

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**INSTITUCIONALIDAD Y AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL EN
EL SECTOR PÚBLICO. EL CASO DE LA SUNARP POR EL
PERÍODO 2015 A 2023**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia
Política con mención en Gestión Pública que presenta:

José Luis Quilcate Tirado

Asesora:

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

Lima, 2024

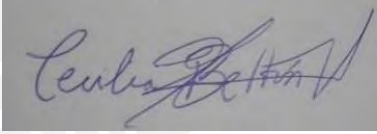
Informe de Similitud

Yo, Cecilia Esperanza Beltrán Varillas, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada “Institucionalidad y Autonomía Organizacional en el Sector Público. El caso de la Sunarp por el Período 2015 a 2023”, del autor José Luis Quilcate Tirado, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 26 de noviembre de 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

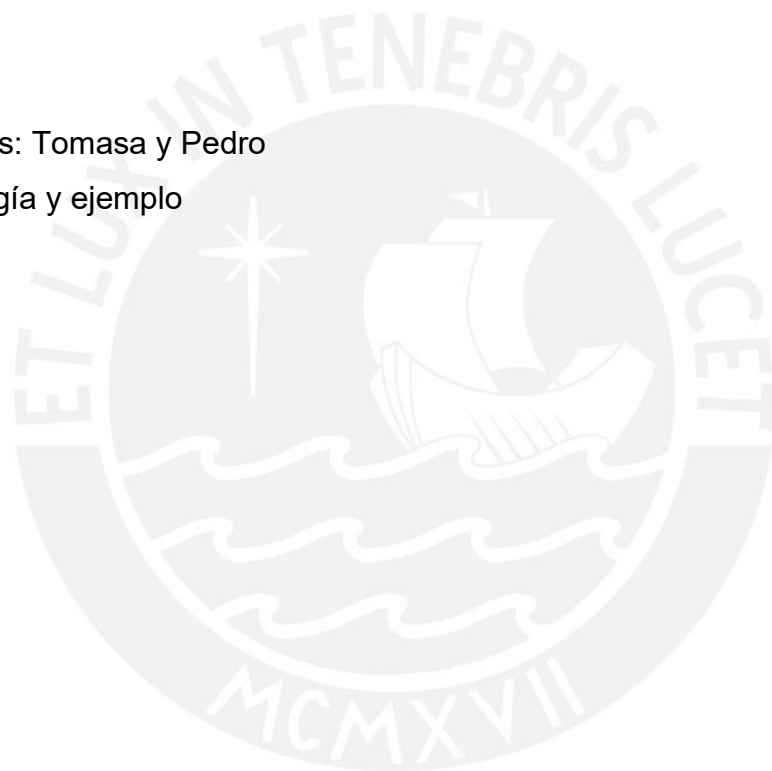
Lima, 29 de noviembre de 2024

Apellidos y nombres de la asesora: <u>Cecilia Esperanza Beltrán Varillas</u>	
DNI: 40196733	Firma 
ORCID: 0000-0003-3864-5616	

Dedicatoria:

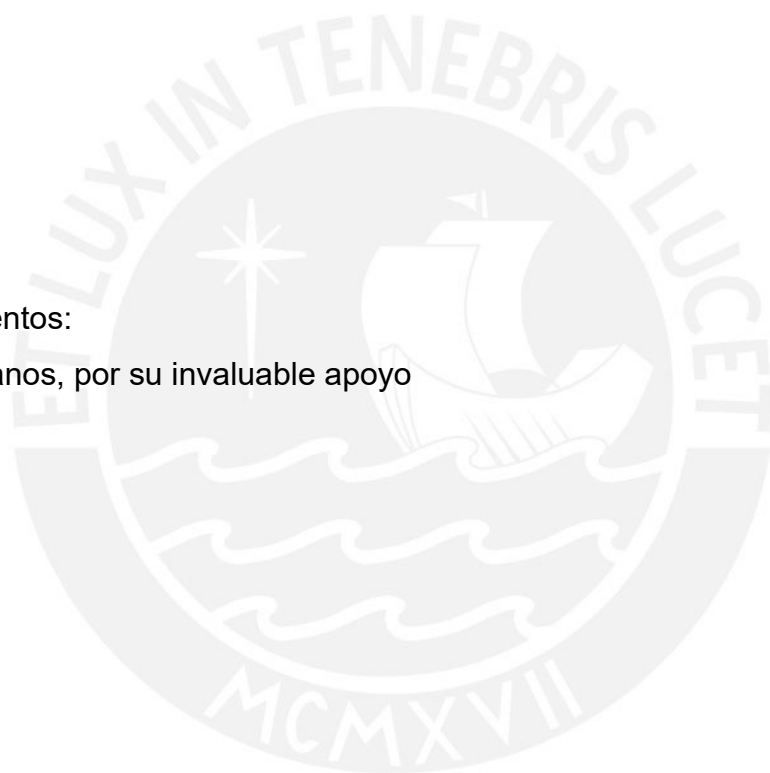
A mis padres: Tomasa y Pedro

Por su energía y ejemplo



Agradecimientos:

A mis hermanos, por su invaluable apoyo



Resumen

La creación de Sunarp en la década de los 90 marcó un cambio importante en la institucionalidad de los registros públicos en el Perú. Se constituyó como un organismo autónomo en lo técnico, administrativo y económico, que le permitió mejorar la calidad de los servicios registrales y ser un referente a nivel nacional e internacional.

En los últimos años se han dictado disposiciones legales que, en la práctica, limitan su autonomía administrativa y económica, que conlleva cambios continuos de su máxima autoridad –el superintendente nacional – y la restricción para el uso de los ingresos por el cobro de sus tasas las cuales, ahora, son dispuestos por el Tesoro Público para financiar gastos diferentes a los registrales.

La presente investigación toma en cuenta la normativa pertinente e instrumentos de gestión interna de la Sunarp así como entrevistas a personas que ocupan o han ocupado cargos en los diferentes niveles administrativos de la entidad, miembros de la academia y actores con conocimiento del quehacer registral y sus potencialidades. Además, también se consideraron bibliografía e investigaciones relacionadas.

Concluimos que los constantes cambios de la máxima autoridad administrativa, muchos impulsados por decisiones políticas, junto a la restricción de la organización para utilizar la totalidad de los recursos recaudados por concepto de tasas registrales, limitan su autonomía administrativa y económica, socavando en consecuencia el marco institucional que le ha permitido ser un referente en gestión pública.

Palabras clave: Institucionalidad, Autonomía económica, Autonomía administrativa, Gestión pública.

Abstract

The creation of SUNARP in the 1990s marked a significant shift in the institutional framework of public registries in Peru. It was established as an autonomous body in technical, administrative, and economic terms, which enabled it to improve the quality of registry services and become a benchmark at both the national and international levels.

In recent years, legal provisions have been enacted that, in practice, limit its administrative and economic autonomy, leading to continuous changes in its highest authority—the National Superintendent—and restrictions on the use of its revenue from registry fees, which are now allocated by the Public Treasury to fund non-registry-related expenses.

This research considers relevant regulations and SUNARP's internal management instruments, as well as interviews with individuals who currently or previously held positions at various administrative levels within the entity, members of academia, and stakeholders knowledgeable about registry operations and their potential. Additionally, related literature and research have also been considered.

We conclude that the constant changes in the highest administrative authority, often driven by political decisions, along with the organization's restricted ability to fully utilize the resources collected from registry fees, limit its administrative and economic autonomy, thereby undermining the institutional framework that has allowed it to serve as a benchmark in public management.

Keywords: Institutional framework, Administrative autonomy, Economic autonomy, Public management

Índice

Carátula.....	i
Informe de Similitud.....	ii
Dedicatoria:	iii
Agradecimientos:	iv
Resumen.....	v
Índice.....	vii
Índice de Cuadros	ix
Introducción	1
Consideraciones metodológicas:	3
CAPÍTULO 1	9
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	9
1.1. Estado de la Cuestión.....	10
1.1.1. Investigaciones relacionadas sobre el tema de la tesis (caso peruano): Institucionalidad en el sector público peruano, autonomía administrativa y económica.	11
1.1.2. Investigaciones relacionadas sobre casos similares en la experiencia comparada: Institucionalidad en el sector público de	16
1.2 Marco teórico.....	20
1.2.1 Las Instituciones y el marco institucional.....	21
1.3 La Nueva Gestión Pública.....	25
A modo de conclusión:	26
1.4 Autonomía de las agencias u organizaciones:.....	26
CAPITULO 2	29
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE LA SUNARP	29
2.1 Sobre la creación de la Sunarp.	29
2.2 Sobre la función y competencia de la SUNARP	31
2.3 Sobre la autonomía administrativa:	33
2.4 Autonomía administrativa y respeto del plazo de designación.....	35
2.5 Máximas autoridades de SUNARP, por el período 2015 a 2023.....	38
2.6 Cese y alta rotación de la máxima autoridad de la SUNARP durante el periodo 2015-2023.....	39
2.7 Sobre la reforma permanente del Estado.....	41
2.8 Los proyectos pendientes.....	44
2.9 ¿Cómo se manifiesta la disminución de la autonomía administrativa de la Sunarp?.....	45
CAPITULO 3	47

AUTONOMIA ECONÓMICA DE LA SUNARP	47
3.1. Sobre la autonomía económica de la SUNARP.	48
3.2. Sobre el régimen normativo de las tasas.....	49
3.3 Sobre el cuestionamiento a las tasas registrales:	50
3.4 Sobre los mayores ingresos de SUNARP (Y menores recursos asignados)...	51
3.5 Factores que explican los mayores ingresos de SUNARP	53
3.6 Destino de los mayores ingresos de SUNARP durante el período estudiado: 56	
3.7 Sobre el cambio de régimen de tasas registrales: De recursos directamente recaudados a recursos del Tesoro Público.	57
3.8 Destino de las tasas registrales: Prestación del servicio o fuente de ingreso del MEF.	60
CAPITULO 4	67
¿ESTAMOS EN UN PROCESO REGRESIVO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SUNARP?	67
4.1 El Estado como meta organización prestadora de servicios:	68
4.2 La institucionalidad de la SUNARP:.....	69
4.3 La reforma orientada a mejorar protección de los derechos de propiedad. 71	
4.4 Los cambios institucionales en la SUNARP.	72
4.5 La propuesta de burocracia igualitarista	74
4.6 Hacia un sistema Mixto:.....	75
Conclusiones.....	82
Recomendaciones:.....	85
1. Política de reinstauración y protección de la autonomía financiera de entidades autónomas	85
2. Garantizar el cumplimiento del plazo de designación en entidades autónomas, sujeto a cumplimiento de objetivos.....	85
3. Política de enfoque mixto para la reforma de la administración pública	85
Referencias bibliográficas	87
Anexo 1 : Relación de entrevistados.....	90

Índice de Cuadros

:

Cuadro 1 : Marco Institucional.....	22
Cuadro 2: Máximas autoridades de SUNARP, período 2015 -2023.....	38
Cuadro 3 : Forma de cese de Superintendentes de SUNARP (2015-2023)	39
Cuadro 4: Ministros de Justicia y Superintendentes de SUNARP (2015-2023).....	42
Cuadro 5: Ingresos totales y recaudación años 2015-2023	52
Cuadro 6: Variación de volumen en actos registrales y publicidad registral (2015-2023)	54
Cuadro 7: Personal de SUNARP según régimen laboral.....	55
Cuadro 8: Transferencias de SUNARP a otras entidades.....	56
Cuadro 9: Número de atenciones en la ex ORLC, hoy Zona Registral IX Sede Lima ..	71
Cuadro 10: Atenciones entre los años 2015 - 2023 en la Zona Registral IX Sede Lima	71



Introducción

Esta investigación se centra en el análisis del marco institucional que dio origen a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y en el enfoque de gestión que inspiró su diseño como un organismo autónomo. Este cambio supuso una transformación radical en la prestación de servicios de inscripción y publicidad en los registros públicos. A lo largo del estudio, se revisarán los fundamentos del sector público y del Estado, así como otros aspectos clave que se expondrán a continuación.

El Estado interactúa con su población a través de organismos o entidades que, enmarcados en funciones públicas brindan servicios de diversa índole para legitimar su presencia en la sociedad. La percepción ciudadana sobre la actuación de estos organismos es crucial para su reconocimiento y valoración. La manera como se organizan las entidades forma parte del marco institucional que estructura los acuerdos políticos necesarios para el funcionamiento de los poderes públicos y su aparato administrativo.

Durante la década de 1990, se produjeron cambios significativos en la institucionalidad económica, social y política del país, entre los cuales destaca la creación de organismos autónomos destinados a la prestación de servicios públicos, bajo la influencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP). Este enfoque buscaba mejorar el desempeño administrativo mediante la profesionalización de los organismos y la adopción de reglas más flexibles, bajo la supervisión de sectores ministeriales, y liderados por gerentes calificados con experiencia en los sectores público o privado.

En este contexto normativo, los registros públicos fueron reformados, y en 1994 se creó la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) como entidad rectora del Sistema Nacional de los Registros Públicos. Dotada de autonomía técnica, administrativa, funcional, presupuestaria y financiera, la SUNARP logró mejorar sustancialmente el servicio registral a nivel nacional. Esta autonomía fue fundamental para que la SUNARP pudiera generar un servicio registral de alta calidad, reconocido tanto por la ciudadanía como por organizaciones que destacan las mejores prácticas en el sector público.

No obstante, a pesar de este marco institucional, en los últimos años se han introducido normas y prácticas que han impactado negativamente el funcionamiento de la SUNARP, reduciendo su autonomía administrativa y económica. Esto plantea la siguiente cuestión central: ¿Podría verse comprometida la institucionalidad de la SUNARP debido a una mayor injerencia política en su autonomía? A partir de esta pregunta, surgen otras cuestiones secundarias relacionadas con cómo se manifiesta esta reducción en la autonomía administrativa y económica de la entidad y, si estamos presenciando un retroceso en la reforma administrativa de la SUNARP.

El objetivo de esta investigación es analizar cómo la disminución en la autonomía administrativa y económica podrían afectar la integridad institucional de la SUNARP. Se considerarán los efectos de los cambios continuos en la máxima

autoridad institucional y las implicancias de la reducción de la autonomía económica en la gestión institucional.

Nuestra hipótesis sostiene que las restricciones a la autonomía administrativa y económica de la SUNARP pueden comprometer su integridad institucional y afectar su desempeño operativo. Los cambios frecuentes del Superintendente Nacional debilitan la gestión interna, mientras que las limitaciones impuestas a su autonomía económica —particularmente en cuanto al uso de los recursos recaudados por tasas registrales, ahora redirigidos al Tesoro Público— podrían dejar a la SUNARP en riesgo para dar respuesta oportuna a los procesos de actualización tecnológica y las mayores demandas ciudadanas.

Este estudio se basa en una evaluación cualitativa de la información relacionada con la SUNARP, obtenida de fuentes legales, de gestión interna y de otras investigaciones realizadas por autores vinculados con este organismo. Además, se realizaron entrevistas en profundidad con especialistas en derecho administrativo y registral que han participado directamente en el proceso administrativo, incluyendo a cuatro ex Superintendentes Nacionales, el Ministro de Justicia, altos funcionarios a nivel nacional y académicos.

La evaluación normativa y las entrevistas realizadas permiten concluir que la SUNARP, como rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos representó una nueva forma de gestión estatal gracias a su autonomía técnica, registral, administrativa y económica. Esta autonomía le permitió interconectar registros jurídicos previamente dispersos y desarticulados, brindando un servicio registral de calidad homogénea en todo el país, superando cualitativamente el servicio previo a la reforma de los registros públicos en 1994.

Sin embargo, es posible afirmar que el marco institucional que originalmente dotó a la SUNARP de autonomía administrativa y económica se ha debilitado en los últimos años debido a los continuos cambios en su máxima autoridad administrativa, lo que afecta también los niveles inferiores de gestión. Además, las restricciones a su autonomía económica han resultado en que los recursos recaudados por tasas registrales ya no se destinen exclusivamente a la prestación del servicio registral, sino que se redirijan por el Tesoro Público para financiar otros gastos del Estado que deberían ser cubiertos por impuestos.

En última instancia, estos cambios en la autonomía administrativa y económica implican una modificación del marco institucional bajo el cual se creó la SUNARP, que le permitió alcanzar altos niveles de aceptación pública y reconocimiento por parte de organismos que premian el buen desempeño en el sector público. Estos indicios sugieren la posibilidad de estar presenciando un proceso regresivo, en el cual políticas públicas inadecuadas, orientadas a homogeneizar regulaciones, podrían dismantelar una institucionalidad que hasta ahora ha demostrado ser la adecuada para este organismo.

Consideraciones metodológicas:

La presente investigación encuentra sustento en el hecho que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, SUNARP, como parte del proceso de reforma del Estado ocurrida en el Perú en la década de 1990, fue uno de los nuevos organismos concebidos para prestar servicios públicos en forma autónoma, con personal especializado y bajo reglas de autonomía jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa y, como parte de la garantía de la autonomía administrativa se dispuso que el Superintendente Nacional tendría un período de designación reglado de 4 años.

Con el transcurso del tiempo y con los cambios en el escenario político, la Sunarp ha tenido cambios importantes respecto de su autonomía administrativa que se manifiesta a través de la menor duración en el ejercicio del cargo de los superintendentes, que no llegan a cumplir el periodo de 4 años dispuesto en su ley de creación; lo que da cuenta de una mayor injerencia en la autonomía administrativa de un organismo técnico. De esta forma tenemos un escenario caracterizado por cambios continuos en el sector del cual depende la Sunarp, con repercusiones internas como la tensión por la inestabilidad en la continuidad de la gestión y otras que no se aprecian en lo inmediato pero que pueden tener impacto en la institucionalidad a mediano y largo plazo.

Asimismo, conforme a su ley de creación la Sunarp tiene autonomía presupuestal y financiera, y cubre el costo de sus actividades con los ingresos que recauda por el cobro de sus tasas no requieran financiamiento del tesoro público vía impuestos. Sin embargo, con el Decreto Legislativo N° 1441, publicado el 16 de septiembre de 2018, que regula el Sistema Nacional de Tesorería, se dispone que las tasas pasan a formar parte del Tesoro Público y a partir de su entrada en vigencia en el año 2023, el Tesoro Público conserva una parte de estos ingresos por tasas y los destina a fines que no son los orientados al servicio registral, con lo cual se estaría afectando la autonomía presupuestal y financiera que se tuvo en el diseño institucional para el funcionamiento de la Sunarp.

Estos cambios en la autonomía administrativa y económica suponen impactos en el funcionamiento del organismo que podrían condicionar su actuación e incluso impactar en forma negativa en la prestación de los servicios registrales, conforme se desarrolla en los capítulos siguientes.

En base a lo mencionado, la pregunta principal de esta investigación es la siguiente: ¿Puede la institucionalidad de la SUNARP verse afectada por una mayor injerencia política en su autonomía? Para responder a esta cuestión, se plantean las siguientes preguntas secundarias: ¿De qué manera se refleja una disminución en la autonomía administrativa de la SUNARP? ¿Cómo se expresa la restricción en su autonomía económica? ¿Está atravesando la SUNARP un proceso de retroceso en su estructura institucional?

La hipótesis de esta tesis plantea que la restricción de la autonomía administrativa y económica de la SUNARP afecta su institucionalidad y podría tener un impacto negativo en su funcionamiento.

Las sub-hipótesis son las siguientes:

- Sub-hipótesis 1: Esta afectación se evidencia en los cambios de la máxima autoridad de la SUNARP antes de que complete su período de nombramiento legal.
- Sub-hipótesis 2: Se observa también en la restricción que tiene la SUNARP para usar los recursos que recauda a través de las tasas registrales.
- Sub-hipótesis 3: El desarrollo institucional de la SUNARP puede verse afectado con reformas administrativas que se apliquen de manera uniforme a todas las entidades del Estado y no promuevan la adopción de mejores prácticas de gestión.

Con los impactos en la autonomía administrativa y económica de la SUNARP, existe el riesgo de que se pongan en peligro los avances en la integridad institucional alcanzados por la organización, que se tradujeron en mejoras significativas en la prestación de servicios luego de las reformas implementadas en la década de 1990

La justificación de esta investigación se fundamenta en la importancia del adecuado funcionamiento de la SUNARP, ya que, a través de los Registros Públicos que administra, desempeña un papel esencial en la protección de los derechos de propiedad y en el impulso de la formalización de los emprendimientos en el país. Por ello, su gestión institucional no debe verse comprometida por los vaivenes de las circunstancias políticas o las interferencias externas.

Si bien el nombramiento del Superintendente Nacional, máxima autoridad de la SUNARP, es un acto administrativo con origen político, el desempeño de este rol es esencialmente técnico. La naturaleza técnica de esta función es fundamental para asegurar una gestión profesional y centrada en el interés público.

Cuando el Estado establece sus prioridades mediante políticas públicas, define las áreas en las que debe tener intervención directa y aquellas en las que actúa como ente regulador, de acuerdo con una visión estratégica del país que busca el bienestar de sus ciudadanos.

En este marco, la Sunarp fue creada con el diseño de organismo autónomo en lo funcional, jurídico-registral, administrativo y económico, sentando las bases que la convirtieron en un ente técnico y especializado posicionado como referente en la gestión pública nacional. Sin embargo, a la fecha se han efectuado una serie de cambios institucionales que afectan su autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.

Por un lado, su máxima autoridad puede ser removida sin ninguna causa aparente más allá de la toma de decisiones políticas y, por otro lado, al restringirle el acceso a todos los ingresos generados por tasas registrales se disminuye su capacidad de acción y planificación prospectiva, lo que dificulta su potencial para brindar más y mejores atenciones a los ciudadanos que pagan por sus servicios.

Esta investigación tiene como objetivo explicar cómo los cambios realizados en los últimos años, en particular en lo que respecta a las modificaciones a la autonomía administrativa, presupuestaria y financiera de la SUNARP afectan su integridad institucional. En el mediano plazo, estos cambios también podrían impactar su capacidad operativa y autonomía técnica registral debido a restricciones externas a la forma en que sus máximas autoridades manejan la entidad.

Por ello, es importante que quienes formulan políticas públicas o tienen el poder de decisión para su implementación reevalúen la necesidad de fortalecer entidades como la SUNARP, que cumplen un papel crucial y facilitador en el desarrollo empresarial, la protección de los derechos de propiedad y la adecuada divulgación pública de las situaciones jurídicas de las personas que celebran contratos. Esto, a su vez, ayuda a reducir los costos de transacción para los ciudadanos que necesitan información oportuna y suficiente para tomar decisiones empresariales o emprendimientos formales.

El objeto de este estudio es un organismo estatal, la SUNARP, en el período 2015-2023, lo que permitirá evaluar la rotación de su máxima autoridad durante este tiempo. Si se hubiera seguido el plazo legal de cuatro años de nombramiento para el Superintendente Nacional, conforme a la Ley N° 26366, habría un máximo de tres titulares institucionales durante el período de nueve años estudiado, pues legalmente se podría totalizar 12 años de mandato.

Sin embargo, desde 2015 hasta inicios de 2023, ocho titulares institucionales diferentes han liderado la SUNARP debido a diversas circunstancias. Estos titulares son los siguientes: Mario Solari Zerpa, Carlos Díaz Chunga (Gerente General de la SUNARP, quien asumió el cargo temporalmente luego de que el titular anterior, Mario Solari, concluyó su período), Angélica Portillo Flores, Manuel Montes Boza, Harold Tirado Chapoñán, Jorge Ortiz Pasco (quien, como Superintendente Adjunto, asumió el liderazgo durante la ausencia de Harold Tirado Chapoñán), Luis Longaray Chau, Edward Salazar (quien, como Superintendente Adjunto de Luis Longaray, asumió el liderazgo luego de que Longaray renunciara tras ser mencionado por el colaborador eficaz Salatiel Marrufo en su testimonio ante el Congreso de la República—video del 7 de diciembre de 2022), y finalmente, Armando Subauste Bracesco.

Los cambios en la dirección de este organismo antes del cumplimiento del plazo legal para el cual fueron designados altera su autonomía administrativa y conlleva también una serie de cambios al interior de la entidad, pues la nueva autoridad tiende a colocar personal de su confianza en los puestos clave de

dirección en los órganos desconcentrados así como en la alta dirección de la propia Sunarp.

Adicionalmente, la Sunarp fue concebida como una entidad económicamente autónoma, que financia sus gastos con los ingresos que obtiene por el cobro de sus tasas registrales; sin embargo, el decreto supremo N° 043-2022-EF, publicado el 24 de marzo de 2022, dispuso que a partir del año 2023 se hará efectiva la disposición del Decreto Legislativo N° 1441 – que regula el Sistema Nacional de Tesorería, que exige que los ingresos por tasas se integren a los ingresos del Tesoro Público. Esto anula la garantía legal bajo la cual la SUNARP tenía autonomía presupuestaria y financiera, haciéndola dependiente del presupuesto que le asigne el Tesoro Público.

El objetivo general de esta investigación es explicar si la reducción de la autonomía administrativa y económica afectaría la institucionalidad de la SUNARP. En este sentido, los objetivos específicos se orientan a: (1) explicar cómo los cambios en el cargo de Superintendente Nacional antes de completar su período legal inciden en la autonomía y la gestión de la SUNARP, (2) analizar las implicancias que la restricción en la autonomía económica de la SUNARP podría tener en su gestión institucional y (3) explicar por qué, en el caso de la SUNARP, las reformas que buscan reducir su autonomía sugieren un posible retroceso en su institucionalidad.

Para alcanzar este propósito, se ha utilizado la metodología de investigación cualitativa, considerada la más adecuada para el estudio. Esta metodología incluye la realización de entrevistas a personas clave en los procesos de gestión de la SUNARP, entre ellos, ex superintendentes y funcionarios que han formado parte de la estructura organizativa de la institución durante el período en análisis, ciudadanos vinculados con los servicios de la SUNARP, como notarios, académicos y abogados, quienes, de manera directa o indirecta, se relacionan con los servicios públicos que ofrece la entidad.

A todos los participantes se les proporcionó el protocolo de consentimiento informado, el cual fue firmado como evidencia de su conformidad con los términos del estudio. De los 12 entrevistados, 9 autorizaron ser citados e identificados en los resultados, mientras que los 3 restantes solicitaron que sus nombres se mantuvieran en reserva para preservar su confidencialidad.

Entre los entrevistados se encuentran 4 ex Superintendentes Nacionales, 1 ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos, profesionales que trabajan en la Oficina Central de la SUNARP, 2 registradores públicos, ex jefes de unidades registrales (órganos de línea de los órganos desconcentrados de la SUNARP), 1 ex Jefe de la Dirección Técnica Registral, notario, así como profesionales del derecho vinculados a la SUNARP y un profesional ejecutivo de Servir.

Adicionalmente, se evaluará la normativa emitida en relación con los cambios de Superintendentes Nacionales durante el periodo de estudio, así como de los Ministros del Sector Justicia que emitieron las resoluciones correspondientes.

La evaluación también abarcará los cambios que llevaron a la SUNARP a depender de recursos ordinarios del Tesoro Público, lo que resultó en una pérdida de su autonomía económica, y el impacto de estos cambios. Se realizarán entrevistas a personas involucradas en este proceso dentro de la SUNARP.

La participación del investigador durante parte del periodo de estudio, como miembro del departamento legal y jefe de uno de los órganos desconcentrados de la SUNARP, permitirá conocer con mayor profundidad los procesos y manifestaciones del tema investigado. Esta participación permite el acceso tanto a información formal como a observaciones informales de miembros de la organización. Si bien ser parte de la organización investigada puede influir en la percepción del tema, la investigación priorizará la inclusión y análisis de información objetiva para asegurar la solidez del estudio.

