



**Evaluación Comparativa:
Proyectos de Regularización
y Administración de Tierras**

Belice

Estudio de Caso #1

Anexo técnico 3



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

ÍNDICE

ESTUDIO DE CASO #1: BELICE	2
A. INTRODUCCIÓN.....	2
B. CONTEXTO.....	4
1. Implicaciones del marco legal relativo a la tierra.....	6
C. ORIGEN Y DISEÑO.....	7
1. Antecedentes a las operaciones de préstamo.....	7
2. Motivación y relevancia	7
3. Diseño y consecución de las operaciones.....	8
4. Sistemas de información	11
D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS.....	14
1. Fallas y aciertos en el diseño de los proyectos.....	15
2. Fallas y aciertos de la ejecución de los proyectos	17
E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD.....	19
3. Productos	19
4. Resultados y sostenibilidad	20
.	

El presente documento técnico forma parte como **Anexo 3** de la evaluación *Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa*. Encuentre la evaluación final y demás documentos técnicos relacionados en www.iadb.org/evaluacion.

**PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS: EVALUACIÓN COMPARATIVA**

ANEXO 3

ESTUDIO DE CASO #1: BELICE

A. INTRODUCCIÓN

1.1 En este estudio de caso se analizan, principalmente, tres operaciones. La primera es el Proyecto de Administración de Tierras (*Land Administration Project*) de 1997, la segunda es el Proyecto de Ordenación de Tierras (*Land Management Program*) de 2001, y la tercera es el Proyecto de Ordenación de Tierras III (*Land Management Program III*) de 2009. Estas operaciones se conocen de distintos modos, pero, por simplicidad, en esta evaluación se les llamará LMP1, LMP2 y LMP3, respectivamente. Al conjunto de las tres operaciones se les llamará, sencillamente, Programa de Administración de Tierras (LMP). El siguiente cuadro presenta algunos datos básicos de estas operaciones.

Cuadro BL.1. Datos básicos de las operaciones del LMP (*Land Management Program*)

Nombre	Alias	Nos. de operacion	Nos. de prestamo	Año de aprobacion	Monto aprobado	Monto contrapartida
Proyecto de Administracion de Tierras <i>Land Administration Project (LAP)</i>	LMP1	BL0007 TC9509128	1017/OC-BL ATN/DC-5610-BL	1997	\$ 902,000 \$ 350,000	\$ 1,002
Proyecto de Ordenacion de Tierras <i>Land Management Project</i>	LMP2	BL0017	1322/OC-BL	2001	\$ 7,000,000	\$ 1,886
Proyecto de Ordenacion de Tierras III <i>Land Management Project III</i>	LMP3	BL-L1008	2208/OC-BL	2009	\$ 2,500,000	\$ 229

1.2 Además, las siguientes operaciones se mencionarán brevemente por ser complementarias al LMP: La Asistencia Técnica en Agrimensura Catastral y Titulación de Tierras (*Technical Assistance in Cadastral Surveying and Land Titling*; TC9505019; ATN/AU-4898-BL) de 1995; el Proyecto de Asistencia Técnica Ambiental y Social (*Environmental Social and Technical Assistance Project*; BL0011; 999/OC-BL) de 1997 (conocido como ESTAP); y la cooperación técnica Apoyo a la Reorganización del Ministerio de Recursos

Naturales y Ambiente (*Support the Reorganization of the Ministry of Natural Resources and Environment*; TC9908001; ATN/CP-6607-BL) de 1999.

- 1.3 El programa fue ambicioso desde el principio. Inició trabajando simultáneamente en cinco de las seis grandes áreas identificadas en esta evaluación (Marco Jurídico, Ordenamiento Territorial, Operatividad del SAT, Regularización y Marco Fiscal) y fue dejando de lado algunas otras, conforme se volvían innecesarias, o el trabajo en ellas infructuoso o inconveniente. Desde un punto de vista lógico, hubiera sido deseable que el programa planteara, desde el principio, un trabajo de largo plazo donde las distintas áreas de trabajo se fueran agregando estratégicamente de modo que facilitaran la ejecución. A falta de esto, al menos el programa mostró capacidad de adaptación a las necesidades y demandas específicas del país. El LMP enfrentó muchos y significativos retrasos (algunos debidos a fallas en el diseño) de los cuales se pueden sacar importantes lecciones en términos del diseño y preparación de los proyectos, así como de cosas más específicas, como el diseño de los contratos de las empresas que se contratan para hacer las labores de regularización.
- 1.4 Visto en conjunto el LMP ha logrado avances importantes en clarificar y garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra así como en términos de la administración de tierras en Belice. La totalidad de las tierras en los distritos de Corozal y Orange Walk, así como buena parte del distrito de Belice, está catastrada y con derechos de propiedad esclarecidos y registrados en el Registro de Tierras. Además, el Departamento de Tierras y Agrimensura (*Department of Lands and Surveys*, DLS) del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (*Ministry of Natural Resources and Environment*, MNREI) ha adquirido un sistema de información de tierras que integra a todas las unidades del DLS, agregándole eficiencia y seguridad a los procesos que estas realizan. El proyecto también contribuyó a la consolidación de los dos sistemas de registro operantes en el país (la consolidación aún está en curso), y a sugerir cambios legales y organizacionales que podrían ayudar a mejorar la capacidad de administración de tierras de Belice, en especial en términos de valuación y recaudación fiscal así como de ordenamiento territorial.
- 1.5 El resto de este estudio de caso se organiza de la siguiente manera: La sección 2 presenta brevemente el contexto de Belice; es decir, proporciona información mínima sobre el marco jurídico e institucional relativo a las tierras en Belice, su historia y estado actual, de modo que sea más fácil entender las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado el LMP y los cambios a los que ha contribuido. La sección 3 presenta brevemente los proyectos del LMP (haciendo una descripción de su diseño y un recuento de su ejecución) y analiza sus virtudes y defectos desde un punto de vista principalmente lógico. La sección 4 se detiene en algunos aspectos sobresalientes (positivos y negativos) de la ejecución de los proyectos para ofrecer explicaciones sobre sus posibles causas y efectos y, de ese modo, derivar lecciones que puedan resultar útiles para futuros proyectos semejantes. La sección 5 hace un recuento de los productos entregados por el programa comparándolos, cuando corresponde, con las metas originalmente planteadas. En

la medida que la información lo permite, la sección 5 también presenta algunos resultados de desarrollo del LMP.

