

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

**PROYECTO DE CATASTRO, TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS
RURALES EN EL PERÚ – TERCERA ETAPA (PTRT-3)**

(PE-L1026)

PERFIL DE PROYECTO

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Eirivelthon Lima (RND/CPE) y Maria Claudia Perazza (INE/RND), Co-jefes de Equipo; Leonardo Corral (SPD/SDV); Michael Kent (ESG/VPS); Fernando Glasman (FMP/CPE); Ariel Rodriguez (FMP/CPE); Kevin McTigue (LEG/SGO) y Yolanda Valle (INE/RND).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO (PP) – NUEVA VERSIÓN

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa (PTRT-3)		
Número del proyecto:	PE-L1026		
Equipo de proyecto:	Eirivelthon Lima (RND/CPE) y Maria Claudia Perazza (INE/RND), Co-jefes de Equipo; Leonardo Corral (SPD/SDV); Michael Kent (ESG/VPS); Fernando Glasman (FMP/CPE); Ariel Rodriguez (FMP/CPE); Kevin McTigue (LEG/SGO); y Yolanda Valle (INE/RND).		
Prestatario:	República del Perú		
Organismo ejecutor:	MINISTERIO DE AGRICULTURA y RIEGO (MINAGRI)		
Plan de financiamiento:	BID (CO):	US\$	40,0 millones
	Local:	US\$	<u>40,0 millones</u>
	Total:	US\$	80,0 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	OP-703, OP-270, OP-102, OP-765 y OP-704	
	Categoría:	B	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Competitividad, Derechos de Propiedad & Marco Institucional¹

- 2.1 La economía peruana se ha desarrollado notablemente en la última década, en el periodo de 2002-2012 el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa anual promedio de 6,3%. El sector agropecuario, el cual tuvo un crecimiento promedio del 4% anual, contribuyó un 8% al Producto Interno Bruto (PIB), generó el 37% del empleo total y aportó el 9% de las exportaciones en el periodo, es uno de los sectores más importantes de la economía del país. Este comportamiento positivo del sector se reflejó en un aumento del ingreso per cápita de los agricultores, el cual prácticamente se dobló entre 2006 y 2012. Considerando que la economía de los hogares rurales está asociada fundamentalmente a las actividades agropecuarias, el crecimiento del sector contribuyó a reducciones en los niveles de pobreza rural (84% a 61%).
- 2.2 A pesar del dinamismo del sector agrario, un examen más detallado permite identificar que el sector tiene aún niveles muy bajos de productividad de la tierra. Estimaciones recientes de la productividad total de factores para países andinos muestran que si bien el Perú ha tenido una evolución positiva a partir de 1995, ha sido inferior a la de los demás países, con excepción de Bolivia. La evidencia

¹ Las referencias utilizadas para sustentar el documento están presentadas en el documento: [IDBdocs #38989643](#)

indica que el crecimiento del sector se concentró en un grupo reducido de rubros orientados al mercado externo en la región de la costa, donde los productores se han beneficiado del gasto público en bienes públicos rurales y la entrada al sector de grupos empresariales dinámicos. Sin una mejora de la productividad el potencial de crecimiento de este sector se debilitará.

- 2.3 Para mejorar la productividad del sector se requiere incrementar los niveles de inversión privada en las propiedades agrarias. Una condición para lograr este objetivo es el establecimiento de derechos de propiedad seguros sobre la tierra. La teoría sobre desarrollo rural señala que dichos derechos reducen el riesgo de expropiación, consecuentemente, incentivan a agricultores a hacer inversiones de largo plazo que incrementan la productividad. En el caso peruano, la evidencia encuentra un impacto positivo de la titulación en uso de insumos, inversiones e ingreso agrícola. En otros países, se encuentran impactos en el ingreso, inversiones, activos, ventas de tierra, alquileres de tierra y asignación de mano de obra. Considerando la evidencia, la posibilidad de incrementar la productividad rural peruana está limitada por la alta informalidad de la tierra rural. Los avances del gobierno han sido significativos, en el periodo de 1995-2007, el Perú catastró y tituló el 55% de las propiedades rurales del país. No obstante, el Censo Agropecuario del 2012 indica que carecen de títulos de propiedad: 1,1 millón de parcelas en el país; 1,204 comunidades campesinas y 900 comunidades nativas.
- 2.4 El marco institucional para el catastro, titulación y registro de tierras rurales ha pasado por tres grandes cambios. En el 2007, la función de formalización de la propiedad rural fue transferida del MINAGRI para el Ministerio de Viviendas (MV) en un intento de mejorar la eficiencia institucional a través de una fusión de las instituciones encargadas de la titulación rural y urbana. En el 2010, en el marco del proceso de descentralización en el país, la función de formalización de la propiedad rural fue transferida del MV a los gobiernos regionales. Por fin, en el 2014, el MINAGRI asume la rectoría nacional del saneamiento de la propiedad agraria y catastro rural. Con los dos primeros cambios se debilitó sustancialmente el ritmo de avance de la titulación rural. El tercer cambio representa un nuevo esfuerzo del gobierno nacional para avanzar en materia de saneamiento de la propiedad agraria. Una de las funciones claves de la rectoría nacional del MINAGRI es diseñar e implementar proyectos con los gobiernos regionales para mejorar la prestación de servicios públicos de saneamiento de la propiedad agraria y catastro rural. En dicho contexto, los principales factores que afectan la formalización de la propiedad rural son los siguientes:
- 2.5 El procedimiento fragmentario. Una de las mejoras en el proceso de formalización de la propiedad rural está asociada con el esquema de ejecución de campañas de barrido integrado masivo. Esta metodología fue desarrollada e implementada en el PTRT-1. Sin embargo, por carencia de recursos humanos, infraestructura y capacidad técnica, actualmente la definición de las unidades territoriales sobre las que se desarrollan los trabajos de titulación se determina por proyecto, con una asignación de recursos relativamente pequeña y horizontes temporales de ejecución de seis meses. Dichos cambios operativos y metodológicos en el proceso de titulación afectan la capacidad de los gobiernos regionales para