Entre las principales conclusiones de esta investigación podemos señalar que, las reformas institucionales implementadas en la década de 1990 orientadas a la creación de organismos autónomos, incluidas las que dieron lugar a la creación de la SUNARP, fueron impulsadas bajo los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de la administración pública. Estas reformas buscaron centralizar y modernizar los registros públicos, lo que resultó en una mayor seguridad jurídica y en la reducción de costos de transacción para los ciudadanos. Al ser creada como una entidad autónoma, la SUNARP pudo operar de manera independiente, lo que le permitió concentrarse en la mejora continua de sus servicios. La autonomía administrativa y económica ha sido un factor clave en su eficacia, ya que le ha permitido operar sin mayores interferencias políticas y enfocarse en el logro de sus objetivos. El autofinanciamiento a través de las tasas registrales le otorgó los recursos necesarios para mantener altos estándares de operatividad y especialización técnica. No obstante, la reciente integración de sus ingresos al sistema general de tesorería ha mermado su autonomía financiera, lo que puede afectar negativamente su capacidad para financiar proyectos y mantener la calidad de sus servicios.

La alta rotación de la máxima autoridad de la SUNARP, motivada principalmente por razones políticas, ha causado inestabilidad y ha dificultado la continuidad de políticas y proyectos, lo que ha limitado la ejecución de objetivos a largo plazo (como la unificación de las plataformas de calificación registral, implementación de infraestructura física para sus oficinas, por ejemplo). Este escenario resalta la necesidad de mantener un sistema de selección del Superintendente basado en méritos y competencias, con el fin de garantizar mayor independencia y estabilidad en la gestión de la entidad. De igual manera es necesario que se garantice la continuidad del superintendente nacional sobre la base de cumplimiento de metas y objetivos, vinculados con mejoras en los procedimientos de atención a los usuarios del sistema registral, cumpliéndose con el plazo reglado de su periodo de designación, pudiendo incluso ser similar al del periodo de gobierno (5 años).

Las recientes reformas en el marco normativo que afectan a la SUNARP modifican las garantías de su autonomía administrativa y económica lo cual

representan un retroceso en su institucionalidad formal. Al tener una regulación uniforme alineada con el de otras entidades estatales que carecen del mismo nivel de profesionalización y especialización técnica, la SUNARP podría enfrentar dificultades para adaptarse y responder a las demandas cambiantes del entorno. Esto podría resultar en una disminución de la calidad de los servicios que ofrece, afectando negativamente la confianza y satisfacción de los ciudadanos que dependen de sus servicios, que afectaría la vinculación institucional informal que los ciudadanos tienen con esta entidad.



CAPÍTULO 1

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Este primer capítulo inicia con una exploración del estado del arte o estado actual de la cuestión, para posicionar nuestro tema de investigación dentro del amplio desarrollo teórico que existe y que contextualizaremos para explicar y dar sentido a nuestra hipótesis. Revisaremos algunas ideas en torno al Estado, aspecto fundamental para explicar la organización de la sociedad así como para el estudio de la ciencia política y la gestión de los servicios públicos.

Posteriormente, haremos referencia a investigaciones relacionadas con los cambios institucionales ocurridos en el Perú desde la década de 1990, un período crucial para el país que se debatía entre la anarquía y la posibilidad de sacudirse de encima las cargas que lo habían convertido en una organización burocrática, ineficiente y poco considerada, dando lugar a un rediseño institucional estructural y a la creación de diversos organismos públicos autónomos. Estos organismos se distinguen de otras entidades estatales por el uso de tecnología y mejoras significativas en la prestación de servicios, entre los que se encuentra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP. Las investigaciones relacionadas con esta entidad, realizadas entre los años 2005 y 2019, serán consideradas en el desarrollo de este apartado.

A continuación, ofreceremos un panorama general del desarrollo institucional en varios países de América Latina, tomando en consideración los estudios sobre las reformas administrativas latinoamericanas sustentadas en la menor participación del Estado en actividades económicas y mejora de los servicios públicos, para lo cual se toma como referencia el caso chileno.

Para cerrar este capítulo, desarrollaremos el marco teórico que sustenta el análisis realizado en esta investigación, basado en la teoría institucional de Douglas North. Según North, las instituciones son las reglas de juego formales e informales que configuran el desarrollo de una sociedad. En este marco, las reglas del juego cumplen un papel crucial en el desempeño económico y social de una sociedad. Por ello, a partir del examen de los cambios introducidos las reglas de juego formales en el Perú durante la década de 1990, exploraremos cómo el nuevo diseño institucional de los registros públicos permitió una mejora sustancial en los servicios registrales. Esta mejora se logró mediante la incorporación de mecanismos y propuestas desarrolladas por la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) en la creación de la SUNARP, que incluyó la adopción de prácticas del sector privado y la dotación de autonomía para el desarrollo de sus funciones y autoorganización.

1.1. Estado de la Cuestión

Cuando hacemos mención al Estado peruano, muchas ideas y pensamientos vienen a la mente siendo recurrente la imagen de una sociedad que se desarrolla dentro de un territorio determinado, con una serie de organizaciones y dependencias que se encuentran más o menos cercanas, independientemente si se trata de organizaciones del gobierno nacional, regional o local, pues todas ellas forman parte del aparato estatal y, como ciudadanos, nos encontramos vinculados con ellas, pues desde que nacemos hasta que morimos interactuamos con sus organizaciones.

Desde sus inicios como Estado soberano, el Perú ha estado sujeto a cuestionamientos por su falta de integración y sensibilidad para facilitar la vida de sus ciudadanos, brindándoles servicios esenciales como salud, educación, seguridad y justicia, entre otros, que son fundamentales para que los habitantes puedan desarrollarse como seres humanos con igualdad en la dignidad en el trato e igualdad ante la Ley. Como diría Jose Luis Rénique (2016) la República nació en 1821 con una pretensión, una ilusión de cohesión, de homogeneidad, que devino sistema de exclusión y aún seguimos en el largo proceso de superar ese marco mental que muestra una gran capacidad de rearticulación. Esto ilustra el reto que implica coordinar a los organismos para brindar servicios en un marco de eficiencia y equidad, sin impactar en las demás organizaciones estatales.

De acuerdo con Michael Mann (2007), la definición de Estado se centra en su naturaleza institucional, territorial, centralizada. Los medios que utiliza para ejercer su poder son una combinación del poder económico, militar e ideológico que existe en las relaciones sociales, con la particularidad de que en el Estado ese poder es irreductible (p.66). En este sentido, el Estado puede delegar ese poder en organismos autónomos para la prestación de algunos servicios públicos u otorgar concesiones a privados.

Como organización, el Estado se ha encontrado sujeto a diferentes enfoques, considerando su rol en la sociedad. En el siglo pasado, particularmente después de la segunda guerra mundial, el Estado fue considerado un promotor del cambio y bienestar; sin embargo décadas después esta imagen cambió porque, por el contrario, se consideró que el Estado resultaba un obstáculo para el desarrollo, lo que llevó a enfoques con una menor participación en los ciclos económicos para dar paso a una mayor participación del sector privado. Evans (2007); quien, con acertado análisis señala que “Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aún, cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural” (2007, p. 17- 18).

En efecto, considerando su rol en la historia moderna, el Estado se convierte en el jugador más importante en la estructura social, ya sea que acumule actuaciones monopólicas en el ámbito económico o actúe como árbitro en los

procesos del mercado, o intervenga como actor subsidiario y necesario en actividades no atractivas para el sector privado y garantista de prestaciones básicas en su rol fundamental en defensa, orden interno, administración de justicia, prestación de salud y educación.

Así, el Estado, a través de sus organizaciones o comúnmente denominadas “entidades” estructura y distribuye su burocracia para prestar algunos de los servicios que se ha reservado, ya sea por su importancia, trascendencia o porque no resultan atractivos para el sector privado. En estos casos, se trata de asegurar una cobertura mínima y presencia estatal en diferentes lugares de su territorio, brindando el servicio con características similares y bajo los mismos requisitos y condiciones, incluyendo su pago del servicio o la exención del mismo

Bajo este esquema surge la SUNARP, integrando en una sola organización diversos registros jurídicos dispersos en distintos sectores y entidades regionales, lo que permite una prestación uniforme del servicio en todas las localidades donde tiene presencia física y, actualmente, a través de servicios en línea.

Un desafío constante para el Estado peruano es el enmarañado sistema de conexiones sociales y culturales que existe al interior del país, por lo que es necesario que el Estado cierre la brecha entre los sentimientos y esperanzas de sus ciudadanos y las oportunidades de mejora y desarrollo en sus vidas. Esta interacción debe permitir a los ciudadanos acceder a servicios públicos donde se priorice el cumplimiento de las normas y el buen trato, de modo que puedan apreciar los beneficios de organizaciones comprometidas con los servicios que brindan.

Para lograrlo, es fundamental un diseño organizacional adaptado a las particularidades del país que busque formas miméticas de transmitir un mensaje claro y directo a las poblaciones menos integradas. Esto ayudará a facilitar la formalización de sus emprendimientos y reducir la distancia que a veces existe entre el prestador del servicio y quien lo recibe.

1.1.1. Investigaciones relacionadas sobre el tema de la tesis (caso peruano): Institucionalidad en el sector público peruano, autonomía administrativa y económica.

Los cambios políticos con un marcado giro tienen también cambios explícitos y radicales en el enfoque institucional y la manera de cómo hacer las cosas. Tal escenario se produjo en Perú a principios de la década de 1990, con la elección de Alberto Fujimori Fujimori como Presidente. Un peruano de ascendencia japonesa que, bajo el lema “Honradez, Tecnología y Trabajo” y al frente de un partido recién constituido llamado “Cambio ‘90”, derrotó al escritor Mario Vargas Llosa, quien se postuló como candidato liderando el “Frente Democrático – FREDEMO” una alianza constituida por los partidos tradicionales: Partido Popular Cristiano – PPC y Acción Popular – AP.

Las modificaciones estructurales en el Perú de los '90 incluyeron el cambio más importante en una sociedad: el cambio Constitucional. En 1993 se aprobó una nueva constitución que alteró radicalmente el papel del Estado en la economía y el diseño institucional al crearse organismos con garantías constitucionales para su funcionamiento, denominados “Organismos Constitucionalmente Autónomos”, como por ejemplo, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, Tribunal Constitucional (TC); Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Superintendencia de Banca Seguros y AFP (SBS).

Este cambio constitucional resulta importante para el presente estudio en la medida que cambió el rol del Estado en la economía, pasándose de un estado interventor a uno de tipo regulador, con el objetivo de promover la participación del sector privado en la economía y de la defensa de los derechos de propiedad.

Este proceso de cambios continuó con la creación de Organismos Públicos Descentralizados – OPDs, creados por leyes mediante las cuales se reguló su organización y función, las cuales les otorgó autonomía funcional, administrativa y económica, bajo dependencia de algún Ministerio al cual estaban adscritos, como por ejemplo: el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (Creado por D.Ley N° 25868 del año 1992 y actualmente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM); o, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP (Creada por Ley N° 26366 del año 1994 y adscrita al Ministerio de Justicia), entre otros.

Sobre el cambio en el diseño organizacional en el Perú existe literatura vinculada con la reforma que dio origen a este nuevo marco institucional y creación de nuevas organizaciones. Así tenemos a Carlos Boloña Berh (1993), quien fuera Ministro de Economía del primer período de gobierno de Alberto Fujimori, señalaba que al iniciar su gestión se encontró con un sistema económico colapsado. Sin embargo, dicho caos permitió realizar ajustes estructurales con un importante apoyo ciudadano (p. 53).

Este período de acción, durante los primeros meses del gobierno, se denomina “período de luna de miel”, que puede durar entre los primeros 6 a 8 meses (Friedman Milton y Rose Friedman, 1984, citado por Boloña, 1993, p. 20).

Boloña (1993) indica que las reformas estructurales ocurrieron en tres grandes oleadas entre marzo de 1991 y diciembre de 1992: i) la primera ola se centró en la liberalización del mercado; la segunda en la pacificación y la promoción del empleo y la inversión; y la tercera en la restauración del estado de derecho y de los sectores productivo y financiero (p. 55).

Aunque el texto de Boloña de 1993 no menciona la creación de la SUNARP, esto se puede explicar porque la entidad fue creada en 1994. Sin embargo, sí menciona la necesidad de una “Reforma de los Derechos de Propiedad”, que

debería implicar el establecimiento de un sistema de titulación de propiedad expedito y de bajo costo para garantizar los derechos de propiedad. También destaca la necesidad de simplificar los procedimientos para la formalización de las empresas y del sector informal (p. 85).

Juan Carlos Cortázar, al evaluar el proceso de reformas de los años 1990, señala que después de ganar inesperadamente las elecciones de 1990 y enfrentar la hiperinflación antes de asumir el cargo en julio de 1990, Alberto Fujimori se vio obligado a cambiar su equipo económico y adoptar los ajustes propuestos por Mario Vargas Llosa, a quien había derrotado en la segunda vuelta electoral. “Este programa se convirtió en la prioridad central del gobierno, y su éxito era una cuestión de vida o muerte”. Este programa incluía un componente de estabilización y reformas orientadas a la liberalización económica, apoyadas por reformas institucionales con la creación de organizaciones para apuntalar el nuevo sistema económico (Cortázar, 2007).

Si bien el estudio de Cortázar de 2007 se centra en dos organismos estatales, uno reformado (la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT) y otro de nueva creación (el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES), creado para implementar la política social del gobierno, también es cierto que no fueron los únicos organismos considerados islas de eficiencia en la administración pública reformada. Citando a Sagasti y Guerra García, Cortázar señala que los organismos creados por el gobierno de Fujimori entre 1991 y 1995, entre ellos la SUNARP (creada en 1994), demostraron un desempeño marcadamente diferente al de otras entidades públicas, afirmando que “los organismos reformados eran verdaderas islas de modernidad en un mar de precariedad” (Sagasti y Guerra García, 1997, p. 18, citados por Cortázar, p. 29).

Posteriormente, en el VI Seminario de Reforma del Estado: Gestión Pública: Balance y Perspectivas, Cortázar (2012) sostiene que la reforma debe ser transversal a todo el aparato público e identifica cuatro ciclos en el Perú:

- i) El primer ciclo, de 1991 a 1995, caracterizado por reformas en enclaves económicos sin el éxito de una reforma integral, creándose organizaciones consideradas “islas de eficiencia”.
- ii) El segundo ciclo, de 1995 a 1997, en el que resurgió la idea de reforma integral, troncada por los altos costos políticos.
- iii) El tercer ciclo, de 2001 a 2004, con la promulgación de la Ley de Empleo Público, que no tuvo el impacto esperado en el servicio civil.
- iv) El último ciclo a partir de 2008, relacionado con las reformas en el servicio civil (p. 110).

Bajo esta última perspectiva, la SUNARP se enmarca en el primer ciclo de reformas. Sin embargo, como veremos más adelante en el capítulo dedicado al caso de esta entidad, el marco institucional se ha debilitado, y podría argumentarse que hay un movimiento hacia una homologación de las instituciones en el Estado, deteriorándose la posición de las llamadas “islas de

eficiencia” —organizaciones que se distinguen de otras entidades por un mejor servicio al ciudadano— para alinearlas con otras organizaciones estatales. Sería contraproducente dismantelar los avances logrados en las organizaciones reformadas para equipararlas con la burocracia general, dado que no se ha logrado una reforma integral del Estado.

Un ejemplo de ello es la búsqueda y retención de ejecutivos talentosos para la gestión pública, impulsada por la reforma administrativa de los años 1990, a través de incentivos positivos para atraer a los mejores gerentes ofreciendo salarios por encima de los promedios del mercado y a los niveles bajos y medios de la administración pública (Cortázar 2007, p. 9). Estos incentivos fueron modificados cuando el presidente Alan García limitó los salarios de los funcionarios públicos mediante el Decreto de Urgencia N° 038-2006 en diciembre de 2006 (poco después de iniciar su segundo mandato), en una medida populista que ha impactado en el reclutamiento de talento técnico de alto nivel para el Estado hasta el día de hoy.

Hasta ahora, hemos revisado el desarrollo general de los cambios implementados en la administración pública peruana desde la década de 1990, impulsados por el gobierno de Alberto Fujimori, incluyendo la creación de organismos autónomos, entre los que se encuentra la SUNARP.

Investigaciones vinculadas con la Sunarp

A continuación, mencionaremos cuatro estudios sobre la SUNARP y algunos aspectos de su funcionamiento que consideramos importantes porque se relacionan con nuestro objeto de estudio y nos ayudan a entender las cuestiones que se han abordado, como se detalla a continuación:

El primer estudio es de Horacio Eguren (2005), quien evalúa si la SUNARP, durante su funcionamiento, se adhiere a los supuestos teóricos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y cómo la cultura política en el Perú influye en el desarrollo de esta entidad. El autor concluye que si bien la SUNARP fue un ejemplo exitoso de una agencia inspirada en la teoría de la NGP y sigue formalmente sus lineamientos, empíricamente, algunas de sus prácticas no se alinean con los supuestos teóricos. Esto sugiere que las agencias de gestión en el Perú podrían necesitar adaptarse a ciertos aspectos de la cultura política peruana, lo que inevitablemente afecta su funcionamiento. Eguren (pp. 55-58, traducción propia).

El estudio de Eguren es importante porque explica cómo opera la interferencia política en la práctica y describe cómo un gobierno fuerte protege más al jefe de una agencia.

La investigación de Eguren sobre la SUNARP resalta las debilidades institucionales que impiden la continuidad de un modelo de gestión basado en la eficiencia, el uso de la tecnología y la rendición de cuentas sobre los resultados de gestión obtenidos.

El segundo estudio relacionado con la SUNARP es de Nilton Chumacero, quien se centra en el proceso de negociación colectiva entre la Zona Registral N° IX Lima -un órgano desconcentrado de la SUNARP- y el sindicato de trabajadores de esa zona registral, para el período 2006-2008. Sobre el particular, diremos que la investigación centra su objeto en el carácter normativo procedimental del proceso de negociación colectiva en dicho órgano desconcentrado y realiza algunas propuestas para mejorar la manera como se lleva a cabo. Así, por ejemplo en la conclusión 8 el autor estima que “se debe elaborar un manual metodológico que incluya las características de una económica, eficaz y eficiente negociación colectiva en las administraciones públicas”. (Chumacero, 2012.. p. 76).

El tercer estudio es de Claudio Tantahuillca Mayhua, quien en su afán por mejorar la calidad del servicio que brinda la SUNARP, con énfasis en ampliar la cobertura geográfica del servicio y reducir los tiempos de inscripción de títulos en el Registro de Bienes Muebles, identifica un problema importante: la existencia de múltiples plataformas de calificación incompatibles. Señala que actualmente existen cinco plataformas para el ingreso de información técnica para la calificación registral, y todas no cuentan con datos estructurados, lo que ocasiona demoras y errores en la obtención de información diversa, rápida y automatizada. Esto se debe a que las aplicaciones existentes fueron desarrolladas con objetivos específicos, distintas épocas y lenguajes (Tantahuillca, 2019, pp. 55 y 56).

Otro punto que aborda este autor es la relación entre los recursos humanos (personal registral) y el volumen de demanda de servicios. Si bien la demanda de servicios ha crecido consistentemente a lo largo de los años, esto no ha ido acompañado de un aumento de personal registral. Estos datos son utilizados por el autor para proponer una reestructuración del trabajo con mejor y mayor tecnología aplicada a los procesos registrales.

Finalmente, tenemos la investigación realizada por Bances Chávez (2019) quien desarrolla su tesis en torno al fraude registral y la respuesta institucional del Sistema Nacional de los Registros Públicos administrado por la SUNARP frente a esta amenaza a la seguridad jurídica que resulta en una anomalía dentro del sistema de protección de los derechos de propiedad. De este estudio resaltamos la evaluación institucional de los órganos de línea, constituido por los registradores y tribunal registral en primera y segunda instancia respectivamente, en relación con la garantía del respeto a su autonomía en el ejercicio de la función de calificación registral.

Conclusión:

Con base en lo anterior, podemos concluir que el Perú en la década de 1990 experimentó un profundo cambio estructural, que implicó aprobar una nueva Constitución Política con un rediseño de la estructura institucional del país, priorizando la reforma económica para mantener el equilibrio financiero y fiscal,

la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación. Esto llevó a otorgarle autonomía constitucional al Banco Central de Reserva del Perú. En línea con estas reformas, se realizaron otras para garantizar los derechos de propiedad y fomentar la formalidad, como la reestructuración de la SUNAT y la creación de la SUNARP y el INDECOPI, entre otros organismos autónomos.

En relación con la SUNARP, se han identificado varios estudios del 2005 al 2019, vinculados con el funcionamiento de esta organización. El primero de ellos evalúa críticamente la adhesión de la SUNARP a las directrices de la NGP, concluyendo que la cultura política peruana impide la aplicación estricta de los principios de la NGP (Eguren 2005).

A continuación, Chumacero (2012) examina el proceso de negociación colectiva en uno de los órganos desconcentrados de la SUNARP, la Zona Registral N° IX Lima, desde la perspectiva de la NGP.

Posteriormente, Tantahuillca (2019) expone la necesidad del uso de la tecnología para mejorar procesos de atención de inscripción de títulos en el Registro de Propiedad Vehicular, así como la necesidad de potenciar la implementación de una sola plataforma de calificación registral que permita optimizar el uso de los recursos humanos en la entidad.

Finalmente, Bances (2019) estudia la necesidad de una respuesta institucional más adecuada frente al fraude registral que resulta en una anomalía en el sistema de Seguridad Jurídica que otorga la SUNARP.

Sobre la base de las investigaciones realizadas en torno a la SUNARP, diremos que el presente estudio aborda aspectos clave de su funcionamiento organizacional en función a los cambios en el marco normativo que sustenta la institucionalidad de esta organización y que, de alguna manera, se ve afectado por las modificaciones y restricciones en su autonomía administrativa y económica, lo cual puede poner en riesgo los avances obtenidos en la transformación de su gestión administrativa y registral.

1.1.2. Investigaciones relacionadas sobre casos similares en la experiencia comparada: Institucionalidad en el sector público de Latinoamérica

A. La reforma del Estado en Latinoamérica:

La ola reformadora en la actuación del Estado y su participación en la economía y en la prestación de servicios a los ciudadanos que llegó al Perú en la década de 1990, fue un fenómeno que se inició en los llamados estados de bienestar. Esto fue como respuesta al notable aumento de su participación en el mercado y la prestación de servicios, lo que sin duda mejoró la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, esta mayor participación redujo la competitividad y la eficiencia, ya que mantener ese ritmo era económicamente oneroso e insostenible para darle continuidad.

En cuanto a la reforma administrativa del Estado, Bresser Pereira (2007) sostiene que esta era la principal tarea a implementar en la década de 1990 para crear una organización estatal viable que asegurara la eficiencia en la prestación de servicios con una menor intervención directa. Esto contrasta con el papel que cumplió el Estado entre las décadas de 1930 y 1960, cuando tuvo un papel destacado en el desarrollo económico y social. Posteriormente, en los años 1980, en Nueva Zelanda y Australia, y en los años 1990, en Estados Unidos, la administración burocrática estatal fue reemplazada por una administración pública gerencial.

Según Bresser (2007), la reforma gerencial en América Latina tiene las siguientes características:

- a) Reducción de la intervención estatal, tanto en funciones como en tamaño, mediante la privatización y externalización de actividades que antes realizaba el Estado.
- b) Reducción de la interferencia estatal, de modo que el Estado pase de ser un protector del mercado interno a un promotor de la competitividad externa.
- c) Incremento de la “gobernanza” estatal, es decir, controlando la caja fiscal para evitar déficits e implementar políticas gubernamentales; reforma administrativa para incorporar ejecutivos gerenciales al aparato estatal y separar la formulación de políticas públicas de su ejecución.
- d) Incremento de la gobernabilidad a través de instituciones que acerquen los intereses de los ciudadanos a sus representantes, mejorando la participación ciudadana y el acceso a la supervisión gubernamental, fortaleciendo así la democracia representativa (pp. 266-267).

En general, podemos decir que en América Latina los ajustes estructurales encaminados a restablecer el equilibrio macroeconómico, la estabilización de precios, el control de la inflación, la protección de los derechos de propiedad, la garantía del acceso a servicios básicos como educación, salud y justicia, y la reinserción en los mercados internacionales, fueron parte de un conjunto de políticas conocidas como el “Consenso de Washington” en la década de 1990. Esta fue la primera ola de reformas. La segunda ola, caracterizada por reformas institucionales, fue implementada sólo parcialmente.

Por otro lado, Eduardo Lora, al sistematizar las investigaciones realizadas en América Latina por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la implementación de reformas institucionales, considera que el Estado se ha ido transformando y realizando cambios en cuatro grandes áreas de reforma institucional: “a) instituciones políticas y organización del Estado, b) instituciones fiscales, tributarias y de descentralización, c) instituciones para políticas económicas sectoriales, y d) instituciones para políticas sociales” (2007, pp. 7-

8). Sin embargo, las reformas más significativas han sido en la macroeconomía y la liberalización de los mercados, más que en el desarrollo institucional.

En cuanto a las reformas de la organización estatal mencionadas por Lora, indica que la administración pública es la que menos cambios ha experimentado, pues ha sido secundaria frente a las reformas políticas y económicas. Como resultado, existe una gran diversidad en la forma en que se ha organizado la burocracia estatal, incluso dentro de un mismo país (2007, p. 19).

Además, al evaluar la calidad de la burocracia, tras valorar diversas variables como eficiencia, autonomía, profesionalismo, funcionalidad y alineamiento con las prioridades gubernamentales, Lora cita estudios de Koldo Echevarría y Juan Carlos Cortázar. Concluye que sólo Chile y Brasil superan esta evaluación de manera suficiente, mientras que Bolivia, Ecuador, Perú y los países centroamericanos, excepto Costa Rica, presentan índices de calidad de la burocracia insatisfactorios (Echevarría y Cortázar, citados por Lora, 2007, p. 19).

Como se observa en los resultados de la evaluación del desempeño de la burocracia latinoamericana, nuestro país no se encuentra en posiciones envidiables sino más bien rezagado en este ranking regional. Este panorama general nos lleva a cuestionarnos si los cambios institucionales en organismos como la SUNARP, implementados en los últimos años, contribuirían en mejorar su desempeño o, por el contrario, representarían medidas que a la larga podrían afectar su desempeño.

Conclusión:

Por nuestra parte diremos que los países de Latinoamérica, como el Perú, responden con adecuaciones de las reformas en función al cambiante panorama político e interés de sus gobernantes. En la mayoría de ellos se mantiene el marco macroeconómico intocable mientras que en las reformas institucionales cada uno ha ido avanzando de acuerdo a sus intereses. Vale la pena señalar que un marco institucional que funciona puede verse afectado por decisiones ambiguas que paralizan los avances, ya sea por desconocimiento o por intereses específicos para que la reforma no se lleve adelante en forma efectiva, en la medida que sin ella tienen mayores beneficios personales o de facción.

Como se ha visto, los países se adecúan a la realidad económica mundial, cuyo acceso a los mercados se ve facilitado por la reducción de los tiempos de transporte de las mercancías y el desarrollo tecnológico; razón por la cual, los países de Latinoamérica deben estar preparados de mejor manera para enfrentar estos retos y no solo mirar el pasado y las oportunidades perdidas, sino para ser capaces de impulsar cambios para ganar mercados y especializarnos para ser competitivos o perdemos la oportunidad para generar opciones de desarrollo en el ámbito mundial.

B. El caso chileno:

Cuando hablamos de reformas del Estado y su aparato administrativo no podemos dejar de mencionar el caso chileno, pues Chile fue uno de los pioneros en implementar reformas en el ámbito Latinoamericano. Para adentrarnos en dicho proceso, resulta importante considerar la sistematización realizada Eduardo Araya y Andrés Cerpa, quienes mencionan que las reformas del Estado se fueron implementando a través de distintos periodos de gobierno, que van desde el gobierno militar que inició reformas económico financieras para que el Estado se desprenda de algunas actividades que pasaron a ser brindadas por los privados, hasta las reformas administrativas implementadas a partir del año 1990 por los distintos gobiernos democráticos elegidos en Chile.

Así, por ejemplo, han señalado que, posterior al año 1973 el gobierno militar redujo la participación del Estado en la economía para fomentar una economía de mercado. De esta manera, antes de 1973 el estado tenía más de 400 empresas y luego de la reforma implementada por el gobierno militar se quedó con 45 empresas, además de liberalizar el control de precios. (Araya y Cerpa, 2009, p.12).

