



**RE-410**

***Documento de Enfoque:  
Evaluación de Proyectos de  
Titulación y Regularización de  
Tierras Rurales***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Marzo de 2012



## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	OBJETIVO Y ALCANCE.....	4
III.	SELECCIÓN DE LA MUESTRA .....	7
IV.	PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN .....	13
V.	METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS .....	15
VI.	CRONOGRAMA .....	16
REFERENCIAS		

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La tierra es un activo muy importante. No es sólo el espacio en que vivimos y realizamos la mayor parte de nuestras actividades, sino también un componente de la cultura, y quizá la principal fuente de riqueza material.<sup>1</sup> De hecho, es la principal fuente de alimentos, de agua y de casi todos los materiales utilizados para la producción.
- 1.2 El potencial productivo de la tierra puede verse afectado por la medida en que estén bien definidos los derechos inmobiliarios. Según Besley y Ghatak (2009), la literatura sobre economía ha identificado cuatro vías a través de las cuales la falta de certeza sobre los derechos de propiedad pueden afectar a la actividad económica. Primero, ese factor hace que las personas dediquen a la defensa de su propiedad recursos que de lo contrario serían productivos. Segundo, dificulta las transacciones en el activo del que se es propietario y por lo tanto no contribuye a que lo utilice su usuario más productivo. Tercero, genera el riesgo de que las personas no aprovechen los beneficios de sus inversiones y esfuerzos para destinarlos a mejorar el activo del que son propietarios. Cuarto, reduce la posibilidad de usarlo activo como garantía en diversas transacciones financieras. En definitiva, la falta de certeza sobre los derechos de propiedad da lugar a ineficiencias económicas.<sup>2</sup> Los dos primeros mecanismos mencionados provocan una asignación ineficiente de recursos en determinado momento (ineficiencia estática), y los dos restantes suscitan una asignación ineficiente de recursos a lo largo del tiempo (ineficiencia dinámica).
- 1.3 Los derechos sobre la tierra tienen, como mínimo, tres dimensiones: su alcance o amplitud (por ejemplo el derecho de vivir en cierta extensión de tierra, arrendarla, realizar construcciones sobre la misma, transformarla, etc.), su duración y el grado de certeza de esos derechos (Simpson, 1976; Bresciani, 2004). La aplicación de los cuatro mecanismos arriba descritos presenta más matices en el caso de la tierra que en el de otros tipos de bienes. Para evitar el primero y el tercero de los mecanismos referidos basta la seguridad en la tenencia, la cual —en el caso de la tierra puede definirse como la situación en que el propietario *se percibe* como titular de derechos, en forma continua, sobre una parcela de tierra, exento de interferencias de terceros, así como la posibilidad de recoger los beneficios del trabajo y el capital invertidos en esa tierra, al utilizar esa tierra o transferirla a otro titular” (Place y Hazell, 1993; pág. 19, destaque agregado).<sup>3</sup> Para evitar el segundo y el cuarto de los mecanismos referidos no basta la percepción individual. En una transacción sobre tierras el potencial adquirente tiene que tener certeza no sólo de que el vendedor sea propietario de las tierras, sino además de que tenga derecho de

---

<sup>1</sup> Los fisiócratas del siglo XVIII alegaban, incluso, que la tierra es la fuente de toda riqueza material (Fregfogle, 2001).

<sup>2</sup> Los costos de la incertidumbre de los derechos de propiedad pueden ser mayores que las meras ineficiencias económicas si se combinan con fallas de las instituciones encargadas de hacer efectivos esos derechos. Las disputas en torno a la propiedad de la tierra, por ejemplo, suelen dar lugar a confrontaciones violentas.

<sup>3</sup> Citado en Bresciani, 2004. En Simpson, 1976, y en Broegaard, 2005, aparecen definiciones similares.

venderlas, que la parcela esté delimitada en forma inequívoca y de que ambas partes conozcan ~~todos~~ los intereses derivados y subordinados que pueden reducir el valor de la tierra o restringir su uso (Simpson, 1976; pág. 13).

- 1.4 Los sistemas de registro de tierras<sup>4</sup> pueden incrementar la seguridad de la tenencia, porque concentran, aclaran y proporcionan validez jurídica a la información relativa a los derechos de propiedad de la tierra. No obstante, establecerlos puede ser muy costoso y entrañar diversos riesgos, tales como usurpación de tierras, adquisición injusta de tierras por grupos poderosos y aumento de la desigualdad (Deininger y Feder, 2009; véase también Atwood, 1990; Hanstad, 1998, y Carter y Olinto, 2003). Esos riesgos pueden ser especialmente graves cuando recaen sobre grupos vulnerables —como los constituidos por pueblos indígenas, mujeres y pobres— que suelen carecer de información, recursos y respaldo jurídico para defender sus intereses.
- 1.5 Las pruebas empíricas indican que el establecimiento o mejoramiento de un sistema de registro de tierras no siempre suscita los resultados económicos a los que se aspira. Un examen preliminar de la literatura en la materia muestra diversos estudios realizados en zonas rurales de países en desarrollo en que se identifica un efecto positivo en la esfera de la inversión.<sup>5</sup> En cambio en lo referente al crédito los resultados no son tan inequívocos. Unos pocos estudios revelan efectos positivos<sup>6</sup>; no así otros.<sup>7</sup> En cuanto a otros resultados, el número de estudios que revelan resultados positivos es más reducido, especialmente los relativos a países de América Latina y el Caribe. Deininger y Chamorro (2002), y Field y Torero (2005) encuentran efectos positivos en materia de valores de la tierra.<sup>8</sup> Los últimos autores mencionados también perciben efectos positivos en cuanto a suministro de bienes públicos, y Deininger y Bresciani (2005) constatan un aumento del precio de los arrendamientos de tierras como consecuencia del programa de privatización y titulación implementado en México, que a juicio de Valsecchi (2011) facilitó, además, la movilidad de los trabajadores provenientes de zonas rurales. Finalmente, con respecto a las zonas urbanas, Field (2007) concluye que en Perú la titulación de