- proveer servicios de formalización de la propiedad rural con la eficiencia y escala que amerita el problema.
- 2.6 Plataforma tecnológica. La plataforma tecnológica necesaria para apoyar la formalización de la propiedad rural está conformada por la red geodésica y el sistema de catastro rural. La red geodésica permite identificar con precisión la ubicación en el espacio de las unidades territoriales que son objeto de la titulación. El sistema de catastro rural integra la información catastral generada, facilita la interacción de las entidades tituladoras con registros públicos y administra la información existente. El problema central de la red geodésica es su limitada cobertura espacial: la red actual solo cubre la costa y partes de la sierra del país. El Sistema de Catastro Rural del Perú está desactualizado y no atiende la demanda de los usuarios y tampoco las necesidades del administrador nacional del catastro rural.
- 2.7 Marco legal. La legislación sobre titulación de la propiedad rural se encuentra muy dispersa, contiene normas contradictorias y muchos vacíos legales. Los procedimientos de saneamiento y formalización de la propiedad rural han sido desarrollados a lo largo de los años y, consecuentemente, no están adaptados al nuevo contexto institucional del país y tampoco incorporan los cambios tecnológicos que incidirán de forma positiva sobre la titulación rural. Además, en la actualidad no existe una política nacional de formalización de la propiedad rural, ni planes estratégicos regionales de formalización, que deberían enmarcar el trabajo de saneamiento y formalización de la propiedad rural.
- 2.8 Capacidad Institucional. El MINAGRI y los gobiernos regionales son las instituciones claves del proceso de titulación y formalización de la propiedad rural. Recientemente, el MINAGRI recibió la función de ente rector del saneamiento y catastro rural con la creación de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DSPACR) y desde 2011 los gobiernos regionales (GORES) son los responsables de la titulación rural. Un reto importante es el fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de la DSPACR y de los GORES para cumplir efectivamente con sus funciones en el proceso de saneamiento y catastro rural.
- 2.9 Sostenibilidad de la Formalización. El acceso a los servicios notariales, registrales y catastrales es limitado y afecta la sostenibilidad de la formalización porque muchos de los beneficiarios que han obtenido títulos no llevan las transacciones subsiguientes al registro, con lo que la inversión realizada para formalizar no se sostiene en el tiempo. El problema se debe a la falta de información acerca de la importancia de actualizar los datos, los altos costos de transacción para el usuario, la lentitud de los procedimientos y la falta de incentivos para invertir en los costos de actualización de los datos catastrales.
- B. Resultados del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras Rurales (PTRT)**
- 2.10 El esfuerzo del país en este sector se inició a partir de 1991 cuando el Gobierno del Perú creó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT). Para apoyar el PETT, el Banco aprobó el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT). La primera fase (PTRT-1) fue aprobada en 1996 por un monto de US\$21

millones (total de US\$36.5 millones). La segunda fase (PTRT-2) fue aprobada en el 2001 por un monto de US\$23.3 millones (total de US\$46.7 millones). Dentro del marco del PTRT, se realizó el catastro de 3.000.000 parcelas rurales y el registro de 2.000.000 títulos de propiedad, así como la entrega de títulos registrados a 540 comunidades campesinas y a 55 comunidades nativas.