Con los gobiernos democráticos que se hicieron cargo del país a partir del año 1990, se dieron una serie de reformas y adaptaciones del Estado para brindar atención a las necesidades sociales.

- Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), se crearon organismos para dar vida legal a organismos orientados a resolver problemas apremiantes de la sociedad chilena y se inician los primeros pasos en la dirección de dos grandes reformas sectoriales (Salud y Justicia).
- En el Gobierno Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000). Se impulsó la modernización tecnológica y el fomento del sector productivo, así como mejoras en educación, justicia, infraestructura y gestión pública.
- En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Se modificó el sistema institucional al reformar la Constitución para fortalecer la democracia eliminando aquellas disposiciones que sostuvieron el gobierno de Pinochet. Se creó el servicio civil y se profundizó la reforma del sector Justicia y Salud.
- El Gobierno de Bachelet (2006-2010). Se fortalece la transparencia y calidad de la política, modernizando la auditoria interna del gobierno y la Contraloría. Se emitió la Ley de Transparencia que terminó con el secretismo de Pinochet. (Araya y Cerpa, 2009, p.13-17).

De otro lado, Waissbluth e Inostroza (2007) luego de analizar las reformas implementadas por el Estado chileno durante el período 1990 – 2005, concluyen que resultaba necesario incidir en reformas administrativas orientadas a mejorar la calidad del servicio. Para ello, es fundamental que las entidades reciban inversión estatal con el requisito previo de mejorar su eficiencia y el servicio al

ciudadano, ya que el público no aceptaría mayores impuestos sin mejores servicios. Los autores también advierten que las reformas deben ser agresivas, ya que las reformas lentas equivalen a estancamiento en un mundo cada vez más exigente (p. 310).

Joan Prats, respecto a la institucionalidad en América Latina indica que si bien se han producido mejoras en la libertad política y en los indicadores macroeconómicos tras la implementación de las medidas del Consenso de Washington, persiste una informalidad institucional que impide alcanzar los resultados propuestos, debido principalmente a la falta de seguridad jurídica que coloca a los Estados latinoamericanos en desventaja competitiva frente a otras economías. El desarrollo económico de Chile fue exitoso, pero se requieren nuevas reformas en el rol regulador del Estado para enfrentar las imperfecciones del mercado y potenciar la competencia externa (Prats, pp. 79-81).

A manera de conclusión:

De lo anterior, podemos mencionar que la experiencia comparada en América Latina en materia de reforma institucional ha implicado reajustar el rol del Estado para brindar una mejor atención a las necesidades de los ciudadanos, reduciendo su participación en las actividades económicas para cumplir un rol subsidiario, dentro de lo que se denomina reformas de primera generación.

Posteriormente, las reformas estatales o administrativas (de segunda generación) se han llevado a cabo de manera gradual y no universal. En el caso chileno, estas reformas comenzaron mucho antes de la década de 1990, a partir del gobierno militar de Pinochet. Al regresar a la democracia, los gobiernos electos iniciaron una serie de reformas administrativas para atender a los ciudadanos menos favorecidos, modificando la Constitución para alinearla a los nuevos estándares democráticos. Se atendieron las necesidades sociales mediante la creación de organizaciones pertinentes y se intensificaron las reformas en los sectores de la función pública, la salud y la justicia.

1.2 Marco teórico

El cambio estructural y del marco regulatorio ocurrido en el Perú durante la década de 1990 marcó un giro radical en el panorama institucional del país. Este cambio se evidenció claramente en la transición de la Constitución de 1979 a la Constitución de 1993, que estableció nuevas reglas de regulación económica y financiera, garantizó los derechos de propiedad e impulsó la creación de nuevas organizaciones estatales adscritas a diversos Ministerios. Estas organizaciones fueron diseñadas con un enfoque de logro de metas y evaluación por resultados, incorporando tecnología y personal especializado. Por ello, resulta fundamental evaluar el desarrollo y proyección de estas instituciones, en particular de la SUNARP (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos), para analizar si continúan cumpliendo con sus objetivos originales y mantienen el enfoque con el que fueron diseñadas y creadas.

1.2.1 Las Instituciones y el marco institucional

A. Sobre el aporte de North:

Esta investigación se nutre de las perspectivas teóricas de Douglas North, quien analiza el funcionamiento de las instituciones y su papel crucial en el desempeño económico y el desarrollo social en diversas sociedades a lo largo del tiempo.

Para comenzar, es importante entender qué son las instituciones. Según North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993, p 13).

En atención al concepto citado, se puede decir que las instituciones forman un todo complejo que abarca la acción humana, así como la interacción social en los ámbitos político y económico. Adicionalmente, se convierten en el tejido que da forma a los proyectos conjuntos de un conglomerado social para alcanzar sus metas colectivas, al tiempo que establecen reglas e incentivos para que los individuos se desarrollen y alcancen sus objetivos personales; retroalimentándose continuamente entre sí.

Un aspecto importante es que, según North, las instituciones pueden ser: a) formales, que incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos, que se manifiestan a través de las Constituciones, estatutos y otras normas de un país, así como contratos entre partes que regulan situaciones particulares; y b) informales, que no están escritas sino que forman parte de las costumbres y usos de una sociedad y se transmiten en forma de prácticas reiteradas y permanentes, que describen colectivamente la cultura de ese grupo social.

Así, bajo esta clasificación, las instituciones formales establecen las normas bajo las cuales se desenvuelven los seres humanos y determinan qué les está permitido hacer y qué prohibiciones tienen, con algún tipo de sanción efectiva por parte del Estado (como la Constitución, el Código Civil, el Código Penal). Por otro lado, las instituciones informales se desarrollan adaptándose a las necesidades específicas de la sociedad y varían según el grupo social del que se trate, así como el momento histórico en el que surjan, apoyando o reafirmando a las instituciones formales (como el accionar de las rondas campesinas y su sistema de administrar justicia de manera directa). North (1993).

Si bien las instituciones constituyen las reglas del juego, también tenemos a los jugadores, que son las organizaciones e individuos que se ajustan a las limitaciones establecidas por las instituciones.

Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). (...) Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional. (North, 1993, p.15)

Bajo el enfoque planteado, se puede inferir que las instituciones, como reglas del juego, han existido desde la formación de los grupos sociales. North se pregunta entonces, ¿por qué algunas sociedades han evolucionado más que otras? Sugiere que este crecimiento divergente se debe a la diferencia entre instituciones y organizaciones, de tal manera que la interacción entre ambas determina la dirección del cambio institucional. Argumenta que la suma de instituciones y reglas económicas determina las oportunidades que surgen en la sociedad; por lo tanto, las organizaciones se crean con el objetivo de aprovechar esas oportunidades. Corresponde a los individuos y a los empresarios evaluar si el funcionamiento del marco institucional es el más apropiado o si se necesitan cambios incrementales para mejorar el desempeño social, político y económico (North, 1993, p. 19).

Cuadro 1 : Marco Institucional

Instituciones	Jugadores
Reglas de juego o limitaciones establecidas en la interacción humana	Organizaciones e individuos que se desenvuelven dentro de las limitaciones puestas por las instituciones
Formales: Reglas políticas (constitución, códigos), económicas y contratos	SUNARP, partidos políticos, empresas, sindicatos, iglesias, asociaciones deportivas, etc.
Informales: costumbres y usos en la sociedad	

Fuente: Elaborado a partir del texto de North
Elaboración: Propia

North plantea que los países del Tercer Mundo enfrentan condiciones completamente diferentes a las de los Estados Unidos del siglo XIX, que incentivaban el crecimiento educativo, una mayor competencia y productividad. Considera que las organizaciones que puedan crearse en el Tercer Mundo estarán orientadas a mejorar la eficiencia haciendo que no funcione el marco institucional, pues suelen promover monopolios y favorecer actividades redistributivas en lugar de incentivar la productividad y la educación. Como resultado, las organizaciones que surjan serán más ineficientes. (p.20)

En resumen, los incentivos que tienen los actores relevantes en la toma de decisiones políticas, propondrán organizaciones que en lugar de generar mejoras en la competencia, buscarán que las cosas se mantengan tal cual son, a fin de no verse afectados.

Por esta razón, las reglas de los acuerdos institucionales, resultan ser los fundamentos básicos que dan forma a las instituciones y éstas, a su vez, irrigan todo el circuito de acuerdos e intercambios entre los seres humanos que ordenan el sistema social, económico y político. Las interacciones varían según el momento y las diferentes sociedades de las que se trate, por lo que, en algunos casos, normas similares pueden dar resultados diferentes en su aplicación y ejecución debido a las reglas informales que se transmiten de generación en generación.

Dicho esto, el diseño institucional que se ajuste a las necesidades de un país o sociedad puede ser aprovechado por las organizaciones para impulsar el desarrollo mediante la aplicación de herramientas tecnológicas que reduzcan los costos de transacción. Sin embargo, el desempeño de las organizaciones depende de su potencial interno y del logro de metas, pero también de los políticos y las políticas que desarrollen para mejorar el marco institucional o simplemente tratar de explotar las acciones de las organizaciones sin considerar el impacto en su funcionamiento.

Puede decirse que las organizaciones pueden hacer más manejable la vida en sociedad, pero deben estar respaldadas por un diseño institucional que, al ser sometido a un análisis objetivo, mejore su funcionamiento así como las reglas que subyacen a su formación, de modo que las modificaciones posteriores no disminuyan parte de la esencia de su fundamento.

B. Sobre la complementariedad de Peters:

Guy Peters, señala que: “El nuevo institucionalismo comenzó con los intentos de March y Olsen de recrear o salvar su versión de la ciencia política” (2003, p.65), pues consideraban que la disciplina tiene sus raíces en el comportamiento político colectivo y no individuales, como se proponía con algunas teorías económicas como socio-psicológicas.

Después de revisar las diversas teorías institucionalistas desarrolladas para explicar las instituciones, incluyendo su surgimiento y el marco institucional, Peters señala que: “El punto fundamental que unifica todos estos enfoques y sus diversos componentes es simplemente que consideran a las instituciones el elemento central de la vida política”; pues las instituciones de alguna forma explican las decisiones que los gobiernos toman. (Peters, 2003, p.218, 219)

C. El aporte de Prats

Joan Prats (2006), al desarrollar su enfoque sobre las brechas de desarrollo y la reforma institucional en América Latina, también esboza una perspectiva sobre

lo que son las instituciones. Prats afirma que las instituciones “expresan formas estables de solución de conflictos distributivos que pueden ser o no ser socialmente eficientes. No podemos comprender una institución sin conocer quiénes resultan sistemáticamente favorecidos por ella y cómo los actores estratégicos han conseguido determinar su contenido sustantivo” (p. 104).

Además, Prats señala que mientras los actores involucrados en un arreglo institucional perciban que existe un equilibrio entre ellos, ninguno invertirá recursos en modificar esos arreglos. Sin embargo, una situación diferente se presenta cuando un actor o todos los actores perciben que pueden obtener beneficios de un nuevo arreglo, y entonces intentarán convertir esa situación o conflicto en una oportunidad para nuevos aprendizajes colectivos, en cuyo caso esto dependerá significativamente de las instituciones políticas (p. 105,106).

A modo de conclusión:

Como hemos podido apreciar, las instituciones refieren a los acuerdos o arreglos sociales que se construyen para dar estabilidad al grupo de individuos que conforman un determinado grupo y que apuntan (o deberían) a un desarrollo incremental de sus capacidades individuales y colectivas o, al menos, a darle estabilidad a dicho conjunto.

North, a través de su marco teórico, nos informa de la existencia de instituciones formales (escritas, establecidas) que rigen las relaciones sociales, orientadas a fijar los límites a las acciones individuales y garantizar sus derechos, particularmente los derechos de propiedad, en la búsqueda de una mayor eficiencia económica mediante la reducción de los costos de transacción. Por su parte, las instituciones informales, caracterizadas por la práctica repetida y permanente de acciones y acuerdos que gradualmente se convierten en parte de la cultura de un pueblo o grupo social, también juegan un papel crucial en el mantenimiento de la armonía y la paz social.

Peters, por su parte, nos retrotrae a los inicios del nuevo institucionalismo surgido a partir de March y Olsen, recordándonos que existen numerosas escuelas de pensamiento que apoyan la teoría institucional. Sin embargo, todas ellas comparten la creencia común de que las instituciones son el elemento central de la vida política, priorizando el enfoque colectivo sobre el individual

Finalmente, Prats ofrece su perspectiva de que los actores sociales en conflicto llegan a acuerdos que establecen equilibrios para mantener el marco institucional existente hasta que surgen desacuerdos sobre su funcionamiento o descubren que con algunos ajustes o cambios, uno o más actores podrían obtener mayores ventajas que en su situación actual. Este descubrimiento se convierte entonces en un incentivo para promover el cambio institucional, para lo cual es fundamental el apoyo de los actores políticos.

Este es el análisis al que pudo haber llegado el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para romper el equilibrio institucional de la SUNARP y proceder

a modificar las reglas para obtener ingresos económicos que, de otra manera, no podrían justificarse, dado que las tasas deben ser utilizadas para financiar el servicio público específico y no para financiar otras actividades que realiza el Estado.

Estas perspectivas nos brindarán un punto de entrada dinámico para evaluar el funcionamiento del marco institucional de la SUNARP y así reunir evidencia sobre la potencial mejora incremental que podría darse con los ajustes al marco legal e institucional. Por otra parte, también ayudará a evaluar si podría haber una disminución en el desempeño organizacional con base en estas consideraciones.

1.3 La Nueva Gestión Pública.

En el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), se desarrolló un conjunto de políticas que buscaban cambiar el marco institucional en el que opera el Estado, pasando de un marco de intervención estatal orientado a proveer la mayor cantidad de servicios públicos a un Estado menos intervencionista, alineado con parámetros económicos de hacer más con menos y centrado en la eficiencia y eficacia de sus acciones.

Entre los países que evaluaron el estado de sus finanzas y vieron la necesidad de introducir cambios sustanciales en la gestión de las instituciones estatales durante la década de 1980 se encuentran Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón, donde se aplicaron estas medidas de ajuste.

Según Araya y Cerpa (2008), "El concepto de NGP, se deriva del estudio llamado "A Public Management For All Seasons" de Christopher Hood. En este trabajo, escrito en 1991, se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la Administración Pública" transitando hacia un nuevo modelo de gestión con el objetivo de incorporar experiencias de gestión del sector privado al sector público, donde los gerentes públicos sean evaluados por los resultados de sus acciones y se establezcan incentivos para el logro de metas; es decir, mejorar el nivel de eficiencia en las acciones del Estado (p.3-6).

Las características de la NGP, son las siguientes:

- Profesionales prácticos en la administración del sector público.
- Estándares explícitos para medir el desempeño.
- Fuerte énfasis en el control de los resultados.
- Un giro hacia la desagregación de unidades en el sector público.
- Hacer competitivo el sector público
- Poner atención en el sector privado y en sus estilos de gestión.
- Poner atención en el uso de los recursos. Hood (1991, citado por Araya y Cerpa 2008, p.6) y tomado del cuadro elaborado por Hood.

Bresser Pereira (2007), por su parte, estima que las características principales de la Nueva Gestión Pública, a la que él llama Administración Pública Gerencial, son las siguientes:

- a) Orientación de la acción del Estado al ciudadano.
- b) Foco de control de los resultados, antes que en procedimientos.
- c) Autonomía de la burocracia estatal y valorización de su trabajo técnico, separando los formuladores de políticas públicas de los ejecutores.
- d) Transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos;
- e) Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado (p.280)

A modo de conclusión:

Se ha denominado Nueva Gestión Pública al desarrollo de prácticas y estrategias implementadas en países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón en la década de 1980, orientadas a reestructurar la acción del Estado, específicamente las instituciones administrativas y su burocracia, así como a implementar prácticas de gestión desde el sector privado para aumentar la eficiencia.

Además, la NGP propone que las nuevas entidades, denominadas agencias, tengan autonomía de los sectores políticos y sean medidas por el logro de metas y el cumplimiento de objetivos más que por procedimientos, incorporando gestores con un enfoque en la calidad del servicio.

En el Perú, bajo este marco, se llevaron a cabo reformas institucionales focalizadas, creándose algunas organizaciones con autonomía técnica, económica y administrativa, entre ellas la SUNARP. En esta investigación evaluaremos si el marco institucional que inspiró este proceso de reforma se mantiene y aplica.

1.4 Autonomía de las agencias u organizaciones:

Una de las características de la Gestión Gerencial o Nueva Gestión Pública, es el fortalecimiento y autonomía de la burocracia estatal. Esto significa que las nuevas organizaciones, denominadas agencias, cuentan con un nuevo marco de funcionamiento que les permite tomar decisiones para el logro de sus fines, con autonomía técnica, administrativa y económica.

Los organismos reguladores, el INDECOPI, SUNAT, SUNARP, establecieron en sus leyes de creación o adecuación, la autonomía económica y administrativa, como un elemento fundamental para desplegar un conjunto de capacidades gerenciales en el logro de sus actividades misionales. Deben dar cuenta de ello tanto en el cumplimiento de normas y estándares como en el manejo adecuado de los fondos asignados

Ahora bien, ¿Qué debe entenderse por autonomía?. De acuerdo con la RAE (Real Academia Española), la autonomía es la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (2024).

Conforme se aprecia, la autonomía refiere a cierto grado de acción para autoregirse mediante normas y principios aplicables por un determinado nivel de gobierno y, por extensión, a una determinada organización a la que la Ley le otorga tal poder. En este último caso, los límites de la autonomía se encuentran fijados por sus leyes fundacionales.

Según Bresser (2007) la autonomía de la burocracia no implica que las agencias (organismos) se encuentren aislados de los controles e influencias políticas, para evitar el populismo económico y el clientelismo, sino que deben ser evaluadas por sus resultados. Evans, (1995: 248, citado por Bresser, 2007) indica que la autonomía de la burocracia estatal resulta fundamental para tener un Estado orientado al desarrollo pero no es suficiente, en la medida que para ejecutar transformaciones se requiere de buenas relaciones entre Estado y sociedad (p.281).

Ahora bien, Echevarría y Cortázar (2007) señalan que “El grado de autonomía de la burocracia se mide mediante un índice de mérito, que evalúa el grado en el que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (pp.155-156)¹.

Por nuestra parte, diremos que la autonomía radica en la capacidad que tiene un organismo público para autoregular su funcionamiento interno en relación con las políticas nacionales, lo que le permite garantizar su trabajo técnico sin interferencias externas y con la posibilidad efectiva de hacer uso de sus recursos en el cumplimiento de metas previamente definidas y auditables.

En adición a las consideraciones sobre la autonomía administrativa a las que nos hemos referido, que incluye la capacidad para la toma de decisiones de gestión como: política remunerativa y contratación de personal, designación y remoción de sus cargos de confianza en mérito a capacidades y logros y sin interferencias externas, establecimiento de metas y rendición de cuentas; es importante que se tenga presente también el grado de autonomía económica de estas organizaciones, entendida como la capacidad para proyectar su desarrollo, financiarlo e implementarlo directamente, sin interferencias de terceros, para lo cual debe contar con el financiamiento respectivo, ya sea, a través del Tesoro Público o de sus recursos directamente recaudados por la prestación de servicios.

En democracias en proceso de consolidación, como la peruana, es responsabilidad de la administración pública apoyar y legitimar al Estado a través de su vinculación con los ciudadanos y la prestación de servicios directos, fáciles

¹ De acuerdo a este índice Perú, se encuentra en el tercio inferior, con índice por debajo de 25 sobre 100

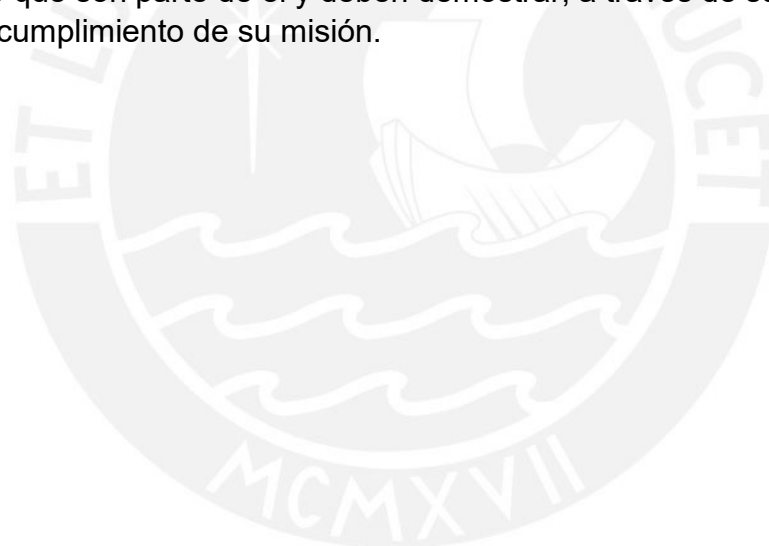
de tramitar, accesibles en múltiples plataformas y de acuerdo al entendimiento de los diferentes enfoques sociales y culturales que convergen en nuestro país.

En esa línea, Lowenthal, 2000 (como se citó en Carrillo Florez, Fernando, 2006), señala que:

Más que discutir sobre el tamaño del Estado, la preocupación de hoy es la búsqueda de un mejor Estado: más inteligente, abierto, inclusivo, transparente, equitativo y estratégico en su relación con la sociedad civil y el sector privado. La fuerza, eficacia y **autonomía** de sus instituciones políticas serán determinantes a la hora de defender el sistema frente a las recurrentes crisis de gobernabilidad que lo golpean (Lowenthal, 2000)

A modo de conclusión:

La autonomía administrativa y económica de los organismos autónomos del Estado dependerá del papel que cada uno de ellos desempeñe en el desarrollo social y económico del país, de acuerdo con el enfoque de políticas públicas plasmado en sus leyes fundacionales. Este cierto grado de independencia en la toma de decisiones no implica que las organizaciones no participen en el proceso político, sino que son parte de él y deben demostrar, a través de sus resultados, el grado de cumplimiento de su misión.



CAPITULO 2

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE LA SUNARP

El presente capítulo se encuentra relacionado con el objetivo específico 1 de la investigación, orientado a “Explicar cómo los cambios de Superintendente Nacional antes de su periodo legal afectan la autonomía y gestión de la Sunarp”.

Iniciamos el estudio de caso desde la perspectiva del marco institucional organizacional que sustentó la creación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) en 1994. Para ello, nos basaremos en su legislación fundacional, que estableció las competencias y funciones que le corresponden, así como en sus instrumentos de gestión, que detallan las competencias de cada uno de los órganos encargados de su administración.

Observaremos que la SUNARP posee autonomía técnica, administrativa y económica, y se financia con los ingresos que genera por concepto de tasas registrales, lo que la convierte en una organización autosostenible que no requiere de recursos del Tesoro Público para funcionar.

Adicionalmente, notaremos que la máxima autoridad, el Superintendente Nacional, tiene un período de nombramiento de 4 años y solo puede ser removido por causas expresas. Sin embargo, observaremos que durante el período estudiado, varias altas autoridades han sido designadas sin completar su período legal de mandato.

Dentro de esa línea, los cambios en la máxima autoridad suelen traer consigo cambios en los niveles inmediatos de gestión, quienes deben atravesar un período de aprendizaje respecto de la organización institucional y familiarizarse con el personal que forma parte del equipo de trabajo.

También exploraremos otro aspecto relacionado con la autonomía administrativa: la capacidad de la entidad para fijar sus metas y determinar los mecanismos para alcanzarlas, incluyendo la identificación de sus necesidades de recursos humanos y su cobertura mediante concursos públicos.

En este capítulo utilizaremos la información de autores que sirvieron de base para el marco teórico, así como otros autores que nos ayudan específicamente a definir y sustentar la exposición de nuestros argumentos. Adicionalmente, nos apoyaremos en entrevistas a diversas personas que han trabajado o trabajan en la SUNARP en cargos técnicos y de gestión institucional relevantes. También haremos referencia a normas legales y reglas organizacionales internas para explicar el funcionamiento organizacional e identificar los períodos de diversas autoridades superiores de la SUNARP.

2.1 Sobre la creación de la Sunarp.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP fue creada mediante Ley N° 26366 - Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros

Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, del 16 de octubre de 1994, en cuyo artículo 10 se dispone:

Créase la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa; está comprendida en el volumen 05 del presupuesto del Sector Público. (Primer párrafo)

Con esta norma se creó también el Sistema Nacional de los Registros Públicos que se encuentra a cargo de la Sunarp, cuyo objeto es uniformizar la función registral en el ámbito nacional. Este sistema se encuentra integrado por los siguientes registros:

- a) Registro de Personas Naturales.
- b) Registro de Personas Jurídicas
- c) Registro de Propiedad Inmueble.
- d) Registro de bienes muebles.
- e) Los demás Registros de carácter jurídico creados o por crearse.

Con la dación de esta norma se consolidaron en una sola entidad los registros jurídicos que antes se encontraban dispersos y dependían de distintos sectores o ministerios. Para recordar ello, conviene citar a quien estuvo presente en los estudios previos a la creación de la SUNARP y que, posteriormente, se convirtió en su primer Superintendente Nacional, el Dr. Carlos Cárdenas Quirós, quien señala que antes de este organismo

Había otros registros de carácter jurídico que funcionalmente dependían de distintos ministerios y que normativamente estaban sujetos a sus propias disposiciones legales especiales. Era el caso de los registros de sociedades mineras, de sociedades del Registro Público de hidrocarburos, de sociedades pesqueras, de buques, naves y embarcaciones pesqueras, de aeronaves, de derechos mineros, de concesiones para la explotación de servicios públicos, de propiedad vehicular, predial, fiscal de ventas a plazos, de prenda pesquera, minera, de transportes, etcétera. (Cárdenas, 2014, p.22)

Cárdenas (2014) señala también que antes de la creación de la Sunarp, integró un grupo de trabajo financiado por el Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas (PAPI), según convenio celebrado entre el Gobierno del Perú y USAID, que presentó el estudio para la modernización de los registros públicos y que fue la base para la Ley N° 26366 que le dio origen. El grupo concluyó que los Registros Públicos, pese a ser una institución de suma

importancia para brindar seguridad jurídica y facilitar la celebración de negocios tenía una serie de deficiencias que no le permitían cumplir su rol (p. 14).

Este análisis del funcionamiento de los registros públicos antes de la creación de la SUNARP pone de relieve una situación desorganizada con efectos adversos para los agentes económicos y la seguridad jurídica, pues los costos que incurrieran los ciudadanos para encontrar información confiable en una entidad inadecuadamente organizada eran muy altos.

Entonces, tenemos que, si una entidad no funciona adecuadamente, como era el caso de los registros públicos en ese momento, genera mayores costos para los ciudadanos, tal como lo recuerda Bullard (2018), quien sobre la base de lo desarrollado por Coase señala:

El punto central en la teoría coasiana es el concepto de «costos de transacción». La idea es muy sencilla: celebrar un contrato cuesta. Si yo quiero comprar una casa debo identificar la casa que quiero comprar y quién es su propietario. Ello implica invertir una serie de recursos (tiempo y dinero) en buscar casas, compararlas, informarme de sus precios y elegir la que finalmente me gusta. (pp. 38).

Con base en lo anterior, podemos concluir que la creación de la SUNARP como un sistema integrado de información registral a nivel nacional permite a los ciudadanos realizar trámites menos costosos ya que el organismo garantiza que puedan hacerlo con seguridad jurídica. Esto se debe a que en un solo lugar pueden encontrar información sobre los derechos de propiedad de quienes están formalizados, lo que se traduce en un ahorro de tiempo y dinero

2.2 Sobre la función y competencia de la SUNARP

La SUNARP es una organización estatal monopólica de prestación de servicios registrales y fundamenta su existencia en la necesidad de los ciudadanos de contar con información clave para realizar transacciones económicas y garantizar la seguridad jurídica sobre sus bienes y operaciones. Asimismo, facilita el ambiente de negocios mediante el registro de personas jurídicas y sus representantes, asegurando que los ciudadanos estén informados sobre su existencia, vigencia y demás información legalmente relevante que determine el legislador.