B. CONTEXTO

- 1.6 Belice cuenta con una población de aproximadamente 313,000 personas y un territorio de 22,966 km², lo cual lo convierte en uno de los países con menor densidad de población. Adicionalmente, la población está ampliamente distribuida a lo largo y ancho del territorio, lo que se refleja en uno de los índices de aglomeración más bajos del mundo.¹ Se estima que solo el 51.4% de la población vive en zonas urbanas y que la tasa de urbanización es baja, pues el país es receptor de migrantes que se dirigen, en muchas ocasiones, a zonas rurales. Una de las principales razones de esto último es que Belice aún tiene una alta proporción de tierra con potencial agrícola desocupada (aunque en ocasiones de difícil acceso), lo cual incentiva a personas de países vecinos a migrar a Belice para ocupar una parcela.² 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.³
- 1.7 Por otro lado, 54% del territorio nacional es propiedad privada (en su mayoría parcelas rurales de más de 0.4 km²; las pequeñas parcelas urbanas constituyen menos de 0.1%) y el 46% restante está conformado por tierras nacionales. Estas últimas se dividen, a su vez, en zonas protegidas y reservas forestales (30% del territorio) y en “otras tierras nacionales” (16%), que pueden asignarse a particulares a través de un contrato de arrendamiento con el Estado. En Belice aún coexisten múltiples tipos de tenencia y registro de tierra —si bien se están haciendo esfuerzos por consolidarlos en un solo sistema de registro⁴ y dos tipos de tenencia—. Esto se debe a la evolución del marco legal que regula la tierra en Belice.
- 1.8 Belice inició el siglo XX con una muy alta concentración de la tierra. En la década de 1920 se establecieron algunas reservas indígenas, pero no fue sino hasta finales de la década de 1960, con el Programa de Reforma de la Tierra de 1968, que comenzaron a darse esfuerzos más serios por redistribuir la tierra. El principal instrumento legal del que se han valido los distintos gobiernos beliceños es la Ley de Adquisición de Tierra para Propósitos Públicos (*Land Acquisition for Public Purposes Act*) (LAPPA) de 1971, mediante la cual el gobierno se reserva el derecho de expropiar tierras privadas a fin de promover el beneficio público.
- 1.9 Otros dos cambios legales importantes para el mercado de tierras en Belice ocurrieron en 1992, once años después de la Independencia. En primer lugar, se promulgó la Ley de Adjudicación de Tierras (*Land Adjudication Act*), que facilitó el esclarecimiento de derechos sobre la tierra en los casos de disputas. En segundo lugar, se promulgó también la Ley de Tierras Nacionales (*National Lands Act*; NLA), que establece las regulaciones aplicables a las tierras nacionales y las

¹ Ver Banco Mundial (2009).

² Ver Bulmer-Thomas y Bulmer-Thomas (2012).

³ Ver Caribsave (2012), p. 67.

⁴ Como se verá más adelante, las operaciones financiadas por el Banco han contribuido a este esfuerzo.

- atribuciones del ministro de recursos naturales para otorgar estas tierras. La NLA está basada en la Ley de Tierras de la Corona (*Crown Lands Act*, CLA, de 1886) y le otorga amplias atribuciones discrecionales al Ministro de Recursos Naturales (tal como la CLA lo hacía a la Corona inglesa). Así, tal como la LAPP, la NLA ha sido un instrumento importante utilizado por el gobierno para la distribución de tierras. La NLA estableció, además, la creación de un Comité Consultivo para las Tierras Nacionales (*National Lands Advisory Committee*; NLAC) que debería ser nombrado por el Ministro de Recursos Naturales para “aconsejarlo en términos generales sobre todos los asuntos relacionados con la administración de tierras.” (NLAC, sección 5(1)).
- 1.10 De forma paralela a estos cambios en la distribución y mercado de tierras, Belice ha hecho varios cambios en el sistema legal que rige las formas de tenencia y registro de la tierra. El resultado de ello es un sistema legal complejo y que permite la coexistencia de múltiples formas de tenencia y registro de la tierra.
 - 1.11 Un primer cambio importante en la legislación sobre la tierra ocurrió en 1954, cuando se lanzaron los decretos de Ley de la Propiedad (*Law of Property Act*; LPA) y de Registro General (*General Registry Act*; GRA). La LPA regulaba los procedimientos y cobros aplicables a las transacciones de tierras. Además, establecía que en adelante habría solo dos formas de tenencia de la tierra: la propiedad privada (*freehold*) y el arrendamiento de tierras nacionales (*leasehold*). Sin embargo, aún persisten otras formas antiguas, tales como los *fiats*. La Ley del Registro General, por su parte, creaba la Unidad de Títulos de Tierras (*Land Titles Unit*), la cual se encargaría de registrar y emitir títulos de propiedad (siguiendo el sistema Torrens⁵) de cada parcela que fuera llevada a su atención (por ejemplo, cuando se diera una transacción de compra/venta).
 - 1.12 En 1977 se promulgó la Ley de Tierra Registrada (*Registered Land Act*; RLA) con el objetivo de simplificar la ley y los procedimientos relativos a las transacciones de tierras. En esencia, la RLA establecía la obligatoriedad de registrar las parcelas en el Registro de Tierras (*Land Registry*), pero ello ocurría solo en las “áreas declaradas para registro”. El objetivo era que la RLA sustituyera a la LPA, pero ello no ocurrió en los hechos y actualmente ambos marcos legales y sistemas de registro conviven en el país.⁶ Originalmente, el Registro General (GRA de 1954) y el Registro de Tierras eran responsabilidad de distintas dependencias. Sin embargo, a partir de 1999, la Unidad de Títulos de Tierras y el Registro General, que dependían del Ministerio del Fiscal General (*General Attorney’s Ministry*), quedaron a cargo del Departamento de Tierras y Agrimensura (*Department of Lands and Surveys*; DLS) del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (*Ministry of Natural Resources and Environment*; MNRE).
 - 1.13 De este modo, ambos registros se encuentran ahora a cargo del Departamento de Tierras y Agrimensura. Este departamento tiene a su cargo, además, el catastro del país —tanto físico como fiscal— y la planeación y regulación del uso de

⁵ Ídem.

⁶ Ver nota 4.

tierras. Específicamente, comprende las siguientes áreas: Registro de Tierras (*Land Registry*), Unidad de Títulos de Tierras (*Land Titles Unit*), Centro de Información de Tierras (*Land Information Center*), Sección de Mapeo y Agrimensura (*Mapping and Survey Section*), Sección de Tierras Nacionales (*National Estate Section*), Sección de Planeación Física (*Physical Planning Section*), Sección de Valuación (*Valuation Section*) y Comisionado (*Commissioner*). Se trata, pues, de una institución que concentra todas las actividades ejecutivas gubernamentales relativas a la tierra.

1. Implicaciones del marco legal relativo a la tierra

- 1.14 El marco legal relativo a las tierras en Belice es muy complejo y, en ocasiones, contradictorio. Muchas de las leyes emitidas para sustituir a otras anteriores no lo han hecho completamente y, por lo tanto, hay una multiplicidad de leyes que aplican en distintas circunstancias. Ello resulta en incertidumbre jurídica y afecta negativamente el desempeño de los mercados de tierras.
- 1.15 Por un lado, el mecanismo mediante el cual el gobierno redistribuye la tierra genera importantes distorsiones que impiden el desarrollo del mercado de tierras. Con base en la LAPP, el gobierno expropia tierras privadas y posteriormente las vende a los beneficiarios a un precio bajo. Es evidente que el precio es bajo puesto que las tierras redistribuidas por el gobierno frecuentemente se revenden en el mercado secundario a cuatro o cinco veces su valor original.⁷ Algo parecido ocurre con las tierras nacionales, que el gobierno puede asignar a discreción de acuerdo con la NLA. Esto incentivaba la venta —informal— de las tierras recién adjudicadas, muchas veces con fines especulativos, pues Belice no cuenta con un impuesto a las ganancias capitales.⁸
- 1.16 A través de la LAPP y la NLA, el gobierno lleva varios años redistribuyendo tierras sin lograr disminuir sustancialmente su concentración. Además, la informalidad en la tenencia es alta. Las personas que recibían tierras del estado —ya sea a través de *Fiats* o por prescripción adquisitiva tras varios años de ocupación— no siempre recibían un título medido y catastrado y, por tanto, no tenían garantía de que las tierras no serían sujeto de disputas posteriores. Además, la lentitud y complejidad de los sistemas de registro actuaban como un incentivo más a la informalidad. En consecuencia, existía un alto grado de inseguridad sobre la tenencia de la tierra y, con ello, un bajo nivel de inversión.
- 1.17 Atacar estos problemas era —y sigue siendo— muy relevante para Belice. Diversos documentos —incluyendo los documentos de préstamo de las operaciones del Banco— señalan que los procesos de registro de tierras eran excesivamente lentos y complejos, que el nivel de informalidad en el mercado de la tierra en Belice era muy alto, que las tierras nacionales en ocasiones se adjudicaban a más de una persona, que existía un mercado especulativo de tierras alimentado por las tierras nacionales entregadas a precios artificialmente bajos, y que la recaudación fiscal alrededor del mercado de tierras era muy baja.

