

Evaluación Comparativa

Proyectos de Regularización y Administración de Tierras



Banco Interamericano de Desarrollo
Febrero 2014

PREFACIO

La presente evaluación pertenece a un nuevo grupo de productos de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Se trata de una evaluación comparativa de proyectos financiados por el Banco, en esta ocasión sobre regularización y administración de tierras.

La evaluación es relevante por dos motivos. Primero, no existe una evaluación sobre este tipo de proyectos a pesar de que han estado presentes desde la fundación del Banco. Además, desde mediados de la década de 1990 ha habido un repunte en el número de proyectos (ver sección II.A y anexo 2), lo que demuestra que la preocupación por la regularización de la tenencia de tierras y el mejoramiento de su administración está vigente en la región y en el Banco. Segundo, la región aún enfrenta algunos desafíos de desarrollo (tales como baja productividad en el sector agrícola) causados, al menos parcialmente, por problemas con la tenencia y administración de tierras (ver capítulo I y anexo 1). Por tal motivo, las intervenciones del Banco en este tema son altamente relevantes y es necesario contar con una evaluación que contribuya a mejorarlas.

El principal objetivo de esta evaluación es identificar aspectos que hayan contribuido al mayor o menor éxito de algunos proyectos de regularización y administración de tierras y, con base en ello, señalar aspectos (tanto del diseño como de la ejecución) de este tipo de proyectos en los que se debe poner especial atención para hacerlos más eficientes, efectivos y sostenibles. El objetivo secundario es informar sobre el desempeño y resultado de los proyectos evaluados. La evaluación solo considera algunos proyectos seleccionados (ver proceso de selección en sección III.A) que no son representativos de todo el trabajo del Banco en el tema, y sus conclusiones se limitan al ámbito de esos proyectos. Por tanto, la evaluación no pretende extraer conclusiones generalizables a todo ese trabajo, ni emitir un juicio sobre la futura relevancia de los proyectos de administración de tierras en la región.

La metodología de evaluación es comparativa. Es decir, se seleccionan algunos casos de estudio (países en los que el Banco ha financiado uno o más proyectos) y se los compara sistemáticamente en todos aquellos aspectos donde puede establecerse una comparación relevante para futuros programas semejantes. La comparación se hace en dos niveles: primero, a nivel programa, identificando en qué aspectos de los proyectos se presentan fallas y aciertos con mayor frecuencia (sección IV.A); segundo, a nivel de área de trabajo, revisando las diferencias entre los casos de estudio (sección IV.B). Dentro de este segundo nivel de comparación, la evaluación también compara la calidad y cantidad de los productos y, en la medida de lo posible, los resultados de los proyectos.

Este procedimiento de evaluación requiere primero un análisis por separado de cada caso de estudio. Estos cuatro análisis son los que identifican los aspectos que merecen atención en cada caso de estudio y sobre los cuales se hace, posteriormente, la comparación. Más que insumos, son un complemento importante que permite comprender mejor lo que hicieron los proyectos.

Evaluación comparativa:

Proyectos de Regularización y Administración de Tierras

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Febrero 2014



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-410-1

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. RELEVANCIA ECONÓMICA DE LA REGULARIZACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS.....	1
A. Efectos de la regularización de la tenencia de la tierra	1
B. Regularización y administración de tierras.....	3
C. Situación de las tierras y SAT en Latinoamérica y el Caribe.....	4
2. CARTERA DE PROYECTOS.....	9
A. Cartera de proyectos	9
B. Áreas de trabajo de los proyectos	13
3. CASOS DE ESTUDIO.....	17
A. Selección de los casos	17
B. Descripción de los proyectos	19
4. COMPARACIÓN DE LOS PROYECTOS.....	29
A. Comparación general de aspectos positivos y fallas de los proyectos	29
B. Comparación por área de trabajo	33
1. Marco jurídico	33
2. Organización institucional del SAT.....	35
3. Ordenamiento territorial.....	36
4. Operatividad del SAT.....	37
5. Regularización.....	39
6. Marco fiscal.....	44
5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	47
A. Balance de los estudios de caso.....	47
B. Aspectos importantes y lecciones de los estudios de caso	50

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS:

ANEXO 1: IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACIÓN Y LA MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

ANEXO 2: CARTERA DE PROYECTOS DEL BID EN ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS: 1981-2013

ANEXO 3: ESTUDIO DE CASO BELICE

ANEXO 4: ESTUDIO DE CASO COLOMBIA

ANEXO 5: ESTUDIO DE CASO PANAMÁ

ANEXO 6: ESTUDIO DE CASO PERÚ

ACRÓNIMOS

ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
GPS	Sistemas de posicionamiento geográfico
GTS	Grupos de Trabajo Supervisado
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILD	Instituto Libertad y Democracia
INCORA	Instituto Nacional para la Reforma Agraria
LMP	Programa de administración de tierras
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
PTRT	Programa de Titulación y Registro de Tierras
SAT	Sistema de administración de tierras
SIICAR	Sistema de Interrelación de la Información del Registro y el Catastro
TITULAR	Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial

Esta evaluación fue realizada por un equipo compuesto por Héctor Valdés Conroy and Johanna Ramos Piracoca, con la colaboración de Ana Ramírez-Goldin y Li Tang, y bajo la dirección de Cheryl W. Gray. La evaluación no hubiera sido posible sin la colaboración de innumerables personas. El equipo agradece encarecidamente a las personas de los gobiernos y miembros de sociedades civiles en Belice, Colombia, Panamá y Perú que amablemente colaboraron con esta evaluación otorgando parte de su tiempo para brindarnos su información y opinión sobre los distintos proyectos analizados en este trabajo. Nuestro agradecimiento se extiende también las personas dentro y fuera de esos países - investigadores de diversas organizaciones, así como individuos que participaron en los proyectos estudiados - por brindarnos información y parte de su invaluable tiempo. El agradecimiento es también con la administración del Banco, en especial con el personal de la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (INE/RND) así como de las representaciones del Banco en Belice, Colombia, Panamá y Perú, por su amable apoyo y valiosa colaboración. Finalmente, el equipo agradece a los colegas de OVE que fungieron como revisores de las versiones preliminares de la evaluación.



La tierra puede entenderse como un factor de producción, como el espacio necesario para llevar a cabo cualquier actividad, como un objeto determinante de la identidad cultural, como el objeto donde radica el hogar y donde uno ha crecido.
© Selva Rodríguez, 2013

Resumen Ejecutivo

La tierra suele tener un valor muy alto, por lo que determinar quién tiene qué derechos sobre ella y garantizarlos revierte especial importancia. La regularización de la tenencia de la tierra puede traer diversos beneficios económicos (como incrementos en la inversión, el acceso al crédito y la productividad), en tanto que puede aumentar la seguridad sobre la misma. Pero también es un insumo para la conformación de un sistema eficiente y completo de administración de tierras. Un sistema con esas características puede tener beneficios que van más allá de la seguridad sobre la tenencia de la tierra e incluyen la reducción de fricciones en el mercado de tierras y mejoras en la recaudación de impuestos y en el ordenamiento territorial.

Desde principios de la década de 1990, el Banco ha aprobado de forma casi ininterrumpida cerca de 20 proyectos de regularización y administración de tierras en 14 países de América Latina y el Caribe. Estos proyectos han respondido a los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra que prevalecen en la región. Los objetivos han puesto énfasis, principalmente, en dinamizar los mercados de tierras, incrementar la inversión y productividad agrícolas y mejorar las capacidades del estado para administrar las tierras.

La presente evaluación busca contribuir a este trabajo del Banco mediante la identificación de aspectos que han contribuido al mayor o menor éxito de algunos de estos proyectos. Para ello, el equipo de evaluación tomó las experiencias de Belice, Colombia, Panamá y Perú como casos de estudio (9 proyectos en total) y las comparó la una con la otra, tanto en términos de diseño, como de ejecución y consecución de productos.

La evaluación encuentra que el Banco ha sido coherente en su apoyo a los países. Los proyectos han buscado mejorar los sistemas de administración de tierras (SAT) de los países siguiendo un modelo integrado, conformado por un catastro multifinlatario y un registro comprehensivo de todo el territorio y basado en títulos. Asimismo, los proyectos también han hecho regularización masiva de la tenencia de la tierra, utilizando técnicas modernas de alindamiento y metodologías participativas de adjudicación.

Dentro de esta coherencia, hay importantes diferencias entre las distintas experiencias. Panamá y Perú presentaron más avances en materia de regularización que en mejoramiento del SAT; en Colombia, por el contrario, hubo poco trabajo de regularización pero el SAT (específicamente el catastro) fue fortalecido sensiblemente; en Belice hubo un trabajo de regularización grande y ordenado (el más ordenado de los cuatro casos) y el SAT se fortaleció a través de un sistema de información eficiente, completo y robusto.

La sostenibilidad de estos logros también es variable. En Colombia, el catastro ha alcanzado un buen grado de autosuficiencia financiera y el país ha seguido trabajando con la interrelación registro-catastro que inició bajo el proyecto del Banco. En Belice, los beneficios del sistema de información y su sostenibilidad dependen del uso que se le dé, lo cual depende, a su vez, de la capacidad técnica del personal que lo opera. En Panamá, la creación de una institución que concentra las actividades de titulación y catastro es un avance reciente cuya sostenibilidad no puede aún evaluarse. La sostenibilidad de los trabajos de regularización está en mayor riesgo en la medida que las condiciones que dieron lugar a la informalidad no han cambiado. Este es el caso de Perú y Panamá. En Belice, el nuevo sistema de información podría reducir los desincentivos a la formalidad que generaban los procesos anteriores del SAT.

En cuanto a las cosas que se podrían mejorar, la evaluación encuentra varios aspectos del diseño y ejecución de los proyectos que vale la pena tomar en cuenta en futuras operaciones de este tipo. Primero, los proyectos deberían invertir más recursos en el diagnóstico, seguimiento y evaluación de sus actividades. Esto es especialmente necesario en las labores de regularización, donde la falta de diagnósticos rigurosos provocó que algunos de los contratos de las empresas encargadas de estas labores presentaran problemas. Además, en tres de los cuatro casos de estudio no se conoce con certidumbre la cantidad exacta de predios regularizados bajo los proyectos del Banco.

La evaluación también encuentra que, por lo general, los proyectos desarrollaron todas sus actividades de forma simultánea. Esto generó retrasos, cuellos de botella y otros problemas de ejecución, pues algunas actividades requieren que otras se hayan completado antes para poder desarrollarse sin obstáculos. Ante esto, la evaluación sugiere que los proyectos se estructuren siguiendo una secuencia lógica.

Por otra parte, los proyectos enfrentaron retrasos y excedieron sus plazos originalmente planteados. Este patrón sistemático sugiere que la duración de los proyectos debería extenderse. Aunado a las consideraciones de secuenciación, esto lleva a plantearse la posibilidad de estructurar las intervenciones en programas compuestos por varios proyectos, cada uno con tiempos y objetivos específicos distintos, y posiblemente utilizando instrumentos de financiamiento también distintos.

Adicionalmente, la evaluación encuentra que los proyectos financiados por el Banco sistemáticamente tienen dificultad para desarrollar sistemas de información complejos, como los requeridos en un SAT. Sin embargo, la experiencia de Belice sugiere que una posible solución es adquirir estos sistemas de compañías especializadas que ya los tengan pre-diseñados y solo haya necesidad de adaptarlos a los requerimientos específicos de cada país.

La evaluación muestra también que el hecho de que el Banco apoye programas temporales en los países (Panamá y Perú) en lugar de instituciones permanentes es un factor que afecta negativamente la sostenibilidad de los resultados de los proyectos.

Finalmente, el análisis de los cuatro casos de estudio sugiere que se debería poner más atención en el diseño de los contratos de las firmas contratadas para la regularización, en el manejo de recursos humanos y en el rescate de información en riesgo.



Incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra puede acarrear varios beneficios económicos, como incrementos en la inversión, el crédito y la productividad. También puede provocar un mayor número de transacciones en el mercado de tierras, un incremento en el valor de la propiedad y una menor incidencia de conflictos de tierras, entre otros beneficios.

© Selva Rodríguez, 2013

1 Relevancia económica de la regularización y la administración de tierras

A. EFECTOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La tierra es un bien particularmente importante, tanto desde un punto de vista económico como desde uno cultural o, incluso, emocional. La tierra puede entenderse como un factor de producción, como el espacio necesario para llevar a cabo cualquier actividad, como un objeto determinante de la identidad cultural, como el objeto donde radica el hogar y donde uno ha crecido. Por todo ello, suele tener un valor alto, y determinar quién tiene qué derechos sobre ella y garantizarlos reviste especial importancia.

De acuerdo con Besley (1995), la literatura económica¹ ha identificado cuatro razones por las cuales la indefinición o falta de garantías sobre los derechos de propiedad afecta negativamente la actividad económica:

- Primera, el riesgo de expropiación desincentiva la inversión en la propiedad.
- Segunda, las personas se ven forzadas a dedicar recursos para defender su propiedad en vez de emplearlos con fines productivos.
- Tercera, el intercambio de la propiedad se ve inhibido. En el caso de la tierra, esto imposibilita que la tierra sea trabajada por quienes son más productivos en ello.
- Cuarta, la propiedad no puede utilizarse como colateral de operaciones financieras necesarias para llevar a cabo otras actividades económicas.

Por estas razones, incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra puede acarrear varios beneficios económicos, como incrementos en la inversión, el crédito y la productividad. También puede provocar un mayor número de transacciones en el mercado de tierras, un incremento en el valor de la propiedad y una menor incidencia de conflictos de tierras, entre otros beneficios.

La seguridad sobre la tenencia de la tierra es un concepto difícil de medir, al menos desde un punto de vista económico. Más que una definición jurídica, en la que el grado de seguridad se determina por el nivel de protección que ofrece el sistema legal, en el ámbito económico la definición relevante (aludida en toda esta evaluación) es el grado de certidumbre que siente o *percibe* una persona de que nadie le va a quitar sus derechos y beneficios sobre una extensión de tierra que le pertenece o que *tiene* bajo su control².

La regularización³ de la tenencia de la tierra puede aumentar la seguridad sobre la misma, pero no necesariamente. En un contexto en el que rige el estado de derecho, la mayor seguridad jurídica que trae la regularización debería redundar en un incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra. Pero en un contexto en el que los mecanismos informales de tenencia de tierras predominan y funcionan satisfactoriamente, la regularización podría resultar irrelevante y dejar la seguridad sobre la tenencia de la tierra inalterada⁴.

En otros casos, la regularización podría incluso tener efectos negativos, como legitimar reclamaciones espurias de propiedad (incluyendo la posibilidad de que, con ello, individuos de grupos vulnerables pierdan sus derechos de propiedad) o propiciar el arrebato y acaparamiento de tierras⁵. La concentración de la tenencia de la tierra podría aumentar mientras algunas personas podrían perder sus tierras sin incrementar equiparablemente su riqueza monetaria. Otro efecto negativo potencial es el cambio en el uso del suelo, que podría tener consecuencias medioambientales negativas, como la deforestación.

Pese a estos riesgos, la literatura empírica ha encontrado evidencia de que la regularización de la tenencia de la tierra en varios países ha generado beneficios económicos como los mencionados anteriormente. Entre ellos, posiblemente el que con mayor frecuencia se ha podido identificar es el aumento en la inversión⁶. La posibilidad de que el crédito aumente ha sido ampliamente explorada, pero la evidencia a favor es escasa⁷, posiblemente debido a que el crédito requiere que se den varias condiciones adicionales a la disponibilidad de un colateral. Algunos trabajos han encontrado incrementos en el número de transacciones en los mercados de tierras⁸ (ya sea de compra-venta o de renta), mientras que otros han encontrado evidencia de incrementos en la oferta laboral⁹, en parte como resultado de que los beneficiarios de

la regularización le dediquen menos tiempo a cuidar de sus propiedades. Finalmente, algunos pocos trabajos han encontrado efectos positivos en el valor de la tierra¹⁰ y en la productividad agrícola¹¹.

B. REGULARIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

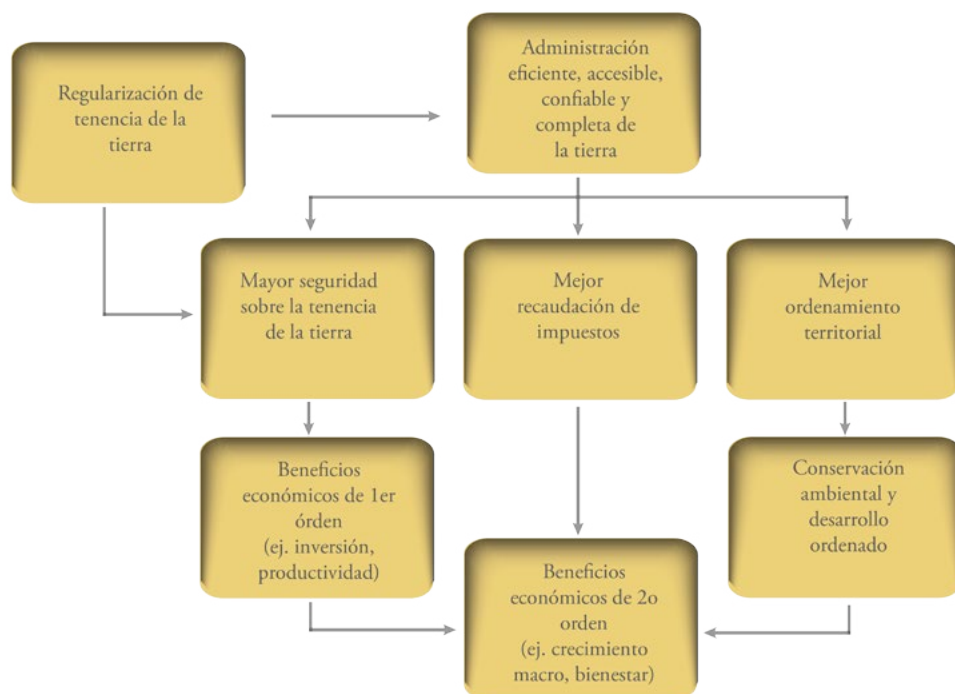
La regularización de la tenencia de la tierra es un insumo para los sistemas de administración de tierras (SAT), en tanto que incorpora al sistema los predios informales y su información catastral y registral. Los beneficios económicos que acarrea la regularización a través del incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra son solo una parte de los beneficios que se pueden alcanzar con una buena administración de tierras. La razón es que se trata de beneficios correspondientes a la función tenencial de un SAT (la función directamente afectada por la regularización). Sin embargo, los SAT tienen otras tres funciones importantes para el desarrollo económico: valuación, planeación del uso y desarrollo de la tierra (ver Recuadro 1 para una definición del SAT y sus funciones).

Así conseguir un SAT eficiente, accesible, confiable y completo depende de otros esfuerzos que van más allá de la regularización. Se necesita contar con un marco jurídico adecuado, una estructura institucional que facilite la colaboración entre las distintas partes del sistema, un mecanismo eficiente y seguro para procesar la información, y suficientes recursos y capacidad técnica para llevar a cabo todas las funciones. Una vez conseguido, un SAT eficiente y completo puede hacer que la formalidad y la completitud de información resultantes de la regularización sean sostenibles, pues sería capaz de procesar los subsecuentes cambios en la tenencia de tierras de forma rápida y segura, sin generar desincentivos a que dichos cambios ocurran por la vía formal¹².

Los beneficios económicos de un SAT eficiente y completo no se limitan a mantener la formalidad en la tenencia de la tierra y los beneficios que resultan de ello. Además, hay que agregar una recaudación más eficaz de impuestos relacionados con la tenencia y transferencia de tierras, y un mejor desarrollo y planeación del uso de la tierra (Gráfico 1.1).

Lo anterior es importante para esta evaluación porque, como se verá más adelante, hay proyectos que se concentraron relativamente más en la regularización que en el mejoramiento del SAT. Ello implica que los proyectos que hicieron más trabajo de mejoramiento del SAT tienen mejores perspectivas de que sus resultados se sostengan en el tiempo, pues los SAT en Latinoamérica y el Caribe enfrentan grandes desafíos.