La Ley fundacional de la SUNARP, Ley N° 26366, en el artículo 10 segundo párrafo establece que:

La Superintendencia tiene por objeto dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional.

La facultad asignada a la SUNARP para regular de manera uniforme el servicio registral en los distintos registros jurídicos del país es particularmente importante porque su implementación marcó un cambio radical en la forma en que los ciudadanos acceden a la información para sus transacciones. Este cambio fue impulsado por el uso de tecnologías que integran y facilitan la comprensión de los derechos de propiedad, así como de los posibles gravámenes y cargas que puedan recaer sobre un bien como garantía de créditos u otras obligaciones. Esto aplica tanto para los registros de propiedad mueble como inmueble. Adicionalmente, para los registros de empresas y otras personas jurídicas, facilita su formalización y brinda información sobre sus representantes y apoderados acreditados, quienes están autorizados para celebrar actos y contratos en su nombre, incluyendo el alcance de tales acciones.

Esta nueva estructura organizacional representa un cambio en el marco institucional de los registros públicos. Se trata de una estructura completamente diferente a los registros anteriores, que estaban dispersos en diversos sectores y brindaban un servicio inconsistente en términos de plazos, tecnología y lugares de atención. El nuevo enfoque pretende ser una fuente confiable de consulta para quienes estén interesados en realizar transacciones económicas con tranquilidad y seguridad.

Ahora bien, ¿De qué manera Sunarp puede mantener su capacidad de auto-organización y un estándar mínimo de calidad que garantice la continuidad de los avances logrados luego de la reforma de los registros públicos?

La respuesta a esta interrogante, la podemos encontrar en North (1993) quien en el contexto del desarrollo organizacional señala que:

Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma como evoluciona el marco institucional. (p15).

Este autor, agrega que los organismos surgen como consecuencia de necesidades y oportunidades, entendiendo la necesidad como una limitación existente (pp15-16). En nuestro caso, la necesidad podría estar caracterizada por la falta de información registral oportuna, completa e integrada hasta antes de la creación de la Sunarp. La oportunidad, por otro lado, residió en los cambios estructurales en el Perú durante la década de 1990, que incluyeron cambios en la estructura administrativa del Estado.

De este análisis se desprende que la SUNARP surgió capitalizando los cambios institucionales dentro del sistema político y administrativo durante las reformas de la década de 1990. Sin embargo, ahora mismo, la evolución de la SUNARP se encuentra sujeta al enfoque general de la reforma permanente del Estado, tal como lo establece la política pública contenida en la Ley Marco para la Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), con el consiguiente

riesgo de homologación de políticas aplicables a todas las entidades de la administración sin tener en cuenta sus diferencias y particularidades.

El seguimiento de la evolución de la autonomía administrativa y económica de la SUNARP permitirá comprender el enfoque general que el Estado adopta actualmente respecto del papel asignado a los registros públicos a cargo de la SUNARP

2.3 Sobre la autonomía administrativa:

Entendemos por autonomía administrativa, la capacidad que tiene una entidad para auto organizarse y establecer sus planes de trabajo en función a metas vinculadas con sus fines y de acuerdo a los lineamientos de política sectorial y planes generales de gobierno. Esta capacidad se refleja en un equipo directivo liderado por la máxima autoridad, quien convoca a sus integrantes y es responsable del logro de las metas establecidas y de su desempeño en la gestión.

En una organización del sector público dependiente del Poder Ejecutivo, la autonomía administrativa se manifiesta a través de su legislación fundacional. La SUNARP cuenta con esta disposición, ya que la Ley N° 26366 establece que posee autonomía administrativa. Esto posiciona a la SUNARP como una institución con un status institucional especial, considerando la función y el rol que cumple dentro de la economía nacional como principal instrumento de protección de los derechos de propiedad.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158, clasifica a la SUNARP como un organismo técnico especializado por su alto grado de independencia funcional, y estipula que se adhiere a los lineamientos técnicos del Sector Justicia con los cuales coordina sus objetivos y estrategias (Art. 33, 2, 1).

Una de las manifestaciones objetivas de la autonomía administrativa en una entidad pública es la garantía de que sus autoridades no tengan injerencias políticas en el desarrollo de sus funciones o, al menos, se cumpla el plazo legal reglado con el que fueron designadas. Así, en la Ley N° 26366 se establece que:

El Superintendente Nacional de los Registros Públicos es el funcionario de mayor nivel jerárquico de la Superintendencia y ejerce la representación legal de la misma. Es designado por el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Justicia, por un período de cuatro años y sólo podrá ser removido del cargo por incurrir en negligencia, incompetencia o inmoralidad.(Art.13).

En caso de ausencia o impedimento temporal el Superintendente es reemplazado por el Superintendente Adjunto, el que será designado igual que el Superintendente (Art. 15).

La designación reglada de la máxima autoridad de la SUNARP por un período de 4 años, es uno de los factores que garantizaría la autonomía funcional y

administrativa de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, y coloca una barrera normativa para evitar la intromisión en la gestión institucional y la contratación de su personal por parte de actores externos no vinculados al Sistema Nacional de Registros Públicos.

Es importante mencionar que aún cuando la SUNARP es un organismo técnico especializado, ello no quiere decir que se encuentra exenta de los vaivenes propios de la política y de los lineamientos y metas que forman parte de la política general del gobierno y del Estado, así como de las necesarias interacciones que deben tenerse con el ministro del Sector Justicia y Derechos Humanos del cual depende; como así lo entiende el entrevistado Cristian León (entrevistado N° 9) quien señala que, con cada cambio de ministro en la práctica es usual que el titular de un organismo público gestione ante la nueva autoridad política su propuesta de plan de trabajo así como su permanencia en el cargo.

Además, pueden surgir desacuerdos sobre temas puntuales entre ambas autoridades, como lo señala Cárdenas (2014) en su testimonio como Superintendente de la SUNARP. Relata que cuando era titular de la entidad, debido a unas declaraciones que hizo en un diario de circulación nacional aportando aclaraciones y su opinión técnica respecto de una declaración del presidente Alberto Fujimori de flexibilizar requisitos en el Registro de la Propiedad Inmueble en línea con lo incorporado por el entonces Registro de la Propiedad Urbana, el entonces ministro de Justicia, Carlos Hermoza Moya, con quien tenía agendada una entrevista el mismo día de la aparición de la publicación, lo esperó con un ejemplar del diario en la mano y le preguntó airadamente:

¿Y esto qué es? Le expliqué el sentido de mis declaraciones. Estaba bastante molesto. Eso se notaba claramente. Me advirtió que me estaba enfrentando con el presidente y me insinuó que podía costarme el cargo. Le respondí que no me preocupaba mi permanencia en el cargo. Que en el caso de tener que dejarlo volvería con toda normalidad al ejercicio de mi profesión.(p.35).

Como se desprende de este testimonio rendido por la primera máxima autoridad de la SUNARP, pese a los desacuerdos sobre ciertos planteamientos organizativos, primó el respeto a la autonomía institucional de la SUNARP, a partir de la defensa que hizo el entonces Superintendente Nacional, incluso al costo de presentar su renuncia, que había interiorizado desde un principio, teniendo claro el rol que le correspondía como artífice de su creación y líder de sus primeros años. Cárdenas Quiroz fue el primer Superintendente Nacional y uno de los pocos que logró completar el período legal de cuatro años.

2.4 Autonomía administrativa y respeto del plazo de designación.

Un punto central de la autonomía administrativa se vincula con la garantía de contar con un respaldo legal para ejercer la dirección de una organización por un período determinado.

En cuanto al período de designación de la máxima autoridad de la SUNARP, se recogieron aportes de diversas personas que trabajan dentro de la organización, que ocupan diferentes cargos y tienen una sólida visión institucional sobre la entidad. Así tenemos a:

- José Luis Carrión Nin (Entrevistado N° 4), especialista de la Oficina de Presupuesto, Planeamiento y Modernización de la SUNARP, indicó que un período de cuatro años es razonable, pues los gobiernos locales y regionales, e incluso algunos países, tienen duraciones similares de cuatro o cinco años. “Pienso que es un período en el cual un Superintendente Nacional podría establecer algunas metas como legado”. Sugiere que se respete el plazo legal, pues períodos más cortos no contribuyen a la estabilidad administrativa de la institución, y las autoridades deben seguir los planes estratégicos y continuar el camino marcado por la SUNARP.

Sin embargo, en la experiencia práctica, esto no siempre es así. Carrión Nin señala que los frecuentes cambios de gestión afectan la autonomía administrativa, pues retrasan los procesos, ya que los nuevos nombramientos generalmente no conocen los temas de la entidad y no consultan a personal capacitado. El período en estudio también refleja inestabilidad política y, prácticamente, cada nueva administración genera incertidumbre.

El entrevistado considera que los cambios frecuentes de máxima autoridad afectan la autonomía administrativa porque retrasan los procesos en la medida que, generalmente, los nuevos designados desconocen los temas de la entidad y no se asesoran por los trabajadores que conocen la organización. El periodo investigado refleja también la inestabilidad política y en la práctica cada vez que llega una nueva gestión se genera una incertidumbre.

Estos cambios impiden que proyectos importantes no se ejecuten como el de la unificación de plataformas registrales para que se tenga competencia nacional (El entrevistado se refiere al proyecto denominado inicialmente “Inscripción Registral con Competencia Nacional – IRCN, del año 2003 y posteriormente actualizado en el año 2013) y si bien se ha mejorado la prestación del servicio, en los últimos años ha sido inercial en la medida que todas las instituciones han tendido a la virtualidad.

Agrega que otro aspecto a considerar es que plazos menores a 4 años genera que estas autoridades también no tengan incentivos para

embarcarse en proyectos de mediano plazo sino de corto plazo atendiendo al periodo promedio de duración de una gestión. Pues, por un lado, los reconocimientos de un proyecto exitoso los va a tener otro o, porqué tendría que suscribir compromisos de grandes cantidades de dinero si la siguiente autoridad tal vez no tenga un mismo enfoque respecto de su uso y luego pueda ser incluido en procesos de responsabilidad.

- De otro lado, tenemos los enfoques realizados por 2 profesionales del área registral, Rosa Lazo Ruiz (entrevistada N° 2) y Julia Arispe Blanco (entrevistada N° 3), quienes laboran como registradoras públicas y han sido también jefas de unidades registrales - encargadas de la gestión de línea institucional-, quienes coinciden en la necesidad de mantener períodos de 4 años para la máxima autoridad de la SUNARP, pues de lo contrario los cambios constantes no permiten enfocarse en los temas importantes de la organización.

Lazo, señala que las injerencias de tipo político, cuando se dan para colocar personal de confianza pueden afectar el desempeño técnico pues no siempre se trata de personal con la calificación y experiencia para una entidad que trata de mantenerse eficiente. Por su parte, Arispe indica que es necesario que la máxima autoridad cumpla el plazo de 4 años, como lo indica la norma fundacional de la Sunarp.

- quien desde su posición como usuario externo de la entidad señaló que la máxima autoridad de la SUNARP no debería tener un plazo de duración definido, sino que este debería ser abierto en función del cumplimiento de metas y no limitado por un periodo de tiempo acotado, bajo la premisa de un proceso de selección mediante concurso público de méritos a fin de garantizar la conducción técnica de la entidad pues, como se ha demostrado, en el sector público, la injerencia política solo puede traer ineficiencia y manejo inadecuado de una entidad.
- Por su parte, un catedrático y abogado muy vinculado al derecho registral (entrevistado N° 10) indica que el plazo de 4 años es un periodo aceptable en la medida que no se cambie al Superintendente antes de dicho período, pues de hacerlo el mensaje es negativo para la entidad y la autoridad no va a tener incentivos para realizar proyectos de largo plazo sino se va a dedicar a enfocar su esfuerzo en medidas efectivas e inmediatas sin proyectarse hacia el futuro. Sin embargo, más allá de ese plazo legal, considera que podría establecerse un plazo reglado de 5 años para la designación del superintendente nacional, similar al período presidencial, de tal forma que el Presidente de la República designe a una persona de su confianza para todo su periodo de gobierno y no exista la tentación de cambios con cada Ministro de Justicia que asuma dicha cartera.

- Carlos Gamarra (entrevistado N° 11) quien fue Superintendente Nacional de la SUNARP en el periodo 2001 – 2004 y posteriormente Ministro de Justicia (julio de 2004 a febrero de 2005) señaló estar de acuerdo con el plazo de 4 años y que de no respetarse dicho plazo no se “(...) favorece la conducción técnica y eficiente de la entidad, propiciando más bien que el Superintendente Nacional y por ende la Sunarp esté supeditada al gobierno de turno y al ministro de turno”.
- Un alto funcionario de SUNARP (entrevistado N° 12) indica que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Superintendente Nacional puede ser cambiado en cualquier momento por el Presidente de la República y que el plazo de 4 años si bien es un plazo razonable no necesariamente se ajusta a la realidad.

Realizadas las entrevistas, hemos identificado hasta 3 posiciones vinculadas con el plazo de duración del mandato de la máxima autoridad de la Sunarp:

- a) Período de 4 años: Quienes consideran que el plazo de 4 años es un plazo razonable para que una máxima autoridad pueda organizar su plan de trabajo y ejecutarlo, por lo que correspondería mantenerse y garantizar su cumplimiento.
Entre ellos, se encuentran: Tantahuilca (entrevistado N° 1), Lazo (entrevistada N° 2), Arispe (entrevistada N° 3) Carrión (entrevistado N° 4), Espinoza (entrevistado N° 8), León (entrevistado N° 9), Gamarra (entrevistado N° 11), una ex autoridad de Sunarp (entrevistado N° 7).

Una situación intermedia a esta propuesta, radica en la formulada por un alto directivo de Sunarp (entrevistado N°12) quien manifiesta que el plazo de 4 años es un plazo razonable para que el superintendente pueda desarrollar sus planes de trabajo, siempre y cuando se encuentre dentro del período presidencial. Sin embargo, cuando ese plazo excede el período presidencial, el nuevo presidente puede recurrir a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según la cual el Presidente de la República puede cambiar a cualquier titular de un organismo público sin expresión de causa, comúnmente conocido como pérdida de confianza. Ahora bien, este tipo de cambio, en el que el Presidente decide dejar sin efecto una designación, puede darse incluso al día siguiente de la misma, porque hay una norma legal que ha establecido esa opción.

- b) Período de 5 años: En segundo lugar, quien considera que al tratarse de un cargo de designación política, debería cumplir un período de 5 años alineado con el período presidencial. Catedrático y abogado especialista en derecho registral (entrevistado N° 10). La propuesta apunta a garantizar que el Superintendente permanezca en el cargo durante todo el período presidencial, reduciendo la rotación y brindando estabilidad. Sin embargo, el riesgo latente es la inestabilidad política en el país pues durante el periodo estudiado (2015-2023), el Perú tuvo seis presidentes,

lo que podría complicar la implementación de esta propuesta a menos que se establezca un mecanismo que asegure la estabilidad del Superintendente Nacional y termine el plazo del período presidencial con independencia de los cambios políticos.

- c) Concurso público y período indefinido: En tercer lugar, existe una propuesta según la cual la máxima autoridad de la SUNARP sea seleccionada a través de un concurso público. Bajo este modelo, el período sería indefinido, siempre y cuando no se cumplan causales específicas de destitución. Esta propuesta apunta a asegurar la independencia del cargo y minimizar la influencia política en la designación. Importante notario (entrevistado N° 6)

2.5 Máximas autoridades de SUNARP, por el período 2015 a 2023

El Superintendente Nacional es la máxima autoridad de la SUNARP, y a continuación de este rol en la cadena de mando se encuentra el Superintendente Adjunto, quien sucede o reemplaza al Superintendente Nacional en caso de ausencia o impedimento temporal. Sin embargo, al presentarse la atípica situación de no tener un Superintendente Adjunto, en el Reglamento de Organización y Funciones del año 2013, aprobado por decreto supremo N° 012-2013-JUS, se estableció dentro de las funciones del Secretario General de la Sunarp, contenidas en el artículo 12, literal g) que, por excepción, y ante la ausencia del Titular y el adjunto de la Sunarp, asume las funciones correspondientes al Titular de la entidad. Esta disposición ya no se encuentra incluida en el vigente Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, aprobado por decreto supremo N° 018-2021-JUS y se da el supuesto que durante el año 2024 no se encuentra designado un Superintendente Adjunto.

En el cuadro siguiente, se aprecia la relación de máximas autoridades que han ejercido la conducción de la SUNARP, durante el período estudiado 2015 a 2023, conforme se detalla a continuación:

Cuadro 2: Máximas autoridades de SUNARP, período 2015 -2023

	MAXIMA AUTORIDAD	FECHA DESIGNACIÓN o ASUNCIÓN	FECHA DE CULMINACIÓN	OBSERVACIONES
1	Mario Solari Zerpa	30/03/2012	18/10/2016	Res. Suprema N° 047-2012-JUS
2	Carlos Díaz Chunga	19/10/2016	12/12/2016	Gerente General, asumió ante ausencia de SN y SA.
3	Angélica María Portillo Flores	13/12/2016	26/04/2018	Res. Suprema N° 250-2016-JUS
4	Manuel Augusto Montes Boza	26/04/2018	19/05/2020	Res Suprema N° 070-2018-JUS
5	Harold Manuel Tirado Chapoñan	19/05/2020	15/04/2022	Res Suprema N° 109-2020-JUS
6	Jorge Antonio Martín Ortiz Pasco	06/02/2020	7/04/2022	Res Suprema N°019-2020-JUS adjunto
7	Luis Ernesto Longaray Chau	15/04/2022	4/01/2023	Res Suprema N° 079-2022-JUS
8	Eduar Jesús Salazar Sánchez	07/04/2022	10/03/2023	Res Suprema N°061-2022-JUS adjunto
9	Armando Miguel Subauste Bracesco	23/02/2023	continua	Res Suprema N° 045-2023-JUS

Fuente: Resoluciones Supremas, diario El Peruano.
Elaboración propia.

Como se observa, desde el año 2015 al 2023, la SUNARP contó con un total de 9 máximas autoridades, entre ellas 1 Gerente General y 2 Superintendentes Adjuntos que asumieron el cargo por sucesión. Dado que el período de estudio abarca 9 años y el plazo legal de nombramiento es de 4 años, lo ideal sería que hubiera 3 máximas autoridades durante este período,

Dadas las 9 máximas autoridades, la permanencia promedio de cada una fue de aproximadamente 1 año. Sin embargo, si excluimos al Gerente General y a los 2 Superintendentes Adjuntos que estaban en estos roles por sucesión regulada y no por nombramiento directo, hubo 6 autoridades designadas directamente. En este caso, con un total de 9 años estudiados, cada autoridad designada directamente sirvió un promedio de 1,5 años.

Resumen de la duración del mandato:

Total de autoridades máximas: 9 (Incluye: 1 gerente general y 2 superintendentes adjuntos (sucesión))

Nombramientos directos: 6

Duración media del mandato (incluidas todas las autoridades): 1 año

Duración media del mandato (excluidos el gerente general y los superintendentes adjuntos): 1,5 años

2.6 Cese y alta rotación de la máxima autoridad de la SUNARP durante el periodo 2015-2023

Cuando analizamos las normas mediante las cuales se deja sin efecto la designación de las máximas autoridades, aún sin cumplir el plazo de 4 años, notamos que en ninguna de ellas se hace mención a las causales por las cuales correspondería ser removidas del cargo; es decir, por incurrir en negligencia, incompetencia o inmoralidad.

Cuadro 3 : Forma de cese de Superintendentes de SUNARP (2015-2023)

	Superintendente Nacional (Máxima autoridad)	Norma que lo designa	Tipo de culminación
1	Mario Solari Zerpa	Res. Suprema N° 047-2012-JUS	Término de periodo
2	Angélica María Portillo Flores	Res. Suprema N° 250-2016-JUS	Dan por concluida
3	Manuel Augusto Montes Boza	Res Suprema N° 070-2018-JUS	Renuncia
4	Harold Manuel Tirado Chapoñan	Res Suprema N° 109-2020-JUS	Renuncia
5	Luis Ernesto Longaray Chau	Res Suprema N° 079-2022-JUS	Renuncia
6	Armando Miguel Subauste Bracesco	Res Suprema N° 045-2023-JUS	En actividad

Fuente: diario oficial El Peruano
Elaboración propia

Los cambios de liderazgo en la SUNARP durante el período de estudio (2015-2023) han incluido diversas razones teniendo en cuenta la información del cuadro N° 3, como la terminación formal de nombramientos, como en el caso de la ex superintendente Angélica Portillo, y renunciaciones, como se vio con los ex superintendentes Harold Tirado, Manuel Montes y Luis Longaray.

En una entrevista con el ex superintendente Harold Tirado (entrevistado n.º 5), ante la pregunta respecto a su salida y si es que le dieron alguna justificación para su remoción basada en los supuestos previstos en la ley de creación de la SUNARP, cuyo artículo 13° establece que solo puede ser removido por negligencia, incompetencia o inmoralidad, respondió que le tocó ejecutar acciones para reiniciar las actividades de la entidad (suspendidas por los efectos de la pandemia de COVID 19) y luego de casi 2 años de trabajo, cuando ya se tenía una velocidad cruzero en la administración de la SUNARP, luego de haber logrado superar con éxito el período de la pandemia con la ampliación e implementación de servicios virtuales como alternativa válida a la atención presencial, “(..) sin embargo en el período de abril de 2022 había un ambiente político de mucho ruido y obvio el gobierno por mantenerse tenía una serie de compromisos políticos (...) y ese fue el gorro, me explicaron, para solicitarme mi renuncia”.

Ante la pregunta, si esa renuncia fue requerida informalmente, manifestó que: “Si, en una reunión con el Ministro de Justicia”. Luego, ante la pregunta de si hubo una explicación adicional respecto de la causal para la remoción, señaló:

No voy a ser infidente en esto, porque incluso esto, luego te explico, ha sido y es materia de una investigación penal, porque he tenido que asistir a la fiscalía a contar como fue que me pidieron la renuncia y si, en este caso, pues ellos reconocían totalmente mi trabajo, no tenían absolutamente ninguna objeción, pero de las más altas autoridades del gobierno tenían ciertos compromisos políticos que cumplir.

Lo indicado por esta máxima autoridad de la SUNARP, de alguna manera, grafica lo que puede suceder en una entidad técnica por la interferencia política orientada a la captura de la organización. Esta sería una muestra de la pérdida de la autonomía administrativa, dejándose de lado la evaluación del desempeño en la gestión del funcionario a cargo, priorizándose los compromisos políticos. Este tipo de cambios trae consigo cambios en los cargos de confianza de la Alta Dirección de la SUNARP y sus órganos desconcentrados.

Por ejemplo, luego del cambio del ex Superintendente Harold Tirado, a las 3 semanas el nuevo superintendente cambió al Gerente General, conforme se aprecia de la Resolución de Superintendente Nacional N° 063-2022-SUNARP/SN de fecha 12 de mayo de 2022, y posterior a ello al resto del personal de confianza. En adición a este tipo de hechos fácticos que evidencian esta rotación en cascada tenemos que, ante la pregunta: si los cambios frecuentes de la máxima autoridad pueden afectar la gestión de la entidad, Gamarra (entrevistado N° 11) manifiesta que:

los cambios frecuentes de directivos no favorecen la gestión institucional, pues afectan la continuidad en la ejecución de políticas públicas y de los proyectos de mediano plazo e incluso los de corto plazo, dado que el cambio del SN y directivos de la Sede Central y en las Jefaturas de las 14 Zonas Registrales a nivel nacional normalmente implica modificaciones en la política institucional y las prácticas organizativas, y más si dichas modificaciones se realizan en plazos cortos, además de generar inestabilidad e incertidumbre en el personal que impactan negativamente en la marcha institucional.

De lo antes señalado se puede notar que, durante el período investigado ninguna de las máximas autoridades de la SUNARP ha cumplido el período de 4 años que establece su ley de creación y que la causal de renuncia que se invoca para la remoción es más bien una invitación a presentar la misma.

El entrevistado N° 7 (Alto Funcionario de Sunarp), sostuvo que las diferencias de enfoque entre el Superintendente Nacional y el Ministro de Justicia en funciones durante su período, en una reunión informal conllevó la invitación a presentar su renuncia; caso contrario a lo sucedido respecto a la diferencia de enfoques que tuvo el primer Superintendente Nacional Cárdenas Quiróz con el Ministro de Justicia de aquél entonces, al que nos hemos referido en el numeral 2.3.

León (entrevistado N° 9) respecto de la fórmula de “invitación a renuncia” señala que es una manera frecuente de culminar el vínculo laboral de manera unilateral por parte de la autoridad política pues, en caso el titular de la entidad no presentara su renuncia, muchas veces, lo que continúa es el envío de comisiones de investigación o continuas presiones para sacarlo del puesto en la medida que no tiene la confianza del nuevo titular del sector.

De igual forma se da cuenta que, con los cambios de la máxima autoridad institucional vienen también los cambios en los siguientes niveles de gestión que se encuentran dentro del grupo de personal de confianza y, en casos como el estudiado, al tratarse de una entidad altamente especializada, hasta que los nuevos funcionarios conozcan el giro de la organización, sus necesidades y al personal, transcurre un período de adaptación significativo con repercusiones en la marcha de la entidad.

2.7 Sobre la reforma permanente del Estado.

Nuestro país tan pegado a la colonial costumbre de expedición de normas para todo lo humano y terrenal no podría ser ajeno a contar con una ley que contemple la reforma permanente de la administración del Estado. Así, la “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (Ley N° 27658) declara al Estado Peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Si la calidad del servicio público se midiera únicamente con base en las normas que lo rigen, podríamos ocupar un lugar destacado en el reconocimiento ciudadano. Por el contrario, si la realidad no muestra alguna

mejora, el legislador podría encontrar consuelo en el hecho de que se prevé legalmente un proceso de modernización prometedor.

Esta ley, junto con otras posteriores que la desarrollan o complementan, pueden parecer coherentes en el papel e incluso socialmente atractivas, como suele suceder con las normas escritas. Sin embargo, para el caso estudiado, observamos disposiciones destinadas a imponer un tratamiento homogéneo a las organizaciones del poder ejecutivo, independientemente de sus características específicas o naturaleza institucional. Este enfoque podría conducir a debilitar sus capacidades en lugar de fortalecerlas y mejorar la ejecución de su misión.

Por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 establece, en su Disposición Transitoria Sexta, que: “El Presidente de la República mediante Resolución Suprema puede remover por causal de pérdida de confianza a los titulares, jefes, presidentes e integrantes de los Consejos Directivos o Directorios de los Organismos Públicos (...)”. Esto significa que el Presidente de la República, solo con base en una pérdida de confianza en un titular de un organismo público, independientemente de su desempeño, puede reemplazarlo por alguien de su confianza o de acuerdo a sus compromisos políticos, como lo ha narrado el ex Superintendente Nacional Tirado Chapoñan (entrevistado N° 5).

Es importante señalar que el Superintendente de la SUNARP es propuesto al Presidente de la República por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Esta situación podría aumentar significativamente la rotación si cada nuevo ministro resulta en un cambio del titular de este organismo público, potencialmente socavando la autonomía administrativa de la SUNARP.