---

<sup>4</sup> Un sistema de registro de tierras puede definirse como “un sistema público de registro de derechos legales a la tierra” (Hanstad, 1998). Se trata de un elemento de administración de tierras, que puede concebirse como “el proceso de determinación, registro y acceso a la información sobre tenencia, valor y uso de la tierra al implementar políticas de gestión de tierras”. (Burns 2007). En los párrafos 1.4 y 1.5 nos referimos específicamente a sistemas de registro de tierras —en contraposición con administración de tierras, en más amplio sentido— porque afectan directamente a la seguridad de la tenencia de la tierra y a los resultados económicos subsiguientes, que se describen en el párrafo 1.3.

<sup>5</sup> In América Latina: Carter y Olinto, 2003; Deininger y Chamorro, 2002. En otros países: Feder y Onchan, 1987; Besley, 1995; Deininger y Jin, 2002; Deininger y Ali, 2008; Deininger y Feder, 2009; Deininger, Ali y Alemu, 2009.

<sup>6</sup> En América Latina: Carter y Olinto, 2003. En otros países: Feder y Onchan, 1987, y Dower y Potamites, 2005.

<sup>7</sup> Field y Torero, 2005; Deininger y Bresciani, 2005; Barham, Boucher, y Carter, 2008; y Deininger y Feder, 2009.

<sup>8</sup> Feder y Onchan (1987) constatan también efectos positivos en cuanto a los valores de la tierra en Tailandia.

tierras determinó un aumento de la oferta de mano de obra, al reducir el tiempo dedicado a custodiar la propiedad, y Galiani y Schargrodsky (2010) concluyen que en Buenos Aires la adjudicación de título a los habitantes de asentamientos irregulares dio lugar a la reducción del número de miembros de las familias y un más alto nivel de educación de sus vástagos. Al mismo tiempo, en pequeñas comunidades en que el tema de la propiedad de la tierra puede ser de conocimiento común y un acto simbólico puede representar prueba suficiente de la traslación del dominio de la tierra, los sistemas informales de tenencia de la tierra pueden ser funcionales, e incluso eficientes. (Simpson, 1976; Atwood, 1990; Deininger y Feder, 2009).

- 1.6 Por esas razones, diversos autores y profesionales del desarrollo han cuestionado la conveniencia de establecer un sistema formal de tenencia de tierras en países en desarrollo (Atwood, 1990; Barnes, 2003; Deininger y Feder, 2009). La cuestión consiste en identificar las circunstancias en que sea conveniente implementar un sistema de ese tipo. Se ha señalado como una de esas circunstancias aquella en que la tierra es relativamente escasa (Deininger y Feder, 2009). Hanstad (1998) identifica otras cinco circunstancias: desarrollo temprano de un mercado de tierras; alta incidencia de disputas relativas a la tierra; necesidad de establecer una base crediticia, y previsible reforma agraria de carácter redistributivo.
- 1.7 Varias de esas condiciones están presentes en América Latina: las disputas en relación con la tierra son comunes; el financiamiento crediticio para la producción agrícola es relativamente escaso, en especial entre los pequeños productores, y muy necesario; la tierra no puede ofrecerse como garantía, y los mercados de tierras son incipientes. No obstante, los sistemas de registro de tierras y, en forma más amplia, los sistemas de administración de tierras que ya funcionan en la región sufren diversas restricciones institucionales, jurídicas y técnicas que les impiden operar eficientemente, lo que da lugar a altos niveles de inseguridad e informalidad en materia de tenencia de la tierra. Las más comunes de esas restricciones consisten en la complejidad de los propios sistemas de administración de tierras, la falta de información e ineficiencia del registro y la información catastral, excesiva centralización de las instituciones encargadas de la administración de tierras, disputas sobre tenencia y falta de mecanismos para resolverlas, y problemas de definición del marco jurídico relacionado con la política de tierras (OEA, 2006).
- 1.8 Pese a su proximidad geográfica, los países del Caribe y de América Latina sólo comparten unos pocos problemas relativos a sus sistemas de administración de tierras (Burns, 2007). El sistema colonial británico anterior, la escala de sus economías y territorios, lo inaccesible de sus tierras y su estructura jurídica son todos factores que reflejan una concepción diferente con respecto a derechos inmobiliarios, tenencia de la tierra y uso y gestión de recursos de la misma (Barnes, Stanfield y Barthel, 1999). En el Caribe, los principales problemas de los sistemas de administración de tierras consisten en dualidad de regímenes de tenencia, múltiples sistemas de registro (incluido el registro de escrituras y títulos), imposibilidad de identificar a los propietarios de tierras familiares, sistemas de

registro de tierras complejos y anticuados, y fallas de administración de fondos para mantenerlos y actualizarlos (Barnes, Stanfield, y Barthel, 1999).

