

# Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra en el Perú LGAF 2013

---

## Resumen del Informe Final

Victor Endo  
Coordinador Nacional del LGAF  
<victorendo@adterritorio.com>

El LGAF (*Land Governance Assessment Framework*) es un instrumento de Diagnóstico desarrollado por el Banco Mundial que se basa en Indicadores de Monitoreo de Gobernanza de la Tierra.  
<http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0>

## Contenido

1. Introducción .....	3
2. ¿Qué es el LGAF y cómo se ejecutó? .....	4
3. La tenencia de tierras en Perú.....	5
4. La Política de Tierras en el Perú .....	8
5. Las principales variaciones entre el LGAF 2009 y LGAF 2013.....	8
6. Fortalezas y debilidades del sistema de gobernanza de la tierra .....	9
7. Recomendaciones, seguimiento y sostenibilidad del proceso .....	15

# Informe Resumen

## 1. Introducción

Durante los últimos 15 años el Perú viene creciendo de manera sostenida con logros incluyen altas tasas de crecimiento, baja inflación, estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza (la tasa nacional pasó del 48,5 % en 2004 al 25,8% en 2012). Los principales motores que impulsan su notable crecimiento son la inversión privada, especialmente en minería (que se ha beneficiado del incremento de los precios internacionales), construcción y agroindustria, así como el crecimiento de la demanda interna. La reducción del ritmo de crecimiento del último año ha puesto sobre el tapete la discusión sobre el riesgo de la desaceleración de la economía, la sostenibilidad de los logros alcanzados y la necesidad de diversificación.

Para consolidar y sostener en el tiempo los logros alcanzados, el Perú necesita mejorar la capacidad de gestión del Estado, de manera que no solo se mantenga la generación de ingresos y empleo en la minería, construcción y agroindustria, sino que los agentes económicos privados puedan desplegarse en nuevas actividades creadoras de riqueza a través de la cooperación, respetando los derechos de los ciudadanos y la conservación de los recursos naturales. Esto requiere un Estado con capacidad de asignar derechos, regular el uso de los recursos, imponer sanciones y arbitrar conflictos de manera transparente, predecible e inclusiva en el marco del estado de derecho. Precisamente de eso se trata la gobernanza de la tierra.

La mejora de la capacidad de gestión del Estado está íntimamente vinculada a la prevención de los agudos conflictos que se presentan entre los intereses por la explotación de recursos naturales, la preservación del medio ambiente y las demandas de las comunidades locales que hoy amenazan muchas inversiones. Asimismo, la forma como se aplique el proceso de descentralización en marcha es crítica para una gestión del Estado efectiva, donde las autoridades regionales y locales tomen decisiones más cerca de los ciudadanos pero en el marco de políticas nacionales homogéneas.

El documento LGAF –que compara los resultados de un piloto realizado en 2009- consolida el análisis realizado en 9 paneles conformados por 63 expertos provenientes de instituciones públicas y privadas más relevantes en la materia (incluyendo entidades públicas del gobierno central, representantes de gobiernos regionales y locales, organizaciones del sector privado, ONGs y la academia), quienes han evaluado 120 indicadores de gobernanza de la tierra. La asignación de rankings se ha realizado sobre la base de evidencias disponibles, incluye información de contexto y presenta recomendaciones de políticas públicas. Además pone a consideración de las entidades relevantes propuestas específicas de indicadores cuantitativos para monitorear el progreso a lo largo del tiempo.

Este documento es un resumen del Informe LGAF Perú 2013 que es accesible en <http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0>

## 2. ¿Qué es el LGAF y cómo se ejecutó?

El Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF por sus siglas en inglés) es una herramienta de diagnóstico para la evaluación de los marcos legales, las políticas públicas y las prácticas relacionadas con la tierra y su uso. El LGAF se basa en una revisión comprehensiva del material teórico y empírico relativo a la gobernanza de la tierra.<sup>1</sup> El LGAF agrupa los temas de análisis de la tierra en cinco áreas temáticas básicas: i) Marco Legal e Institucional; ii) Planeamiento de Uso, Administración y Tributación de la Tierra; iii) Administración de Tierras del Estado; iv) Provisión al Público de Información sobre la Tierras; v) Resolución de Disputas y Manejo de Conflictos. Además de las cinco área básicas, en el caso peruano se aplicaron los módulos adicionales sobre: vi) Adquisición a Gran Escala de Derechos sobre la Tierra; y vii) Forestal.

Al interior de cada área temática, se ha desarrollado una serie de indicadores que definen las cuestiones que son materia de investigación, mediciones cuantitativas o evaluaciones cualitativas que permiten una evaluación comprehensiva de la gobernanza de la tierra. A través de la evaluación de estos indicadores el LGAF busca identificar áreas que pueden ameritar reformas de políticas, cambios legales o procedimentales que mejoren la gobernanza de la administración de tierras a lo largo del tiempo y que pueden ser usadas como base para realizar comparaciones a nivel global o inter-regional.

El Perú fue uno de los primeros países donde se aplicó el LGAF como Plan Piloto en el año 2009. El Módulo de Adquisición de tierras a Gran Escala se aplicó también como experiencia piloto en el 2010.