D. Objetivos y descripción del programa

- 2.11 El objetivo del proyecto es mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra rural, mediante el apoyo a la formalización de la propiedad rural, en la Selva y zonas focalizadas de la Sierra. Como resultado del proyecto se espera incrementar la productividad e ingresos agrarios de los beneficiarios. El proyecto financiará:
- 2.12 **Componente 1. Levantamiento Catastral, Titulación y Registro de Tierra Rural** (US\$26 millones), el cual financiará: (i) el catastro y saneamiento físico y legal de predios rurales individuales; (ii) el deslinde, titulación colectiva y registro de las tierras de Comunidades Campesinas; (iii) la delimitación, demarcación, titulación y registro de Comunidades Nativas en las zonas priorizadas del proyecto; (iv) el fortalecimiento de las oficinas del registro público en las áreas beneficiadas, para asegurar la calificación e inscripción oportuna de los títulos presentados por los GORES y (v) la gestión social y ambiental del proyecto.
- 2.13 **Componente 2. Desarrollo de la Plataforma Tecnológica para el Catastro, Titulación y Registro** (US\$6 millones). Este componente financiará: (i) la implementación de un sistema geodésico nacional de alta precisión con estructura distributiva web cliente-servidor y geo-posicionamiento de alta precisión por satélite; (ii) el fortalecimiento del Instituto Nacional Geográfico que administrará el sistema geodésico nacional y (iii) la capacitación de los GORES y la DSPACR en el uso y gestión del sistema.
- 2.14 **Componente 3. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y del Marco de Políticas** (US\$7 millones). Financiará acciones destinadas a: (i) fortalecer la capacidad del MINAGRI y GORES en la formulación de políticas, planificación, supervisión y control en materia de saneamiento de la propiedad rural; (ii) apoyar la consolidación, armonización, y actualización del marco legal sobre saneamiento, catastro y registro de la propiedad rural; (iii) poner en operación la DSPACR; (iii) desarrollar instrumentos de apoyo a la sostenibilidad catastral; (iv) apoyar a la puesta en operación de las oficinas de mantenimiento catastral en los gobiernos regionales; (v) desarrollar un proyecto piloto de actualización catastral y de conversión de las bases de datos cartográficos y (vi) desarrollar y poner en funcionamiento un mecanismo de resolución de conflictos.
- 2.15 **Alineamiento con la Estrategia del Banco con el País (EBP).** El proyecto es consistente con la EBP 2012-2016 (GN-2668) y está incluido en el documento de Programa de País para el año 2014. Los resultados esperados en el proyecto están alineados con el objetivo estratégico de la EBP, incrementar los niveles actuales de ingresos rurales. El proyecto es consistente con el Documento Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-2). Además, el proyecto está alineado con los siguientes objetivos prioritarios del GCI-9: (i) reducción de la pobreza y aumento de la equidad y (ii) sostenibilidad ambiental.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El PTRT-3 tuvo un perfil de proyecto aprobado por el Banco el 17 de Agosto de 2007. Por temas de gestión de la cartera, el Gobierno del Perú no priorizó el proyecto de tierras por un periodo de cinco años. En el 2012, a solicitud del gobierno, el Banco retomó el diálogo para finalizar la preparación del proyecto. En esta oportunidad se constató que: en el marco de la descentralización se traspasaron las funciones de formalización de la propiedad rural a los gobiernos regionales y la demanda por titulación había aumentado. Como resultado, el equipo de proyecto decidió actualizar el perfil de proyecto y reenviarlo a la Reunión de Revisión de Elegibilidad del Banco. La nueva versión aprobada del perfil de proyecto reemplazará la versión aprobada en 2007.
- 3.2 A lo largo del 2014, el Banco financió varios estudios para sustentar el diseño del proyecto: (i) el marco legal identificando los ajustes normativos necesarios para consolidar el marco legal de formalización de la propiedad rural; (ii) las capacidades de los gobiernos regionales en función de las necesidades de titulación rural; (iii) las necesidades operativas y técnicas de la DSPACR; (iv) el proceso de titulación de comunidades nativas y campesinas; (v) el costo-beneficio ex-ante del proyecto; (vi) la población objetivo y demanda por servicios de titulación; (vii) los aspectos sociales y ambientales del proyecto y (viii) la preparación de los documentos operativos del proyecto.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.4. De acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación ha sido clasificada como “B”. Se esperan impactos socio-ambientales positivos, entre otros, a la afirmación de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, la disminución de conflictos por tierras y mayores incentivos para la gestión ambiental de la propiedad rural. No obstante, se han identificado riesgos que podrían afectar la calidad del proceso de titulación y aumentar la presión sobre el uso del suelo en ambientes sensibles si no se toman medidas adecuadas. En vista de lo expuesto, se propone realizar un Análisis Ambiental y Social y un Plan de Gestión con atención especial en asegurar el manejo de riesgos ambientales, los derechos de los pueblos indígenas e igualdad por razones de género (Ver Anexo III). La experiencia de AGRORURAL en la ejecución de proyectos hacen prever que el riesgo asociado a adquisiciones y a la gestión financiera sea bajo.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma y los recursos para la preparación y establece los hitos necesarios para lograr la distribución del POD a QRR el 19 septiembre de 2014. La Cooperación Técnica PE-T1285 por un monto de US\$400.000 financia varias consultorías y un taller de consulta pública. Adicionalmente se requerirán recursos administrativos por un monto aproximado de US\$20.000.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS		
IDB Sector	AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT-LAND ADMINISTRATION AND MANAGEMENT	
Type of Operation	Investment Loan	
Additional Operation Details		
Investment Checklist	Generic Checklist	
Team Leader	Lima, Eirivelthon Santos (ELIMA@iadb.org)	
Project Title	Land Titling & Registration Program III	
Project Number	PE-L1026	
Safeguard Screening Assessor(s)	Perazza, Maria Claudia, INE/RND (MARIACP@iadb.org); Michael Kent, VPS/ESG (MKENT@iadb.org)	
Assessment Date	2014-04-22	
SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Is this project specifically designed to address indigenous peoples issues?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
	Does this project offer opportunities for indigenous peoples through its project components?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-761
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)

	The Borrower/Executing Agency exhibits weak institutional capacity for managing environmental and social issues.	(B.04)
	An Environmental Assessment is required.	(B.05)
	Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	The operation is a repeat or second phase loan.	(B.14)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	Environmental or culturally sensitive areas, defined in the Policy as critical natural habitats or critical cultural sites in project area of influence (please refer to the Decision Support System for more information).	(B.09)
Recommended Action:	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704). A Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704) in case of high risk, a limited DRA in case of moderate risk. Next, please complete a Disaster Risk Classification along with Impact Classification.</p>	