## II. OBJETIVO Y ALCANCE

- 2.1 Desde su fundación, el BID ha venido trabajando activamente en proyectos de titulación y regularización de tierras. Entre 1960 y 1995 se financió un primer conjunto de proyectos, en materia de reforma agraria, asentamientos y colonización, centrados principalmente en emisión de títulos a tierras anteriormente de propiedad pública (BID, 2002). En 1995 comenzaron a ejecutarse los proyectos de una segunda serie, cuyo objetivo ha consistido en regularizar la propiedad de la tierra y mejorar su administración. Al 31 de diciembre de 2011 se ha aprobado en la región un total de 25 proyectos de ese tipo (Cuadro 1).
- 2.2 En la evaluación que se describe en el presente documento se analizará ese último conjunto de proyectos, para alcanzar dos amplios objetivos. Primero, se examinará la **ejecución** de los proyectos, tratando de identificar qué características de los mismos y en qué circunstancias —es decir el contexto de país— harán más o menos probable el aumento o la disminución de los problemas de ejecución. También se evaluarán los **resultados** de los proyectos, tratando de establecer en qué medida ha aumentado la seguridad de la tenencia y la propiedad, si existen pruebas de que con ello han mejorado resultados económicos tales como el acceso al crédito, la inversión y la eficiencia de los mercados de tierras.
- 2.3 En la evaluación se presentará una reseña de la literatura teórica y empírica especializada pertinente, incluidas las definiciones de conceptos específicos del tema de la titulación y la regularización de tierras rurales. También se incluirá un examen a distancia de los proyectos para identificar los principales problemas de tenencia de la tierra que el BID ha tratado de abordar y el enfoque que en general ha adoptado para ello. A fin de comprender mejor la labor del Banco en esa esfera, en la evaluación se realizará un examen en profundidad de una muestra de proyectos a través de visitas de campo y estudios documentales y se efectuará una evaluación comparativa de su implementación y sus resultados. Dicho análisis constituirá el núcleo de la evaluación, y se prevé que brinde la oportunidad de extraer enseñanzas sobre las características de los proyectos —su diseño y su ejecución— que los hacen pertinentes, eficientes, eficaces y sostenibles.

**CUADRO 1. PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS FINANCIADOS POR EL BID, 1995-2011**

Operación	Año de aprobación	País	Nombre del proyecto	Estado	Grupo
PE-0037	1995	Perú	Proyecto de titulación y registro de tierras	Completado	1. Proyectos que tienen que ver con la mayoría de los aspectos siguientes: * sistemas de información * capacidad institucional * planimetría * adjudicación * titulación * registro
PE-0107	2001		Programa de titulación y registro de tierras – Segunda etapa	Completado	
PN-0032	1996	Panamá	Programa de modernización de los servicios agropecuarios	Completado	
PN-0148	2002		Proyecto de administración y regularización de tierras	Completado	
PN-L1018	2010		Programa de catastro de la región metropolitana y modernización de la administración de tierras	Activo	
CO-0157	1997	Colombia	Programa de titulación y modernización del registro y catastro	Completado	
BL-0007	1997	Belice	Proyecto de administración de tierras	Completado	
BL-0017	2001		Programa de ordenación de tierras	Completado	
BL-L1008	2009		Programa de ordenación de tierras III	Activo	
JA-0050	2000	Jamaica	Programa de administración y de ordenación de tierras	Completado	
CR-0134	2000	Costa Rica	Programa de regularización del catastro y registro	Activo	
EC-0191	2001	Ecuador	Programa de regularización y administración de tierras rurales	Completado	
EC-L1071	2010		Sistema nacional de información y gestión de tierras rurales e infraestructura tecnológica	Activo	
BO-0221	2003	Bolivia	Programa de saneamiento de tierras y catastro legal	Activo	
BR-0392	2005	Brasil	Programa de catastro de tierras y regularización fundiaria	Completado	
GU-L1014	2009	Guatemala	Establecimiento catastral y consolidación de la certeza jurídica en áreas protegidas	Activo	
PR-L1061	2011	Paraguay	Programa de catastro registral II	Activo	
HA-L1056		Haití	Regularización de la tenencia de la tierra en zonas rurales	En preparación	
DR-0118	1997	República Dominicana	Programa de modernización de la jurisdicción de tierras	Completado	2. Concentrados en reformas institucionales de mejoramiento de
DR-L1010	2006		Programa de consolidación de la jurisdicción inmobiliaria	Activo	
BR-0274	2000	Brasil	Programa de consolidación y autosuficiencia de asentamientos de reforma agraria	Completado	

Operación	Año de aprobación	País	Nombre del proyecto	Estado	Grupo
PR-0132	2003	Paraguay	Programa de catastro registral	Completado	sistemas de administración de tierras
BH-L1001	2004	Bahamas	Proyecto de uso, política y administración de tierras	Completado	
GU-0081	1996	Guatemala	Programa de desarrollo sostenible del Petén	Completado	3. Proyectos de desarrollo sostenible con un componente de titulación de tierras
BR-0313	2002	Brasil	Desarrollo sustentable de Acre	Completado	
HO-0198	2002	Honduras	Programa de manejo ambiental de las islas de la Bahía II	Completado	

Fuente: OVE, con información del repositorio de datos del Banco.