Conforme al protocolo de aplicación del LGAF, los indicadores fueron distribuidos entre 9 paneles de expertos conformados por entre 6 a 11 miembros. En total participaron 63 especialistas, 38 de los cuales trabajan en el sector público y fueron seleccionados considerando la relevancia de las instituciones del Estado para los temas abordados por los paneles. En el caso de los 25 expertos del sector privado se seleccionó abogados, arquitectos y representantes de gremios del sector privado y ONGs de reconocida experiencia en las materias de la convocatoria.

Se recopiló información de contexto para que las discusiones se realizaran sobre la misma base de información. Los paneles se reunieron para asignar por consenso los rankings aplicables a cada indicador, identificar áreas de potenciales reformas y formular propuestas de política.

Los resultados de las discusiones de los paneles fueron plasmados en Ayuda-Memorias que fueron circuladas entre los participantes para validar su contenido y recoger información adicional. El borrador del LGAF 2013 fue circulado entre las entidades y actores participantes para luego ser discutido en un Taller de Validación Técnica convocado con el objeto de confirmar, corregir o enriquecer el análisis, discutir las propuestas de intervenciones y los indicadores de monitoreo que se deducen del trabajo realizado.

---

<sup>1</sup> Para información en detalle sobre las características y antecedentes del LGAF y los resultados en los países donde se viene aplicando, ver la página web: <http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0>

### 3. La tenencia de tierras en Perú

El mapa de la tenencia y la política de tierras en el Perú se han ido dibujando a lo largo de la historia. Distintos eventos y circunstancias como la migración del campo a la ciudad experimentada desde los años 40's; la explosión demográfica urbana a partir de los años 60's; la reforma agraria llevada a cabo durante el gobierno militar en los 70's; el terrorismo de los años 80's, dieron lugar al surgimiento espontáneo de distintas formas de tenencia de la tierra. En consecuencia, buena parte de la población (el 75% de la población es urbana y las 5 ciudades más importantes agrupan el 40% de la población del país) se concentre en núcleos urbanos. Con la reforma agraria redistributiva, se expropiaron grandes extensiones de las haciendas que fueron entregadas a los campesinos bajo regímenes asociativos. Finalmente, el terrorismo de los años 80's tuvo como consecuencia una mayor migración a las ciudades y una gran destrucción de la infraestructura del país.

La respuesta desorganizada y poco sistemática del Estado a los retos de la migración masiva y la reconfiguración de la estructura de tenencia de la tierra, se refleja en un marco institucional actual, en el que la división de funciones no es clara, la cooperación es escasa y la falta de coordinación da lugar a crecientes conflictos. El Perú es un país predominantemente desigual, altamente centralizado, con una infraestructura deficiente, con presencia de grupos étnicos bastante diverso y con una gran riqueza natural. En ese entorno, la gran expansión económica de las últimas dos décadas ha generado presiones tanto en el ámbito urbano como rural que han puesto a prueba al Estado como asignador de derechos y protector de los derechos de propiedad.

**En el ámbito urbano**, el crecimiento ha generado desorden y congestión. El Estado peruano no fue capaz de ofrecer soluciones a la demanda explosiva de vivienda, que fue satisfecha por formas de ocupación informal de la tierra. A lo largo de las décadas la actitud del Estado frente a la ocupación del territorio urbano fue de una inicial resistencia, pasando por la tolerancia y la provisión de servicios, hasta que las invasiones de terrenos y la urbanización irregular de tierras agrícolas se convirtieron en los mecanismos más importantes para la creación de vivienda popular. Luego de sucesivas leyes de reconocimiento y procesos de regularización a cargo de gobiernos locales, en los años 90's se llevó a cabo un proceso de reforma institucional que dio origen a un programa de formalización masiva de propiedad. A partir del 2001 las competencias de formalización empezaron a devolverse progresivamente a los gobiernos locales<sup>2</sup>.

La efectividad de los programas de formalización urbana no ha venido acompañada de mecanismos que garanticen un desarrollo urbano y un crecimiento armónico de las ciudades. Por el contrario, la ocupación informal que luego es regularizada por el Estado se ha convertido en la práctica en un sistema de ocupación del suelo que si bien proporciona respuestas inmediatas, produce grandes costos sociales. Así, mientras la legislación muestra la existencia de un sistema de instrumentos de planeamiento en el que se prevé la participación de todos los niveles de gobierno, en la práctica las ciudades crecen impulsadas por las presiones económicas y políticas, generando múltiples externalidades. La escasez de infraestructura pública y privada a lo largo de país ha generado una presión al alza sobre los precios de las viviendas – con derechos claros y seguros y sin ellos - que

---

<sup>2</sup> Las funciones de formalización urbana se mantienen en COFOPRI mediante un régimen temporal y extraordinario hasta el 2016, según ley 29802.

algunos analistas califican como “burbuja” (según la Cámara Peruana de la Construcción, entre el 2009 y 2012 los precios de los departamentos en la mayoría de los distritos de la capital se han elevado entre 60% y 98%).

