integrates the possessions to the formality and does not contemplate the urban aspect of the cities, there is a need to link the policies of regularization and urban planning; (c) the management tools do not fit the functions developed by COFOPRI; (d) the transfer of functions to regional and municipal governments has not removed the rectority of the process of formalization to COFOPRI, therefore the process of formalization still has a demand to attend and formalization must continue in second acts of formalized housing .

*Keywords:* Process of formalization, urban integration, management tools.

## **I. Introducción**

## **1.1. Antecedentes**

La presente investigación se asienta en estudios y aportes previos de otros autores, elaborados en el contexto internacional y nacional, como se describe a continuación.

### **1.1.1. Antecedentes internacionales**

Sánchez (2014), en su tesis titulada: *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*, para obtener el grado de maestría por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador. La investigación aplicó la metodología cualitativa, la que pretende explicar el impacto social y legal de la política de vivienda y concebir la dinámica de los mercados informales como estrategia de vida de aquellas familias que no acceden a las políticas sociales de vivienda. La investigación concluye diciendo que las nuevas políticas sean compatibles con: instrumentos de ley que generen derechos seguros, legislación de planeación urbana de carácter social, organismos que permitan gestionar las ciudades de manera democrática que puedan generar empleo e incrementar los ingresos. Por último, el estudio recoge los hallazgos orientados a analizar desde los estudios y la práctica, los mercados informales de tierras y su naturaleza que les sirva de base para la construcción de estrategias de desarrollo urbano.

Villadiego (2012), en su tesis titulada: *Modelo de gestión urbana para la sustentabilidad del desarrollo territorial de comunidades marginales ubicadas en zonas costeras del caribe colombiano. Caso la Boquilla*, para lograr el grado de Doctor por la Universidad del Bio Bio Chile, planteó como objetivo central crear un modelo de gestión urbana adecuado para lograr el desarrollo con sostenibilidad del territorio, en el que se fomente la unión entre las actividades económica, política, ambiental y cultural de los habitantes dentro del territorio. La metodología empleada parte del conocimiento general del territorio para luego centrarse en la problemática de las comunidades, la que describe y explora el problema, sus causas y consecuencias. La investigación arribó a la conclusión de que los modelos de gestión urbana no garantizan la participación de las comunidades; para lo cual propone un modelo de gestión de desarrollo endógeno donde el uso

eficiente de los recursos y los dispositivos de ordenamiento territorial sean puestos en marcha por la población, creando de esta forma un urbanismo donde accedan todo. Este modelo además busca la integración y articulación del sector privado y público para la generación de desarrollo, iniciativa de modelo de gestión urbana que contribuye a la planificación sustentable con las características del territorio, articulando lo social, económico, ambiental y lo urbano sostenidas en la legislación.

Monayar (2011), en su investigación: *Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba – Argentina*. Este artículo hace un repaso sobre la progresiva urbanización en las ciudades de Latinoamérica, sumado a los escasos espacios urbanos donde habitar, bajo el modelo neoliberal significa que un sector importante de la población no tenga acceso a dichos espacios de forma regular. El caso de la ciudad de Córdoba evidencia que son insuficientes los elementos de intervención y las políticas de regularización no consideran las numerosas circunstancias de informalidad. Así mismo las políticas de regularización de asentamientos urbanos informales se han llevado en la mayoría de países de Latinoamérica, aun sin la consecuencia de aminorar las prácticas de informalidad. El título de propiedad otorga a las familias seguridad relativa de posesión y si no es acompañado, regulado y protegida la propiedad por el Estado, los efectos de la regularización pueden ser motivo de destitución del beneficiario original.

Esquivel (2010), en su investigación titulada: *COFOPRI ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?*, para obtener el grado de maestro por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede México. La investigación repasó sobre COFOPRI, que para aquel entonces se llamaba Comisión de Formalización de la Propiedad Informal. Estudió haciendo un recorrido desde la creación, la naturaleza jurídica, la estructura y el diseño describiendo el funcionamiento de la institución. Se examinó el programa de formalización mediante el análisis de diversos estudios que evaluaron sus resultados. El estudio llegó a las siguientes conclusiones: (a) Si COFOPRI logra sus metas operativas, será una organización eficaz; (b) aun siendo una organización eficiente, es escasa su contribución a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. La política implementada no

logro los efectos esperados. Finalmente, las respuestas obtenidas obedecieron a ciertas características de gestión como políticas, metas, cantidad de títulos entregados, lotes formalizados que se llevó a cabo la Comisión.

### **1.1.2. Antecedentes nacionales**

Zecenarro (2016), en su publicación: *¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? COFOPRI y el decreto legislativo N° 1202*. Revista Derecho y Cambio Social. Realizó una reflexión respecto del otorgamiento de títulos de propiedad urbana, los cuales no necesariamente se traducen en activos que capitalicen innumerables créditos hipotecarios. Arribó a la conclusión de que es necesario que los programas de formalización se encuadren en políticas públicas de inclusión, que articule a las municipalidades a través de la planificación urbana y estratégica, de fiscalización con mecanismos adecuados de eliminación de sobreprecios y económicas que fomente un real mercado de créditos que incluya a los sectores de menores ingresos.

Calderón (2011), en su investigación titulada: *Titulación de la propiedad y mercado de tierras*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales. El autor analizó la relación entre la posesión de títulos de propiedad formalizados y los mercados inmobiliarios en las zonas de las ciudades que tuvieron un origen informal. El cuál planteó discusiones a los presupuestos internacionales y encuentra peculiaridades en el mercado de suelo del sector popular. Para lo cual utilizó la metodología de enfoques cuantitativo y cualitativo. Llegó a la conclusión, que en los asentamientos no consolidados la obtención de un título de propiedad contribuye al mayor valor de los predios respecto de aquellos que no tengan títulos. Sin embargo, el título de propiedad no precisamente está estimulando al predominio de los mercados inmobiliarios formales, si no que se podría decir que se mantiene la preferencia de las personas a las transacciones informales para alquilar, vender y comprar una propiedad.

Laguna (2010), en su tesis titulada: *Políticas de formalización en la pequeña propiedad rural y su incidencia en el nivel de vida de un sector agrícola del valle de Huaral*, para lograr el grado de magister en política social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. La metodología que empleó es de enfoque mixto. El objeto de estudio fueron los pequeños agricultores que se encuentran en el



valle de Huaral, y el autor arribó a las siguientes conclusiones: (a) que un agricultor tendrá los medios de lograr el desarrollo sostenido de su economía solamente formalizando su propiedad y así la posibilidad de generar ahorro mejorando las condiciones económicas de su familia; (b) la institución encargada de las labores de titulación de predios rurales no ha conservado regularidad con las políticas de formalización de la propiedad rural, reorganizando y modificando la normativa; (c) se encontró diversas deficiencias en los procesos de formalización, dando a conocer que la propuesta metodológica no fue seguida por parte de la institución encargada del saneamiento de la propiedad rural. En cuanto a los efectos prácticos de la formalización de registro que un porcentaje considerable de agricultores pudo acceder a un crédito financiero. Sin embargo, a pesar de haber accedido a los beneficios de la formalización un sector de la población de agricultores del valle de Huaral, no ha tenido cambios sustanciales en la calidad de vida, después de ser formalizados.

## **1.2. Marco teórico referencial**

### **1.2.1. Teoría de la propiedad.**

Esta teoría se desarrolla desde el análisis económico científico, aplicada a la producción agrícola, industrial y comercial de la riqueza, identificando a los participantes de la economía, los bienes el mercado económico y la interacción de estos elementos.

Walras (1910) define que “el derecho de propiedad de una persona sobre una cosa es el derecho, de esta persona, a utilizar esta cosa para satisfacer una necesidad, incluso consumiéndola” (p.348). El autor manifiesta que todo derecho recae en una relación moral entre las personas, como resultado existe una obligación moral entre estas. En consecuencia, la persona concedida con el derecho de propiedad sobre un bien obtiene el poder moral de hacer uso de este bien para satisfacer alguna necesidad, y las otras personas se obligan moralmente a respetar el derecho de la primera. Los bienes o cosas sobre los cuales se ejerce el derecho de propiedad, vienen a ser aquellas que son útiles y a la vez limitadas en cantidad y que Walras denomina “las cosas escasas o la riqueza social”. Esta riqueza social está compuesta de cosas que duran más de

una vez, que se denominan bienes durables, y de aquellos que solo sirven una vez llamados bienes fungibles, que son el capital y los ingresos.

Esta teoría también manifiesta que aquel que posea el derecho sobre algo, tiene el derecho de consumirla, hacer uso o beneficiarse de su servicio a lo largo del tiempo. Por lo tanto, los propietarios del suelo harán uso de las rentas. Como consecuencia del uso del bien o cosa que le otorga el derecho de propiedad, también tiene el derecho de venderla, por lo tanto, podrá efectuar un intercambio en el mercado.

### **1.2.2. La Teoría de la Función Social del Derecho de Propiedad.**

Esta teoría manifiesta que los derechos de propiedad deben estar reglamentados y delimitados por la ley, con la finalidad de que los titulares de una propiedad tengan además de derechos, sino también responsabilidades con la sociedad.

Duguit (1912) citado en López (2006), expuso que “La propiedad supone derechos y deberes del propietario” (p.34). Se entiende entonces en términos generales que el hacer uso del derecho no debe afectar de ninguna manera el bienestar de los demás, tampoco la necesidad de utilizar la propiedad de manera beneficiosa o sacando provecho, debe de afectar los intereses de la sociedad. La función social está relacionada con los principios y fundamentos del derecho urbanísticos, es así que ante la necesidad e interés público la propiedad se ve limitada; de existir la necesidad concurriría un conflicto, de ser así este debe favorecer a los intereses de la colectividad a través de la expropiación. La expropiación es la justificación legal, y es cuando el estado se hace dueño de una propiedad privada por el interés público.

La función social de la propiedad viene a ser unos de los principios empleados para explicar las reformas legislativas en Latinoamérica relacionadas con medidas que garanticen que las poblaciones de menores recursos accedan al suelo urbano formal. Lo que pretende entonces es normar el ejercicio de derecho a la propiedad, para generar escenarios propicios y satisfacer a los sectores de escasos recursos con mayor acceso a los bienes inmobiliarios.

Del mismo modo la Declaración Universal de los Derechos Humanos menciona que toda persona tiene derecho a la propiedad, de manera individual y colectivamente, así mismo expresa que nadie será privado injustamente de su

propiedad; todo esto previsto en los incisos 1 y 2 de su artículo 17. Entonces lo manifestado se sostiene en que una propiedad puede ser registrada ante las instituciones competentes y así quede constancia de que tiene un propietario.

### **1.2.3. Concepto de formalización.**

Calderón (2006), define a la formalización de la propiedad como “una política social a favor de los pobres urbanos que a través de la posesión de un título de propiedad registrado les conceda mejorar su economía y por ende la economía urbana en general” (p. 12).

Se entiende entonces que la formalización o regularización como otros investigadores la definen, es un proceso de intervención del Estado, a través de políticas, normas y de conocimientos en las zonas ocupadas de manera ilegal y que favorecen a mejorarlo de forma urbana, garantizando su posesión ante la ley y fortaleciendo el aspecto social de sus habitantes. Sin embargo, el mismo Julio Calderón realiza un análisis de la política de formalización de la propiedad en el Perú, de la cual dice que consiste en otorgar títulos de propiedad sobre las posesiones informales para posteriormente registrarlas y en el futuro realizar transacciones; mientras tanto las políticas de formalización o regularización de los terrenos añade el aspecto urbanístico y provee de infraestructura, pero que suele ser el aspecto más costoso para los gobiernos.

Para el Estado era necesario crear un sistema que genere valor de los predios de los pobladores de menores recursos, que para el año 1996 los procedimientos vigentes para titular y registrar sus propiedades para la mayoría de peruanos constituían un proceso discriminatorio que los obligaba a perder mucho tiempo en trámites engorrosos y efectuar cuantiosos gastos que eran incensarios. La finalidad de la creación de un sistema único de formalización de la propiedad es que los activos de la población accedan a una economía social de mercado, que le genere el aumento del valor de su propiedad a la población de menores recursos, para lo cual se promulgo el Decreto Legislativo N° 803 denominado Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.

#### **1.2.4. Fases del proceso de formalización.**

El proceso de formalización se lleva a cabo en tres fases que son: el diagnóstico, la formalización integral y la formalización individual, que concluye con la entrega del título emitido por COFOPRI.

##### ***Diagnóstico.***

Esta fase viene a ser el inicio o proceso cero, que consiste en un estudio técnico y legal del área geográfica en intervención, con la finalidad de establecer la factibilidad del predio e incorporar al proceso de formalización nacional. En esta fase se evalúa las condiciones de la propiedad, identificando los problemas que se tienen que resolver para su formalización. De esta manera se identifican si los predios son del Estado o de particulares y si están registrados o no.

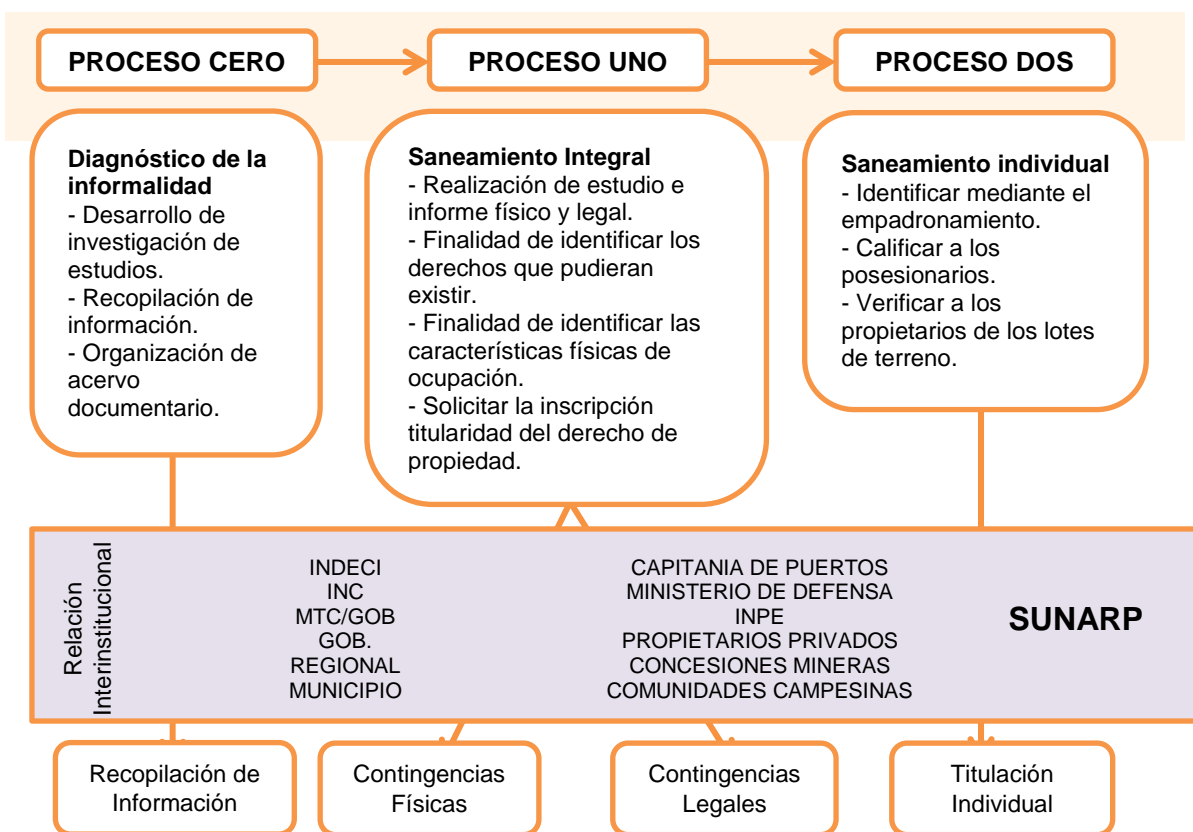
##### ***Formalización integral.***

Es la segunda fase o proceso uno, y comprende las actividades de levantamiento topográfico, edición de la cartografía y otras de carácter técnico legal, que faciliten registrar el plano perimétrico, de trazado y lotización de todas las propiedades a formalizar.

##### ***Formalización individual.***

Es la tercera fase o proceso dos que, a través del empadronamiento y calificación del predio, se efectúa la titulación e inscripción de los derechos sobre el bien a cada uno de los beneficiarios. Si durante la formalización se presentan conflictos de intereses sobre la posesión, se han creado las siguientes instancias: las oficinas zonales y el tribunal administrativo de la propiedad. Si se determina superposición con propiedad privada, se puede resolver a través de la conciliación, declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, mediante regularización de tracto sucesivo, expropiación o reversión de la propiedad.

Las fases del proceso de formalización no solo es la revisión o la realización de un estudio físico e identificar al propietario, también es una relación con otras instituciones para poder obtener el producto final, como a continuación de describe:



*Figura 1. Etapas de la formalización*

Adaptado del "Informe final del grupo de trabajo encargado de evaluar el trabajo de COFOPRI, a nivel nacional", 2012.

El proceso de formalización lo que hace es desarrollarse en tres etapas denominadas proceso cero donde se efectúa la investigación, estudio, recopilación de información para posteriormente emitir un diagnóstico de informalidad del asentamiento irregular; proceso uno en esta etapa se realiza el saneamiento integral, identificando los derechos que existen sobre el bien, se determina las características físicas y se solicita la inscripción de titularidad de la propiedad; y dos la etapa de saneamiento individual donde se identifica a los poseedores y se les califica. Estas tres etapas se deberían de desarrollar en solo dos, ya que el saneamiento integral e individual tiene el mismo fin de identificar al bien y a los poseedores. Así mismo las relaciones con otras instituciones son para brindar información y de coordinación, muchas veces retrasan el proceso por la falta de flexibilización de los sistemas administrativos del sector público.

### **1.2.5. Productos de la formalización urbana.**

#### ***Título de propiedad.***

Es un documento que les permite a los propietarios, demostrar que son legalmente dueños absolutos del predio que ocupan. Del mismo modo este documento los protege ante cualquier tipo de irregularidad o acto ilícito que se pueda realizar con la propiedad. Según COFPRI el título le brinda acceso al crédito, mejora la calidad de vida de las personas y les permite acceso a los programas sociales del estado.

### **1.2.6. Concepto de informalidad e irregularidad.**

Los términos irregular o informalidad suelen ser utilizados por diversos autores para denominar a los asentamientos informales, cuyo nombre varía según la ciudad, región o país en que se encuentre (favelas, callampas, villas miseria, colonias populares, vecindades, tugurios, ranchos, etc.). En el Perú, se les denomina asentamientos humanos, pueblos jóvenes o invasiones, cuya característica principal es que la población es migrante y de bajos recursos económicos.

De acuerdo con Monayar (2011), son irregulares “aquellos productos, bienes inmuebles, que desde un punto de vista físico / urbanístico no lograron cumplimentar los requisitos exigidos por la norma” (p. 117). En ese sentido las posesiones de suelo o hábitat, han sido aceptadas por el Estado pero que no están ejecutadas parcial o totalmente de acuerdo a ley. Un ejemplo son los asentamientos irregulares, que viene a ser un lugar donde se establecen las comunidades, pero alejadas del sistema normativo y que las autoridades son las encargadas del ordenamiento urbano. Sin embargo, su regularización se puede concretar en las condiciones de la normativa vigente.

Generalmente, se considera a la informalidad urbana como resultado de la pobreza, sin embargo, “el suelo urbano inasequible no es solo un problema de ingresos bajos, sino también del precio del producto” (Smolka 2003, p. 9). Así el mismo citado autor refiere que “la informalidad no solo es efecto, sino causa de la pobreza, en la medida que la población residente en áreas informales es

capturada por muchos círculos viciosos que reiteran su condición” (Smolka 2003, p. 9).

### ***Poseiones informales.***

Existen diversas causas atribuidas al crecimiento de la Propiedad Informal: (a) la falta de vivienda popular del 60 (tema vigente hasta hoy), (b) la reforma agraria del 70, (c) la crisis económica de la década del 80, (d) el crecimiento de la violencia interna en los años 90, y (e) 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 el Perú a través de los años, según el informe final del Ministerio de Economía y Finanzas (2011).

### ***Derecho a la propiedad.***

El concepto de derecho de propiedad es utilizado en diversos campos de estudio, debido a eso existen distintas definiciones que tratan de explicar su significado.

Por ejemplo, en materia de Derecho Morán (2002), define:

La propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por lo que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más imitaciones que las que imponga la ley. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien (p. 69).

Así mismo, en materia económica Nieves (como se citó en Furubotn y Pejovich, 1972) definen “El derecho de propiedad sobre un activo consiste en el derecho a usarlo, a cambiar su forma o su sustancia, y a transferir todos los derechos del activo a través, por ejemplo, de la venta, o algunos derechos a través, por ejemplo, del arrendamiento” (p.1139). En ese sentido el autor agrega que, “ni la informalidad ni su solución pueden ser restringidas al abordaje del derecho, pues los subsistemas económicos y socio culturales también son importantes”.

### ***Sostenibilidad de los derechos de propiedad.***

Existen ciertos aspectos que se deben de dar para que una propiedad formalizada se sostenga en el tiempo: (a) continuar reduciendo los costos de transacción (costos de formalidad menores a los de informalidad), (b) fortalecer las instituciones del Estado, (c) comenzar un catastro urbano nacional, (d) promover el acceso a la información de predios y propietarios, (e) impulsar las inversiones, (e) crear confianza en los agentes económicos, (f) efectuar campañas de respeto a la propiedad, (g) promover el acceso al crédito, (h) descartar la dispersión de competencias.

#### **1.2.7. Políticas integrales frente a los problemas de las ciudades.**

Durante la última década las reflexiones en Latinoamérica pusieron en énfasis en el llamado círculo vicioso de la informalidad, que plantean que las ciudades de la región crecen más cada día, a través de los asentamientos humanos, por las ventas ilegales de terrenos o por las invasiones, debido a la brecha de precios que separa a la mayoría de la población por los mercados inmobiliarios formales.

El proceso de urbanización en Latinoamérica que a decir de Souza (2003), obedece a la fuerte inversión en infraestructura, con la finalidad de realizar reformas sanitarias y ornamentales, teniendo como consecuencia la separación de la población pobre hacia las zonas suburbanas más alejadas de la ciudad. La mayoría de gobiernos se preocuparon en atraer a la industria, por lo que centraron su inversión en la construcción de infraestructura, y para mantener el crecimiento económico convirtieron a los sistemas de transporte y carreteras en elementos fundamentales. Esta situación obligó a mantener a los trabajadores en los suburbios porque no tenían acceso a vivienda en las zonas céntricas de la ciudad. A esto se le agrega que dentro de las zonas periféricas el Estado no se preocupaba por la construcción de infraestructura, lo que reforzó la condición de asentamiento humano informal, ilegal y precario.

En el Perú el escenario no fue distinto, ya que el desplazamiento de la población rural a las ciudades trajo un problema público que son las invasiones y que aún se mantiene hasta estos días, principalmente en la capital. A raíz de las invasiones se incrementó la propiedad informal en el país, lo que significa en gran medida costos sociales, económicos y medioambientales que se están dando y



que debe detenerse, lo cual merece atención especial del estado y que se tomen medidas legales y se diseñen políticas de mediano y largo plazo.