### III. SELECCIÓN DE LA MUESTRA

- 3.1 El objetivo de la elaboración de una muestra de unos pocos proyectos consiste en analizarlos en profundidad para comprender mejor la manera en que se elabora ese tipo de operaciones, los problemas que éstas enfrentan y en definitiva extraer enseñanzas y conclusiones que puedan ser útiles para la futura labor del Banco y de los países de la región. Por esa razón la selección de los proyectos está determinada por el deseo de producir un análisis informativo y pertinente.
- 3.2 Esto significa, primero, que es importante examinar proyectos similares; segundo, que esos proyectos deben corresponder al modelo de intervención más común del Banco, si lo hay. Para evaluar esos aspectos hemos examinado los diagnósticos efectuados en los documentos de préstamo de los proyectos, hemos separado las causas raigales de los problemas más inmediatos, y de sus consecuencias, y los hemos clasificado en categorías amplias. Ello quizá constituye una excesiva simplificación de una situación compleja en que es probable que algunas causas y consecuencias se refuercen mutuamente, pero nos permite identificar los problemas y causas habitualmente analizados por personal del Banco antes de la ejecución de los proyectos. Entre las causas, las normativas<sup>9</sup> son las mencionadas más frecuentemente; a continuación figuran las de organización interinstitucional<sup>10</sup> y tecnología<sup>11</sup> (véase la Figura 1). En cuanto a los problemas inmediatos, los habitualmente mencionados en los proyectos son los relacionados con la información producida por el catastro y el registro —su carácter de insuficiente, incompleta, imprecisa, contradictoria— y los altos niveles de informalidad de la tenencia de la tierra. En segundo lugar, en ellos se mencionan problemas de seguridad de la tenencia de la tierra —aunque puede sostenerse que ellos emanan directamente de la informalidad— y disputas sobre la tierra (véase la Figura 2).
- 3.3 El Banco ha ayudado a hacer frente a esos desafíos a través de diversas actividades que hemos clasificado en función del proceso o de la institución con los que guarden relación —catastro, registro, titulación, otros— y del tipo de actividad que representen —respaldo para la implementación del proceso, reformas institucionales, creación de sistemas de información, fortalecimiento institucional (capacitación, infraestructura y equipamiento) y otros medios—. Esa clasificación (véase el Cuadro 2) muestra que el Banco ha centrado sus esfuerzos en los catastros; a continuación figuran los procesos de registro y titulación. Del Cuadro 2 se desprende asimismo que el tipo de labor se ha distribuido en proporciones

---

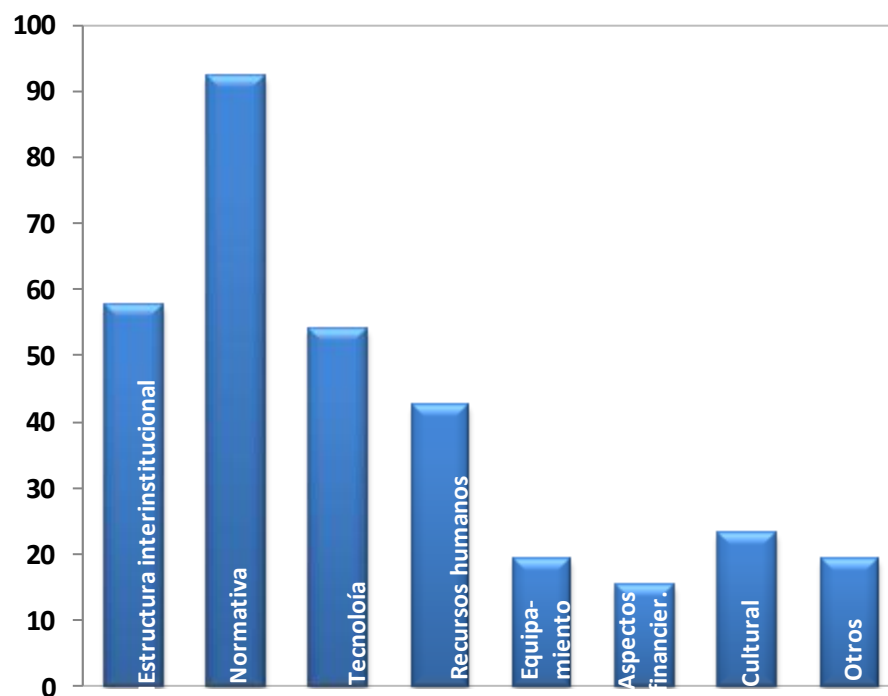
<sup>9</sup> En otros términos, los problemas de procedimientos y reglamentos que rigen la manera en que opera determinada institución; por ejemplo el número de pasos que han de darse en el Registro para que un título quede oficialmente registrado.

<sup>10</sup> Es decir problemas sobre la manera en que diversas instituciones trabajan juntas: falta de coordinación, superposición de funciones, problemas de atribución de cometidos, etc.

<sup>11</sup> Esto se refiere principalmente a falta o escasa calidad de los sistemas de información (software), pero también podría abarcar la falta de computadoras y equipos.

aproximadamente iguales entre las primeras cuatro categorías. No obstante, casi todos los proyectos (19 de 23)<sup>12</sup> incluyen cierto respaldo directo para la realización de actividades catastrales, de registro o de titulación, lo que llama la atención, puesto que esas actividades difieren pronunciadamente de las otras tres y versan directamente sobre el problema observado, y no sobre sus causas.