⁷ Ver Iyo, et al (2003).

⁸ El LMP I propuso la implementación de dicho impuesto, pero no ha sido aprobado.

A. ORIGEN Y DISEÑO

1. Antecedentes a las operaciones de préstamo

- 1.18 El trabajo del Banco en Belice en temas de tierras empezó en 1995 con la Asistencia Técnica en Agrimensura Catastral y Titulación de Tierras, cuyo objetivo era “preparar las actividades de agrimensura catastral y titulación de tierras” del primer componente del Programa de Diversificación Agrícola (BL0003).⁹ La operación contemplaba realizar cuatro actividades:
- Revisión de las actividades existentes del Gobierno en materia de titulación de tierras y agrimensura catastral.
 - Revisión de la capacidad institucional del Gobierno.
 - Investigación sobre la conveniencia del uso de la tecnología basada en GPS para la agrimensura catastral en Belice.
 - Diseño y dimensionamiento de las actividades de titulación y agrimensura catastral.
- 1.19 Estas actividades revelan una preocupación por conocer mejor la magnitud del problema —en términos jurídicos y de capacidad institucional, principalmente— y la factibilidad de algunas soluciones técnicas que en ese entonces eran novedosas.

2. Motivación y relevancia

- 1.20 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 también el desarrollo del sector público mejorando su capacidad de administración de las tierras y aumentando los niveles de recaudación.
- 1.21 El objetivo explícito del LMP2 (ver cuadro BL.2) muestra claramente estas motivaciones. Los objetivos explícitos del LMP1 y LMP3 están formulados alrededor de la obtención de productos o resultados intermedios, por lo que no reflejan estas motivaciones tan claramente; sin embargo, las discusiones incluidas en los documentos de préstamo sí lo hacen. El LMP1, por ejemplo, decía que “para aumentar la productividad será necesario un incremento significativo de las inversiones privadas, especialmente en el medio rural y es necesario garantizar los derechos sobre las tierras con documentación clara” (resumen ejecutivo). Asimismo, señalaba la pérdida de ingresos fiscales como uno de los efectos negativos más importantes de la alta informalidad en la tenencia de la tierra y proponía la creación de un “sistema computarizado de ingresos provenientes de las Tierras (LRS), a fin de aumentar las recaudaciones fiscales” (§ 2.2).

⁹ Dicho programa nunca fue aprobado y la operación BL0003 se convirtió en el proyecto de Modernización de Servicios de Sanidad Agropecuaria. Sin embargo, la CT sí se ejecutó: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title.1303.html?id=TC9505019>.

Cuadro BL.2. Objetivos explícitos de los proyectos del LMP

Objetivo	
LMP1	Establecer un sistema de catastro confiable y poner en funcionamiento un sistema de adjudicación para garantizar la tenencia.
LMP2	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.
LMP3	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.

1.22 Estos objetivos eran —y siguen siendo— altamente relevantes para Belice. El Gobierno también lo ha visto de ese modo, como lo demuestra el hecho de que fuera el principal financiador de la operación (ver cuadro BL.1) y el continuado apoyo que le ha dado al LMP desde entonces.

3. Diseño y consecución de las operaciones

1.23 El LMP comenzó trabajando en cinco de las seis grandes áreas de trabajo de este tipo de proyectos: Marco Jurídico, Ordenamiento Territorial, Operatividad del SAT, Regularización y Marco Fiscal (ver Cuadro BL.3). La primera fase (LMP1) fue un proyecto ambicioso —sobre todo considerando su tamaño— que adoptó un enfoque de diagnóstico en las áreas de Marco Jurídico y Ordenamiento Territorial (componente 3) y uno práctico en las de Administración de Tierras y Regularización (componentes 1 y 2). El LMP2 continuó e intensificó el trabajo en Administración de Tierras y en Regularización, pero se diferenció cualitativamente del LMP1 en las otras dos áreas. Primero, dejó de lado el trabajo en temas del Marco Jurídico y, segundo, adoptó un enfoque más proactivo y propositivo en cuestiones de Ordenamiento Territorial. El LMP3 tampoco trabajó en temas de marco jurídico y, a diferencia del LMP2, tampoco lo hizo en temas de ordenamiento territorial. También dejó de hacer trabajo de campo en el área de Regularización y se concentró casi exclusivamente en el área de Administración de Tierras, específicamente en los sistemas de información.

1.24 Los tres proyectos del LMP constituyen, *de facto*, un trabajo de largo plazo dividido en tres fases. [Esta perspectiva resulta más relevante para la evaluación, pues permite observar el trabajo que se ha hecho en cada área desde 1997 a la fecha. Desde esta perspectiva, conviene analizar el trabajo hecho en cada una de las cuatro áreas. (A continuación se describe brevemente el trabajo hecho y las principales complicaciones enfrentadas; la discusión de los productos se hace en la sección que sigue).

Cuadro BL.3. Áreas de trabajo del LMP1, 2 y 3

	LMP1	LMP2	LMP3
Marco Jurídico	Si	No	No
Organizacion Institucional del SAT	No	No	No
Ordenamiento Territorial	Si (tambien ESTAP)	Si	No
Operatividad del SAT	Si	Si	Si
Regularizacion	Si	Si	Si (proceso de datos)
Marco Fiscal	Si	No	No

a. Marco Jurídico

1.25 El trabajo en esta área se dio solamente entre 1997 y 2001 y buscaba examinar la legislación que regula los derechos de propiedad sobre la tierra. Específicamente, el componente 3 del LMP1 proponía:

1. Examinar la legislación sobre tierras y preparar recomendaciones con objeto de eliminar las barreras jurídicas que afectan la transferencia eficiente de tierras y el registro de su propiedad.
2. Trabajar con el DLS en el desarrollo de un nuevo régimen de arriendo de tierras nacionales a fin de:
 - a. Facilitar su uso como garantía o hipoteca
 - b. Minimizar la discrecionalidad política
 - c. Reducir el uso de condicionalidades
 - d. Identificar aspectos jurídicos que puedan interferir con los derechos de los indígenas y las mujeres a arrendar o poseer tierras.