Las expresiones de informalidad son evidentes en nuestras ciudades y muy sencillas de encontrar, que van desde el contexto de la propiedad inmueble, mucho más allá de las invasiones, el autoconstrucción, la falta de planificación urbana, el desorden municipal y los escasos servicios básicos.

### ***Políticas de desarrollo urbano.***

Lo que sucede normalmente en el Perú es que, ante la ocurrencia de una invasión, el estado va detrás para procurar que el asentamiento de la población en esos lugares tenga una habilitación urbana, donde se definan las zonas de residencia, comerciales e industriales, de esta manera planificando el crecimiento de las ciudades, con la finalidad de disminuir las invasiones y generar una expansión ordenada del territorio. Sin embargo, las posesiones, invasiones y ocupación del territorio de forma adecuada por parte de la población, sigue siendo una tarea pendiente para el Estado, porque aún es escasa la capacidad de planificación y ejecución de programas de mediano y largo plazo, que no se restrinja a un solo grupo, sino que sea con visión de conjunto, motivo por el cual se elabora el Plan Nacional de Desarrollo Urbano - PNDU.

Las ciudades vienen sufriendo una serie de transformaciones, que va desde su formación, crecimiento y evolución, constituyéndose en escenarios de importancia para las transformaciones económicas, sociales, espaciales y ambientales, que suscitan en el país.

Una de las políticas más representativas e importantes para el desarrollo urbano es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2006) cuya finalidad es:

Conducir el proceso de urbanización nacional en términos del Desarrollo Sostenible en el contexto del proceso de Globalización. En este sentido, frente a este proceso, al nivel nacional le corresponde planificar y normar las características y condiciones para el proceso como un todo coherente, paralelamente con los gobiernos locales que tienen un rol muy importante en la orientación, promoción y control del desarrollo urbano específico de los asentamientos de población de sus respectivos ámbitos provinciales y distritales (p.6).

Según el Ministerio de Vivienda los cambios más significativos han sido el progresivo traslado de la población rural de 70% en 1940, a población urbana de 70% en 1993 y que para el año 2015 la población urbana sería aproximadamente el 80% frente al 20 % de población rural. Estos cambios son muy importantes debido a que se ejerce una mayor presión sobre el uso de los recursos como el agua, el suelo, el aire, así también la nueva función económica de las ciudades como consecuencia de la globalización. En ese sentido el Estado planteó la necesidad de orientar el proceso de cambio y potenciar a las ciudades en favor del desarrollo regional, creación de nuevas fuentes de riqueza y como consecuencia reducir la pobreza.

Debido al predominio de la ciudad de Lima respecto de las demás ciudades del país, sumado a los desequilibrios de territorio existentes, se plantearon ciertas consideraciones al respecto. (a) una perspectiva integral entre el área urbano y rural, para que el proceso de urbanización favorezca al bienestar de toda la población; (b) aportar al proceso de descentralización y desconcentración política y económica; (c) incrementar los mercados regionales para ampliar el potencial nacional en los mercados del mundo.

### ***Reordenamiento urbano.***

El desarrollo urbano se ve reflejado en una serie de problemas que enfrentan los pobladores y las ciudades tales como la desigualdad social, asentamientos humanos pobres, la tugurización, la contaminación, etc., ante estas dificultades las organizaciones y el Estado se plantean la necesidad del reordenamiento urbano, que conceptualmente según el Diccionario de Arquitectura y Construcción (2016) viene a ser:

El planeamiento de una futura comunidad o guía para la expansión de una comunidad actual, de una manera organizada, teniendo en cuenta una serie de condiciones medioambientales para sus ciudadanos, así como necesidades sociales y facilidades recreacionales; tal planeamiento incluye generalmente propuestas para la ejecución de un plan determinado. También llamada planeamiento urbano, ordenación urbana (p.1).

A lo conceptualizado agregamos que el reordenamiento también viene a ser el desarrollo urbano, que a su vez es el proceso de innovación a través del fortalecimiento de una apropiada política de ordenamiento territorial en el aspecto físico, económico, social, todo esto asociado a un cambio en la composición de estructura de los centros poblados a nivel rural, y en los asentamientos humanos a nivel urbano, orientadas a la conservación y protección del medio ambiente, estimulando para que la empresa privada invierta en tecnología enfocado al desarrollo sostenible, al desarrollo de servicios básicos en las ciudades que garanticen su funcionalidad, y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### ***Programas de vivienda y de suelo del estado peruano.***

Otro de los problemas sociales que se pretende atender es el escaso acceso a la vivienda de la población más necesitada, principalmente porque en la actualidad la oferta para este sector de la población es insuficiente, lo que conlleva a que dicha población recurra a prácticas que estén al margen de la ley. El Estado debe buscar generar suelo urbano formal, para que posteriormente se brinden viviendas en un contexto adecuado de desarrollo para las familias que más lo necesiten. Lo que significa que se debe de hacer explícitos requisitos de criterios urbanísticos claros para desarrollar la oferta de suelo formal.

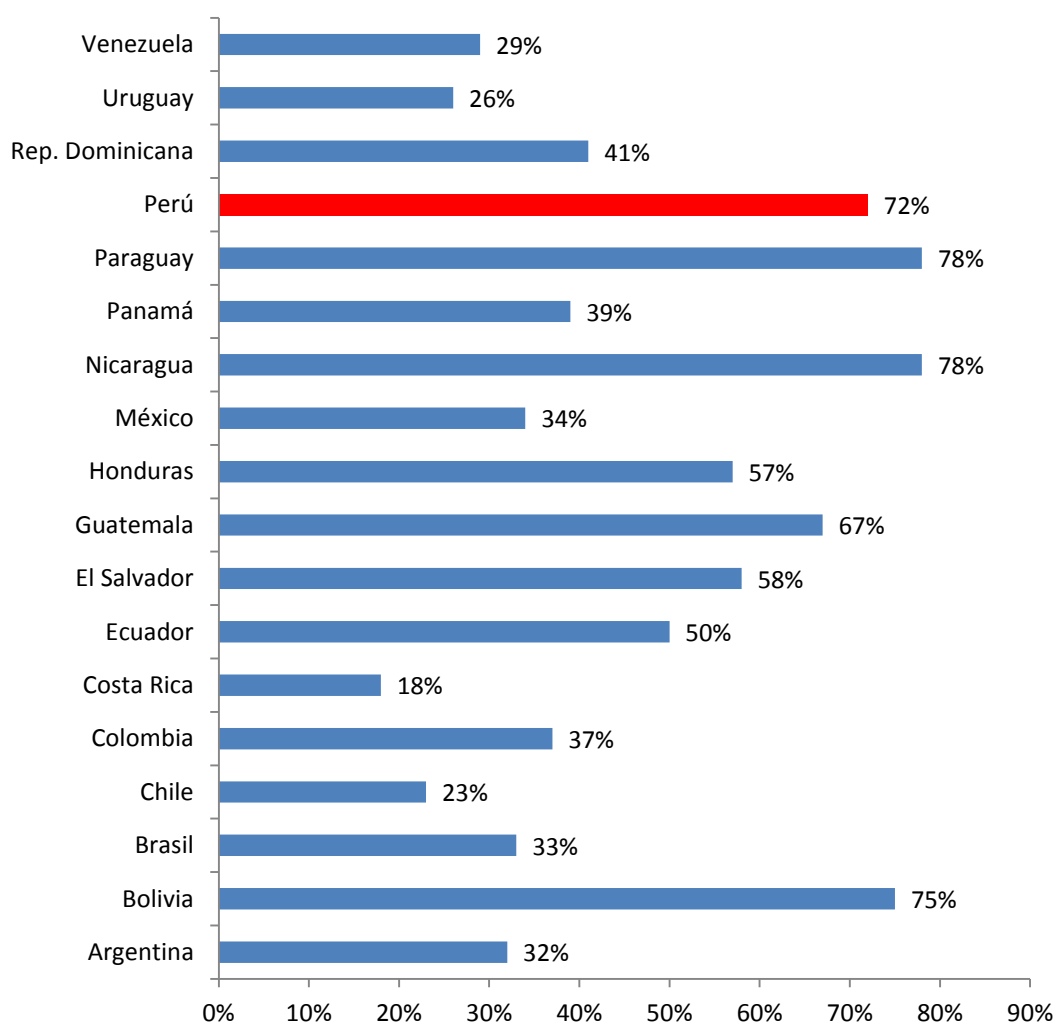
En la actualidad la necesidad de un techo para las poblaciones de menores recursos está enfocada como política de vivienda en el Perú, dentro de un sistema donde intervienen el mercado (ofertantes y demandantes), el terreno o suelo, los derechos de poseer una propiedad, las leyes y normas de construcción y urbanización, los recursos económicos, la producción, los servicios básicos (agua, luz, desagüe), el equipamiento social, la investigación y desarrollo, etc.

El objetivo de los programas de vivienda en el Perú es lograr que los beneficiarios de estos cuenten con una propiedad debidamente saneada y registrada, para lo cual el Estado facilita y promueve el uso de terrenos con fines de inversión en infraestructura inmobiliaria. Siendo el organismo rector de las políticas de vivienda del Estado el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, quien se encarga de diseñar, normar y dirigir dichas políticas con el

propósito de mejorar la calidad de vida de la población en el Perú, donde destacan los programas de vivienda.

De acuerdo con un informe para el año 2012 del MVCS en el Perú hay un déficit de 1, 800,000 viviendas entre aquellas familias que no cuentan con una o en el mejor de los casos habitan una vivienda precaria. Esta situación nos ubica como el tercer país en América Latina con mayor déficit de viviendas.

Dentro de los objetivos del estado está mejorar y recuperar las áreas urbanas que se encuentran en proceso de consolidación, en situación precaria o de un uso inadecuado, así mismo se necesita disminuir el déficit de viviendas y absorber la demanda de nuevos hogares, reducir los costos de adquisición de terrenos y habitacional.



*Figura 2. Déficit de viviendas en América Latina*  
Adaptado de "Informe anual" por CAPECO, 2016.

Bajo este esquema es que, ante la necesidad de suelo para vivienda no solo propuesta por el estado, la empresa privada, sino también por la propia población que ya contaba con un terreno o la infraestructura, pero que estaba soportada por la ilegalidad o informalidad de su posesión, es que se diseña la política de formalización o regularización de las propiedades informales.

### ***Políticas de formalización.***

Haciendo un abordaje a la regularización de la tierra, en el Perú la política de formalización de la propiedad se estructura a partir de 1996, como propuesta central de política de vivienda. La idea que sustentó esta iniciativa era que las fuerzas del mercado remediarían el problema habitacional lo cual involucro la reforma del estado. Para lo cual se crea un sistema especial de formalización de la propiedad denominada Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal (Decreto Legislativo N° 803) que le otorgue seguridad jurídica a la posesión y que estos se incorporen como activos a una economía social de mercado.

Así mismo, para el año 2006 se crea el Proyecto de Consolidación de los Derechos de la Propiedad Inmueble – PCDPI, que nace ante la necesidad y finalidad de mejorar la calidad de los servicios de formalización y para abarcar todo el territorio nacional con los servicios de registro y catastro. Este proyecto se encuentra actualmente en realización ejecutado por COFOPRI y complementado por SUNARP.

#### **1.2.8. Proceso de formalización.**

El proceso de formalización de la propiedad urbana en el Perú nace como una necesidad de fortalecer los derechos de propiedad de los pobres mediante la titulación de la propiedad, para lo cual se implementó desde 1996 la política llamada Plan Nacional de Formalización. Este plan género en el ámbito urbano una serie de interpretaciones, análisis y controversias en cuanto a la efectividad de sus beneficios, y hay quienes consideran a esta política una de las más exitosas del mundo de lucha contra la pobreza, así como de quienes mantienen una actitud crítica.

Las poblaciones de los asentamientos humanos que en la actualidad reciben la atención estatal están cambiando, los cuales se atribuyen al hecho de que son

la nueva generación de pobladores, con cambios económicos y de una ciudad con otra apariencia urbana que muchas veces no los favorece.

De acuerdo al enfoque de Calderón (2007), “la propia política de formalización está introduciendo cambios en la vida social de las comunidades urbanas” (p. 1). Calderón realiza un análisis que vincule la política de formalización de la propiedad al contenido de las políticas públicas, que estudie el impacto de la formalización en la sociedad o las comunidades, así como en las condiciones sociales y económicas de la población beneficiada de menores ingresos. En esa línea Calderón postula que las políticas de formalización tienen tres dimensiones: la primera es Jurídica, radica en reestablecer el orden jurídico; la segunda es Urbanística, la cual interviene en los asentamientos o poblados tratando de reordenar el espacio del hacinamiento, la falta de vías, sin servicios básicos, localizados en zonas de alto riesgo que no les permite el desarrollo urbano; y por último la tercera es Económica, que intenta conectar a la productividad con el acceso al crédito, la cual pretende darle valor agregado a las posesiones.

Sin embargo, ante la problemática social los programas de formalización y por su complejidad Fernández (2003) expuso lo siguiente:

Legalizar lo ilegal requiere la aplicación de estrategias jurídicas políticas innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda, que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas necesitan compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agendas políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y políticas socioeconómicas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

***Formalización de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares.***

Con la finalidad de otorgarle mayores beneficios a las poblaciones de menores recursos económicos, mediante la ejecución de obras para la instalación de servicios básicos de electricidad, agua y desagüe en las zonas consolidadas y en proceso de formalización, es que se da la Ley N° 28687 “Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos” del año 2006. Dicha norma implementa y extiende el proceso de formalización de la propiedad informal, el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social, que en su artículo 2 declara de especial interés la formalización de la propiedad informal fortalecida con su inscripción en registros, en relación a los terrenos ocupados por posesiones informales, en centros urbanos informales, urbanizaciones populares y otras formas de ocupación o titularidad irregular de lotes que se hayan constituido sobre terrenos de propiedad del estado, la cual también tiene alcance sobre los mercados públicos informales.

Esto significa que amplía el proceso de formalización de los sectores populares de bajos recursos económicos y añade los servicios más elementales e importantes como son el agua, desagüe y electricidad de los terrenos formalizados y de aquellos que estén en proceso.

Posteriormente en la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 28923, se modificó la denominación de la "Comisión de Formalización de la Propiedad Informal" por la de "Organismo de Formalización de la Propiedad Informal", ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, publicada en diciembre del 2006.

***Segundo periodo del proceso de formalización.***

Con la finalidad de otorgarle mayor autonomía y facultades a COFOPRI se crea la Ley N° 28923 “Ley que establece el Régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos”. La esencia de la ley es declarar de interés público a la formalización y titulación de predios urbanos informales en todo el país y sea COFOPRI la encargada de atender dicho proceso en un periodo de tres años, desde la vigencia de la ley la cual fue publicada el 08 de diciembre de 2006.

Del mismo modo, mediante Decreto Supremo N° 019-2006-VIVIENDA, se dispuso la adscripción de COFOPRI al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dándose un plazo de 120 días para el proceso de reorganización de la mencionada entidad, acción tomada según de lo dispuesto en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; para lo cual se establece los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones por parte de las entidades de la Administración Pública, con el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM. Posteriormente se modificaría la primera disposición complementaria del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, vinculando a COFOPRI dentro del ámbito del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del Decreto Supremo N° 045-2006-VIVIENDA.

Por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, se fusiona a COFOPRI el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural denominado PETT, dándole a COFOPRI la característica de entidad que absorbe, donde la primera y última Disposición Complementaria del citado decreto indican que COFOPRI adecue su ROF por los actos mencionados. Sin embargo, solo algunas de las funciones del PETT serán transferidas a COFOPRI producto de la fusión, y señalando las que no serán transferidas en el Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA. En el mismo decreto el Ministerio de Vivienda extiende el plazo de vigencia de la fusión del PETT a COFOPRI, por un lapso que no debe superar los sesenta días.

Así mismo, mediante Decreto supremo N° 008-2007- VIVIENDA “Reglamento de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos en donde las disposiciones complementarias de la citada ley, la primera señala la reestructuración funcional para cumplir con el proceso de formalización, siendo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el encargado de emitir las normas necesarias para el cumplimiento de los objetivos. Así mismo la segunda disposición modifica la denominación de “Comisión de Formalización de la Propiedad Informal” a la de “Organismo de Formalización de la Propiedad Informal”, permitiéndole además seguir usando la denominación de COFOPRI.



### ***Vigencia del régimen extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal***

Con la finalidad de otorgarle ciertas facultades a COFOPRI se promulgó la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, que en su artículo segundo amplía el plazo por un periodo adicional de cinco años el proceso de formalización y titulación de predios urbanos a nivel nacional. Durante este periodo COFOPRI desarrollara las acciones de capacitación y fortalecimiento de los gobiernos locales que así lo requieran.

Así mismo en su artículo dos declara exoneraciones a favor de COFOPRI, del pago de tasas registrales, aranceles, municipales u otros cobros que cualquier institución pública exija por la prestación de sus servicios a COFOPRI. Adicionalmente a esto se agrega a COFOPRI facultades extraordinarias para realizar las acciones de saneamiento físico legal de las posesiones informales que se ubiquen en las zonas afectadas por los sismos ocurridos el 15 de agosto de 2007 a favor de las familias que mantengan en posesión sus predios antes del 15 de agosto de 2008.

La cuarta disposición complementaria es una de las más importantes debido a que “COFOPRI constituye un pliego presupuestal con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, designando al Director Ejecutivo como la máxima autoridad de la entidad quien ejercerá la titularidad del pliego presupuestal.

Para el año 2015 COFOPRI da por finalizado el Plan Nacional de Formalización, a razón de que las competencias no reflejan la labor realizada, debido a la transferencia de funciones de formalizaron de la propiedad de predios rústicos y comunidades campesinas a los Gobiernos Regionales, para lo cual se pública la Resolución Directoral N° 128-2015-COFOPRI/DE.

### ***Promoción del acceso a la Propiedad Formal***

La formalización de la propiedad y la oferta de suelo formal para las personas de menos recursos, se contextualiza con la creación del Decreto Legislativo 1202 que modifica el Decreto Legislativo 803 denominado “Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”. Esto se suscita porque se entiende que alrededor

de los temas relacionados a la formalización de la propiedad existen problemas político normativos, económicos y sociales. Los problemas político normativos están relacionados a la ausencia de un marco legal adecuado del manejo de suelo en el país, lo cual dificulta la concepción de planes integrales de desarrollo urbano y esto a su vez no permite colocar en agenda el enfoque social de la generación y manejo de suelo para la población, a esto se le añade el problema de la informalidad en el manejo y adjudicación de tierras que fomentan de manera indirecta las leyes vigentes.

En segundo lugar, el problema económico que se genera al mantener un modelo de manejo de suelo ineficiente para el mercado. El factor económico se resume a la ley de mercado que nos dice que en el Perú el suelo es un recurso escaso, de una demanda elevada principalmente en las zonas urbanas. Y al ser un recurso de poca oferta y gran demanda los precios son elevados, lo que contradice la lógica de que el Estado los otorgue de manera gratuita, ya que es extremadamente costoso hacerlo en las proporciones que se han estado dando.

### ***Generación de suelo urbano***

En la actualidad, existe el Programa de Generación de Suelo Urbano que fue aprobado a través del Decreto Supremo N° 003-2012-VIVIENDA el 06 de enero de 2012, que se encarga de la búsqueda de suelo formal a nivel nacional con fines de vivienda. Este decreto supremo en su artículo 1 define el propósito del programa, que es el de atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social y servicios de infraestructura y de equipamiento mediante la promoción de acciones de recuperación, transformación urbana y desarrollo de proyectos de producción de nuevo suelo urbano.

Este programa cuenta solo con manual de operaciones que describe de manera rápida la forma en la que se genera el suelo urbano, prueba de esto es que no se han realizado grandes hallazgos de suelo en aproximadamente tres años de trabajo. En ese sentido el objetivo a mediano plazo podría centrarse en una fusión por absorción de dicho programa a COFOPRI y de esta manera potenciar el programa de búsqueda de suelo formal urbano.

### **1.3. Marco espacial**

El ámbito geográfico físico dentro del cual se tiene proyectado realizar la presente investigación es en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI sede central del distrito de San Isidro, ciudad de Lima, Perú.

#### **1.4. Marco temporal**

El período de tiempo que comprende esta investigación abarca el año 2016, el mismo que analizó el proceso de formalización de predios urbanos que llevó a cabo el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, durante el ejercicio del año 2016.

#### **1.5. Contextualización: histórica, política, cultural, social.**

##### **1.5.1. Contexto histórico.**

Antes de la creación de COFOPRI el proceso de formalización urbano se caracterizaba por tener ciertas deficiencias y se entregaban títulos sin haber sido registrados trasladando el trámite y costo del registro a los usuarios, así tenemos que: (a) el costo de los títulos en las municipalidades era muy elevado, (b) los trámites en los municipios demoraban más de 3 años, (c) las municipalidades entregaban títulos sin haber realizado un estudio legal y técnico previo a la titulación.

Desde sus inicios hace más de 20 años atrás, el proceso de formalización y titulación de la propiedad informal, nace como necesidad de conseguir financiamiento de manera formal, debido a que no se podía entregar en garantía la propiedad o terrenos. Así pues, nace COFOPRI, con la finalidad de incorporar estos activos al esquema de crédito financiero o transformarlos en activos líquidos.

Motivo por el cual las funciones de titulación y de formalización de predios urbanos y rurales que las municipalidades distritales y provinciales llevaban a cabo, son trasladadas a COFOPRI.

Ya para el año 2015 COFOPRI llevaba formalizados alrededor de 2'045,000 millones de predios a nivel nacional. En ese contexto y según el informe de

evaluación al Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018, desde el año 2005 al 31 de diciembre de 2015 este organismo ha logrado reducir la brecha de informalidad predial urbana en 18.8 puntos porcentuales, lo que significa que para el año 2015 los predios informales eran alrededor del 28.9% a nivel nacional.

Sin embargo, durante los últimos diez años COFOPRI ha sufrido una serie de transformaciones. En la actualidad, COFOPRI forma parte del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, así mismo es miembro del Consejo Nacional de Catastro del cual ejerció la Administración de la Base de Datos Catastral y del Sistema de Información Catastral hasta junio de 2011, mediante Resolución N° 002-2008-SNCP/CNC del 13 de junio de 2008.

### **1.5.2. Contexto político.**

En los últimos años, el Estado peruano ha emitido una serie de normas y leyes, como parte de la implementación de políticas públicas que contribuyan a un mejor desarrollo del país, así tenemos que mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM se aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado PLAN BICENTENARIO: el Perú hacia el 2021, el cual se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, para lo cual se ha designado para su elaboración al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.

CEPLAN (2011) señaló:

El plan estratégico de desarrollo nacional viene a ser un, instrumento técnico que contiene los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico del país, y promover las sinergias entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, a fin de lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática como parte del Estado Constitucional de Derecho (p. 23).

En ese sentido todas las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico deben de ajustar sus planes estratégicos a los objetivos de desarrollo nacional. Así tenemos que, mediante Resolución Ministerial N° 354-2015-VIVIENDA del 30.12.2015 se describe el escenario apuesta, la visión y los objetivos estratégicos sectoriales que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha desarrollado en su Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2021.