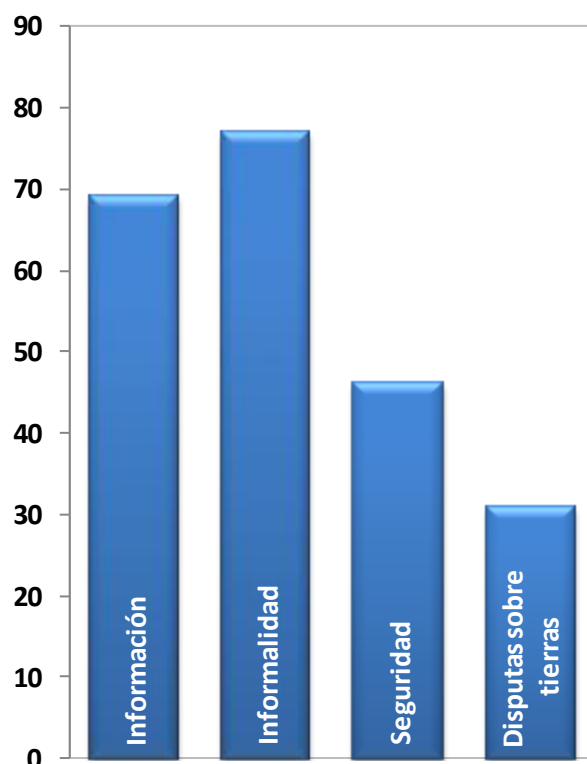
**FIGURA 1. PORCENTAJE DE PROYECTOS EN QUE SE MENCIONA CADA CAUSA**



Fuente: OVE, con utilización de documentos de préstamo

<sup>12</sup> La segunda operación realizada en Perú (PE0107) no incluía ese tipo de actividad, con lo cual sólo habría 18 de 23 proyectos con esa clase de actividad. No obstante, hemos considerado todos los proyectos aprobados en un mismo país como diferentes fases de un programa (salvo en Brasil, en que las tres operaciones no parecen corresponder al mismo programa).

**FIGURA 2. PORCENTAJE DE PROYECTOS EN QUE SE MENCIONA CADA PROBLEMA**



Fuente: OVE, con utilización de documentos de préstamo

**CUADRO 2. PORCENTAJE DE PROYECTOS QUE TIENEN QUE VER CON CADA ACTIVIDAD**

Total (%)	Catastro	Registro	Titulación	Otra	Porcentajes de proyectos que implementan cada acción
Respaldo para la ejecución (respaldo directo para los procesos y acciones)	65%	50%	38%	31%	81%
Reformas institucionales (institucionales, jurídicas)	46%	50%	35%	27%	73%
Creación o mejoramiento de sistemas de información	62%	58%	23%	8%	77%
Capacitación, equipamiento o conexos	73%	46%	31%	12%	73%
Otra	4%	4%	0%	8%	15%

Fuente: OVE, con utilización de proyectos de préstamos.

3.4 Teniendo en cuenta esas modalidades generales volvemos a examinar los proyectos, para clasificarlos. Tres operaciones sobresalen en el conjunto porque se

trata de proyectos de desarrollo sostenible, uno de cuyos componentes guarda relación con titulación y regularización de tierras (grupo 3, en el Cuadro 1). De los proyectos restantes, cinco se centran en reforma y fortalecimiento institucional (los cuatro proyectos que no incluyen respaldo para la realización de actividades catastrales, de registro o de titulación se incluyen en este grupo). Se trata de los proyectos que constituyen el grupo 2 del Cuadro 1 Finalmente, hay 18 proyectos (los del grupo 1 del cuadro 1), que en términos generales corresponden a un tipo de intervención que incluye respaldo directo para actividades catastrales, de registro o de titulación, así como componentes de reforma y fortalecimiento institucional (sistemas de información y capacitación y equipamiento). Elegimos los proyectos de este grupo que habían de ser objeto de un análisis en profundidad para analizar proyectos relativamente similares y representativos del núcleo de la labor del Banco.

- 3.5 El siguiente criterio para la selección de los proyectos fue el de su potencial de información y pertinencia. Con respecto al primero de esos parámetros, nos basamos en el supuesto de que la experiencia de trabajo con determinado país a lo largo de varios años, a través de diversas operaciones consecutivas y mutuamente vinculadas, es más rica en información que la experiencia de una operación única. Por esa razón seleccionamos como estudios de casos proyectos realizados en Belice,<sup>13</sup> Panamá<sup>14</sup> y Perú<sup>15</sup>. Con respecto al criterio de pertinencia, en ninguna parte de la región es más importante que en Colombia la cuestión de la titulación y regularización de tierras. El gobierno de ese país sancionó recientemente una ley en virtud de la cual el Estado se obliga a restituir tierras rurales a poblaciones desplazadas dentro del país. La aplicación de esa ley es una de las máximas prioridades del gobierno. Por esa razón las enseñanzas que surgen de experiencia de trabajo del BID con Colombia en materia de formalización de tierras rurales puede ser especialmente pertinente para ese país.
- 3.6 La evaluación está destinada, por lo tanto, a analizar en profundidad nueve proyectos en cuatro países: Belice (BL-0007, BL-0017 y BL-L1008), Colombia (CO0157), Panamá (PN-0032, PN-0148, y PN-L1018), y Perú (PE-0037 y PE-0107). En el Cuadro 3 se resumen las amplias esferas de titulación y regularización de tierras en que ha operado cada uno de esos proyectos.
- 3.7 Se considera que el resto de los proyectos tienen un nivel de prioridad más bajo a los efectos de la evaluación (véase el Cuadro 4). Ecuador tiene dos proyectos, pero el segundo es demasiado reciente como para que pueda evaluarse. El primer proyecto tiene características similares al de Brasil (BR0392), pues ambos son proyectos piloto de alcance general, que incluían trabajo catastral, adjudicación, registro de títulos y modernización de sistemas de gestión de tierras. El objetivo del proyecto destinado a Costa Rica (CR0134) consiste en establecer un catastro

---

<sup>13</sup> BL-0007, BL-0017 y BL-L1008.

<sup>14</sup> PN-0032, PN-0148 y PN-L1018.