GRÁFICO 1.1
Efectos de la regularización y de
la administración de tierras



C. SITUACIÓN DE LAS TIERRAS Y SAT EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

La región enfrenta grandes desafíos en materia de tierras. En primer lugar, la región tiene elevados niveles de informalidad e inseguridad sobre la tenencia de la tierra —tanto en áreas rurales como urbanas— que afectan particularmente a los grupos más vulnerables (como personas de bajos ingresos, mujeres y minorías étnicas). Estos fenómenos pueden atribuirse, entre otros aspectos, a la complejidad y costo de los procesos administrativos asociados al registro de la propiedad; a la excesiva centralización de las instituciones catastrales y de registro que limitan el acceso a estos servicios; a la complejidad de los sistemas de tenencia que prevalecen en la región y que en muchos casos excede a la visión legal convencional de concebir la propiedad (comunal, generacional o familiar, etc. vs propiedad privada individual); al desconocimiento generalizado de los beneficios de la formalización que incentiva la cultura de no registro; y a la presencia y falta de mecanismos para reducir conflictos y disputas sobre la tenencia¹³.

A su vez, existen varios aspectos de orden institucional, legal y técnico que limitan el desarrollo de los SAT en Latinoamérica. Dentro de estos se destaca la separación, tanto a nivel institucional como de información, del registro de la propiedad y el catastro¹⁴. En general, las instituciones que desempeñan funciones relacionadas

con la administración de tierras se encuentran poco integradas, lo que refleja la ausencia de una visión integral acerca de las funciones y beneficios del SAT. En la mayor parte de los países de la región, las entidades registrales y catastrales se encuentran ubicadas en diferentes ramas de la estructura institucional del estado, divergen en sus niveles de desarrollo institucional, técnico y tecnológico, y aún no cuentan con mecanismos legales ni técnicos que faciliten el intercambio de información. En este sentido, los países del Caribe inglés son una excepción, pues suelen concentrar todas (o la mayoría) de las instituciones del SAT dentro de una sola entidad gubernamental.

En lo referente al marco legal y normativo, es frecuente encontrar vacíos y contradicciones en las normas y leyes que regulan la propiedad, o incapacidad para reglamentar e implementar las normas ya existentes. Aunado a esto, en algunos países de la región puede observarse resistencia de grupos políticos y económicos de interés para adelantar reformas legales e institucionales necesarias para fortalecer los SAT, o bien para la ejecución de programas de formalización y registro¹⁵.

Por último, existen problemas relacionados con la suficiencia de recursos técnicos y tecnológicos para el mantenimiento de la información y la prestación de los servicios de registro y catastro. Hay una gran cantidad de datos y documentación en papel en riesgo de deterioro, pese a los esfuerzos emprendidos en el marco de los programas de administración de tierras ejecutados en la región para recuperar, sistematizar y digitalizar esa información. Además, el nivel de calificación técnica y entrenamiento académico del personal que presta servicios de registro y catastro es bajo y hay escasez de recursos financieros para suplir las demandas de actualización tecnológica¹⁶.

Los documentos de préstamo de los proyectos financiados por el Banco (ver sección II.A) coinciden en señalar estos problemas. Una revisión de 22 de estos proyectos muestra que los problemas más frecuentemente identificados en los documentos de préstamo son la informalidad en la tenencia de la tierra y deficiencias en la información del SAT (y en su administración). De acuerdo con dichos documentos, estos problemas suelen ser consecuencia de fallas en el marco legal y normativo, falta de recursos, baja capacidad tecnológica y deficiencias en la organización institucional del SAT. Con el fin de resolver estos problemas, los proyectos contemplaban la regularización de tierras, actividades dirigidas a mejorar el funcionamiento del SAT, o ambas cosas.

RECUADRO 1. DEFINICIONES

A lo largo de esta evaluación se utilizan varios términos cuya definición vale la pena establecer.

Sistema de administración de tierras (SAT). No existe una definición única del SAT. Algunos autores la limitan a los temas relacionados con la tenencia de la tierra, como por ejemplo la FAO: *“the way in which the rules of land tenure are applied and made operational”* (FIG y FAO, 2008). Otros proponen definiciones más amplias, como la establecida por UNECE: *“the processes of recording and disseminating information about the ownership, value, and use of land and its associated resources”* (FIG y FAO, 2008).

La presente evaluación adopta esta última definición, pues se corresponde con las actividades incluidas en muchos de los proyectos financiados por el Banco y está alineada con una visión moderna de la administración de la tierra. En efecto, el paradigma del manejo de la tierra (*land management paradigm*) de la teoría moderna de la administración de tierras plantea cuatro funciones esenciales de los sistemas de administración de tierras (Williamson, et al, 2010):

- i. la tenencia
- ii. la valuación
- iii. el uso, y
- iv. el desarrollo de la tierra

Catastro. El catastro puede entenderse del siguiente modo: *“a methodically arranged public inventory of data concerning properties within a country or district, based on a survey of their boundaries”* (Henssen, 1995). Existen varios tipos de catastro, dependiendo del tipo de datos que contenga dicho inventario:

- Catastro fiscal: un registro de propiedades y su valor
- Catastro de uso de tierra: un registro del uso de las tierras
- Catastro jurídico: un registro de la propiedad de las tierras
- Catastro multifinlatario: un registro que incluye múltiples atributos de las tierras

Registro de tierras. El registro de tierras puede ser entendido como *“a process of official recording of rights in land through deeds or as title on properties”* (Henssen, 1995). Representa, en efecto, un catastro jurídico (o catastro legal), pero este término se usa rara vez, para evitar confusiones, puesto que el registro de tierras suele llevarlo una institución separada de aquella encargada del catastro.

Existen varios tipos de registro de tierras. La primera distinción que es importante hacer es sobre el objeto registrado. En este sentido existen dos tipos de registro:

- *Registro de escrituras*, donde lo que se registra son las transacciones, las cuales en principio no constituyen evidencia legal de los derechos de las partes involucradas.
- *Registro de títulos* (folio real o registro de tierras), donde lo que se registra es el título de una propiedad y, por lo tanto, los derechos legales asociados a esa propiedad (el conocido sistema Torrens cae dentro de esta categoría).

RECUADRO 1. DEFINICIONES

Otra distinción que debe hacerse es sobre el nivel de responsabilidad legal del registro. En este sentido, el registro puede ser:

- *Declarativo*, cuando el registro (de la escritura o del predio) no se exige como un requisito esencial para la transmisión y constitución del derecho real.
- *Constitutivo*, cuando el registro es esencial para la transmisión y constitución del derecho real.
- *Obligatorio*, cuando se establecen sanciones para quienes no cumplen con la inscripción ante el registro

Finalmente, también es importante distinguir un registro territorial (o catastral) del resto. Un registro territorial contiene la información sobre los derechos legales de todas las propiedades inmuebles ubicadas dentro de un territorio determinado (por ejemplo, un país). Un registro de este tipo es constitutivo y, por tener información sobre el territorio completo, tiende a ser más confiable. Un registro territorial constituye un catastro jurídico completo.



2

2 Cartera de proyectos

A. CARTERA DE PROYECTOS¹⁷

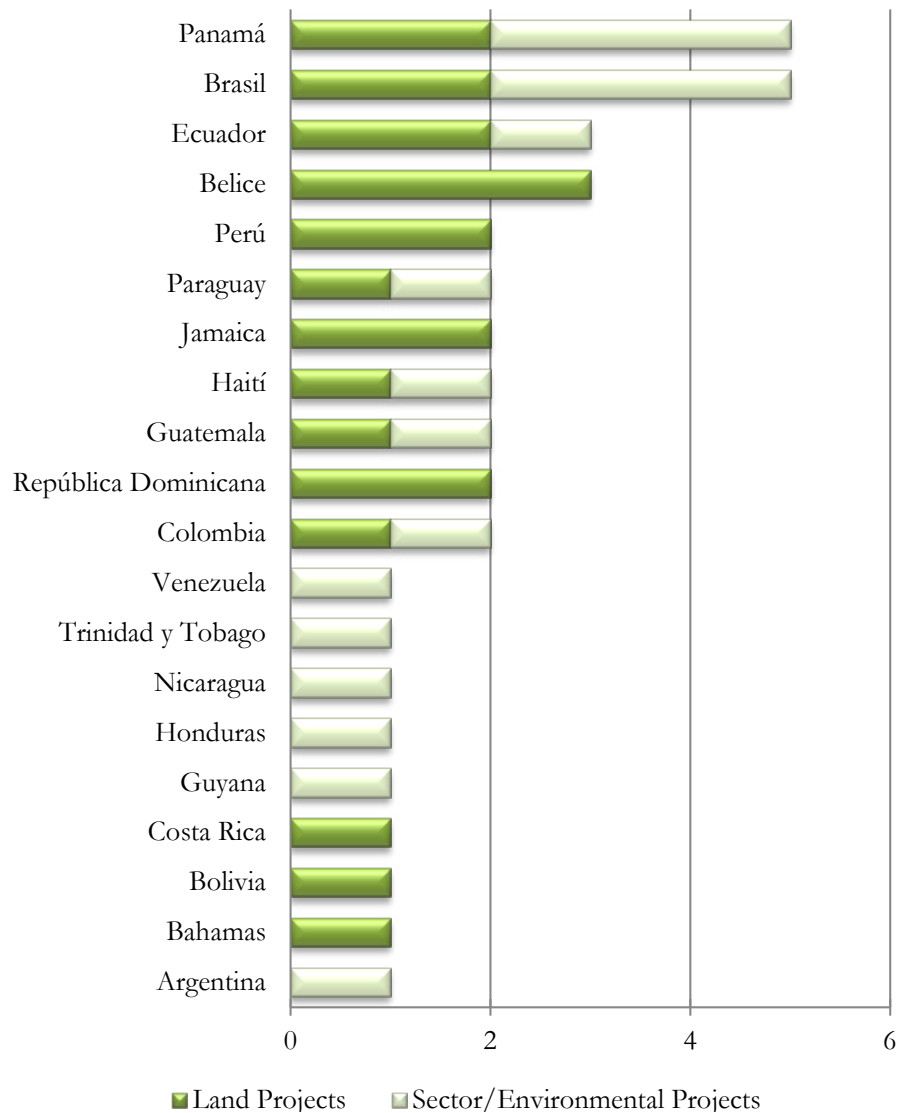
Desde su creación, el Banco ha apoyado continuamente la ejecución y financiamiento de programas de tierras en la región. Dicho apoyo ha evolucionado con el tiempo —tanto en términos de cantidad de recursos invertidos como en el énfasis programático de los proyectos—, en respuesta a los cambios en las demandas de la región y el nivel de desarrollo de sus mercados de tierras. Así, en una primera etapa se financiaron proyectos de colonización, asentamientos y apoyo a la reforma agraria, en concordancia con el objetivo generalizado de los países de garantizar el acceso equitativo a la tierra, fomentar el establecimiento de nuevas áreas de producción y mejorar el nivel de vida del pequeño trabajador campesino¹⁸.

A partir de los años ochenta —y aun cuando el problema de la distribución inequitativa de la tierra persiste—, las demandas de los países han estado centradas en otorgar certeza jurídica sobre la propiedad y en garantizar que esta sea sostenible en el tiempo. En concordancia con estos nuevos intereses, en 1981 inicia una segunda ola de proyectos, enfocada en brindar apoyo a la consolidación de derechos de propiedad a través de programas de regularización, así como en respaldar los procesos de modernización de los SAT.

El BID no ha estado solo en este esfuerzo. Otras agencias de desarrollo —el Banco Mundial y USAID, principalmente— también han financiado varios proyectos de regularización y administración de tierras en la región. De acuerdo con Barnes (2007), el “National land administration project” —financiado por el Banco Mundial, en 1985, en el noreste de Brasil— fue el pionero de estos proyectos; sin embargo, el BID ya había incursionado en el financiamiento de proyectos de este tipo desde 1981 (Proyecto de Regularización Predial en el Nordeste del Brasil; BR0174).

Desde 1981 hasta mayo de 2013 se han aprobado 39 proyectos por un valor nominal total de US\$1,707 millones (poco más del 13% del total de la cartera agrícola). Si bien este monto es relativamente bajo, la presencia del Banco en la región a través de este tipo de proyectos ha sido extendida y constante, pues se han ejecutado en 20 de los 26 países miembros prestatarios (Gráfico 2.1) y el número de aprobaciones por año se ha mantenido estable desde 1991 (Gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.1
Países que han ejecutado
proyectos de tierras



En efecto, estos proyectos afloran durante la década de 1990, en el marco de dos fenómenos contemporáneos que parecen haber influido en ellos. Primero, la prevalencia de un nuevo paradigma económico basado en la liberalización de mercados. Segundo, el desarrollo de una visión prospectiva de lo que constituiría un catastro moderno. Desarrollada entre 1994 y 1998 por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG, por sus siglas en francés), esta visión aporta algunas recomendaciones sobre cómo

realizar proyectos de reforma catastral y establece que “El «Catastro 2014» brindará una documentación completa de derechos y restricciones públicos y privados para los propietarios y usuarios del territorio. Será incorporado en un sistema de información territorial más amplio, completamente coordinado y automatizado”¹⁹.

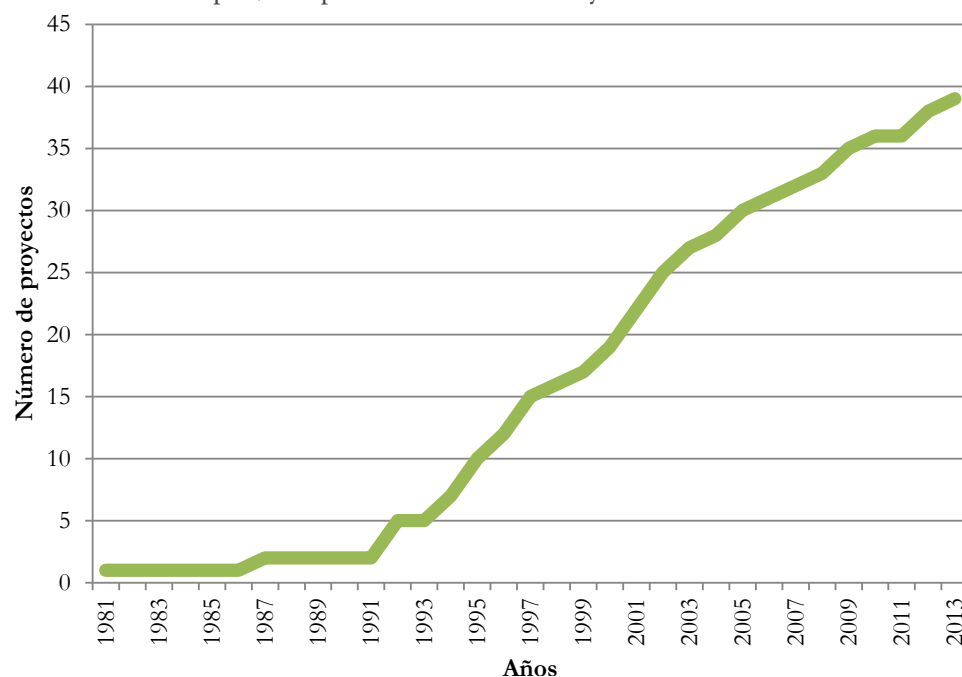


GRÁFICO 2.2
Proyectos de tierras aprobados, 1981-2013 (acumulado)

De esos 39 proyectos, 22 (casi US\$530 millones) han estado dedicados exclusivamente a actividades de regularización y mejoramiento del SAT. Los 17 restantes son proyectos de desarrollo del sector agropecuario o de zonas social y ambientalmente estratégicas que incluyen actividades de regularización o apoyo al fortalecimiento de los SAT como parte de un programa más amplio de apoyo a estos sectores o zonas (Gráfico 2.3).

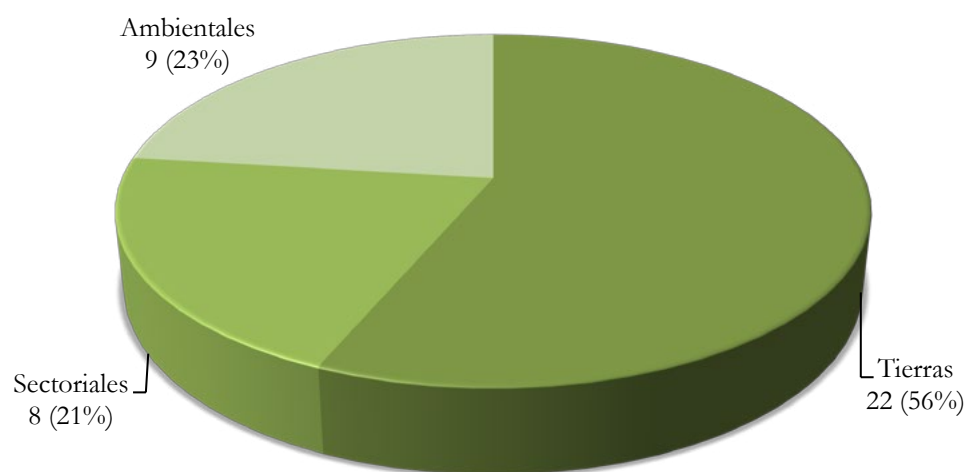


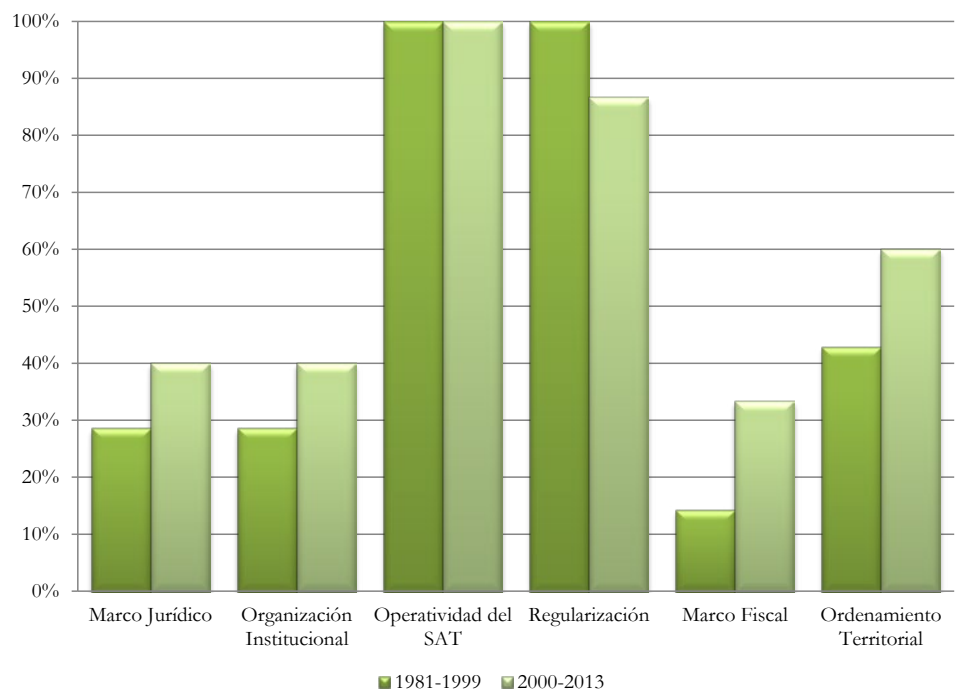
GRÁFICO 2.3
Tipos de proyectos de tierras

Los 22 proyectos mencionados arriba constituyen el universo dentro del cual se circunscribe esta evaluación (ver sección II.C). Aprobados en 14 países, estos proyectos esencialmente han financiado actividades de regularización de la tenencia de la tierra y de mejoramiento²⁰ del SAT (una clasificación más detallada se presenta en la sección II.B). Algunos de ellos han estado más concentrados en la regularización que en el mejoramiento del SAT, lo que se aprecia tanto por los objetivos explícitos, como por los implícitos.

Los objetivos implícitos son aquellos que se revelan a partir de la inversión relativa hecha en cada tipo de actividad. Un proyecto que invierte más en regularización que en SAT revela un objetivo implícito (de facto) de regularización. Dado que los costos de actividades de distinta naturaleza no son comparables, el hecho de que un proyecto se concentre más o menos en un cierto tipo de actividades se revela a partir de una comparación, entre todos los proyectos de la cartera, de las asignaciones proporcionales de recursos en las distintas actividades.

Lo más relevante de esta revisión de cartera es el hecho de que los proyectos más recientes (aquellos aprobados después de 2000) muestran una mayor preocupación por mejorar los SAT que por la regularización (Gráfico 2.4). Esto es apreciable tanto en el tipo de problemas y causas identificados, como en los objetivos planteados, las actividades propuestas y la distribución de recursos presupuestados para las distintas actividades (objetivos implícitos). Esto es un buen signo, pues, como se ha dicho, implica una transición hacia proyectos con resultados potencialmente más sostenibles.