1.26 El trabajo financiado por el Banco consistió en la contratación de consultores expertos en diversas especialidades legales, quienes hicieron los diagnósticos y prepararon las recomendaciones. El último punto también suponía la elaboración de propuestas para eliminar las interferencias jurídicas, así que se estableció que dichas propuestas estarían coordinadas con los resultados del ESTAP.

a. Organización institucional del SAT

1.27 El LMP no propuso modificar la organización institucional del SAT beliceño; sin embargo, las labores de adjudicación y registro implicaron el traslado de varios expedientes del Registro General al Registro de Tierras. Esto puso de manifiesto la conveniencia de tener ambos sistemas de registro dentro de una misma institución, lo que, de acuerdo con algunas personas entrevistadas para la evaluación, motivó al Gobierno de Belice (GoB) a buscar la consolidación. De

acuerdo con el PCR, gracias al programa en 1999 “se tomó la decisión de política de mover, física e institucionalmente, la Sección [Unidad] de Títulos de Tierras del Registro General al MNREI, dando inicio a la consolidación de los servicios de registro de tierras en un solo sistema.”¹⁰ Con este importante cambio administrativo ya implementado, el LMP2 se propuso explícitamente la “integración o consolidación, o ambas, de 3.000 expedientes de registro de tierras en un solo Registro Catastral.” Esos expedientes correspondían a parcelas ya catastradas e inscritas en el Registro General, no necesariamente dentro de las áreas donde se harían las labores adjudicación. Por tal motivo, las labores de adjudicación y registro contribuirían aún más a la consolidación. Las actividades de consolidación concluyeron con el LMP2, pues el LMP3 se concentró en terminar el LIS y en procesamiento de información.

a. Ordenamiento Territorial

- 1.28 El LMP comenzó en 1997 a trabajar en esta área haciendo un diagnóstico de la capacidad del gobierno (tanto nacional como local) en términos de planeación del uso del suelo. Los resultados de ese diagnóstico fueron que el país tenía poca capacidad pero alta voluntad y acuerdo políticos para avanzar en esa área —por ejemplo, mediante la elaboración de un plan nacional de uso del territorio—. Ante eso, el LMP2 incluyó un componente dedicado a incrementar dicha capacidad mediante mejoras en el marco legal relativo al ordenamiento territorial y en la coordinación entre las entidades gubernamentales correspondientes; elaborar planes de desarrollo comunitario; y demarcar los límites oficiales de varios pueblos. Además, otro componente estaba dirigido a apoyar al Comité Consultivo sobre Tierras Nacionales (*National Land Advisory Committee*, NLAC) para “introducir reformas de ordenación de tierras de una manera sistemática, transparente y participatoria.”
- 1.29 Esta área enfrentó varios problemas, pues aunque la mayoría de los productos fue llevada a cabo, el país no los ha implementado. La demarcación de pueblos, por otro lado, se vio severamente obstaculizada por desacuerdos entre distintas entidades del gobierno sobre la definición de un pueblo. Finalmente, el NLAC enfrentó repetidos cambios en su dirección y nunca pudo entrar en funciones adecuadamente.

a. Operatividad del SAT

- 1.30 El LMP ha trabajado constantemente en esta área desde 1997. El trabajo se ha dado en varios frentes: sistemas de información, consolidación de los sistemas de registro, mejoras en la valuación y recaudación, y fortalecimiento institucional (mejoras organizativas, capacitación de personal y provisión de infraestructura y equipo).

¹⁰ PCR, p. 4.

4. Sistemas de información

- 1.31 El LMP1 buscaba establecer un sistema computarizado para administrar los ingresos provenientes de las tierras (LRS, por sus siglas en inglés). Sin embargo, durante la ejecución del proyecto, quedó claro que el LRS (que servía al área de Ingresos de Tierras) no podría funcionar adecuadamente sin contar con la información de otras áreas del DLS. Ante ello, se hizo el Sistema de Administración de Tierras (LAS) con cinco módulos correspondientes a las áreas de Ingresos de Tierras, Caja, Tierras Nacionales, Registro de Tierras y Valuación.
- 1.32 El LMP1 también había propuesto hacer un sistema de información de tierras basado en parcelas, expandiendo el sistema que ya operaba dentro del Centro de Información de Tierras (LIC). Sin embargo, esto no se incluyó en el marco lógico del proyecto. La tarea quedó relegada hasta el LMP2, donde se propuso que el sistema pudiera conectarse con el LAS y fuera capaz de manejar planos, mapas y fotografías. El diseño e implementación de este Sistema de Información de Tierras (LIS) se retrasó alrededor de tres años debido a que la Agencia Ejecutora (el MNREI) estuvo tratando de obtener recursos adicionales de la NORAD para fortalecer el Registro de Tierras.¹¹ El LIS no pudo concluirse durante el LMP2, pero el LMP3 se formuló en buena medida para completar este producto. El LMP3 aún no concluye, pero está bien encaminado a lograr que el sistema integre a todas las unidades del DLS en las seis oficinas distritales del país.
- a. Fortalecimiento institucional
- 1.33 Las tres fases del LMP han ayudado a fortalecer al MNREI mediante diagnósticos organizacionales (LMP1), capacitación de personal (LMP2 y LMP3) y financiamiento de equipo (las tres fases) y adaptación de espacios físicos para albergar al MNREI (LMP3).
- a. Regularización
- 1.34 El trabajo en esta área también comenzó en 1997, pero entre 2001 y 2008 se llevó a cabo con mayor intensidad. El LMP1 hizo levantamiento catastral en algunas parcelas del sur de Belice que ya estaban adjudicadas, así como levantamiento catastral, adjudicación y registro de muchas parcelas más en el norte y el sur del país. Para el mapeo, el proyecto utilizó la metodología basada en GPS, probada durante la CT de preparación y por el USAID, y se contrataron agrimensores privados. Estas labores sufrieron importantes retrasos y, en última instancia, las metas no se alcanzaron debido a la falta de experiencia con la nueva metodología, a que los trabajos de campo estaban generando una importante acumulación de trabajo en el Registro de Tierras, y porque los agrimensores contratados no podían avanzar más rápidamente.
- 1.35 El LMP2 incrementó sensiblemente el esfuerzo en tareas de regularización. El proyecto estableció la intención de “acabar de realizar las actividades de levantamiento topográfico y adjudicación de una forma sistemática que permita incorporar tres distritos enteros al Registro de Tierras al final del período de ejecución cuatrienal.” En la mayoría de las parcelas **rurales**, el trabajo consistiría

¹¹ El financiamiento de la NORAD finalmente no pudo concretarse.

en levantamiento catastral, adjudicación y registro. En otras, donde posiblemente no se necesitara hacer adjudicación, el trabajo se limitaría a hacer el levantamiento catastral y los propietarios serían responsables de llevar a cabo el registro; sin embargo, el proyecto también hizo el registro de estas parcelas. En zonas **urbanas**, el proyecto experimentó con dos métodos de regularización. El primer método, aplicado en dos secciones de la Ciudad de Belice, consistiría en elaboración de mapas digitales (producidos mediante aerofotogrametría y verificados en campo), adjudicación y registro. El segundo método, aplicado en las ciudades de Orange Walk, San Ignacio/Santa Elena, Dangriga y el resto de la Ciudad de Belice, consistiría en la elaboración de mapas digitales aerofotogramétricos a gran escala, sin verificación en el terreno, y con adjudicación y registro esporádicos conforme se fueran dando transacciones de tierras. El LMP II enfrentó importantes retrasos en las actividades de regularización debido a incumplimientos por parte de las empresas contratadas para hacer estas labores. Sin embargo, el proyecto superó sus metas de producto en esta área.