Cuadro 4: Ministros de Justicia y Superintendentes de SUNARP (2015-2023)

	Ministro de Justicia	Designación	Cese	Presidente	Superinten. Nacional
1	Fredy Otárola Peñaranda	17/02/2015	20/10/2015	Ollanta Humala	Mario Solari Zerpa*
2	Gustavo Adrianzen Olaya	02/04/2015	20/10/2015	Ollanta Humala	
3	Aldo Vásquez Ríos	21/10/2015	28/07/2016	Ollanta Humala	
4	María Soledad Pérez Tello	28/07/2016	17/09/2017	Pedro Pablo Kuczynski	Angelica Portillo Flores
5	Enrique Mendoza Ramirez	17/09/2017	02/04/2018	Pedro Pablo Kuczynski	
6	Salvador Heresi Chicoma	02/04/2018	13/07/2018	Martin Vizcarra	Manuel Montes Boza**
7	Vicente Zeballos Salinas	21/04/2018	30/09/2019	Martin Vizcarra	Harold Tirado Chapoñan
8	Ana Teresa Revilla Vergara	03/10/2019	13/02/2020	Martin Vizcarra	

9	Fernando Castañeda Portocarrero	13/02/2020	15/07/2020	Martin Vizcarra	
10	Ana Neyra Zegarra	15/07/2020	12/11/2020	Martin Vizcarra	
11	Delia Muñoz Muñoz	12/11/2020	18/11/2020	Manuel Merino	
12	Eduardo Vega Luna	18/11/2020	28/07/2021	Francisco Sagasti	
13	Anibal Torres Vasquez	30/07/2021	08/02/2022	Pedro Castillo	
14	Angel Yldefonso Narro	08/02/2022	19/03/2022	Pedro Castillo	
15	Félix Chero Medina	19/03/2022	07/12/2022	Pedro Castillo	Luis Longaray Chau
16	Jose Tello Alfaro	10/12/2022	23/04/2023	Dina Boluarte	Armando Subauste
17	Daniel Maurate Romero	23/04/2023	06/09/2023	Dina Boluarte	Bracesco
18	Eduardo Arana Ysa	09/09/2023	Continúa	Dina Boluarte	

*Su gestión inició el 2012 e incluye el periodo de 3 ministros más

**Su gestión duró parte del periodo del Ministro Zevallos

Fuente: diario El Peruano
Elaboración propia

Teniendo en cuenta los datos del Cuadro N° 4, si proyectamos los cambios en la Superintendencia Nacional de la SUNARP en función de los cambios en los Ministros del Sector Justicia, nos encontraríamos ante un potencial trastorno institucional, pues aumentaría el número de máximas autoridades designadas en esta entidad a un total de 18.

Al respecto, un alto funcionario de SUNARP (entrevistado N° 12) nos dice:

Esto podría verse como un corte en una gestión que tiene planeado ciertos hitos y más aún si es dentro de un mismo período presidencial; es decir cuando el tema se da el cambio porque el ministro de turno es el que decide y no la presidencia, ahí estamos en problemas porque los ministros pueden cambiar más rápido de lo que uno piensa y si se supone que cada ministro puede traer su superintendente esto puede ser la de nunca acabar y nunca funcionario como entidad, como cabeza. O sea, la entidad va a funcionar porque la entidad podría, en lo que es su punto matriz, que es calificación y expedición de publicidad va a funcionar, lo que no va a funcionar son las directrices para que la entidad pueda ir creciendo... en sumar tecnología a la producción de la calificación y expedición de publicidad.

Lo indicado por este funcionario es sumamente importante porque grafica la importancia de SUNARP como rector del sistema integrado de registros públicos. Recordemos que antes de la reforma existían registros dispersos y no integrados que respondían a la demanda de servicios de manera individual. Además de lo reseñado indicó que los distintos superintendentes a lo largo de los 30 años de existencia de este organismo han continuado con los procesos a pesar de los cambios de gobierno.

Esto pone de relieve la necesidad de respetar la autonomía administrativa establecida en el diseño institucional de la SUNARP para evitar fluctuaciones en la gestión administrativa derivadas de cambios políticos. Esto es especialmente pertinente considerando la inestabilidad de las administraciones presidenciales tras la renuncia forzada del expresidente Pedro Pablo Kuczynski en 2018. El Perú mantiene su estabilidad económica y monetaria debido al apego a la integridad institucional del Banco Central de Reserva del Perú (BCR), y se puede decir que los derechos de propiedad se mantienen en el rol institucional de la SUNARP a pesar de los continuos cambios en sus máximas autoridades.

2.8 Los proyectos pendientes

2.81. Durante las entrevistas realizadas para esta investigación, un tema recurrente mencionado por quienes trabajan o conocen el funcionamiento organizacional de la SUNARP es la necesidad de contar con una plataforma tecnológica unificada para el registro y publicidad de los registros

Al respecto, Tantahuilca (2019) en su tesis, que propone mejoras para el registro de bienes muebles, señala que:

Actualmente, el sistema informático registral de la Sunarp empleado para brindar los servicios de inscripción y publicidad, está conformado por cinco (5) diferentes plataformas: SIR (Personas Jurídicas - PJ, Personas Naturales - PN), SIR predios, SARP, SIR RPV, RMC, las cuales no procesan la información de manera uniforme; son antiguas para la gestión institucional.

Las referencias de Tantahuilca al sistema informático resultan fundamentales, dado que la SUNARP interactúa con los ciudadanos utilizando tecnología que debería vincular toda la información disponible de los diferentes registros que administra. Sin embargo, como se indicó, las plataformas que soportan las inscripciones en los diversos registros carecen de la funcionalidad para integrar datos estructurados. Lo ideal sería que exista una única plataforma tecnológica que asegure la integración de datos estructurados, permitiendo un procesamiento más avanzado de la información.

Una alternativa tecnológica para enfrentar esta situación fue propuesta en el año 2003 a través del Proyecto de Inversión denominado IRCN - "Registro Nacional con Competencia Nacional", cuyos estudios y recomendaciones de viabilidad del proyecto fueron aprobados en el Informe Técnico No. 003-2005-PCM/SGM-OPI del 21 de enero de 2005.

Esta plataforma pretende crear un sistema centralizado que unifique las distintas plataformas registrales, permitiendo la inscripción de actos con acceso y validez nacional, estandarizando procedimientos, reduciendo discrepancias entre registradores de distintas oficinas y permitiendo a los usuarios acceder a la

información de todos los registros de manera inmediata. Para lograrlo, se pretendía implementar un centro de datos que agilizará los procesos, aumentará la seguridad jurídica, facilitará el acceso en línea a los servicios registrales y unificará los sistemas de información de los servicios registrales.

Respecto de este tema el catedrático y abogado vinculado con el derecho registral (Entrevistado No. 10), indica que el proyecto IRCN se inició en el año 2003 y contó con la aprobación de factibilidad en el año 2005. El proyecto debió ejecutarse para cumplir con el mandato legal de competencia nacional de los registradores públicos.

Otro proyecto nacional pendiente en la SUNARP es el desarrollo de la infraestructura física para mejorar la capacidad de las oficinas de registro. Esta mejora es fundamental para satisfacer la creciente demanda de servicios y disponer de espacio adecuado para el archivo de los documentos que respaldan las inscripciones. La demanda de servicios ha aumentado en más del 40% durante el período estudiado. Por ejemplo, la Sede Central de la SUNARP actualmente funciona en un inmueble arrendado, lo que pone de relieve la urgente necesidad de mejorar la infraestructura.

Abordaje de la pregunta secundaria 1

2.9 ¿Cómo se manifiesta la disminución de la autonomía administrativa de la Sunarp?

La autonomía administrativa de la SUNARP se ve comprometida por la alta rotación de su máxima autoridad, el Superintendente Nacional, debido a los cambios políticos en el ministerio al cual se encuentra adscrita.

De acuerdo con el marco institucional que dio origen a esta organización, su máxima autoridad debía cumplir un período reglado de 4 años. Sin embargo, entre los años 2015 y 2023 el organismo experimentó una importante rotación con un promedio de permanencia en el cargo de 1,5 años por gestión.

Esta alta rotación, que suma seis máximas autoridades, impacta negativamente en la continuidad de la gestión y en la implementación de proyectos clave. Las renunciaciones y los cambios frecuentes, muchas veces impulsados por factores políticos, generan inestabilidad y afectan el desarrollo de iniciativas críticas, como la unificación de plataformas tecnológicas para los servicios registrales, proyecto pendiente desde el año 2004.

De las entrevistas realizadas, por lo menos 2 ex superintendentes fueron invitados a renunciar y, en el caso específico de Harold Tirado Chapoñán la explicación para terminar el vínculo laboral fue que el gobierno tenía compromisos políticos; siendo que, su sucesor Luis Longaray presentó su renuncia luego que fuera mencionado en las declaraciones televisadas que brindó el ex asesor presidencial Salatiel Marrufo del gobierno del Presidente Pedro Castillo, el día 7 de diciembre de 2022. El otro ex superintendente

(entrevistado 7) manifestó que fue invitado a presentar su renuncia por el titular del sector.

Asimismo y ligado a esta alta rotación las máximas autoridades de la entidad, de alguna manera, pueden sentir condicionada su gestión y frenar el impulso de proyectos necesarios y de envergadura que tengan una duración mayor al promedio real del periodo de designación, como puede ser una nueva plataforma tecnológica o la construcción de infraestructura para nuevas oficinas, poniendo su esfuerzo en la ejecución de proyectos más inmediatos y de plazos menores.



CAPITULO 3

AUTONOMIA ECONÓMICA DE LA SUNARP

En este capítulo abordamos temas relacionados con el objetivo específico 2, mediante el cual se trata de: “Explicar las implicancias que la restricción en la autonomía económica de la Sunarp, puede conllevar en la gestión institucional”.

En ese sentido, es importante acercarnos a la información sobre la autonomía económica de la SUNARP y su fuente normativa, así como a la manera en que se entiende ésta.

La SUNARP financia su funcionamiento a través de las tasas que cobra por los servicios registrales. Según su ley fundacional, estas tasas están destinadas a cubrir todos los costos asociados a la prestación de sus servicios, incluyendo los recursos necesarios, la tecnología para una respuesta eficiente y la contratación de personal especializado.

Este modelo de autofinanciamiento distingue a la SUNARP de otras organizaciones de la administración pública, que dependen del financiamiento vía impuestos para cubrir los gastos operativos y de personal, como los servicios de salud pública que prestan los hospitales estatales.

Especialización y calidad de la fuerza laboral: La esencia del sistema registral peruano radica en su especialización, que garantiza la seguridad jurídica y la protección de los derechos de propiedad. En consecuencia, el personal de la SUNARP debe estar entre los más calificados del mercado laboral. Sin embargo, la condiciones de contratación en regímenes laborales distintos al que le fue asignado inicialmente (régimen laboral privado) carecen de incentivos remunerativos suficientes para atraer a los mejores talentos.

Otro punto importante que se desarrolla en este capítulo tiene que ver con el equilibrio que debe existir entre los ingresos y gastos totales para asegurar que los derechos registrales correspondan razonablemente a los costos del servicio. La reclasificación de los derechos registrales como recursos ordinarios del Tesoro Público, con control discrecional del Ministerio de Economía, ha reducido la autonomía operativa de la SUNARP. Este cambio ha llevado a una disminución en los fondos totales disponibles para el funcionamiento de la SUNARP, como lo resaltan las entrevistas con el personal de la entidad.

Asimismo explicaremos como las restricciones económicas han alterado las prácticas institucionales de la SUNARP, que se han establecido a lo largo de casi 30 años. Actividades como reuniones presenciales de registradores, diálogos con el Tribunal Registral y sesiones preparatorias y para el propio Congreso Anual de Derecho Registral se han suspendido o limitado debido a la falta de recursos. Estas actividades eran vistas como incentivos para el personal de las unidades de línea. La suspensión de estas actividades debido a restricciones

financieras ha impactado la capacidad de la SUNARP para mantener sus estándares operativos y comprometer efectivamente a su personal.

3.1. Sobre la autonomía económica de la SUNARP.

La Sunarp fue creada con una serie de autonomías, entre las que se encuentra la autonomía presupuestal y financiera (art. 10 de la ley N° 26366) y financia su funcionamiento con los ingresos que obtiene por el cobro de tasas registrales. Es una de las pocas entidades de la administración pública capaz de generar ingresos suficientes para cubrir el costo total de su funcionamiento, razón por la cual no recibe fondos del Tesoro Público provenientes de impuestos.

El hecho de que este organismo cuente con ingresos totales que le permiten cubrir la totalidad de sus costos (tanto directos como indirectos), incluidos los costos de adquisición de equipamiento tecnológico, le ha permitido proponer su presupuesto acorde a sus necesidades, proyecciones de crecimiento y capacidad de generación de ingresos, manteniendo así un presupuesto equilibrado. De igual forma, al proponer su presupuesto y luego de pasar todos los filtros legales para su aprobación, la SUNARP ejecuta el financiamiento de sus diversas obligaciones laborales y contractuales sin necesidad de transferencias del Tesoro Público provenientes de otra fuente que no sea el cobro de sus tasas registrales.

Por su parte, el catedrático y especialista en derecho registral (entrevistado N°10) indica que el servicio registral es uno de los pocos en los que el Estado peruano gestiona un servicio cuyo fin es eminente privado, como lo es el derecho de propiedad privada. Por nuestra parte agregaremos que, conjuntamente con la protección de ese derecho de propiedad privada, la información que administran los registros públicos también sirve para tener una adecuada información de predios formalizados que en su conjunto forman parte del patrimonio nacional, constituida por la propiedad privada y estatal, y que sirve para la toma de decisiones de políticas públicas

Además, con una fuente directa de financiamiento –la recaudación de tasas registrales- para completar la autonomía económica, es conveniente que estos ingresos se inviertan en financiar y mejorar los servicios que se prestan a los usuarios, proyectando su crecimiento, el fortalecimiento tecnológico y asegurando la capacidad instalada y el personal especializado orientado a optimizar los servicios. La proyección y distribución del crecimiento es responsabilidad de la propia SUNARP, supervisada por los órganos técnicos y políticos que velan por el cumplimiento de sus objetivos en armonía con los medios legales para su ejecución.

La autonomía presupuestaria y financiera, y sobre todo económica, existirá cuando la entidad no dependa de la inyección de recursos de otras fuentes distintas a sus ingresos por los servicios que presta. Pocas entidades pueden alcanzar tal solvencia, y en este caso de estudio, esta circunstancia favorable permite un desempeño autónomo que cubra la totalidad de sus gastos, sin

desconsiderar las normas generales que regulan técnicamente el uso de los recursos económicos ni las medidas y políticas gubernamentales, como las de austeridad.

3.2. Sobre el régimen normativo de las tasas.

Para adentrarnos en el régimen legal que regula el financiamiento del funcionamiento de la SUNARP es imprescindible remitirse a la norma de mayor jerarquía que regula la potestad tributaria del Estado, que es la Constitución Política del Perú. La Constitución vigente (1933) establece que “Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo” (Art. 74).

Asimismo, el Código Tributario define la tasa como: “(...) el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente”.(Norma II del Título Preliminar); es decir, para que proceda el cobro de una tasa debe existir un servicio efectivo que se brinda al ciudadano.

Adicionalmente, la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General - LPAG, establece que cuando la administración pública brinde un servicio específico e individualizable al usuario procede establecer derechos de tramitación; es decir, se trata de un concepto similar al contenido en el código tributario para definir a la tasa.

Una particularidad de la LPAG, es que establece las actividades que deben ser incluidas en el costo del servicio, ente los que se encuentra los costos de operación (directos) y de infraestructura asociada a cada procedimiento (indirecto) (artículo 44, numeral 44.1). La cuantía de la tasa debe determinarse en función del costo en que incurra la entidad a lo largo del trámite (artículo 45, numeral 45.1), es decir, la Administración exige al ciudadano interesado, que necesita un servicio concreto e individualizado, el pago del costo del servicio de que se trate.

Una excepción a esta regla se produce cuando los impuestos cubren los costos asociados a un servicio, como por ejemplo los servicios sanitarios en hospitales públicos, que se financian con transferencias de los ingresos fiscales del Tesoro Público. No ocurre así con el registro de derechos reales, que salvaguarda un beneficio privado, como el derecho de propiedad. Por tanto, no estaría justificado que el Estado financiara mediante impuestos el funcionamiento de una organización que proteja derechos privados. En consecuencia, quienes utilizan el servicio deberían soportar el coste de su funcionamiento.

De la lectura conjunta de la normativa citada se desprende que la tasa es un tributo que se cobra por la prestación de un servicio solicitado por un ciudadano, destinado a cubrir sus costes. En este caso, el importe cobrado sólo puede destinarse al funcionamiento de la organización que presta el servicio efectivo y

debe tener una equivalencia razonable con el coste del servicio efectivo individualizado.

3.3 Sobre el cuestionamiento a las tasas registrales:

Algunas de las tasas registrales que cobra la SUNARP son progresivas y se encuentran determinadas en función al valor del acto a inscribir, razón por la cual fueron materia de cuestionamiento ante el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI porque no se correspondían con el costo del servicio individualizado otorgado.

En el año 2003 se denunció a la SUNARP por presunta ilegalidad e irracionalidad de sus tasas registrales contenidas en el Decreto Supremo N° 017-2003-JUS. Luego de un procedimiento que llegó hasta la segunda instancia, la Sala de Defensa de la Competencia emitió pronunciamiento un fallo sobre ambos extremos de la denuncia, como se detalla a continuación:

- Se declaró que las tasas de la SUNARP no constituyen barrera burocrática ilegal que obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado. La Sala consideró que la SUNARP debe garantizar el acceso de los administrados a los procedimientos registrales sin importar su situación económica, y como no recibe recursos del tesoro público se encontraba habilitada para fijar sus tasas empleando como criterio el valor del acto a inscribir. (Resolución N° 1039-2005/TDC-INDECOPI).
- Se declaró que las tasas registrales contenidas en el D.S. 017-2003-JUS son racionales, pues los costos totales de operación de la Sunarp coincidían con sus ingresos totales, existiendo una equivalencia general entre el costo de operaciones y lo que pagaban los usuarios (Resolución N° 1807-2006/TDC-INDECOPI)

Uno de los argumentos más sólidos para sustentar la legalidad y racionalidad de las tarifas de inscripción de la SUNARP es que, si bien las tarifas deben corresponder al costo del servicio, no necesariamente deben tener una equivalencia matemática sino una equivalencia razonable. Esto se evidenció en el hecho de que los ingresos totales de la SUNARP eran equivalentes a sus costos totales; es decir, la totalidad de los ingresos provenientes de las tasas se destinaban a la prestación del servicio registral y se distribuían entre los distintos ciudadanos que solicitaban servicios registrales y de publicidad.

La Ley del Procedimiento Administrativo General estableció las reglas para el cobro de tasas, y éstas fueron las reglas utilizadas por el INDECOPI al expedir sus resoluciones. El Tribunal de INDECOPI interpretó y amplió los conceptos de igualdad y equidad en la tributación para incluir dentro del alcance del servicio a todos los usuarios del sistema registral, incluso a aquellos con menor capacidad de pago. De esta manera, aplicó la ley al caso específico de la SUNARP, organismo que puede financiar la totalidad de sus operaciones con los ingresos que genera por el cobro de las tasas registrales. Es decir, la totalidad de sus

operaciones se cubren con los pagos que realizan los usuarios del sistema, situación particular dentro de los organismos de la administración pública peruana.

A pesar de lo anterior, actualmente existen lineamientos para la determinación de las tasas, según los cuales solo se incluyen los costos directos de la prestación del servicio². Bajo esta lógica, todos los costos indirectos de la prestación del servicio no estarían incluidos en la determinación de la tasa y, por lo tanto, tendrían que ser cubiertos con impuestos para compensar la parte no contemplada en las directrices, situación que es altamente irreal y que desconoce los elementos constitutivos de la tarifa contenidos en el Código Tributario, así como los principios de igualdad y equidad en la tributación, que tratan por igual a los iguales y por desigual a los desiguales. Bajo un sistema de este tipo, todos los usuarios tendrían que pagar el mismo monto, dejando fuera a quienes no pueden afrontar los costos, con el riesgo de aumentar la informalidad.

Al respecto, Espinoza (entrevistado N° 8) indica que el análisis de calidad regulatoria para la fijación de tarifas debe adecuarse y establecer reglas alineadas con la racionalidad, permitiendo que las entidades que cubren sus gastos únicamente con sus ingresos tengan una fórmula distinta para el cobro de tarifas, en armonía con lo que ya resolvió el INDECOPI. Esto significa que todos los costos de la SUNARP deben ser asumidos por los usuarios del servicio de registro, sin trasladar estos costos a los ciudadanos que no utilizan los servicios. De igual forma, la totalidad de los ingresos totales de la SUNARP deben ser utilizados para financiar todas las operaciones de la entidad y no para financiar actividades ajenas al registro.

Sobre este tema, Rodríguez (Entrevistado N° 6) señala que si las tarifas que cobra la SUNARP se transfieren al Tesoro Público y son administradas por éste, entonces el servicio de registro debería ser gratuito, al igual que los servicios de salud que brindan los hospitales, pues estas tarifas ya no financiarían las operaciones del registro sino que irían a parar a una bolsa única donde se recaudan los impuestos.

3.4 Sobre los mayores ingresos de SUNARP (Y menores recursos asignados)

A lo largo de los años, el servicio de registro ha adquirido una importancia cada vez mayor en las actividades económicas y sociales del país. Esta creciente importancia se refleja en el aumento del volumen de interacciones y servicios gestionados en todo el sistema de registro, lo que a su vez se ha traducido en mayores ingresos para la SUNARP, como se ilustra en el siguiente cuadro:

² Aprobados por el D.S. N° 064-2010-PCM, Decreto que aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las Entidades Públicas, en cumplimiento del numeral 44.6 del artículo 44° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Cuadro 5: Ingresos totales y recaudación años 2015-2023

AÑO	PIA	PIM (gastos totales)	Recaudado (ingresos totales)	Diferencia entre recaudado y gastado
2015	533,000,000	609,516,618	717,111,564	107,594,946
2016	600,000,000	716,318,985	786,135,908	69,816,923
2017	620,700,000	763,693,147	717,328,503	-46,364,644
2018	637,314,576	697,414,827	684,129,235	-13,285,592
2019	615,534,974	705,761,655	777,840,663	72,079,008
2020	625,832,057	772,269,005	652,368,766	-119,900,239
2021	522,880,188	606,946,656	774,004,245	167,057,589
2022	515,785,433	724,462,890	1,015,708,930	291,246,040
2023	575,078,444	572,326,603	836,283,616	263,957,013
Total	5,246,125,672	6,168,710,386	6,960,911,430	792,201,044

Fuente: MEF - Consulta Amigable (2015-2022)
Modulo Presupuestal Pliego (2023)
Elaboración propia.

Desde el año 2015, los ingresos totales de la SUNARP han superado consistentemente los 700 millones de soles, salvo en años marcados por crisis, como la crisis institucional de 2018 tras la renuncia del expresidente Pedro Pablo Kuczynski y la pandemia de COVID-19 en 2020, en las que los ingresos cayeron a 684 millones y 652 millones de soles, respectivamente.

En la mayoría de los años del periodo estudiado, los ingresos totales de la SUNARP superaron a sus gastos totales, con excepción de los años 2017, 2018 y 2020, en los que los ingresos fueron inferiores a los gastos. Sin embargo, se puede afirmar que los ingresos totales anuales acumulados desde el año 2015 al 2023 superaron a los gastos totales, arrojando un saldo favorable de 792 millones de soles.

En los nueve años que abarca el estudio, los ingresos totales ascendieron a 6.961 millones de soles, mientras que los gastos totales fueron de 6.169 millones de soles. Esto se tradujo en un saldo superavitario (exceso de ingresos sobre gastos) cercano a los 792 millones de soles. En concreto, solo en los años 2022 y 2023, los ingresos superaron a los gastos en aproximadamente 555 millones de soles, los cuales fueron transferidos al Tesoro Público. Esto ha generado dificultades en algunas oficinas para cubrir oportunamente ciertos bienes y servicios que antes se daban por descontados, según lo referido por diversos entrevistados.

Con los datos presentados en el Cuadro N° 5, se puede afirmar que la percepción de los entrevistados respecto a la falta ocasional de ciertos bienes puede estar influenciada por el nuevo modelo de financiamiento de la SUNARP, que ahora depende de recursos asignados por el Tesoro Público. Estos recursos se han reducido significativamente desde el año 2023, cuando se implementó el nuevo sistema por el cual las tasas de inscripción son administradas por el Tesoro Público y asignadas paulatinamente a la SUNARP junto con otras entidades estatales. En efecto, entre 2015 y 2022, la SUNARP recibió un presupuesto

anual promedio de 700 millones de soles conforme se nota en el PIM (Presupuesto Institucional Modificado), que disminuyó a 572 millones de soles en 2023, 128 millones de soles menos para una entidad cuyo volumen de servicios registrales aumentó aproximadamente un 40% entre 2015 y 2023.

De cara al futuro, si esta reducción en el presupuesto asignado a la SUNARP continúa y no se dota de personal suficiente, no sería de extrañar que el servicio registral comience a deteriorarse, lo que podría llevar a tiempos de procesamiento más largos para los registros de títulos y una disminución en la calidad del servicio. Esto podría crear un riesgo de corrupción, ya que las personas podrían buscar servicios expeditos para el registro de actos y contratos, en busca de la seguridad jurídica que brindan los registros de la SUNARP

3.5 Factores que explican los mayores ingresos de SUNARP

De la evaluación de la demanda de servicios así como de los ingresos de la SUNARP podemos notar que existen factores que explican la mayor recaudación de los últimos años, fundamentalmente vinculados a:

- a) Aumento de usuarios atendidos (más usuarios, más servicios, más cobros, más ingresos),
- b) Falta de contratación de personal especializado en el régimen laboral con el que nació la entidad,
- c) Falta de desarrollo de proyectos importantes y necesarios para garantizar la buena marcha institucional.

A continuación se desarrollará cada uno de estos puntos:

3.5.1 Aumento de usuarios atendidos:

Con la reforma de los registros públicos de la década de 1990 se dio también una reforma orientada a reconocer la propiedad informal de pobladores poseedores de terrenos en asentamientos humanos, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y otras formas de posición informal en terrenos del estado. Como resultado, en sus 28 años de existencia el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI ha registrado más de 2.7 millones de títulos de propiedad³, incrementando significativamente el número de usuarios registrados que tienen la protección de sus derechos de propiedad. Otro número importante de nuevos propietarios proviene de la regularización de la propiedad rural.

Adicionalmente, la dinámica económica ha propiciado un importante desarrollo del mercado inmobiliario y una mayor cultura registral, en la que los ciudadanos ven en el registro una alternativa eficiente para proteger sus viviendas, ya sea mediante la inscripción de transmisiones por compraventa, sucesión intestada o herencia anticipada.

³ Así fue informado en el mes de marzo de 2024 en el diario oficial El Peruano. Recuperado de: <https://www.elperuano.pe/noticia/239902-cofopri-mas-de-27-millones-de-titulos-de-propiedad-inscritos-en-peru#:~:text=24%2F03%2F2024%20En%20el,en%2028%20a%C3%B1os%20de%20creaci%C3%B3n>.

Como se muestra en la siguiente tabla, el incremento de los servicios de registro y publicidad es constante en cada año analizado, a excepción de 2020, cuando la pandemia de COVID-19 tuvo su mayor impacto, lo que provocó una disminución en la demanda.

Cuadro 6: Variación de volumen en actos registrales y publicidad registral (2015-2023)

Año	Acto Registral	% de variación acumulado	Publicidad Registral	% de variación acumulado
2015	3,403,085		13,549,580	
2016	3,568,935		14,435,004	
2017	3,574,838		14,897,070	
2018	3,748,476		14,908,298	
2019	3,917,812		16,370,487	
2020	3,032,026		12,993,718	
2021	4,479,312		18,227,084	
2022	4,906,378		20,368,024	
2023	4,771,114	40.19	22,754,974	67.9
2024	1,581,561		6,117,919	

Fuente: Compendio estadístico SUNARP www.gob.pe
Elaboración propia

En el cuadro N° 6 se aprecia un incremento importante en la demanda de servicios de inscripción (actos registrales) y publicidad registral. Así tenemos que dentro de los 9 años del periodo estudiado, la inscripción de actos registrales se ha incrementado en un 40.19% (de 3,403,085 en el año 2015 a 4,771,114 en el año 2023), en tanto que el servicio de publicidad registral se ha incrementado en 67.9% (de 13,549,580 en el año 2015 a 22,754,974 en el año 2023).