GRÁFICO 2.4
Porcentaje de recursos
invertidos por los proyectos en
seis áreas de trabajo



B. ÁREAS DE TRABAJO DE LOS PROYECTOS

El análisis anterior se basó parcialmente en la construcción de una clasificación de las actividades financiadas por los proyectos. La clasificación resultante contiene seis categorías, definidas de acuerdo a la naturaleza de las actividades que comprenden y a las funciones que afectan del SAT. Además, las distintas categorías representan elementos separables que, desde un punto de vista puramente lógico²¹, podrían secuenciarse para facilitar la ejecución de los proyectos.

Esta clasificación de actividades es importante porque permite establecer la orientación y el alcance de los proyectos, así como establecer una estrategia para reducir posibles cuellos de botella durante la implementación de proyectos de regularización y administración de tierras. Por estas razones, la clasificación constituye el principal criterio de organización para la presente evaluación.

La clasificación es la siguiente:

- a. **Marco jurídico.** Actividades relacionadas con analizar y modificar el conjunto de leyes y normas que rigen los derechos de propiedad sobre la tierra. Estas pueden ser de dos tipos:
 - i. Aquellas que determinan los tipos de tenencia de la tierra (los derechos de las personas físicas y morales sobre la tierra y el alcance de los mismos); y
 - ii. Aquellas que determinan las condiciones y procedimientos generales mediante los cuales se adquieren los distintos tipos de tenencia.
- b. **Organización institucional del SAT.** Actividades dirigidas a analizar y modificar la estructura institucional de administración de tierras, incluyendo el número de agencias, sus responsabilidades y la forma en la que se coordinan entre sí; por ejemplo, la fusión de instituciones o el establecimiento de la obligatoriedad de que dos instituciones (como el catastro y el registro) compartan información.
- c. **Ordenamiento territorial.** Actividades dirigidas a mejorar la capacidad del SAT en lo relativo a las funciones de planeación y desarrollo de la tierra.
- d. **Operatividad del SAT.** Actividades encaminadas a mejorar el funcionamiento del SAT sin modificar su estructura institucional. Ejemplos de estas actividades son el desarrollo de sistemas de información, capacitación de personal y compra de equipo.
- e. **Regularización.** Se refiere a los trabajos de levantamiento catastral, adjudicación, titulación y registro.
- f. **Marco fiscal de tierras.** Actividades relacionadas con el análisis y la modificación de las regulaciones fiscales relativas a la tenencia y transferencia de la tierra, incluyendo las tasas impositivas y las metodologías de valuación de la tierra con fines fiscales.

Esta clasificación se justifica por varias razones:

- Las áreas corresponden a las distintas funciones de los sistemas de administración de tierras: Las áreas **a, b, d** y **e** corresponden a la función de administración de la tenencia de la tierra; el área **c** corresponde a las funciones de administración del uso y desarrollo de la tierra; y el área **f** corresponde a la función de administración del valor de la tierra (ver Recuadro 1).
- Se pone más énfasis en la función de administración de la tenencia de la tierra, tal como hacen los proyectos.
- La clasificación permite determinar la amplitud del alcance temático de los proyectos analizados
- Las áreas representan un orden lógico. Es decir, algunas de las actividades de las áreas listadas primero deberían preceder a algunas de las actividades de las áreas listadas después para evitar posibles complicaciones durante la implementación.

La secuenciación referida en la última razón requiere una breve explicación. Desde un punto de vista exclusivamente lógico, las actividades de marco jurídico deberían ser las primeras en desarrollarse puesto que pueden afectar al resto. Es necesario asegurar que la ley permite la regularización masiva, por ejemplo. Una vez hechos los cambios necesarios al marco jurídico (o una vez que se ha establecido que el marco jurídico no presenta obstáculos), es posible promover cambios en la estructura institucional del SAT. Pero algunos de estos cambios tienen que realizarse antes que las otras actividades, pues al llevarse a cabo pueden interrumpir las labores a cargo de las instituciones que se están modificando o hacer que la inversión en fortalecimiento institucional sea redundante y se desperdicie (por ejemplo, cuando desaparece una institución).

El área de ordenamiento territorial afecta principalmente dos funciones del SAT separadas de la tenencial, por lo que muchas de sus actividades podrían ser independientes de las del resto de las áreas de trabajo. Sin embargo, es necesario que las labores de regularización cuenten con información completa sobre el uso del suelo para evitar adjudicaciones indebidas, por lo que algunas labores de ordenamiento territorial (como la delimitación de zonas de reserva ecológica, por ejemplo) deberían preceder a las de regularización. Las actividades de operatividad del SAT también deberían comenzar antes que las de regularización para asegurarse de que el SAT tendrá la capacidad de absorber y operar toda la información generada por las labores de regularización (por ejemplo, que los sistemas de información estarán listos o en un nivel avanzado). Una vez se cuente con un marco jurídico preparado, una estructura institucional estable, información auxiliar completa y sistemas de información preparados, la regularización puede dar inicio y avanzar sin complicaciones adicionales a las inherentes al proceso. Finalmente, el área de marco fiscal de tierras tiene, posiblemente, poco efecto sobre el resto de las actividades, por lo que desde un punto de vista lógico no parece ser necesario asignarle un orden en esta secuenciación.

Como se desprende de la explicación anterior, la secuenciación sugerida no es absoluta. Esto es, no presupone que todas las actividades de un área deban completarse antes de que inicien las actividades de otra área (de hecho, en muchas ocasiones puede ser innecesario llevar a cabo actividades de un área determinada). Simplemente, sugiere que el trabajo de un área 'posterior' en la secuencia inicie una vez que se hayan alcanzado ciertas condiciones mínimas para que no se presenten cuellos de botella, interrupciones o redundancias en el trabajo. Como se verá más adelante, algunas fallas de este tipo se presentaron en los proyectos analizados.



3 Casos de estudio

A. SELECCIÓN DE LOS CASOS

La selección de casos de estudio precedió al análisis de cartera y a la clasificación de áreas de trabajo presentada anteriormente, y se basó en una clasificación preliminar de proyectos. Desde el origen de la evaluación se tomó la decisión de considerar cuatro casos de estudio, de modo que fuera un número manejable de casos y, al mismo tiempo, suficientemente grande como para permitir la formación de parejas y reducir la probabilidad de que alguno de los casos de estudio no fuera comparable.

La selección se hizo a nivel país —en lugar de a nivel proyecto— porque, a menudo, cuando en un mismo país se han ejecutado dos o más proyectos, estos suelen estar vinculados como partes de un solo programa (aun cuando la intención original no haya sido esa). De hecho, uno de los dos criterios iniciales para la selección de casos de estudio fue tomar aquellos países en donde se hubiera ejecutado más de un proyecto de regularización y administración de tierras, de modo que la evaluación pudiera beneficiarse de más información y ganar relevancia.

El otro criterio inicial fue que el conjunto de proyectos ejecutados en el país hubiera abarcado la mayor variedad de actividades. Esto se determinó con base en una clasificación preliminar de actividades distinta a la expuesta anteriormente que arrojó tres grupos de proyectos: (a) proyectos que hicieron labores de regularización, fortalecimiento institucional y sistemas de información; (b) proyectos concentrados en reformas institucionales y modernización del SAT; y (c) proyectos de desarrollo sostenible con un componente de tierras (ver Cuadro 3.1).

Así, la selección de casos de estudio procedió del siguiente modo: Primero, se eligió el grupo (a) de proyectos. Segundo, dentro de ese grupo se eligieron los países que habían ejecutado el mayor número de proyectos. Esto arrojó la selección de **Belice, Panamá y Perú**. Ecuador no fue seleccionado porque la segunda operación había sido aprobada muy recientemente y por tanto aún no sería evaluable²².

CUADRO 3.1. CLASIFICACIÓN PRELIMINAR DE PROYECTOS DE TIERRAS

Operación	Año de Aprobación	País	Nombre del Proyecto	Etapas	Categoría
PE0037	1995	Perú	Proyecto de Titulación y Registro de Tierras	Completado	1) Proyectos que involucran uno o más de los siguientes: - Sistemas de Información - Capacidad Institucional - Agrimensura - Adjudicación - Titulación - Registro
PE0107	2001		Titulación y Registro de Tierras Etapa II	Completado	
PN0032	1996	Panamá	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios	Completado	
PN0148	2002		Proyecto de administración y regularización de tierras	Completado	
PN-L1018	2010		Programa Nacional de Administración de Tierras	Activo	
CO0157	1997	Colombia	Programa de Titulación de Tierras y Modernización de Registro y Catastro	Completado	
BL0007	1997	Belice	Préstamo CT Administración de Tierras	Completado	
BL0017	2001		Administración de Tierras II	Completado	
BL-L1008	2009		Programa de Ordenación de Tierras III	Activo	
JA0050	1999	Jamaica	Programa de Administración y Manejo de Tierra	Completado	
CR0134	2000	Costa Rica	Programa de Regularización de Catastro y Registro de Propiedad	Activo	
EC0191	2001	Ecuador	Regularización y Administración de Tierras Rurales	Completado	
EC-L1071	2010		Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales	Activo	
BO0221	2003	Bolivia	Regularización de Tierras y Catastro Legal	Activo	
BR0392	2005	Brasil	Catastro de Tierras y Regularización Predial	Completado	
PR-L1061	2011	Paraguay	Programa de Catastro Registral II	Activo	
HA-L1056		Haití	Programa de seguridad de la tenencia de la tierra en zonas rurales	En preparación	
DR0118	1997	República Dominicana	Modernización Jurisdicción de Tierras	Completado	2) Concentrados en reformas institucionales para mejorar los Sistemas de Administración de Tierras
DR-L1010	2006		Consolidación Jurisdicción Inmobiliaria	Activo	
BR0274	2000	Brasil	Programa de Autosuficiencia de Asentamiento de Reforma Agraria	Completado	
PR0132	2003	Paraguay	Programa de Registro Catastral	Completado	
BH-L1001	2004	Bahamas	Proyecto de Administración y Política de Tierra	Completado	3) Proyectos de desarrollo sostenible con un componente de tierras
GU0081	1996	Guatemala	Desarrollo Sustentable del Petén	Completado	
BR0313	2002	Brasil	Desarrollo Sustentable de Acre	Completado	
HO0198	2002	Honduras	Programa Manejo Ambiental Islas de la Bahía Fase II	Completado	

El cuarto caso de estudio se buscó también dentro del grupo (a) de proyectos. Los criterios adoptados fueron que se tratara de un proyecto que ya estuviera cerrado, que ofreciera puntos de comparación con los otros casos de estudio pre-seleccionados y que el tema de regularización de tierras tuviera una alta relevancia para el país.

Así, se eligió **Colombia** (CO0157). De acuerdo con la Administración, esta operación tuvo un diseño muy semejante y fue casi contemporánea a la primera operación en Perú, lo que a priori ofrecía una buena oportunidad para un análisis comparado. Además, el tema de regularización de tierras reviste una importancia particular en Colombia dados los esfuerzos que el país está llevando a cabo en materia de restitución de tierras. Finalmente, se consideró que los otros tres proyectos del grupo (a) que ya habían cerrado (Brasil BR0392, Ecuador EC0191 y Jamaica JA0050) deberían ser analizados en conjunto con otros proyectos realizados en los mismos países, pero que hacerlo presentaba la dificultad de que el otro proyecto fuera muy viejo (Jamaica), demasiado reciente (Ecuador), o de un tipo distinto al identificado en el grupo (a) (Brasil).

B. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS

Los siguientes párrafos presentan una breve descripción de los proyectos analizados para la evaluación comparativa así como de los contextos en los que se implementaron. El propósito es dar una idea preliminar de sus objetivos y desarrollo. Los anexos 3 a 6 contienen el análisis del diseño, ejecución y consecución de productos de los proyectos (el Cuadro 3.2 presenta un resumen de las características de los proyectos involucrados).

Belice (ver Anexo 3). Hacia mediados de los años 1990, cuando el Banco inició su colaboración con Belice en estos temas, el país enfrentaba una compleja situación de concentración e informalidad en la tenencia de la tierra, en parte debido a un marco jurídico complejo. El marco jurídico beliceño que regula la tenencia de la tierra cambió sustancialmente durante el siglo XX y, en consecuencia, en el país persisten varias formas de tenencia de la tierra, dos sistemas de registro y una serie de leyes superpuestas, a veces contradictorias.

La tenencia de la tierra en Belice es desigual y a menudo informal. A pesar de llevar varios años redistribuyendo tierras nacionales, hacia la década de 1990 el gobierno no había logrado reducir sustancialmente la concentración de la tierra. Por otra parte, la informalidad en la tenencia de la misma era alta. Belice es receptor de migrantes que se dirigen, en muchas ocasiones, a zonas rurales para ocupar tierras²³. Por si esto fuera poco, la lentitud y complejidad de los sistemas de registro desincentivaban el registro de las tierras y las personas que recibían tierras del estado no siempre recibían un título con un alindamiento adecuado y, por tanto, no tenían garantía de que las tierras no serían objeto de disputas posteriores. Otro problema relacionado con la tierra en Belice era la recaudación de impuestos. Debido a la alta informalidad y a la baja capacidad institucional en materia de administración de tierras, el estado beliceño tenía niveles muy bajos de recaudación de impuestos por tenencia y transferencia de tierras.

BELICE

CUADRO 3.2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PROYECTOS

País y nombre del proyecto	Monto del préstamo y total del proyecto	Fecha de aprobación y cierre	Objetivos	Componentes
Belice				
LMP 1. Proyecto de administración de tierras (BL0007)	US\$902,000 (préstamo) US\$2,254,000 (total)	1997 (aprobación) 2001 (cierre)	Establecer un sistema de catastro confiable y poner en funcionamiento un sistema de adjudicación para garantizar la tenencia.	i) Administración de los catastros, mediante la computarización de los registros de arriendos, de títulos y financieros; ii) Adjudicación de la tenencia de tierras mediante la aplicación de la Ley de adjudicación de Tierras de 1994; iii) Un estudio de la legislación de los impuestos prediales y sobre la plusvalía y la configuración de un nuevo régimen de arriendo de tierras nacionales.
LMP 2. Programa de ordenación de tierras (BL0017)	US\$7,000,000 (préstamo) US\$8,860,000 (total)	2001 (aprobación) 2011 (cierre)	Mejorar el entorno para el desarrollo de los sectores público y privado mediante una mayor seguridad de la tenencia de tierras, mercados eficientes de tierra y promoción de un marco coherente de política agraria que contribuya al desarrollo sostenible y al uso eficiente de los recursos agrarios.	i) Catastro nacional y registro de derechos de propiedad; ii) Expansión de los servicios de administración de tierras; iii) Revisión de la planificación del uso de la tierra y de su aprovechamiento; iv) Reforma de la política agraria y fortalecimiento del MNREI.
LMP 3. Programa de ordenación de tierras III (BL-L1008)	US\$2,500,000 (préstamo) US\$2,729,000 (total)	2009 (aprobación) Activo	Consolidar los servicios de administración de tierras y ampliarlos a todo el país, para mejorar el acceso a los mismos, así como su calidad y eficiencia.	i) Expansión del sistema de información catastral basado en parcelas; ii) Mejoramiento de la información sobre predios urbanos; iii) Apoyo a la provisión de servicios modernos de ordenación de tierras.
Perú				
PTRT 1. Proyecto de titulación y registro de tierras (PE0037)	US\$21,000,000 (préstamo) US\$36,500,000 (total)	1996 (aprobación) 2001 (cierre)	Apoyar el establecimiento de un mercado de tierras rurales en el Perú que funcione en forma abierta, ágil y transparente, mediante la regularización en forma definitiva de la propiedad de todos los predios resultantes de la reforma agraria, la modernización y consolidación del catastro rural y el establecimiento de un sistema único y automatizado de registro de la propiedad rural.	i) Regularización de tierras; ii) Catastro; iii) Registro público; iv) Administración y monitoreo de los recursos naturales renovables.
PTRT 2. Programa de titulación y registro de tierras segunda etapa (PE0107)	US\$23,300,000 (préstamo) US\$46,700,000 (total)	2001 (aprobación) 2007 (cierre)	Proseguir con el desarrollo de un mercado de tierras que funcione de forma ágil y transparente y que promueva el uso eficiente de la tierra.	i) Catastro, titulación y registro de predios rurales y comunidades campesinas y nativas; ii) Fortalecimiento de las instituciones y del sistema de catastro y registro rural; iii) Análisis, protección y monitoreo ambiental y cultural.

País y nombre del proyecto	Monto del préstamo y total del proyecto	Fecha de aprobación y cierre	Objetivos	Componentes
Panamá				
Programa de modernización de los servicios agropecuarios (PN0032)	US\$33,600,000 (préstamo) US\$48,000,000 (total)	1996 (aprobación) 2004 (cierre)	Mejorar la rentabilidad y productividad del sector agropecuario y la calidad de los rubros, así como facilitar la adaptación de los productores panameños a un sistema económico más competitivo a través de la modernización de los servicios nacionales de generación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria, información de mercados y titulación de tierras.	i) Generación y transferencia de tecnología; ii) Sanidad agropecuaria; iii) Información de mercados; iv) Titulación de tierras.
Proyecto de administración y regularización de tierras (PN0148)	US\$27,000,000 (préstamo) US\$32,000,000 (total)	2002 (aprobación) 2012 (cierre por fusión)	Promover la seguridad en la tenencia de la tierra a fin de facilitar el acceso al crédito y la inversión en tierras apuntando al crecimiento económico en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Coclé y Colón, u otras zonas que el gobierno pueda designar en el futuro.	i) Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras; ii) Servicios de regularización de tierras; iii) Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local.
Programa de catastro de la región metropolitana y modernización de la administración de tierras (PN-L1018)	US\$27,000,000 (préstamo) US\$38,000,000 (total)	2007 (aprobación) Activo (fusionado con PN0148)	Contribuir al proceso de modernizar el sistema de administración de tierras del país, focalizando sus actividades en la Región Metropolitana.	i) Catastro multifinanciado; ii) Regularización de tierras; iii) Ordenamiento territorial municipal; iv) Nuevo Marco Institucional de la Administración Territorial; v) Administración y supervisión.
Colombia				
Programa de titulación y modernización del registro y catastro (CO0157)	US\$38,500,000 (préstamo) US\$104,000,000 (total)	1997 (aprobación) 2001 (reestructuración)	Contribuir a la consolidación de un mercado de tierras en Colombia que funcione en forma ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales.	i) Titulación de terrenos baldíos rurales; ii) Titulación de predios urbanos; iii) Modernización del registro y catastro; iv) Protección ambiental en áreas rurales.
Titulación y modernización del registro (reestructuración de la operación CO0157)	US\$14,500,000 (préstamo) US\$24,395,000 (total) (montos remanentes de CO0157 tras cancelaciones)	2001 (reestructuración) 2008 (cierre)	Contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad a través de la modernización de los sistemas de catastro y registro, y con menor alcance, la titulación de predios rurales.	i) Modernización del catastro y el registro; ii) Titulación rural.

El Banco comenzó a trabajar con Belice en temas de regularización y administración de tierras desde 1997, a través de tres operaciones principales (BL0007, BL0017 y BL-L1008). Estas operaciones constituyen, esencialmente, tres fases del *Land Management Program* (Programa de administración de tierras, LMP). El LMP tuvo desde su origen dos motivaciones. Por un lado, buscaba promover el desarrollo del sector privado a través de incrementos en la inversión y en la productividad, principalmente en el sector agrícola. Por otro lado, buscaba el desarrollo del sector público mejorando su capacidad de administración de tierras y, de ese modo, aumentando los niveles de recaudación.

El programa comenzó con la intención de regularizar tierras e inscribirlas en el Registro de Tierras, así como de crear un sistema de información para administrar mejor la recaudación de impuestos relacionados con las transacciones y propiedad de tierras. El programa fue ambicioso desde el principio. Inició trabajando simultáneamente en varias de las grandes áreas identificadas en esta evaluación y fue dejando de lado algunas, conforme se volvían innecesarias, o el trabajo en ellas se tornaba infructuoso o inconveniente. Esta simultaneidad provocó que la información generada durante la regularización tuviera que ser almacenada en papel y procesada manualmente en tanto que no se tuviera un sistema. Pero, por otro lado, el programa mostró capacidad de adaptación a las condiciones específicas del país.