- 1.36 Algunos de los productos faltantes, tal como los Mapas de Índice Registral (*Registry Index Maps*, RIM), fueron concluidos durante el LMP3, pero todos ellos consistieron en procesamiento de información y no requirieron trabajo de campo adicional. Durante el LMP2, los trabajos de regularización produjeron una gran cantidad de información que tuvo que ser administrada manualmente, pues el LIS aún no estaba listo. Ante ello, el LMP3 se lanzó con el propósito de “consolidar las mejoras de eficiencia alcanzadas con el LMP2, para así preparar el Registro Catastral antes de que aumente la carga laboral relacionada con la futura adjudicación masiva de tierras.”
- 1.37 Durante el LMP1 y LMP2, los trabajos de regularización fueron apoyados por Campañas de Concienciación Pública (*Public Awareness Campaign*, PAC) y, durante el LMP2, por un Tribunal de Tierras con carácter extrajudicial.
 - a. Marco Fiscal
- 1.38 Estas labores comenzaron con el LMP1, donde se hizo una “revisión de las tasaciones tributarias, las tarifas de arriendo [de las tierras nacionales] y los honorarios por servicios profesionales vigentes”. El LMP2 buscó implementar las recomendaciones del LMP1 mediante “un proyecto acelerado para contratar personal... y capacitar a los aforadores de propiedad del MNREI y de la ciudad de Belice.” Adicionalmente, el programa se propuso elaborar manuales de operaciones, cursos de capacitación para diversas autoridades para “divulgar el concepto de separación de las funciones de valoración y tributación en Belice” y terminar “el trabajo de reconciliación de los expedientes de valoración iniciado con el LAP.” Estas labores no continuaron con el LMP3.
 - a. Trabajo con indígenas, mujeres y otros grupos vulnerables
- 1.39 El LMP casi no tuvo actividades diseñadas específicamente al trabajo con grupos vulnerables. Solo el LMP1 buscó “identificar aspectos jurídicos que puedan interferir con los derechos de los indígenas y las mujeres a arrendar o poseer tierras, o usar la tierra como garantía.” En términos más generales, el LMP

simplemente ha tenido cuidado en no perjudicar los derechos de estos grupos. Por tal motivo, las labores de regularización del LMP1 se mantuvieron fuera de las reservas indígenas en el sur de Belice y se atuvieron a los acuerdos alcanzados entre el GoB y el Banco en el marco del ESTAP. Más aún, dado que existía una disputa entre los pueblos Maya y el GoB sobre la tenencia de tierras afuera de las reservas, el LMP2 no llevó a cabo labores de regularización en el distrito de Toledo.

B. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

- 1.40 Esta sección se basa en la identificación de fallas de los proyectos hecha a partir de la clasificación de aspectos de los mismos discutida en la sección IV.A del reporte principal. La matriz resultante en el caso de Perú se presenta en el Cuadro BL.4

Cuadro BL.4. Fallas identificadas en el diseño y ejecución de los proyectos del LMP

DONDE SURGE LA FALLA?			CUANDO SURGE LA FALLA?	
Area	Aspecto	Aspecto específico	DISEÑO	EJECUCION
Solución propuesta o implementada	Metodología propuesta	Poca relación con problema a resolver y sus causas		
		Complejidad (toda la cadena de producción, diagnósticos de campo)		
		Estrategia de implementación (secuencia, organización agencias)	1	
		Tecnología usada (e.g. sistemas informáticos, técnicas de campo, contratos)	1	
	Suficiencia de recursos	Humanos	1	
Financieros y materiales			1	
Temporales				
Otros?				
Implementación	Riesgos	Políticos (voluntad, coordinación inst)	1	
		Institucionales (capacidad inst)		
		Sociales y Económicos		
		Legales (inc. incump. Contratos)		1
		Otros?		
	Administración fiduciaria			
M&E	Seguimiento		1	
	Evaluación		1	

1.41 En los hechos, dada su evolución desde 1997 hasta la fecha, el LMP ha perseguido el objetivo de dotar a Belice de un sistema eficiente y completo de administración de tierras. Completo, en este caso, quiere decir un sistema que abarca todas las funciones ejecutivas de administración de la tierra —catastro, registro, valuación, planeación, desarrollo— y posee toda la información relevante sobre la totalidad del territorio. Lograrlo no es nada sencillo y, a pesar de ello, el LMP ha conseguido avances significativos. No obstante, la experiencia indica que algunas cosas podrían haberse hecho de modo distinto para conseguir aún más avances con los mismos recursos.

1. Fallas y aciertos en el diseño de los proyectos

a) Áreas de trabajo seleccionadas

1.42 Ante las condiciones de desarrollo institucional de la mayoría de los países de la región y el objetivo de conformar un sistema eficiente y completo de administración de tierras, parece adecuado y necesario que un proyecto trabaje en

las cuatro grandes áreas identificadas en esta evaluación. El LMP así lo hizo y solo dejó de trabajar en algunas áreas (Marco Jurídico y Ordenamiento Territorial) cuando se encontró que esas actividades eran prescindibles y que no existían las condiciones en el país para llevarlas a cabo.

- 1.43 Una importante ventaja institucional de Belice que ha facilitado el trabajo hacia la construcción de un sistema eficiente y completo de administración de tierras es el hecho de que todas las dependencias encargadas de dicha administración se encuentran juntas, dentro del mismo departamento del MNREI. Por este motivo, el LMP ha podido trabajar al mismo tiempo con el registro y el catastro y la vinculación de la información entre ambas instituciones ha sido un problema casi exclusivamente de tipo técnico.

b) Diversos aspectos del diseño

- 1.44 El orden en que se llevaron a cabo algunas actividades del LMP parece adecuado desde un punto de vista lógico y facilitó la ejecución de las distintas fases. Primero, el llevar a cabo un piloto de adjudicación y levantamiento catastral como preparación del LMP1 (TC9505019) permitió verificar la factibilidad del uso de GPS para hacer el levantamiento catastral, estimar su costo y tener un número aproximado del número de parcelas del país. Esto último también permitió tener una estimación de la magnitud del trabajo pendiente de regularización. Sin embargo, la poca información disponible así como el hecho de que la estimación obtenida fuera mucho menor al valor real sugieren que este trabajo no fue un estudio tenencial representativo de todas las áreas sujetas a regularización.
- 1.45 Los trabajos de diagnóstico del marco jurídico beliceño llevados a cabo por el LMP1 también son adecuados como una actividad primaria, pues permite determinar los cambios necesarios para poder garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra de toda la población e, incluso, para determinar si es posible llevar a cabo labores de titulación masiva.
- 1.46 Otras características del diseño del LMP, por el contrario, no fueron las más adecuadas. Debido a que en ocasiones la legislación de un país puede ser un impedimento para la adjudicación masiva (ver los casos de Panamá y Perú, por ejemplo), fue arriesgado comenzar esta tarea de forma simultánea a la realización del diagnóstico del marco jurídico.
- 1.47 Semejante a esto, el llevar a cabo labores de regularización masiva sin tener sistemas de información y registro capaces de procesar toda la información resultante puede entorpecer la ejecución del proyecto e, incluso, afectar negativamente los resultados. Esto es porque los expedientes que generan el levantamiento catastral y la adjudicación podrían acumularse sin ser registrados y, manejados de forma no sistemática, extraviarse o maltratarse. Una acumulación de expedientes así sucedió durante el LMP2 y dio lugar a que el LMP3 detuviera las labores de regularización y se concentrara en consolidar el sistema de información (LIS) y procesar los datos catastrales obtenidos durante el LMP2.
- 1.48 En ese sentido, el diseño del LMP3 es una decisión acertada para mantener los avances logrados hasta entonces y no entorpecer o poner en riesgo otros trabajos