Por otro lado, con el objetivo de reducir la brecha de informalidad de la propiedad predial urbana y mediante Ley N° 29802 del 01.11.2011, se establece la ampliación del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos hasta diciembre del 2016.

Dicha norma establece exoneraciones a favor de COFOPRI sobre el pago de tasas registrales, municipales, aranceles y otros cobros, además lo faculta para que de oficio y gradualmente ejecute procedimientos de formalización en las posesiones informales de las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 15 de agosto de 2007, en favor de las familias que ocupaban los predios y bajo el marco de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Según Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, en la cuarta disposición complementaria modificatoria designa a COFOPRI, como Secretaría técnica del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial. De igual forma, la centésima décimo tercera disposición complementaria final, dispuso que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, realizara una transferencia de presupuesto hasta por 1'000, 000,000.00 a favor de COFOPRI, para realizar acciones que permitan la Modernización y Consolidación del Sistema de Catastro a nivel Nacional.

Así mismo, se dispone de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1202 del 23.09.2015, que COFOPRI ejecutara de oficio y progresivamente la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda, a través de los programas de adjudicación de lotes de vivienda sobre terrenos estatales que se encuentren ocupados o desocupados, y cuya posesión se haya dado entre el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.

### **1.5.3. Contexto cultural.**

Ley N° 28296 – Ley General de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, que constituye claramente que los sitios arqueológicos son propiedad del Estado, incluyendo sus partes accesorias, componentes descubiertos o por descubrir, independientemente de si están ubicados en terrenos de propiedad pública o privada. En consecuencia, no pueden ser ocupados, vendidos, ni ser utilizados a fines distintos a los de la investigación arqueológica.

La competencia de COFOPRI en esta ley, es que no puede formalizar terrenos del Estado que hayan sido invadidos, o vendidos que estén ubicados dentro de una zona arqueológica, por lo que al recibir una solicitud de este tipo está obligada como institución del Estado a denunciar dichos actos. Por lo que se aplicaría sanciones económicas que podrían llegar hasta las 1,000 Unidades Impositivas Tributarias – UIT.

### **1.5.4. Contexto social.**

La formalización está permitiendo que se reconozca la presencia de las mujeres como titulares individuales de la propiedad, así como la participación de las actividades de las organizaciones comunales o vecinales, a las que desde hace mucho tiempo se les había negado su participación en usencia del varón, a quien se describe como jefe de hogar, relegando la participación de la mujer a organizaciones destinadas a la alimentación y salud de su comunidad (Vasos de leche).

Por otro lado, el desarrollo económico por sí solo no asegura el progreso social, sobre todo de las familias más pobres del país. Se hace necesario entonces generar mecanismos y políticas claras para disminuir la desigualdad, propiciando programas de asistencia a las familias más pobres, en alimentación, educación, salud y de vivienda.

## **II. Problema de investigación**

## 2.1. Aproximación temática

La ocupación informal del suelo es una característica de las ciudades de rápido crecimiento en todo el mundo. El fuerte desarrollo de las ciudades como resultado del proceso de industrialización en los años cincuenta ocasionó que las familias de escasos recursos económicos y sin experiencia urbana se vean obligadas a ocupar ilegalmente espacios de terreno sin habilitación urbana, asentándose precariamente. Esto se debió principalmente a que las ciudades no estaban preparadas para crecer a la velocidad con que llegaban los habitantes del campo o de otras ciudades.

Según el Banco Mundial (2017) el 54% de la población en el mundo vive en la actualidad en zonas urbanas y con una tendencia a un crecimiento mayor. Lo que significa que la cantidad de personas crecerá 1.5 veces y llegaría a 6000 millones de habitantes para el año 2045. Así mismo más del 80% del producto bruto interno (PBI) mundial se genera en las ciudades, lo que significa que una urbanización bien desarrollada puede promover un crecimiento sostenible fomentando la productividad con innovación e ideas nuevas. En ese sentido el querer tener una propiedad es un derecho real y como tal se constituye en un bien con poder para quien la posee, por tal motivo el proceso de regularización o formalización urbana tiene más énfasis en los países en vías de desarrollo, que en otras ciudades del mundo.

En América Latina existe un proceso social de crecimiento del espacio urbano, por eso es común encontrar irregularidad en la tenencia de la propiedad a partir de la ocupación directa de propiedad pública o privada que, en muchas ocasiones de forma masiva por grupos familiares, que luego dieron origen a asentamientos irregulares que en la actualidad son las llamadas favelas, villas, campamentos, barriadas o asentamientos humanos. En tal sentido la ilegalidad de los espacios urbanos debe de comprenderse entre los sistemas políticos y mercados de tierras, pero también bajo un orden jurídico con mayor énfasis en la definición de los derechos de la propiedad urbana.

Uno de los esfuerzos más importantes que tiene que ver con la estructura urbana de las ciudades en Latinoamérica, se orienta a combatir la informalidad en la utilización del suelo a través de la promoción de alternativas formales, que



ayudaría al crecimiento económico. Sin embargo, muchos programas sociales tienen sus limitantes y uno de los más importantes es el incremento del precio de los terrenos, lo que en muchos casos conlleva a conflictos sociales.

En el Perú la ocupación informal de la propiedad es un problema que se viene atacando desde hace muchos años, para lo cual se diseñaron políticas de formalización teniendo como objetivo elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos económicos para utilizarlos como crédito e inversión de manera legal en el sistema financiero.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI es quien se encargaría de llevar a cabo el programa de promoción del acceso a la propiedad formalizada y su mantenimiento dentro de la formalidad, para lo cual se estableció desde el año 2006 el régimen temporal extraordinario para que COFOPRI formalice las posesiones informales urbanas a nivel nacional, proceso que duro hasta el año 2014. Sin embargo, a partir del año 2007 y en el marco del proceso de modernización del estado, se fusiono a COFOPRI con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), dejando a COFOPRI como único órgano ejecutor y regulador de la titulación rural y urbana del país.

Así mismo, y en el marco del proceso de descentralización COFOPRI transfirió a los gobiernos regionales la función de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, por lo que a raíz de esto COFOPRI quedo solo como una institución de asesoría a las municipalidades en materia de regularización de la posesión informal de predios o suelo. Posteriormente tras la promulgación del Decreto Legislativo N° 1202 se constituiría una nueva oportunidad de políticas públicas de vivienda que serían ejecutadas a favor de los sectores con menores recursos, dicha norma otorga a COFOPRI la titularidad de terrenos del estado ocupados bajo cualquier modalidad de posesión, a título oneroso y a valor de arancel, siempre que la posesión se haya dado desde el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha en la que se publica la ley N° 29618.

Los avances del proceso de formalización se traducen en la cantidad de títulos de propiedad otorgados a la población de menores recursos en el ámbito urbano y rural. Solo durante el año 2008 COFOPRI entregó 90,742 títulos de propiedad en el ámbito rural, y 107,761 títulos de propiedad en el ámbito urbano,

haciendo un total de 198,503 títulos de propiedad registrados, llegando a 880,815 beneficiados en todo el país. Ya para el año el 2016 el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI ha logrado registrar en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP un total de 52,731 títulos de propiedad y otorgarlos a igual cantidad de familias a nivel nacional, haciendo un total de 263,655 beneficiarios del programa. Así mismo el presupuesto ejecutado para el año 2008 era de S/ 100, 711,471 con un costo promedio de S/ 507.00 por título entregado; ya para el año 2016 la ejecución presupuestal fue de S/ 32, 213,368 con un costo promedio de S/ 610.00 por título entregado.

Se entiende entonces que el proceso de formalización masiva que se da a partir del año 2008, es en este periodo en el que COFOPRI entrega la mayor cantidad de títulos de propiedad, también se puede notar que estas acciones han decaído año tras año, lo cual nos podría llevar a pensar que el programa no estaba funcionando bien. Sin embargo, lo que realmente está sucediendo según el diagnóstico al proceso de formalización es que se está reduciendo la brecha de informalidad a nivel nacional, lo que significa que la etapa de formalización masiva está finalizando.

Cabe resaltar que la formalización urbana en el Perú ha sido calificada como uno de los mejores programas de lucha contra la pobreza a nivel mundial, por los beneficios económicos y a la seguridad jurídica que les otorgaría a los propietarios de terrenos. Así mismo existen quienes critican el desempeño del programa porque señalan que el modelo fue exitoso cuando nació, debido a que casi todo estaba por formalizar, pero que a medida que transcurrían los años esta situación empezó a revertirse.

Por tal motivo, resulta necesario señalar que el proceso de formalización tuvo varios periodos de ampliación de vigencia, así tenemos que: (a) mediante Ley N° 28923, ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, que expresa de interés público la formalización y titulación de predios urbanos informales a nivel nacional, siendo COFOPRI el encargado de continuar con el proceso, para lo cual se crea el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, a partir del 08 de diciembre de 2006 por el plazo de tres años; (b) posteriormente mediante Ley

N° 29320, ley que modifica el artículo 21° de la Ley N° 28687; Ley del Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad informal, Acceso al Suelo y dotación de servicios básicos, la que prorroga el plazo establecido en el artículo 2° de la ley 28923, por un lapso de dos años después del vencimiento del plazo anterior; (c) más adelante, se extiende la vigencia del programa por un periodo de cinco años, es decir hasta el 11 de diciembre de 2016, a través de la Ley N° 29802, ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al organismo de formalización de la propiedad informal (COFOPRI), prevista en la ley 28923; (d) por último el plazo del régimen Temporal Extraordinario de formalización y Titulación de Predios Urbanos ha sido ampliado nuevamente por el artículo N° 12 de la Ley N° 30513 (Prórroga de la vigencia del artículo 2 de la Ley 28923) hasta el 31 de diciembre de 2017 con la finalidad de continuar con la tarea de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

Estas diversas ampliaciones de plazo para la vigencia del proceso de formalización de predios a nivel urbano, han ocasionado que COFOPRI sufra una serie de transformaciones en sus funciones, pues cada ley y su reglamento añadían o modificaban algunos aspectos técnicos, operativos y de dirección, para darle cierta mejora al programa. La gran deficiencia de estas transformaciones en las funciones es que estas no han sido incluidas en las herramientas de gestión, manuales de procedimientos o reglamentos de funciones, esto ocasiona que no se sabe que tareas encomendar al momento de asumir un puesto, en muchos casos existe duplicidad de funciones, o se sobrecarga las labores a una sola persona. El contexto ha hecho que COFOPRI se adapte a las nuevas situaciones que se le ha ido presentando, pero que aún no se ha articulado los aspectos operativos y técnicos de las nuevas funciones con las herramientas de gestión que posee.

Aun cuando los avances en materia de formalización han sido satisfactorios, el programa no está articulado con otras políticas públicas y si lo está, el avance es mínimo y sin resultados a la vista. Tal es así que en la actualidad las invasiones de terrenos se siguen suscitando, aun cuando las penas por este delito se hayan endurecido a través de la Ley N° 30076 “Ley que modifica el Código Penal”; así también de la Ley N° 30077 “Ley contra el crimen

organizado”. Por lo que las invasiones significan un costo social, económico y medioambiental y deben detenerse. Así mismo, las expresiones de informalidad son evidentes y se encuentran dentro del contexto de la propiedad, que van más allá de las invasiones, la autoconstrucción, la falta de planificación urbana, la desidia municipal y la escases de servicios.

La necesidad de suelo y una vivienda adecuada para los sectores de menores recursos en el Perú, es un problema que debe preocupar al gobierno y aquellos que trabajan en el tema, esta necesidad forma parte de las políticas de estado del Acuerdo Nacional que están dentro del Plan Bicentenario en los ejes estratégicos 1) derechos fundamentales y dignidad de las personas (desarrollo humano y pobreza) y 2) oportunidades y acceso a los servicios (servicios públicos, vivienda). En ese sentido el derecho a una vivienda que dignifique a los habitantes más pobres constituye un tema que se debe mantener como prioridad en los planes de gobierno. Actualmente la oferta de vivienda para las poblaciones más necesitadas es insuficiente, lo que en gran medida hace que esta población recurra a soluciones fuera de la ley. El estado debe procurar la generación de suelo urbano formal con fines de vivienda y bajo un contexto adecuado para el desarrollo de las familias. Lo que implica hacer explícitos los requisitos urbanísticos para desarrollar esta oferta.

Algo de lo que adolece nuestro país hace mucho tiempo y que recrudece cada vez más es lograr el reordenamiento urbano, debido a que no se han tomado en cuenta y puesto en agenda criterios de largo plazo para el crecimiento de las ciudades, lo que implica generar estudios, material estadístico e inventarios de suelo que permita ir diseñando intervenciones que respondan a la necesidad de reordenar la ciudad.

Finalmente, la dotación de títulos de propiedad no precisamente conlleva a la captación activos que se traducen en créditos financieros o hipotecarios. Aun así, sabiendo que las políticas públicas deben de estar orientadas a los grandes objetivos nacionales (erradicación de la pobreza, acceso a los servicios básicos, etc.), se hace necesario que el programa de formalización se enmarque en políticas públicas integrales de inclusión de los espacios urbanos, que considere la planificación urbana y estratégica y económica el cual fomente un efectivo mercado de créditos de la banca privada a los sectores de menores ingresos. Así

mismo, COFOPRI debe adecuar sus herramientas de gestión, ingresando a un proceso de reestructuración para que se adapte de forma adecuada a los constantes cambios institucionales y políticos.

## **2.2. Formulación del problema de investigación**

### **2.2.1. Problema general**

¿Cómo se realizó el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016?

### **2.2.2. Problemas específicos**

¿Cuál es la importancia de la formalización de predios urbanos?

¿De qué manera la formalización ha contribuido a la integración urbana del país?

¿Cómo las herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?

¿Por qué la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado?

## **2.3. Justificación**

### **2.3.1. Justificación teórica.**

Esta investigación se justificó en la importancia de analizar el proceso de formalización de predios urbanos, de los aportes que ha brindado al reordenamiento urbano del país, a la demanda de terrenos con fines de vivienda para la población de menores recursos, que la entrega de títulos de propiedad le garantice a la población que pueda acceder a los servicios básicos, centros médicos y colegios, que las herramientas de gestión que posee se adecuan a las funciones que COFOPRI viene desarrollando, describir si el proceso de formalización está en su etapa final o aun no, y de las posibilidades de que esta institución se pueda encargar de desarrollar otro tipo de actividades y continuar con su aporte al país.

Se desea aportar conocimiento a partir de la recopilación de información, desde el interior de COFOPRI de cuanto se ha logrado en los últimos años y de los efectos que tiene para la población la entrega de títulos de propiedad, si saben realmente que el programa ha mejorado la calidad de vida de las personas.

El propósito es expresar que siendo el Estado a través de COFOPRI, el que busca mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos, complemente esta actividad con otros programas y se mejoren unos a otros, porque la formalización no solo es registrar a los terrenos y entregar títulos a sus propietarios, sino también es orientar el crecimiento ordenado de las ciudades, diseñando políticas sectoriales que busquen reducir las disparidades de desarrollo regional fortaleciendo la descentralización.

### **2.3.2. Justificación práctica.**

Esta investigación se realizó porque existe la necesidad de mejorar el conocimiento de los integrantes de COFOPRI a sobre las normas internas y su adecuación para el cumplimiento de objetivos de la institución y formular mejoras para que el proceso de formalización no sea un programa meramente técnico. Así mismo, se propone que tenga un alcance mayor porque la formalización no queda solamente en la entrega de títulos, sino que las urbanizaciones, localidades, centros poblados y la ciudad en su conjunto necesitan un reordenamiento urbano y que el punto de partida debería de ser la formalización de sus propiedades.

## **2.4. Relevancia**

El presente estudio analizó en el marco del proceso de formalización de la propiedad, aspectos como la importancia del proceso de formalización de predios urbanos, la entrega de títulos de propiedad, el acceso a los servicios básicos, su contribución al reordenamiento urbano del país, búsqueda de nuevas alternativas de actividad para COFOPRI.

## **2.5. Contribución**

La presente investigación contribuyó a partir de las conclusiones que se obtuvieron del análisis al proceso de formalización de predios urbanos en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal durante el año 2016, a generar mayor información sobre la importancia del proceso de formalización, de las opiniones acerca de la necesidad de la normativa para mitigar la demanda de suelo con fines de vivienda para las familias de menores recursos económicos.

Así mismo, se busca que el Estado implemente políticas de reordenamiento urbano de las zonas con mayor densidad poblacional, sobre todo en los asentamientos humanos donde las familias se establecen de manera desordenada y sin ninguna estructura básica de diseño urbano.

## **2.6. Objetivos**

### **2.6.1. Objetivo general.**

Analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016.

### **2.6.2. Objetivos específicos.**

Conocer la importancia de la formalización de predios urbanos.

Conocer de qué manera la formalización ha contribuido a la integración urbana del país.

Conocer si las herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI.

Analizar si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado.

### **III. Marco metodológico**



### 3.1. Categorías y categorización

En una investigación cualitativa las categorías vienen a ser las características comunes, los valores, que clasificados de tal forma no crean confusión en el elemento de estudio o unidades de análisis. Así mismo la categorización es asignar conceptos que tengan relación con el objeto de estudio, y que le dan sentido a la investigación.

Para el análisis e interpretación de los datos cualitativos de la presente investigación, se eligió la categoría de proceso de formalización, siendo este el tema principal de análisis. De esta categoría se desprendieron varias subcategorías vinculados al tema principal de investigación como a continuación se detalla:

Tabla 1

#### *Categorización del proceso de formalización.*

Categoría	Sub Categorías	Fuentes de obtención de información
	Importancia de la formalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> <li>• Matriz de compromisos de mejora de desempeño</li> <li>• Evaluación de impacto del proyecto de consolidación de los derechos de propiedad inmueble - PCDPI 2012.</li> </ul>
<b>Proceso de Formalización</b>	Herramientas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> <li>• Matriz de compromisos de mejora de desempeño.</li> <li>• Consultoría: Análisis y recomendaciones para la implementación del Decreto Legislativo 1202.</li> </ul>
	Concluir el proceso de formalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> <li>• Matriz de compromisos de mejora de desempeño</li> <li>• Evaluación de impacto del proyecto de consolidación de los derechos de propiedad inmueble - PCDPI 2012.</li> </ul>

### 3.2. Metodología

La metodología son los procedimientos generales para lograr de manera precisa y objetiva la investigación, por lo que el método que se utilizó es la fenomenología; al respecto, Heidegger (2006) precisa que:

La fenomenología se enfatiza en la ciencia de los fenómenos; esta consiste en permitir ver lo que se muestra, tal como se muestra a sí mismo y en cuanto se muestra por sí mismo; por consecuencia, es un fenómeno objetivo, por lo tanto, verdadero y a su vez científico (p.233).

Al respecto podemos decir entonces que la fenomenología es una ciencia que estudia los fenómenos tal como son experimentados, vividos y percibidos por el hombre; así mismo considera como revelar y hacer visibles las realidades o como acceder a la variedad que profundiza toda realidad. Es decir, se aproxima para entender y ver las cosas desde el punto de vista de otras personas. La fenomenología estudia casos concretos y se caracteriza por no realizar presuposiciones y prejuicios, y se preocupa de buscar los fundamentos teóricos que permitan crear un soporte seguro para describir la experiencia y conseguir la realidad tal como es.

Es de señalar, que el método fenomenológico es muy importante para la realización de estudios de enfoque cualitativo, por lo que se recurre a las siguientes etapas que posee este método:

Etapa descriptiva, cuyo objetivo es lograr una descripción lo más completa posible del fenómeno de estudio, sin emitir prejuicios y que refleje la realidad vivida, la misma que consta de tres pasos: a) elección de la técnica o procedimiento, que puede ser la observación directa o participativa, la entrevista coloquial o dialógica, la encuesta o cuestionario y el auto reportaje; b) la aplicación de la técnica o procedimiento seleccionado; c) la elaboración de la descripción protocolar.

Etapa estructural, que se centra en el estudio de las descripciones contenidas en los protocolos y que está constituido de varios pasos que se entrelazan: a) primer paso, lectura general de la descripción de cada protocolo; b)

segundo paso, delimitación de las unidades temáticas naturales, c) tercer paso, determinación del tema central de cada unidad temática; d) cuarto paso, expresión del tema central en lenguaje científico; e) quinto paso, integración de todos los temas centrales en una unidad descriptiva; f) sexto paso, integración de las estructuras particulares; g) séptimo paso, entrevista final con los sujetos de estudio.

Etapa de discusión de los resultados, donde se intenta relacionar los resultados obtenidos de la investigación con las conclusiones de las investigaciones que se tiene como antecedentes para compararlos, contraponerlos o complementarlos, para entender las posibles similitudes o diferencias.

En ese sentido y por lo expuesto, la presente investigación reúne las características de un diseño de estudio fenomenológico, por cuanto el objeto de estudio a desarrollar fue el proceso de formalización de la propiedad informal en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, institución encargada de llevar a cabo este proceso, como parte de las políticas de estado de lucha contra la pobreza.

### **3.2.1. Enfoque de investigación.**

La presente investigación es de enfoque cualitativo.

La investigación cualitativa es un proceso inductivo de forma recurrente que analiza múltiples realidades subjetivas, sin una secuencia lineal definida, pero que posee bondades como el estudio a profundidad de los significados, amplitud, riqueza interpretativa y contextualiza el fenómeno en investigación. Al respecto Hernández, Fernández y Baptista (2014) mencionan que el enfoque cualitativo “utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (p.7).

### **3.3. Escenario de estudio**

El presente estudio se realizó en la sede principal de COFOPRI, ubicado en avenida Paseo de la Republica N° 351, distrito de San Isidro, provincia de Lima, departamento de Lima. En estas instalaciones se encuentran ubicadas las

oficinas administrativas y de atención al público, la misma que es adecuada para el buen desempeño de las labores de sus colaboradores, así como para los usuarios. Bajo este escenario la ciudadanía pone de manifiesto la necesidad de que se respeten y atiendan sus derechos y necesidades, para lo cual COFOPRI trabaja desde un enfoque de responsabilidad social y establece su gestión organizacional basada en principios y valores que permiten desarrollar una relación ética y transparente con los actores internos y externos.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI es una institución pública descentralizada adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se constituye en un pliego presupuestal con personería jurídica de derecho público, responsable de llevar a cabo el saneamiento físico legal de las posesiones informales, predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional. Todas estas funciones brindan autonomía económica, financiera, administrativa y técnica, respaldada por la normativa vigente.

COFOPRI fue creado el 22 de marzo de 1996 con el Decreto Legislativo N° 803, que lo designa como organismo rector encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida el programa de formalización de la propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad. Así mismo, se encarga del levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización de predios a nivel nacional, después de ser formalizados.

En la actualidad se puede decir que la misión de COFOPRI es la de ejecutar el proceso de formalización de la propiedad a través de excelentes procesos de titulación con ayuda de la tecnología, que favorece a la población informal, que busca respeto y seguridad jurídica constante, trasladando estas capacidades a los gobiernos regionales y locales.