La primera fase llevó a cabo tres actividades principales: (i) llevó a cabo análisis de los marcos jurídico y fiscal de tierras y elaboró propuestas para reformarlos; sin embargo dichas reformas no se implementaron. (ii) El proyecto también elaboró un sistema computarizado para el manejo de la recaudación de impuestos de tierras. El sistema resultó muy limitado y poco útil para el país a pesar de que su alcance se amplió durante su desarrollo. (iii) El proyecto también adelantó labores de regularización en el norte y sur del país, pero enfrentó dificultades para cumplir sus metas (principalmente en el sur del país, donde hay grupos indígenas que demandan un tipo de tenencia no previsto por la ley beliceña). La segunda fase llevó a cabo trabajos de análisis y elaboración de planes en el área de desarrollo territorial, pero la parte principal de su trabajo consistió en hacer regularización masiva, por barrido, en todo el norte del país y en desarrollar un sistema de información que incorporara todas las funciones del SAT. Las metas de regularización fueron superadas, pero el sistema de información tomó más tiempo que el anticipado, por lo que la tercera fase (aún activa) se ha dedicado, casi exclusivamente, a concluir el desarrollo e implementación del sistema.

El LMP enfrentó muchos y significativos retrasos de los cuales se pueden sacar importantes lecciones en términos del diseño y ejecución de los proyectos, así como de las ventajas de la integración de las instituciones a cargo de la administración de tierras.

COLOMBIA

Colombia (ver Anexo 4). A pesar de los numerosos esfuerzos que desde la década del sesenta se han adelantado en Colombia para disminuir los elevados niveles de concentración de la propiedad, no ha sido posible implementar una reforma agraria de manera exitosa. Entre 1994 y 1996, se dio un importante cambio en la orientación de la política de tierras, y se adoptaron políticas y cambios institucionales con los que se reconocía la importancia de la regularización de la tenencia para el desarrollo del sector agrícola. En dicho periodo se reformó el marco para la administración de los derechos de propiedad de los terrenos de la nación y áreas protegidas y, posteriormente, se creó el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (TITULAR), con el fin de agilizar los procesos de formalización de la propiedad y adelantar un programa de titulación masivo para reducir la informalidad.

En 1997, el país y el Banco suscribieron el Programa Especial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (CO0157), con el propósito de dinamizar el mercado de tierras en Colombia, mediante las actividades de formalización de la propiedad —tanto en áreas rurales como urbanas—, modernización de los sistemas de catastro y registro en el país, y el apoyo a la protección de áreas ambientales sensibles. En el marco de este programa, se buscaba desarrollar una nueva metodología de titulación, supervisada por TITULAR, que fuera más eficiente, simplificara los trámites y redujera los tiempos y costos de los procedimientos, generando incentivos para la formalización. Asimismo, buscaba proveer recursos para que las instituciones de catastro y registro pudieran adelantar los procesos de modernización tecnológica que no había sido posible desarrollar debido a restricciones presupuestales.

Los primeros años de ejecución del proyecto se dieron en medio de una coyuntura económica y política compleja. En los años que siguieron a la aprobación del crédito, el país había registrado bajas tasas de crecimiento y enfrentaba serios problemas fiscales que dificultaron el flujo de recursos de contrapartida. Además, con el cambio de gobierno en 1998, se dio un cambio en la estrategia gubernamental para promover el desarrollo rural que ya no ponía énfasis en la formalización, por lo que el programa TITULAR desapareció. Como consecuencia, en el año 2000 el gobierno solicitó al Banco una reestructuración del proyecto.

Con la reestructuración, no solo se dio una importante reducción de recursos sino además un cambio en el énfasis programático, redirigiendo los esfuerzos del proyecto de la formalización a la modernización del catastro y el registro. Ello implicó la cancelación de los componentes de titulación urbana y protección ambiental, una considerable reducción en el componente de titulación rural, y un aumento en el alcance de las actividades de la modernización catastral, incluyendo actividades de actualización del catastro, diseño de diversos sistemas de información geográfica, y la integración del catastro y el registro. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC),

entidad administradora del catastro nacional, pasó a ser el nuevo organismo ejecutor, mientras que el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCORA) supervisó la ejecución del componente de titulación rural. Este último fue liquidado y la ejecución de dicho componente pasó a manos del recién creado Instituto de Desarrollo Rural (INCODER).

El proyecto se ejecutó en un periodo de 10 años, seis más de lo planeado en el diseño original y cuatro más de lo contemplado tras la reestructuración del proyecto. Las significativas demoras en la ejecución se debieron a fallas en el diseño, a los eventos exógenos que afectaron al proyecto en sus primeros años, y a los problemas de tipo fiduciario que retrasaron la ejecución de las actividades de modernización. Pese a esto, el programa logró importantes avances en términos de modernización del SAT, dentro de los que se destacan el diseño metodológico para la integración del catastro y el registro, y la modernización tecnológica del IGAC, que le permitió ponerse a la vanguardia de las instituciones catastrales en la región. Por el contrario, en términos de titulación, no se cumplió con la meta propuesta en la reestructuración (sustancialmente menor a la original), y no se ha podido determinar si los títulos emitidos fueron efectivamente llevados al registro de la propiedad.

PANAMÁ

Panamá (ver Anexo 5). El Banco ha trabajado en actividades de regularización y administración de tierras en Panamá a través de cinco operaciones, dos dedicadas exclusivamente a actividades de regularización y mejoramiento del SAT, y tres de tipo sectorial o desarrollo ambiental que incluían componentes de regularización de la tenencia²⁴. La primera de estas operaciones fue el Programa de Modernización del Sector Agropecuario, PROMOSA (PN0032 de 1996), el cual incluyó un componente piloto de catastro y regularización de tierras en la provincia de Veraguas. Dados los elevados niveles de informalidad en la tenencia de la tierra en las áreas rurales, este componente era parte de la estrategia de promoción a las inversiones agropecuarias y acceso al crédito. Los resultados conseguidos por este programa en materia de rendimientos y costos de las actividades de catastro y registro despertaron en el país el interés por expandir las actividades de regularización a lo largo del territorio nacional, así como por modernizar la administración y política de tierras.

Para ello, en 1999, el Gobierno de Panamá creó el Programa Nacional de Administración de Tierras, PRONAT, y en 2001, a través de recursos de financiamiento del Banco Mundial, se empezaron a adelantar actividades de regularización en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, así como diferentes actividades para la modernización del catastro y el registro. Posteriormente, el gobierno de Panamá solicitó la participación del BID a fin de extender el alcance geográfico del programa. En respuesta, el Banco aprobó en el año 2002 el proyecto PN0148, el cual permitió expandir las acciones del PRONAT a las provincias de Herrera, Los Santos, Coclé y Colón, e incluyó actividades en las áreas de marco



legal de los derechos de propiedad (reformando el Código Agrario), infraestructura de los SAT (a través del apoyo a la implementación de un sistema de información para interrelacionar la información catastral y registral), y de ordenamiento territorial. A los cinco años de ejecución del proyecto se aprobó el Programa de Catastro de la Región Metropolitana y de Modernización de la administración de Tierras (PN-L1018), cuyo objetivo era regularizar la tenencia de la tierra en el área metropolitana de la provincia de Panamá. En el marco de este programa se propuso la creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, que centralizaría todas las actividades relacionadas con el catastro, regularización y ordenamiento territorial, con el fin de elevar la eficiencia, agilidad y eficacia de los procesos relacionados a la administración de tierras en el país. Por otra parte, se aprobaron también dos proyectos en el Darién (PN0116) y en la Cuenca Hidrográfica del Canal (PN0139) que incluyeron componentes de regularización usando la metodología establecida por PRONAT.

Las actividades de regularización y mejoramiento del SAT formuladas por estos proyectos se ejecutaron con significativos retrasos, debido en gran medida a problemas de supervisión del trabajo de levantamiento de información y de regularización, y a problemas en la implementación de los sistemas de información que soportarían los procesos. Pese a esto, con las operaciones se ha conseguido regularizar un alto porcentaje de las áreas rurales del país. Por su parte, la baja

Los trabajos de alindamiento utilizaron distintas técnicas, desde teodolitos y estaciones totales, hasta fotogrametría con rectificación digital, pasando por el GPS.

© BID, 2013

capacidad institucional de la ANATI puso en riesgo la continuidad de las operaciones, pues la recién creada institución absorbió al PRONAT y se hizo cargo, por tanto, de la ejecución del proyecto. Sin embargo, desde un punto de vista conceptual, la concentración de los procesos y actividades relacionadas con la administración de tierras en una sola institución es una medida deseable que puede rendir buenos frutos en el largo plazo.

PERÚ

Perú (ver Anexo 6). El Banco comenzó a trabajar con Perú en temas de tierras a mediados de la década de 1990, en un momento en que el país tenía un gran interés por regularizar la tenencia de la tierra y permitir el desarrollo del mercado de tierras agrícolas.

En 1969, el gobierno peruano había llevado a cabo una reforma agraria mediante la cual expropió grandes haciendas y distribuyó sus tierras entre campesinos asociados en cooperativas. Más tarde, en 1981 se permitió la disolución de las cooperativas, lo que dio lugar a la fragmentación de las tierras, conforme pequeñas parcelas se transferían a sus miembros. Además, dado que la reforma agraria prohibía la venta de tierras, estas transferencias se hacían informalmente, a menudo haciendo subdivisiones de predios ya de por sí pequeños. Por último, los procedimientos de registro eran caros, costosos y generalmente desconocidos por los propietarios rurales.

Como resultado, hacia fines de la década de 1980 primaba una situación de informalidad en la tenencia de la tierra, así como de fragmentación en minifundios. Ante esa situación, a principios de la década de 1990 el gobierno emprendió una campaña de regularización masiva, siguiendo un procedimiento simplificado de registro²⁵. Para llevarla a cabo, en 1992 creó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), encargado de las zonas rurales. La regularización en las zonas urbanas quedó a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1996 y apoyada con recursos del Banco Mundial²⁶.

El Banco comenzó a trabajar con Perú en temas de tierras en 1995, mediante el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT). Este programa ha consistido en dos fases²⁷, las cuales estuvieron concentradas en apoyar al PETT en las tareas de regularización de tierras rurales (primero en la región Costa y después en la Sierra). En un principio, la regularización estaría a cargo de empresas privadas y se haría solo en predios afectados por la reforma agraria y cuya titulación había quedado inconclusa; sin embargo, esta estrategia no dio resultados y en 1997 se comenzó a hacer regularización por barrido, al interior de valles seleccionados, y a cargo de cuadrillas contratadas directamente por el gobierno peruano. Aunque en un principio no tenía plena capacidad legal para hacer regularización y enfrentara demoras, el PTRT superó ampliamente la mayoría de sus metas en esta área²⁸ y a un bajo costo.

Originalmente, el PTRT también tuvo la intención de trabajar en el área de organización institucional del SAT, mediante estudios y propuestas de modificaciones legales para unificar las entidades generadoras de catastro, por una parte, y las de registro, por la otra. Estos estudios no se llevaron a cabo, pero más tarde el país realizó reformas institucionales con objetivos semejantes. El PTRT también trabajó en el área de ordenamiento territorial, elaborando estudios y delimitando áreas ecológica o culturalmente sensibles; sin embargo, esta información no pudo utilizarse en las labores de regularización debido a la incompatibilidad de formatos.

Si bien los proyectos financiados por el Banco trabajaron en distintas áreas, tenían un fuerte énfasis en la regularización. Con el apoyo del PTRT, el PETT se convirtió en un programa muy exitoso en materia de regularización. Sin embargo, la sostenibilidad de la formalidad obtenida es baja puesto que el esquema de incentivos que fomenta la informalidad en el Perú permanece vigente.



En los cuatro casos analizados (Belice, Colombia, Panamá y Perú), el BID actuó de forma coherente, revelando un modelo de sistema de administración de tierras y una estrategia de regularización que considera más apropiada.

© BID, 2013

4 Comparación de los proyectos

A. COMPARACIÓN GENERAL DE ASPECTOS POSITIVOS Y FALLAS DE LOS PROYECTOS

Los estudios de caso arrojan varios aspectos positivos de la acción del Banco. Para empezar, es importante establecer que los proyectos del Banco fueron relevantes, dados los distintos problemas en materia de administración de tierras que tenían los países al inicio de los programas. Además de esto, en los cuatro casos analizados el Banco actuó de forma consistente, revelando un modelo de SAT y una estrategia de regularización que considera más apropiados.

El modelo de SAT que el Banco persiguió en estos proyectos es uno integrado, en el que todas las funciones del sistema están concentradas en una sola institución o, en su defecto, trabajan de forma coordinada mediante acuerdos estrechos de colaboración y sistemas de información inter-institucionales²⁹. El modelo busca constituir un único catastro multifinlatario y un registro territorial.

La estrategia de regularización más utilizada es masiva, por barrido, utilizando diversas tecnologías catastrales (modernas y tradicionales), y con una metodología participativa de adjudicación. En línea con lo anterior, los programas analizados fueron comprehensivos y trabajaron en las cuatro áreas funcionales del SAT (ver Recuadro 1).

Otro aspecto positivo es que el Banco mostró buena capacidad de respuesta ante complicaciones surgidas durante la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, en Panamá y Perú se substituyó la estrategia selectiva de regularización por el barrido; en Panamá se intensificaron las campañas de difusión para aumentar la participación de la gente, y se contrató a una empresa privada como administrador fiduciario para agilizar la ejecución; en Belice se decidió concentrar el trabajo de la tercera fase en terminar

el sistema de información antes de continuar con la regularización; en Colombia se le dio un giro importante al proyecto para reducir su costo y concentrarlo en el mejoramiento del SAT.

Finalmente, el Banco también hizo esfuerzos por aplicar tecnología moderna en sus proyectos, tanto en los sistemas de información como, principalmente, en las técnicas catastrales. En Belice y Perú, por ejemplo, se financiaron cooperaciones técnicas para probar la factibilidad del uso de tecnología GPS en el alindamiento masivo.

Las fallas de los proyectos son muy específicas. Para poder establecer una comparación sistemática entre programas³⁰ muy distintos entre sí, el equipo evaluador desarrolló una clasificación general de los aspectos que conforman los proyectos. Al cruzar esta clasificación con dos grandes etapas de los proyectos (diseño y ejecución) se obtiene una matriz (Cuadro 4.1) en cuyas celdas se pueden ubicar las fallas de los proyectos, a partir de la información recabada por el equipo. Las matrices completas de cada proyecto se agregan a nivel programa, arrojando información agregada para cada caso de estudio. Esto permite identificar dónde se ubican las principales fallas del trabajo del Banco en cada caso de estudio.

La clasificación de aspectos que conforman los proyectos es la siguiente:

- a. **Metodología propuesta.** Problemas con la solución propuesta, tales como la relación entre la solución propuesta y los problemas que se quieren resolver, la completitud de la propuesta (incluyendo el diagnóstico y la selección de áreas de trabajo), la estrategia de implementación y la tecnología empleada en las distintas partes de la solución propuesta.
- b. **Suficiencia de recursos.** Problemas con el diagnóstico o la asignación de recursos humanos, financieros, temporales y materiales.
- c. **Riesgos.** Previsión o mitigación (dependiendo de si se trata de la fase de diseño o ejecución del proyecto) de riesgos políticos, institucionales, legales, sociales y económicos.
- d. **Administración fiduciaria.** Problemas experimentados en esta área, dados los requerimientos fiduciarios del Banco.
- e. **Seguimiento.** Problemas con el control del avance del proyecto: cantidad y calidad de los productos.
- f. **Evaluación.** Problemas con la capacidad del proyecto de ser evaluado, tales como recolección de datos y diseño de estrategia de evaluación.

El Cuadro 4.1 resume las principales fallas identificadas en los proyectos de los estudios de caso y la frecuencia con que se presentaron. Los siguientes párrafos hacen un breve recuento de las fallas principales.

CUADRO 4.1. IDENTIFICACIÓN DE FALLAS MÁS COMUNES

¿Dónde surge la falla?			¿Cuándo surge la falla?	
Área	Aspecto	Aspecto específico	Diseño	Ejecución
Solución propuesta o implementada	Metodología propuesta	Poca relación con problema a resolver y sus causas		
		Complejidad (toda la cadena de producción, diagnósticos de campo)	2	
		Estrategia de implementación (secuencia, organización agencias)	3	1
		Tecnología usada (e.g. sistemas informáticos, técnicas de campo, contratos)	4	2
	Suficiencia de recursos	Humanos	1	2
		Financieros y materiales		1
		Temporales		
		Otros	2	
Implementación	Riesgos	Políticos (voluntad, coordinación institucional)	1	3
		Institucionales (capacidad institucional)	1	1
		Sociales y Económicos		1
		Legales (inc. incump. Contratos)		3
		Otros		
	Administración fiduciaria			3
M&E	Seguimiento		3	2
	Evaluación		4	

Nota: El número en cada celda indica el número de casos de estudio en los que se presentó una falla en ese aspecto del proyecto.

Estrategia de implementación. Esta categoría se refiere a la forma en la que el proyecto habría de implementarse: cuál sería la agencia ejecutora, cómo estarían organizadas las actividades del proyecto en términos de componentes y tiempos de ejecución, tanto en términos de duración como al momento en que debieron ser implementadas, qué tipo de agencias (gubernamentales, empresas privadas, ONGs) llevarían a cabo las actividades, etcétera. Varios de los proyectos presentaron fallas en estos aspectos.

Primero, el orden en que se desarrollaron las actividades resultó problemático. En los tres casos que hubo regularización masiva por barrido (Belice, Panamá y Perú) los proyectos fueron diseñados para que los trabajos de campo iniciaran antes o al mismo tiempo que el diseño de los sistemas de información que habrían de recibir y procesar la información resultante de la regularización. En los tres casos, dicha información empezó a producirse y a recibirse por las agencias ejecutoras antes de que los sistemas estuvieran listos. Por otro lado, en Perú (y en Panamá, en la fase piloto) los trabajos

de regularización comenzaron sin que el marco jurídico permitiera la regularización masiva por parte del programa. Por último, la regularización masiva en Perú también inició sin que se tuviera información adecuada sobre los límites de áreas no adjudicables por su valor cultural o ecológico.

Adicionalmente, se presentaron algunas fallas en torno al esquema de implementación de las labores de regularización. En Panamá, el deseo de avanzar rápidamente llevó a contratar varias empresas para que hicieran el levantamiento catastral en diferentes áreas simultáneamente, lo que dificultó el control de las empresas y terminó generando retrasos y baja calidad en los trabajos. En Perú, la regularización estuvo inicialmente a cargo de pequeñas empresas locales, pero conforme estas enfrentaran problemas debido al desconocimiento del campo, se optó por contratar equipos de estudiantes y profesores de universidades locales y, finalmente, cuadrillas de contratistas privados (llamadas Grupos de Trabajo Supervisado, GTS). Estos GTS avanzaron con mucha rapidez y lograron que los proyectos sobrepasaran sus metas en términos de cantidad de predios regularizados; sin embargo, algunas de las personas entrevistadas para esta evaluación expresaron una preocupación sobre la calidad del trabajo catastral realizado por los GTS.

Tecnología utilizada. Otro grupo de fallas frecuentes en el diseño se encuentra en la tecnología utilizada. Esto quiere decir que las características específicas de las soluciones propuestas no resultaron ser las más adecuadas para resolver los problemas que se querían atacar. En Belice, por ejemplo, la primera operación propuso construir un sistema de información exclusivamente para la recaudación de impuestos sobre la tierra. Durante la implementación del proyecto, resultó evidente que el alcance de dicho sistema era insuficiente para administrar adecuadamente las funciones de recaudación, por lo que el diseño fue expandido para incluir módulos adicionales con otras funciones relacionadas. El sistema modular resultante, a su vez, demostró ser todavía limitado y poco funcional, por lo que tuvo que ser reemplazado por un nuevo sistema durante la segunda y la tercera fases. En los casos de Colombia y la primera fase de Perú, por su parte, las técnicas de regularización propuestas fueron problemáticas. En el caso de Colombia, se propuso hacer titulación masiva por demanda, dejando que los beneficiarios registraran sus títulos y asumieran los costos asociados al proceso. Esto es una de las posibles causas de que, durante el periodo de ejecución de las actividades de regularización, dicha demanda fuera mucho menor que la esperada. Además, aunque se hizo entrega de títulos, no está claro que los beneficiarios los hayan registrado. En el caso de Perú, se planteó originalmente que la titulación fuese selectiva y que las labores de catastro y titulación se hicieran por separado. Esta técnica era costosa y resultaba en una regularización incompleta, que dejaba muchos “huecos”. Por tal motivo, se decidió integrar las labores de titulación y catastro y adoptar una técnica de barrido al interior de zonas seleccionadas.

Además de esto, la tecnología legal (los contratos de las empresas encargadas de las labores de regularización) también tuvo fallas. En Belice, la empresa se retrasó sensiblemente en la entrega de sus productos sin que hubiera forma contractual de penalizarla. En Panamá, el mecanismo de pago de las empresas estaba atado al trabajo de actores ajenos a ellas (el Registro Público), lo que causó retrasos en los trabajos de regularización.