**En el ámbito rural**, la reforma agraria redistributiva de los 70’s expropió grandes extensiones de tierras que fueron entregadas a los campesinos. En esta etapa muchas de las grandes haciendas se mantienen como unidades productivas, pero bajo la nueva forma de cooperativas de campesinos. Adicionalmente, se entregaron importantes extensiones de tierra a muchas comunidades campesinas que desde tienen un régimen de protección especial. En los años 80’s con el retorno a la democracia se liberaliza el régimen agrario y se dictan las leyes que – en un contexto de grave crisis económica y quiebra de las cooperativas- permitieron a los campesinos parcelar las tierras e individualizarlas. En los 90’s el agro asociativo prácticamente había desaparecido. Durante esta etapa se deroga formalmente la Ley de la Reforma Agraria con la finalidad de promover la libre transferencia de las tierras rurales. Sin embargo esta posición se contradecía con la constitución de 1979 que prohibía a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierras rurales. Finalmente, a partir de la Constitución de 1993 se permite la libre transferencia de las tierras agrícolas y se inicia el proceso de liberalización del mercado de tierras rurales. El régimen de protección de que gozaban las comunidades campesinas y nativas desde 1920, se flexibiliza mediante leyes que permiten a las comunidades decidir la división y enajenación de sus tierras (que para algunos críticos constituye un debilitamiento de las comunidades). Los programas de formalización de la propiedad rural de los 90’s lograron un avance notable en la titulación individual de los parceleros y unas pocas comunidades campesinas. En este nuevo contexto, se produce el “boom agroexportador” promovido por la explotación crecientes extensiones de tierra en manos de grupos económicos. No obstante, grandes extensiones de comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas en la amazonia no han sido tituladas o presentan incertidumbre respecto de sus linderos.

En este contexto de tenencia, coexisten la agricultura comercial y la de autoconsumo, en diversos grados de desarrollo y con marcada asimetría en los ingresos de los agricultores y trabajadores. La agricultura más próspera es la orientada a la exportación y se ubica mayoritariamente en la Costa; genera empleo e ingresos que pueden superar en diez veces el ingreso promedio de los trabajadores agrícolas de la Sierra. Como las parcelas pequeñas y el minifundio no generan ingresos suficientes para su mantenimiento, las familias rurales deben complementarlo mediante trabajo asalariado en otras actividades. A su vez, las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la selva registran los mayores niveles de pobreza, a pesar que concentran grandes extensiones de tierras donde se encuentran valiosos recursos naturales.

El Perú es un país agrícola, minero y gasífero y gran parte de esos recursos se concentran en las zonas rurales, por lo que no es sorprendente que la falta de definición adecuada de derechos esté generando conflictos cada vez más frecuentes e intensos. Por ejemplo, según el Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, la superposición de la minería en territorio de las comunidades campesinas llegó al 48.6% en el presente año).

La realidad descrita se refleja en la tipología de tenencia que se presenta a continuación.

### **Tipos de tenencia urbana:**

- i. Propiedad individual respaldada por títulos en zonas urbanizadas: se trata de los propietarios originalmente formales, o los que teniendo un origen informal fueron beneficiarios de los programas de titulación masiva del Estado. Los derechos están inscritos en el Registro de Predios y son enajenables conforme a la legislación civil.
- ii. Tenencia individual no respaldada por títulos en posesiones informales asentadas hasta el año 2004: se trata de los poseedores cuyos derechos de tenencia son reconocidos por la ley y que son “formalizables” a través de procesos masivos contemplados en legislación especial.
- iii. Tenencia individual no respaldada por títulos en posesiones informales asentadas después de 2004: estos poseedores no son susceptibles de formalización masiva, sin embargo, existen varios proyectos de ley en el Congreso que buscan extender el plazo de reconocimiento de propiedad informal para hacerlos formalizables.

Para las categorías ii) y iii) es posible diferenciar sub-tipos (posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares) que facilitan el planeamiento y control de potenciales actividades de formalización y gestión de tierras y, con ello, un eficiente diseño de medidas para la sostenibilidad del sistema de derechos de propiedad.

### **Tipos de tenencia rural:**

- i. Propiedad individual titulada: se trata de los propietarios originalmente formales, los parceleros de las ex - cooperativas que fueron beneficiarios de los programas de titulación masiva del Estado, o los que compraron de algunas de las categorías anteriores. Sus derechos están inscritos en el Registro de Predios y son enajenables conforme a la legislación civil.
- ii. Tenencia individual no titulada sobre terrenos privados
- iii. Tenencia individual no titulada sobre terrenos del Estado. Las dos categorías precedentes se refieren a tenencia individual susceptible de formalización por parte de los gobiernos regionales.
- iv. Comunidades campesinas tituladas: suman alrededor de 5,000 comunidades, sin embargo, muchos de sus títulos carecen de planos catastrales, lo que genera conflictos de linderos, superposiciones de derechos, incertidumbre y conflictos frecuentes.
- v. Comunidades nativas tituladas: suman alrededor de 1,200. Al igual que las comunidades campesinas tituladas, presentan problemas en la definición de sus linderos.
- vi. Comunidades campesinas no tituladas: según cifras oficiales suman alrededor de 1,200.
- vii. Comunidades nativas no tituladas: según cifras oficiales serían 200 las comunidades reconocidas, no obstante, organizaciones no gubernamentales señalan que existen muchas más por reconocer.<sup>3</sup>

Es evidente que los patrones de ocupación del suelo y la situación de tenencia de los ciudadanos son de gran trascendencia para cualquier decisión que supone el uso del

---

<sup>3</sup> Según el Directorio de Comunidades Nativas en el Perú publicado por el Instituto del Bien Común - IBC existe un total de 1933 comunidades nativas.

territorio. Esto no solo incluye a las políticas de formalización de títulos y las de gestión de los bienes del Estado, sino también el planeamiento y regulación de usos del suelo, la preservación ambiental, las políticas de vivienda, las de valorización y tributación y cualquier política vinculada a la administración del territorio.