Del mismo modo COFOPRI tiene como visión ser la institución que lidere la sostenibilidad de la Formalización y Catastro, por la calidad en la prestación de sus servicios, lo que hace al país que cuente con un territorio completamente formalizado y catastrado para diversos fines.

La forma de organización de COFOPRI es jerárquica, que cuenta con órganos de dirección, de línea, de asesoría, de apoyo, órganos desconcentrados, tribunal administrativo de la propiedad y de control institucional. Es así que

mediante Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA se aprueba el reglamento de organización y funciones.

### **3.3.1. Estructura orgánica.**

#### ***La alta Dirección***

La Dirección ejecutiva, siendo el director ejecutivo la máxima autoridad y titular de la entidad, quien es responsable de dar y proponer las políticas de mejora de la institución y supervisar el cumplimiento de los objetivos y metas.

La secretaria general, es la autoridad de que tiene la más alta potestad administrativa y es quien conduce las acciones de apoyo y asesoramiento, coordina la ejecución de las tareas técnicas y supervisa las actividades de los órganos administrativos. Está compuesta por la Unidad de Tramite Documentario y Archivo, responsable de administrar y organizar los sistemas documentarios, archivos y de la atención al público; y por la Unidad de Imagen Institucional, responsable de diseñar y ejecutar las estrategias de imagen de la institución, que se encarga de difundir a la opinión pública los logros y beneficios del programa.

#### ***Órgano de Control Institucional***

El Órgano de Control Institucional, es quien ejerce el control interno después de las actividades de gestión, según las disposiciones de la ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la Republica.

#### ***Órganos de Asesoramiento***

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, responsable planificar, programar, evaluar ya hacer el seguimiento a gestión del presupuesto; así mismo formula, coordina y realiza el monitoreo, seguimiento a los planes estratégicos y también al proceso de racionalización cuando se requiera. La Oficina de Asesoría Jurídica, es la encargada de emitir opinión legal a solicitud de los órganos de la institución, así como de los dispositivos legales que se vinculen a la gestión y la administración.

### ***Órganos de Apoyo***

La Oficina de Administración, que se encarga de la gestión administrativa de los recursos financieros, humanos y físicos. Dentro de sus funciones está el de dirigir, controlar y supervisar los sistemas administrativos de Recursos Humanos, Abastecimiento, Tesorería y Contabilidad, dentro del ámbito de su competencia. La Oficina de Sistemas, encargada de planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades de tecnologías y sistemas de la información, relacionadas a los planes estratégicos. La Oficina de Coordinación Descentralizada, es quien se encarga de coordinar el proceso de formalización que llevan a cabo las oficinas zonales u órganos desconcentrados, dando cumplimiento a las políticas y objetivos de la institución, así mismo también supervisa y evalúa el cumplimiento metas de las zonales.

### ***Órganos de línea.***

La Dirección de Catastro, es uno de los órganos de mayor importancia, pues es quien se encarga de planificar, organizar y llevar a cabo las acciones de levantamiento, mantenimiento y modernización del catastro con la finalidad de ser formalizado, según la normativa vigente. La Dirección de Catastro tiene a su cargo a la Subdirección de Geodesia y Topografía que ejecuta el levantamiento y ubicación del predio en un lugar sobre la superficie del territorio; la Subdirección de Cartografía quien elabora los planos y mapas; la Subdirección de Catastro responsable de registrar y mantener los planos y mapas con fines de formalización; y la Subdirección de Mantenimiento y Control de Calidad que se encarga de desplegar el control adecuado a las tareas de levantamiento, mantenimiento y modernización del catastro.

La Dirección de Formalización Integral, designada para la planificación, organización y conducción de las actividades de calificación, saneamiento físico y legal de los predios que son formalizados y como de los procesos especiales de formalización. Esta dirección tiene a su cargo a la subdirección de diagnóstico y servicios de formalización que se encarga de calificar los predios y de brindar servicios a otras instituciones públicas y privadas; la Subdirección de Formalización Integral que tiene a su mando las actividades de saneamiento físico y legal de los predios y su inscripción en los registros de predios; la Subdirección

de Procesos Especiales de Formalización facultada para formalizar las propiedades en programas de vivienda, urbanizaciones populares, comunidades campesinas y nativas, privatización de mercados, conciliaciones; y la Subdirección de Declaración y Regularización de la Propiedad que lleva a cabo las actividades de procedimientos de reconocimiento de la propiedad sujetas a distintas modalidades de posesión.

La Dirección de Formalización Individual, esta dirección también es de mucha importancia porque se encarga de planificar, organizar y encaminar las actividades de empadronamiento, calificación y titulación de los predios. Esta dirección la componen la Subdirección de Empadronamiento que tiene la labor de promoción, empadronamiento, verificación, elaboración de documentación y expedientes individuales para la titulación e información solicitada durante el proceso de formalización; la Subdirección de Calificación quien ejecuta las acciones de evaluación y calificación de expedientes próximos a ser titulados

La Dirección de Normalización y Desarrollo, responsable de construir propuestas normativas vinculadas al proceso de formalización, así también se encarga de organizar y coordinar con los órganos de línea la asistencia técnica legal y los programas de transferencia de capacidades a los gobiernos regionales y municipales, también promueve la inclusión y difunde los beneficios del proceso de formalización a la población. Esta dirección la componen la Subdirección de Transferencia de Capacidades, quien se encarga de implementar los programas y proyectos de transferencia de capacidades; la Sub dirección de Normalización responsable de implementar los proyectos de normativa externa vinculadas a la formalización y catastro; la Sub dirección de Promoción y Desarrollo, quien ejecuta los proyectos o programas que se encarguen de mantener la propiedad en la formalidad y de los beneficios del proceso de formalización.

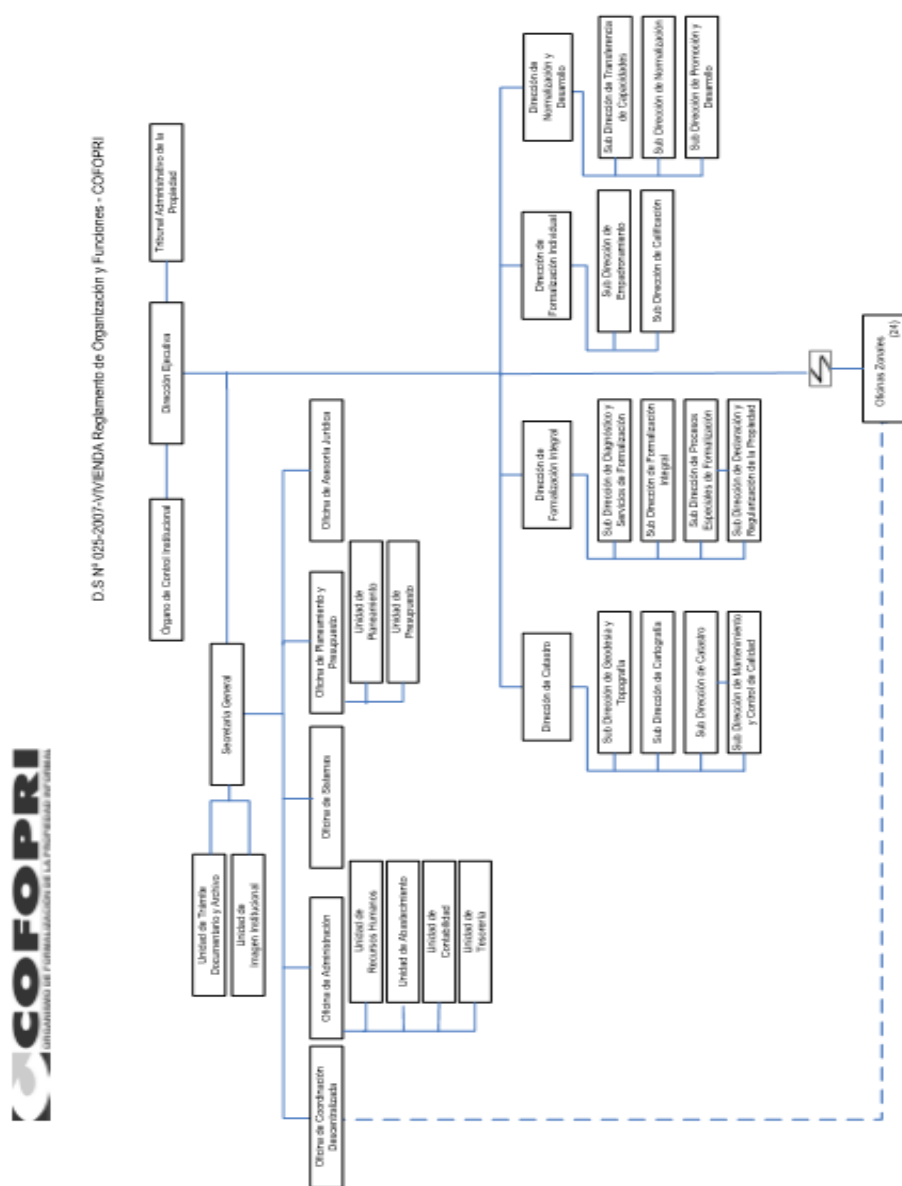
### ***Órganos Desconcentrados***

Las Oficinas Zonales, cuyo rol es muy importante, porque son los responsables de formular, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de administración, presupuesto y desarrollo que sean de su competencia. Estas oficinas obedecen jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva y funcionalmente de la Oficina de Coordinación Descentralizada y a nivel técnico de los órganos de línea.

**Tribunal Administrativo de la Propiedad**

El Tribunal Administrativo de la Propiedad, es la última instancia administrativa a nivel funcional. Resuelve en su instancia los procesos relacionados a conflictos, declaraciones, controversias, determinaciones de derecho, indecisión jurídica o de hecho, que tengan relación con el proceso de formalización de los predios que la institución lleva a cabo.

El organigrama describe como está conformado el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.



*Figura 3.* Organigrama

Extraído del Reglamento de Organización y Funciones – COFOPRI



### ***Relaciones con otras Instituciones.***

COFOPRI mantiene relación con otras instituciones, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento quien define las políticas y emite las normas, con el Poder Judicial y Legislativo donde estas ejercen función y con los gobiernos Regionales y Locales donde mantiene coordinación para la transferencia de capacidades, estableciendo dispositivos de cooperación y financiamiento para futuros proyectos.

### **3.4. Caracterización de sujetos**

La presente investigación nos permite identificar a todos aquellos sujetos que participaron como fuente de recopilación de información sobre el proceso de formalización, tales como:

- 1) El Director ejecutivo, que viene a ser el más alto funcionario de COFOPRI, abogado profesional con experiencia en la dirección y conducción de programas técnico administrativo del sector público, desarrollo urbano o formalización de la propiedad, administración de territorio, con conocimiento en la ejecución de proyectos de inversión financiados por agentes de cooperación internacional, y que es designado en la institución por el presidente de la república bajo la representación de cargo de confianza. Se encarga de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas de gestión, así como de dictar las normas de desarrollo de la institución en relación con las políticas del sector y de desarrollo nacional. Así mismo se encarga de proponer las reformas institucionales, legales y de realizar las coordinaciones con el ente rector que es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre el desarrollo de los programas, planes estratégicos y demás actividades de la entidad.
  
- 2) El Director de la Dirección de Formalización Integral, profesional de la carrera de Ingeniería Civil, quien también es designado bajo la denominación de cargo de confianza. Es el responsable de planificar, organizar y conducir, las actividades de diagnóstico, saneamiento físico legal de los predios que son

sujetos de formalización, así también de los procedimientos especiales y servicios de la formalización, de acuerdo a la normativa vigente. Es quien se encarga de coordinar con los demás órganos de línea y con otras instituciones públicas y privadas, las prestaciones de servicios relacionados al proceso de formalización, es decir supervisa el cumplimiento de las especificaciones técnicas.

- 3) Especialista en planeamiento, profesional de la carrera de ingeniería económica. Es quien se encarga de diseñar la metodología para la formulación de planes, proyectos y programas estratégicos de la entidad, también se encarga de monitorear el cumplimiento de los planes en coordinación con los demás órganos involucrados. Así mismo asesora a su jefe inmediato en cuestiones técnicas y administrativas que sean materia de su competencia. Siempre está en contacto con la población, para conocer su realidad, necesidades y para informarles de los beneficios y bondades del programa de formalización. Es conocedor a fondo de las distintas realidades que posee cada lugar, sector, ciudades, etc., esto le sirve para proponer planes y acciones a fin de atender la demanda de la población con menores recursos.

En el proceso de formalización también participa el poder ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda quien se encarga de emitir y reglamentar las normas que son materia de su competencia.

El proceso de formalización se ha efectuado a través de múltiples hechos como es el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008 – 2015; el Plan Estratégico Institucional 2012 – 2016; los planes operativos y metas logradas; los presupuestos institucionales de apertura; el presupuesto ejecutado el año 2016; la totalidad de títulos de propiedad entregados hasta el año 2016.

### **3.5. Procedimientos metodológicos de investigación**

El procedimiento a seguir para desarrollar la presente investigación de enfoque cualitativo es el siguiente:

### **3.5.1. Recogida de datos.**

La recogida de datos se refiere al proceso y el resultado de reunir algo, y ese algo es un dato que sirve de información para generar mayor conocimiento. Es decir que la recogida de datos es una actividad que consiste en obtener información dentro de cierto contexto. Así mismo se tiene que distinguir las fuentes de obtención de datos y la forma de recogerlos, como la fuente de datos primarios: así tenemos que la principal fuente de recolección de información ha sido el de la entrevista al director ejecutivo, al director de Formalización Integral y a un especialista en planeamiento de COFOPRI, quienes tuvieron conocimiento del objetivo de la investigación y de esa forma nos brindaron sus opiniones sobre el proceso de formalización.

Fuentes de datos secundarios: se recopiló información de documentos existentes como, informes de evaluación del impacto de la formalización, matriz de compromisos, informes de consultorías de análisis de aplicación de políticas públicas, etc.

### **3.5.2. Análisis de datos.**

Consistió en trabajar la información recogida, para posteriormente transformarla en información útil. El material recogido en las entrevistas fue transcrito detalladamente bajo la consideración de transcribir solo las partes más importantes sin salir del contexto de la investigación.

Del mismo modo la información recogida de las entrevistas ha sido transcritas bajo la estructura de la categoría: proceso de formalización, y de las subcategorías: Importancia de la formalización, integración urbana, herramientas de gestión, concluir el proceso de formalización.

Las respuestas recogidas por cada pregunta en las entrevistas realizadas fueron contrastadas unas con otras en una matriz de triangulación de datos, obteniendo una síntesis integral de la información.

## **3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Las técnicas de recolección de datos son un aspecto de la metodología de la investigación. Para Arias (2006) “son las distintas formas o maneras de obtener la

información” (p.53). Así tenemos que la técnica que se empleó en esta investigación es la entrevista, a través del cual se recopilaron todos los datos que los sujetos emitieron o produjeron.

El instrumento de recolección de datos que se elaboró fue una guía de entrevista estructurada, siendo una grabadora el medio para la recolección de datos. Sobre el instrumento de recolección de datos, para Sabino (1992) es “cualquier recurso de que se vale el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información” (p.108). Internamente en cada instrumento se puede apreciar dos aspectos diferentes de forma y contenido. La forma hace referencia al tipo de acercamiento que constituimos con lo empírico, a las técnicas utilizadas. Del mismo modo el contenido se especifica en los datos que deseamos obtener, es decir se concretan en los ítems que van en forma de preguntas y que miden a nuestras variables o categorías. Así también la entrevista para Sabino (1992) “consiste en una interacción entre dos personas, una de las cuales (investigador) formula determinadas preguntas relativas al tema de investigación, mientras que la otra (el investigado) proporciona verbalmente la información que se le es solicitada” (p.111).

### **3.7. Mapeamiento**

El objetivo del Mapeamiento es ubicarse mentalmente en el escenario donde se realizará la investigación, es decir, lo que se quiere es aproximarse a la realidad política, social o cultural que está siendo foco de estudio. Se debe tener en cuenta la identificación de los colaboradores o trabajadores, las situaciones y las actividades en las que intervienen los colaboradores; así mismo las variaciones de lugar y tiempo de las actividades que estos desarrollan. En síntesis, se debe elaborar un cuadro de los rasgos más importantes de la situación que se está analizando.

## Mapeamiento

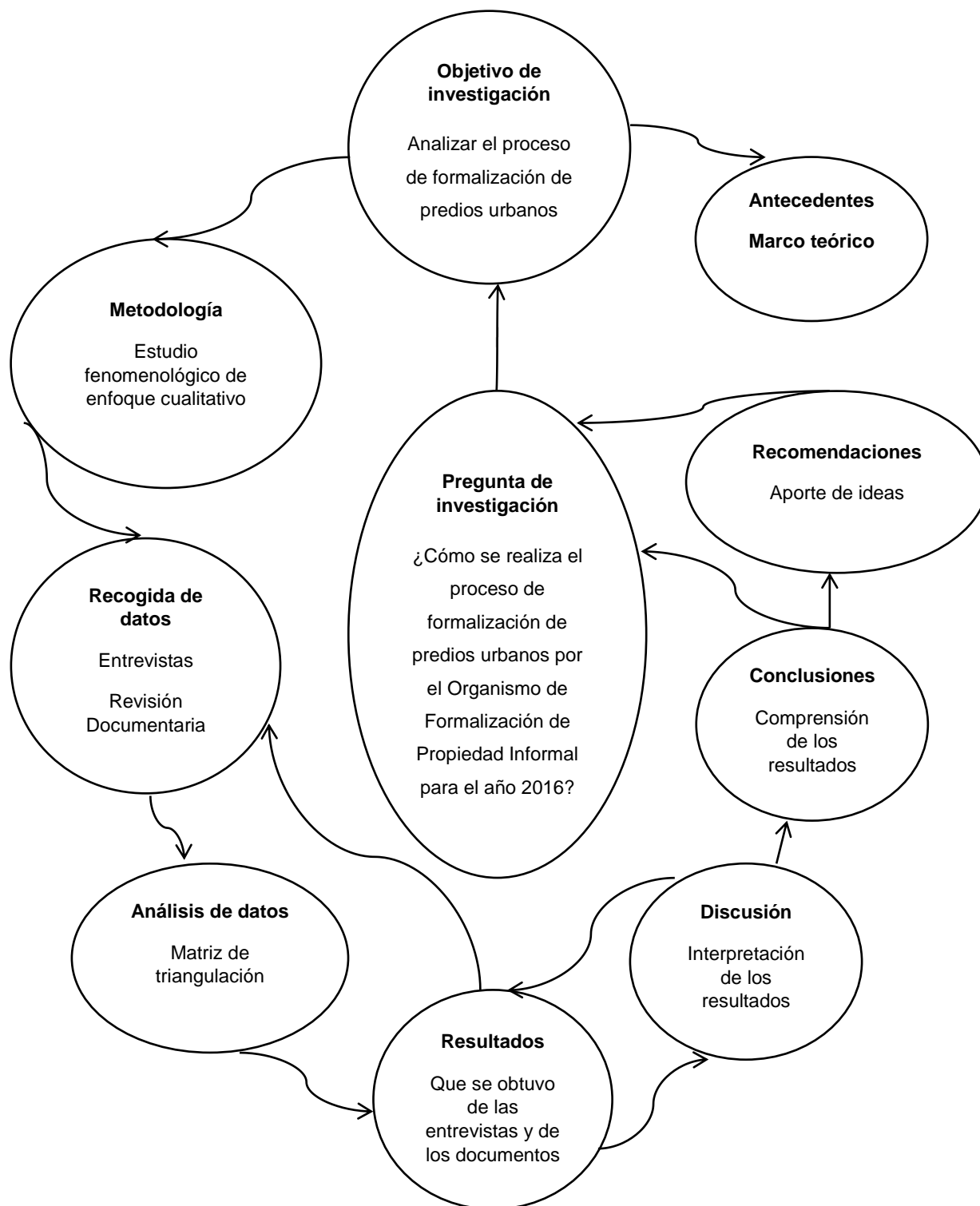


Figura 4: Mapeo para la investigación del proceso de formalización

## **IV. Resultados**

## Resultados

En este capítulo se exponen los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los expertos y conocedores sobre el proceso de formalización, como a continuación se describe:

Tabla 2

*Opinión sobre la importancia de la formalización de predios urbanos*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión bibliográfica
Es importante, porque otorga títulos de propiedad que son seguros jurídicamente, aumenta el valor del predio, promueve el acceso al crédito y contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias.	Logra una identidad predio propietario, se consigue la inscripción a los registros públicos de la propiedad.	Otorga al beneficiario seguridad jurídica que le permite disponer libremente del bien.	Según Informe final COFOPRI 2012 la formalización se llevó a cabo para reconocer situaciones de posesión de predios 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.

**Análisis:** La importancia del proceso de formalización se da, porque al formalizar los predios urbanos se otorgan títulos de propiedad que son jurídicamente seguros, promueve el acceso al crédito, así como al sistema financiero formal, le da más valor al predio, contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias. El proceso de formalización ha generado un sistema legal que asegura el acceso al derecho de propiedad, facilitando la incorporación social y económica de los poseedores de predios al sistema inmobiliario formal. Por otro lado, la formalización también ayuda a resolver los problemas entre pobladores por límites entre sus lotes y conflictos entre asentamientos humanos cercanos.

Del mismo modo, en el documento analizado (Evaluación de impacto del Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble – PCDPI), los principales impactos vienen a ser: (a) el incremento del valor del predio urbano, cuya medición se hizo a través del acceso a los servicios básicos públicos (electricidad, agua y desagüe) donde el resultado reveló que los predios formalizados cuentan en promedio con una mayor asignación de estos servicios

que los no formalizados; (b) porcentaje de créditos otorgados, que los propietarios de predios formalizados tienen mayor acceso a las entidades financieras por el respaldo hipotecario de su predio titulado; (c) seguridad jurídica, porque manifestaron que disminuye el riesgo de alquilar a un tercero no familiar, debido a que el bien se sostiene en la seguridad jurídica del título.

Tabla 3

*Opinión sobre si la entrega de títulos garantiza que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Síntesis integral
No garantiza que se pueda acceder a estos servicios, porque este proceso puede demorar varios años.	La entrega de títulos es un requisito para brindar los servicios básicos.	No siempre. También depende las organizaciones y de los programas concurrentes.	Si se accede a los servicios básicos, pero puede demorar si los beneficiarios no se organizan para acelerar su entrega.

**Análisis:** La entrega de títulos de propiedad es un requisito para brindar los servicios básicos. Sin embargo, la entrega misma de títulos no es una garantía de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, porque este proceso puede demorar varios años, y quienes se encargan de gestionar estas acciones son la misma población, de quienes dependerá la capacidad de organización para acceder a este derecho y de los programas existentes.

En el informe final de la Evaluación de impacto del Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble – PCDPI, revelo que los predios formalizados cuentan en promedio con una mayor asignación de servicios básicos (electricidad, agua y desagüe) que las propiedades no formalizadas.