Additional Comments:	
ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Perazza, Maria Claudia (MARIACP@iadb.org) Michael Kent (MKENT@iadb.org)
Title:	Natural Resources Lead Specialist (INE/RND) Social Safeguards Sr. Assoc. VPS/ESG
Date:	2014-04-22

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS		
IDB Sector	AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT-LAND ADMINISTRATION AND MANAGEMENT	
Type of Operation	Investment Loan	
Additional Operation Details		
Country	PERU	
Project Status		
Investment Checklist	Generic Checklist	
Team Leader	Lima, Eirivelthon Santos (ELIMA@iadb.org)	
Project Title	Land Titling & Registration Program III	
Project Number	PE-L1026	
Safeguard Screening Assessor(s)	Perazza, Maria Claudia - INE/RND (MARIACP@iadb.org) Kent, Michael - VPS/ESG (MKENT@iadb.org)	
Assessment Date	2014-04-22	
PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: B	Override Rating:	Override Justification: Comments: revised from previous screening performed in 2009
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements). • The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. • These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary. 	
SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS		
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions	
Minor or moderate conversion or degradation impacts to natural habitats (such as forests, wetlands or grasslands).	Ensure Proper Management and Monitoring of the Impacts of Natural Habitat Loss: A Biodiversity Management Plan (BMP) should be prepared that defines how impacts will be mitigated (roles and responsibilities, monitoring, budget, etc.) and could be incorporated in the ESMP. Depending on the financial product, the BMP should be referenced in appropriate legal documentation (covenants, conditions of disbursement, etc.). Confirmation should be obtained from competent experts that they are confident that the plan can mitigate impacts and also that the relevant authorities have approved the BMP.	
The project is likely to	Land use: A Plan should be prepared that defines how land use change	

negatively change the use of the land but the related negative impacts will be minor to moderate in nature.	will be mitigated (roles and responsibilities, monitoring, budget, etc.) and could be incorporated in the ESMP. Proper consultation should be foreseen. Confirmation should be obtained from experts that the plan can mitigate impacts and also that relevant authorities have approved the Plan. Examples of mitigation include reforestation, GHG offsetting, nutrient fixation in soils, conservation of biodiversity.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

DISASTER RISK SUMMARY

Disaster Risk Category: Low

Disaster/ Recommendations	No specific disaster risk management measures are required.
----------------------------------	-------------------------------------------------------------

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Perazza, Maria Claudia (MARIACP@iadb.org) Michael Kent (MKENT@iadb.org)
Title:	Natural Resources Lead Specialist, INE/RND Social Safeguards Sr. Assoc., VPS/ESG
Date:	2014-04-22

Estrategia Ambiental y Social

I. Antecedentes sobre el Programa PTRT

- 1.1 El Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno del Perú tienen una larga historia de colaboración en la formalización de tenencia de tierra, la titulación y registro de tierra rural, y la modernización en la administración de la propiedad. El esfuerzo en este sector se inició a partir de 1991, año en el cual el Gobierno del Perú implementó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) el cual arrancó sus operaciones a partir del 1993 en la costa. En Mayo del 1996 el Banco aprobó el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) con un préstamo de US\$21 millones (total de US\$36.5 millones) y después de una ejecución muy exitosa, el Banco aprobó una segunda fase (PTRT-2) en el 2001 por el monto de US\$23.3 millones (total de US\$46.7 millones). Dentro del marco del PETT se realizó el catastro de alrededor de 3.000.000 predios rurales y el registro de 2.000.000 de títulos nuevos en las Oficinas Regionales del Registro Público (SUNARP), así como la entrega de títulos registrados a 540 comunidades campesinas y a 55 comunidades nativas.
- 1.2 En 2007 se inició la preparación del proyecto propuesto, el cual constituye la tercera fase de apoyo del Banco para la formalización de los derechos de propiedad en áreas rurales en el Perú. En el marco una reforma institucional del Estado se decretó la fusión del PETT con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, el cual asume la responsabilidad por todos los aspectos de formalización de derechos de propiedad en Perú (urbana y rural). Debido a otras prioridades del país, la preparación no tuvo continuidad. Más reciente, el Gobierno ha ratificado su interés en la formalización de tierra rural y realizado una reestructuración institucional para superar los problemas fundamentales generados en los últimos cinco años en la formalización de derechos de propiedad rural (ver ¶2.2). El Gobierno está interesado en: (i) recuperar la capacidad técnica del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) como órgano rector de la formalización/regularización de la propiedad rural, (ii) fortalecer los gobiernos regionales en el proceso de formalización/ regularización y la administración de la información predial, (iii) actualizar los datos catastrales rurales existentes; y (iv) fortalecer el sistema integrado de catastro y registro rural. Por esta razón el Gobierno del Perú, mediante el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), ha retomado las discusiones con el Banco para diseñar y financiar una nueva operación.
- 1.3 La tercera etapa del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras del Perú recorre las experiencias y lecciones aprendidas durante los casi 15 años de creación del PETT, las cuales están debidamente documentadas en las evaluaciones de medio término y final realizados en el marco de la ejecución y registrados en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).
- 1.4 El PTRT-3 tiene como objetivo general mejorar la seguridad jurídica de la tierra rural como la base esencial para el desarrollo de las inversiones privadas, así