<sup>15</sup> PE-0037 y PE0107.

nacional y hacerlo compatible con el Registro de Inmuebles en todo el país. La operación ha sufrido considerables demoras, por lo cual sólo se ha ejecutado en unas pocas zonas y sigue activo. A esos tres proyectos les corresponde una tercera prioridad en la evaluación. A semejanza de Ecuador, Paraguay tiene dos proyectos, pero no es posible evaluar el segundo, por ser demasiado reciente. Además, el primer proyecto centró sus esfuerzos en el establecimiento del marco jurídico que haría posible el funcionamiento de un eficiente sistema de administración de tierras. Por esa razón, los dos proyectos ejecutados en Paraguay se clasifican en diferentes grupos en el Cuadro 1, y el estudio del caso de país ocupa el tercer lugar en el orden de prelación. La evaluación de los casos de Jamaica y Bolivia puede plantear mayores dificultades, debido a la escasez de información, tal como se expresa en el informe de terminación de proyecto (Jamaica) y en una evaluación externa (Bolivia; Koeppen, 2008). Por esa razón figuran en cuarto lugar en orden de prioridad. En el mismo grupo de prioridad incluimos los proyectos de Guatemala y Haití; el primero porque se trata de un proyecto que sólo se lleva a cabo en una región específica del país y el primero porque aún no ha sido aprobado, por lo cual no puede evaluarse en este momento.

**CUADRO 3. ESFERAS DE TRABAJO Y TIPO DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN ESTUDIOS DE CASO DE PAÍSES**

		Componentes del proyecto											
		Panamá				Belice				Perú		Colombia	
		PN-0032	PN-0148		PN-L1018		BL-0007	BL-0017	BL-L1008		PE-0037	PE-0107	CO-0157
Aspecto focal del proyecto	Catastro		Modernización de servicios nacionales y municipales de administración de tierras	Sevicios de regularización de tierras (catastro legal, titulación o certificación, registro de bienes	Catastro multipropósito	Nuevo marco institucional de administració n de tierras	Registros de tierras (fortalecer el mantenimiento de registros y la gestión de la información)	Catastro nacional y registro de derechos de propiedad	Ampliación del sistema de información sobre tierras basado en parcelas	Respaldo para la prestación de modernos servicios de adminisración de tierras	Catastro	Catastro, titulación y registro de parcelas de tierras rurales y tierras de campesinos y de comunidades nativas	Modernización de los sistemas de registro de escrituras y de catastro
	Registro				Regularización de tierras						Registro público (registro de inmuebles rurales y modernización del sistema de registro)		
	Titulación	Ampliación de la cobertura de la titulación de tierras				Adjudicación de la tenencia de la tierra		Regularización de tierras (titulación de tierras)		Titulación de parcelas rurales no cultivadas			
	Otros				Planificación municipal del uso de la tierra	Reforma de la política y del régimen juridico de la tierra	- Examen de la planificación del uso de la tierra - Reforma y fortalecimiento institucional de la política de tierras		Gestión y seguimiento de los recursos naturales renovables	Análisis, protección y seguimiento del medio ambiente y los bienes culturales	Protección ambiental en zonas rurales		

Fuente: OVE, utilizando el repositorio de datos del Banco

**CUADRO 4. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA LA EVALUACIÓN**

Prioridad	País	Operación	Año de aprobación	Estado	Año de culminación
1	Panamá	PN-0032	1996	Completado	2004
		PN-0148	2002	Completado	2011
		PN-L1018	2010	Activo	
	Belice	BL-0007	1997	Completado	2002
		BL-0017	2001	Completado	2011
		BL-L1008	2009	Activo	
	Perú	PE-0037	1995	Completado	2001
		PE-0107	2001	Completado	2008
2	Colombia	CO-0157	1997	Completado	2007
3	Ecuador	EC-0191	2001	Completado	2009
		EC-L1071	2010	Activo	
	Brasil	BR-0392	2005	Activo	
	Costa Rica	CR-0134	2000	Activo	
	Paraguay	PR0132	2003	Completado	2009
		PR-L1061	2011	Activo	
4	Jamaica	JA-0050	2000	Completado	2007
	Bolivia	BO-0221	2003	Activo	
	Guatemala	GU-L1014	2009	Activo	
	Haití	HA-L1056		Activo	

Fuente: OVE, utilizando el repositorio de datos del Banco.

#### IV. PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN

- 4.1 Siguiendo los criterios de la OCDE-CAD se evaluará la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los resultados de los proyectos. Las amplias preguntas siguientes ayudarán a orientar la evaluación:

**Pertinencia:** Diagnóstico y diseño

1. ¿Cuáles eran los objetivos de los proyectos? ¿Correspondían a necesidades prioritarias del país?
  - a. ¿En ellos se justificaba suficientemente la intervención?

- b. ¿Estaban adaptados a las circunstancias específicas de cada país, proponiendo soluciones a problemas observados alineados lógicamente con los objetivos?
2. ¿Afectaban al registro de tierras entre grupos minoritarios, tales como comunidades indígenas o mujeres? ¿Ello implicaba un tratamiento diferencial?

**Eficiencia:** Costos y ejecución

1. ¿Qué problemas de ejecución enfrentan los proyectos? ¿Habían sido previstos? ¿Cómo se abordaron?
2. ¿Existen problemas de ejecución recurrentes en todos los proyectos? ¿Es posible establecer una tipología y relacionarla con el diseño o con las características del sistema de administración de tierras?
3. ¿Cuáles son los costos nominales de los proyectos? ¿Coincidieron con los previstos originalmente?
4. ¿Qué relación existe entre los productos y los insumos de los diferentes proyectos?