3.5.2. Falta de contratación de personal en el régimen laboral privado

De acuerdo con la normativa que regula la creación de la SUNARP, el personal de la institución está sujeto al régimen laboral privado establecido por el Decreto Legislativo N° 728. Sin embargo, con la implementación del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, la SUNARP complementó su planta laboral con personal contratado bajo este régimen especial. Esto le permitió a la institución reducir sus costos laborales, pues los salarios bajo el régimen CAS son sustancialmente menores en comparación con los del régimen laboral privado

Durante el período de 2015 a 2023, el personal total de la SUNARP no ha variado significativamente. A pesar de la creciente demanda de servicios, la capacidad operativa en términos de recursos humanos se ha mantenido prácticamente igual, lo que podría impactar negativamente en el clima organizacional debido al aumento de la carga de trabajo sin un aumento proporcional de la plantilla.

Cuadro 7: Personal de SUNARP según régimen laboral

Régimen Laboral	Años		Variación %
	2015	2022	
Privado - D.Leg 728	1864	1916	2.78
CAS - D.Leg 1057	2116	2595	22.63

Fuente: OGRH Sunarp
Elaboración propia

Lo destacable de la información proporcionada en este cuadro N° 7 es que el personal directamente encargado de la calificación registral e inscripción, conformado por registradores y vocales del Tribunal Registral (quienes representan la primera y segunda instancia, respectivamente), y que se encuentran contratados bajo el régimen laboral privado, no ha experimentado incremento alguno durante el período estudiado. Esto contrasta con el incremento de más del 40% en el número total de actos registrales tramitados durante el mismo período, que se aprecia en el cuadro N° 6.

En cambio, el personal de apoyo en calificación registral y atención al cliente, que sí ha podido incrementarse en número, ha sido contratado bajo el régimen CAS, donde los costos laborales son entre 35% y 50% menores en comparación con los contratados bajo el régimen laboral privado. Esto ha permitido a la SUNARP mantener bajos sus costos operativos, pero a costa de una creciente disparidad en las condiciones de trabajo al interior de la institución.

3.5.3. Falta de ejecución de proyectos importantes y necesarios:

Otra de las razones por las cuales, en apariencia, la SUNARP tiene ingresos mayores a sus costos es la falta de ejecución de proyectos importantes y que son muy necesarios para el funcionamiento institucional.

- A. **IRCN.** Uno de estos proyectos con factibilidad aprobada en el año 2005, es el proyecto de Inscripción Registral con Competencia Nacional (IRCN). Este proyecto apunta a unificar las diversas plataformas de calificación registral utilizadas en los diferentes registros bajo control de la SUNARP, permitiendo la integración de la información a escala nacional. También permitirá la calificación nacional de títulos, independientemente del lugar donde se presenten, asegurando una distribución más equitativa del trabajo en la tramitación de los títulos presentados para registro.
- B. **Infraestructura Inmobiliaria:** Otro proyecto necesario es la construcción de infraestructura inmobiliaria propia para la Sede Central y las diversas oficinas de registro. Esto sería particularmente importante para la preservación de los títulos archivados y para mejorar las áreas de servicios públicos, permitiendo que la SUNARP deje de alquilar los inmuebles que actualmente se utilizan para estas funciones.

C. La vinculación catastro registro. Importancia de un proyecto para “poner en orden la casa”

En 2004 se creó el Consejo Nacional del Catastro con el objetivo de generar una base de información catastral unificada, que incluiría los catastros de inmuebles urbanos y rurales, así como los catastros de zonas mineras, concesiones, baldíos de propiedad estatal, áreas reservadas y protegidas, zonas arqueológicas y todas las demás formas de ordenamiento territorial. Esta consolidación permitiría a cualquier persona que requiera información gráfica acceder a ella a través de una sola entidad.

Gamarra (Entrevistado N° 11) sobre este tema afirma que las tasas que recauda la SUNARP deberían destinarse exclusivamente a financiar operaciones registrales y proyectos destinados a mejorar la capacidad de la entidad para responder a las nuevas demandas ciudadanas, como el desarrollo de un catastro integrado con el registro de la propiedad, que sería crucial no sólo para el registro sino también para el desarrollo del país.

3.6 Destino de los mayores ingresos de SUNARP durante el período estudiado:

En los períodos en los que la SUNARP contaba con ingresos mayores a sus gastos (pero no a sus necesidades), el Congreso de la República autorizó la transferencia de parte del saldo de balance a otras organizaciones como: el INPE, COFOPRI y el propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 8: Transferencias de SUNARP a otras entidades

LEYES DE PRESUPUESTO	AÑO	TRANSFERENCIA A FAVOR DE:	MONTO S/.
LEY N° 30372	2016	Ministerio de Justicia y Derecho Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario	67,000,000
LEY N° 30518	2017	Ministerio de Justicia y Derecho Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario	70,000,000
LEY N° 30879	2019	Ministerio de Justicia y Derecho Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario	120,000,000
LEY N° 31084	2020	Ministerio de Justicia y Derecho Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario	120,000,000
LEY N° 31365	2022	Ministerio de Justicia y Derecho Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario	60,000,000
			437,000,000

Fuente. Diario oficial El Peruano
Elaboración propia

Además de las transferencias de recursos a otras organizaciones, según lo dispusieron las leyes de presupuesto citadas en el cuadro N° 8, es importante resaltar que, si consideramos los mayores ingresos obtenidos en los años 2022 y 2023, el Tesoro Público se quedó con cerca de 555 millones de soles obtenidas por tasas registrales que no fueron destinados al servicio registral.

3.7 Sobre el cambio de régimen de tasas registrales: De recursos directamente recaudados a recursos del Tesoro Público.

La SUNARP cobra tasas por los servicios que presta, y estas tasas son utilizadas para financiar su funcionamiento, de acuerdo al diseño institucional contenido en su norma de fundación. En consecuencia, estas tasas fueron consideradas recursos de recaudación directa con un régimen especial que permitía su uso exclusivo por parte de este organismo, asegurando el financiamiento de las operaciones del sistema registral y la ejecución de algunos de los proyectos pendientes y necesarios para su operatividad. La disponibilidad de estos recursos permitió a la SUNARP, por ejemplo, reanudar rápidamente sus operaciones durante la pandemia de COVID-19, ampliando sus servicios digitales para que los ciudadanos pudieran presentar sus títulos a través de la plataforma web y obtener publicidad por el mismo canal.

Sin embargo, a partir de 2023 se implementó un cambio en esta parte del diseño institucional, por el cual las tasas recaudadas ya no son consideradas recursos de recaudación directa, sino que son administradas por el Tesoro Público. Esto significa que la SUNARP ya no tiene acceso directo a sus tasas para financiar sus operaciones y ahora debe hacer esperar financiamiento en la cola junto a otras entidades que no generan ingresos y se financian con impuestos, pese a recaudar más dinero del que se le asigna.

La norma que introdujo el cambio en el régimen de tratamiento de las tasas registrales de la SUNARP fue una norma de Tesorería emitida en el año 2018 y vigente a partir del año 2023. En ella se dispuso que: “Constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de las tasas, ingresos no tributarios y multas (...), en el marco de la legislación aplicable” (Art. 15, numeral 15.3, inciso 1) del D.Leg. N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería). En otras palabras, una norma del Sistema de Tesorería cambia el diseño institucional de una organización crítica para la economía del país

¿Qué circunstancias o hechos pudieron haber llevado al Ministerio de Economía y Finanzas a tomar tal decisión?

Desde nuestra perspectiva, existen dos razones principales para este cambio: por un lado, el alto costo de las negociaciones colectivas y, por otro lado, la necesidad de disponer de los saldos de balance de los presupuestos anuales de la SUNARP.

Sobre las negociaciones colectivas:

Los trabajadores del régimen laboral privado de la SUNARP tienen procesos de negociación colectiva desde el año 2008 y los trabajadores sujetos al régimen de contratación administrativa de servicios – CAS, desde el año 2022.

Si centramos la evaluación en el beneficio de cierre de pacto negocial, que viene a ser uno de los componentes de la negociación colectiva otorgado por un tribunal arbitral al término de esta decidida por un laudo arbitral, tenemos que si durante el periodo estudiado el promedio de trabajadores del régimen laboral privado es de 1000 trabajadores y el monto otorgado equivale a 10 mil soles por trabajador, tenemos un costo anual de 10 millones de soles.

Ahora bien, si se incluye a todos los trabajadores del régimen CAS en este beneficio, el número se incrementa a un total de 4 mil trabajadores, y con ello el monto aumenta a 40 millones de soles anuales. Este monto final varía en función al monto total que se asigne a cada trabajador.

Si bien este tipo de asignación compensa de alguna manera una remuneración desactualizada, no tiene carácter meritocrático y no reconoce a los trabajadores según su compromiso o aporte a la entidad para el cumplimiento de sus fines, pues todos reciben el mismo monto por el hecho de laborar en la entidad. En este caso, sería mucho mejor actualizar la escala de remuneraciones de todos los trabajadores o brindar bonos de reconocimiento en función de la evaluación del desempeño de cada uno de ellos.

Chumacero (2012) al concluir su estudio sobre la negociación colectiva entre los trabajadores del régimen laboral privado de la Zona Registral N° IX Sede Lima y la empleadora Zona Registral N° IX Sede Lima, brinda conclusiones de carácter normativo procedimental y aún cuando sean totalmente aplicadas no resolverían el tema de fondo vinculado con las compensaciones económicas en favor de los trabajadores de la SUNARP. Así, por ejemplo en la conclusión 8 el autor estima que “se debe elaborar un manual metodológico que incluya las características de una económica, eficaz y eficiente negociación colectiva en las administraciones públicas” (p. 76)

Un aspecto importante a considerar sobre los procesos de negociación colectiva es que, si bien alivian las necesidades económicas de los trabajadores al lograr algunos beneficios laborales, no resultan ser la respuesta más adecuada en un sistema meritocrático. No se reconoce a los trabajadores por una mayor productividad o un mejor desempeño, sino que brinda beneficios iguales a todos los trabajadores por el hecho de ser trabajadores, independientemente del grupo ocupacional, el nivel salarial o la especialización.

Cuando los sindicatos integran a trabajadores de distintos grupos ocupacionales, el acceso de personal altamente especializado a posiciones de liderazgo puede verse limitado, dado que estos roles suelen ser ocupados por trabajadores de mayor representatividad numérica y menor nivel técnico. Este fenómeno genera una tendencia a negociar beneficios uniformes para todos los miembros, lo cual puede llevar a que el beneficio relativo sea mayor para los grupos más numerosos y menos calificado.

En el caso de la SUNARP, sería más eficiente implementar políticas de remuneración que se actualicen periódicamente para preservar el poder adquisitivo y establecer incentivos vinculados al rendimiento en productividad y

especialización. Esto promovería una cultura de mejora continua en los trabajadores y reduciría la necesidad de incrementar personal, ya que las bonificaciones basadas en desempeño asegurarían una retribución acorde al mérito y efectividad de cada trabajador.

Se considera, por tanto, que la determinación de los ingresos del personal de SUNARP a través de decisiones arbitrales no representa una solución óptima en términos de justicia, equidad y meritocracia. En su lugar, se recomienda la revisión y actualización de las escalas salariales, así como una compensación económica adecuada para los gerentes o personal directivo, quienes juegan un rol crítico en la administración de la entidad. Los mecanismos de negociación colectiva no contemplan estos ajustes para el personal de dirección, ni existe actualmente un sistema para la actualización de sus ingresos, lo cual es fundamental para atraer y retener talento técnico y ético de alta calidad.

Sobre el control de los saldos de balance anual de la SUNARP:

La segunda razón, que tal vez no se mencione explícitamente pero que subyace como fundamento para este cambio es la voluntad de controlar los excedentes presupuestales de los balances anuales de la SUNARP y retenerlos en el Tesoro Público para financiar actividades distintas al servicio registral. Esta modificación de una norma de tesorería evita el control legislativo que realiza el parlamento para dar otro destino a los recursos que por ley estaban destinados para financiar las actividades registrales.

De esta manera, los excedentes o saldos de balance que, hasta antes de la reforma de tesorería a la que nos hemos referido, eran dispuestos por el parlamento a través de las leyes anuales de presupuesto, ahora se encuentran a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas.

Siendo ello así, al evitar el control legislativo, se posterga el debate sobre la asignación de las tasas registrales, pues estas deben destinarse a financiar servicios individualizados que prestan los registros públicos y no a otras actividades que deberían financiarse con impuestos.

A manera de conclusión:

Como se observa, una regulación de Hacienda desmantela la institucionalidad y la autonomía económica de las organizaciones estatales que fueron reformadas o creadas para garantizar una efectiva prestación de servicios sin depender de los condicionamientos políticos y fluctuaciones que impone el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la asignación de recursos presupuestarios para sostener su funcionamiento.

En resumen, los debates y el diseño de la gestión institucional que pretendían dar flexibilidad y autonomía a instituciones como la SUNARP, que permitieran la ejecución oportuna y necesaria de proyectos que garantizaran la protección de los derechos de propiedad, como se vio en las reformas de 1990, fueron anulados por una regulación de Tesorería que incorpora para su disposición recursos provenientes de las tasas, rompiendo con ello el equilibrio que debe existir entre el costo individualizado del servicio y la premisa de razonabilidad en

la determinación de las tasas registrales. Esta premisa sugiere que debe existir un equilibrio razonable entre los costos del servicio y el monto de la tasa, asegurando que en una sociedad desigual, el acceso a la protección jurídica esté disponible para todos los ciudadanos independientemente de su nivel económico.

Esto llevaría a dos consecuencias importantes. En primer lugar, existe una desconexión en el nuevo enfoque institucional respecto de la SUNARP. Por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de esta norma de Tesorería, dicta que los recursos provenientes de las tasas de la SUNARP forman parte de los ingresos del Tesoro Público y con ello obtiene mayores recursos. Por otro lado, los lineamientos fijados por la Presidencia del Consejo de Ministros (aprobados por D.S. N°064-2010-PCM) establecen criterios metodológicos para que las entidades estatales determinen el monto de las tasas solo en función de los costos directos incurridos en la prestación del servicio, por lo que de aprobarse tasas registrales bajo este esquema los ingresos obtenidos no alcanzarían siquiera para cubrir los costos totales del servicio registral.

Es decir, mientras que el MEF dispone que las tasas registrales son recursos del Tesoro Público y como consecuencia de ello utiliza los saldos de balance de la SUNARP para financiar otras actividades distintas al servicio registral, en contraposición la PCM dispone que se determinen tasas solo con los costos directos del servicio registral, con lo cual el MEF tendría que financiar aquellos costos en que incurre la SUNARP y no forman parte del costo directo. Esta incoherencia en la formulación de políticas públicas solo afecta la autonomía económica de este organismo que, por lo demás, no genera mayores preocupaciones en la gestión administrativa del Estado sino que, por el contrario, ha sido un referente en la gestión pública.

En segundo lugar, es importante señalar que cuando el MEF retiene recursos adicionales provenientes de las tasas registrales sin atender las necesidades de la SUNARP, se pierde el equilibrio entre los ingresos totales y los costos totales de la entidad. Este equilibrio fue referenciado en la resolución del Tribunal del INDECOP, que fue citada como argumento clave al abordar la impugnación de la supuesta ilegalidad e irracionalidad de las tasas registrales de la SUNARP.

Dicha resolución estableció la razonabilidad de las tasas registrales siempre que exista un equilibrio entre los ingresos totales y los costos totales. Esta situación podría llevar a afirmar que, al tener ingresos que superan los costos totales y sin una disposición legal que dicte el uso del excedente del saldo, estamos ante un impuesto encubierto. Esto podría provocar una impugnación basada en la supuesta ilegalidad e irracionalidad de las tasas registrales por presunto incumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

3.8 Destino de las tasas registrales: Prestación del servicio o fuente de ingreso del MEF.

Se han realizado entrevistas a especialistas en administración pública, modernización del Estado y derecho registral, todos ellos con amplia experiencia

y conocimiento del rol de la SUNARP. Al preguntarles sobre las limitaciones económicas que se derivan del cambio en el tratamiento de las tasas registrales, que ya no son recursos de recaudación directa y ahora forman parte del sistema general de tesorería, se señalaron las siguientes perspectivas:

- a) Por un lado, algunos consideran que esto atenta contra la autonomía financiera de la SUNARP, pues ya no administra los recursos que se obtienen de la recaudación de tasas.

En este grupo, se encuentran los especialistas en registro público de la SUNARP, Lazo (Entrevistado N° 2) y Arispe (Entrevistado N° 3), quienes al momento de la entrevista prestaban servicios en Piura e Iquitos, respectivamente. Ambos coinciden en que las tasas registrales son parte de un tributo que paga el usuario por el servicio de calificación o publicidad registral, y por lo tanto, el usuario tiene derecho a esperar que el pago que realice redunde en la prestación de un buen servicio público, entregado en forma oportuna y de calidad.

Indican que este cambio en la forma de financiamiento de la SUNARP, con recursos que ahora forman parte de los recursos del tesoro público que asigna a todas las demás instituciones del Estado, impacta negativamente no solo en los proyectos de desarrollo institucional sino también en las mejoras necesarias en la infraestructura física y el apoyo a la calificación registral, pues este nuevo enfoque dificultará la priorización de los servicios registrales por falta de comprensión de su importancia en el desarrollo económico y la protección de los derechos de propiedad.

Por otra parte, Lazo (Entrevistado N° 2) señala, como una de las debilidades que expone este nuevo sistema de financiamiento institucional, por ejemplo, la falta de recursos suficientes para realizar actividades de intercambio académico que antes se realizaban anualmente de manera presencial a través del Congreso Nacional de Derecho Registral (CADER) así como a sus jornadas preparatorias. Ahora, estos eventos se realizan de manera virtual, con el consecuente riesgo de que los participantes se distraigan con otros trabajos o actividades durante el encuentro.

Destaca que si bien se debe maximizar el uso de la tecnología, es importante no perder de vista que estos encuentros académicos también sirven como incentivos, pues los participantes son seleccionados en función de su esfuerzo y mérito. Permiten intercambios informales de enfoques académicos y diferentes escenarios de calificación, llegando en ocasiones a acuerdos que mejoran el tratamiento de ciertos casos para estandarizar criterios de calificación, lo que no es posible en sesiones virtuales por la falta de dichos intercambios. De igual forma, Lazo (Entrevistado N° 2) menciona que estos intercambios también se extendieron a otras áreas especializadas, como archivos de registro y profesionales de las áreas de base gráfica, que brindan un importante apoyo a las actividades de registro.

Arispe (Entrevistado N° 3), por su parte, considera que las restricciones presupuestarias y financieras no solo afectan el desarrollo de proyectos

necesarios, sino que también inciden directamente en la contratación de servicios básicos requeridos para atender tanto a los usuarios internos como externos. Con recursos limitados asignados, estos se agotan en los primeros meses del año, y hasta que no se asignen recursos adicionales, se afecta el pago de servicios básicos y la contratación oportuna de actividades permanentes, como seguridad y limpieza, incluso al punto de no brindar el confort necesario a los usuarios externos, como mantener el aire acondicionado en horarios de servicio en zonas de intenso calor.

En ambos casos presentados por las especialistas Lazo (Entrevistado N° 2) y Arispe (Entrevistado N° 3), advertimos la existencia de una institucionalidad informal al interior de la SUNARP, vinculada a las formas y prácticas permanentes que brinda la entidad tanto a los usuarios internos como externos. Estas prácticas incluyen la capacitación académica a los integrantes del sistema registral, a la que Cárdenas (2014) se refirió como un componente importante de su gestión y que lideró personalmente durante un evento en Uruguay. Luego se extendió a la capacitación interna, y a través de Congresos Nacionales se logró reunir personal especializado con importantes expertos nacionales e internacionales en derecho general y derecho registral.

Asimismo, podría decirse que los usuarios de la SUNARP reciben un servicio uniforme en todo el país, con infraestructura adecuada al lugar donde se brinda el servicio y con una buena presentación. Por lo tanto, cualquier alteración del confort en los lugares donde se brinda el servicio puede ser advertido de manera inmediata por los usuarios, con el consiguiente riesgo de degradar la calidad del servicio para quien paga una tasa por un servicio integral, considerando su experiencia desde que ingresa a la oficina o sitio web hasta que recibe la información solicitada.

b) De otro lado, quien sostiene que las tasas forman parte de los ingresos Estado y pueden ser utilizados de la manera que éste considere más conveniente.

En este caso, por ejemplo, tenemos a un ex Superintendente Nacional que considera que la recaudación de tributos, específicamente las tasas que cobra la administración, constituye una delegación particular que hace el Estado a una entidad específica, como la SUNARP. Sin embargo, los ingresos pertenecen al Estado, y es responsabilidad del Estado administrarlos de la mejor manera posible. Por lo tanto, la gestión institucional tiene la tarea de tomar las medidas necesarias y prever para asegurar que se disponga de los recursos suficientes en el momento oportuno, en armonía con las políticas generales que dicte el gobierno. Tirado (entrevistado N° 5)

Carrión Nin (Entrevistado N° 4) considera que la SUNARP puede operar con los recursos que le proporciona el tesoro público; sin embargo, hay que destacar que el dinero que recauda es más que suficiente para asegurar que se le asignen las previsiones necesarias y no enfrente desabastecimientos. Considera que la asignación de recursos corresponde con la evaluación de la ejecución presupuestaria de años anteriores, que al ser efímera, no pudo materializar proyectos importantes para la entidad. Por lo tanto, la SUNARP no ha sido víctima del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino que la gestión durante

el período investigado no tuvo la previsión de mejorar estas áreas, enfocándose más bien en aspectos inmediatos.

De igual forma, no se han establecido incentivos positivos para el recurso humano y el reconocimiento de la meritocracia en la búsqueda de mejoras, reconociendo el alto nivel de profesionalización y experiencia. En resumen, la SUNARP ha perdido su autonomía y control sobre los recursos económicos debido a circunstancias externas como el aumento de la necesidad de recursos del MEF, la pandemia y la evaluación periódica de la ejecución presupuestaria, todo ello debido a la falta de continuidad entre los máximos dirigentes institucionales.

De igual manera, no se ha establecido incentivos positivos para el recurso humano y reconocer la meritocracia en busca de mejoras, reconociendo el alto nivel de profesionalización y experiencia. En resumidas cuentas, SUNARP ha perdido la autonomía y el manejo de recursos económicos por circunstancias externas como la mayor necesidad de recursos del MEF, la pandemia y la evaluación de la ejecución periódica de la ejecución presupuestal, ello debido a la falta de continuidad de los máximos jefes institucionales.

Por otro lado, Tantahuillca señala que la apropiación de los derechos de inscripción por parte del tesoro público reduce la capacidad de la entidad para ejecutar sus proyectos internos y así mantener la alineación con las necesidades de los ciudadanos.

Abordaje de la pregunta secundaria 2:

3.9 ¿Cómo se manifiesta la restricción a la autonomía económica de la SUNARP?

La restricción a la autonomía económica de la SUNARP se manifiesta formalmente con el cambio en la asignación de las tasas registrales. Estas tasas se utilizaban anteriormente para financiar las actividades de todas las oficinas bajo su administración, incluyendo, entre otras, la renovación y mantenimiento de tecnología, ampliación de infraestructura física, actividades de inclusión y promoción de la cultura registral, así como de recursos humanos.

En efecto, una norma de tesorería reorientó los recursos recaudados por la SUNARP alterando así el diseño institucional de la entidad, que anteriormente financiaba sus actividades con los ingresos por tasas registrales bajo un régimen de autonomía presupuestaria y financiera, es decir, no requería de recursos del tesoro público para atender la demanda de servicios destinados a la protección de los derechos de propiedad, los cuales se financian con los pagos que realizan los particulares por la prestación de un servicio individualizado.

Además, como se muestra en el Cuadro N° 5, en conjunto durante los años 2022 y 2023 los ingresos de la SUNARP tuvieron un superávit de más de 550 millones de soles, los cuales fueron tomados por el tesoro público como ingresos fiscales para uso diferente al servicio registral, a manera de un impuesto encubierto, sin dar cuenta de ello a quienes pagan la tasa registral.

Otra manifestación de la restricción a la autonomía económica se evidencia en el Cuadro N° 5, que muestra que el presupuesto institucional de la SUNARP, que promedió alrededor de 700 millones de soles anuales desde 2015 hasta 2022, se redujo a aproximadamente a 572 millones de soles en 2023, año en que el tesoro público comenzó a intervenir en los ingresos de la SUNARP, lo que representa una disminución de 128 millones de soles.

Podría sostenerse que el Tesoro Público, en un afán interventor ajusta el presupuesto de la SUNARP para disponer de recursos que corresponden ser aplicados en el servicio registral, pues se trata de tributos de la especie tasa. Esta situación se ve agravada por el análisis institucional general, que muestra que a pesar de un aumento significativo del 40% en la demanda de servicios registrales desde 2015 a 2023, estos servicios se han brindado con la misma capacidad laboral instalada, sin ningún reforzamiento del equipo responsable de la calificación registral (registradores y miembros del tribunal registral, con especial énfasis en el número de registradores, que se ha mantenido inalterado).

Todo ello crea un ambiente que no es propicio para un buen desempeño profesional y personal. Es más, como señala catedrático y abogado especialista en derecho registral (Entrevistado N° 10), esto afecta incluso los planes de vida de los trabajadores que han hecho esfuerzos por especializarse en derecho registral y seguir una trayectoria y con ello tener una línea de carrera en otras instancias o gerencias institucionales que le permitan un ingreso acorde con sus capacidades y especialización.

Cabe señalar que esta restricción de la autonomía económica es percibida por los trabajadores de la entidad como una limitación que afecta directamente los incentivos positivos que forman parte de los usos y costumbres de la SUNARP, como los eventos de capacitación y debates sobre temas registrales con participación presencial activa, como en las sesiones preparatorias y el propio Congreso de Derecho Registral —que solían reunir al mayor número de especialistas en un solo lugar y permitían intercambios de opiniones especializadas así como temas del trabajo diario. Estos aspectos forman parte de la institucionalidad informal de la SUNARP pues se encuentran internalizados en los trabajadores y sirven como una forma de reconocimiento a su esfuerzo y trabajo. Con la falta de presupuesto estas actividades se están dejando de realizar de manera presencial o sin la concurrencia que solían tener.

Conclusión:

Las restricciones a la autonomía económica tienen implicaciones significativas para la gestión de la SUNARP y la prestación de sus servicios. La transición al tratamiento de las tasas registrales como parte de los recursos del Tesoro Público puede disminuir la capacidad de la entidad para operar efectivamente y mantener los altos estándares de servicio establecidos a lo largo de su historia.

La restricción económica afecta la institucionalidad desarrollada por la SUNARP durante sus casi 30 años de existencia, pues hay prácticas arraigadas en la organización que se han suspendido por la falta de recursos, como por ejemplo,

la realización presencial de plenos de registradores, diálogo con el tribunal registral, o las jornadas preparatorias para el Congreso Anual de Derecho Registral, que eran sentidos como incentivos para los trabajadores de los órganos de línea. De igual forma se han visto afectados otros eventos como los encuentros de los encargados de los archivos de las diferentes oficinas registrales o de los profesionales que laboran en el área técnica de la base gráfica registral.

1. La regla de tesorería que cambia el destino de los ingresos por tasas registrales de la SUNARP, de ingresos directamente recaudados a ingresos comunes del Tesoro Público, limita la autonomía económica de la SUNARP pues sus ingresos ya no son dedicados con exclusividad para el servicio registral sino que éstos se redistribuyen por el Tesoro Público para atender otras necesidades de la administración pública, lo que limita su capacidad para reinvertir en infraestructura, tecnología y personal especializado.

Esto demuestra que la autonomía económica en las organizaciones públicas que costean sus operaciones con el cobro de tasas por los servicios que brindan, como en el caso de la SUNARP, es fundamental para mantener autonomía económica y mejorar la eficiencia operativa y la calidad del servicio.