- como para la consolidación de un mercado de tierras rurales que funcione de forma ágil y transparente y promueva el uso eficiente de la tierra.
- 1.5 El programa está dirigido a las áreas que todavía presentan alta informalidad de tenencia: la Selva y zonas focalizadas de la Sierra. Como parte de la preparación del programa, se ha desarrollado un diagnóstico de la población objetivo y demanda efectiva en base al Censo Nacional Agrario de 2012, y se está desarrollando una priorización de beneficiarios. Se estima que en estas zonas la demanda de titulación potencial es de 1.466.071 parcelas individuales; 1,938 Comunidades Campesinas; y 403 Comunidades Nativas. Se priorizará la titulación en los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali, Amazonas, Apurímac, Cusco, Junín, Puno, Cajamarca, y Huánuco, basado en los siguientes criterios: demanda efectiva por titulación, cobertura de titulación, pobreza y necesidades básicas, superficie agrícola y articulación al mercado, entre otros. Los criterios de priorización específicos para las Comunidades Campesinas y Nativas serán definidos durante el diseño del Proyecto.
- 1.6 Se propone promover la linderación, el empadronamiento, titulación y el registro de predios individuales, comunidades campesinas y comunidades nativas en las zonas priorizadas, así como la elaboración de base de datos catastral integrada, y la consolidación de la normativa y procesos de formalización en áreas rurales. El número de parcelas y comunidades a ser tituladas será definido durante el diseño del proyecto. Con ello espera contribuir a invertir en activos más permanentes, disminuir o eliminar la inseguridad (riesgo de expropiación), dinamizar los mercados de arriendo y de compra y venta; dar mayor valor a la tierra; favorecer un aumento en los ingresos de los hogares con predios formalizados y contribuir a la igualdad de género.
- 1.7 Respecto a los temas socio-ambientales, el PTRT-2 contó con un Plan de Manejo Ambiental y Social (PMAyS) que ha sido utilizado exitosamente, según los resultados de las evaluaciones realizadas. Según evaluación realizada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo¹, los impactos del PTRT-2 han sido esencialmente positivos e incluyen: i) la consolidación de derechos de propiedad de la mujer en cumplimiento del DL 667 que dispone, que al emitirse un título de propiedad, la mujer debe aparecer en el documento como parte integrante de la sociedad conyugal; ii) formalización de la propiedad; iii) seguridad jurídica; iv) facilidades de organización (cadenas productivas); v) planificación del territorio de la zona formalizada; vi) delimitación y deslinde de 2034 sitios de interés cultural; vii) clasificación, saneamiento y deslinde de 11 áreas naturales protegidas; y viii) delimitación de comunidades nativas y campesinas. La misma evaluación también indica impactos neutros en las siguientes áreas: i) el afianzamiento de la Paz Social, al desaparecer y/o minimizarse los conflictos de tierras; al definirse con claridad los límites de la propiedad rural individual y comunal del ámbito del proyecto; ii) dinamización del mercado de tierras; y iii) elevación del nivel de vida de los agricultores.

¹ Zegarra, Eduardo et al. (2007). Informe final de evaluación de los impactos de la titulación rural del PETT. Lima: GRADE.

- 1.8 El impacto negativo más significativo identificado durante la preparación del PTRT-2 fue el potencial aumento del uso de agroquímicos con mayor tecnificación de las parcelas productivas tituladas, afectando los suelos y recursos hídricos. No obstante, las evaluaciones realizadas durante su ejecución demuestran que este impacto potencial no fue detectado. También es importante resaltar que el GdPE ha invertido recursos importantes para erradicar plagas como la mosca de la Fruta en ciertas regiones del país, con financiamiento del Banco, que incluye el manejo integrado de plagas, cuyo resultado fue una reducción de un 30% en el uso de pesticidas.

II. Aspectos Institucionales

- 2.1 En el marco del proceso de descentralización iniciado en 2002, en 2010 se traspasaron las funciones de formalización de la propiedad rural a los Gobiernos Regionales. Sin embargo, durante el periodo de transición, el organismo nacional con competencia para la formalización y titulación (desde 2007 con COFOPRI) no ha venido ejecutando las funciones de coordinación y asistencia técnica correspondientes al nivel requerido. Como resultado, el proceso de formalización en el ámbito rural no ha avanzado a la velocidad adecuada y se corre el riesgo de que se deterioren los niveles de formalización alcanzados en la costa y en la sierra en etapas anteriores. Este problema es el resultado de los siguientes factores: la falta de supervisión y control del proceso de formalización de la propiedad rural, en especial la que existía entre el proceso de catastro y registro de la propiedad; se eliminaron las Unidades de mantenimiento y conservación del catastro rural, que antes tenía el PETT. Además no se ha avanzado significativamente en la ejecución del proceso de delimitación y titulación de las comunidades campesinas y nativas.
- 2.2 Como un paso inicial para superar las dificultades y acelerar el proceso de formalización de tierras rurales, en 2013 se aprobó por decreto Supremo la designación del MINAGRI como ente rector del proceso de la Política Nacional Agraria, encargado de desarrollar e implementar la política nacional en materia de propiedad agraria y capacitar a los gobiernos regionales en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
- 2.3 No obstante, las capacidades operativas de las regiones son desiguales y en general insuficientes en términos de identificación de la demanda, capacidades de organización, protocolos y procedimientos, capacidades catastrales, recursos financieros y personal con el perfil adecuado. De la misma manera hay necesidad de reforzar las capacidades de los equipos del MINAGRI, coordinado la distribución de funciones y tareas con los equipos de las regiones.
- 2.4 Se hace necesario asimismo, tomar en cuenta los cambios institucionales y normativos producidos en el país luego de esos procesos, en relación con la gestión ambiental-forestal, las normas de la propiedad rural, el régimen de comunidades campesinas y nativas y los derechos interculturales.