#### 4. La Política de Tierras en el Perú

Los conflictos sobre tenencia de tierras en el Perú aún no han podido ser resueltos, a pesar del gran número de instituciones involucradas, de la vasta legislación vigente sobre el tema y de los innumerables procedimientos previstos dentro de ella.

En la práctica, la división de funciones presenta áreas de poca claridad, la cooperación entre sectores y niveles de gobierno es escasa y la coordinación es muy pobre. A la luz de la gran cantidad de instituciones con algún grado de injerencia en la gestión de la política de tierras, este hecho no es de sorprender. Si bien es cierto en el ámbito nacional el número de instituciones es compatible con los estándares internacionales, la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales ha hecho que las entidades competentes crezcan exponencialmente, lo cual complica la gestión en ausencia de parámetros, procesos y normativas estándar.

Como marco general, la vigente Constitución peruana de 1993 define un modelo de desarrollo basado en la iniciativa privada con un rol subsidiario del Estado que reduce su intervención en la economía e inicia una política de liberalización del uso de tierras. En consecuencia, conforme al modelo constitucional, la función del Estado en materia de tierras es cautelar que la iniciativa privada se desarrolle sin afectar los derechos de los demás y proteger los bienes públicos como la seguridad, salubridad, o la protección del medio ambiente.

De acuerdo a la Constitución peruana, los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación, en consecuencia el propietario del suelo no tiene derecho de apropiación sobre ellos sino que el Estado establece derechos de concesión.

¿Cómo se articulan las funciones ejercidas por esta multiplicidad de instituciones con agendas no solo distintas sino que muchas veces divergentes? La tarea de identificar en qué consiste “la” política de tierras en el Perú es muy compleja, porque no existen documentos sistemáticos que partan de un diagnóstico de la realidad para definir una visión y las estrategias y acciones resultantes. De hecho, una de las principales conclusiones de este estudio es que la armonización de las funciones de atribución y regulación de derechos es una tarea pendiente que involucra a los ministerios y a las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales.

#### 5. Las principales variaciones entre el LGAF 2009 y LGAF 2013

Uno de los cambios más importantes que se ha producido entre el 2009 (cuando se llevó a cabo el primer estudio LGAF como Plan Piloto) y el momento en que se ejecuta esta actualización del LGAF en el Perú en 2013, ha sido la transferencia a las regiones y



gobiernos locales de una serie de funciones de administración de tierras antes ejercidas desde el gobierno central. A pesar que el proceso de descentralización en el Perú lleva varios lustros, una de las conclusiones más importantes del análisis realizado por los paneles de expertos es que las funciones han sido transferidas sin asegurar que los gobiernos regionales y locales estén adecuadamente preparados para asumir las nuevas tareas y sin contar con los mecanismos de supervisión y control que aseguren la predictibilidad, transparencia y rendición de cuentas por parte de sus autoridades.

**Las regiones** ahora tienen la responsabilidad de administrar las tierras eriazas y urbanas de propiedad del Estado que se encuentran su jurisdicción (función que antes desempeñaba la SBN); se han convertido en un actor protagónico en el desarrollo de proyectos de irrigación de alcance regional (función antes impulsada por el gobierno central a través de Proinversión); las regiones son la autoridad a cargo de la titulación de predios rurales y la producción del catastro rural (antes ejercida por el Proyecto PETT del Ministerio de Agricultura y luego por COFOPRI); se encargan de producir la Zonificación Económica Ecológica que es el instrumento de planeamiento de uso de la tierra de alcance regional; y, además, regulan las actividades forestales en su jurisdicción, otorgando permisos, autorizaciones y concesiones forestales y desarrolla acciones de promoción y fiscalización (antes privativas del Ministerio de Agricultura).

Las municipalidades provinciales, han recibido recientemente la función de saneamiento y formalización de predios urbanos y producción del catastro<sup>4</sup>; y tramitan y evalúan las iniciativas privadas de inversión en proyectos de irrigación de alcance local para ampliación de la frontera agrícola. Conviene incluir en este recuento otras funciones que aunque no han sido transferidas tan recientemente, también desempeñan los municipios provinciales: son responsables la regulación del desarrollo urbano a través de la aprobación de los planes urbanos de alcance provincial y de regular los aportes en los procesos de habilitación urbana en su jurisdicción. Por su parte (y aunque la función la vienen ejerciendo desde antes del 2009), los municipios distritales aprueban planos urbanos de alcance distrital; otorgan de licencias de habilitación urbana y edificación; y administran y recaudan el impuesto predial.

Casi la mitad de las dimensiones LGAF que han variado entre el 2009 y el 2013, tienen que ver con el impacto negativo que ha tenido esta transferencia precipitada de funciones a los gobiernos sub-nacionales.

## 6. Fortalezas y debilidades del sistema de gobernanza de la tierra

**La principal fortaleza del marco legal e institucional** de la gobernanza de la tierra en el Perú es que es sumamente progresista y comprehensivo: reconoce los derechos a la tenencia de la tierra de la mayor parte de la población incluyendo los de las comunidades campesinas y nativas y contiene los instrumentos legales para que los ciudadanos, hombres y mujeres, puedan poner en práctica estos derechos obteniendo la protección de las instituciones del Estado.