**Eficacia y sostenibilidad:** Resultados

1. ¿En qué medida alcanzaron los proyectos sus objetivos de logro de productos?
2. ¿Los proyectos alcanzaron los resultados que de ellos se esperaban, tales como mayor seguridad de la tenencia?
3. ¿Mejoraron los sistemas de administración de tierras, es decir se hicieron más generales, eficientes, confiables y accesibles después de los proyectos?
4. ¿Qué características —de diseño o de ejecución— de los proyectos pueden vincularse con la magnitud relativa de la mejora lograda?
5. ¿Los proyectos lograron resultados adicionales en materia de eficiencia de los mercados de tierras, inversiones, crédito, productividad agrícola?
6. ¿Los resultados obtenidos por los grupos vulnerables son iguales a los logrados por la población en general?
7. ¿Los resultados son sostenibles? ¿Hay indicios de que puedan revertirse o disiparse con el tiempo?
8. ¿Hubo resultados negativos no deseados? ¿De qué magnitud fueron?

La evaluación tiene un enfoque comparativo, por lo cual, al dar respuesta a las preguntas anteriores se procurará, cuando sea factible y pertinente, comparar distintos estudios de casos de países utilizando indicadores comunes, tales como tiempo o costos necesarios para registrar un título.



## **V. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS**

- 5.1 El enfoque de la evaluación es temático, de comparación. Al comparar diferentes proyectos financiados por el Banco se tratará de extraer enseñanzas generales aplicables a otros proyectos de titulación y regularización de tierras con características ampliamente similares. Se hará hincapié en el uso de datos e información verificables, para hacer posible la replicabilidad del análisis. No obstante, se utilizará también información proporcionada a través de entrevistas por funcionarios del BID y otros interesados.
- 5.2 Tal como se explica en la parte II, supra, el informe de evaluación contendrá en primer lugar una sección de antecedentes basada en un examen de la literatura especializada. En ella se presentarán definiciones básicas, se explicarán las consecuencias teóricas de la titulación y regularización de tierras rurales y se resumirán las pruebas encontradas en la literatura empírica, en especial en América Latina y el Caribe. A continuación se expondrá un panorama general de la actuación del BID en la región, basado en un estudio a distancia de la cartera. En ese examen se analizará el diagnóstico de cada uno de los problemas de administración de tierras planteados por los proyectos, así como las medidas que en ellos se hayan propuesto para ayudar a resolverlos. Se tendrán en cuenta los objetivos generales de los proyectos, el contexto de país que en ellos se describa y la cuestión de si las intervenciones propuestas en los proyectos han variado a lo largo del tiempo (entre 1996 y 2011).
- 5.3 En segundo lugar se realizará una evaluación en profundidad de los estudios de casos de países (véase la parte III, supra). Esa labor comprenderá visitas in situ para conocer mejor los proyectos conexos en todas sus etapas y recoger información cualitativa y cuantitativa de diversas fuentes: datos recogidos directamente por el equipo de evaluación o por otros organismos, tales como organismos ejecutores, instituciones catastrales, estadísticas y académicas, etc., así como evaluaciones realizadas por entidades externas y evaluaciones realizadas por las contrapartes o por la Administración del Banco—que el equipo tratará de validar. La información proveniente de entrevistas será objeto de comprobaciones cruzadas y verificaciones—en todos los casos en que ello sea posible— con datos y documentación impresa. En el Cuadro 5 se presentan las fuentes de información que se utilizarán para evaluar cada uno de los criterios de evaluación.

**CUADRO 5. PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN Y FUENTES DE DATOS**

CRITERIOS	PREGUNTAS PARA LA EVALUACIÓN	FUENTES DE DATOS
<b>Pertinencia:</b> Diagnostico y diseño	1. ¿Cuáles eran los objetivos de los proyectos? ¿Correspondían a las necesidades prioritarias de los países? a. Justificación b. Adaptados a circunstancias específicas de los países y soluciones alineadas lógicamente con los objetivos. 2. ¿Los proyectos afectaron al registro de tierras entre grupos minoritarios, tales como comunidades indígenas o mujeres? ¿Ello implicó un tratamiento diferencial?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de la literatura especializada.</li> <li>Examen de documentos del Banco.</li> <li>Entrevistas con funcionarios.</li> <li>Entrevistas con interesados.</li> </ul>
<b>Eficiencia:</b> Costos y ejecución	1. ¿Qué problemas de ejecución enfrentaban los proyectos? ¿Habían sido previstos? ¿Cómo se abordaron? 2. ¿En qué medida alcanzaron los proyectos los objetivos que se habían señalado como objetivos? 3. ¿Cuáles fueron los costos nominales de los proyectos? ¿Coincidieron con los originalmente previstos? 4. ¿En qué medida se asemejaron las relaciones entre productos e insumos de los distintos proyectos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de documentos del Banco.</li> <li>Entrevistas con funcionarios.</li> <li>Entrevistas con interesados</li> <li>Datos recogidos.</li> </ul>
<b>Eficacia y sostenibilidad:</b> Resultados	1. ¿Los proyectos lograron los resultados que a través de ellos se pretendía alcanzar? 2. ¿Los proyectos dieron lugar a resultados adicionales, tales como eficiencia de los mercados de tierras, inversiones, crédito, productividad agrícola? 3. ¿Los resultados son sostenibles? ¿Existen indicios de que los resultados alcanzados puedan revertirse o disiparse con el tiempo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos recogidos.</li> <li>Evaluaciones a cargo de entidades externas.</li> <li>Evaluaciones a cargo de contrapartes de países.</li> <li>Evaluaciones a cargo de la Administración del Banco.</li> <li>Entrevistas con interesados.</li> <li>Entrevistas con funcionarios.</li> </ul>

Fuente: OVE.