2. La reasignación de los ingresos propios de la SUNARP al Tesoro Público, bajo la nueva normativa que integra las tasas registrales como ingresos fiscales, ha significado a partir de su aplicación, en el año 2023, una contracción en su presupuesto anual de 700 a 572 millones de soles, representando una reducción de 128 millones de soles al año. Esta dependencia fiscal limita la autonomía económica de la institución, afectando su capacidad para asegurar la continuidad de servicios registrales críticos y atender adecuadamente el incremento en la demanda, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad operativa y la calidad del servicio prestado.
3. La falta de incremento en el personal de calificación registral (registradores y vocales del tribunal registral) pese al incremento del 40% en la demanda de servicios registrales desde 2015, pone en riesgo la calidad de los servicios prestados. Esto sugiere que la carencia de recursos para ajustar la capacidad de trabajo en línea con la demanda puede debilitar la calidad del servicio público y elevar los costos de transacción por servicios no oportunos o, lo que es peor, tener un impacto negativo en la protección de los derechos de propiedad.

Estas conclusiones permiten evaluar el impacto de las limitaciones económicas en las reglas de funcionamiento de la organización así como en los incentivos positivos que tenía el personal de la organización.

Los cambios en la autonomía económica no responden a necesidades de orden técnico institucional de la SUNARP sino a decisiones de política económica diseñados por el Ministerio de Economía y Finanzas que varió el marco

normativo para que los ingresos que obtiene sean administrados por el tesoro público, de tal manera que al asignarle un presupuesto menor a su recaudación la diferencia sea utilizada en otras entidades estatales; sin embargo, este modelo proyectado podría resultar en un fracaso no solo para el tesoro público sino también para la SUNARP, en la medida que se ha propuesto el cambio en la metodología del cobro de tasas registrales (aprobados por D.S. N°064-2010-PCM) y que éstas trasladen al usuario solo el costo directo de su prestación, con lo cual claramente habrá un saldo no cubierto por el usuario (costos indirectos) y que debería ser cubierto por el tesoro público. ¿Podrá el tesoro público asumir este costo?

Respecto de ello, se considera importante que el usuario del servicio registral no asuma el pago de tasas que trasladen ineficiencias ni costos no vinculados a dicho servicio. De igual manera, que el contribuyente que no usa el servicio registral deba asumir una parte de los costos de dicho servicio (costos indirectos), sino que los costos totales de la entidad deben ser cubiertos por sus ingresos totales, ni más ni menos.



CAPITULO 4

¿ESTAMOS EN UN PROCESO REGRESIVO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SUNARP?

En este capítulo, desarrollamos el Objetivo Específico 3 cuyo objetivo es: Explicar por qué, en el caso de la Sunarp, las reformas para restarle autonomía sugieren una regresión en su institucionalidad.

Desde el enfoque de Weber (1996), el Estado se encuentra al mando en una sociedad porque tiene el monopolio legítimo de la fuerza, así como tiene la necesidad de legitimarse mediante la prestación de servicios que garanticen el orden y la seguridad, los cuales son esenciales para que los ciudadanos reconozcan su autoridad.

Por esta razón, en el Perú de la década de 1990 se llevaron a cabo profundas reformas encaminadas a legitimar la acción pública del Estado, lo cual se abordará en este capítulo, conjuntamente con las reformas del aparato administrativo, específicamente con la creación de organismos autónomos que apuntalen la protección de los derechos de propiedad y su formalización, como la SUNARP, INDECOPI, COFOPRI.

Explicaremos cómo es aplicable la Teoría Institucional de North, quien postula que hay reglas que constituyen el marco institucional dentro del cual opera una sociedad, y actores representados por las organizaciones que actúan dentro de este marco institucional. En nuestro caso, las reglas y el marco institucional están determinados por cambios formales en las instituciones, como la aprobación de una nueva Constitución, la consiguiente modificación del marco regulatorio para el funcionamiento del mercado y la creación de organismos autónomos bajo la nueva gestión pública

Nos basamos en la teoría institucional de North (1993) para analizar el desarrollo de la SUNARP dentro del marco institucional formal establecido por su norma fundacional, la Ley 26366. En este contexto, la SUNARP se convierte en un actor que opera dentro del marco institucional creado en la década de 1990, facilitando su formación como agencia dedicada a la protección de los derechos de propiedad.

En este marco de nuevas reglas el nuevo actor conocido como SUNARP mejoró significativamente la atención en los registros públicos, mejorando tanto la atención directa a los ciudadanos así como la cobertura de los servicios en el ámbito nacional. Estas mejoras demuestran la capacidad del Estado para brindar mejores servicios bajo el marco institucional adecuado, que este caso de desarrolló bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

Observamos que el desempeño institucional de SUNARP ha demostrado ser robusto y técnicamente estable, adaptándose incluso a circunstancias desafiantes como la pandemia de COVID-19, durante la cual implementó servicios virtuales para continuar atendiendo al público.

Finalmente, abordamos los desafíos actuales de la organización pues existen preocupaciones sobre cambios regulatorios que impactan en el diseño original de la SUNARP.

Los cambios en la autonomía administrativa y económica de la SUNARP han sido discutidos detalladamente en los Capítulos 2 y 3, los cuales servirán como referencias complementarias a lo desarrollado hasta este punto y ayudarán a explicar por qué estos cambios implican una regresión en la calidad institucional.

Más adelante explicaremos las razones por las que este proceso de reforma administrativa del Estado debería optar por un sistema mixto, a fin de no homogeneizar el tratamiento de entidades que presentan diferencias sustanciales. Esto estaría más acorde con la realidad y los marcos institucionales formales e informales que han permitido a los organismos autónomos cumplir su misión con un buen servicio al ciudadano. Por otro lado, también permitiría la implementación de reformas para mejorar el servicio en otras organizaciones administrativas pendientes de reforma.

4.1 El Estado como meta organización prestadora de servicios:

Cuando Max Weber (1996) afirma que. “Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (p.43-44) asumimos que, parte de esa legitimidad se encuentra sustentada en el reconocimiento a las tareas y servicios que se brindan desde los diferentes organismos que lo conforman. Esto es, la percepción subjetiva que tienen los ciudadanos respecto del desempeño del aparato administrativo en sus diferentes manifestaciones.

El Estado es un organizado entramado de sistemas que se encuentra adaptado para extraer los recursos generados por los ciudadanos en general y por los empresarios en particular, a través del poder coercitivo para materializar el cobro de tributos a cambio de proporcionar una serie de contraprestaciones, como la seguridad interna (defensa contra enemigos dentro del país), la defensa externa (protección contra ataques externos, típicamente de otro Estado), la administración de justicia (a través del Poder Judicial o haciendo cumplir servicios privados como el arbitraje), y otros servicios públicos, incluida la protección de los derechos de propiedad.

Desde que Weber presentó su concepto clásico, el Estado ha ampliado sus funciones y sus modos de intervención en la sociedad, con distintos grados de intensidad según las sociedades y las épocas. Kresalja (2017) señala que:

La realidad histórica muestra que en todos los países el Estado ha intervenido en las relaciones económicas, si bien es cierto que lo ha hecho con diversa intensidad, sea desde la fiscalización de pesas y medidas en el Medioevo, la gestión y control de ferrocarriles en el siglo XIX, hasta las subvenciones contemporáneas de aviación y el incremento del gasto público en distintos ámbitos de la seguridad. No hay eficiencia económica

posible sin instituciones fuertes y estables; la mejor economía exige seguridad jurídica en las instituciones estatales (tribunales, administración, fuerzas de orden público, sistemas de garantías y publicidad de los derechos, entes reguladores, etc.). Este marco institucional estatal es un factor esencial para la creación de la riqueza. (p.20).

En el Perú durante la década de 1990, la reforma del Estado implicó cambios políticos, económicos e institucionales, que llevaron a la aprobación de una nueva Constitución Política en 1993, la cual establece que el Perú se rige por una economía social de mercado y el sol subsidiario del Estado en materia económica. Paralelamente a estas reformas, se llevaron a cabo también una serie de cambios institucionales para reducir la intervención estatal, promover una mayor participación ciudadana en el mercado y estimular la iniciativa privada, como lo atestigua Boloña (1993), quien advirtió el lamentable estado del aparato gubernamental antes de estos cambios.

Una de las reformas significativas y fundamentales para la nueva institucionalidad en el país estuvo orientada a la protección y formalización de los derechos de propiedad. Para ello, se reformaron los registros públicos para crear un sistema nacional que unificara los diversos registros jurídicos administrados por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), creada por la Ley N° 26366 en 1994. Adicionalmente, se creó COFOPRI (por Decreto Legislativo N° 803 en 1996), inicialmente como Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal, luego rebautizada como Organismo para la Formalización de la Propiedad Informal. Para completar este trípode, se creó el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), con el claro objetivo de formalizar y proteger los derechos de propiedad.

4.2 La institucionalidad de la SUNARP:

North (1993) distingue entre instituciones y organismos, señalando que las “instituciones son las reglas de juego en una sociedad o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y su función principal en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, pero no por ello dejan de estar en cambio permanente; en tanto que los organismos son los jugadores constituidos por grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos; siendo que, el marco institucional determinará qué organismos cobren vida y cómo evolucionan (pág. 13-17).

La creación de la SUNARP, abordada en el Capítulo I de esta investigación, se inscribe en el contexto del marco institucional que surgió en Perú durante los profundos cambios de la década de 1990, que incluyeron reformas constitucionales con implicaciones económicas, políticas y sociales. Por un lado, este nuevo marco introdujo normas que restringieron la intervención del Estado en el ámbito económico y redefinieron su función empresarial. Por otro lado, la

SUNARP fue concebida como parte de esta ola reformista con el propósito específico de proteger los derechos de propiedad.

Así, en este nuevo entorno institucional y con base en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), la SUNARP emergió como una entidad renovada que reemplazó la antigua estructura de los registros públicos, estableciéndose como un agente clave en la consolidación de los derechos de propiedad dentro de un sistema más moderno y orientado a la eficiencia administrativa.

Según Gamarra (Entrevistado N° 11), la autonomía técnica, administrativa y económica establecida en la ley fundacional de la SUNARP le permitió a la institución registral dar un salto cualitativo que se inició con su creación en la década de 1990 hasta su estado actual. Pasó de asientos manuales en tomos y expedientes a asientos electrónicos en 1997, generados por un sistema de microfilmación que captura la huella digital con la calidad de la firma electrónica del registrador, colocando al Perú a la vanguardia de la modernización de los sistemas registrales. Posteriormente se implementó el Sistema de Información Registral (SIR), seguido de la digitalización de los asientos registrales almacenados en tomos y archivos, y la interconexión de las oficinas registrales a nivel nacional. En 2003 se implementó el Servicio de Publicidad Registral en Línea (SPRL), que condujo a la presentación electrónica de títulos a través del Sistema de Intermediación Digital (SID Sunarp), mejorando significativamente la prestación de servicios registrales y posicionando a la SUNARP como una de las instituciones más prestigiosas del país. Tal salto cualitativo no hubiera sido posible sin la autonomía técnica, administrativa y económica de la SUNARP.

Si consideramos que las instituciones configuran la vida social y son la base del desarrollo económico de un país al establecer las reglas para la solución de los problemas sociales, entonces para la protección de los derechos de propiedad y la reducción de los costos de transacción se requiere de un Sistema Nacional de Registros Públicos totalmente integrado, moderno y seguro, bajo el liderazgo y supervisión de la SUNARP, como institución formada para tal fin.

Cuando las prácticas reiteradas y duraderas forjan una identidad reconocida por sus miembros estamos asistiendo al desarrollo de una institución que gana fuerza y es reconocida formalmente. Por esta razón, es crucial que los hacedores de políticas públicas involucrados en la formulación de políticas relacionadas con una organización conozcan no sólo su marco regulatorio formal sino también las costumbres y prácticas en su funcionamiento. Esto asegura que las prácticas exitosas sean reforzadas y estimuladas y si la organización no está cumpliendo con sus metas y objetivos, se puedan hacer ajustes para mejorar su capacidad de respuesta a la ciudadanía.

Por lo tanto, las medidas orientadas a la homogeneización organizacional en el sector público que impactan en la institucionalidad de la organización en cuestión, particularmente en su autonomía administrativa y económica como se discutió en capítulos anteriores, no parecen ser modificaciones que aumenten y

mejoren su capacidad para responder a las demandas ciudadanas. Por el contrario, pueden debilitar su institucionalidad con el tiempo.

4.3 La reforma orientada a mejorar protección de los derechos de propiedad.

Para la protección de los derechos de propiedad, se hizo evidente que era necesaria una reforma institucional sustancial, como lo indica Cárdenas (2014), dada la extensa lista de deficiencias (que iban desde personal desmotivado, mal pagado y no capacitado, hasta la casi ausencia de tecnología para el procesamiento de la información, normativas desactualizadas, una biblioteca carente de bibliografía básica y una falta de confianza en la información certificada por la ausencia de sistematización). Este fue el diagnóstico cualitativo, pero también hubo un diagnóstico cuantitativo relacionado con la cantidad de servicios que prestaba la entonces Oficina Registral de Lima y Callao (ORLC), hoy Zona Registral N° IX Sede Lima, como veremos a continuación:

Cuadro 9: Número de atenciones en la ex ORLC, hoy Zona Registral IX Sede Lima

Promedio Anual: 1987 -1993	
Tipo Registro	Atenciones
Inmuebles	72,000
Mercantil	28,000
Mandatos	30,500
Total	130,500

Fuente: Cárdenas (2014)
Elaboración propia

La ex Oficina Registral de Lima y Callao (ORLC), hoy Zona Registral N° IX – Sede Lima, atendió un promedio de 130,500 servicios de inscripción registral anualmente durante el sexenio de 1987 a 1993. Con la reforma de los registros públicos y la creación de la SUNARP, el volumen de servicios prestados aumentó significativamente. A continuación, mostramos el flujo de servicios prestados durante el periodo estudiado, de 2015 a 2023:

Cuadro 10: Atenciones entre los años 2015 - 2023 en la Zona Registral IX Sede Lima

Años	Atenciones
2015	1,710,458
2016	1,810,648
2017	1,877,158
2018	1,940,448
2019	2,061,919
2020	1,526,366
2021	2,113,497
2022	2,392,623
2023	2,385,074

Fuente: Compendio estadístico SUNARP www.gob.pe
Elaboración propia

En el Cuadro N° 10, se observa el número de inscripciones registrales brindadas en la Zona Registral N° IX Sede Lima, ex ORLC, durante el periodo del 2015 al 2023. En el 2015, se tramitaron 1.710.458 títulos, lo que representa un incremento de 13 veces respecto del promedio de 130.500 servicios brindados anualmente durante el periodo de 1987 a 1993, previo a la reforma (Cuadro N° 9). Al año 2023, esta cifra ascendió a 2.385.074, lo que representa un aumento de 18 veces en la cantidad de servicios que brindaba esta oficina antes de la creación de la SUNARP.

Así como hemos identificado el notable incremento en la atención brindada por los registros públicos de la Zona Registral N° IX Sede Lima, que comprende los departamentos de Lima y Callao, también se ha observado un aumento en el volumen de servicios brindados en todo el sistema registral, tal como se expresa en el Cuadro N° 6 de este estudio.

Los datos cuantitativos analizados demuestran que la entidad ha tenido un desempeño bastante favorable desde la perspectiva ciudadana que demanda nuevos servicios, por lo que continúa atendiendo la creciente demanda pública a pesar de las limitaciones y proyectos pendientes mencionados en este estudio, como el Proyecto Nacional de Competencia Registral (IRCN), que desde entonces ha sufrido varios cambios de nombre y se concibe como una plataforma unificada de calificación que centralizará las diversas plataformas utilizadas para gestionar los diferentes registros jurídicos bajo la jurisdicción de la SUNARP.

El diseño organizacional ha permitido un notable incremento en la cobertura de servicios y en el volumen de servicios registrales y de publicidad, lo que indica que es una institución robusta. A pesar de la alta rotación de sus máximas autoridades, se ha mantenido técnicamente estable y receptiva a las necesidades críticas de su misión. Incluso durante la pandemia de Covid-19, en los primeros meses en que se implementaron los servicios virtuales, los ciudadanos pudieron acceder a los servicios sin necesidad de acudir físicamente a las oficinas de registro.

Si bien la virtualización de los servicios durante la pandemia de Covid-19 fue parte de la ola mundial de modernización en la prestación de servicios tanto privados como públicos, la SUNARP fue una de las organizaciones del país que más contribuyó a esta tendencia dentro del sector público.

4.4 Los cambios institucionales en la SUNARP.

Los cambios en el comportamiento de los actores internos y externos en el servicio registral se hicieron evidentes luego del proceso de reformas llevado a cabo en la década de 1990. En este período surgió una nueva institucionalidad formal con la creación de la SUNARP y del Sistema Nacional de Registros Públicos, al que se le otorgó autonomía técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, así como un mecanismo de financiamiento a través del cobro de tasas registrales.

Gamarra (entrevistado N° 11). señala que se observó un cambio sustancial en el funcionamiento de los registros públicos luego de la creación de la SUNARP. En el período anterior, los registros públicos eran administrados por la Dirección Nacional de Registros Públicos y Civiles, que había sido creada por el Decreto Ley 25593 como un organismo de línea del Ministerio de Justicia. En ese período, la institución registral era una de las más desprestigiadas del país.

La evaluación muestra que no solo se produjo un cambio normativo formal sino también el inicio de una nueva institucionalidad informal, marcada por un nuevo enfoque de servicio que priorizaba el bienestar del usuario (incluso al punto de contar con azafatas para orientar adecuadamente a los usuarios y hacer más llevadera su presencia en la oficina de registro hasta la prestación de su servicio final). Adicionalmente, cabe destacar que la nueva institucionalidad informal se refleja en la percepción de los usuarios sobre el servicio, ya que un 71% manifestó satisfacción con el servicio en 2016. Un estudio más reciente centrado en la ciudad de Tacna de Vargas Romero y Limache Sandoval (2020) indica que:

Se ha determinado que existe incidencia entre la variable independiente (servicios registrales) y la variable dependiente (satisfacción de los usuarios), en forma significativa y positiva existiendo una correlación positiva alta a través del coeficiente $R_s=0.847$ y de valor $p=0.000$, donde confirma la relación directa e intensidad ALTA entre las variables. (P.160)

En el mundo real, muchos factores y circunstancias influyen en el resultado de la acción social. Sin embargo, no se pueden pasar por alto ciertos aspectos, sobre todo al considerar información histórica (cómo era) y actual (cómo es), para proyectar prospectivamente lo que deseamos lograr (cómo será) y bajo qué parámetros y con qué herramientas llegaremos a esa meta.

La situación de la SUNARP antes de la reforma conducía a situaciones altamente indeseables, con una serie de registros desarticulados, falta de herramientas tecnológicas, tiempos de atención excesivos (con el consecuente riesgo de corrupción) y baja penetración de los servicios en la cultura de protección de los derechos de propiedad. Con la reforma y la creación de un sistema articulado de registros jurídicos, y de un organismo dedicado a velar por su correcto funcionamiento (SUNARP), la percepción ciudadana comenzó a cambiar hasta convertirse en un referente de los sistemas registrales en América Latina. Además, la calidad del servicio mejoró y los empleados se sintieron orgullosos de ser parte de una organización que reflejaba un nuevo enfoque de servicio público.

Por otro lado, existen limitaciones en la autonomía económica, impactando directamente en su financiamiento, como se evidencia en una clara reducción de los recursos asignados para su funcionamiento, 118 millones de soles menos en el 2023. El presupuesto anual disminuyó de un promedio de 700 millones de soles durante los años 2015 a 2022 a 572 millones de soles en el 2023. Esta reducción de recursos socava efectivamente su autonomía económica y financiera, haciéndola cada vez más dependiente del Tesoro Público, a pesar de que en el 2022 y 2023 tuvo ingresos superiores a los gastos totales en

aproximadamente 555 millones de soles, los cuales no fueron asignados a servicios registrales.

Este estudio revela que ciertas decisiones están encaminándose hacia una reversión o contrarreforma de la institucionalidad de los registros públicos. Por un lado, existen limitaciones en la autonomía administrativa, manifestadas en la falta de continuidad en la alta dirección y, consecuentemente, en los niveles inferiores de gestión, afectando la gestión y las políticas organizacionales.

4.5 La propuesta de burocracia igualitarista

El principio de igualdad, que establece que los iguales deben ser tratados igual y los desiguales desigualmente, es una máxima que no debe ser desestimada a la ligera, pues permite soluciones adecuadas a situaciones que no necesariamente requieren un enfoque homogéneo. La adopción de un enfoque homogéneo puede ser resultado de una mentalidad perezosa o de una mala lectura de la realidad. En ambos casos, el resultado es la creación de marcos regulatorios inadecuados y el establecimiento de desincentivos que, en definitiva, deterioran la calidad de los servicios al ciudadano.

Como se observa, el marco institucional que denominaremos “igualitario” centra su enfoque en una burocratización homogeneizada en los aspectos esenciales de la gestión, en particular en lo que respecta a la autonomía administrativa y económica. Bajo este esquema, el titular de la SUNARP permanece en el cargo mientras cuente con la confianza del Presidente de la República o, como hemos visto en el caso de la destitución del Superintendente Harold Tirado (Entrevistado N°5), si existe un compromiso político que cumplir. Esto significa que un funcionario competente puede ser destituido poco después de su nombramiento debido a cualquiera de estas circunstancias. Así, lo entiende también un alto funcionario quien para graficar la figura señala que inclusive el titular podría ser designado hoy y el día de mañana dejarse sin efecto su designación (entrevistado N° 12).

El principio de igualdad según el cual se debe tratar igual a iguales y desigual a desiguales es una máxima que no debe dejarse pasar de manera ligera pues permite contar con soluciones adecuadas a situaciones que no tendrían por qué tender a la solución homogénea, pues podría tratarse de un enfoque perezoso o de una mala lectura de la realidad. En cualquiera de los dos supuestos el resultado lleva a situaciones que exponen marcos regulatorios inadecuados y establecimiento de desincentivos para mejorar la calidad de la atención al ciudadano.

Como se aprecia, el marco institucional al que llamaremos “igualitarista” resume su enfoque en un acercamiento hacia una burocratización homogénea en las formas esenciales de la gestión, vinculada con la autonomía administrativa y económica. Bajo este esquema, el jefe de la Sunarp se mantendrá en el cargo en tanto tenga la confianza del Presidente de la República o, como hemos visto en la razón para sacar del cargo al Superintendente Harold Tirado (entrevistado

N° 5) si es que hay algún compromiso político por cumplir; esto, quiere decir que un buen funcionario puede salir al poco tiempo de su designación por cualquiera de estas circunstancias, corriéndose el riesgo de exposición de la entidad a intereses no misionales.

La ciega adopción de políticas igualitaristas para los organismos estatales sin tomar en cuenta las diferencias cualitativas, por especialidad y fines, o cuantitativas, si deben ser financiadas con recursos del Tesoro Público o pueden financiarse con el cobro de sus tasas, puede llevar a impactar en su institucionalidad formal e informal. Así, como parte de la institucionalidad informal, entendida como usos y costumbres, se ha restringido incentivos para el personal registral debido a la menor asignación presupuestal, como por ejemplo, como la participación presencial en jornadas académicas organizadas por la Sunarp y en otro tipo de capacitaciones, como lo indicaron las entrevistadas Lazo (entrevista N° 2) y Arispe (entrevista N° 3).

Los defensores de la igualación de todas las agencias de la administración pública podrían argumentar que las políticas analizadas en los capítulos 2 y 3, relacionadas con la reducción de la autonomía administrativa y económica, harán que la SUNARP –sus directores y empleados– experimenten lo que significa trabajar con recursos escasos, como lo hace gran parte de la burocracia estatal, y lo que significa estar al final de la fila cuando se trata de que se atiendan las solicitudes de recursos. Sin embargo, pasan por alto el hecho de que cualquier debilitamiento del marco administrativo que afecte la prestación de servicios repercutirá en las transacciones económicas y los usuarios del sistema. Estos usuarios del sistema pagan tasas registrales por sus transacciones, creyendo que esas tasas se utilizan para financiar las operaciones registrales y no para financiar otras obligaciones estatales que deberían ser cubiertas por impuestos.

Sería beneficioso para cualquier organismo estatal, ciudadano o trabajador luchar por la igualdad aspirando a los estándares más altos en lugar de rebajar los logros para equipararse a quienes aún no han mejorado. El primero de los escenarios sería un escenario óptimo.

Por el contrario, rebajar el listón para equipararse a los menos desarrollados crearía un escenario subóptimo, subvalorando el progreso logrado y reduciéndolo al nivel de organismos administrativos que aún les falta mejorar. Esta perspectiva es compartida por los entrevistados N° 10 y 12, docente y abogado especialista en derecho registral y un alto funcionario de la entidad, respectivamente, quienes afirman explícitamente que es ilógico igualar hacia abajo, ya que degrada la situación y puede tener un impacto real en las condiciones de trabajo y los servicios de registro.

4.6 Hacia un sistema Mixto:

Cuando hablamos de un Sistema Mixto en la administración pública peruana, nos referimos al desarrollo y regulación paralela de diversas organizaciones

según sus características y el grado de avance en reformas orientadas a una mejor organización administrativa, uso de recursos, especialización y servicio al ciudadano. Este enfoque se basa en la premisa de fortalecer y mejorar las organizaciones que funcionan eficazmente, apoyando la reforma de aquellas que necesitan ajustes internos, tratando de manera similar a entidades similares y de manera diferente a aquellas con características marcadamente diferentes.

En el Perú, antes de las reformas de los años noventa, el sistema burocrático era incipiente y semiprofesional, caracterizado por un fuerte enfoque en procesos repetitivos, un énfasis excesivo en los requisitos formales, bajos niveles salariales, falta de compromiso con el servicio y falta de orientación a resultados y satisfacción ciudadana.

Antes de la reforma de los registros públicos y la creación de la SUNARP, un registrador ganaba en promedio 600 dólares estadounidenses en 1994. Muchos auxiliares de registro no tenían formación jurídica y habían aprendido en el trabajo. Muchos profesionales no demostraron los conocimientos suficientes para seguir prestando servicios en la nueva entidad creada por la Ley N° 26366. Como relata Cárdenas (2014), en 1995, el Decreto de Urgencia N° 019-95 declaró en reorganización y reestructuración a todas las oficinas registrales del país, tras lo cual se evaluó el currículum de los empleados y se administró un examen escrito, "(...) cuyo resultado aprobatorio era determinante para no ser cesado". Más adelante, señala que "(...) el resultado fue verdaderamente desolador. Casi la totalidad del personal registral fue desaprobado, con la sola excepción, si no recuerdo mal, de dos personas" (p.30-31).

Dado este escenario, la creación de la SUNARP estuvo implícitamente guiada por los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), adoptando muchos de sus elementos esenciales. Narbondo (2015), en relación con esta teoría, señala que:

La NGP procura que la dirección de la gestión no esté subordinada o distorsionada por decisiones y estrategias político partidarias electorales o de relación con grupos de presión. (...) El gerente contratado por el sistema contractual de la NGP debe su cargo a selección meritocrática por su capacidad, experiencia técnico-gerencial y a su trayectoria en el sector público o en la actividad empresarial en el sector privado. Estos méritos y experiencias tienen que ser demostrados por concurso, o mecanismos equivalentes, y su renovación y carrera dependen de su eficiencia técnico-gerencial para alcanzar los objetivos fijados en el contrato y evaluados por los mismos mecanismos.

En rigor, bajo este sistema, los gerentes no necesitarían buscar favores ante los políticos cada vez que se produzca un cambio en el Ministro del sector al que reportan, en el caso estudiado, el Sector Justicia. Sin embargo, esto no siempre es así, como lo indica León (Entrevistado N° 9), pues muchas veces los jefes de OPD deben buscar la revalidación a través de acuerdos o someterse a las presiones para dejar su puesto si hay desajustes en personalidades o intereses. Este enfoque llevó a la creación de diversas agencias u organizaciones autónomas consideradas ejemplares para otras entidades estatales.

Lo antes expuesto evidencia la necesidad de la reforma de la década de 1990 en todo el Estado peruano y en particular en los registros públicos, dado que el anterior marco institucional no resultaba adecuado para que el país se desarrolle. Podríamos decir que resultaron aplicable los postulados de North (1993) según el cual los individuos y empresarios son los responsables de evaluar si el funcionamiento del marco institucional es el más apropiado o si se necesitan cambios incrementales para mejorar el desempeño social, político y económico (North, 1993, p. 19).