---

<sup>4</sup> Si bien la función de formalización ha sido transferida, se han expedido sucesivas normas (Ley 29802, Ley 28923) que prorrogan un “régimen transitorio y excepcional” que mantiene la función bajo el mandato de COFOPRI hasta el 2016.

Las reformas legales al sistema de propiedad y los Programas de Formalización ejecutados desde los años 90 permitieron la creación de mecanismos de regularización efectivos mediante los cuales grandes sectores de la población urbana y rural que ejercen tenencia individual han recibido reconocimiento del Estado. La incorporación de pruebas no documentarias para el reconocimiento de derechos de tenencia que recogen prácticas que gozan de legitimidad social, así como la creación de procedimientos administrativos con mecanismos de publicidad para asegurar la transparencia y el debido proceso forman parte de un sólido marco legal.

Las debilidades del sistema de reconocimiento de derechos son:

- Las normas y procedimientos diseñados para la titulación rural en costa y sierra, no necesariamente funcionan para la selva donde los patrones de ocupación del territorio no siempre responden a las formas de explotación agropecuaria. En algunos casos el modelo de formalización ha creado incentivos hacia la deforestación.
- La dificultad para poner en práctica las normas sobre organización interna y representación de las comunidades que contienen protocolos de representación y organización interna equivalentes a las de las corporaciones privadas cuyos costos son excesivos.
- En la medida que el Estado peruano no ha sido capaz de proporcionar alternativas de acceso a la vivienda y la tierra para los pobres, los procesos de formalización de propiedad informal se han convertido en una actividad permanente. La informalidad debería ser una situación excepcional y los programas de formalización deberían tener un límite temporal. En cambio, el ciclo informalidad – formalización produce un uso poco eficiente de la tierra y fomenta clientelismo político.

La implementación de este marco normativo por parte de las agencias del gobierno central ha sido muy exitoso para formalizar propiedad individual, pero ha tenido un avance muy limitado para la formalización de derechos de las comunidades campesinas y nativas. Por un lado, muchas comunidades tituladas no tienen sus linderos delimitados adecuadamente; por otro lado, existe una demanda considerable de comunidades que esperan ser tituladas. En la práctica esto se traduce en vulnerabilidad para las comunidades e incertidumbre y conflictos con los diversos actores (colonos, gobierno, empresarios informales y grandes inversionistas) que tienen intereses en las vastas áreas del territorio respecto de las cuales no se tiene la certeza de quién es el propietario.

La forma como se ha producido la reciente transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipios provinciales, que no están preparados para cumplir adecuadamente la función, constituye una debilidad que ha significado un estancamiento en la provisión de estos servicios. Por otro lado, las funciones de formalización no están articuladas con la Zonificación Ecológica Económica, de manera que se puede producir consecuencias no deseadas de uso y ocupación del suelo.

La mayor fortaleza de **la forma como el sistema peruano asigna mandatos institucionales**, es que las funciones de administración del territorio están distribuidas entre los niveles de gobierno –nacional, regional y municipal- siguiendo una racionalidad que corresponde con la política de descentralización contenida en la Constitución:

- Las normas de planeamiento del uso de la tierra urbana, contienen una jerarquía de instrumentos de planeamiento diseñados de manera tal que buscan articular de

manera armónica la actuación de municipios y regiones con los lineamientos y normas técnicas dictadas por el gobierno nacional. De manera similar, la Zonificación Económica Ecológica debería articular las distintas regulaciones sectoriales sobre el suelo rural.

- La administración de bienes del Estado se distribuye entre entidades del gobierno nacional, regional y local que se organizan en el Sistema Nacional de Bienes Estatales. El diseño del sistema coloca a la Superintendencia de Bienes Estatales – SBN como el organismo encargado de dictar normas, supervisar los procesos de adquisición de bienes del Estado y administrar un sistema de información de bienes del Estado mediante el cual se centraliza la información que deben proporcionar todas las entidades participantes. Una fortaleza del sistema es que las reglas para la disposición de inmuebles del Estado son muy claras al establecer procesos transparentes de subasta y a valor comercial.

La debilidad se presenta en la forma como este diseño normativo es llevado a la práctica.

- **Las políticas de tierras por lo general se diseñan sin una adecuada evaluación de los costos y beneficios** para su implementación, no se establecen objetivos específicos para la rendición de cuentas ni indicadores de monitoreo que permitan evaluar el progreso en su implementación.
- **Las funciones de regulación de uso del suelo rural** y el otorgamiento de derechos por parte de los distintos sectores y niveles de gobierno son ejercidas de manera aislada sin que exista mecanismos para armonizar los distintos intereses. Cuando sobre un mismo espacio geográfico coinciden distintos intereses y aplican distintas regulaciones, lo que suele suceder es que una agenda sectorial se impone sobre las demás, creando conflictos e incertidumbre. Por ejemplo, en un área donde el Ministerio de Energía y Minas había otorgado una concesión de hidrocarburos, el Ministerio de Agricultura otorgó derechos de propiedad. La variabilidad en la aplicación de las restricciones regulatorias se agudiza con la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, que deciden ignorar las decisiones de los ministerios, por ejemplo, otorgando certificados de posesión sobre áreas de protección ambiental.
- **Las funciones de regulación del uso de la tierra urbana** a cargo de los municipios provinciales y distritales, son desempeñadas sin contar los instrumentos de planeamiento que ordena la ley, lo cual abre grandes espacios de discrecionalidad en los funcionarios públicos, incertidumbre para los ciudadanos y vulnerabilidad a la corrupción. El estudio muestra que la mayoría de los municipios operan sin tener los instrumentos de planeamiento completos. La normatividad con la que se regula los procesos de desarrollo es ad-hoc y se produce a través de decisiones tomadas como reacción a las presiones económicas o políticas. Únicamente un puñado de municipios distritales tiene la capacidad de diseñar y poner en práctica planes de desarrollo urbano. En consecuencia, el crecimiento de las ciudades se produce de manera descontrolada con el consecuente deterioro del medio ambiente y las dificultades para proporcionar servicios de infraestructura básica para grandes segmentos de la población. Desde la perspectiva de quien quiere construir formalmente, los procedimientos legales para obtener las