## VI. CRONOGRAMA

- 6.1 La evaluación será realizada por Héctor V. Conroy (jefe de equipo), Johanna Ramos y Li Tang. El cronograma es el siguiente:

ACTIVIDAD	FECHA DE ENTREGA
Documento de enfoque ( primer borrador)	Enero de 2012
Documento de enfoque (distribución a la Administración)	Febrero de 2012
Examen de la literatura especializada	Octubre de 2011 a marzo de 2012
Examen de documentación de los proyectos y entrevistas en la Sede	Octubre de 2011 a abril de 2012
Visitas a proyectos	Enero de 2012 a mayo de 2012
BORRADOR COMPLETO: Primera versión	30 de junio de 2012
PROCESO DE EXAMEN	Julio de 2012 a octubre de 2012

## REFERENCIAS

- Atwood, David A., 1990. "Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production", *World Development*, **18(5)**: 659-671.
- Barham, Bradford, Stephen Boucher y Michael R. Carter, 2008. "Are Land Titles the Constraint to Enhance Agricultural Performance? Complementary Financial Policies to Crowd-in Credit Supply and Demand in Risk-Constrained Rural Markets", *edición mimeografiada*.
- Barnes, Grenville, 2003. "Lessons Learned: An Evaluation of Land Administration Initiatives in Latin America over the Past Two Decades", *Land Use Policy*, **20**: 367-374.
- Barnes, Grenville, David Stanfield y Kevin Barthel, 1999. "Land Registration Modernization in Developing Economies: A Discussion of the Main Problems in Central/Eastern Europe, Latin America, and the Caribbean", *edición mimeografiada*.
- Besley, Timothy, 1995. "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana", *The Journal of Political Economy*, **103(5)**: 903-937.
- Besley, Timothy y Maitreesh Ghatak, 2009. "The de Soto Effect", Economic Organisation and Public Policy Programme (EOPP), Discussion Paper, London School of Economics.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2002. "El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural", Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Bresciani, Fabrizio, 2004. "Tenure Security, Land Markets, and Household Income: PROCEDE and the Impact of the 1992 Reform in Mexico", Disertación para la graduación como Ph.D, *edición mimeografiada*.
- Broegaard, Rikke J., 2005. "Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua", *Development and Change*, **36(5)**: 845-864.
- Burns, Tony, 2007. "Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges", Agriculture and Rural Development Discussion Paper 37, Banco Mundial.
- Carter, Michael R. y Pedro Olinto, 2003. "Getting Institutions 'Right' for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment", *American Journal of Agricultural Economics*, **85(1)**: 173-186.
- Deininger, Klaus y Daniel A. Ali, 2008. "Do Overlapping Land Rights Reduce Agricultural Investment? Evidence from Uganda", *American Journal of Agricultural Economics*, **90(4)**: 869-882.
- Deininger, Klaus, Daniel A. Ali y Tekie Alemu, 2009. "Impacts of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Markets. Evidence from Ethiopia", *Environment for Development*, Serie de documentos de análisis 09-11.
- Deininger, Klaus y Fabrizio Bresciani, 2005. "Mexico's 'Second Agrarian Reform': Implementation and Impact", Banco Mundial, FAO, *edición mimeografiada*.

Deininger, Klaus y Gershon Feder, 2009. "Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy", *World Bank Research Observer*, **24(2)**: 233-266.

Deininger, Klaus y Juan S. Chamorro, 2002. "Investment and Income Effects of Land Regularization: The Case of Nicaragua", Documento de trabajo del Banco Mundial No. 2752 sobre investigaciones de políticas.

Deininger, Klaus y Songqing Jin, 2002. "The Impact of Property Rights on Household's Investment, Risk Coping, and Policy Preferences. Evidence from China", Documento de trabajo del Banco Mundial N° 2931 sobre investigaciones de políticas.

Dower, Paul y Elizabeth Potamites, 2005. "Signaling Credit-Worthiness: Land Titles, Banking Practices, and Access to Formal Credit in Indonesia", *edición mimeografiada*.

Feder, Gershon y Tongroj Onchan, 1987. "Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand", *American Journal of Agricultural Economics*, **69(2)**: 311-320.

Field, Erica 2007. "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru", *The Quarterly Journal of Economics*.

Field, Erica y Maximo Torero, 2005. "An Impact Evaluation of Land Titles on Rural Households in Peru", Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), Documento de trabajo 07/05, Banco Interamericano de Desarrollo.

Fregfogle, Eric T., 2001. *The New Agrarianism: Land, Culture, and the Community of Life*, Island Press.

Galiani, Sebastian y Ernesto Schargrodsky, 2010. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", *Journal of Public Economics*, **94**: 700-729.

Hanstad, Tim, 1998. "Designing Land Registration Systems for Developing Countries", *American University International Law Review*, **13**: 647-703.

Koeppen, Vera, 2008. "Land Regularization, Land Titling and Cadastre in Rural Bolivia with Special Regard to Communal and Indigenous Lands", GTZ.

OEA, 2006. "Land Tenure: Lessons for Sustainability through Information Sharing", Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de publicaciones de Políticas, número 10.

Place, F. y Hazell, 1994. "Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa", *American Journal of Agricultural Economics*, **75(1)**: 10-19.

Simpson, S. Rowton, 1976. *Land Law and Registration*, Surveyor's Publications, disponible en <http://www.landadmin.co.uk/LandLawRegistration.htm>.

USAID, 2007. "Land Tenure and Property Rights", ARD.

Valsecchi, Michele, 2011. "Land Property Rights and International Migration: Evidence from Mexico", Universidad de Gotenburgo, *edición mimeografiada*.