Tabla 4

*Opinión sobre si la formalización ha logrado el reordenamiento urbano en el país*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Síntesis integral
COFOPRI solo se encarga de la formalización y no del reordenamiento urbano. La formalización debe de ir de la mano del reordenamiento urbano, porque las ciudades crecen sin planificación.	COFOPRI no ha hecho reordenamiento porque no está dentro de sus funciones, lo que hace es formalizar.	No, porque la formalización solo regulariza la ocupación irregular del suelo.	El reordenamiento urbano no está ligado a la formalización, COFOPRI solo regulariza la ocupación de terrenos.



**Análisis:** El reordenamiento urbano no está ligado a la formalización, porque COFOPRI no se encarga del reordenamiento urbano, no tiene esa función, lo que viene haciendo es regularizar las ocupaciones informales de terrenos en todo el país. Sin embargo, consideran que la formalización de predios debe de ir de la mano del reordenamiento urbano, porque subsisten muchas viviendas en zonas tugurizadas y gran cantidad posesiones informales en zonas de riesgo.

Tabla 5

*Opinión si a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de terrenos con fines de vivienda*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión bibliográfica
Definitivamente no, porque COFOPRI no busca terrenos solo los lleva a integrarse a la formalidad. Coordina con el MVCS la adjudicación de lotes con fines de vivienda.	El programa no fue diseñado para este fin, aunque ahora COFOPRI participa del programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda.	De ninguna manera. La formalización solo contribuye a superar el déficit cualitativo.	En el marco del Decreto legislativo 1202 está diseñado para mitigar varios de estos problemas, debido a que busca canalizar esfuerzos para generar suelo urbano formal con criterios de desarrollo urbano, que se encuentren libre de algún riesgo ambiental.

**Análisis:** El programa de formalización de predios urbanos no fue diseñado para satisfacer la demanda de suelo, lo que hace es integrar a la formalidad a los terrenos que ya están ocupados. Sin embargo, COFOPRI ejecuta la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda, a través del programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda (PAL), programa que se encarga de brindar un lote de vivienda para las familias de menores recursos, sobre terrenos propiedad del Estado desocupados u ocupados cuya posesión este comprendida desde el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, fecha en que se publica la ley 29618. Según el informe de consultoría de análisis del D.L. 1202, se entiende que existen problemas político-normativos, económicos y sociales en lo que a la oferta de suelo formal y vivienda para la población de menores recursos se refiere. El Decreto legislativo 1202 está diseñado para mitigar varios de estos problemas, debido a que busca canalizar esfuerzos para generar suelo urbano formal con criterios de desarrollo urbano, que se encuentren libre de algún riesgo ambiental.

Con este mecanismo se trata de satisfacer de alguna manera la demanda de terrenos con fines de vivienda.

Tabla 6

*Opinión sobre si herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión bibliográfica
No, porque la norma institucional está desfasada. Las acciones que ejecuta COFOPRI en la actualidad no se reflejan en el marco normativo institucional.	Están desactualizadas, no hay un diseño que segregue funciones, hay cargos que no existen.	No. La entidad es muy automatizada.	Según el estudio de consultoría de análisis al D.L. 1202, los instrumentos de gestión deberán ser adecuados a las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1202.

**Análisis:** Las actuales herramientas de gestión con las que cuenta COFOPRI no son los más adecuados, porque las normas institucionales no se han actualizado según las nuevas funciones de la institución. La entidad está muy automatizada, se siguen los procesos por costumbre, no hay el suficiente diseño que segregue las funciones. Así mismo existe un pedido para reorganizar a COFOPRI que la hace el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP/MEF) el año 2012, cuya obligación se asume y firma en un documento que se llama Matriz de Compromisos, pero que a la fecha el avance es mínimo en lo que a modificaciones o actualización de los manuales y procedimientos se refiere. Del mismo modo, según lo expuesto en la consultoría de análisis del D.L. 1202 es necesario que desde una perspectiva de modernización de la gestión de COFOPRI, se pueda adecuar éstos y modernizarse dentro de lo que estipulan los lineamientos nacionales. Por otro lado, además del ROF y de las herramientas de gestión que se desprender de su modificación, en el corto plazo es de vital importancia operativizar las modificaciones que se dan a lugar en el Decreto legislativo 1202. Para ello, es importante generar lineamientos internos de funcionamiento como directivas e instructivos.

Tabla 7

*Opinión si después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión bibliográfica
COFOPRI no deja de ser el encargado de llevar a cabo la formalización, trabaja coordinando y capacitando a las municipalidades.	COFOPRI debería tener la rectoría del programa de formalización para mantener los estándares de calidad. Está diseñado así pero no hay la decisión política de que sea así.	Solo se ha transferido la función específica, más no las funciones de formalización.	Según el Informe final del Plan Nacional de Formalización, no ha logrado su ejecución concreta por la expedición del D.S.056-2010-PCM y la R.M.104-2010-AG que determina la pérdida total de competencias sobre predios rurales, comunidades y tierras eriazas habilitadas.

**Análisis:** Al respecto manifestaron que solo se ha transferido la función específica porque así lo puntualiza la norma (Literal n del artículo 51 de la ley orgánica de gobiernos regionales), mas no las funciones de formalización urbana, y esta sigue siendo competencia de COFOPRI hasta fines del año 2017, y a su vez capacita a las municipalidades en el marco del proceso de transferencia de funciones. Se menciona también que COFOPRI mantenga la rectoría, designando representantes en las municipalidades para que se sigan los mismos protocolos y se mantenga los estándares de calidad y producción. También las municipalidades no han podido implementar sus sistemas de gestión para poder llevar a cabo el proceso de formalización de manera individual, muchas de ellas no cuentan con el presupuesto adecuado y les tomaría mucho tiempo lograr sus objetivos. No obstante, El Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008 – 2015, no ha logrado su ejecución concreta, debido a la expedición del Decreto Supremo N° 056-2010-PCM del 14 de mayo de 2010, complementado con el Decreto Supremo N° 115-2010-PCM y la Resolución Ministerial N° 104 - 2010-AG del 10 de mayo de 2010, que determina la pérdida total de competencias sobre predios rurales individuales, comunidades campesinas, comunidades nativas y tierras eriazas habilitadas.

Tabla 8

*Opinión sobre si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado*

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión bibliográfica
La formalización no ha culminado, porque existe una brecha importante por formalizar. También ingresara a formalizar el casco urbano de las ciudades	No ha culminado por que la informalidad subsiste, problemas como las ocupaciones de propiedad privados, poblaciones en zonas de riesgo, zonas agrícolas y las invasiones son temas pendientes de solucionar.	Aún no ha culminado, porque existe una demanda efectiva remanente.	Se debe definir las metas de COFOPRI precisando su horizonte y el cierre del programa, porque no constituye un programa de duración indefinida. Hay una brecha que cerrar, que cada vez es menor.

**Análisis:** El proceso de formalización aún no ha culminado porque tiene pendiente la atención de un sector de la población con más de 600 mil lotes por formalizar, predios ocupados en zonas agrícolas o programas del Estado donde no se ha culminado con la entrega de la propiedad porque sus procedimientos eran muy rígidos a pesar de que las personas han pagado por un programa de vivienda.

Según la recomendación en la Matriz de compromisos de mejora de desempeño del sistema de formalización de la propiedad informal, COFOPRI debería de ser considerada una entidad de vigencia temporal, en consecuencia, el proceso de formalicen debería de llegar a su fin. El documento señala que se debe definir las metas de formalización, precisando su horizonte y el cierre del programa. 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 de cerrar la brecha el 100% es impracticable.

No obstante, el mismo documento señala que COFOPRI tiene otras funciones que justifican su permanencia: a) elaboración y actualización del catastro rural (DS N° 05-2007-VIVIENDA), b) asistencia y capacitación a los gobiernos regionales y difusión de los beneficios de la formalización a través de la capacitación (DL N° 1089-VIVIENDA), c) formalización de programas de vivienda del estado d) formalización de lotes comerciales ubicados en mercados públicos, e) saneamiento catastral y registral en habilitaciones urbanas formales y otros.

## **V. Discusión**

## Discusión

En este capítulo se explican los resultados y se comparan con los antecedentes de la investigación.

Con respecto a la importancia del proceso de formalización, esta se manifiesta principalmente con el reconocimiento legal del predio que le otorga el título de propiedad a sus dueños; y el título a su vez le permite acceder a un crédito en el sistema financiero y el acceso a los servicios básicos. Sin embargo, a través de los años el programa se ha ido haciendo más costoso, debido principalmente a la reducción en la cantidad de predios formalizados, es así que solo se atiende a las zonas donde existe mayor cantidad de lotes por formalizar. Así mismo, el acceso al crédito se da con mayor frecuencia en las entidades financieras del estado, debiendo ser la banca privada quien otorgue dicho beneficio, considerando que son las actividades privadas las que dinamizan más la actividad económica del país. Según Apoyo Consultoría (2012) “se aprecian ciertos temores sobre la posibilidad de verse muy afectados en caso de no poder cumplir con las obligaciones (perder la vivienda), por tal motivo la población siente que sus opciones de acceso al crédito son pocas, y dado el nivel de ingresos y ahorros de estas familias las expectativas de crecimiento o poner un negocio se ven limitadas”.

Del mismo modo, a pesar que los resultados de la evaluación de impacto al PCDPI indica un diagnóstico positivo del proyecto en torno a la consolidación de un sistema de derechos de propiedad que facilite el acceso de la población, se encuentran resultados mixtos en cuanto a su contribución a la superación de la pobreza, a través del fomento del uso económico de los derechos de propiedad. Si bien existe un efecto positivo del proyecto sobre el bienestar social de la población, y en el nivel de seguridad jurídica que esta percibe sobre la tenencia de la propiedad; no se puede concluir que exista un mismo efecto en relación a los indicadores de impacto asociados a los beneficios económicos, interacción social y fortalecimiento institucional.

Un aspecto importante de la formalización vendría a ser que la población que obtuvo un título de propiedad pueda acceder de manera inmediata a los servicios básicos, según lo establecido por la Ley de desarrollo y complementaria

de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Pero esto no es así, ese beneficio tiene que ver más con otros programas recurrentes que para el caso de las provincias del país esta acción está a cargo de las municipalidades y que en su mayoría los servicios básicos están en manos de empresas privadas; solo en la ciudad de Lima aun el estado tiene el manejo del agua a través de Sedapal. Así pues, la implementación tiene sus efectos si la población se organiza para solicitarla al órgano competente, trámite que podría demorar varios años debido a que durante el proceso de formalización no se ejecuta en paralelo proyectos para la dotación de servicios básicos en las zonas de intervención, y tampoco se cuenta con el presupuesto adecuado para su ejecución.

En relación al reordenamiento urbano si bien es cierto la formalización solo regulariza la ocupación irregular del suelo, los alcances del plan nacional de desarrollo urbano son escasos porque a entender de los expertos las políticas no mantienen relación alguna, “la mayoría de programas de regularización aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto” (Clichevsky, 2003, p 57). Esta situación da a entender que no existe planificación física de las ciudades, y para el caso del Perú la política de formalización no se entrelaza con la política de desarrollo urbano, más que para registrar la existencia de los predios. En ese sentido y considerando que COFOPRI tiene el conocimiento en el manejo del territorio y tomando como punto de partida su competencia a través de la formalización, debería de conducir también el programa de reordenamiento urbano, porque tiene la base de datos del espacio físico del territorio que es el Catastro Nacional.

Sucede lo mismo para el caso de demanda de terrenos con fines de vivienda, porque como parte del proceso de formalización COFOPRI solo coordina con el MVCS la adjudicación de lotes con fines de vivienda, dejando en el vacío toda la información obtenida del catastro. La escasez de suelo es un problema en el país, por lo tanto, se necesita una mejor organización y reordenamiento del territorio para ubicar a la población que menos posibilidades tiene de acceder a una vivienda y COFOPRI tiene los argumentos para realizar esa actividad.

El problema de la oferta de suelo con fines de vivienda, se centra

principalmente en la escasez de suelo, el marco normativo no contempla la acción en conjunto de las instituciones que tienen relación en esta actividad (MVCS, SBN, COFOPRI) y cada quien trabaja dentro de su ámbito. A esto se añade que las invasiones tienen más oportunidad de prosperar, y aunque hay mayores sanciones para esta ilegal actividad aún sigue siendo más efectiva que el propio estado. La propuesta es que el crecimiento de las ciudades se desarrolle de forma vertical y menos horizontal y que las acciones de búsqueda de suelo con fines de vivienda sean parte de las políticas públicas de ordenamiento urbano y asumidas por COFOPRI potenciando al programa de generación y búsqueda de suelo urbano, reestructurando el marco legal y el proceso para eliminar la duplicidad de funciones.

En opinión de los entrevistados las herramientas que orientan la misión de COFOPRI, están totalmente desactualizadas y no se adecuan a las nuevas funciones que lleva a cabo esta institución. Durante los últimos años la promulgación de nueva legislación en materia de formalización como el D.L. 1202 y su reglamento que modifican el D.L. 803, han creado nuevos procedimientos en la adjudicación de lotes para la población de menores recursos, que va desde la etapa de selección de beneficiarios hasta la captación de ingresos por los títulos que se otorgan en el programa de adjudicación de lotes (PAL). En vista de estos cambios se deben adecuar las herramientas de gestión a las nuevas funciones dentro del flujo procedimental. El reglamento de organización y funciones es la principal herramienta de gestión, y es de donde se derivan las demás herramientas, en ese sentido se hace necesario agregar y adecuar algunas funciones a las unidades de COFOPRI, para ello el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM en su artículo 28° enumera las razones por las cuales se puede modificar el ROF, y específicamente el literal e) dice “por modificación del marco legal sustantivo que conlleve a una afectación de la estructura orgánica o modifique total o parcial las funciones previstas para la entidad”. Al respecto uno de los puntos de recomendación y suscritos por COFOPRI y el MEF en la “Matriz de Compromisos y Mejora de Desempeño del Sistema de Formalización de la Propiedad Informal” viene a ser el proceso de reorganización de COFOPRI para dotarla de una estructura más dinámica y óptima. No obstante, hasta la fecha no se ha cumplido con este punto, y ha sido desviado con el famoso paso a la ley del



servicio civil, con el mapeo de puestos y procesos como si COFOPRI fuera una institución de funciones permanentes.

Otro de los objetivos es saber si después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales COFOPRI solo viene a ser un órgano de apoyo técnico, que a opinión de los entrevistados esto no es cierto, debido a que solo un punto específico ha sido transferido (literal n del art. 51 de la ley orgánica de gobiernos regionales), y la institución aún mantiene competencia temporal extraordinaria hasta finalizar el 2017. En este punto COFOPRI viene capacitando y asistiendo técnicamente a las municipalidades provinciales sobre formalización de la propiedad predial urbana como parte de los objetivos estratégicos de implementación de un modelo de gestión descentralizado. Y aunque solo un punto específico se ha transferido, COFOPRI debería de conservar la rectoría del proceso de formalización, a fin de mantener los estándares de la producción y calidad, porque los municipios pueden variar los costos del proceso.

Finalmente, un punto importante es saber si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no culmina, por un lado, a opinión y recomendación de la DGPP del MEF la formalización debería llegar a finalizar porque la brecha existente nunca se cerrara al 100%, y a decir de los entrevistados todavía no ha culminado, principalmente porque la informalidad subsiste, falta una brecha importante de predios informales y siempre existirá un terreno que formalizar. A pesar de ello, la producción en la formalización y entrega de títulos a nivel urbano es menor en relación a años anteriores, por lo que a COFOPRI le queda reorientar sus actividades y formular nuevos proyectos que sean concordantes con el proceso de transito al régimen de servicio civil (SERVIR). Una actividad a implementar podría ser la del Catastro Nacional, que si bien es cierto ya se ha realizado, esto no ha logrado el impacto esperado; su ejecución no contempló los lugares con perspectiva de desarrollo económico, de inversión y con una mayor cantidad de población. Así mismo otra probable actividad a desarrollar sería la formalización del casco de urbano tanto de la ciudad de Lima como de las ciudades al interior del país; es decir los propietarios solo registran el primer nivel de sus viviendas, por lo que no se sabe que cantidad de casas cuentan con construcciones por encima de la primera planta.



## **VI. Conclusiones**

## Conclusiones

En este capítulo se describen los resultados obtenidos en la investigación, cuya finalidad es responder a las preguntas y objetivos planteados durante la investigación.

**Primera:** En términos generales la formalización de predios urbanos se destaca

como política pública de regularización de las posesiones informales y su ingreso a la formalidad, contribuye a la mejora de las condiciones de vida de las familias con menores ingresos económicos del país, otorga el acceso a los servicios básicos, aunque en este aspecto es importante la participación de la población beneficiaria para que se cumpla con este derecho.

Por otro lado, la política de formalización no está ligada a la política de reordenamiento urbano, por lo que difícilmente será que la ciudad se desarrolle de forma más ordenada y ante la escasez de suelo con fines de vivienda las poblaciones se asientan en zonas de riesgo y buscar su reubicación se torna más complicado a medida que van edificando en la informalidad.

**Segunda:** El proceso de formalización es importante porque les otorga a los ciudadanos un título de propiedad debidamente registrado y jurídicamente seguro, les permite acceder a un crédito en el sistema financiero (aunque en este aspecto se debe de desarrollar mucho más porque su contribución es muy poca), contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias. Así mismo la formalización permite resolver problemas de límites entre lotes de una misma zona, así como conflictos entre asentamientos humanos vecinos.

La formalización si contempla el acceso a servicios básicos, no obstante, la entrega de títulos no garantiza que se pueda acceder de manera inmediata a los servicios básicos como agua, luz, colegios, centros médicos, etc., dado que es un proceso que puede demorar mucho tiempo, y es más bien

el poblador quien debe preocuparse de tramitar ese beneficio para que en el mediano plazo se les sea otorgado.

**Tercera:** El programa de formalización de predios urbanos que ejecuta COFOPRI ha sido creado como una política de regularización de la tenencia irregular de terrenos o predios, cuyo propósito principal era atender la dimensión jurídica y económica de las posesiones informales, dejando de lado el aspecto urbano. Es decir que la formalización que se justifica en sí misma y no contempla aspectos como la planificación y reordenamiento urbano.

Otro aspecto que no contempla el proceso de formalización es la demanda de terrenos con fines de vivienda, solo lleva a integrarse a la formalidad a los terrenos ocupados. Sin embargo, COFOPRI incorporo a su normativa el programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda (PAL), el cual coordina con el MVCS.

A entender de los especialistas COFOPRI está capacitado y se puede encargar del programa de búsqueda de suelo formal urbano, y donde el Decreto Legislativo N° 1202 da esa posibilidad otorgando la titularidad de los terrenos del estado a través del programa de adjudicación de lotes de vivienda. Por otro lado, el Ministerio de Vivienda a través del programa de generación de suelo urbano no ha logrado los objetivos de recuperación y búsqueda de suelo urbano para el desarrollo de vivienda social; por lo que se propone a COFOPRI que se encargue de buscar y zonificar los terrenos que el estado posee.

**Cuarta:** Las normas que rigen las actividades y funciones de la COFOPRI están

desactualizadas, porque muchas de las acciones que en la actualidad ejecuta no se encuentran reflejadas en el marco normativo institucional. En ese sentido la recomendación de la DGPP/MEF de realizar un proceso de reorganización de COFOPRI es una tarea que tiene pendiente suscrita en la matriz de compromisos de mejora de desempeño del sistema de formalización de la propiedad informal.

**Quinta:** COFOPRI sigue manteniendo las funciones de formalización urbana a nivel nacional, porque en esencia fue creado para eso y la ley N° 30513 le otorga competencia temporal extraordinaria hasta el 31 de diciembre de 2017. Por lo que se ha transferido a los gobiernos regionales la función específica de promoción, gestión y administración del proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria; así mismo para fortalecer sus capacidades viene capacitando a las municipalidades y gobiernos regionales en temas jurídicos y de gestión vinculados a la formalización de predios rurales.

En la actualidad existe una demanda remanente de predios urbanos a regularizar por lo que la brecha de formalización aún no está cerrada. Así mismo la formalización es una actividad que se dará constantemente a lo largo del tiempo, es un proceso que nunca va a culminar porque siempre existirá un lote de terreno o vivienda que formalizar. No obstante hay quienes piensan que el proceso de formalización ya ha culminado y son las municipalidades y gobiernos regionales quienes deben seguir formalizando los predios urbanos de su competencia, aun sabiendo que esto se disgregaría demasiado porque no existe uniformidad de criterios entre todos los gobiernos municipales y regionales.

## **VII. Recomendaciones**

## Recomendaciones

- Primero.** - Para darle mayor importancia, fortalecer el proceso de formalización urbana, el acceso de los propietarios al sistema financiero no solo debe darse en las entidades financieras del estado, también de debe promover la participación de las entidades privadas, con instrumentos de crédito según la necesidad de la población, actividad que el estado no puede desarrollar con mucha facilidad, porque los costos son muy elevados y el beneficio muy poco. Así mismo, se debe estimar por región el costo de la formalización desde su intervención hasta la entrega de título y debe ser comparado con el estudio de evaluación de impacto para medir el beneficio social del programa de formalización.
- Segundo.** - Vincular la política de formalización y búsqueda de suelo, con la política de ordenamiento urbano, con el objetivo de mejorar la estructura urbana de las ciudades del país, orientando el crecimiento de las ciudades de forma vertical considerando la escasez de suelo.
- Tercero.** – Iniciar un proceso de reorganización de COFOPRI y actualizar su normativa interna, con la finalidad de que sus procedimientos sean más eficientes, adecuándolos a las nuevas funciones, teniendo al reglamento de organización y funciones como principal herramienta de gestión y de donde se derivan las demás herramientas como el MOF, Manual de perfil de puestos, manual de procesos, TUPA, etc.
- Cuarto.** – Buscar la permanencia del predio dentro de la formalidad, que en segundos actos (construcción de segundo piso, ampliaciones, declaratorias de fábrica, transferencias de propiedad, herencias, hipotecas, etc.), el título perdería valor al no registrar lo que realmente contiene. Así mismo COFOPRI no solo se encargara de formalizar predios en los asentamientos humanos o pueblos jóvenes, porque ingresara a formalizar el centro urbano en las ciudades, para determinar quiénes son los propietarios de las viviendas y departamentos por encontrarse en situación irregular.