autorizaciones presentan grandes espacios de discrecionalidad que crean incertidumbre y altos costos.

- **Respecto de las funciones de administración de impuestos**, la debilidad institucional de los municipios se evidencia también en que muy pocos tienen la capacidad para cobrar el impuesto predial. En aquellos que concentran poblaciones más ricas, la administración del impuesto predial es organizada: se cuenta con catastros y se invierte en actualizarlos, los municipios cuentan con personal dedicado a administrar la cobranza y se llevan a cabo ejecuciones coactivas. En los distritos pobres prácticamente no existe capacidad de cobranza y los pocos esfuerzos se concentran en cobrar a las empresas y contribuyentes que visiblemente tienen capacidad de pago. En la mayoría de localidades no existe una cultura de pago de impuestos y los ciudadanos consideran que, en la medida en que no reciben servicios de la municipalidad, no es legítimo que tengan que pagar impuesto predial.
- **Respecto de la administración de los bienes de dominio privado del Estado**, constituye una fortaleza que el marco normativo del sistema de bienes estatales contenga normas que promueven la transparencia en las operaciones privilegiando los procesos de subasta a valores comerciales. Sin embargo, el proceso inconcluso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales (solo 6 regiones han asumido formalmente las funciones y el proceso de transición es percibido como incierto por los usuarios del sistema), ha producido un deterioro en la ya escasa capacidad de gestión que se observaba en la SBN: el inventario de bienes del Estado es muy limitado y no existen iniciativas para completarlo, los gobiernos regionales y locales tienen escasa capacidad institucional y poco conocimiento de sus funciones, la SBN carece de mecanismos y recursos suficientes para ejercer el control que le corresponde sobre las regiones que han asumido la función o para administrar las tierras sobre las regiones en las que la transferencia aún no se ha producido. Por otro lado, se han presentado varios casos en los que habiéndose entregado la gestión a gobiernos sub-nacionales, estos se han mostrado reacios a transferir las tierras requeridas para grandes proyectos de infraestructura de alcance nacional. Esto también ha sido un factor des-incentivador de la transferencia de funciones.

**La principal fortaleza de la provisión de información sobre tierras en el Perú**, es que el Sistema Nacional de los Registros Públicos es administrado por una institución como SUNARP que desde 1994 viene ejecutando un trabajo consistente de modernización de infraestructura, desarrollo de tecnología y mejora en la gestión de los procesos de atención a los usuarios. Esto se refleja en los evidentes avances en la automatización de procesos y reducción de tiempos de atención en la provisión de información al público. Durante la última década SUNARP ha absorbido los títulos producidos por los programas de formalización masiva, con lo que ha iniciado un proceso de incorporación de información catastral que de sostenerse en el tiempo, ayudaría a resolver los problemas de superposiciones de derechos que son fuente de gran inseguridad.

**La principal debilidad de la provisión de información sobre tierras en el Perú**, es la ausencia de incentivos para mantener actualizada la información inscrita. Esto afecta

particularmente a la población más pobre que en su gran mayoría no percibe las ventajas de acceder a la protección del registro y encuentra demasiado altos sus costos de acceso. El LGAF ha permitido identificar que la incidencia de des-actualización de los registros es notoriamente mayor en los sectores más pobres, lo cual pone en cuestionamiento la sostenibilidad de los avances y de la inversión realizada por los programas de formalización masiva. Otra debilidad importante es que buena parte de la información registrada (específicamente los títulos que no han sido producidos por las entidades formalizadoras COFOPRI y PETT) carece de información geográfica. Los problemas de superposición de derechos que resulta de esta carencia producen incertidumbre en los agentes económicos, incrementa los costos de transacción y reducen sensiblemente los niveles de seguridad que ofrece el registro.