III. Impactos, Riesgos y Medidas de Mitigación

- 3.1 En el presente proyecto los impactos esperados pueden ser distintos si comparados con las etapas anteriores, por tratarse de predios y comunidades de las regiones de sierra y selva con condiciones socioeconómicas y culturales singulares. En este contexto, los principales desafíos para la preparación y ejecución de la Etapa III son la demarcación y titulación de comunidades campesinas y nativas que, a pesar de estar reglamentado en la legislación peruana, todavía carece de mecanismos adecuados para enfrentar aspectos específicos de dichas comunidades para su plena implementación. Las poblaciones indígenas que constituyen las Comunidades Campesinas y Nativas se caracterizan por ocupar y usar sus territorios en formas que son significativamente diferentes de las prácticas en parcelas individuales y entre la población no-indígena del Perú. En particular, la tenencia de la tierra es colectiva, con la existencia de derechos de usufructo individuales; se hace una variedad de usos sociales de la tierra; y el territorio colectivo sirve como base para la organización social y la identidad de la comunidad.
- 3.2 Se esperan impactos socio-ambientales positivos relacionados a: (i) mejor uso económico de los predios privados; (ii) afirmación de los derechos patrimoniales de las comunidades campesinas y nativas, tanto más si las acciones de titulación y formalización toman en cuenta sus prácticas territoriales y sus expectativas de continuidad cultural; (iii) reducción de conflictos de colindancias y sucesiones; (iv) mejora de la seguridad jurídica de las comunidades y sus miembros; (v) dar incentivos para hacer más rentable el interés de protección ambiental, (medidas que den valor a la biodiversidad y el uso del bosque; compensación por servicios ambientales entre comunidades protectoras y beneficiarias de la protección); (vi) posible mejora de las condiciones para frenar la ocupación indebida y mejorar el monitoreo de las áreas de conservación y la situación del bosque; y (vii) mejora de la gestión del territorio acorde con las clasificaciones de uso del suelo del MINAGRI y las Zonificaciones Ecológico-Económicas (ZEE) que aprueban los gobiernos regionales y locales.
- 3.3 No obstante, a mediano y largo plazo, la formalización de tenencia en ciertas áreas implica riesgos socio-ambientales, como: (i) aumento de la presión para la sobre-extracción de recursos naturales, principalmente del bosque maderero con la titulación individual; (ii) aumento de la presión para la venta y el cambio de uso de los terrenos debido al diferencial de renta agropecuaria y de renta urbana o por expectativas comerciales coyunturales; y (iii) posible aumento de la presión colonizadora, si la titulación da incentivos para las migraciones y la ocupación irregular de tierras, bajo la expectativa de ser formalizados y ganar propiedad.
- 3.4 Asimismo, las evaluaciones realizadas y la información recogida por el equipo de proyecto también alertan sobre riesgos sociales que afectarían la calidad del proceso de titulación y el funcionamiento exitoso del proyecto: (i) durante las etapas anteriores, el PETT no disponía de instancias intermedias de resolución de conflictos y que estos, cuando surgían, eran derivados al sistema judicial, el cual puede tomar de dos hasta once años para pronunciar una sentencia, resultando en

retrasos en el proceso de titulación y considerables costos para las comunidades y otros actores involucrados; (ii) el conocimiento por parte de los agentes ejecutores de los gobiernos regionales en cuanto a la temática social y cultural indígena es limitado o insuficiente, lo que puede generar malentendidos en la relación con los comuneros y errores en la delimitación de áreas a ser tituladas; (iii) no se ha proporcionado conocimiento suficiente a las comunidades nativas y campesinas sobre los procesos de titulación, impidiendo su plena y efectiva participación en la titulación; y (iv) el interés de algunos poseionarios por asegurar la propiedad directa sobre la tierra, o de los funcionarios por titular siguiendo un proceso más sencillo, ha llevado a que se parcelen (parte de) los territorios colectivos de las comunidades campesinas sin pasar por los mecanismos que plantea la ley, lo que a su vez ha traído cambios en las dinámicas de las comunidades y conflictos internos.

- 3.5 A partir de la experiencia piloto de titulación de comunidades en el marco del PTRT-2, se prepararon guías y metodologías para la demarcación y titulación de estas comunidades, donde se resalta: i) la necesidad de apoyar a las comunidades en las fases de presentación de la solicitud de demarcación a la Dirección General Agraria del respectivo Gobierno Regional; ii) la necesidad de mejorar los programas de convocación y divulgación del proyecto junto a las comunidades para que se inserten desde un comienzo; y (iii) la necesidad de revisar las guías y metodologías existentes para adecuarlas al contexto social y cultural de las comunidades campesinas y nativas.