Seguimiento. La fase de diseño también presentó fallas en el establecimiento de mecanismos ex ante para garantizar la entrega y calidad de los productos de regularización. Esta es una falla importante, presente en la mayoría de los proyectos (ver sección IV.B.5), que ha contribuido a la imposibilidad de determinar con exactitud la cantidad (y ubicación) de predios regularizados.

Evaluación. Finalmente, otra falla recurrente durante el diseño es la falta de mecanismos apropiados para garantizar la futura evaluación de los proyectos. En ninguno de los proyectos se diseñó un mecanismo adecuado que permitiera hacer una evaluación rigurosa de sus resultados e impactos. En Panamá y Perú se levantaron encuestas durante la ejecución de los proyectos para tratar de subsanar esta falla, pero la información recogida por ellas no permite hacer una evaluación suficientemente rigurosa.

B. COMPARACIÓN POR ÁREA DE TRABAJO

1. Marco jurídico

Dentro del marco jurídico, las leyes y normas que determinan las condiciones y procedimientos generales mediante los cuales se adquieren los distintos tipos de tenencia resultan las más interesantes para esta evaluación, puesto que pueden tener efectos sobre las actividades de regularización. En efecto, en Panamá y Perú el marco jurídico requería adaptarse para permitir la regularización masiva. Sin embargo, solo en Panamá, en la segunda operación, hubo trabajo en esta área. En ese caso, se hicieron reformas al Código Agrario y otras disposiciones legales (diseñadas mediante financiamiento del Banco), específicamente para poder hacer regularización de forma masiva. Surgen entonces dos preguntas: ¿Por qué en Belice y Colombia el marco jurídico no requirió ser modificado para trabajar la regularización mientras que en Panamá y Perú sí? ¿Y por qué solo en la segunda operación financiada en Panamá se decidió trabajar en la modificación de la legislación relevante?

La experiencia de los casos de estudio sugiere que la respuesta a la primera pregunta es el tipo de instituciones con las que se trabaja. En Belice y Colombia, las labores de regularización se hicieron a través de instituciones permanentes del Estado cuyas atribuciones legales ya estaban claramente establecidas. En Panamá y Perú, por

el contrario, la regularización se hizo a través de programas creados ex profeso (el PRONAT y el PETT, respectivamente) y poco antes del inicio de los trabajos, por lo que sus atribuciones y procedimientos aún no estaban bien reglamentados.

Los casos de Belice y Colombia, por otra parte, también son singulares, de modo que la explicación institucional debe tomarse con cuidado. En Colombia las labores de regularización no alcanzaron un carácter masivo, por lo que los procedimientos del Estado para la formalización de predios rurales no fueron desafiados por grandes volúmenes de operación. En Belice, todas las funciones de la administración de tierras se encuentran dentro del Ministerio de Recursos Naturales y la ley le otorga al Ministro del ramo amplios poderes sobre la determinación de la tenencia de la tierra. Por tal motivo, las dificultades que surgían al incrementar los volúmenes de trabajo (por la regularización masiva) podían resolverse al interior del Ministerio mediante adaptaciones técnicas o administrativas (la metodología de adjudicación, por ejemplo, fue modificada durante la primera operación).

En conclusión, el hecho de trabajar con instituciones permanentes del Estado es deseable (ver sección V.B) porque, en la medida en que sus atribuciones y procedimientos ya están reglamentados, puede evitar trabas con el marco jurídico del país durante los trabajos de regularización. Sin embargo, no es una garantía, pues el hecho de que dichos trabajos sean masivos puede dar lugar a cuellos de botella que requieran de modificaciones a la legislación existente. Por tal motivo, resulta importante asegurar que el marco jurídico permite llevar a cabo las labores de regularización. Para ello, es necesario hacer siempre un diagnóstico de la legislación local y, de ser necesario, implementar las reformas necesarias antes de comenzar la regularización.

La segunda pregunta (¿Por qué solo en la segunda operación financiada en Panamá se decidió hacer trabajo para modificar la legislación relevante?) tiene su respuesta en el aprendizaje. El Banco parece haber aprendido la necesidad de asegurar que el marco jurídico esté listo durante la implementación de los proyectos financiados en los casos de estudio, pero solo en Panamá fue necesario trabajar en ello.

Es importante observar que las primeras operaciones de los cuatro casos de estudio eran las primeras cuatro de esta clase que el Banco preparaba (ver Cuadro 3.1). La falta de experiencia pudo haber determinado que en ninguna de ellas se incluyera trabajo en el marco jurídico. Además, en algunos casos (Belice y Panamá), la primera operación planteó la regularización como un piloto mediante el cual se pudieran identificar potenciales problemas, incluido del tipo legal. El hecho de que solo en Panamá (en la segunda operación) se haya hecho trabajo de este tipo se debe a que solo en ese caso seguía siendo necesario. En Belice y Colombia nunca se presentó un problema con el marco jurídico. En Perú, los problemas enfrentados se resolvieron durante la primera operación, mediante la emisión de múltiples disposiciones legales por parte del gobierno (35 entre 1996 y 1998).



El análisis de cartera de proyectos del Banco (Capítulo II y Anexo 2) refuerza el argumento del aprendizaje por parte del Banco. Después de 2000, el porcentaje de proyectos que incluían actividades en el área de marco jurídico es mayor que antes de ese año. Además, en Haití recientemente se han aprobado dos operaciones que llevan a cabo esta secuenciación: Primero, una operación programática (HA-L1074) de apoyo a reformas legales e institucionales seguida de cerca de una operación de inversión dedicada exclusivamente a temas de tierras (HA-L1056).

La regularización de tierras también podría tener efectos negativos, como legitimar reclamaciones espurias de propiedad (incluyendo la posibilidad de que, con ello, individuos de grupos vulnerables pierdan sus derechos de propiedad) o propiciar el arrebato y acaparamiento de tierras.

© BID, 2013

2. Organización institucional del SAT

Esta área de trabajo es compleja por naturaleza. Implica modificar una parte de la estructura institucional del Estado, lo cual requiere voluntad, colaboración y coordinación de todas las instituciones involucradas. Por lo general, algunas de las modificaciones generan costos y perdedores (por ejemplo, alguna institución que desaparece o es absorbida por otra), por lo que resulta lógico esperar que algunas instituciones opongan resistencia. Al mismo tiempo, una buena organización institucional es importante para que el SAT funcione de forma eficiente y confiable.

En coherencia con su importancia, el Banco ha trabajado en esta área en casi todos los casos estudiados. El único en el que no hubo trabajo en esta área es Belice, lo cual se explica por el hecho de que en ese país todas las entidades responsables de la administración de tierras se encuentran integradas dentro de un mismo departamento

del Ministerio de Recursos Naturales, por lo que volverlas más eficientes requiere trabajo al interior de esas entidades, más que una reorganización³¹. Pero, incluso en el caso de Belice, el Banco trabajó desde la primera operación en la implementación de la Ley de la Tierra Registrada de 1977 (que busca integrar los dos sistemas de registro en uno solo) lo que dio lugar a que en 1999 las autoridades integraran la administración del registro más viejo al mismo departamento del Ministerio de Recursos Naturales, completando así la concentración del SAT en esa entidad.

En los otros tres casos, el Banco propuso llevar a cabo diversas reformas para reorganizar el SAT. Dichas reformas han ido, invariablemente, encaminadas a conformar un SAT integrado, donde opere un único catastro multifinanciado en estrecha colaboración con una sola entidad de registro. Para tal efecto, en Colombia se trabajó en la implementación del Decreto 1711 de 1984, que establece la obligatoriedad de la interrelación de la información del catastro y el registro. En Panamá se integró en una sola entidad a las distintas instituciones encargadas de la titulación y el catastro (también se buscó interrelacionar la información del catastro y el registro mediante el Sistema de Interrelación de la Información del Registro y el Catastro, SIICAR, financiado por el Banco Mundial). En Perú, donde la dispersión institucional es mayor, el Banco buscó dar los primeros pasos para integrar, por una parte, a las distintas entidades generadoras de catastro y, por otra, a los distintos registros de la propiedad.

El resultado de todas estas acciones es mixto y, ante la complejidad de la tarea, tal vez deba calificarse más hacia lo positivo. En Colombia, el Banco logró impulsar la interrelación entre el catastro y el registro hasta lograr implementar un sistema de interrelación en cinco municipios³². En Panamá, el SIICAR (responsabilidad del Banco Mundial) nunca pudo ser implementado debido, entre otros aspectos, a la falta de compromiso del Registro Público de Panamá para facilitar la interrelación de sus bases de datos con el catastro y a la amplia diferencia en los niveles de desarrollo tecnológico y administrativo de ambas entidades. Sin embargo, el trabajo del Banco derivó en la creación de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), que aglutina a las cuatro entidades encargadas del catastro y la titulación de predios (incluyendo al mismo programa financiado por el Banco que propuso y fomentó la creación de ANATI). En Perú, los logros son menos positivos. Los estudios propuestos en la primera operación, mediante los cuales se propondrían las reformas de ley para integrar a las entidades generadoras de catastro y a los registros públicos, no se llevaron a cabo. Además, el Banco contribuyó a la multiplicidad de entidades de registro al establecer la creación de Secciones Especiales de Predios Rurales³³. Pese a esto, en 2002 y en 2004 se aprobaron sendas leyes para la integración de los distintos registros y la creación del Sistema Nacional Integrado de Catastro. Aunque estas leyes no pueden ser atribuidas al Banco, tampoco puede descartarse que su trabajo y diálogo técnico previos hayan influido sobre estos avances.

La experiencia de los cuatro casos analizados en materia de organización institucional del SAT arroja dos lecciones. Primera, que el Banco hace bien en abordar esta área de trabajo. Aunque se trata de un área compleja, es altamente relevante para el desarrollo de los países y hay muestras de que el trabajo del Banco está rindiendo frutos. Segunda, que un factor clave para obtener colaboración institucional puede ser asegurar que todas las instituciones involucradas tengan niveles de desarrollo semejantes (como ocurrió en Colombia a diferencia de Panamá).

3. Ordenamiento territorial

El Banco trabajó en esta área en muchos de los proyectos. En la mayoría de los casos, se trató de dos tipos de actividades: demarcación de áreas sensibles (territorios indígenas y reservas ecológicas, por ejemplo) y formulación de planes de desarrollo territorial.

El desarrollo de estas actividades y el grado de consecución de metas son diferentes en cada uno de los cuatro casos, pero se pueden observar algunos patrones generales. En primer término, los proyectos consiguieron elaborar planes de desarrollo territorial, pero la implementación de los mismos se ha mantenido fuera de su área de influencia y en pocas ocasiones ha ocurrido (Panamá presenta una excepción con la implementación del Plan de Desarrollo Integrado en el Darién). En segundo lugar, el Banco ha hecho demarcación de áreas de reserva natural, indígena o cultural, pero esta información no siempre ha estado disponible para su utilización durante los trabajos de regularización.

4. Operatividad del SAT

Esta área de trabajo está estrechamente relacionada con lo que dentro del Banco se conoce comúnmente como “fortalecimiento institucional”. Su objetivo es mejorar el desempeño de las instituciones encargadas de la administración de la tierra en lo que atañe a la función de tenencia de la tierra³⁴. Dentro de ella hay diversos tipos de actividades, como las siguientes:

- Capacitación de personal
- Elaboración de manuales y estandarización de procesos
- Compra de equipo e infraestructura
- Sistemas de información (diseño y desarrollo, o adquisición y adaptación)
- Procesamiento de información (por ejemplo, digitalización de escrituras y mapas)

En los cuatro casos analizados, el Banco financió varios de estos tipos de actividades, arrojando, por lo general, un alto nivel de consecución de las metas planteadas, salvo en el caso de los sistemas de información.

En todos los casos analizados, el Banco propuso y financió la creación de sistemas computarizados de información para auxiliar en la realización de una o varias de las siguientes tareas³⁵:

- Valuación y recaudación de impuestos prediales
- Administración y procesamiento de información cartográfica (incluyendo rectificación de fotografías aéreas)
- Administración del catastro físico (incluyendo la información utilizada en el ordenamiento territorial)
- Administración del registro
- Interrelación del catastro y registro (cuando el catastro y el registro no están integrados)
- Control de avance en las labores de regularización

Los sistemas computarizados de información que realizan esas tareas son complejos, pues deben ser capaces de manejar distintos tipos de información (alfanumérica y gráfica) en altos volúmenes, de forma segura, y a lo largo de procesos que pueden ser largos y ocurrir de forma simultánea. Ante ello, no sorprende que los proyectos financiados por el Banco enfrentaran problemas en este aspecto. El caso de Belice, sin embargo, sugiere que esto puede evitarse si se adquiere un sistema previamente diseñado por una compañía especializada, en lugar de tratar de construirlo *in house*, mediante la contratación de consultores.

En Belice, la primera operación intentó desarrollar un sistema computarizado de información, con resultados poco satisfactorios. Ante ello, durante la segunda operación se planteó la creación de un nuevo sistema, esta vez mucho más completo y complejo. El diseño, desarrollo e implementación de dicho sistema (*Land Information System*, LIS) fueron puestos en manos de una empresa especializada mediante licitación internacional. La empresa tomó un sistema previamente diseñado por ella para la administración de tierras y lo adaptó a las necesidades específicas de Belice. Este trabajo de adaptación tampoco parece haber sido sencillo, pues ha tomado varios años con el apoyo de personal experto de la compañía, pero ha traído buenos resultados. Belice cuenta ahora con un sistema computarizado de administración de tierras eficiente, seguro³⁶ y que abarca todas las funciones de administración de tierras en las seis oficinas del país. La operación y mantenimiento del sistema son todavía un reto para Belice; sin embargo, una virtud del contrato firmado con la empresa es la inclusión de servicios de capacitación, mantenimiento y apoyo técnico, de los cuales el país se ha beneficiado.

En Panamá y Perú, en contraste, los sistemas de información propuestos por las operaciones del Banco han sido desarrollados dentro del proyecto, por consultores contratados para tal propósito. En ambos casos, los sistemas en cuestión (SIICAR³⁷,

SIMA, SSET, SICAR) nunca terminaron de desarrollarse o han enfrentado múltiples problemas (y por tanto tampoco fueron implementados) aun cuando su alcance funcional era significativamente menor que el LIS de Belice.

En resumen, las experiencias de Belice, Panamá y Perú muestran una marcada diferencia entre desarrollar este tipo de sistemas dentro de un proyecto, a través de consultores, y adquirirlos de una empresa especializada. La segunda opción parece ofrecer mejores resultados. No obstante, en casos donde el sistema de información es más sencillo, desarrollar el sistema dentro del proyecto puede ser una opción efectiva y económica. En Colombia, el proyecto financió el desarrollo del sistema de Interrelación Catastro-Registro (ICARE) y logró vincular las bases de información del registro y el catastro en cinco municipios³⁸. En cualquier caso, la experiencia muestra que poner en funcionamiento un sistema computarizado de administración de tierras es un proceso que puede requerir varios años, independientemente de que sea desarrollado como parte de un proyecto o comprado a una empresa especializada.

Finalmente, al evaluar las operaciones del Banco, es importante tener en cuenta que los sistemas computarizados y pre-diseñados de administración de tierras solo recientemente han estado disponibles en el mercado (Landfolio, por ejemplo, se adquirió para Belice en 2006 y en ese año aún no estaba completamente desarrollado).

Otros dos tipos de actividades dentro del área de operatividad del SAT que ameritan mencionarse brevemente en este informe son la compra de equipo y la salvaguarda de información. En cuanto a la compra de equipo, estos procesos mostraron ser lentos en los casos analizados, en buena parte debido a la falta de conocimiento sobre los procedimientos fiduciarios del Banco. En algunos casos, los retrasos afectaron el desarrollo de otras actividades, impactando tanto la consecución de metas como la calidad de los productos (en Perú, por ejemplo, el retraso en la compra de un programa de cómputo implicó que, durante varios años, la restitución de las fotografías aéreas se hiciera de forma manual en lugar de digital). Es importante que el Banco haga un esfuerzo especial en asegurarse que este tipo de actividades administrativas no afecten negativamente el desarrollo de las actividades centrales de los proyectos. Una posible forma de hacerlo es mediante la provisión de entrenamiento a las unidades ejecutoras sobre los sistemas fiduciarios del Banco.

En cuanto a la salvaguarda de información, se trata de una actividad que consiste en proteger toda la información contenida en mapas, planos, escrituras y otros documentos. Esta labor es importante no solo desde un punto de vista histórico, sino también para resolver disputas que puedan surgir durante los procesos de regularización (o algunos años después). El Banco ha invertido recursos en estas actividades, principalmente mediante la digitalización de información (lo cual ofrece la ventaja adicional de hacer que esta información sea accesible a través de los sistemas computarizados de

administración de tierras); sin embargo, en los cuatro casos analizados aún existe información en riesgo y el equipo de evaluación pudo constatar algunos casos donde hay información clave en alto riesgo³⁹.

5. Regularización

En esta evaluación se entiende por regularización el proceso de adecuar a derecho la tenencia de las tierras dentro de un territorio determinado, lo cual incluye las actividades de levantamiento catastral, adjudicación, titulación y registro.

En los cuatro casos de estudio hubo trabajo en esta área, alcanzándose a regularizar una gran parte de los territorios de los países (salvo en Colombia, donde la regularización tuvo un alcance limitado). El Banco utilizó distintas metodologías para determinar qué predios serían regularizados (método selectivo y método por barrido) y para hacer el levantamiento catastral de los predios (específicamente, la cartografía). Las distintas experiencias arrojan lecciones valiosas.

En primer lugar, la regularización avanza mucho más rápidamente y es mucho más completa cuando se hace por barrido. En Perú, la primera operación tenía la intención de regularizar solo aquellos predios cuya titulación no se había hecho (o había quedado incompleta) durante la Reforma Agraria. Ante ello, inicialmente se propuso que los equipos de campo avanzaran predio por predio, identificando aquellos que eran elegibles para ser regularizados, lo cual le impuso una fuerte traba a la licitación internacional, pues había poco interés entre empresas privadas en realizar el trabajo. Se decidió entonces seleccionar algunos valles⁴⁰ y hacer un barrido de todos los predios que estuvieran dentro de ellos, regularizando todos aquellos que lo requirieran. Con esta técnica, las labores avanzaron mucho más rápidamente y se logró superar casi todas las metas en materia de regularización.

La técnica de barrido ha dado buenos resultados en otros casos, incluyendo Belice y Panamá. En Colombia, en cambio, se adoptó una técnica basada en la demanda de los beneficiarios potenciales, quienes serían advertidos de la regularización a través de una campaña de difusión. Debido a esto y a la falta de recursos de contrapartida, la regularización no alcanzó una dimensión masiva y solo se entregaron 8,446 títulos de una meta superior a 108,000.

Otro aspecto metodológico importante de resaltar son las distintas técnicas de alindamiento empleadas. Los proyectos procuraron utilizar la tecnología más adecuada a cada situación específica, a modo de reducir tiempos y costos, a la vez que aumentar precisión. En Belice y Perú el Banco financió cooperaciones técnicas para probar el uso de herramientas GPS en el levantamiento catastral, algo que en ese momento era innovador. Esta técnica se utilizó con éxito en las áreas rurales de Belice, generando una ganancia importante en términos de precisión. En Perú, donde las condiciones del terreno eran muy variadas y algunos de los predios muy

pequeños, los trabajos de alindamiento utilizaron distintas técnicas, desde teodolitos y estaciones totales, hasta fotogrametría con rectificación digital, pasando por el GPS. En Panamá también se utilizaron diversas técnicas, si bien predominó la fotogrametría y el GPS.

El uso de distintas técnicas de alindamiento le dio flexibilidad a estas labores y permitió levantar o actualizar el catastro de la forma más rápida y económica posible dadas las condiciones del terreno. Sin embargo, en algunas ocasiones la técnica elegida respondió a las restricciones de equipo o de conocimiento técnico. En Perú, por ejemplo, la restitución fotogramétrica se hizo manualmente durante buena parte de las dos operaciones, pues la adquisición del programa de cómputo para hacer la restitución de forma digital enfrentó largos retrasos. En Belice, la mayor parte del catastro rural se hizo mediante equipo GPS, obteniéndose una alta precisión relativa⁴¹; sin embargo, la empresa responsable enfrentó retrasos debido a la falta de personal local con conocimiento en el uso de esa técnica, y en algunas áreas comisionadas a agrimensores locales se utilizaron teodolitos y estaciones totales por el mismo motivo. El resultado es que los catastros levantados son heterogéneos en cuanto a su precisión⁴². Sin embargo, la precisión del catastro no parece ser un factor de mayor importancia en tanto que no sea tan baja que no permita identificar los predios o genere disputas entre propietarios y colindantes⁴³.