**La principal fortaleza del sistema de resolución de conflictos de tierras** es el reconocimiento constitucional al pluralismo jurídico y la reciente existencia de una política de justicia intercultural que es respaldada por las más altas autoridades del Poder Judicial (que se sostiene a lo largo de dos gestiones distintas) y por el Ministerio de Justicia. Esta política está contribuyendo a que los mecanismos comunales de resolución de conflictos sean reconocidos por el sistema formal. Otra fortaleza que se ha identificado es la creación de una plataforma informática y una base de datos sobre los litigios en curso que tiene la potencialidad de ser utilizada para mejorar los servicios de justicia y evitar que los justiciables utilicen oportunistamente los distintos canales de resolución de conflictos para dilatar los casos (“fórum shopping”). **Las principales debilidades** tienen que ver con los tiempos demasiado largos de los procesos y la desconfianza de los usuarios. Por otro lado, la deficiencia en los procesos de demarcación de jurisdicciones (entre regiones, provincias y distritos) es fuente de crecientes conflictos, sobre todo por las también crecientes presiones económicas y sociales por el uso de los recursos y la competencia entre los gobiernos interesados en recibir compensaciones como el canon minero.

**El análisis del módulo de Adquisición de Tierras a Gran Escala**, permite concluir que las transferencias de grandes extensiones de tierras del Estado para fines agropecuarios se han producido en el Perú fundamentalmente sobre terrenos estatales resultantes de los grandes proyectos de irrigación.

Una primera conclusión que se extrajo en la aplicación de este módulo en 2010 es que las 233,000 Has. que concentran las grandes empresas alcanzan el 9% del total nacional de tierra bajo cultivo (2.6 millones de Has.). El tamaño promedio de las tierras concentradas por las grandes empresas es de 5,300 Has. Sin embargo, la concentración es un proceso dinámico en tendencia creciente que se está produciendo en determinadas áreas geográficas localizadas donde efectivamente la presencia de una empresa dominante puede ser muy grande en términos relativos. Por ejemplo la empresa Grupo Gloria posee la parcela más grande en la Ex Cooperativa Casagrande (29,000 Has), que sumadas a las otras empresas azucareras que posee en la misma región alcanza casi 35,000 Has. solo en Lambayeque.

En la medida que la concentración de tierras en grandes empresas se ha producido por la privatización de las ex cooperativas y por la compra de nuevas tierras irrigadas, se puede concluir que en el Perú este proceso de concentración no tiene que ver con el desplazamiento de campesinos o la expoliación de sus derechos sobre la tierra como ocurre típicamente en los procesos de “land grabbing” de otros países. Las críticas existentes a la concentración de tierras en el Perú no están vinculadas a violaciones de derechos, sino

tienen que ver más con una evaluación sobre las políticas de gobierno que toleran (y en el caso de la venta de tierras irrigadas promueven) la compra de grandes parcelas por parte de grandes empresas con las que los pequeños agricultores no pueden competir.

**La principal fortaleza del sistema** ha sido que históricamente la transferencia de las tierras irrigadas se ha producido fundamentalmente a través de **procedimientos competitivos y transparentes**, con una serie de controles que reducen el riesgo de actos de corrupción en la selección del mejor postor. **Una debilidad** importante que se deduce de la lectura de los indicadores es que los procesos de subasta pública de tierras y derechos forestales en el Perú no han sido diseñados para evitar impactos sociales y ambientales adversos, ni cuidan que los beneficios de las inversiones regresen de manera directa a las poblaciones aledañas.

En consecuencia, en el proceso mismo de subasta de tierras y otorgamiento de concesiones califica como “mejor” el inversionista que puede invertir más y el sistema no exige a los competidores demostrar la capacidad de proteger a las poblaciones y el medio ambiente. El sistema peruano asume que al inversionista privado se le debe exigir que cuando despliegue su actividad empresarial lo haga respetando las leyes en general, incluyendo las regulaciones laborales, las prohibiciones a la discriminación, las regulaciones ambientales y los compromisos asumidos en su contrato.

El esquema de subastas desarrollado por Proinversión tendría que ser replicado por los gobiernos regionales preservando los mismos mecanismos de control. Sin embargo, las respuestas del panel respecto del desempeño de los gobiernos regionales han sido poco alentadoras.

**El análisis del módulo forestal** permite concluir que en general los bienes y servicios públicos derivados de los ecosistemas forestales, así como los derechos de las poblaciones nativas a aprovechar de los recursos del bosque son reconocidos por la legislación nacional. Sin embargo, nuevamente los problemas se encuentran en la implementación. Por otro lado, si bien existen programas PES o REDD+ estos no logran consolidar un compromiso político del país para abordar cuestiones sobre sostenibilidad ambiental. Esta disonancia entre buenas leyes y mala implementación está vinculada a la escasez de recursos pero también a la existencia de políticas públicas que generan incentivos en contrario mucho más poderosos que impactan sobre la sostenibilidad de los bosques. Este es el caso del Programa de Biocombustibles, o las políticas de fomento de la producción de palma, café o cacao. En el mismo sentido, las transferencias presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas en favor de los municipios locales crean incentivos para atraer nuevos asentamientos pobres en zonas ambientalmente frágiles. En suma, los esfuerzos de conservación se enfrentan a la existencia de incentivos perversos en otros instrumentos de política enfocados en el desarrollo de inversiones y que revelan una tendencia hacia una lectura puramente economicista de valor monetario del bosque. Es necesario trabajar para reconocer y diversificar el valor del patrimonio forestal (productos maderables y no maderables: medicinales y otros)

Del análisis presentado hasta acá se puede afirmar que en el Perú las leyes que organizan el sistema de administración de tierras son en el papel muy comprensivas y responden a principios de equidad, predictibilidad y protección de bienes públicos dentro de los cauces del proceso de descentralización. Sin embargo, en su ejecución práctica problemas de

debilidad institucional y carencia de recursos impiden cumplir a cabalidad con esos principios. Esta situación se agrava porque las acciones de las entidades involucradas en los procesos de administración del territorio se producen de manera desarticulada: cada agencia del Estado opera conforme a su propia agenda y prioridades, sin considerar el impacto que pueda tener en el resto del sistema.