- subsecuentes de regularización. El diseño del LMP2, por el contrario, no. La experiencia del LMP1 ya indicaba que las labores de regularización masiva generaban rezagos en el Registro de Tierras. Además, el sistema de información (LRS y después LAS) distaba mucho de ser un sistema robusto, capaz de incorporar de modo eficiente y seguro la información producida por la regularización. Ante eso, la decisión tomada en el LMP3 podría haber sido tomada con anterioridad.
- 1.49 En buena medida, el LMP1 puede ser considerado como una fase de prueba en la que el Banco y el país indagaron más a fondo las necesidades y posibles soluciones en materia de administración de tierras. Por tal motivo, es comprensible que esa primera fase tuviera algunas fallas de diseño, como la del sistema de información. Originalmente, este se planteó con un alcance muy limitado y pronto se encontró que tendría que expandirse para poder funcionar adecuadamente (pasando del LRS al LAS, durante el LMP1) y, más tarde, que tendría que expandirse aún más para ofrecer una solución informática adecuada a todo el DLS.
- 1.50 En términos de lógica sustantiva, los recursos financieros y de tiempo planeados inicialmente fueron insuficientes para las metas de producto planteadas. Además de los considerables retrasos experimentados por el LMP1 y LMP2, el LMP3 fue aprobado, en buena medida, para concluir los trabajos iniciados por el LMP2.
- 1.51 Por último, en términos de seguimiento y evaluación, el LMP2 y LMP3 tuvieron un diseño que permitió observar la consecución de productos. Sin embargo, no tenían un esquema de evaluación adecuado que permitiera medir los resultados de desarrollo.

2. Fallas y aciertos de la ejecución de los proyectos

- 1.52 A lo largo de su ejecución, el LMP ha disfrutado de algunas ventajas, pero también ha enfrentado varios contratiempos. Entre estos últimos, hay algunos que el programa ha sabido sortear satisfactoriamente y otros que han tenido importantes implicaciones para la consecución de sus objetivos.
- 1.53 Una de las principales ventajas que ha tenido el LMP es el hecho de que todas las instituciones encargadas de la administración de tierras en el país forman parte de un solo departamento del MNREI. Esto ha facilitado la colaboración entre todas las áreas involucradas en las actividades del proyecto, incluyendo la implementación de un sistema de información común. Además, ha hecho que el LMP trabaje con una sola institución y, de ese modo, parezca casi una parte más de la misma. El beneficio que esto acarrea es que, cuando concluya el programa, la experiencia y los activos generados por él fácilmente serán absorbidos por el MNREI. En otras palabras, el LMP está apoyando el desarrollo de una institución permanente del país y no un proyecto aislado y efímero, lo cual es determinante para la sostenibilidad de los resultados.
- 1.54 Otra ventaja importante de la que se ha beneficiado el LMP es un continuado apoyo político de alto nivel. Desde su inicio, el programa ha transitado por 3 cambios de gobierno, incluyendo 2 cambios de partido en el poder. Pese a eso, el

GoB siempre le ha asignado una alta prioridad al proyecto y ha facilitado su ejecución.

- 1.55 Por otro lado, el LMP ha sufrido varios contratiempos que se han reflejado en retrasos e insuficiente consecución de metas. Las causas parecen ser, esencialmente, cuatro.
- 1.56 En primer lugar, un mal diagnóstico de la capacidad institucional de la agencia ejecutora. Durante el LMP1, esto fue un factor determinante para el desarrollo del sistema de información, pues, de acuerdo con el PCR, el sistema original sobre el cual se construyó el LRS-LAS resultó ser menos robusto de lo que originalmente se había pensado. La capacidad del Registro de Tierras también fue sobreestimada durante el diseño del LMP1 y las actividades de regularización produjeron una excesiva carga de trabajo para el Registro, que terminó acumulando rezagos.
- 1.57 Otra causa de los contratiempos del LMP es la baja capacidad del país. Al ser un país tan pequeño y con niveles educativos bajos, Belice tiene recursos humanos escasos. Esto generó dificultades para llevar a cabo las tareas de regularización masiva dentro de los tiempos indicados por el programa. Durante el LMP2, la empresa contratada para hacer la mayor parte de los trabajos de catastro y adjudicación se retrasó considerablemente. La empresa explicó que los retrasos se debieron a la escasez de agrimensores capacitados en el país. Algo parecido menciona el PPMR de junio de 2000, cuando indica que “el volumen de trabajo catastral actualmente generado [muy inferior al propuesto] por el proyecto [LMP1] parece ser tanto como los agrimensores privados pueden llevar a cabo en este momento.”
- 1.58 Otro ejemplo de cómo la baja capacidad del país puede incidir en la ejecución del proyecto es el retraso en la adquisición de computadoras durante el LMP1. De acuerdo con el PCR del proyecto, la falta de experiencia de los bancos locales en trabajar con el BID provocó este retraso, lo que a su vez causó que el consultor que daría capacitación en el MNREI en el uso del LAS llegara antes de que el equipo de cómputo necesario estuviera disponible.
- 1.59 Una tercera causa de los contratiempos enfrentados por el programa tiene que ver con el diseño de los contratos de las empresas contratadas para hacer las labores de regularización masiva. En específico, el hecho de que los contratos no contemplaran una sanción económica por retrasos en la entrega de productos. Claramente, una cláusula de ese tipo debe ir acompañada de un estricto control de calidad y corre el riesgo de elevar el costo de los servicios prestados, pero ello debe sopesarse contra los costos económicos que implican los retrasos. Durante el LMP2, la empresa contratada para la regularización masiva decidió subcontratar agrimensores locales para hacer el mapeo catastral, lo cual generó los retrasos. Para agilizar las labores de catastro, la Unidad Ejecutora llegó a un acuerdo con la empresa y rescindió parte del contrato. Las zonas urbanas, donde las parcelas son más pequeñas y más numerosas, quedaron a cargo de agrimensores privados (cuyos costos también eran menores); las zonas rurales, en cambio, quedaron a cargo de la empresa. De este modo, el proyecto logró ahorrar más de US\$250,000

- y agilizar la ejecución. La desventaja de ello puede haberse reflejado en la calidad del trabajo.
- 1.60 Otro incumplimiento de contrato se dio con la empresa contratada para tomar las ortofotografías de la Ciudad de Belice. La empresa tomó fotografías de mala calidad y tuvo que realizar dos vuelos y combinar ambas tomas para producir un conjunto de fotos de calidad aceptable. Esto generó retrasos y, finalmente, los mapas de índice registral correspondientes no se produjeron (eso pasó a ser parte de las tareas del LMP3). Pese a esto, la empresa responsable no sufrió ninguna penalidad financiera.
- 1.61 La cuarta causa de retrasos en la ejecución es error de diseño. Específicamente, errores en el diseño del sistema de información. El LRS fue concebido como un sistema con un alcance muy limitado y que tuvo que ser expandido (LAS) para cumplir sus funciones adecuadamente. Posteriormente, el LAS tuvo que ser transformado y expandido, pues su diseño modular no le permitía integrar apropiadamente la información de todas las unidades del DLS. Adicionalmente, el deseo de querer expandir el LAS desde el inicio del LMP2 provocó que el GoB buscara financiamiento adicional (con la NORAD), lo cual generó un retraso de aproximadamente dos años.
- 1.62 De acuerdo con algunas personas entrevistadas, otro factor que pudo haber contribuido a la lenta ejecución del programa (sobre todo del LMP2) es el frecuente cambio de líderes de proyecto en el Banco. Sin embargo, esto no parece haber sido un factor determinante. Primero, los dos PCRs disponibles, el reporte final del LMP2 y la evaluación final del mismo señalan una muy buena y cercana relación entre el Banco y la unidad ejecutora. Segundo, otras personas señalaron como algo positivo el cercano acompañamiento del Banco durante la ejecución del programa.