## **VIII. Referencias bibliográficas**

## Referencias bibliográficas

- Arias, F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. Caracas, Venezuela. Editorial Episteme.
- Apoyo Consultoría (2012). *Evaluación de impacto del proyecto de consolidación de los derechos de propiedad inmueble – PCDPI*.
- Banco Mundial (2016). *Desarrollo Urbano: Panorama general*. Recuperado de <https://goo.gl/BxuvvY>
- Banco Mundial (2014). *Desarrollo Urbano: Resultados del Sector*. Recuperado de <https://goo.gl/KThFHu>
- Bisquerra, R. (2009). *Metodología de la investigación educativa* (2ª edición). Madrid España. Editorial. La Muralla S.A.
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal* (3ª edición). Ed. Punto Cardinal.
- Calderón, J. (2011). *Titulación de la propiedad y mercado de tierras*. EURE (Santiago), 37(111), 47-77. Recuperado de <https://goo.gl/WHURFY>
- Calderón, J. (2007). *Después de la formalización ¿Qué sigue?* IV Simposio Urbano organizado por el Banco Mundial, Washington. Recuperado de <https://goo.gl/ymYVcc>
- Calderón, J. (2006). *Propiedad y crédito: La formalización de la propiedad en el Perú*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://goo.gl/pco3dK>
- Congreso de la Republica (2006). Ley N° 28923. *Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos*. Lima, El Peruano.
- Congreso de la Republica (2006). Ley N° 28687. *Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*. Lima, El Peruano.
- Congreso de la Republica (2016). Ley N° 30513. *Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras*

*medidas prioritarias. Art. 12 Prorroga de la vigencia del artículo 2 de la Ley 28923. Lima, El Peruano.*

Correa, S. (2013). *Investigación cualitativa. Tipo fenomenológica*. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Venezuela. Recuperado de <https://goo.gl/eH9C6B>

Costa, A. y Hernández T. (2010). *Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú*. Recuperado de <https://goo.gl/BFblc2>

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL/Naciones Unidas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 75. Santiago de Chile. Recuperado de <https://goo.gl/nifpsQ>

Delgado, V. (2015). *Análisis y recomendaciones para la implementación del Decreto Legislativo 1202*. Consultoría O.S. N° 3519

Diccionario de Arquitectura y Construcción. *Definición de ordenación urbana y conceptos relacionados*. Recuperado de <https://goo.gl/DoV6pg>

El Visir (2009). *Resumen ejecutivo del Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble – PCDPI*. Recuperado de <https://goo.gl/dtxUGD>

Esquivel, C. (2010). *COFOPRI ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?* (Tesis de maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede México). Recuperado de <http://goo.gl/66nkOb>

Florencia, M. (2014). *La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: Una re-lectura desde la perspectiva historiográfica*. Universidad nacional de Córdoba. Recuperado de <https://goo.gl/uyqMlf>

Heidegger M. (2006). *Introducción a la fenomenología de la religión*. México. Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://goo.gl/6JFFCt>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F. México. McGraw-Hill/Interamericana.
- Laguna, H. (2010). *Políticas de formalización en la pequeña propiedad rural y su incidencia en el nivel de vida de un sector agrícola del valle de Huaral*". (Tesis de magister, Universidad Mayor de San Marcos, Perú). Recuperado de <https://goo.gl/ts1rkp>
- López, E. (2006). *Iniciación al Derecho*. Madrid España: Editorial Grefol S.A.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Matriz de compromisos de mejora de desempeño*. Oficio N° 113-2012-EF/50.05
- Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Intervención pública evaluada: Sistema de Formalización de la Propiedad Informal*. Informe final.
- Monayar, V. (2011), *Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba – Argentina*. Territorios 24. Bogotá. Recuperado de <https://goo.gl/cpZ6ux>
- Morán, R. (2002). *Historia del derecho privado, penal y procesal. El derecho de propiedad y el derecho de posesión*. Madrid España. Editorial Universitas.
- Ministerio de vivienda (2016). *Decreto Supremo N° 021 que prorroga la exoneración del pago de tasas registrales a favor del Organismo de Formalización de la Propiedad Informa*. El peruano.
- Nieves, M. (2002). *La doctrina económica de la propiedad: de la escolástica a Adam Smith*. (Tesis de Doctor, Universidad complutense de Madrid, España). Recuperado de <https://goo.gl/7xE1FX>
- Presidencia de la Republica (2015). *Decreto Legislativo N° 1202. Que modifica el Decreto legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal*. Lima, El Peruano.
- Presidencia de la Republica (2007). *Decreto Supremo N° 05. Aprueban fusión del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT, con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal*. Lima, El Peruano.

- Presidencia de la Republica (2006). Decreto Supremo N° 019. *Disponen la adscripción de la comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Lima, El Peruano.
- Presidencia de la Republica (1996). Decreto Legislativo N° 803. *Ley de Promoción y Acceso a la Propiedad Formal*. Lima, El Peruano.
- Revista de Economía Institucional (2008). *Teoría de la propiedad*. Vol. 10, N° 18, Primer semestre, pp. 345-376. Recuperado de <https://goo.gl/WR4hh9>
- Sabino, C. (1992). *El proceso de investigación*. Caracas, Venezuela. Editorial Panapo. Recuperado de <https://goo.gl/eRJkfZ>
- Sánchez, B. (2014). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. (Tesis de maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador). Recuperado de <http://goo.gl/1PNLoE>
- Smolka, M. (2003). *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://goo.gl/gkb5Kh>
- Villadiego, L. (2012). *Modelo de gestión urbana para la sustentabilidad del desarrollo territorial en comunidades marginales ubicadas en zonas costeras del caribe colombiano. Caso la Boquilla*. (Tesis de doctor, Universidad del Bio Bio. Concepción – Chile). Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/w/>
- Zecenarro, C. (2016). *¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? COFOPRI y el decreto legislativo N° 1202*. Derecho y Cambio Social. Recuperado de <https://goo.gl/y8Fs0d>

## **Anexos**

## **Anexo A: Artículo científico**

### **El proceso de formalización de predios urbanos en Cofopri 2016**

Autor: José Luis Charaja Porras  
Universidad César Vallejo  
jcharajap@hotmail.com

#### **Resumen**

El objetivo del estudio, es analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016.

Esta investigación es de enfoque cualitativo, de método fenomenológico. La técnica empleada para recoger la información fue la entrevista y el análisis documental.

Se llegaron a las siguientes conclusiones: (a) el proceso de formalización es importante porque otorga un título de propiedad debidamente registrado y seguro jurídicamente, pero no garantiza que accedan a los servicios básicos; (b) existe la necesidad de vincular las políticas de regularización y de ordenamiento urbano, porque la formalización solo integra a las posesiones a la formalidad; (c) las herramientas de gestión no se adecuan a las funciones actuales de COFOPRI; (d) la transferencia de funciones no le ha quitado la rectoría de la formalización a COFOPRI, existiendo una demanda por atender y segundos actos de la formalización.

*Palabras claves:* proceso de formalización, integración urbana, herramientas de gestión.

#### **Abstract**

The objective of the study is to analyze the process of formalization of urban properties by the Informal Property Formalization Agency for the year 2016.

This research is qualitative approach, case study design. The technique used to gather the information was the interview and the documentary analysis.

The following conclusions were reached: (a) the formalization process is important because it grants a duly registered and legally secured title deed, but does not guarantee access to basic services; (b) there is a need to link the policies of regularization and urban planning, because formalization only integrates the possessions into the formality; (c) the management tools do not fit the current functions of COFOPRI; (d) the transfer of functions has not removed the rectory of the formalization to COFOPRI, existing a demand to attend and second acts of formalization.

Keywords: formalization process, urban integration, management tools.

## **Introducción**

El proceso de formalización de predios informales que llevo a cabo el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, ha sido implementado como parte de las políticas de lucha contra la pobreza, siendo el Perú uno de los primeros países en poner en practica este instrumento.

## **Antecedentes**

Las políticas de formalización y de desarrollo urbano en Latinoamérica procuran atender la demanda de suelo urbano, así como la integración de las familias más pobres a los programas sociales, así tenemos que:

Sánchez (2014), en su tesis titulada: Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil, trata de explicar el impacto social y legal de la política de vivienda y concebir la dinámica de los mercados informales como estrategia de vida de aquellas familias que no acceden a las políticas sociales de vivienda. La investigación concluye diciendo que las nuevas políticas sean compatibles con instrumentos de ley que generen derechos seguros, legislación de planeación urbana de carácter social, organismos que permitan gestionar las ciudades de manera democrática que puedan generar empleo e incrementar los ingresos. Por último, el estudio recoge los hallazgos orientados a analizar desde los estudios y la práctica, los mercados informales de tierras y su naturaleza que les sirva de base para la construcción de estrategias de desarrollo urbano.

Por otro lado, existen antecedentes nacionales que estudia la política de formalización implementada en el Perú, que para muchos es una de las mejores a nivel internacional.



Calderón (2011), en su investigación titulada: Titulación de la propiedad y mercado de tierras. Quien analizó la relación entre la posesión de títulos de propiedad formalizados y los

mercados inmobiliarios en las zonas de las ciudades que tuvieron un origen informal. El cuál planteó discusiones a los presupuestos internacionales y encuentra peculiaridades en el mercado de suelo del sector popular. Llegó a la conclusión, que en los asentamientos no consolidados la obtención de un título de propiedad contribuye al mayor valor de los predios respecto de aquellos que no tengan títulos. No obstante, el título de propiedad no precisamente está estimulando al predominio de los mercados inmobiliarios formales, si no que se podría decir que se mantiene la preferencia de las personas a las transacciones informales para alquilar, vender y comprar una propiedad.

### **Teoría de la propiedad.**

Se desarrolla desde el análisis económico científico, aplicada a la producción agrícola, industrial y comercial de la riqueza, identificando a los participantes en la economía, los bienes el mercado económico y la interacción de estos elementos.

Walras (1898) citado en la revista de Economía Institucional (2008) define que “el derecho de propiedad de una persona sobre una cosa es el derecho, de esta persona, a utilizar esta cosa para satisfacer una necesidad, incluso consumiéndola” (p.348). Manifiesta que todo derecho recae en una relación moral entre las personas en consecuencia, existe una obligación entre estas. Como resultado, la persona concedida con el derecho de propiedad sobre un bien obtiene el poder moral de hacer uso de este bien para satisfacer alguna necesidad, y las otras personas se obligan moralmente a respetar el derecho de la primera.

Así mismo, esta teoría manifiesta que aquel que posea el derecho sobre algo, tiene el derecho de consumirla, hacer uso o beneficiarse de su servicio a lo largo del tiempo. Por lo tanto, los propietarios del suelo harán uso de las rentas. Como consecuencia del uso del bien o cosa que le otorga el derecho de propiedad, también tiene el derecho de venderla, por lo tanto, podrá efectuar un intercambio en el mercado.

## **La Teoría de la Función Social del Derecho de Propiedad.**

Según esta teoría, los derechos de propiedad deben estar reglamentados y delimitados por la ley, con la finalidad de que los titulares de una propiedad tengan además de derechos, sino también responsabilidades con la sociedad.

Duguit (1912) citado en López (2006), expuso que “La propiedad supone derechos y deberes del propietario” (p.34). Se puede entender que el hacer uso del derecho no debe afectar de ninguna manera el bienestar de los demás, tampoco el sacarle provecho debe de afectar los intereses de la sociedad. La función social está relacionada con los principios y fundamentos del derecho urbanísticos, es así que ante la necesidad e interés público la propiedad se ve limitada; de existir la necesidad concurriría un conflicto, de ser así este debe favorecer a los intereses de la colectividad a través de la expropiación. La expropiación es la justificación legal, y es cuando el estado se hace dueño de una propiedad privada por el interés público.

La función social de la propiedad es uno de los principios empleados para explicar las reformas legislativas en Latinoamérica relacionadas con medidas que garanticen que las poblaciones de menores recursos accedan al suelo urbano formal. Lo que pretende es normar el ejercicio de derecho a la propiedad, tener escenarios propicios y satisfacer a los sectores de escasos recursos con mayor acceso a los bienes inmobiliarios.

### **Concepto de formalización.**

Calderón (2006), la define como “una política social a favor de los pobres urbanos que a través de la posesión de un título de propiedad registrado les conceda mejorar su economía y por ende la economía urbana en general” (p. 12).

Entonces, bajo esta premisa la formalización es un proceso de intervención del Estado, a través de políticas, normas y de conocimientos en las zonas ocupadas de manera ilegal y que

favorecen a mejorarlo de forma urbana, garantizando su posesión ante la ley y fortaleciendo el aspecto social de sus habitantes. No obstante, el mismo Calderón analiza la política de formalización en el Perú, de la cual dice que consiste en otorgar títulos de propiedad sobre las posesiones informales para posteriormente registrarlas y en el futuro realizar transacciones; mientras tanto las políticas de formalización o regularización de los terrenos añade el aspecto urbanístico y provee de infraestructura, pero que suele ser el aspecto más costoso para los gobiernos.

### **Derecho a la propiedad.**

Diversos campos de estudio utilizan el concepto de derecho de propiedad, así tenemos que en materia de Derecho Morán (2002), dice que la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por lo que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más imitaciones que las que imponga la ley (p. 69).

Existen ciertos aspectos que se deben de dar para que una propiedad formalizada se sostenga en el tiempo: continuar reduciendo los costos de transacción (costos de formalidad menores a los de informalidad), fortalecer las instituciones del Estado, comenzar un catastro urbano nacional, promover el acceso a la información de predios y propietarios, impulsar las inversiones, crear confianza en los agentes económicos, efectuar campañas de respeto a la propiedad, promover el acceso al crédito, descartar la dispersión de competencias.

### **Políticas integrales frente a los problemas de las ciudades.**

Durante la última década las reflexiones en Latinoamérica pusieron en énfasis en el llamado círculo vicioso de la informalidad, que plantean que las ciudades de la región

crecen más cada día, a través de los asentamientos humanos, por las ventas ilegales de terrenos o por las

invasiones, debido a la brecha de precios que separa a la mayoría de la población por los mercados inmobiliarios formales.

En el Perú la política de formalización de la propiedad se estructura a partir de 1996, como propuesta central de política de vivienda. La idea que sustentó esta iniciativa era que las fuerzas del mercado remediarían el problema habitacional que involucró la reforma del estado. Para lo cual mediante Decreto Legislativo N° 803 se crea el sistema de formalización de la propiedad llamada Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, que le otorgue seguridad jurídica a la posesión y que estos se incorporen como activos a una economía social de mercado.

### **Proceso de formalización.**

El proceso de formalización de la propiedad urbana en el Perú nace como una necesidad de fortalecer los derechos de propiedad de los pobres mediante la titulación de la propiedad, para lo cual se implementó desde 1996 la política llamada Plan Nacional de Formalización. Este plan generó en el ámbito urbano una serie de interpretaciones, análisis y controversias en cuanto a la efectividad de sus beneficios, y hay quienes consideran a esta política una de las más exitosas del mundo de lucha contra la pobreza, así como de quienes mantienen una actitud crítica.

Las poblaciones de los asentamientos humanos que en la actualidad reciben la atención estatal están cambiando, los cuales se atribuyen al hecho de que son la nueva generación de pobladores, con cambios económicos y de una ciudad con otra apariencia urbana que muchas veces no los favorece. Calderón (2007), “la propia política de formalización está introduciendo cambios en la vida social de las comunidades urbanas” (p. 1). Efectúa un análisis que vincule la política de formalización de la propiedad al contenido de las

políticas públicas, que estudie el impacto de la formalización en la sociedad, así como en las



condiciones sociales y económicas de la población de menores ingresos. En esa línea Calderón postula que las políticas de formalización tienen tres dimensiones: Jurídica, reestablecer el orden jurídico; Urbanística, reordenar los asentamientos o poblados, la falta de vías, sin servicios básicos, localizados en zonas de alto riesgo que no les permite el desarrollo urbano; y Económica, que conecta la productividad con el acceso al crédito.

### **Problema de investigación**

La ocupación informal del suelo es una característica de las ciudades de rápido crecimiento en todo el mundo. El proceso de industrialización en los años cincuenta ocasionó que las familias de escasos recursos económicos ocupen ilegalmente espacios de terreno asentándose precariamente.

En América Latina es común encontrar irregularidad en la tenencia de la propiedad, a partir de la ocupación directa de propiedad, que dieron origen a asentamientos irregulares. Uno de los esfuerzos está orientado en la utilización del suelo a través de la promoción de alternativas formales, que ayudaría al crecimiento económico. No obstante, los programas sociales tienen sus limitantes es el incremento del precio de los terrenos, lo que conlleva a conflictos sociales.

En el Perú se diseñaron políticas de formalización teniendo como objetivo elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos económicos para utilizarlos como crédito e inversión de manera legal en el sistema financiero. Para lo cual se encargó a El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI de llevar a cabo el programa de promoción del acceso a la propiedad formalizada, para lo cual se estableció desde el año 2006 el régimen temporal extraordinario para que COFOPRI formalice las posesiones informales urbanas a nivel nacional.

Los avances del proceso de formalización se traducen en la cantidad de títulos de propiedad otorgados a la población de menores recursos en el ámbito urbano y rural. Ya para el año 2016 el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI registró en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP un total de 52,731 títulos de propiedad, haciendo un total de 263,655 beneficiarios del programa.

Una segunda etapa del proceso de formalización masiva se da a partir del año 2008, con el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad, es en este periodo que COFOPRI entrega la mayor cantidad de títulos de propiedad, no obstante, estas acciones han decaído con el pasar de los años, lo cual nos podría llevar a pensar que el programa no estaba funcionando bien. Sin embargo, lo que realmente está sucediendo según el diagnóstico al proceso de formalización es que se está reduciendo la brecha de informalidad, lo que significa que la etapa de formalización masiva está culminando.

Así mismo, COFOPRI transfirió a los gobiernos regionales la función de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, por lo que a raíz de esto COFOPRI quedaría solo como una institución de asesoría a las municipalidades. Posteriormente mediante Decreto Legislativo N° 1202 se otorga a COFOPRI la titularidad de terrenos del estado ocupados bajo cualquier modalidad de posesión, a título oneroso y a valor de arancel, siempre que la posesión se haya dado desde el 01 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010.

Muchos consideran que la formalización urbana en el Perú es uno de los mejores programas de lucha contra la pobreza a nivel mundial, por los beneficios económicos y la seguridad jurídica de los predios. Sin embargo, hay quienes critican el desempeño del programa porque señalan que el modelo fue exitoso cuando nació, debido a que casi todo

estaba por formalizar, pero que a medida que transcurrían los años esta situación empezó a revertirse.

La formalización tuvo varios periodos de ampliación de vigencia del proceso, ocasionando que COFOPRI modifique sus funciones, pues cada ley y su reglamento añadían o modificaban algunos aspectos para darle cierta mejora al programa. La gran deficiencia de estos cambios es que no han sido incluidas en las herramientas de gestión, manuales de procedimientos, dificultando los procesos convirtiéndola más deficiente. El contexto ha hecho que COFOPRI se adapte a las nuevas situaciones que se le ha ido presentando, pero que aún no se ha articulado los aspectos operativos y técnicos de las nuevas funciones.

Si bien los avances de la formalización son satisfactorios, el programa no está articulado con otras políticas públicas y si lo está, el avance es mínimo. Un ejemplo son las invasiones de terrenos que se siguen suscitando, aun cuando las penas por este delito se hayan endurecido.

La necesidad de suelo y una vivienda adecuada para los sectores de menores recursos en el Perú, es un problema que debe preocupar al gobierno y aquellos que trabajan en el tema. En ese sentido el derecho a una vivienda que dignifique a los habitantes más pobres constituye un tema que se debe mantener como prioridad en los planes de gobierno.

Finalmente, la dotación de títulos de propiedad no precisamente conlleva a la captación activos que se traducen en créditos financieros o hipotecarios. Aun así, sabiendo que las políticas públicas que deben de estar orientadas a los grandes objetivos nacionales (erradicación de la pobreza, acceso a los servicios básicos, etc.), se hace necesario el programa de formalización se enmarque en políticas públicas integrales de inclusión de los espacios urbanos, que considere la planificación urbana y estratégica y económica el cual fomente un efectivo mercado de créditos de la banca privada a los sectores de menores ingresos.

## **Objetivo general**

Analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016.

## **Objetivos específicos**

Analizar la importancia de la formalización de predios urbanos.

Analizar de qué manera la formalización ha contribuido a la integración urbana del país.

Analizar si las herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI.

Analizar si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado.

## **Métodos**

La metodología que se utilizó es la fenomenología; al respecto, Heidegger (2006) dice que: en la ciencia de los fenómenos que consiste en permitir ver lo que se muestra, tal como se muestra a sí mismo y en cuanto se muestra por sí mismo; por consecuencia, es un fenómeno objetivo, por lo tanto, verdadero y a su vez científico (p.233). La fenomenología estudia casos concretos y se caracteriza por no realizar presuposiciones y prejuicios, y se preocupa de buscar los fundamentos teóricos que permitan crear un soporte seguro para describir la experiencia y conseguir la realidad tal como es.

La presente investigación reúne las características de un diseño de estudio fenomenológico, por cuanto el objeto de estudio a desarrollar fue el proceso de formalización de la propiedad informal en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, institución encargada de llevar a cabo este proceso, como parte de las políticas de estado de lucha contra la pobreza.

### **Enfoque de investigación.**

La presente investigación es de enfoque cualitativo, porque analizó de manera subjetiva la realidad en torno al proceso de formalización e interpretó las opiniones de los entrevistados.

### **Sujetos de investigación.**

Los sujetos que participaron en la recolección de la información fueron: (a) el Director ejecutivo que se encarga de proponer las políticas de gestión, dictar las normas de desarrollo institucional en relación con las políticas del sector y de desarrollo nacional; (b) el Director de la Dirección de Formalización Integral, responsable de planificar, organizar y conducir, las actividades de diagnóstico, saneamiento físico legal de los predios que son sujetos de formalización, así también de los procedimientos especiales y servicios de la formalización, de acuerdo a la normativa vigente; y (c) Especialista en planeamiento, quien se encarga de diseñar la metodología para la formulación de planes, proyectos y programas estratégicos, también se encarga de monitorear el cumplimiento de los planes en coordinación con los demás órganos involucrados.

### **Instrumentos.**

La técnica que se empleó en esta investigación es la entrevista, a través del cual se recopilaron todos los datos que los sujetos emitieron o produjeron. El instrumento de recolección de datos que se elaboró fue una guía de entrevista estructurada, siendo una grabadora el instrumento de recolección de datos.

## **Resultados**

1. El proceso de formalización de predios urbanos es importante, porque otorga títulos de propiedad que son seguros jurídicamente, aumenta el valor del predio, promueve el acceso al crédito y contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias. Logra una identidad predio propietario, se consigue la inscripción a los registros públicos de la propiedad. Otorga al beneficiario seguridad jurídica que le permite disponer libremente del bien. El proceso de formalización ha generado un sistema legal que asegura el acceso al derecho de propiedad, facilitando la incorporación social y económica de los poseedores de predios al sistema inmobiliario formal.
2. La entrega de títulos de propiedad no garantiza que se pueda acceder a estos servicios, porque este proceso puede demorar varios años. La entrega de títulos es un requisito para brindar los servicios básicos. También depende las organizaciones y de los programas concurrentes.
3. El reordenamiento urbano no está ligado a la formalización, COFOPRI solo regulariza la ocupación de terrenos. La formalización debe de ir de la mano del reordenamiento urbano, porque las ciudades crecen sin planificación.
4. : El programa de formalización de predios urbanos no fue diseñado para satisfacer la demanda de suelo, porque COFOPRI no busca terrenos solo los lleva a integrarse a la formalidad. Coordina con el MVCS la adjudicación de lotes con fines de vivienda.
5. Las herramientas de gestión no se adecuan a las funciones de COFOPRI, porque las acciones que ejecuta en la actualidad no se reflejan en el marco normativo institucional. Están desactualizadas, no hay un diseño que segregue funciones, hay cargos que no existen.

6. la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, no ha convertido a COFOPRI en un órgano de apoyo porque, solo se ha transferido la función específica,



más no las funciones de formalización. COFOPRI sigue ejecutando la actividad principal que es la formalización, y a su vez capacita a las municipalidades para una mejor atención.