Un motivo de preocupación en los casos de estudio es la completitud del catastro físico y legal. En este aspecto, en Belice se logró un catastro bastante completo, si bien existe la posibilidad de que existan predios sin titular debido a la ausencia de algún propietario que respondiera por ellos durante el paso de los equipos de regularización⁴⁴. En Perú el trabajo de regularización se hizo solo al interior de valles seleccionados por lo que hay grandes áreas que quedaron sin regularizar. En Panamá, los proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial, en conjunto, hicieron regularización en las nueve provincias del país (y demarcación de las cinco comarcas indígenas), pero quedaron muchas áreas pequeñas sin regularizar, ya sea porque las empresas encargadas no las cubrieron o porque al hacerlo se enfrentaron con diversas restricciones. El resultado es un catastro físico y legal incompleto y discontinuo, salpicado de áreas sin regularizar (lo que el personal de PRONAT llama “efecto dalmata”). En Colombia, por último, los trabajos de regularización fueron escasos y cambiaron marginalmente el panorama de la informalidad sobre la tenencia de la tierra en el país⁴⁵.

El Cuadro 4.2 presenta un resumen de lo conseguido en cada uno de los cuatro casos de estudio en materia de regularización. Estos productos (número de predios catastrados, titulados y registrados) son más comparables entre proyectos y países que aquellos relacionados a cambios institucionales. Por tal motivo, el Cuadro 4.3 presenta una comparación de los costos y tiempos requeridos para entregar dichos productos. No obstante, aún en estos casos hay que tener en mente que la comparación no es del todo justa, pues las condiciones del terreno y el tamaño de los predios varían entre los casos de estudio y son factores que impactan directamente los costos y tiempos de producción.

CUADRO 4.2. RESUMEN COMPARATIVO DE PRODUCTOS DE REGULARIZACIÓN

Producto	País	Meta	Alcanzado	Comentario
Predios catastrados	Belice	49,300	48,543	Incluye meta de 21,300 y un alcanzado de 20,728 predios urbanos.
	Colombia	108,946	268,497	Incluye predios formados y actualizados, urbano y rural.
	Panamá	407,568	209,581	
	Perú	1,350,000	1,988,300	
Predios titulados / adjudicados	Belice	49,300	48,543	Incluye meta de 21,300 y un alcanzado de 20,728 predios urbanos.
	Colombia	108,946	8,446	
	Panamá	442,116	155,868	Incluye meta de 267,500 y un alcanzado de 84,920 predios urbanos.
	Perú	778,132	1,988,300	
Predios registrados	Belice	16,000	18,913	Incluye meta de 500 y un alcanzado de 349 predios urbanos.
	Colombia	108,946	n.d.	
	Panamá	567,732	185,097	Incluye meta de 267,500 y un alcanzado de 84,920 predios urbanos.
	Perú	1,298,132	1,804,777	

Belice: Incluye tres proyectos: BL0007, BL0017 y BL-L1008.

Colombia: Incluye metas y productos previos y posteriores a la reestructuración.

Panamá: Incluye 5 proyectos: PN0116, PN0032, PN0148, PN-L1018 y PN0139.

Perú: Incluye 2 proyectos: PE0037 y PE0107. Los indicadores agregan predios que originalmente tenían distintas situaciones jurídicas.

Otra dolencia generalizada en las cuatro experiencias es la falta de un sistema de seguimiento. En efecto, ninguno de los proyectos en los cuatro estudios de caso contempló, en su diseño, un sistema de seguimiento de los trabajos de regularización antes de que estos comenzaran. En Belice, los expedientes se procesaron de forma manual y utilizando los reportes de las empresas contratadas como mecanismo de seguimiento; en Colombia, tras la reestructuración del programa, la agencia ejecutora quedó exenta de desarrollar un sistema de seguimiento porque se juzgó que no generaba valor agregado al proyecto; en Panamá, el Banco implementó diversos sistemas de seguimiento en las oficinas regionales (llamados, en su conjunto, SIICARITO); en Perú, finalmente, durante la segunda operación se desarrollaron diversos sistemas temporales de seguimiento.

No contar con sistemas adecuados y listos desde el inicio para hacer un seguimiento de las labores de regularización (y administración de la información generada) le crea al Banco y a las agencias ejecutoras dificultad para conocer el avance de dichas labores, las áreas rezagadas o no cubiertas y la calidad de los productos. Ello se refleja en que OVE no pudo encontrar información precisa sobre la cantidad de predios regularizados en Perú, Panamá y Colombia⁴⁶.

CUADRO 4.3. EFICIENCIA RELATIVA EN LA REGULARIZACIÓN

	Catastrado	Titulado	Registrado
US\$/predio [...]			
BL0007	\$88.8	\$88.8	\$88.8
BL0017	\$55.9	\$55.9	\$164.9
BL-L1008	n.a.	n.a.	n.a.
CO0157	\$27.5	\$72.3	n.a.
PE0037	\$21.7	\$21.7	\$25.7
PE0107	\$38.0	\$38.0	\$38.0
PN0148	\$222.0	\$289.9	\$289.9
PN-L1018	\$220.2	\$117.5	\$117.5
Días/predio [...]			
BL0007	0.520	0.520	0.520
BL0017	0.074	0.074	0.218
BL-L1008	n.a.	n.a.	n.a.
CO0157	0.315	0.441	n.a.
PE0037	0.002	0.002	0.002
PE0107	0.003	0.003	0.003
PN0148	0.067	0.100	0.100
PN-L1018	0.063	0.033	0.033

Fuente: OVE con base en información de diversos documentos administrativos de los proyectos

En cuanto al control de calidad, la mayoría de los proyectos analizados tampoco incluyó en su diseño mecanismos robustos, sino que se adoptaron diversas soluciones conforme se fueron enfrentando problemas. En Belice, la calidad de los trabajos de regularización era supervisada informalmente por personal de la agencia ejecutora; solo cuando se detectaron fallas sistemáticas en algunos productos (las fotografías aéreas de la ciudad de Belice), se contrató a un consultor experto para que las revisara. En Panamá, la agencia ejecutora dedicó una pequeña unidad a hacer control de calidad de los expedientes de titulación antes de que fueran enviados al registro; en el proyecto en la región metropolitana de Panamá, sin embargo, se estableció que el control de calidad de los expedientes urbanos se pondría en manos de una empresa privada. En Perú, la regularización quedó a cargo de cuadrillas supervisadas mediante un esquema piramidal; sin embargo, la multiplicidad de cuadrillas (en un momento llegaron a ser más de 1,000) dificultó la supervisión desde la administración central de los proyectos y, de acuerdo con diversas personas entrevistadas por OVE, hay muestras de que el desempeño de las cuadrillas y sus productos no siempre fueron adecuados.

Otra falla común entre los proyectos analizados es la falta de estudios tenenciales cuidadosos previos a los trabajos de regularización. Dichos estudios permiten estimar la cantidad y características de los predios en las áreas a regularizar para, con

base en ello, determinar tiempos, costos y metas realistas. En Belice se subestimó el número de predios por regularizar, lo que hizo que se corriera el riesgo de elevar los costos de la segunda operación, pues el contrato de la empresa encargada de la regularización estipulaba un pago fijo por cada predio regularizado. Ante eso y valiéndose de retrasos por parte de la firma, la agencia ejecutora decidió comisionarle los predios más pequeños a agrimensores locales, a un costo más bajo. En Panamá, la falta de estudios tenenciales no permitió diseñar adecuadamente los contratos de las empresas encargadas del levantamiento catastral; se subestimó el número total de predios y el número de predios irregulares, lo cual provocó que algunas empresas terminaran el trabajo estipulado sin que se cubriera la totalidad del área. En Perú, la primera operación basó sus estimaciones en información preliminar del censo agropecuario, la cual produjo una subestimación del número de predios a regularizar.

La comparación de los casos de estudio también revela que frecuentemente se presentan problemas con los contratos de las empresas encargadas de hacer las labores de regularización (más allá de aquellos generados por la falta de estudios tenenciales). Estos problemas suelen tener consecuencias significativas en términos de costos y consecución de productos, por lo que es importante buscar nuevos diseños contractuales que incorporen experiencias anteriores. En el caso de Belice, el contrato no contenía una cláusula para penalizar financieramente a la empresa por retrasos en la entrega de sus productos, lo cual dejó a la agencia ejecutora con poco poder sobre esta cuando se presentaron retrasos. En Panamá se presentaron tres problemas contractuales. Primero, el contrato estipulaba que las empresas recibirían su pago con base en el número de títulos entregados a los beneficiarios, lo cual generó que las labores de campo se detuvieran, por falta de recursos, mientras las autoridades panameñas procesaban los expedientes de titulación generados en campo. Segundo, algunas indefiniciones sobre lo que constituía un predio llevaron a las empresas a tratar de cobrar por el alindamiento de áreas que no constituyen predios desde el punto de vista del proyecto (tales como caminos y cuerpos de agua). Tercero, para avanzar más rápidamente, el proyecto contrató a varias empresas para que trabajaran de forma simultánea en distintas partes del territorio panameño, lo cual hizo más difícil el seguimiento y control de calidad y terminó generando retrasos.

Así como la comparación de los casos de estudio ha puesto de manifiesto algunas deficiencias, también ha revelado algunos aspectos positivos. De acuerdo con la experiencia de estos cuatro casos, el Banco aplica un modelo de adjudicación participativo que ayuda a legitimar el proceso de regularización. En Belice, Panamá y Perú, la adjudicación de predios se hizo mediante consulta a los propietarios de predios colindantes, primero, y posteriormente publicando los mapas catastrales en sitios visibles para dar lugar a escuchar inconformidades o disputas antes de la emisión y registro de los títulos. Además, se hicieron campañas de comunicación para avisar a las poblaciones locales sobre los trabajos de regularización y explicar sus ventajas y procedimientos. Muchos de los proyectos analizados también incluyeron mecanismos

para resolución de disputas. Finalmente, en los casos donde la propiedad estaba en posesión de hogares conformados por una pareja, el título se emitió a nombre de ambos cónyuges a menos que hubiera suficiente evidencia de que solo uno de los dos era el legítimo poseedor del predio. Ello fue un factor que jugó a favor de la igualdad de género y benefició principalmente a las mujeres.

En resumen, los estudios de caso dan evidencia de un trabajo relevante en el área de regularización. Relevante, tanto por los niveles de informalidad que imperaban en los países cuando se aprobaron los proyectos, como por la cantidad de predios regularizados (exceptuando el caso de Colombia). El trabajo del Banco tuvo varios aspectos positivos, como el uso de tecnología moderna y distintas técnicas de alindamiento que respondían a las distintas condiciones del terreno; la selección de predios por barrido (si bien esto no se propuso en todos los proyectos); y el uso de un método participativo de adjudicación. Pero hubo también deficiencias que podrían haber sido evitadas: la falta de estudios tenenciales; el diseño de contratos de empresas encargadas del levantamiento catastral sin penalidades por retrasos, con indefiniciones, e incentivos perversos; y la falta de mecanismos robustos de seguimiento.

6. Marco Fiscal

Esta es el área en la que menos trabajo hubo en los cuatro casos analizados y no hay suficiente información para lecciones comparativas. En Belice, el Banco financió el desarrollo de propuestas para cambiar la metodología de valuación y las tasas de impuestos a la tierra, pero estas no fueron implementadas. En Panamá, se desarrolló un modelo de avalúos catastrales y se está desarrollando un sistema para administrar la información física, legal y fiscal de los predios en la zona metropolitana de la ciudad de Panamá.



La evaluación ha encontrado significativas mejoras en el funcionamiento de los SAT (Belice y Colombia), así como cambios importantes y prometedores en la estructura institucional de los mismos, algunas veces atribuibles a la labor del Banco (Panamá) y otras no (Belice y Perú).

© *Mia Harbitz*, 2012

5 Conclusiones y sugerencias

A. BALANCE DE LOS ESTUDIOS DE CASO

El Banco lleva varios años invirtiendo cuantiosos recursos en la regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento de los sistemas de administración de tierras en los países de Latinoamérica y el Caribe. Estas actividades son muy relevantes en la región, dados los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra que persisten en la región, así como los bajos niveles de inversión y acceso al crédito por parte de una gran cantidad de pequeños productores agrícolas. La teoría económica señala una serie de beneficios económicos importantes que pueden resultar de la regularización de la tenencia de la tierra así como de una administración más eficiente y completa de la misma, pero la materialización de dichos beneficios depende de múltiples factores, muchos de los cuales están más allá del alcance de los proyectos. Ello no disminuye su relevancia, pues tienen el potencial de eliminar restricciones importantes (aunque no las únicas) al desarrollo económico.

Los proyectos analizados en esta evaluación no incluyeron una estrategia de evaluación adecuada en su diseño. Por tal motivo, no es posible conocer con certeza⁴⁷ cuáles han sido sus resultados en términos de desarrollo económico y social. En Panamá y Perú, el Banco levantó encuestas entre los hogares beneficiarios y contrató a consultores externos para que evaluaran los proyectos; sin embargo, las limitaciones de los datos usados por estos trabajos solo permiten que sus resultados puedan tomarse como indicativos. En su conjunto, la evidencia disponible sugiere que los proyectos del Banco pueden haber aumentado el valor de las propiedades regularizadas (Perú), la inversión en ellas (Panamá y Perú) y la cantidad de trabajo de los beneficiarios (Perú)⁴⁸.

Además de esto, la evaluación ha encontrado significativas mejoras en el funcionamiento de los SAT (Belice y Colombia), así como cambios importantes y prometedores en la estructura institucional de los mismos, algunas veces atribuibles a la labor del Banco (Panamá) y otras no (Belice y Perú). Los proyectos también produjeron avances sustanciales en los niveles de formalidad en la tenencia de la tierra (Belice, Panamá y Perú) y en los niveles de cobertura catastral actualizada (Belice, Colombia, Panamá y Perú). Sin embargo, la evaluación también encontró dos defectos de estos logros: primero, hay indicios de que la calidad de algunos de los productos podría ser menor a la originalmente deseada (Panamá, Perú y algunas partes de Belice). Segundo y tal vez más importante, existen razones para dudar de la sostenibilidad de estos logros. En Belice hay baja capacidad en términos de recursos humanos, tanto para operar el nuevo sistema de información como para alimentarlo con información de alta calidad. En Panamá, la nueva Autoridad Nacional de Tierras todavía tiene muy baja capacidad institucional y el sistema de administración de tierras conserva las características que dieron lugar a la informalidad en la tenencia de la tierra. Esto último también ocurre en Perú, donde los proyectos hicieron grandes avances en regularización, pero sin cambiar los incentivos que fomentan la informalidad ni fortalecer las instituciones que conforman el SAT. Es importante señalar que esto último no es necesariamente responsabilidad del Banco, sino que depende de los objetivos que el país desee trazarse.

¿Qué es entonces lo que falló en los proyectos y qué cosas funcionaron bien? En cuanto a las fallas, los proyectos no hicieron suficiente trabajo de diagnóstico (ej. del marco jurídico o estudios tenenciales profundos), la estrategia de implementación resultó problemática (ej. todas las actividades se desarrollaron simultáneamente, las estrategias de regularización tuvieron que ser cambiadas a una estrategia de barrido), en la tecnología utilizada (la mayoría de los sistemas de información no alcanzó a completarse satisfactoriamente, los contratos de las empresas encargadas de la regularización mostraron deficiencias) y en las provisiones para evaluación y seguimiento de la regularización (que fueron muy deficientes). Aunque estas fallas se intentaron remediar durante la ejecución de los proyectos, tuvieron consecuencias importantes en términos de retrasos, consecución de productos, calidad de productos y, por tanto, consecución de resultados.

En cuanto a las cosas que funcionaron bien, además de sus productos y posibles resultados de desarrollo, los proyectos fueron, por lo general, cuidadosos en seleccionar metodologías de campo de bajo costo y capaces de entregar productos de buena calidad. El alindamiento, por ejemplo, se hizo innovando en el uso de tecnología GPS o adoptando otras metodologías masivas, de bajo costo, que respondían a las necesidades de cada caso. La metodología de adjudicación fue participativa y se basó en la consulta y publicidad comunitaria, apoyándose en campañas de difusión previas.



Los proyectos también mostraron buena capacidad de respuesta y adaptación a circunstancias cambiantes, modificando los criterios de selección de predios que habrían de ser regularizados, generando nuevos esquemas de organización de trabajo en campo, e incluso abandonando o reduciendo el trabajo en áreas en las cuales el avance requería progresos previos en otras áreas.

La región tiene elevados niveles de informalidad e inseguridad sobre la tenencia de la tierra —tanto en áreas rurales como urbanas— que afectan particularmente a los grupos más vulnerables (como personas de bajos ingresos, mujeres y minorías étnicas).

© Selva Rodríguez, 2013

En una evaluación comparativa de proyectos como esta, es inevitable hacer un balance de los mismos. Esto debe hacerse y tomarse con cuidado, partiendo del hecho de que no existe información objetiva suficiente para establecer un juicio incontrovertible.

Los cuatro estudios de caso son distintos y muestran distintas fortalezas y debilidades. Entre los casos analizados, los de Panamá y Perú estuvieron relativamente más concentrados en la regularización que en el mejoramiento del SAT. El PTRT es, indiscutiblemente, el programa con mayor número de predios regularizados y de la forma más eficiente (a un menor costo y tiempo). Sin embargo, la regularización no avanzó de forma continua (se hizo al interior de valles dispersos a todo lo largo del país) y no hay información que permita determinar la calidad ni la cantidad exacta del trabajo. Además, el programa no logró mejorar sustancialmente el funcionamiento del SAT ni los demás factores causantes de informalidad, por lo que la regularización es poco sostenible.

En Panamá también se ha regularizado un alto número de predios a todo lo largo del país (en colaboración con el Banco Mundial). El avance geográfico de la regularización ha sido más continuo que en Perú, pero también han quedado múltiples áreas sin regularizar. En Panamá ha habido un control de calidad más centralizado; sin embargo, tampoco en ese caso el Banco tiene información para determinar la calidad o cantidad exacta del trabajo de regularización. En términos de mejoramiento del SAT, el programa logró dar un paso importante con la creación de la ANATI; sin embargo, esta institución es aún débil y su sostenibilidad no está garantizada.

El caso de Colombia es el más débil en términos de regularización, pues solo se logró emitir menos de 9,000 títulos, los cuales no ha sido posible determinar si fueron registrados o no. Pese a esto, el proyecto en Colombia ofrece una experiencia interesante porque logró importantes avances en el mejoramiento del SAT, aun a pesar de las dificultades enfrentadas al principio de su ejecución. En efecto, la reestructuración del proyecto puso el énfasis en los aspectos institucionales y, de ese modo, se consiguió incrementar sustancialmente la capacidad técnica del catastro y poner en marcha su interrelación con el registro. Estos logros han demostrado ser sostenibles, pues el país ha continuado desarrollando estas actividades por cuenta propia.

Finalmente, el caso de Belice ofrece un buen equilibrio y grado de avance tanto en el área de regularización como en mejoramiento del SAT. El LMP ha logrado regularizar la mayoría del norte del país, de forma espacialmente continua (es decir, sin dejar áreas no regularizadas), además de algunas de las principales áreas urbanas. Por otra parte, también ha logrado implementar un sistema de información que integra todas las áreas del SAT de forma eficiente y segura (el único de los cuatro casos analizados en haberlo logrado). Al sumar la existencia de ese sistema al hecho de que la totalidad del SAT se encuentra dentro de una misma entidad gubernamental se obtiene que Belice tiene un alto potencial para desarrollar un SAT eficiente, accesible, completo y confiable. Conseguirlo y la sostenibilidad misma de lo alcanzado dependen de la capacidad técnica del personal a cargo del SAT y los recursos que se dediquen a su mantenimiento.

B. ASPECTOS IMPORTANTES Y LECCIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Esta evaluación no pretende sacar conclusiones generales sobre el desempeño del Banco en los proyectos de regularización y administración de tierras. Aquí se han analizado solo nueve proyectos particulares, en cuatro países, y, por lo tanto, no son representativos del trabajo del Banco en este tema. ¿Qué lecciones se pueden sacar, entonces, de esta evaluación comparativa? Los siguientes párrafos discuten varios aspectos importantes de los proyectos de regularización y administración de tierras que surgieron durante la evaluación. Más que recomendaciones específicas alrededor de dichos aspectos, se trata de sugerencias a tener en cuenta en futuros proyectos de este tipo.