E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD

- 1.63 El LMP ha tenido logros muy importantes para Belice. Por una parte, una parte significativa del territorio nacional se encuentra regularizada; por otra, el SAT cuenta ahora con un sistema integrado y eficiente de información que permitirá llevar a cabo las funciones del SAT de manera más rápida y segura.

3. Productos

- 1.64 El Cuadro BL.5 presenta los productos alcanzados por el programa, así como las metas correspondientes. Como puede verse, el programa ha tenido, en términos generales, un nivel intermedio de consecución de metas de producto. Sin embargo, en las áreas de regularización y operatividad del SAT el grado de consecución es mayor.
- 1.65 En efecto, estas son las dos áreas de trabajo donde el LMP hizo mayores progresos. En cuanto a regularización, el proyecto logró hacer un barrido sistemático de todo el norte del país (ver Gráfico BL.1). A diferencia de los otros casos de estudio, el trabajo de regularización en Belice constituye un barrido comprensivo, sin áreas no regularizadas (“huecos”) en grandes extensiones del territorio nacional. Además, la mayor parte del alindamiento se hizo con

tecnología GPS, lo que permitió obtener un alto grado de precisión (ver Cuadro BL.6). En cuanto a la operatividad del SAT, el LMP ha logrado desarrollar e implementar un sistema computarizado de información que tiene el potencial para hacer que el SAT beliceño sea más eficiente, accesible, completo y confiable.

4. Resultados y sostenibilidad

- 1.66 Desde su diseño, el LMP no contó con un mecanismo riguroso de evaluación que permitiera conocer sus resultados e impactos. El equipo de evaluación intentó recoger información sobre los posibles resultados del programa, pero dicha información es insuficiente incluso para proporcionar indicios sobre los posibles resultados. La única excepción es la relacionada con la recaudación de impuestos de tierras. El Gráfico BL.2 muestra un incremento notable, entre los años fiscales 2005/2006 y 2008/2009, en el porcentaje que representan los impuestos a la transferencia de la tierra (“*stamp duties*”) con respecto a la recaudación total de impuestos. Sin embargo, existen múltiples razones por las cuales se podría haber presentado este aumento y el LMP es solo una de ellas.
- 1.67 Pese a que esta evaluación no haya encontrado evidencia de ello, la regularización y el mejoramiento del SAT (obtenido, principalmente, mediante la implementación del sistema de información) ofrecen buenas perspectivas en términos de obtención de resultados importantes para el desarrollo económico de Belice. Sin embargo, su sostenibilidad no está garantizada. Para que el sistema de información opere adecuadamente y para que la información del SAT se mantenga actualizada y precisa, se necesita que el personal del DLS esté bien capacitado en el manejo del sistema y provisión de información al mismo. El LMP ha intentado satisfacer este requisito mediante el apoyo técnico y diversos cursos de capacitación provistos por la misma compañía que desarrolló el sistema; sin embargo, el riesgo de insostenibilidad permanece, pues observaciones del equipo evaluador y entrevistas con funcionarios de la empresa desarrolladora del sistema revelaron deficiencias importantes en el nivel de entendimiento y manejo del sistema por parte del personal del DLS.

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Marco Jurídico						
LMP1: Componente 3: Política agraria y reforma legislativa						
	a. Mayor facilidad para utilizar los arriendos como garantía bancaria	a. Se ha comenzado a utilizar un nuevo régimen de arriendo de tierras nacionales y se ha empezado a usar más frecuentemente la tierra como garantía	n.d. / 0	n.d.	0	Sugerencias finales por formato de arrendamiento Tierras Nacionales
	c. Legislación que establece el uso de un número de identificación personal en todas las transacciones agrarias		n.d.	n.d.	0	La legislación del seguro ahora exige que todas las personas tengan un número seguro social, pero este cambio no parece deberse al LMP I.
		Revisión de la legislación sobre las tierras	n.d.	n.d.	1	Reporte discutiendo la reforma de tenencia de la tierra y el arrendamiento de Tierras Nacionales.
		Recomendaciones para quitar barreras legales a las transacciones eficientes de tierra y al uso de la tierra como colateral	n.d.	n.d.	1	Se hicieron propuestas de reforma a las leyes de transacciones de tierra y regulaciones al Ministerio de Agricultura.
		Identificación de asuntos legales que puedan afectar los derechos de los grupos indígenas y de las mujeres	n.d.	n.d.	1	Una discusión sobre el tema de las recomendaciones se incluyó en el informe sobre reforma de política agraria (10, 1998)

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Ordenamiento Territorial						
LMP2: Componente 2. Expansion de los servicios de administracion de tierras						
	d. Fortalecimiento de la ordenación de tierras	Funcionamiento de centros de servicio completo del MNREI en todos los distritos al terminar el cuarto año	n.d. / 0	7 secciones x 6 distritos	3 secciones x 1 distrito	
		Por lo menos 50% del personal del DLS recibe capacitación y usa el LAS al final del cuarto año	n.d. / 0	50%	n.d.	
LMP2: Componente 3: Revision de la planificación de la tierra y de su aprovechamiento						
	a. Establecimiento de un marco descentralizado de planificación de la tierra	Realización de foros públicos sobre el marco descentralizado al final del segundo año	n.d. / 0	n.d.	6 reuniones distritales y 3 regionales	Reporte final
		Acuerdo con los concejos municipales y los cabildos sobre los indicadores y los reglamentos simplificados	n.d. / 0	Acuerdo	No acuerdo	
		Reducción de 30% en el número de solicitudes incompletas o irregulares de desarrollo y subdivisión recibidas al final del cuarto año	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
		Cumplimiento reciente de las normas sobre desarrollo	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
	b. Actividades locales de planificación de uso de la tierra	Aprobación de cinco planes de desarrollo comunitario al final del tercer año	n.d. / 0	3	3	La meta en el texto del
		Demarcación de los límites de 80 pueblos, publicación de mapas oficiales de los pueblos e incorporación a un sistema de información basado en parcelas al final del cuarto año	n.d. / 0	80	1	La meta se ajusto a 15 d la revision de medio te del proyecto.
	c. Fortalecimiento de la capacidad de revision de la planificación del uso de tierra y de su aprovechamiento	Fortalecimiento de la capacidad de planificación y control del uso de la tierra por el MNREI, la Ciudad de Belice y siete gobiernos municipales al final del cuarto año	n.d. / 0	n.d.	0	No se llevaron a cabo actividades para este p (PCR)
		Mayor uso del sistema de información basado en parcelas por parte de los planificadores de la Ciudad de Belice y las ciudades pequeñas	n.d. / 0	n.d.	0	No se llevaron a cabo actividades para este p (PCR)