Como si se tratara de una profecía, North sugiere que las organizaciones creadas en el Tercer Mundo tienen una tendencia a promover organizaciones que favorezcan actividades redistributivas en lugar de fomentar la productividad y la educación. Como resultado, las organizaciones que surjan serán más ineficientes (p. 20). A riesgo de parecer extremista, se podría argumentar que los responsables de las políticas que ven una entidad que funciona y genera ingresos que deberían utilizarse para mejorar sus servicios están tomando medidas para redistribuir esos ingresos, manteniendo a la entidad en su estado con el riesgo de que languidezca.

Luego de haber considerado los cambios institucionales de la década de 1990, es importante recordar que el sistema burocrático Weberiano, débilmente aplicado en América Latina fue:

formalmente dominante, según ley o constitución, al menos en varios países. Pero, no obstante las diferencias entre y dentro de los países, ha sido fuertemente distorsionado por la discrecionalidad política clientelar. Sin duda, este fue uno de los factores que contribuyó al fracaso relativo de las tentativas de construcción y acción de Estados desarrollistas y de bienestar de derechos ciudadanos en América Latina en el siglo XX Smith, (1997, citado por Narbondo 2015, p 182).

En este caso, por ejemplo, la profesionalización, que es una de las características de la propuesta administrativa weberiana, no se desarrolló plenamente en el sector público peruano, particularmente en los registros públicos antes de su reforma, donde los especialistas registrales no profesionales aprendieron a través del desempeño de las funciones del área registral.

Por ello, y considerando las evaluaciones realizadas en América Latina sobre la implementación de prácticas de la Nueva Gestión Pública o del sistema burocrático weberiano, consideramos que en nuestro país las políticas públicas deben alinearse con los avances en gestión administrativa realizados en algunas organizaciones descentralizadas, buscando potenciar aquellas normas y prácticas que han fomentado enfoques orientados al ciudadano y mejorado las interacciones para facilitar el acceso a los servicios públicos.

Propuesta:

Esto significa que, en aquellas organizaciones constituidas bajo el marco de la NGP y que han desarrollado un alto nivel de profesionalización, especialización

técnica y autonomía, es conveniente fortalecer dicha institucionalidad y evitar volver a las formas burocráticas que existían antes de su reforma. De esta manera, reconstituir su autonomía se convierte en una medida necesaria antes de que se enciendan las alarmas ante indicadores que puedan poner en riesgo su eficiencia y calidad.

Por otro lado, existen organizaciones o entidades que requieren mejorar aspectos relacionados con sus procesos, especialización técnica y remuneraciones, para lo cual el servicio civil implementado por Servir se convierte en una opción atractiva para mejorar las condiciones laborales. En este caso, es factible implementar reformas homogéneas sustanciales, pues representarían un resultado óptimo en relación con su estado actual.

Cualquiera que sea la opción elegida, como en toda respuesta a una necesidad concreta, es fundamental evaluar los recursos disponibles, las metas perseguidas y las condiciones presentes para establecer un diseño adecuado de acuerdo con las particularidades y el marco institucional existente, así como la dirección en que se mueve la sociedad y el Estado.

En el caso específico de la SUNARP, se deben tener en cuenta las siguientes características señaladas en los capítulos anteriores, sustentadas en los datos incluidos en los distintos cuadros presentados, las opiniones de expertos — muchos de los cuales son empleados de la entidad, se han desempeñado como Superintendentes Nacionales o son otros actores especializados que conocen el funcionamiento diario de los distintos registros públicos que la integran—, así como del personal que integra este organismo. Cualesquiera de las opciones por las que se opte, como en toda respuesta a una necesidad concreta, debe evaluar los medios con los que se cuenta, los fines que se persiguen, así como las condiciones que se presentan para establecer un diseño adecuado en concordancia con las particularidades y la institucionalidad vigente y a la que tiende como sociedad y como Estado.

4.6.1. Características del sistema administrativo de la SUNARP por las cuales le corresponde una regulación especial:

A. En cuanto al régimen económico:

SUNARP es una entidad cuyos ingresos son suficientes para financiar la totalidad de sus operaciones en las distintas oficinas registrales. Como se observa en el Cuadro N° 5 los ingresos totales superan a los gastos totales, por lo que es conveniente que estos excedentes de balance se destinen a mejorar la infraestructura tecnológica e inmobiliaria, desarrollar una plataforma única de calificación que permita centralizar la información de las plataformas de calificación actuales, actualizar los ingresos del personal bajo los dos regímenes laborales existentes (el régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo No. 728 y el Contrato Administrativo de Servicios – CAS), y desarrollar un proyecto de actualización y vinculación de la información gráfica de la base registral, tendiente a vincular el catastro y el registro.

- B. Personal especializado: El personal de la SUNARP son profesionales contratados con un perfil especializado dentro del mercado de abogados e ingenieros, vinculados con el derecho registral y manejo de base gráfica, que realiza sus funciones en atención a los principios y normas registrales, entre otras.
- C. Procedimiento especial: Además de la especialización del personal de registros públicos a cargo de SUNARP, el procedimiento registral también está sujeto a reglas distintas a las del procedimiento administrativo general. Por ejemplo, mientras que el trámite administrativo ordinario dura 30 días hábiles, los trámites registrales se atienden en 7 días hábiles.
- D. Régimen de tasas especial: Las tasas de la SUNARP son progresivas y se adaptan a la capacidad de pago de los usuarios registrales. Esto implica que los usuarios de menores recursos, que generalmente utilizan menos el registro, pagan tarifas más bajas, mientras que los usuarios de mayores recursos pagan tasas que se ajustan a su capacidad de pago, y hacen mayor uso de los servicios registrales. Pasar a un sistema de tarifa plana implicaría que el ciudadano más pobre pague lo mismo que el ciudadano más rico, igualando a ricos y pobres a través de una tarifa plana. Bajo la estructura tarifaria actual, los iguales son tratados por igual y los desiguales son tratados desigualmente, cumpliendo con ello un principio de equidad e igualdad en la tributación..

Todas estas características han permitido a la SUNARP generar un marco institucional distinto al de otras entidades dentro del aparato administrativo peruano, en su interacción con los ciudadanos a través de la prestación de servicios registrales, caracterizado por un alto grado de previsibilidad, atención oportuna y servicio adecuado, lo que se ha convertido en una costumbre bien establecida entre los usuarios. Esta forma de relacionarse con los ciudadanos se ve reforzada por el alto nivel de satisfacción de los usuarios con el sistema de registro, como lo demuestran los resultados del estudio realizado por Vargas Romero, M. del R., & Limache Sandoval, E. M. (2020). p. 160.

Llegamos a una situación de paradoja político-burocrática: por un lado, tenemos un organismo reformado que funciona bien dentro del marco institucional bajo el cual fue creado, y no sólo funciona bien sino que además genera ingresos que, en lugar de destinarse a servicios registrales, son retenidos por el erario público. A pesar de ello, se han implementado disposiciones y prácticas que restan autonomía administrativa y económica a su funcionamiento. Por ello, no sería extraño que, con el tiempo y de continuar este nuevo enfoque de política pública hacia la SUNARP, en lugar de estudiar el éxito de este organismo la atención se desplace a evaluar las razones de su regresión.

En cuanto al destino de las organizaciones, North (1993) indica que su éxito dependerá de las formas de sus capacidades y formas de hacer las cosas, y su evolución estará fundamentalmente ligada al marco institucional. Su creación

está destinada a atender limitaciones específicas (p.15-16). Esto podría sugerir que la creación de la SUNARP se debió a las limitaciones existentes en la prestación de servicios de registro, y su destino podría estar condenado fatalmente precisamente por hacer las cosas bien; es decir, podríamos estar ante una situación en la que el Estado premia con más recursos a las entidades con problemas de funcionamientos, mientras que a las que no tienen tales problemas se les retiran sus recursos.

Abordaje de la pregunta secundaria 3:

4.7. ¿Está la SUNARP experimentando un proceso regresivo en su marco institucional?

El nacimiento de SUNARP responde a un entorno institucional modificado radicalmente en la década de 1990 que varió las normas rectoras de la organización del Estado peruano y de su aparato administrativo. Bajo el influjo de las propuestas contenidas en el enfoque de la Nueva Gestión Pública, este organismo surgió como rector de un sistema que integra los registros jurídicos, con autonomía técnica, administrativa, presupuestal y financiera (económica) no dependiente administrativamente de un ministerio sino adscrito a él.

La autonomía administrativa importó la toma de decisiones para la auto organización y planeamiento para el cumplimiento de su misión, además que el Superintendente que lo dirige selecciona al personal que lo acompaña en los cargos de dirección, por un plazo determinado de 4 años.

Por su parte la autonomía económica supuso en lo formal la capacidad para formular su presupuesto en base a las proyecciones de ingresos por cobro de tasas así como la distribución del mismo para financiar sus operaciones en todas las oficinas integradas en el ámbito nacional, sin injerencia externa o sometimiento a voluntades políticas coyunturales.

La autonomía administrativa y económica, aunada a la técnica registral, le permitió cambiar radicalmente la vinculación con los usuarios del servicio pues este mejoró sustancialmente en comparación con los registros públicos antes de su reforma, que era un órgano del Ministerio de Justicia.

Con el transcurso de los años, normativamente se ha modificado el plazo legal para la permanencia del Jefe de SUNARP, pues el período de 4 años se pueden modificar en cualquier momento por disposición de la norma que regula el Poder Ejecutivo, otorgándole al Presidente de la República el poder para dejar sin efecto dicha designación por pérdida de confianza. Ello, así ha venido sucediendo e incluso se tiene el testimonio que un jefe de SUNARP puede ser despedido para que se cumplan compromisos políticos de los más altos niveles.

De otro lado, la emisión de una norma para modificar la manera como se manejan las tasas registrales y que ahora pasen a depender del Tesoro Público, importa un retroceso en la autonomía económica, debido a que la entidad ya no tiene la disposición de los recursos directamente recaudados (tasas). Este

cambio supone que hacienda se quede con parte de los ingresos de tasas registrales (en los años 2022 y 2023 ha sido más de 550 millones de soles), por lo que se afecta directamente la capacidad de la entidad para asumir y atender el pago de sus compromisos, contratos y proyectos.

Estamos entonces, ante un retroceso en el marco institucional, pues se está cambiando éste no con el propósito de potenciar a esta entidad sino más bien con el propósito de disponer de parte de los ingresos que obtiene y redirigirlos hacia otros sectores que, si bien necesitan más presupuesto deben ser atendidos con los impuestos que se recaudan

Es importante resaltar que la autonomía económica en la SUNARP responde a la especial circunstancia según la cual los ingresos que obtiene son suficientes para cubrir sus costos de operación, de personal y desarrollo tecnológico, así como para proyectar adecuadamente su crecimiento. Ello, en línea con la autonomía administrativa orientada a evitar los cambios constantes del titular de la entidad en atención a compromisos o intereses políticos.

Esta autonomía ha permitido a la organización tomar decisiones orientadas a su modernización tecnológica y ampliación de cobertura en el ámbito nacional sin requerir de autorizaciones previas del sector economía, lo cual es una ventaja comparada con la situación actual pues, a partir del año 2023 el presupuesto de la entidad proviene de la caja única del tesoro público.

Si se entiende que las instituciones constituyen las normas o reglas del juego y que los organismos son los actores que operan bajo dichas reglas, entonces cualquier modificación en el marco normativo afecta al organismo SUNARP. Actualmente, SUNARP enfrenta condiciones diferentes a las que prevalecían en sus inicios, cuando se consolidó como una organización caracterizada por su eficiencia y buena gestión administrativa y registral. Estos cambios representan un riesgo para la continuidad de SUNARP como un actor eficaz en la prestación de servicios registrales y en la protección de los derechos de propiedad, funciones esenciales que contribuyen significativamente al desarrollo económico del país.

Si las instituciones son las reglas de juego y los organismos los jugadores, entonces ante los cambios de las reglas de juego tendremos que el jugador SUNARP, al no tener en la actualidad condiciones similares a las que tuvo al inicio de sus operaciones que le permitieron asentarse como una organización eficiente y de buena gestión en lo administrativo y registral, se pone en riesgo su continuidad como jugador eficiente para la atención de los servicios registrales y protección de los derechos de propiedad; siendo que, estas instituciones contribuyen de manera importante en el desarrollo económico del país.

Conclusiones

1. La década de 1990 trajo consigo un cambio radical en el marco institucional y regulatorio del Perú reflejado en la transición a la Constitución de 1993 y la creación de nuevas organizaciones estatales autónomas, como la SUNARP. Estas reformas buscaban mejorar la eficiencia y la calidad en la administración pública mediante la implementación de principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), que incluyen la orientación a resultados, la autonomía técnica y administrativa, y la incorporación de prácticas del sector privado.
2. Según Douglas North, las instituciones juegan un papel crucial en el desempeño económico y el desarrollo social al establecer reglas y límites para la interacción humana. Las instituciones formales (como leyes y normativas) e informales (como costumbres y prácticas) configuran el entorno en el que operan las organizaciones y los individuos. En ese contexto, las instituciones son las reglas de juego y las organizaciones, como la SUNARP, los jugadores.
3. La creación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) en 1994 unificó y modernizó el sistema de registros públicos en el Perú, resolviendo deficiencias y altos costos asociados a la información registral dispersa y desorganizada de antes. Al centralizar y estandarizar los registros jurídicos bajo un único organismo, la SUNARP ha facilitado el acceso a la información, mejorado la seguridad jurídica y reducido los costos de transacción para los ciudadanos. La evolución y desempeño de esta entidad dependerán de su capacidad para adaptarse y mantener su autonomía administrativa y económica, en el contexto de las reformas del Estado y la modernización continua de la gestión pública.
4. La autonomía administrativa y económica de organismos como la SUNARP es fundamental para su eficacia, permitiéndoles operar con independencia de las influencias políticas y centrarse en el logro de metas específicas. Sin embargo, esta autonomía también requiere un equilibrio entre independencia y rendición de cuentas. La capacidad de los organismos para autoregirse y gestionar sus recursos sin interferencias externas es clave para mejorar el desempeño organizacional, pero debe estar acompañada de mecanismos de evaluación y control efectivos para garantizar la transparencia y la eficiencia en la gestión pública.
5. La alta rotación de la máxima autoridad de SUNARP durante el período 2015-2023, motivada principalmente por razones políticas y no por evaluaciones de desempeño, ha tenido un efecto negativo en la estabilidad y eficacia de la entidad. Los cambios frecuentes en el liderazgo han interrumpido la continuidad de políticas y proyectos creando inestabilidad e incertidumbre que afecta la ejecución de objetivos a mediano y largo plazo.
6. Desafíos del Período de Designación del Superintendente: Aunque el período de cuatro años para la máxima autoridad de la SUNARP es considerado razonable para implementar proyectos y garantizar estabilidad, los cambios políticos y la posibilidad de remoción por el Presidente de la República

pueden afectar la autonomía administrativa y la continuidad de las iniciativas a largo plazo. No obstante, del estudio realizado existen propuestas para alinear el período con el mandato presidencial o establecer un sistema de selección basado en concurso público para asegurar una mayor independencia y estabilidad en la gestión de la entidad.

7. La autonomía económica material de la SUNARP se fundamenta en su capacidad para financiarse a través de las tasas que cobra por los servicios registrales, de acuerdo con su ley de fundación. Esta forma de autofinanciamiento le permite cubrir todos los costos asociados a su funcionamiento, desde infraestructura y tecnología hasta la contratación de personal especializado. A diferencia de otras entidades públicas que dependen del financiamiento estatal a través de impuestos, la SUNARP opera con ingresos propios lo que le confiere una notable autonomía económica.
8. La aplicación de tasas registrales fijas y en función a costos directos, como se establece en los lineamientos de la PCM, llevaría a la SUNARP a recaudar menos de lo necesario para cubrir sus costos totales, lo que la haría dependiente de recursos adicionales del tesoro público. Si ahora, que las tasas registrales forman parte de los ingresos del tesoro público, el MEF le asigna a SUNARP 118 millones menos en promedio anual, entonces, si la entidad llega a recaudar menos de sus costos totales la asignación presupuestal sería mucho menor y estaríamos ante un escenario lamentable para el sistema registral.
9. Reducción de la Autonomía Financiera y sus Consecuencias: El cambio en el tratamiento de las tasas registrales, que ahora se integran en el sistema general de tesorería y forman parte de los recursos ordinarios del fisco, ha afectado negativamente la autonomía financiera de la SUNARP así como una reducción significativa de su presupuesto. Esto ha llevado a una disminución en la capacidad de la entidad para financiar sus proyectos y al perder control sobre sus ingresos, enfrenta desafíos para mantener los estándares y prácticas que había desarrollado a lo largo de su historia.
10. Finalmente, las reformas en la autonomía administrativa y económica de SUNARP, conforme han sido tratadas en los capítulos 2 y 3 sugieren una regresión en su institucionalidad pues al cambiarse las reglas de juego que le permitió dar el salto cualitativo en la gestión de los registros públicos, ahora se la regula de manera similar a las demás organizaciones estatales.

La reducción de la autonomía de SUNARP y la homogenización de su tratamiento dentro del aparato estatal debilitan la capacidad de la institución para adaptarse y responder de manera ágil a las necesidades cambiantes del entorno. A pesar de los avances logrados en la década de 1990 gracias a su autonomía, los cambios actuales han llevado a una disminución en el presupuesto lo cual, tarde o temprano, impactará en la calidad de sus servicios.

11. Necesidad de Enfoque Mixto: La implementación de un sistema mixto en la administración pública peruana que, por un lado, fortalezca organizaciones

con altos niveles de profesionalización y especialización técnica y, en paralelo a ello correspondería reformar y mejorar aquellas organizaciones que así lo requieran; siendo ello esencial para superar las deficiencias del antiguo sistema burocrático.

Este enfoque permite alinear las políticas públicas con las mejores prácticas administrativas, adaptando las reformas a las características y necesidades específicas de cada entidad para mejorar la eficiencia y el servicio al ciudadano.



Recomendaciones:

1. Política de reinstauración y protección de la autonomía financiera de entidades autónomas

Objetivo: Restablecer la autonomía financiera de la SUNARP y otras entidades autónomas, permitiendo que gestionen los recursos que obtienen por el cobro de tasas.

Descripción: Esta política propone que los ingresos generados por servicios específicos, como los registrales en el caso de la SUNARP, sean gestionados directamente por la entidad. Se evitará que estos fondos se integren en el sistema general de tesorería del Estado, asegurando que las entidades puedan autofinanciarse y orientar sus ingresos al desarrollo de proyectos de infraestructura, tecnología y capacitación. Además, se establecerán mecanismos de control y rendición de cuentas para garantizar el uso eficiente y transparente de estos recursos.

2. Garantizar el cumplimiento del plazo de designación en entidades autónomas, sujeto a cumplimiento de objetivos.

Objetivo: Garantizar la estabilidad y continuidad en la gestión de entidades autónomas mediante cumplimiento del contrato a plazo fijo de la designación, vinculándolo al cumplimiento de objetivos.

Descripción: Esta política sugiere que mediante una norma de rango legal se disponga que los titulares de organismos autónomos, como la SUNARP, tiene un período de designación reglado y determinado, el cual no debe verse afectado por aplicación de la LOPE, según la cual el Presidente de la República los puede remover en cualquier momento por la pérdida de confianza. De esta manera, la máxima autoridad de la entidad no se encuentre sujeta a la inestabilidad por cambios políticos frecuentes en los ministerios de los cuales depende.

Es importante que el alto funcionario designado tenga un contrato de trabajo a plazo fijo sujeto a evaluación de resultados.

3. Política de enfoque mixto para la reforma de la administración pública

Objetivo: Implementar un enfoque diferenciado en la reforma de la administración pública que fortalezca la profesionalización en entidades altamente especializadas, mientras promueve mejoras estructurales en aquellas que presentan mayores deficiencias.

Descripción: Esta política establece un sistema mixto en la administración pública peruana. Se propone fortalecer y otorgar mayor autonomía a entidades como la SUNARP, que requieren altos niveles de especialización y profesionalización, mientras se enfocan los esfuerzos de reforma en áreas de la administración pública que presentan ineficiencias significativas. Este enfoque

permitiría adaptar las reformas a las características y necesidades de cada entidad, promoviendo una mejora integral en el servicio al ciudadano y en la eficiencia del Estado.

Estas propuestas buscan consolidar y mejorar la capacidad operativa de entidades clave en el sector público peruano, asegurando que puedan responder de manera eficazmente a las demandas actuales y futuras.



Referencias bibliográficas

Araya M., E., & Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review*, 7(11). Recuperado el 6 de mayo de 2024, de <https://scielo.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>

Bresser Pereira, L. C. (2007). Una nueva gestión pública para América Latina. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 259-294). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Bullard G., A. (2018). *Análisis Económico del Derecho*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cárdenas Quirós, C. (2014). Testimonio de una gestión. *Fuero Registral*, 12, 13-42. SUNARP.

Carrillo Florez, F. (2006). Una democracia de pobres es una pobre democracia. En *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (pp. 113-142). Fundación Carolina. Recuperado el 6 de mayo de 2024, de <https://core.ac.uk/download/pdf/237705462.pdf#page=76>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Recuperado el 5 de mayo de 2024, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>

Chumacero Calle, N. C. (2012). *La nueva gestión pública y su aplicación en una negociación colectiva Caso: SUNARP - SITRA Z.R. N° IX – Sede Lima, Periodo 2006 - 2008* [Tesis de maestría]. Recuperado de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4974>

Cortázar, J. C. (2012). Más allá del paradigma burocrático: Reforma del Estado y modernización administrativa en el Perú. En C. Alza Barco (Ed.), *Gestión Pública: Balance y Perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado* (pp. 23-37). Fondo Editorial PUCP. Recuperado de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170353/Gestio%CC%81n%20pu%CC%81blica%2C%20balance%20y%20perspectivas.pdf?sequence=1>

Echevarria, K., & Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 139-174). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/364231468048301742/pdf/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf>

Eguren Ciurlizza, H. (20). New Public Management and Political Culture in Perú: A case study of a Public Agency, Caso Sunarp [Traducción propia]. Recuperado el 24 de abril de 2024 de <https://thesis.eur.nl/org/5#filter=author:Horacio%20Eguren%20;facet=type:mast erThesis>

Evans, P. (2007). Estado como problema y solución. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 17-53). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Guy, P. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa.

Kresalja, B. (2019). *Derecho Constitucional Económico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: Una revolución silenciosa. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 29-56). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 28 de abril de 2024 de <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/364231468048301742/pdf/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf>

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 35-77). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Narbond, P. (2015). Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿Nueva gestión pública o neoweberianismo? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61, 177-208. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357535434006.pdf>

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.

Prats, J. (2006). Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina. En *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (pp. 67-112). Fundación Carolina. Recuperado el 6 de mayo de 2024 de <https://core.ac.uk/download/pdf/237705462.pdf#page=76>

Rénique, J. L. (2016). La voz que sale de las instituciones nacionales y de los debates públicos es la voz que no hubiera querido escuchar. En L. Pásara (Ed.), *¿Qué país es este?: Contrapuntos en torno al Perú y los peruanos* (pp. 223-233). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sunarp. (2016). Nota de prensa sobre satisfacción de servicio. Recuperado de <https://www.Sunarp.gob.pe/PRENSA/inicio/file.axd?file=/2016/25082016-1.pdf>

Tantahuillca Mayhua, C. (2024). *Rediseño del proceso de gestión de la inscripción registral para enfrentar la alta cantidad de tiempo insumida por el ciudadano en recibir el servicio de inscripción registral del Registro de Bienes Muebles en el Perú* [Tesis de maestría]. Recuperado de [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16153/TANTAHUILLCA MAYHUA CLAUDIO REDISE%*c3%91O PROCESO*.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16153/TANTAHUILLCA_MAYHUA_CLAUDIO_REDIS%c3%91O_PROCESO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vargas Romero, M. del R., & Limache Sandoval, E. M. (2020). Los servicios registrales y su incidencia en la satisfacción de los usuarios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de Tacna, 2019. *Revista Veritas et Scientia - UPT*, 9(2), 151–160. <https://doi.org/10.47796/ves.v9i2.390>

Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2007). Globalización y reforma del Estado en Chile. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII (1), 285-310. Recuperado el 5 de mayo de 2024 de <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2069/Globalizacionyreformadelestado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Weber, M. (1996). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Gestión. (2024, mayo 27). Recuperado de <https://gestion.pe/economia/indecopi-los-riesgos-que-amenazan-su-papel-clave-en-competencia-y-consumidores-ipe-propiedad-intelectual-ocde-noticia/>

El Comercio. (2022, diciembre 7). Marrufo, S., declaración ante la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República el 7 de diciembre de 2022 [Video]. YouTube. <https://www.youtube.co/watch?v=GVknkbErkq8>



Anexo 1 : Relación de entrevistados

N°	Nombres y del apellidos del entrevistado	Cargo o puesto que ocupa	Importancia del entrevistado para la investigación (conocimiento, aportes, experiencia, etc.)	Lugar de la entrevista	Fecha de la entrevista
1	Claudio Tantahuilca Mayhua	Especialista de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización	Ha sido jefe de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de la SUNARP - OPPM. Economista y experto en temas de gestión. Ha sido Gerente General de COFOPRI y Jefe de la Zona Registral X Sede Cusco.	Meet	30-May-24
2	Rosa Lazo Ruiz	Registradora Pública de la oficina registral de Piura, docente universitaria	Ha sido Jefa de la Unidad Registral de la Zona Registral N° I Sede Piura y registradora pública, durante el período investigado.	Meet	30-May-24
3	Julia Arispe Blanco	Jefa de la Unidad Registral de la Zona IV Sede Iquitos	Ha sido registradora pública de la oficina registral de Piura y Jefa de la Unidad Registral en la Zona I Sede Piura, durante el periodo investigado		30-May-24
4	José Carrion Nin	Ingeniero industrial y especialista de la OPPM de la SUNARP	El entrevistado es experto en temas de modernización de la OPPM de la SUNARP, con más de 20 años de experiencia en temas de gestión y de costos	Meet	30-May-24
5	Harold Tirado Chapoñan	Abogado experto en temas de gestión y derecho registral	Ha sido Jefe de la Zona Registral IX Sede Lima y Superintendente Nacional de la SUNARP, durante el periodo investigado	Meet	05-Jun-24
6	Notario	Notario, profesor universitario	Su experiencia de más de 20 años como docente universitario y Notario hace que su participación tenga una mirada desde la óptica del usuario del sistema registral	Meet	18-Jun-24
7	Alto Funcionario del Sector Público	Abogado	Considerado por su experiencia como alto funcionario en distintas organizaciones estatales	Meet	20-Jun-24
8	Hugo Espinoza Rivera	Abogado experto en derecho registral	Ha sido registrador público y es Director del órgano de línea de la SUNARP, La Dirección Técnica Registral		20-Jun-24
9	Cristian León Vilela	Gerente de Desarrollo del Sistema de RR.HH de Servir	Abogado, experto en gestión pública, con más de 20 años en cargos directivos y de gestión en entidades del Estado	Meet	22-Jun-24
10	Abogado especialista en derecho civil y registral	Docente Universitario y abogado especializado en derecho civil y registral	Abogado en ejercicio con 27 años de experiencia en las áreas de Derecho Contractual, Derechos Reales, Derecho Registral, Derecho Administrativo y Derecho Municipal.	Meet	25-Jun-24
11	Carlos Gamarra Ugaz	Abogado y consultor	El entrevistado ha sido Superintendente de la Sunarp, del año 2001 al 2004, y Ministro de Justicia, del año 2004-2005. Es importante porque durante su gestión se dio la unificación del Registro Predial Urbano a la SUNARP, así como estableció la necesidad de implementar un nuevo sistema de calificación registral con competencia nacional.	Meet	04-Jul-24
12	Alto Funcionario del Sector Público	Abogado especialista en derecho registral	Ha sido alto funcionario en distintos organismos del Estado	Meet	30-Jul-24