Diagnóstico, seguimiento y evaluación. Estos son tres importantes aspectos en los que los proyectos analizados tuvieron deficiencias significativas. Esto implica que el Banco ha trabajado con menos información de la deseable. El diagnóstico es importante para determinar la magnitud del problema y diseñar su solución. En materia de regularización, específicamente, los estudios tenenciales son cruciales para determinar el número de predios que habrán de encontrarse en el campo y su situación jurídica. Esto, a su vez, es necesario para diseñar adecuadamente los contratos de las empresas encargadas de las labores de regularización y, de ese modo, conseguir mejores productos a menor costo y tiempo. El Banco debería dedicar más tiempo y recursos a hacer estudios tenenciales profundos previos a las labores de regularización. Una posibilidad sería integrar esos estudios a un piloto que abriera paso a un programa mayor (ver más adelante).

El Banco también debería invertir más tiempo y recursos en asegurarse que los proyectos (en especial las labores de regularización) puedan ser monitoreados de cerca durante su ejecución. El Banco necesita tener mayor conocimiento sobre la consecución de productos, no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Una vez más, esto aplica en especial a las tareas de regularización: el Banco necesita asegurarse de que todas las áreas seleccionadas para regularización están siendo cubiertas, que todos los expedientes están siendo procesados hasta que los títulos son entregados a sus dueños y que la calidad del trabajo cumple con lo establecido. Para tener esta información, es necesario diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento antes de que inicien las labores de regularización, no simultáneamente.

Finalmente, es necesario contar con información que permita evaluar los resultados de los proyectos. La literatura ha encontrado varias razones por las cuales es posible esperar que la regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento del SAT tengan efectos económicos positivos. Sin embargo, la evidencia empírica es limitada, de modo que no es posible descansar en experiencias previas para dar por hecho que este tipo de proyectos tendrán beneficios económicos. Sobre todo, no es legítimo partir del supuesto de que los beneficios económicos de estos proyectos serán superiores a sus costos y que la inversión en ellos representa un mejor uso de recursos escasos que la inversión en otras actividades⁴⁹. Incluso sin considerar usos alternativos de recursos, la evaluación también es necesaria para elegir entre distintas soluciones alternativas posibles⁵⁰.

La evaluación también es necesaria para asegurarse de que los proyectos de regularización y administración de tierras no estén teniendo efectos perjudiciales. Existen importantes riesgos asociados a la regularización y titulación de tierras, tales como el arrebato y la concentración de tierras y cambios indeseados en el uso del suelo. Ante esta posibilidad, es necesario que las evaluaciones de estos proyectos determinen los efectos de los proyectos sobre diversos resultados sociales y medioambientales, como la distribución de la tenencia de la tierra, la pobreza y la deforestación, entre otros.

Solución implementada. En los cuatro casos analizados, el Banco ha perseguido un modelo de SAT integrado, conformado, entre otros aspectos, por un catastro multifinanciero y un registro territorial (ver Recuadro 1). Esto corresponde a una visión moderna de la administración de la tierra y contribuye a la relevancia del trabajo del Banco. Sin embargo, el Banco podría aumentar su relevancia determinando con mayor precisión las necesidades de los países y las mejores soluciones disponibles.

Si bien el Banco parece haber mantenido un buen balance entre costo y precisión en el alandamiento, por ejemplo, en la medida en que la tecnología avance y se vuelva más accesible podría resultar conveniente utilizar técnicas más precisas si su costo adicional no es muy alto y se tiene cuidado de no generar disputas de tierras⁵¹. En cuanto al tipo de registro, uno territorial es generalmente más sencillo y seguro que uno de escrituras; sin embargo, con un esquema de incentivos y especificaciones adecuado, un registro de escrituras puede llegar a ser tan confiable y completo como uno territorial, aunque más económico (sobre todo si el existente está basado en escrituras)⁵².

Aspectos específicos del diseño de proyectos de regularización y administración de tierras. Los siguientes párrafos discuten posibles soluciones a algunos de los problemas experimentados por los proyectos analizados en esta evaluación.

a. Secuenciación de áreas de trabajo. Esta evaluación definió seis áreas de trabajo en los proyectos: (i) marco legal sobre los derechos de propiedad de la tierra; (ii) organización institucional del SAT; (iii) ordenamiento territorial; (iv) operatividad del SAT; (v) regularización; y (vi) marco fiscal. Los proyectos analizados trabajaron en muchas de estas áreas simultáneamente, lo cual generó ineficiencias e incluso puede haber puesto en riesgo los logros de los proyectos. Desde un punto de vista puramente lógico⁵³, es mejor trabajar en estas áreas de forma secuencial (ver sección II.B).

Establecer una secuenciación lógica no quiere decir que se tenga que terminar todo el trabajo en un área antes de comenzar con la otra; implica que se realicen primero las actividades que son necesarias para realizar otra actividad. Hay algunas actividades que no son insumo de ninguna otra y, por tanto, pueden realizarse de forma simultánea al resto, pero hay otras que no. Al diseñar un proyecto con actividades secuenciadas es necesario, por tanto, secuenciar solo aquellas actividades que son cruciales para el éxito de actividades posteriores.

El Banco parece estar intentando adoptar un esquema secuencial en algunos países. En República Dominicana y Paraguay, por ejemplo, solo se ha trabajado con el marco jurídico y la organización institucional del SAT, sin hacer labores de regularización todavía (el proyecto aprobado en 2011 en Paraguay ya proponía hacer regularización). Más recientemente, en Haití, mediante un PBL (HA-L1074), se promovió la aprobación de reformas jurídicas antes de aprobar un proyecto de regularización de tierras.

b. Duración. Todos los proyectos analizados en esta evaluación enfrentaron retrasos y terminaron excediendo la duración que originalmente se había contemplado. Más que una falla en la ejecución, esto parece ser consecuencia de una falla en el diseño. Los proyectos de regularización y administración de tierras son complejos y de larga duración, sobre todo si incluyen cambios en la estructura institucional del SAT o un alto volumen de predios por regularizar. Ante esto, es necesario cuestionarse no solo la duración que se plantea para estos proyectos sino la conveniencia de ejecutar todo tipo de actividades en una sola operación de préstamo (que después se expande en subsiguientes fases).

Estructuración de programas. Si se combinan los puntos anteriores de secuenciación y duración, resulta lógico pensar en la posibilidad de diseñar los proyectos de regularización y administración de tierras como programas, es decir, como un conjunto de proyectos secuenciados y articulados, cada uno utilizando (posiblemente) distintos instrumentos y con distintas cantidades de recursos, duración y objetivos específicos (una estrategia como la que se está intentando en Haití). La conveniencia lógica de diseñar programas de este tipo tiene que ser contrapesada con las dificultades de ejecución que podría presentar y, más importante aún, con el riesgo de que el programa pierda el apoyo político durante su ejecución y no llegue a completarse. Pero estas consideraciones, más que desincentivar la innovación y provocar regresar al modelo habitual de negocios, deberían motivar un pensamiento creativo en el Banco para generar nuevos instrumentos de cooperación que permitan ejecutar esa clase de programas reduciendo sus riesgos. Una posibilidad es, al inicio del programa, llevar a cabo un piloto de regularización. Esto podría ayudar tanto para afinar los diagnósticos del terreno, como para demostrar los beneficios potenciales del programa (valiéndose de una evaluación de impacto) y de ese modo aumentar el interés por el proyecto.

c. Apoyo a instituciones permanentes. En dos de los cuatro casos de estudio analizados en esta evaluación, el Banco concentró su apoyo en instituciones temporales: en Panamá se apoyó al Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y en Perú al Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT). En ambos casos, estas instituciones estaban pre-destinadas a desaparecer, llevándose consigo buena parte de la inversión en capacidad institucional hecha por los proyectos.

En aras de la sostenibilidad, es importante que el Banco concentre sus esfuerzos en apoyar instituciones permanentes. En ese sentido, organizar la estructura institucional del SAT puede ser una tarea prioritaria en algunos países. Hacer las reformas que esto requiere no es una decisión del Banco, lo cual justifica que el apoyo se vea obligado a dirigirse a instituciones temporales. Sin embargo, aun en esos casos es importante hacer esfuerzos para asegurar que el fortalecimiento

institucional y el aprendizaje generado durante el proyecto estén dirigidos a (o al menos sean compartidos por) instituciones permanentes que hacia el final del proyecto puedan absorber las funciones del mismo.

- d. Sistemas de información.** Un componente importante del SAT es el sistema que administra la información relativa a las tierras —desde la información gráfica catastral, hasta la información fiscal, pasando por la registral y la de ordenamiento territorial—. Estos sistemas de información son, por fuerza, complejos, ya que consolidan información dinámica de muchos tipos, fuentes, usos y en grandes volúmenes. Los cuatro casos de estudio analizaron problemas con la construcción de estos sistemas en algún momento u otro. En algunos casos, los problemas se debieron principalmente a una baja colaboración institucional (Colombia), pero en otros se debieron en buena medida a razones técnicas (Belice, Panamá y Perú). De los cuatro, el caso más exitoso en este aspecto es el de Belice, donde se terminó adquiriendo una solución tecnológica previamente desarrollada por una compañía especializada. Anteriormente, cuando se intentó desarrollar el sistema *in-house*, los avances fueron lentos e insatisfactorios al igual que en los otros casos de estudio.

Hace algunos años no era posible adquirir en el mercado un producto prefabricado de esta naturaleza, pero ahora se presenta como una opción promisorio para otros países.

- e. Contratos.** Una preocupación que casi invariablemente surgió en los proyectos analizados fue la de cómo diseñar o hacer que se cumplan los contratos de las empresas encargadas de hacer las labores de regularización. Los problemas reportados fueron varios: (i) empresas que utilizan ambigüedades en los contratos para hacer cobros minimizando el trabajo; (ii) empresas que deciden qué partes del terreno cubrir para hacer el trabajo más rápido cobrando la misma cantidad; y (iii) empresas que incumplen el contrato, ya sea en términos de tiempo o de cantidad o calidad de los productos. En todos estos casos, la dificultad radica en que los proyectos tienen poco poder de negociación con las empresas una vez que el problema contractual se presenta, pues el costo para el proyecto de revocar el contrato y hacer una nueva licitación en ese momento es muy alto.

Diseñar contratos de este tipo es una tarea compleja y específica a cada contexto, pero hay algunas cosas que el Banco puede considerar implementar en el futuro. Primero, invertir tiempo y recursos en realizar diagnósticos de campo (estudios tenenciales) antes de diseñar los contratos. Segundo, establecer penalidades monetarias para las empresas que incumplan los contratos y definir cuidadosamente qué constituye un incumplimiento. Tercero, recurrir a la experiencia internacional (incluyendo la de otras agencias de desarrollo) para identificar empresas que anteriormente hayan incumplido algún contrato e, incluso, para tratar de detectar ofertas artificialmente bajas durante los procesos de licitación.

- f. Manejo de recursos humanos.** Una falla recurrente en los proyectos analizados es el manejo de recursos humanos, desde un diagnóstico pobre sobre cantidad (por ejemplo, en Belice) y capacidad, hasta contrataciones de personal no calificado y alta rotación de empleados. Estos problemas suelen generar retrasos y, potencialmente, baja calidad en los productos de los proyectos, por lo que es importante dedicar esfuerzos a tratar de minimizarlos.
- g. Rescate de información en riesgo.** Un último fenómeno encontrado en los cuatro casos de estudio es la existencia de información catastral-registral en riesgo de perderse. Se trata de documentos (mapas, planos, escrituras, títulos, certificados de arriendo, etcétera) de los predios de los países que están guardados en condiciones precarias y en riesgo de perderse o maltratarse irremediablemente. Algunos de los proyectos (Belice y Panamá) han incluido actividades para digitalizar y, de ese modo, preservar la información; sin embargo, en todos los casos sigue habiendo información de esta clase en riesgo, parte de la cual pertenece a predios que no han sido regularizados. Proteger esa información es importante, aun cuando pertenezca a predios ya regularizados y su uso se limite a la resolución de posibles disputas futuras o a investigaciones históricas. Dado que proteger esa información es costoso, una opción que podría explorarse es establecer acuerdos con universidades que estén dispuestas a hacer la digitalización a cambio de permitirles el uso de la información con fines académicos.

- ¹ Una revisión más detallada de la literatura, con las debidas referencias, se encuentra en el Anexo 2.
- ² Ver Place, et al (1994), Bruce (2000), Bresciani (2004) y Broegaard (2005).
- ³ Por regularización se entiende el proceso de “adecuar a derecho una situación de hecho o irregular” (RAE, 2013). En referencia a la tenencia de la tierra, la regularización puede tener distintos alcances, incluyendo algunas o todas las actividades de levantamiento catastral, adjudicación, titulación y registro. Dado que no existe una convención sobre los alcances de la regularización, en esta evaluación se adopta un sentido amplio que incluye todas estas actividades.
- ⁴ Ver Atwood (1990) y Deininger y Feder (2009).
- ⁵ Ver Deininger y Feder (2009).
- ⁶ Ver Carter y Olinto (1996 y 2003), Deininger y Chamorro (2002), Deininger, Ali y Alemu (2009), Do e Iyer (2008) y Goldstein y Udry (2008), para zonas rurales. Ver también Field (2005) y Galiani y Schargrodsy (2010), para áreas urbanas.
- ⁷ Ver Carter y Olinto (1996 y 2003), Dower y Potamites (2005), Field (2005) y Field y Torero (2006) encuentran algunos efectos positivos, y algunas veces solo para ciertos grupos o circunstancias. Por otro lado, Deininger y Bresciani (2001), Do e Iyer (2008) y Galiani y Schargrodsy (2010) encuentran que no hay efecto.
- ⁸ Ver Besley (1995), Feder y Onchan (1987), Deininger y Bresciani (2001), Bresciani (2004) y Deininger, Ali y Alemu (2009).
- ⁹ Ver Deininger y Chamorro (2002), Field (2007) y Galiani y Schargrodsy (2010).
- ¹⁰ Ver Deininger y Chamorro (2002) y Field y Torero (2005).
- ¹¹ Feder, et al (1988) y Goldstein y Udry (2008).
- ¹² Esto presupone que las tasas impositivas asociadas a las transacciones de tierras no son tan altas que superen los beneficios de hacer la transacción formalmente.
- ¹³ Ver Barnes et al (2000), OAS (2006), Land Equity (2006) y Burns (2007).
- ¹⁴ Ver Barnes et al (2000) y Burns (2007).
- ¹⁵ Ver Barnes (2002) y OAS (2006).
- ¹⁶ Ver Barnes et al (2000), OAS (2006) y Burns (2007).
- ¹⁷ Ver Anexo 2.
- ¹⁸ Ver BID (2002).
- ¹⁹ Ver Kaufmann y Steudler, 1998, p. 6.
- ²⁰ Por mejoramiento del SAT se entiende volverlo más eficiente, accesible, confiable y completo.
- ²¹ Es decir, sin consideraciones de otra índole como restricciones financieras, de tiempo o de economía política.
- ²² Además, las operaciones de Ecuador cuentan en su diseño con buenos mecanismos y planes de evaluación y seguimiento, por lo que se consideró que el trabajo de OVE podría tener mayor valor agregado evaluando proyectos con mecanismos y planes más débiles.
- ²³ Belice aún tiene una alta proporción de tierra desocupada con potencial agrícola, aunque en ocasiones de difícil acceso. De acuerdo con un estudio reciente de FAO, cerca del 38% del territorio es adecuado para la actividad agrícola y solo 15% de esas tierras está bajo cultivo cada año.
- ²⁴ Proyectos PN0032, PN0139, PN0148, PN0116, PN-L1018.

- ²⁵ Este procedimiento fue desarrollado pocos años antes por el Instituto Libertad y Democracia, para las zonas urbanas del departamento de Lima, lo cual dio lugar a la creación, en 1988, del Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares.
- ²⁶ La regularización en zonas urbanas había comenzado desde fines de la década de 1980, a cargo del Instituto Libertad y Democracia y, en 1993, a través de un piloto con financiamiento del Banco Mundial.
- ²⁷ Las metas de regularización eran ambiciosas desde un principio, pero lo fueron aún más cuando se incorporó
- ²⁸ Las metas de regularización eran ambiciosas desde un principio, pero lo fueron aún más cuando se incorporó, durante la segunda fase, el objetivo de regularización en Camisea, donde se estaba construyendo una planta de extracción de gas.
- ²⁹ Esta visión coincide con el paradigma del manejo de la tierra (ver Williamson et al, 2010).
- ³⁰ Como se mencionó anteriormente, la comparación se hace entre casos de estudio, no proyectos individuales. Es decir, se compara el trabajo agregado del Banco en materia de tierras en cada país con el resto de países.
- ³¹ En este punto se parte del supuesto de que un SAT es más eficiente y confiable, *ceteris paribus*, entre más integradas estén sus partes.
- ³² Los logros son mayores, pues el país ha continuado avanzando en la interrelación del catastro y el registro en muchos municipios más.
- ³³ El motivo para hacerlo, sin embargo, es bueno, pues permitiría hacer la regularización de forma más rápida y económica, siguiendo una metodología autorizada mediante el Decreto 667 de 1991.
- ³⁴ Todo lo que afecta al resto de las funciones del SAT (salvo los sistemas de información) se agrupa, en esta evaluación, en las áreas de marco fiscal y ordenamiento territorial.
- ³⁵ Como una excepción para simplificar el análisis, todo el trabajo en sistemas de información se aborda en esta sección, incluyendo los sistemas desarrollados para el trabajo en las áreas de regularización, marco fiscal y ordenamiento territorial.
- ³⁶ El sistema, *Landfolio*, incluye una serie de mecanismos de control que permiten determinar en qué proceso se encuentra un expediente, desde qué momento y quién fue la última persona en hacerle una modificación.
- ³⁷ El desarrollo del SIICAR fue financiado por un préstamo del Banco Mundial; sin embargo, la experiencia de su desarrollo también es útil para esta evaluación.
- ³⁸ La vinculación continuó después del fin del proyecto y a fines de 2011 se había logrado interrelacionar 885 municipios.
- ³⁹ En Panamá, por ejemplo, los mapas resultantes de la reforma agraria existen en copias únicas de papel tan desgastado que varios trozos se han desprendido y perdido.
- ⁴⁰ OVE no pudo encontrar documentos que expliquen los criterios utilizados para la selección de los valles. De acuerdo con un ex oficial del programa entrevistado, no había criterios claramente establecidos sino que la selección se basaba, tanto en el potencial económico del valle, como en su facilidad de acceso, los planes de vuelo del Servicio Aerofotográfico Nacional y las condiciones climatológicas.
- ⁴¹ De acuerdo con el personal entrevistado por OVE, el catastro levantado en Belice tiene una baja precisión absoluta debido a distintos problemas con la red geodésica.
- ⁴² Eso no debería ser un factor de preocupación en tanto que no genere disputas entre los propietarios de los predios (ver § 4.51 y Catastro 2014).

- ⁴³ Diversos expertos coinciden en señalar que los costos de formar un catastro de alta precisión pueden superar los beneficios o, incluso, tener efectos perversos (ver Larsson, 1991). El Catastro 2014 también hace un punto parecido al señalar que “Los sistemas catastrales en los países desarrollados intentan ser demasiado perfectos. Este perfeccionismo resulta en procedimientos más pesados y servicios lentos y costosos” (Kauffman y Steudler, 1998, p. 6).
- ⁴⁴ Por ejemplo, existen predios pertenecientes a extranjeros que los ocupan solo durante el invierno.
- ⁴⁵ En cuanto a actualización catastral, sin embargo, sí se hizo un trabajo importante, pues se cubrió 145 municipios, más otros 7 en los cuales se hizo formación catastral.
- ⁴⁶ En el caso de Colombia, el PCR ni siquiera incluye la información de 3,355 títulos entregados antes de 2000.
- ⁴⁷ En algunos casos, existe la posibilidad de que las discontinuidades geográficas observadas durante el avance de los trabajos de regularización masiva puedan ser utilizadas para determinar estadísticamente el impacto de los proyectos. Esta posibilidad requiere de una gran cantidad de trabajo adicional al de la presente evaluación.
- ⁴⁸ También hay débiles indicaciones de que la recaudación de impuestos de tierras podría haber aumentado en Belice y Colombia.
- ⁴⁹ Además, desde un punto de vista econométrico, las tareas de regularización pueden ser altamente evaluables.
- ⁵⁰ Es importante reconocer que al menos dos de las operaciones más recientemente aprobadas (EC-L1071 y PR-L1016) incluyen en sus diseños esquemas rigurosos de evaluación.
- ⁵¹ Ver Larsson (1991).
- ⁵² Ver Deininger y Feder (2009). De acuerdo con Hanstad (1998), el costo de transición es una de las razones por las que el registro en muchos estados de los EE.UU. sigue estando basado en escrituras.
- ⁵³ Es decir, sin consideraciones de otra índole, como restricciones financieras, de tiempo o de economía política.