IV. Estrategia Ambiental y Social

- 4.1 El perfil del proyecto ha sido aprobado el 5 de septiembre de 2007 con una clasificación C para la operación. La EAS incluyó realizar un análisis ambiental focalizado en: i) evaluar la eficacia y eficiencia del PMAyS para actualizar su alcance; ii) proponer cambios a las guías y metodologías para demarcar y titular comunidades campesinas y nativas; iii) evaluar la capacidad del nuevo ejecutor en los aspectos ambientales y sociales; y iv) evaluar /proponer instancia intermedia de resolución de conflictos para la operación.
- 4.2 Considerando el alcance de la operación y los cambios del marco legal e institucional pertinente, como parte de la actualización del diseño de la operación se ha contratado una consultoría para (i) hacer un diagnóstico de la titulación de Comunidades Campesinas y Nativas en el Perú, identificando cuellos de botellas y posibles soluciones; y (ii) analizar y recomendar modelos específicos para optimizar la formalización de tierras de comunidades campesinas y nativas. La consultoría examina las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas en el desarrollo del proceso realizado hasta el momento en el Perú, así como procesos de titulación de comunidades nativas y campesinas en otros países de la región, identificando los componentes principales, los problemas típicos, obstáculos y buenas prácticas de las experiencias de titulación de comunidades nativas y campesinas.

- 4.3 Se identificaron los principales cuellos de botella generales para la titulación de tierras en las comunidades campesinas y nativas los cuales incluyen: (i) la existencia de información catastral contradictoria; (ii) la inscripción de títulos sin georreferenciación; (iii) la dificultad de la rectificación de títulos a través de la vía administrativa, resultando en la necesidad de acudir a la vía judicial; y (iv) los conflictos por linderos. Específicamente en el caso de las comunidades campesinas, un cuello de botella adicional consiste en la inconclusión de los procesos de expropiación de terrenos durante la Reforma Agraria.
- 4.4 Asimismo, se han identificado los siguientes obstáculos para la titulación del territorio consuetudinario de las comunidades nativas de forma integral: (i) según la legislación forestal, las áreas forestales dentro del territorio de la comunidad son otorgadas a la comunidad en forma de concesión en vez de ser incluidas en la titulación; (ii) problemas de sobre posición con áreas protegidas y Bosques de Producción Permanente; (iii) un conocimiento insuficiente por parte de los ejecutores de la titulación respecto a los usos sociales, culturales y productivos del territorio y sus recursos por parte de las poblaciones indígenas, resultando en la declaración como tierras en abandono de parte del territorio; (iv) la ocupación del territorio por terceros, en particular colonos; y (v) la normatividad actual no contempla de forma adecuada la situación de las comunidades ribereñas. El estudio incluirá asimismo una evaluación y propuesta de medidas para resolver los obstáculos a la titulación integral de los territorios de las comunidades nativas y de mecanismos de intervención en gestión de conflictos para la operación, que contemplen las normas consuetudinarias de resolución de conflicto. Finalmente, el estudio prevé la propuesta de medidas para fortalecer la capacidad de los ejecutores del proyecto en temática indígena. Las medidas identificadas en dicho estudio serán evaluadas durante el Análisis Ambiental y Social.
- 4.5 En el ámbito de la consultoría, también se identifican las fortalezas y debilidades de los diferentes modelos de titulación para proponer un modelo que se adapte a las características de la titulación en zonas de selva y zonas andinas. A partir de los modelos propuestos, se formulará el diseño y dimensionamiento del subcomponente en el marco del programa, incluyendo la elaboración de guías metodológicas desde una perspectiva inter-disciplinaria (legal, cultural, ambiental y productiva) para los siguientes aspectos, entre otros: (i) mecanismos de representación de las comunidades; (ii) demarcación de linderos de las comunidades; (iii) levantamiento catastral de las situaciones de tenencia individual y colectiva; (iv) identificación de usos culturales del suelo; (v) superposición con áreas naturales protegidas, concesiones forestales y áreas ocupadas por terceros; (vi) mediación y resolución de conflictos por linderos; y (vii) mecanismos para establecer relacionamiento entre agentes ejecutores de la titulación y las comunidades. Estas guías metodológicas tendrán un enfoque socio-cultural para que se adapte el contexto de las poblaciones indígenas en las zonas de Sierra y Selva del Perú, y en conformidad con las políticas de salvaguardias y de promoción de igualdad e inclusión sociocultural (indígena y género) del Banco y con los mecanismos jurídicos internacionales referentes a poblaciones indígenas.