## 7. Recomendaciones, seguimiento y sostenibilidad del proceso

Durante la ejecución del estudio, se recogieron unas 70 recomendaciones que han sido sistematizadas en una matriz organizada según las áreas temáticas del LGAF. En ella se describe de manera sucinta el problema identificado, la solución propuesta y la forma de medir el grado de avance en caso que la recomendación fuera adoptada. Las recomendaciones reflejan tres grandes problemas encontrados en el diagnóstico sobre las políticas de tierras:

- i.** La necesidad de consolidar la información dispersa sobre las situaciones de tenencia existentes y sobre las restricciones al uso de la tierra, para que las entidades de gobierno puedan tomar decisiones mejor informadas
- ii.** La necesidad de diseñar y poner en práctica mecanismos que permitan la articulación y armonización de las decisiones de las autoridades del gobierno central, regional y local.
- iii.** La necesidad de diseñar mecanismos e incentivos para la creación de capacidades en los gobiernos regionales y locales.

Durante el Taller de Validación Técnica, al que asistieron un total de 63 personas (41 representantes del sector público, y 22 del sector privado, incluyendo organizaciones empresariales del sector privado, organizaciones académicas, ONGs, etc.), los participantes validaron las conclusiones del estudio, y pusieron énfasis sobre:

- La necesidad de resolver los problemas del sistema de catastro y registro que producen incertidumbre, elevan los costos de transacción y dificultan la toma de decisiones por parte de las entidades del Estado.
- La importancia de mejorar los procesos de planeamiento del uso de tierras y desarrollar estrategias para evitar las invasiones de terrenos.
- La necesidad de fortalecer los procesos de transferencia de funciones de formalización y administración de tierras del Estado a los gobiernos regionales.

Con relación al seguimiento y sostenibilidad del proceso LGAF, se espera que esta información suba a las instancias superiores de gobierno y pueda influir en la toma de decisiones respecto al seguimiento de algunos indicadores. No obstante, no ha habido una apropiación espontánea de los indicadores por parte de las autoridades convocadas en la sesión plenaria. En opinión del Coordinador Nacional del LGAF en Perú, la sola existencia del instrumento no produce un convencimiento automático de las autoridades sobre la necesidad de darle seguimiento al esfuerzo, sino que se requiere algún impulso adicional que propicie este resultado. El esfuerzo del Banco Mundial propiciando el Diálogo de Políticas señalado en el protocolo del LGAF sería un paso importante.

En ese sentido, se recomiendan las siguientes acciones para promover el monitoreo regular de indicadores clave de gobernanza de la tierra:

- Identificar las intervenciones (programas y proyectos) sobre administración de tierras en curso, que podrían utilizarse como plataforma para promover la adopción de los indicadores clave. Esta identificación debería incluir las intervenciones de agencias multilaterales como el Banco Mundial y el BID, así como programas de cooperación bilateral como los que desarrolla USAID respecto de la conservación de biodiversidad y reducción de conflictos, los de GIZ sobre planeamiento del uso de tierras, entre otros. Por ejemplo, con respecto los indicadores vinculados a la tenencia de tierras rurales, se ha identificado que el equipo del BID <sup>5</sup> a cargo de la preparación del programa de titulación de tierras rurales, ha expresado interés en utilizar el estudio y los indicadores LGAF como referencia para desarrollar indicadores de monitoreo específicos.
- Promover la adopción de algunos indicadores del LGAF por las instituciones públicas (como COFOPRI, SUNARP, SBN, Ministerio de Vivienda y urbanismo, Ministerio de Agricultura y Riego, así como los gobiernos regionales y locales) quienes podrían utilizar algunos indicadores LGAF para evaluar el avance de algunas de sus políticas. Más concretamente, se podría explorar con las instituciones mencionadas y con el Ministerio de Economía y Finanzas la incorporación de algunos indicadores en los Planes Operativos Anuales.
- Explorar con instituciones de la sociedad civil, la adopción de los indicadores que forman parte de sus actividades misionales. Por ejemplo, un grupo de Organizaciones No Gubernamentales <sup>6</sup> conformantes del Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, ha expresado su interés en utilizar algunos de los indicadores sobre derechos de tenencia de comunidades campesinas y nativas como un mecanismo para impulsar políticas de tierras en favor de las comunidades.
- Promover en instituciones educativas (a través del financiamiento de becas, o la promoción de investigaciones a través de fondos concursables), la realización de estudios y publicaciones vinculados al seguimiento de los indicadores.
- Sobre la base de las iniciativas de monitoreo adoptadas en las acciones mencionadas anteriormente, organizar un encuentro anual (o bi-anual) en el que se presenten los resultados.

---

<sup>5</sup> El BID se encuentra en preparando el relanzamiento del Proyecto de Titulación de Tierras Rurales PTRT 3 que tiene como contraparte al Ministerio de Agricultura.

<sup>6</sup> El Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, el Instituto del Bien Común - IBC y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, se encuentran entre las organizaciones más reconocidas y respetadas en el Perú en materia de tierras.