7. La formalización no ha culminado, porque existe una brecha importante por formalizar. También ingresara a formalizar el casco urbano de las ciudades. La informalidad subsiste, problemas como las ocupaciones de propiedad privados, poblaciones en zonas de riesgo, zonas agrícolas y las invasiones son temas pendientes de solucionar.

### **Discusión**

La importancia del proceso de formalización, se manifiesta con el reconocimiento legal del predio que le brinda el título de propiedad a sus dueños; que a su vez le permite acceder a un crédito en el sistema financiero, y a servicios básicos. No obstante, con el paso del tiempo el programa se ha ido haciendo más costoso, debido esencialmente a la reducción en la cantidad de predios formalizados. Así mismo el acceso al crédito se da con mayor frecuencia en las entidades financieras del estado, y muy poco en la banca privada, considerando que son las actividades privadas son las que dinamizan más la actividad económica del país. Según Apoyo Consultoría (2012) la población siente que sus opciones de acceso al crédito son pocas esto se debe al temor de no poder cumplir con las obligaciones y perder su vivienda, por tal motivo, y dado el nivel de ingresos y ahorros de estas familias las expectativas de crecimiento o poner un negocio se ven limitadas.

En relación al reordenamiento urbano, a entender de los expertos las políticas de desarrollo urbano y de formalización no mantienen ninguna correlación, “la mayoría de programas de regularización aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto” (Clichevsky, 2003, p 57). Esta situación da a entender que no existe planificación física de

las ciudades, y para el caso del Perú la política de formalización no se entrelaza con la política de

desarrollo urbano, más que para registrar la existencia de los predios. COFOPRI tiene el conocimiento en el manejo del territorio y desde su competencia a través de la formalización, debería de conducir el programa de reordenamiento urbano.

El problema de la oferta de viviendas, se centra en la escasez de suelo, el marco normativo no contempla la acción en conjunto de las instituciones que tienen relación en esta actividad (MVCS, SBN, COFOPRI) y cada quien trabaja dentro de su ámbito. A esto se añade que las invasiones tienen más oportunidad de prosperar, a pesar que las sanciones son mayores para esta ilegal actividad aún sigue siendo más efectiva que el propio estado. La propuesta es que el crecimiento de las ciudades se desarrolle de forma vertical y menos horizontal y que las acciones de búsqueda de suelo con fines de vivienda sean parte de las políticas integrales y asumidas por COFOPRI potenciando al programa de generación y búsqueda de suelo urbano, reestructurando el marco legal y el proceso para eliminar la duplicidad de funciones.

Por otro lado, las herramientas que orientan la misión de COFOPRI, están desactualizadas y no se adecuan a las nuevas funciones de la institución. Desde la promulgación del D.L. 1202 y su reglamento que modifican el D.L. 803, se han creado nuevos procedimientos para la adjudicación de lotes para la población de menores recursos, que va desde la etapa de selección de beneficiarios hasta la captación de ingresos por los títulos que se otorgan en el programa de adjudicación de lotes. Tales cambios se deben de manifestar en el marco normativo. para ello el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM en su artículo 28° describe las razones por las cuales se puede modificar el ROF, así el literal e) dice “por modificación del marco legal sustantivo que conlleve a una afectación de la estructura orgánica o modifique total o parcial las funciones previstas para la entidad”.

Finalmente, las opiniones si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no culmina están divididas, así tenemos que de la DGPP del MEF manifiesta que la

formalización debería llegar a finalizar porque la brecha existente nunca se cerrará al 100%. Sin embargo y a decir de los entrevistados el proceso todavía no ha culminado, principalmente porque la informalidad subsiste, falta una brecha importante de predios informales y siempre existirá un terreno que formalizar. No obstante, COFOPRI debe de reorientar sus actividades. Una actividad a implementar podría ser la del Catastro Nacional, que si bien es cierto ya se ha realizado, esto no ha logrado el impacto esperado; su ejecución no contempló las ciudades con perspectiva de desarrollo económico y de inversión.

### **Conclusiones**

La formalización de predios urbanos se destaca como política pública de regularización de las posesiones informales y su ingreso a la formalidad, ayuda a la mejora de las condiciones de vida de las familias con menores ingresos económicos, otorga acceso a los servicios básicos, siendo importante la participación de la población beneficiaria para que se cumpla con este derecho.

Por otro lado, la política de formalización no está ligada a la política de reordenamiento urbano, por lo que difícilmente será que la ciudad se desarrolle de forma más ordenada y ante la escasez de suelo con fines de vivienda las poblaciones se asientan en zonas de riesgo y buscar su reubicación se torna más complicado a medida que van edificando en la informalidad.

La entrega de títulos no garantiza que se pueda acceder de manera inmediata a los servicios básicos como agua, luz, colegios, centros médicos, etc., dado que es un proceso que puede demorar mucho tiempo, y es más bien el poblador quien debe de preocuparse de tramitar ese beneficio para que en el mediano plazo se les sea otorgado.

El programa de formalización de predios urbanos ha sido creado como una política de regularización de la tenencia irregular de terrenos o predios, dejando de lado el aspecto urbano. Es decir que la formalización que se justifica en sí misma y no contempla aspectos como la planificación y reordenamiento urbano. Tampoco contempla la demanda de terrenos con fines de vivienda, solo lleva a integrarse a la formalidad a los terrenos ocupados.

Así mismo COFOPRI está capacitado y se puede encargar del programa de búsqueda de suelo formal urbano; el Ministerio de Vivienda a través del programa de generación de suelo urbano no ha logrado los objetivos de recuperación y búsqueda de suelo urbano para el desarrollo de vivienda social; por lo que se propone a COFOPRI se encargue de buscar y zonificar los terrenos que el estado posee, y donde el Decreto Legislativo N° 1202 da esa posibilidad otorgando la titularidad de los terrenos del estado a través del programa de adjudicación de lotes de vivienda.

Las normas que rigen las actividades y funciones de la COFOPRI están desactualizadas, porque muchas de las acciones que en la actualidad ejecuta no se encuentran reflejadas en el marco normativo institucional. En ese sentido la DGPP/MEF recomienda realizar un proceso de reorganización de COFOPRI, tarea que tiene pendiente suscrita en la matriz de compromisos de mejora de desempeño del sistema de formalización de la propiedad informal.

COFOPRI sigue manteniendo las funciones de formalización urbana a nivel nacional, y la Ley N° 30513 le otorga competencia temporal extraordinaria hasta el 31 de diciembre de 2017. Lo transferido a los gobiernos regionales es la función específica de promoción, gestión y administración del proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria.

Por ultimo en la actualidad existe una demanda remanente de predios urbanos a regularizar por lo que la brecha de formalización aún no está cerrada. Así es que la formalización es una

actividad que se dará constantemente a lo largo del tiempo, es un proceso que nunca va a culminar porque siempre existirá un lote de terreno que formalizar. No obstante, hay quienes piensan que el proceso de formalización ya ha culminado y son las municipalidades y gobiernos regionales quienes deben continuar con esta actividad.

## Referencias

- Calderón, J. (2011). *Titulación de la propiedad y mercado de tierras*. EURE (Santiago), 37(111), 47-77. Recuperado de <https://goo.gl/WHURFY>
- Calderón, J. (2007). *Después de la formalización ¿Qué sigue?* IV Simposio Urbano organizado por el Banco Mundial, Washington. Recuperado de <https://goo.gl/ymYVcc>
- Calderón, J. (2006). *Propiedad y crédito: La formalización de la propiedad en el Perú*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://goo.gl/pco3dK>
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL/Naciones Unidas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 75. Santiago de Chile. Recuperado de <https://goo.gl/njfpsQ>
- López, E. (2006). *Iniciación al Derecho*. Madrid España: Editorial Grefol S.A.
- Morán, R. (2002). *Historia del derecho privado, penal y procesal. El derecho de propiedad y el derecho de posesión*. Madrid España. Editorial Universitas.
- Presidencia de la Republica (2015). *Decreto Legislativo N° 1202. Que modifica el Decreto legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal y que dicta medidas complementarias en materia de acceso a la propiedad formal*. Lima, El Peruano.
- Revista de Economía Institucional (2008). *Teoría de la propiedad*. Vol. 10, N° 18, Primer semestre, pp. 345-376. Recuperado de <https://goo.gl/WR4hh9>



Sánchez, B. (2014). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. (Tesis de maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador). Recuperado de <http://goo.gl/1PNLoE>

## **Anexo B: Instrumento de recolección de datos**

### **Guía de entrevista sobre el proceso de formalización de predios urbanos en el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI 2016.**

**Objetivo:** Analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016

**Lugar:** Av. Paseo de la Republica 3135 – 3137, San Isidro Lima - Sede Central de COFOPRI

#### **Datos Generales:**

Nombre del entrevistado:

Ocupación:

#### **Preguntas:**

1. ¿En su opinión cual es la importancia de la formalización de predios urbanos?
2. ¿Considera usted que la entrega de títulos garantiza que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos?
3. ¿Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano en el país?
4. ¿Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de terrenos con fines de vivienda?
5. ¿Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?
6. ¿Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?
7. ¿Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado?

## Anexo B: Certificado de validación de datos

### CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

Nº	SUB CATEGORIAS	Pertinencia <sup>1</sup>		Relevancia <sup>2</sup>		Claridad <sup>3</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
	<b>Sub categoría 1: Importancia de la formalización</b>							
1	En su opinión cuál es la importancia de la formalización de predios urbanos							
2	Considera usted que la entrega de títulos garantiza que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos							
	<b>Sub categoría 2: Integración urbana</b>							
3	Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano en el país							
4	Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de terrenos con fines de vivienda							
	<b>Sub categoría 3: Herramientas de gestión</b>							
5	Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI							
	<b>Sub categoría 7: Concluir el proceso de formalización</b>							
6	Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico							
7	Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado							

Observaciones (precisar si hay suficiencia): Si, hay suficiencia

Opinión de aplicabilidad:    Aplicable     Aplicable después de corregir     No aplicable

Apellidos y nombres del juez validador: Dr Mg: WILDO C. ROSENDO REYES ALVA    DNI:.....

Especialidad del validador: NEUROLOGO

- <sup>1</sup>Perinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.
- <sup>2</sup>Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica del constructo.
- <sup>3</sup>Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

**Nota:** Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la categoría.

...20 de Feb del 2017.

  
Firma del Experto Informante.

Observaciones (precisar si hay suficiencia): HAY SUFICIENCIA

Opinión de aplicabilidad:   Aplicable    Aplicable después de corregir    No aplicable

Apellidos y nombres del juez validador. Dr/ Mg: Dr. CHANTAL JARA AGUIRRE   DNI: 25451905

Especialidad del validador: GESTIÓN EDUCACIONAL

- <sup>1</sup>Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.
- <sup>2</sup>Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica del constructo.
- <sup>3</sup>Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

**Nota:** Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la categoría.

26 de Ago del 2017.



Firma del Experto Informante.

Observaciones (precisar si hay suficiencia): \_\_\_\_\_

Opinión de aplicabilidad:   Aplicable [  ]      Aplicable después de corregir [  ]      No aplicable [  ]

Apellidos y nombres del juez validador. Dn  MARTÍNEZ LOPEZ EDWIN A ..... DNI: 09080039 .....

Especialidad del validador: ..... PSICOLOGO .....

- <sup>1</sup>Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.
- <sup>2</sup>Relevancia: El ítem es apropiado para representar el componente o dimensión específica del constructo.
- <sup>3</sup>Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

**Nota:** Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la categoría.

29 de 08 del 2017.

  
.....  
**Firma del Experto Informante.**

### Anexo C: Matriz de categorización de datos

Ámbito Temático	Preguntas de Investigación General	Preguntas de Investigación Específica	Objetivo General	Objetivos Específicos	Categorías	Sub Categorías
Proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal para el año 2016	¿Cómo se desarrolla el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal para el año 2016?	¿Cuál es la importancia de la formalización de predios urbanos?	Analizar el proceso de formalización de predios urbanos por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal para el año 2016	Analizar la importancia de la formalización de predios urbanos.	Proceso de Formalización	Importancia de la formalización
		¿De qué manera la formalización ha contribuido a la integración urbana del país?		Conocer de qué manera la formalización ha contribuido a la integración urbana del país.		Integración urbana
		¿Cómo las herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?		Conocer si las herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI.		Herramientas de gestión
		¿Por qué la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado?		Conocer si la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado.		Culminar el proceso de formalización

## Matriz de Categorización Entrevistado N°1

Descripción	Sub categorías
<p>1. ¿En su opinión cual es la importancia de la formalización de predios urbanos?</p> <p><b>Rpta:</b> Es importante porque otorga títulos de propiedad que son seguros jurídicamente, aumenta el valor del predio, promueve el acceso al crédito y contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias.</p>	Importancia de la formalización
<p>2. ¿Considera usted de que la entrega de títulos garantiza de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos?</p> <p><b>Rpta:</b> No garantiza, que se pueda acceder a estos servicios, porque este proceso puede demorar varios años.</p>	
<p>3. ¿Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano que le hace falta al país?</p> <p><b>Rpta:</b> COFOPRI solo se encarga de la formalización y no del reordenamiento urbano. La formalización debe de ir de la mano del reordenamiento urbano, porque las ciudades crecen sin planificación.</p>	Integración urbana
<p>4. ¿Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de suelo con fines de vivienda?</p> <p><b>Rpta:</b> Definitivamente no, porque COFOPRI no busca terrenos solo los lleva a integrarse a la formalidad. Coordina con el MVCS la adjudicación de lotes con fines de vivienda.</p>	
<p>5. ¿Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?</p> <p><b>Rpta:</b> No, porque las normas institucionales están desfasadas. Las acciones que ejecuta COFOPRI en la actualidad no se reflejan en el marco normativo institucional.</p>	Herramientas de gestión adecuadas
<p>6. ¿Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?</p> <p><b>Rpta:</b> COFOPRI no deja de ser el encargado de llevar a cabo la formalización, trabaja coordinando y capacitando a las municipalidades.</p>	Concluir el proceso de formalización
<p>7. ¿Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado? ¿Por qué?</p> <p><b>Rpta:</b> La formalización no ha culminado, porque existe una brecha importante por formalizar. También ingresara a formalizar el casco urbano de las ciudades.</p>	



## Matriz de Categorización Entrevistado N°2

Descripción	Sub categorías
<p>1. ¿En su opinión cual es la importancia de la formalización de predios urbanos?</p> <p><b>Rpta:</b> Logra una identidad predio propietario, se consigue la inscripción a los registros públicos de la propiedad,</p>	Importancia de la formalización
<p>2. ¿Considera usted de que la entrega de títulos garantiza de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos?</p> <p><b>Rpta:</b> La entrega de títulos es un requisito para brindar los servicios básicos.</p>	
<p>3. ¿Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano que le hace falta al país?</p> <p><b>Rpta:</b> COFOPRI no ha hecho reordenamiento porque no está dentro de sus funciones, lo que hace es formalizar.</p>	Integración urbana
<p>4. ¿Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de suelo con fines de vivienda?</p> <p><b>Rpta:</b> El programa no fue diseñado para este fin, aunque ahora COFOPRI participa del programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda.</p>	
<p>5. ¿Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?</p> <p><b>Rpta:</b> Están desactualizadas, no hay un diseño que segregue funciones, hay cargos que no existen.</p>	Herramientas de gestión adecuadas
<p>6. ¿Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?</p> <p><b>Rpta:</b> COFOPRI debería tener la rectoría del programa de formalización para mantener los estándares de calidad. Está diseñado así pero no hay la decisión política de que sea así.</p>	Concluir el proceso de formalización
<p>7. ¿Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado? ¿Por qué?</p> <p><b>Rpta:</b> No ha culminado por que la informalidad subsiste, problemas como las ocupaciones de propiedad privados, poblaciones en zonas de riesgo, zonas agrícolas y las invasiones son temas pendientes de solucionar.</p>	

### Matriz de Categorización Entrevistado N°3

Descripción	Sub categorías
<p>1. ¿En su opinión cual es la importancia de la formalización de predios urbanos?</p> <p><b>Rpta:</b> Logra una identidad predio propietario, se consigue la inscripción a los registros públicos de la propiedad.</p>	<p>Importancia de la formalización</p>
<p>2. ¿Considera usted de que la entrega de títulos garantiza de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos?</p> <p><b>Rpta:</b> No siempre. También depende las organizaciones y de los programas concurrentes.</p>	
<p>3. ¿Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano que le hace falta al país?</p> <p><b>Rpta:</b> No, porque la formalización solo regulariza la ocupación irregular del suelo.</p>	<p>Integración urbana</p>
<p>4. ¿Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de suelo con fines de vivienda?</p> <p><b>Rpta:</b> De ninguna manera. La formalización solo contribuye a superar el déficit cualitativo.</p>	
<p>5. ¿Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?</p> <p><b>Rpta:</b> La entidad es muy automatizada.</p>	<p>Herramientas de gestión adecuadas</p>
<p>6. ¿Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?</p> <p><b>Rpta:</b> Solo se ha transferido la función específica, más no las funciones de formalización.</p>	<p>Concluir el proceso de formalización</p>
<p>7. ¿Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado? ¿Por qué?</p> <p><b>Rpta:</b> Aun no ha culminado, porque existe una demanda efectiva remanente.</p>	

### Anexo D: Matriz de triangulación de datos

Sub Categorías	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Revisión documental	Síntesis integral
Importancia de la formalización	Es importante, porque otorga títulos de propiedad que son seguros jurídicamente, aumenta el valor del predio, promueve el acceso al crédito y contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias.	Logra una identidad predio propietario, se consigue la inscripción a los registros públicos de la propiedad.	Otorga al beneficiario seguridad jurídica que le permite disponer libremente del bien.	Según Informe final COFOPRI 2012 la formalización se llevó a cabo para reconocer situaciones de posesión de predios 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.	Es importante porque, los títulos son jurídicamente seguros, le da más valor al predio y acceso al sistema financiero.
	No garantiza, que se pueda acceder a estos servicios, porque este proceso puede demorar varios años.	La entrega de títulos es un requisito para brindar los servicios básicos.	No siempre. También depende las organizaciones y de los programas concurrentes.		Si se accede a los servicios básicos, pero puede demorar si los beneficiarios no se organizan para acelerar su entrega.
Integración urbana	COFOPRI solo se encarga de la formalización y no del reordenamiento urbano. La formalización debe de ir de la mano del reordenamiento urbano, porque las ciudades crecen sin planificación.	COFOPRI no ha hecho reordenamiento porque no está dentro de sus funciones, lo que hace es formalizar.	No, porque la formalización solo regulariza la ocupación irregular del suelo.	En el marco de lo descrito en el informe de evaluación del proceso de formalización, se entiende que existen problemas político-normativos, económicos y sociales en lo que a la oferta de suelo formal y vivienda para la población de menores recursos se refiere.	El reordenamiento urbano no está ligado a la formalización, COFOPRI solo regulariza la ocupación de terrenos.



				El Decreto legislativo 1202 está diseñado para mitigar varios de estos problemas, debido a que busca canalizar esfuerzos para generar suelo urbano formal con criterios de desarrollo urbano, que se encuentren libre de algún riesgo ambiental.	
Herramientas de gestión	Definitivamente no, porque COFOPRI no busca terrenos solo los lleva a integrarse a la formalidad. Coordina con el MVCS la adjudicación de lotes con fines de vivienda.	El programa no fue diseñado para este fin, aunque ahora COFOPRI participa del programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda.	De ninguna manera. La formalización solo contribuye a superar el déficit cualitativo.		La búsqueda de suelo con fines de vivienda, no se relaciona con la formalización de predios.
	No, porque las normas institucionales están desfasadas. Las acciones que ejecuta COFOPRI en la actualidad no se reflejan en el marco normativo institucional.	Están desactualizadas, no hay un diseño que segregue funciones, hay cargos que no existen.	No. La entidad es muy automatizada.	Según el estudio de consultoría de análisis al D.L. 1202, los instrumentos de gestión deberán ser adecuados a las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1202.	No son los más adecuados, porque no se han actualizado según las nuevas funciones de la institución. Se siguen los procesos por costumbre.

Concluir el proceso de formalización	COFOPRI no deja de ser el encargado de llevar a cabo la formalización, trabaja coordinando y capacitando a las municipalidades.	COFOPRI debería tener la rectoría del programa de formalización para mantener los estándares de calidad. Está diseñado así pero no hay la decisión política de que sea así.	Solo se ha transferido la función específica, más no las funciones de formalización.	Según el Informe final del Plan Nacional de Formalización, no ha logrado su ejecución concreta por la expedición del D.S.056-2010-PCM y la R.M.104-2010-AG que determina la pérdida total de competencias sobre predios rurales, comunidades y tierras eriazas habilitadas.	COFOPRI sigue ejecutando la actividad principal que es la formalización, y a su vez capacita a las municipalidades para una mejor atención.
	La formalización no ha culminado, porque existe una brecha importante por formalizar. También ingresara a formalizar el casco urbano de las ciudades	No ha culminado porque la informalidad subsiste, problemas como las ocupaciones de propiedad privados, poblaciones en zonas de riesgo, zonas agrícolas y las invasiones son temas pendientes de solucionar.	Aún no ha culminado, porque existe una demanda efectiva remanente.	Se debe definir las metas de formalización de COFOPRI precisando su horizonte y el cierre del programa. COFOPRI no constituye un programa, de duración indefinida. Hay una brecha que cerrar 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.	El proceso de formalización tiene pendiente la atención de un sector de la población. Y a su vez tiene proyectos de formalización de bienes inmuebles.