- 4.6 En función de lo expuesto, se propone que la operación sea reclasificada como B. La estrategia ambiental y social propuesta para la operación se concentrará en actualizar y expandir el Análisis Ambiental y Social (EAS), que considere: (i) la identificación, evaluación y mitigación de los riesgos e impactos y oportunidades (impactos positivos) que la estrategia del programa podría desencadenar en el medio ambiente, la sociedad y la sostenibilidad de los usos de los recursos naturales; (ii) identificación de indicadores ambientales y sociales a ser incorporados en el sistema de seguimiento del proyecto, con establecimiento de línea de base, frecuencia y medios de medición, responsabilidades y costos; (iii) evaluación de las capacidades en la gestión ambiental y social a nivel central y local para la ejecución de las actividades del proyecto y recomendaciones de fortalecimiento; (iv) evaluación de las capacidades orgánicas de las comunidades campesinas y nativas que les permita participar de forma integral en todas las etapas del proceso de titulación, y recomendaciones para su fortalecimiento; (v) evaluación de medidas que contribuyan a superar obstáculos a la titulación del territorio integral de las comunidades nativas y campesinas, para así asegurar la conformidad del proyecto con la política operativa sobre pueblos indígenas (OP-765) del BID; y (vi) evaluación de medidas propuestas para resolver los demás cuellos de botella identificados por el diagnóstico de la titulación en comunidades nativas y campesinas. Asimismo, se proporcionará la identificación y adopción de oportunidades de inclusión de mujeres en las actividades de formalización de la tenencia de la tierra.
- 4.7 Se desarrollarán en colaboración con el Vice-Ministerio de Interculturalidad mecanismos de consulta y monitoreo participativo con enfoque intercultural a nivel nacional y regional, con el objetivo de potenciar los beneficios del proyecto y mitigar riesgos e impactos, a través de una gestión adaptativa del proyecto.
- 4.8 Como resultado del EAS, se preparará el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del programa, que comprenderá las medidas de mitigación, las actividades para implementar la medida de mitigación, responsabilidad por la implementación, cronograma y costos.
- 4.9 El nuevo diseño del proceso de titulación, incluyendo las guías metodológicas, y el borrador final de la EAS serán objeto de un proceso de consulta con organizaciones indígenas y representantes de la sociedad civil a ser organizado por el MINAGRI en colaboración con el Vice Ministerio de Interculturalidad.
- 4.10 Con base en los estudios será preparado un Informe de Gestión Ambiental y Social del Programa (IGAS). Las medidas priorizadas en el IGAS se incorporarán en el POD y harán parte de las condiciones del préstamo, si su relevancia lo ameritara.

ÍNDICE DE TRABAJO PROPUESTO Y COMPLETADO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencia en IDBDocs
Diagnóstico de los Gobiernos Regionales en el Perú y Plan de Inversiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. APOYO CONSULTORÍA 2014. Diagnóstico y Recomendaciones Estratégicas de los Gobiernos Regionales con respecto al Desempeño de las Funciones de Formalización/Regularización de Predios Individuales y Territorios de Comunidades Nativas, Generación y Mantenimiento del catastro Rural. Estudio completado a Febrero 2014. 2. APOYO CONSULTORÍA 2014. Plan de Inversiones para la Formalización/Regularización de Predios Individuales y Territorios de Comunidades Nativas, Generación y Mantenimiento del catastro Rural. Estudio completado en revisión a agosto del 2014 	Disponibles	#38986010- #38986034-
Evaluación Económica y Plan de Evaluación de Impacto del PTRT3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zegarra, Eduardo. 2014. Evaluación económica ex ante y Plan de Evaluación de Impactos. Estudio completado a Mayo del 2014. 	Disponible	#38986205-
Diagnóstico y plan de inversión para modelos de Titulación para la formalización de tierras en CN Y CC Estudios ambientales y Sociales del PTRT3	<ol style="list-style-type: none"> 1. JGP Consultoría Peru SAC. Diagnóstico y Propuesta de Procedimientos y Modelos de Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas. Estudio completado a abril del 2014. 2. JGP Consultoría Peru SAC. Plan de Inversión Modelo de Titulación para la Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas. Estudio completado a abril del 2014. 3. JGP Consultoría Peru SAC. Análisis Ambiental y Social (EAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Estudio completado a Agosto del 2014. 	Disponibles	#38986210- #38986214- #38986217-

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencia en IDBDocs
Diagnóstico, plan de acción y de inversiones sobre bases de datos catastrales en el Perú.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="489 321 1591 378">1. Soliz, Juan Pablo. Diagnóstico y Plan de acción de las bases de datos (catastro, registro y cartografía catastral) y sistemas de información existentes. Estudio completado a Febrero del 2014. <li data-bbox="489 443 1560 500">2. Soliz, Juan Pablo. Plan de Inversiones (incluye anexo en Excel). Estudio completado a Abril del 2014. 	Disponible	#38986221- #38986223- #38986225-
Marco Institucional y Esquema de Ejecución.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="489 594 1581 651">1. Patino, Oswaldo. Marco Institucional y Esquema de Ejecución del PTRT-3. Estudio completado a abril del 2014. 	Disponible	#38986228-
Estudio de Poblacion Objetivo y Demanda del Proyecto	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="489 740 1587 797">1. Fort, Ricardo. Estudio de Población Objetivo y Demanda del Proyecto PTRT-3 (incluido anexo en Excel). Estudio completado a abril del 2014. 	Disponible	#38986233-
Diagnóstico, plan de acción y de inversiones sobre Geodesia Satelital y el Marco Geodésico Nacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="489 919 1528 1008">1. Rezza, Ruddy. Diagnóstico y Plan de acción para la Geodesia Satelital y el Marco Geodésico Nacional en los procesos de los sistemas de Catastro, registrales y de información existentes. Estudio completado a Enero del 2014. <li data-bbox="489 1065 1329 1097">2. Rezza, Ruddy. Plan de Inversiones. Estudio en revisión a agosto del 2014. 	Disponible	#38986237- #38986239-

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencia en IDBDocs
Caracterización de Funciones y Competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="489 321 1591 378">1. Endo, Victor. Caracterización de Funciones y Competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales. Estudio completado a Abril del 2014.<li data-bbox="489 443 1524 467">2. Endo, Victor. Plan de Inversiones (incluidos anexos). Estudio completado a agosto del 2014.	Disponible	#38986240- #38986243- #38986244- Anexo 5 #38986247- Anexo 6 #38986248- Producto 3.1 #38986249- Producto 3.2

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).