- Águila, Miguel y Diego Alfonso Erba, 2007. “El rol del catastro en el registro del territorio”, en Erba (2007).
- , 2007. “El territorio, las personas y sus relaciones jurídicas”, en Erba (2007).
- , 2007. “(Re)Estructuración y actualización del catastro territorial”, en Erba (2007).
- Aliaga Blanco, Luis Eduardo, 2012. “La desnaturalización de la finalidad del registro de propiedad inmueble en el Perú”, tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en (octubre 2013): http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1666/ALIAGA_BLANCO_LUIS_DESNATURALIZACION_REGISTRO.pdf?sequence=1
- Allendorf, Keera, 2007. “Do Women’s Land Rights Promote Empowerment and Child Health in Nepal?,” *World Development* **35**(11): 1975-1988.
- Alston, Lee J., Gary D. Liebecap y Robert Schneider, 1996. “The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier,” *Journal of Law, Economics, and Organization* **12**(1): 25-61.
- Atwood, David A., 1990. “Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production,” *World Development* 18(5): 659-671.
- Balcazar, Álvaro, Nelson López, Martha Lucia Orozco, Margarita Vega, 2001. “Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en reforma agraria. ONU – CEPAL”
- Banco Mundial, 2010. “Implementation Completion and Results Report. Land Administration Project-Panamá: Land Administration Project”
- Banerjee, Abhijit V., Paul J. Gertler y Maitreesh Ghatak, 2002. “Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal,” *Journal of Political Economy* **110**(2): 239-280.
- Barnes, G., and Eckl, M. (1996). “Pioneering a GPS Methodology for Cadastral Surveying: Experience in Albania and Belize”, Geomatics Program, University of Florida, Gainesville. Available (March 2013) at <http://www.learningace.com/doc/1679498/9bdb0e93a8bc6c89c5dda814ce41f0c0/barnes>
- Barnes, Grenville, David Stanfield y Kevin Barthel, 2000. “Land Registration Modernization in Developing Economies: A Discussion of the Main Problems in Central/Eastern Europe, Latin America, and the Caribbean,” *Journal of the Urban and Regional Information Systems Association* **12**(4): 33-42.
- 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, 2008. “Creating Collateral: The de Soto Effect and the Political Economy of Legal Reform,” *mimeo*, London School of Economics.

- , 2009. “The de Soto Effect,” Economic Organisation and Public Policy Programme, London School of Economics.
- , 2009. “Property Rights and Economic Development,” Centre for Economic Policy Research, disponible en (octubre 2013): www.cepr.org/pubs/dps/DP7243.asp
- BID, 2002. “El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural,” Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, RUR-108, Washington, D.C.
- , 2010. “Assessing the Effectiveness of Agricultural Interventions,” Development Effectiveness Overview. Special Topic, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bolaños, Vielka, 1995. “El acceso de la mujer a la tierra en Panamá”. CEASPA; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Borrero, Santiago, 1999. “The Economic and Social Justification for Cadastral Reform: The Latin American Experience”. UN-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia.
- Boucher, Stephen R., Michael R. Carter y Catherine Guirkinger, 2008. “Risk Rationing and Wealth Effects in Credit Markets: Theory and Implications for Agricultural Development,” *American Journal of Agricultural Economics* **92(2)**: 409-423.
- Bouquet, Emmanuelle, 2009. “State-Led Land Reform and Local Institutional Change: Land Titles, Land Markets and Tenure Security in Mexican Communities,” *World Development* **37(8)**: 1390-1399.
- Brasselle, Anne-Sophie, Frédéric Gaspart y Jean-Philippe Platteau, 2002. “Land tenure security and investment incentives: puzzling evidence from Burkina Faso,” *Journal of Development Economics* **67**: 373-418.
- Bresciani, Fabrizio, 2004. “Tenure security, land markets, and household income: PROCEDE and the impact of the 1992 reform in Mexico,” tesis, University of Maryland.
- Broegaard, Rikke J., 2005. “Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua,” *Development and Change* **36(5)**: 845-864.
- Bromley, Daniel W., 2008. “Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady,” *Land Use Policy* **26**: 20-27.
- Bruce, John W., 2000. “Conceptos sobre tenencia de la tierra,” Tenure Brief, Land Tenure Center: No. 1.
- Bulmer-Thomas, Barbara y Victor Blumer-Thomas, 2012. *The Economic History of Belize. From the 17th Century to Post-Independence*, Cubola Books, Belize.

- Burns, Tony, 2007. "Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges", Agriculture and Rural Development Discussion Paper 37, The World Bank, Washington.
- CARIBSAVE, 2012. "Climate Change Risk Profile for Belize," The CARIBSAVE Climate Change Risk Atlas (CCCRA).
- Carrera, Rodolfo, 1964. "El derecho agrario en las leyes de la Reforma Agraria de América Latina". Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr048_03.pdf
- Carter, Michael R. y Pedro Olinto, 1996. "Getting Institutions Right for Whom? The Wealth Differentiated Impacts of Land Titling on Agricultural Investment and Productivity in Paraguay," *mimeo*, University of Wisconsin.
- 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.
- CEPRI-IICA, 1992. "Panamá: Sector Agropecuario Diagnóstico y Propuestas". Centro de Programas y Proyectos de Inversión y Oficina del IICA en Panamá.
- Chalamwong, Yongyuth y Gershon Feder, 1988. "The Impact of Landownership Security: Theory and Evidence from Thailand," *World Bank Economic Review* **2(2)**: 187-204.
- Comité Permanente sobre el Catastro en Latinoamérica, 2010. "Foro virtual titulación y tenencia de la tierra". Ficha técnica, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1994. "Autorización a la Nación, a través del Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, para contratar un crédito externo con la banca multilateral para financiar el programa de la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana". CONPES No. 2736.
- , 1995. "Reajuste de los avalúos catastrales para la vigencia de 1996". CONPES No. 2815.
- , 2010. "Política Nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro. CONPES No. 3641.
- Contraloría General de la Nación, Colombia, 2006. "Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral del Préstamo 1027/OC-CO con el BID"
- , 2007. "Informe Final de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral del Préstamo 1027/OC-CO con el BID"

- Datta, Namita, 2006. "Joint Titling—A Win-Win Policy? Gender and Property Rights in Urban Informal Settlements in Chandigarh, India," *Feminist Economics* **12(1-2)**: 271-298.
- Deininger, Klaus y Danie A. Ali, 2008. "Do Overlapping Land Rights Reduce Agricultural Investment? Evidence from Uganda," *American Journal of Agricultural Economics* **90(4)**: 869-882.
- Deininger, Klaus, Dael A. Ali y Tekie Alemu, 2009. "Impacts of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Markets. Evidence from Ethiopia," *Environment for Development*, Discussion Paper Series.
- Deininger, Klaus y Hans Binswanger, 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges," *The World Bank Research Observer* **14(2)**: 247-276.
- Deininger, Klaus y Fabrizio Bresciani, 2001. "Mexico's "second agrarian reform": Implementation and impact," *mimeo*, The World Bank.
- Deininger, Klaus y Juan S. Chamorro, 2002. "Investment and income effects of land regularization: The case of Nicaragua," World Bank Policy Research Working Paper 2752.
- Deininger, Klaus y Gershon Feder, 2009. "Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy," *The World Bank Research Observer* **24(2)**: 233-266.
- Deininger, Klaus y Songqing Jin, 2009. "Securing Property Rights in Transition: Lessons from Implementation of China's Rural Land Contracting Law," *Journal of Economic Behavior and Organization* **70(1-2)**: 22-38.
- Di Tella, Rafael, Sebastián Galiani y Ernesto Schargrodsky, 2007. "The Formation of Beliefs: Evidence from the Allocation of Land Titles to Squatters," *The Quarterly Journal of Economics*: 209-241.
- Do, Quy-Toan y Lakshmi Iyer, 2008. "Land Titling and Rural Transition in Vietnam," *Economic Development and Cultural Change*.
- Dower, Paul y Elizabeth Potamites, 2005. "Signaling Credit-Worthiness: Land Titles, Banking Practices and Access to Formal Credit in Indonesia," *mimeo*, New York University.
- Elhawary, Samir. "Between war and peace: Land and humanitarian action in Colombia. Diciembre 2007. Overseas Development Institute. Humanitarian Policy Group. HPG Working Papers.
- Erba, Diego Alfonso (org.), 2007. *Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Erba, Diego Alfonso, 2008. *El catastro territorial en América Latina y el Caribe*, Lincoln Institute of Land Policy.

- FAO, 2003. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*, Estudios sobre tenencia de la tierra No. 3, Roma.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan y Yongyuth Chalamwong, 1988. "Land Policies and Farm Performance in Thailand's Forest Reserve Areas," *Economic Development and Cultural Change* **36(3)**: 483-501.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan, Yongyuth Chalamwong y Chira Hongladarom, 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, The Johns Hopkins University Press for The World Bank, Baltimore.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan y Raparla Tejaswi, 1988. "Collateral, guaranties and rural credit in developing countries: evidence from Asia," *Agricultural Economics* **2(3)**: 231-245.
- Feder, Gershon y David Feeny, 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy," *The World Bank Economic Review* **5(1)**: 135-153.
- Feder, Gershon y Akihiko Nishio, 1999. "The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives," *Land Use Policy* **15(1)**: 25-43.
- Feder, Gershon y Tongroj Onchan, 1987. "Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand," *American Journal of Agricultural Economics* **69(2)**: 311-320.
- Field, Alfred J. y Erica Field, 2006. "Globalization, Crop Choice and Property Rights in Rural Peru, 1994-2004," en Nissanke y Thorbecke (2009).
- Field, Alfred J., Erica Field y Maximo Torero, 2006. "Property Rights and Crop Choice in Rural Peru, 1994-2004," Markets, Trade and Institutions Division Discussion Paper No. 100, International Food Policy Research Institute.
- Field, Erica, 2003. "Fertility Responses to Land Titling: The Roles of Ownership Security and the Distribution of Household Assets," *mimeo*, Harvard University.
- , 2005. "Property Rights and Investment in Urban Slums," *Journal of the European Economic Association Papers and Proceedings* **3(2-3)**: 279-290.
- , 2007. "Entitled to Work: Urban Tenure Security and Labor Supply in Peru," *Quarterly Journal of Economics* **4(122)**: 1561-1602.
- Field, Erica y Maximo Torero, 2005. "An Impact Evaluation of Land Titles on Rural Households in Peru," Office of Oversight and Evaluation Working Paper 07/05, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- , 2006. "Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program," *mimeo*.
- Firmin-Sellers, Kathryn y Patrick Sellers, 1999. "Expected Failures and Unexpected Successes of Land Titling in Africa," *World Development* **27(7)**: 1115-1128.

- Fort, Ricardo, 2008. "Assessing the impact of rural land titling in Peru: The case of the PETT program," *mimeo*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.
- Franco, Angélica e Ignacio De los Ríos, 2011. "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual". Cuadernos de Desarrollo Rural. 8 (67): 93-119.
- Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrodsky, 2004. "Effects of Land Titling on Child Health," *Economics and Human Biology* 2: 353-372.
- , 2010. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling," *Journal of Public Economics* 94: 700-729.
- Gignoux, Jeremie, Karen Macours y Liam Wren-Lewis, 2013. "Evaluating the Impact of Land Administration Programs on Agricultural Productivity and Rural Development," Office of Strategic Planning and Development Effectiveness (SPD) and Environment, Rural Development and Disaster Risk Management Division (RND) Technical Note 506, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Goldstein. Markus y Christopher Udry, 2008. "The Profits of Power: Land Rights and Agricultural Investment in Ghana," *mimeo*.
- Gould, Kevin A., 2006. "Land Regularization on Agricultural Frontiers: The Case of Northwestern Petén, Guatemala," *Land Use Policy* 23: 395-407.
- Greening, T. y Grenville Barnes, 1996. "A Geodetic Infrastructure and Medium Accuracy GPS Cadastral Surveying Methodology for Belize," Vols. 1-4. Submitted to USAID/Belize, July.
- Gruszczynski, D. y C. F. Jaramillo. 2002. "Country Case Study Colombia." World Bank Regional Land Workshop, México.
- Gutiérrez Leguía, Benjamín, 2007. "La formalización de la propiedad rural en el Perú. Período 1996-2006, lecciones aprendidas", *Catastro*, Lima.
- Hanstad, Tim, 1998. "Designing Land Registration Systems for Developing Countries," *American University International Law Review* 13: 647-703.
- Henssen, Jo, 1995. "Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World," Working Group "Cadastre 2014", FIG Commission 7.
- Ibáñez, Ana María, 2004. "Acceso A Tierras Y Desplazamiento Forzado En Colombia," DOCUMENTOS CEDE 001940, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.
- IDEA Internacional, 2011. "Evaluación final del Proyecto de Titulación de Tierras, PRONAT". Panamá.
- International Land Coalition (ILC), 2011. "La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual". Serie Presiones Comerciales sobre la Tierra. ILC, CISEPA, CIRAD.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. “Informes anuales de gestión, años 2005 a 2011”. Disponibles en www.igac.gov.co
- , 2017. “Informe al Congreso” Disponibles en www.igac.gov.co
- ILD (Instituto Libertad y Democracia), *The War of Notary Publics*. Disponible en <http://www.ild.org.pe/publications/books/the-war-of-notary-publics>
- Iyo, Joe, Patricia Mendoza, Jose Cardona, Armin Cansino y Ray Davis, 2003. “Belize: Land Policy, Administration and Management in Belize,” en Williams (2003).
- Jacoby, Hanan G. y Bart Minten, 2007. “Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar,” *The World Bank Economic Review* **21(3)**: 461-485.
- Jansen, Kees y Esther Roquas, 1998. “Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras,” *Development and Change* **29**: 81-106.
- Kaufmann, Jürg y Daniel Steudler, 1998. “Catastro 2014. Una vision para un sistema catastral futuro,” Grupo de trabajo 1 de la Comisión 7 de la FIG,
- Land Equity, 2006. *Land Administration: Indicators of Success, Future Challenges*, Land Equity International, Australia.
- Lanjouw, Jean O. y Philip I. Levy, 2002. “Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador,” *The Economic Journal* **112(482)**: 986-1019.
- Larsson, Gerhard, 1991. *Land registration and cadastral systems. Tools for land information and management*, Longman Scientific & Technical, Great Britain.
- Machado, Álvaro. 2004. “Tenencia de Tierras, problema agrario y conflicto”. Universidad Nacional de Colombia.
- Mighot-Adholla, S.E., Peter Hazell, Benoit Blarel y Frank Place, 1991. “Indigenous Land Rights Systems in SubSaharan Africa: A Constraint on Productivity?” *World Bank Economic Review* **5(1)**: 155-75.
- Moor, Graham M. y W. Lieb Nieuwoudt, 1998. “Tenure security and productivity in small-scale agriculture in Zimbabwe: implications for South Africa,” *Development Southern Africa* **15(4)**: 609-620.
- Moquete, Santiago; Mitchell Seligson; John Strasma; Joseph Thome; Ricardo Zeledón, David Atwood, Virginia Lambert, 1986. “Titulación de Tierras Agrícolas” USAID y Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA.
- Myles, Ann K., 2006. “If the Timing is Right...,” presentation at the XXIII FIG Congress “Shaping the Change,” Munich.
- Nakasone, Eduardo, 2011. “The Impact of Land Titling on Labor Allocation,” Discussion Paper 01111, International Food Policy Research Institute.
- Nissanke, Machiko y Erik Thorbecke (eds.), 2009. *The Poor under Globalization in Africa, Asia, and Latin America*, UNU-WIDER for Oxford University Press.

- OAS, 2006. "Land Tenure: Lessons for Sustainability Through Information Sharing," Department of Sustainable Development Policy Series No. 10, Organization of American States.
- Olmedo, Gisela, 2010. "El Derecho de Prescripción: retos y desafíos en el derecho contemporáneo". Ponencia, XVII Congreso del Cider, Perú Octubre, 2010.
- Perry, S. 1990. "Cuatro ensayos sobre política agraria," Bogotá: El Ancora Editores.
- Petracco, Carly K. y John Pender, 2009. "Evaluating the Impact of Land Tenure and Titling on Access to Credit in Uganda," Discussion Paper 00853, International Food Policy Research Institute.
- Place, Frank y Peter Hazell, 1993. "Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa," *American Journal of Agricultural Economics* 75: 10-19.
- Place, Frank y S. E. Migot-Adholla, 1998. "The Economic Effects of Land Registration on Smallholder Farms in Kenya: Evidence from Nyeri and Kakamega Districts," *Land Economics* 74(3): 360-373.
- Plant, Roger y Søren Hvalkof, 2002. "Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas". Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, IND-109, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: indh pnud, septiembre.
- Portillo Flores, Angélica María, 2009. *El catastro en el Perú: estudio teórico, jurídico y de gestión*, Palestra Editores, Lima.
- Ramos, Liliana, 2003 "La Modernización del Catastro Colombiano". Facultad de Ingeniería Universidad de los Andes. Revista de Ingeniería No. 18.
- Ramos, Liliana y Ubaque, N., 2003. "La proyección del catastro en Colombia". Facultad de Ingeniería Universidad de los Andes. Revista de Ingeniería No. 19.
- Schweigert, Thomas E., 2007. "Land Title, Tenure Security, Investment and Farm Output: Evidence from Guatemala," *The Journal of Developing Areas* 40(1): 115-126.
- Simpson, S. Rowton, 1976. *Land Law and Registration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sucre, Julio, 2010. "Impacto del Programa de Titulación de Tierra (PRONAT) en el desarrollo de las comunidades rurales del oriente de la provincia de Chiriquí". Tesis, Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades. Disponible en: <http://www.sibiup.up.ac.pa/bd/Captura/upload/917287su19.pdf>
- Ocampo, José (Ed), 2004. "Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999", CEPAL, Santiago de Chile.

- United Nations – Habitat, 2005. Land tenure, housing rights and gender – National and urban framework: Colombia. Nairobi: UN-Habitat.
- USAID, 2010. “Colombia—Land Tenure and Property Rights Profile,” USAID Country Profile. Property Rights and Resource Governance.
- USAID, 2011. “Peru—Land Tenure and Property Rights Profile,” USAID Country Profile. Property Rights and Resource Governance.
- Valsecchi, Michele, 2011. “Land Property Rights and International Migration: Evidence from Mexico,” *mimeo*, University of Gothenburg.
- Wiig, Henrik, 2012. “Do joint land titles induce Peruvian women to take part in decision-making?” Norwegian Institute for Urban and Regional Research Working Paper 104.
- Williams, Allan (ed.), 2003. *Land in the Caribbean. Proceedings of a workshop on land policy, administration and management in the English-speaking Caribbean*, Terra Institute, Wisconsin-Madison.
- Williamson, Ian, Stig Enemark, Jude Wallace y Abbas Rajabifard, 2010. *Land Administration for Sustainable Development*, ESRI Press Academic, California.
- Winters, Paul, Lina Salazar y Alessandro Maffioli, 2010. “Designing Impact Evaluations for Agricultural Projects”, Impact-Evaluation Guidelines Technical Notes No. 198, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Zegarra, Eduardo, Javier Escobar y Úrsula Aldana, 2008. “Titling, Credit Constraints, and Rental Markets in Rural Peru: Exploring Channels and Conditioned Impacts,” Research Department Working Paper CSI-152, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Zevenbergen, Jaap, 2002. *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, Netherlands Geodetic Commission, Delft.
- A) Documentos de IDBDOCS:
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=217962>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=353237>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=386601>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=11083191>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=26073734>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36945162>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37139557>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37187781>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37187896>

B) Documentos administrativos

Se consultaron todos los documentos disponibles de los siguientes tipos, correspondientes a los proyectos evaluados:

- Documentos de préstamo
- Contratos de préstamo (y modificatorio para el proyecto CO-0157)
- Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyecto (PPMR)
- Informes de Seguimiento del Progreso (PMR)
- Informes de Terminación de Proyecto (PCR)
- Informes semestrales y finales de avance producidos por las unidades ejecutoras
- Evaluaciones intermedias y finales, producidas por consultores externos