## Anexo E: Matriz de desgravación de entrevista

Descripción	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
<p>1. ¿En su opinión cual es la importancia de la formalización de predios urbanos?</p>	<p>Otorga al beneficiario básicamente “seguridad jurídica” que le permite disponer libremente del bien y por lo tanto acceder al sistema financiero formal con dicha garantía. (Ver impacto en anexo).</p>	<p>Respecto a la importancia de la formalización de predios urbanos ha sido muy importante la formalización que se inició desde el 97 en todo el país, lo que ha sido un proceso masivo de incorporación a la formalidad de hasta ahora de más de 2 millones y medio de predios a nivel nacional, ello ha hecho de esos 2.5 millones de poseedores y en algunos casos ya eran propietarios pero no registrales, llevaran su predio a la formalidad tendrían una identidad de predio propietario y a la vez que tengan un derecho inscrito que de manera individual difícil era que ellos puedan acceder a registros, ya que registros para el sector para el cual trabaja COFOPRI ya que son las posesiones informales de los asentamientos humanos, resulta oneroso y la tramitología también de pronto los pudo haber bloqueado (como lo fue) se entregaron muchos títulos, pero esos títulos no estaban inscritos. Es muy importante porque eso no se hubiera logrado.</p>	<p>Es importante porque formaliza la propiedad urbana y rural a nivel nacional y otorga títulos de propiedad que son seguros jurídicamente, promueve el acceso al crédito y contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias. El poblador con la entrega de títulos está seguro de que la propiedad es suya y que nadie se la puede quitar, también aumenta el valor del predio y puede utilizarlo como garantía para obtener un crédito. La formalización también les ayuda a resolver los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y los conflictos entre asentamientos humanos cercanos.</p>
<p>2. ¿Considera usted de que la entrega de títulos garantiza de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, colegios y centros médicos?</p>	<p>No siempre. También dependerá de la capacidad de organización de la población y de programas concurrentes.</p>	<p>Sí. La entrega de terrenos si es un requisito para brindar servicios básicos, antes se brindaba servicios básicos principalmente agua y desagüe, porque la parte de electricidad y telefonía de alguna manera no tienen una afectación directa a la propiedad porque son básicamente servicios aéreos, pero si son requisitos entrar a poner servicios básicos para entregar el título de propiedad (saneada la propiedad). Igual política va con los colegios y centros médicos, antes no se hacía ahora para invertir en un proyecto de inversión de cualquiera de los sectores de salud o educación se requiere ostentar la propiedad, y para ello COFOPRI ha ido haciendo entrega progresivamente de este tipo de terrenos para estos fines.</p>	<p>La entrega misma de títulos no es una garantía de que la propiedad pueda acceder a los servicios básicos, porque este proceso puede demorar varios años después de la entrega de títulos y quienes se encargan de gestionar estas acciones son la misma población.</p>

<p>3. ¿Cree usted que la formalización ha logrado el reordenamiento urbano que le hace falta al país?</p>	<p>No. La formalización solo regulariza la ocupación irregular del suelo, muchas veces en zonas de riesgo mitigable. Pero subsisten más de 1.2 millones de viviendas tugurizadas y gran cantidad de posesiones informales en zonas de riesgo no mitigable. (Para formalizar la ocupación irregular de terrenos se dio la ley 29618 (24.11.2010) complementada con el D.L. N° 1202.</p>	<p>Respecto al reordenamiento urbano que hace falta en el país, COFOPRI no ha hecho reordenamiento, COFOPRI lo que ha hecho es formalizar lo existente y eso lo ha hecho por sus casi 21 años, empezando con asentamientos humanos , con programas de vivienda, con asociaciones o cooperativas, algunos en propiedad privada, pero COFOPRI no ha hecho reordenamiento, eso no es función ni competencia de COFOPRI, como eje principal, que hace falta un reordenamiento sí, pero no está dentro del marco principal de la labor de COFOPRI.</p>	<p>COFOPRI no se encarga del reordenamiento urbano, porque tiene una función específica que es la formalización por lo tanto solo se encarga de eso. Sin embargo creemos que la formalización debe de ir de la mano con el reordenamiento urbano porque las ciudades crecen sin una planificación adecuada y también no existen políticas adecuadas o de poco efecto que contribuya a reordenar las ciudades más importantes del país.</p>
<p>4. ¿Cree usted que a través de la formalización el estado ha podido satisfacer la demanda de suelo con fines de vivienda?</p>	<p>De ninguna manera. El centralismo económico genera migraciones a la costa y en especial a Lima (ver anexo) generando una dificultad habitacional cuantitativa actual de 400 mil viviendas. La formalización contribuye a superar el déficit cualitativo (viviendas tugurizadas, en mal estado, entre otros). El programa de generación de suelo urbano a cargo del MVCS creado con el D.S. N° 003-2012-VIVIENDA (06.01.2012) y el D.L. N° 1202 (23.09.2015) y su reglamento D.S. N° 014-2016-VIVIENDA (27.07.2016) tienen este propósito, pero en el Perú existe escasez de suelo con fines urbanos en las cercanías de Lima y las ciudades principales tuvieron un crecimiento horizontal.</p>	<p>Esto va vinculado con la anterior respuesta, COFOPRI no fue diseñado como acción principal para satisfacer la demanda de vivienda, sino para formalizar lo que ya existía. Sin embargo, a partir del año 2016 ya COFOPRI modifico e incorporo en su marco normativo lo que se llaman los terrenos no ocupados que le denominamos los PAL. Pero ese trabajo si es para cubrir la demanda de terrenos, sin embargo, se tiene de manera paralela diferentes programas de trabajo en el sector vivienda, que van enfocados al tema de vivienda y es más es una función del ministerio de vivienda para que esto se genere. Entonces la demanda de terrenos de vivienda, subsiste (hay estadísticas) pero esto en dos o tres periodos de gobierno no se está dando de manera masiva o de la manera que se necesita y la demanda sigue creciendo.</p>	<p>Definitivamente no, porque COFOPRI no se encarga de buscar terrenos solo los lleva a integrarse a la formalidad los terrenos que ya están ocupados, pero creemos que es muy importante que el estado se preocupe en atender la demanda de viviendas para la población que más lo necesite, sin embargo, COFOPRI se encarga de coordinar con el MVCS el programa de adjudicación de lotes con fines de vivienda. Existen dispositivos y normas que están orientadas a resolver de alguna manera la escasez de suelo para viviendas, y a través de programas que ejecuta el ente rector que es el ministerio de vivienda. No obstante, debemos de tener en cuenta que en el país es escaso el suelo para construir viviendas.</p>



	<p>El D.L. N° 1202 y su reglamento D.S. 014-2016-VIVIENDA dan esa posibilidad, pero coordinando con los gobiernos locales y la SBN, lo cual hasta hoy no se ha logrado.</p> <p>. Dentro del programa de adjudicación de lotes de vivienda, se dice que COFOPRI puede tomar terrenos del estado que es una suerte de búsqueda y generación de suelo, lo que digo es que ya está la función pero que no están los adecuados recursos y que esto se traduce a las oficinas zonales, entonces se dice siempre has más con lo mismo, entonces es poco difícil o lo hace en una pequeña medida, no a la velocidad de la necesidad que se requiere.</p>	<p>Todavía podemos decir que respecto a este tema las invasiones son más eficientes que el propio estado para poderlo mitigar, o sea los traficantes de terreno siguen siendo más rápidos que el estado en desalentar las invasiones, subsiste este fenómeno lo vemos a cada momento se están peleando por terrenos del estado, se recupera poco y se ocupa más. Entonces no hay esa velocidad o esa capacidad, de a pesar que ha habido normas como la 30230 que penaliza más el tema de las ocupaciones, en norma se queda porque no llega a tener los efectos como para desalentar las invasiones. Si lo puede hacer, se ha dado la norma, pero no se han dado los recursos, entonces mientras tu des la norma sin recursos, se vuelve en una más que no se ejecutan o inejecutable, o se hace de manera muy discreta no de manera masiva, a pesar de que el programa del MVCS tiene un programa que se llama generación de suelo urbano que tuene como cuatro años y existe un programa presupuestal. Hasta ahora su colaboración en suelo urbano en general es súper marginal porque a las justas tiene un terreno por ancón y casi no tiene resultados.</p>	<p>Por supuesto COFOPRI está capacitado para realizar esa labor, en ese sentido existe una propuesta para que en el corto plazo COFOPRI se encargue de buscar y zonificar las áreas de terreno que posee el estado a nivel nacional.</p>
--	--	---	--

<p>5. ¿Cree usted que las principales herramientas de gestión (MOF y ROF) se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?</p>	<p>No. La Entidad está muy automatizada, inclusive hay un pedido de la DGPP/MEF para reorganizar la entidad (Matriz de compromisos) suscrita el año 2012.</p>	<p>Están desactualizadas, desde las actividades que realizan las oficinas zonales, que todavía parece que es una gran cabeza, porque pareciera que el jefe zonal hiciera absolutamente todo, no hay el suficiente diseño que segregue funciones, en la parte que viene a continuación de un jefe, llámese administradores u operativos, no está disgregado, el MOF creo que está más desactualizado aun, incluso se hablan de cargos que no existen, las herramientas de gestión si están fuera de la realidad.</p>	<p>Definitivamente no. Porque las normas institucionales están totalmente desfasadas. Hay muchas acciones y tareas que en la actualidad ejecuta COFOPRI pero que no se encuentra reflejado en el marco normativo institucional. Esto se está tratando de adecuar a las actuales funciones de COFOPRI, pero que sin embargo hasta ahora hay muy poco avance en lo que a modificaciones o actualización de los manuales y procedimientos se refiere.</p>
<p>6. ¿Considera usted que después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?</p>	<p>Solamente se ha transferido la función específica "n" del Art. 51 de la ley Orgánica de Gobiernos Regionales, más no las funciones de formalización urbana, ya que tenemos competencia temporal extraordinaria hasta fines de 2017. Ley 28923 (08.12.2006) ampliado por las leyes 29320 hasta el 2011, ley 29802 hasta diciembre de 2016 y ley N° 30513 hasta el 31 de diciembre de 2017.</p>	<p>COFOPRI debería de entrar en este proceso de transferencia de funciones, primero con municipalidades fortalecidas que tenga una suerte de contraloría con sus OCl's, que estos representantes en la formalidad que ejecuten allá tengan una relación directa con COFOPRI para mantener los estándares de calidad y de producción. Pero debería de tener COFOPRI la rectoría, para que se sigan los mismos protocolos, pero sin embargo esto va a necesitar un acompañamiento. Está diseñado de esa manera, pero hasta ahora no ve que haya una decisión política de que esto sea así.</p>	<p>En esencia COFOPRI es el ente encargado de llevar a cabo la formalización, porque fue creado para este fin. La transferencia de funciones se ha realizado porque así lo especifica la norma, pero en esencia esa labor no la ha perdido para nada y más bien trabaja coordinando y capacitando a las municipalidades en algunas funciones que son de su competencia.</p>

<p>7. ¿Considera usted que la formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado? ¿Por qué?</p>	<p>Aún no ha culminado, porque existe una demanda efectiva que bordea los 600 mil lotes de vivienda por formalizar, según estudios de la demanda remanente.</p>	<p>No ha culminado, porque la informalidad subsiste. Subsiste en temas duros como por ejemplo ocupaciones en propiedad privada que no se llega a un acuerdo y el estado no paga, porque los tienen que pagar ellos entonces estos temas no se solucionan; subsisten temas como por ejemplo se ubican terrenos en zonas de riesgo y tampoco se soluciona, subsisten temas como predios que están ocupados en zonas agrícolas y que tienen que ser revertidos por el ministerio de cultura que han sido de la reforma agraria y tampoco se culminan. O los programas del estado que se han hecho a través de ENACE, banco de materiales, etc., que no se han culminado porque no se tiene información, los procedimientos registrales son rígidos, no hay información en las entidades, entonces tienes personas que han pagado por ejemplo un programa de vivienda y no pueden obtener su título, porque la entidad está en liquidación, entonces esos son informales(ocupan, han pagado todo o una parte, no sabemos cuánto, o predios que fueron abandonados y que otros ocuparon y no se están generando esas reversiones y que no están dentro de la competencia de COFOPRI pero que genera informalidad.</p>	<p>La formalización es un proceso que aún no ha culminado, si bien es cierto que la cantidad de predios formalizados ya no es la misma que hace 15 años atrás sin embargo aún existe una brecha importante por formalizar y siempre existirá algún terreno que tenga que ser formalizado. Además COFOPRI no solo se encargara de formalizar terrenos o viviendas en los asentamientos humanos o pueblos jóvenes, sino también ingresará a formalizar el casco urbano es decir los edificios o departamentos de vivienda que aún se encuentren en condición irregular y es un nuevo proyecto donde COFOPRI va a incursionar.</p>
---	---	--	---

### Anexo F: Matriz de revisión documentaria

Descripción	Evaluación de impacto del proyecto de consolidación de los derechos de la propiedad inmueble – PCDPI 2012	Matriz de compromisos de mejora de desempeño	Intervención pública evaluada: sistema de formalización de la propiedad informal	Informe final del grupo de trabajo encargado de evaluar al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
<p>¿Cuál es la Importancia de la formalización de predios urbanos?</p>	<p>Los propietarios de predios reconocen las ventajas de contar con un título de propiedad, de manera espontánea menciona como beneficios: a) la seguridad de contar con un techo/vivienda de la cual nadie puede sacarlos o dejar o heredar a sus hijos; b) mejorar la calidad de vida, una vez obtenido el título la mayoría a efectuado mejoras en su vivienda; c) un punto de partida para crecer, posibilidad de brindar mejor educación a sus hijos (obtener becas y préstamos para estudios), invertir en mejoras/construir vivienda (alquilar, vender), invertir en el local de tu propio negocio(taller, bodegas). Obtenido el título de propiedad, todos entienden que, a partir de ese momento, ya pueden empezar a invertir en mejorar su propiedad.</p>	<p>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 beneficios social por título de la política de formalización.</p>	<p>A nivel de fin y propósito, COFOPRI señala:          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.          Los productos que entrega COFOPRI, son:          Catastro y formalización de la propiedad rural y urbano marginal.</p>	<p>En realidad COFOPRI desconoce del impacto que genera su trabajo, no tiene documento por el cual se pueda demostrar los avances del FIN, PROPOSITO y PRODUCTO del Plan Nacional de Formalización a través de los medios de verificación; por ende, no se puede generar una evaluación con relación al aumento del valor de la propiedad, sobre la propiedad segura, incentivos de la inversión, acceso al crédito y el acceso a los servicios básicos, entre otros.</p>

	<p>A pesar de los temores con los bancos los propietarios valoran el poder tener acceso a créditos de entidades bancarias.</p>		<p>Esto se materializa en el título de propiedad que recibe el ciudadano (que luego se inscribe en SUNARP). Fomentó de los beneficios de la formalidad. Se materializa en servicios de información o capacitación.</p>	
<p>¿El Estado a través de la formalización ha podido satisfacer la demanda de suelo con fines de vivienda?</p>	<p>Se tiene al Programa Generación de Suelo Urbano que fue aprobado a través del DECRETO SUPREMO W 003-2012-VIVIENDA el 06 de enero de 2012. Dicho Decreto Supremo se define como el propósito del programa el de atender la demanda de suelo urbano con fines de vivienda social y servicios complementarios de infraestructura y de equipamiento mediante la promoción de acciones de recuperación y/o transformación urbana y desarrollo de proyectos de producción de nuevo suelo urbano. Aparentemente, la filosofía de dicho programa se adapta a las necesidades actuales de generación de suelo urbano formal. Sin embargo, en la práctica posee grandes deficiencias fundamentadas a su débil marco legal y operativo que deja a discrecionalidad de los involucrados la interpretación y ejecución del mismo.</p> <p>Este programa cuenta solo con manual de operaciones que describe de manera laxa la forma en la que se genera el suelo urbano, prueba de ello es que no se han logrado grandes hallazgos de suelo en aproximadamente dos años.</p> <p>Si bien es cierto, el programa es joven y no ha tenido un proceso de maduración, se debe dejar en claro que no brinda claridad normativa y operativa del funcionamiento y articulación con las entidades estatales y no-gubernamentales para generar suelo formal urbano y posteriormente viviendas.</p> <p>Se entiende que existen alrededor de los temas relativos a la formalización de la propiedad problemas político-normativos, económicos y sociales. Los problemas político normativos están relacionadas a la ausencia de un marco legal detallado del manejo de suelo en el país lo que dificulta la generación de planes integrales de desarrollo urbano y lo que a su vez no permite poner en agenda el enfoque social de la generación y manejo del suelo para la población, esta problemática también se encuentra acompañada de la informalidad en el manejo y adjudicación de tierras fomentados de manera indirecta por las leyes vigentes.</p> <p>En segundo lugar, existe un problema económico que se genera al mantener un modelo de manejo del suelo que genera ineficiencias de mercado. El factor económico se resume a la ley de mercado que nos dice que en el Perú el suelo es un recurso escaso que posee una demanda elevada, principalmente en la zona urbana. Al ser un recurso que posee poca oferta y gran demanda, los precios se elevan lo que contradice la lógica de que el Estado los brinde de forma gratuita, ya que es extremadamente caro hacerlo en las proporciones que se han venido haciendo.</p> <p>En tercer lugar, los problemas sociales, que son los que ameritan principal atención, que están relacionados a la informalidad y el riesgo en el que vive principalmente la población de menores recursos. Lo que se traduce en una demanda insatisfecha de suelo formal que brinde a su vez un desarrollo urbanístico que les permita acceder a los recursos básicos y los inserte a una vida en comunidad.</p>			

<p>¿Las principales herramientas de gestión se adecuan a las actuales funciones de COFOPRI?</p>	<p>Es necesario un proceso de reorganización de COFOPRI, a fin de dotarla de una infraestructura 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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, responde a un modelo de organización tradicional de gestión pública, en extremo jerarquizado, mediante el cual centraliza la toma de decisiones y dificulta el proceso de descentralización en el país, ya que sus Oficinas Zonales no tienen las facultades para controlar o gestionar los proyectos desarrollados por su misma institución. Además, COFOPRI tiene una cantidad considerable de direcciones con funciones que no se cumplen en la práctica, esto genera problemas de coordinación y comunicación entre las unidades orgánicas.</p>
<p>¿Después de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales, COFOPRI se ha convertido en un órgano de apoyo técnico?</p>			<p>El Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Predial Informal 2008 – 2015, NO HA LOGRADO SU EJECUCIÓN CONCRETA, debido a la expedición del Decreto Supremo N° 056-2010-PCM del 14 de mayo de 2010, complementado con el Decreto Supremo N° 115-2010-PCM y la Resolución Ministerial N° 104 -2010-AG del 10 de mayo de 2010, que determina la pérdida total de competencias sobre predios rurales individuales, comunidades campesinas, comunidades nativas y tierras eriazas habilitadas.</p>

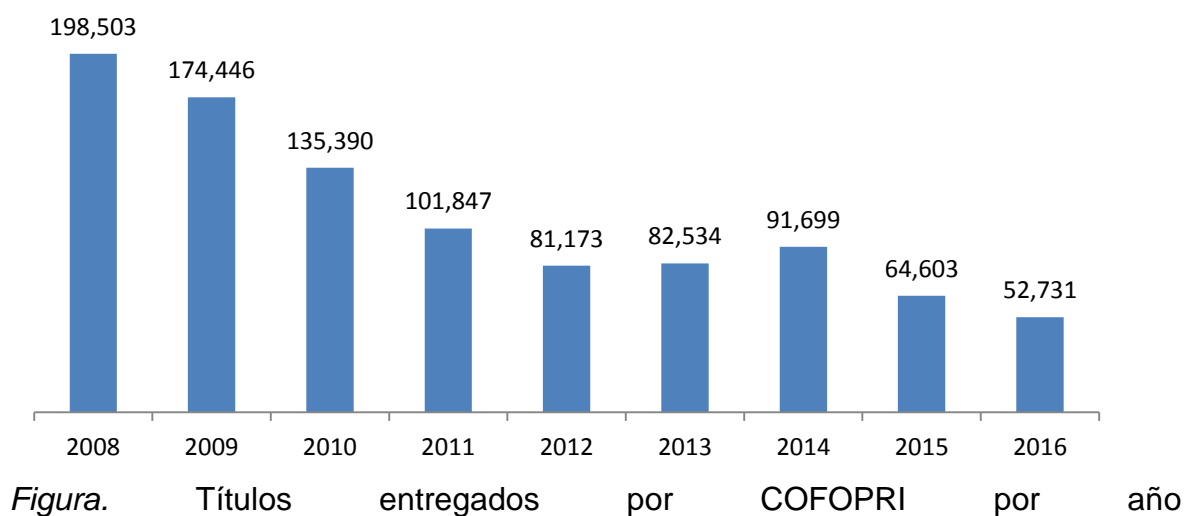
<p>¿La formalización de predios urbanos es un proceso que aún no ha culminado?</p>		<p>COFOPRI debería ser considerada una entidad de vigencia temporal, en el nivel nacional, considerando los avances realizados en el proceso de titulación y la evaluación de impacto.</p> <p>Se debe definir las metas de 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.</p> <p>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 de COFOPRI.</p>	<p>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 142 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.</p> <p>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.</p>	
--	--	--	--	--

## Anexo G: Gráficos y figuras

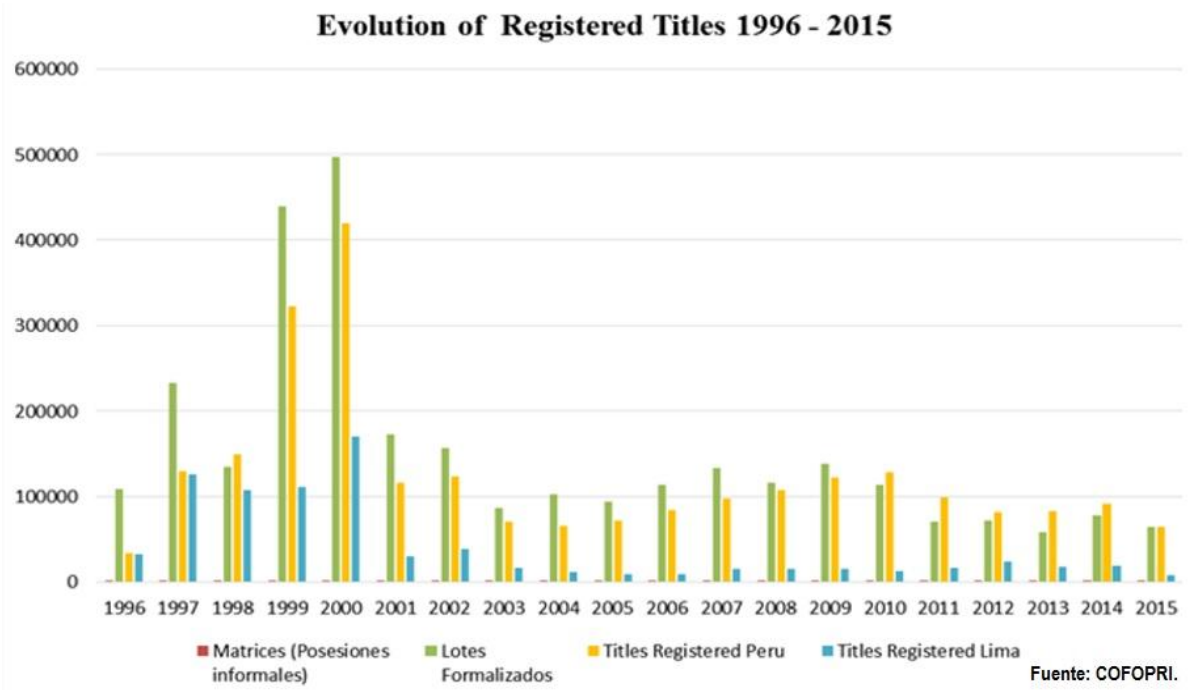
### Resumen anual del otorgamiento de títulos de propiedad

Periodo	Títulos rurales	Títulos urbanos	Total	Beneficiarios	Monto ejecutado s/
2008	90,742	107,761	198,503	880,815	100,711,471
2009	51,981	122,465	174,446	873,310	93,987,916
2010	7,648	127,742	135,390	674,255	87,372,057
2011	2,837	99,010	101,847	509,235	55,704,065
2012		81,173	81,173	405,865	38,753,103
2013		82,534	82,534	412,670	39,402,863
2014		91,699	91,699	458,495	43,778,360
2015		64,603	64,603	323,015	39,465,973
2016		52,731	52,731	263,655	32,213,368
<b>TOTAL</b>	<b>153,208</b>	<b>829,718</b>	<b>982,926</b>	<b>4,801,315</b>	<b>531,389,176</b>

Nota: Tomado de COFOPRI







*Figura.* Evolución de los títulos registrados