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Ordenamiento Territorial						
LMP2: Componente 4: Reforma de la política agraria y fortalecimiento institucional del MNREI						
	a. Apoyo al Comité Consiltivo sobre Tierras Nacionales	El Comité Consultivo sobre Tierras Nacionales fija prioridades para su programa anualmente en consulta con los interesados	n.d. / 0	Planes anuales	Solo 1 plan	(PCR)
		Se encomiendan estudios sobre las opciones de reforma agraria a expertos y se divulgan los resultados	n.d. / 0	n.d.	0	No se comisionaron estudios (PCR)
		Se celebran foros abiertos en todos los distritos	n.d. / 0	n.d.	7	1 foro en cada distrito, Ciudad de Belice
	b. Fortalecimiento institucional complementario del MNREI	Establecimiento de los indicadores de desempeño de las unidades del MNREI y vinculación a la prestación de servicios y la entrega de productos al término del segundo año	n.d. / 0	Indicadores establecidos	1	Se hizo un estudio de los procedimientos del DL, no se implementaron los indicadores
		Terminación y puesta en vigor del plan de tecnología de información (IT) al final del segundo año	n.d. / 0	1	1	En producción al momento Reporte Final
		Presentación de estados financieros trimestrales e informe financiero analítico anual	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
		Revisión de las tarifas de servicios de administración de tierras al final del tercer año	n.d. / 0	Revisión de tarifas	1	Estudio entregado, pero no implementado
LMP3: Componente 3. Apoyo a la prestación de servicios modernos de ordenación de tierras						
		Porcentaje de conclusión de reacondicionamiento y mejoramiento para recibir el nuevo sistema	0	100%	n.d.	
		Plan estratégico y plan plurianual de inversión para mejorar la tenencia de la tierra y modernizar los servicios de ordenación de tierras para todo el país (incluye política de cobro al usuario)	0	1	n.d.	

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Operatividad del SAT						
LMP1: Componente 1. Gestión del registro de tierras						
	a. Se han computarizado y reconciliado los registros financieros (impuestos/arriendos) y de propiedad (títulos/arriendos)	a1. Se han ingresado y reconciliado 180,000 registros de propiedad a2. Se han computarizado 100,000 registros de propiedad	n.d. / 0	180,000	1,600,000 registros personales y de propiedad	Se ingresaron 168,873 registros en el LAS (F: Reporte LAP), lo que resulta en un número de registros Belisle, PCR)
			n.d. / 0	100,000		
	b. Se ha instalado el sistema computarizado de facturación y seguimiento	b1. Se han despachado por correo 200,000 declaraciones a efectos de verificación	n.d. / 0	200,000	n.d.	
		b2. Se ha capacitado a seis agentes de recaudación	n.d. / 0	6	n.d.	
	c. Se ha establecido el programa de capacitación en tasación e inspección de la tierra	Sistema de Recaudación de Tierras	n.d. / 0	1	1	Sistema de Administración de Tierras (LAS) con 5 subsistemas
		c1. Se ha preparado el material de capacitación	n.d. / 0	1	1	(F: Reporte Final LAP)
		c2. Se han organizado dos cursillos para 10 técnicos	n.d. / 0	2 x 10	2 x ?	(F: Reporte Final LAP)
	d. Se han equiparado las tasas tributarias y de arriendo al valor de mercado	n.d.	n.d. / 0	n.d.	1	Reporte con recomendaciones del Especialista en Derecho de Propiedad
		Revisión y simplificación de procedimientos de valuación de tierras, impuestos de tierras y administración de arriendos de tierras	n.d. / 0	3	3	Se prepararon tres reportes consultores
		Contrato estandar de agrimensura diseñado	n.d. / 0	1	1	(F: Reporte Final LAP)
		Planes de trabajo detallados de agrimensura y contratación iniciados	n.d. / 0	14	14	(F: Reporte Final LAP)
		Base de datos de Tierras Nacionales establecida y personal capacitado para uso y mantenimiento de sistemas de cómputo	n.d. / 0	1	1	La base de datos iba a ser separada del LRS, pero forma parte del LAS (F: Reporte Final LAP)

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Operatividad del SAT						
LMP2: Componente 2. Expansión de los servicios de administración de tierras						
		Consolidación en el Registro Catastral de por lo menos 3000 expedientes del Registro General relacionados con tierras al final del cuarto año.	n.d. / 0	3000	0	actividad detenida por búsqueda de recursos; Labores de adjudicación convertido 3556 parcelas; Registro General al Catastral
	a. Consolidación del Registro Catastral	Aumento de 30% en el volumen de transacciones relacionadas con tierra manejadas anualmente al terminar el cuarto año	n.d. / 0	x * 1.3	n.d.	
		Acceso en línea a la base de datos del Registro Catastral al final del cuarto año	n.d. / 0	1	0	MNREI decidió no implementar esta acción
		Capacitación del personal encargado de la valoración	n.d. / 0	n.d.	9 días X 25 empleados	
		Terminación del trabajo de reconciliación de los expedientes de valoración en seis distritos	n.d. / 0	n.d.	114,469	Trabajo no terminado; proceso
	b. Mejora de los procesos de valoración y tributación de la tierra	Ganancias de eficiencia en la recaudación inmobiliaria de 10% al final del segundo año y 35% al final del cuarto año	n.d. / 0	x * 1.35	n.d.	
		Aumento de la recaudación de pagos en mora	n.d. / 0	x * (1+y)	n.d.	
		Normalización de la metodología de valoración	n.d. / 0	Normalización	0	No implementado (PCF)
		Datos catastrales, mapas basados en fotografías ortocromáticas e integrados al GIS en un sistema de información basada en parcelas, administrado por el LIC al final del cuarto año	n.d. / 0	n.d.	n.d.	El sistema avanzó
	c. Sistema nacional de información basado en parcelas	175 km2 de fotografías aéreas tomadas y reveladas en una escala de 1:4000 al final del tercer año	n.d. / 0	175 km2	175 km2	Las fotografías fueron entregadas con retraso
		Aumento del suministro de información sobre el tema a pueblos y aldeas y al sector privado	n.d. / 0	n.d.	n.d.	
		Funcionamiento de centros de servicio completo del MNREI en todos los distritos al terminar el cuarto año	n.d. / 0	7 secciones x 6 distritos	3 secciones x 1 distrito	
	d. Fortalecimiento de la ordenación de tierras	Por lo menos 50% del personal del DLS recibe capacitación y usa el LAS al final del cuarto año	n.d. / 0	50%	n.d.	

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Operatividad del SAT						
LMP3: Componente 1. Expansion del sistema de informacion basado en parcelas						
		1. Módulos del sistema de información catastral operativos en el MNRE	3	7	n.d.	
		2. Número de oficinas distritales en las que opera el modulo de propiedades nacionales y recaudaciones	0	6	6	PPMR 2012/1
		3. Porcentaje de nóminas tributarias digitalizadas	0	60%	n.d.	
		4. Usuarios certificados en la aplicación intermodular del sistema de informacion catastral	0	12	n.d.	
LMP3: Componente 3. Apoyo a la prestacion de servicios modernos de ordenacion de tierras						
		Porcentaje de conclusion de reacondicionamiento y mejoramiento para recibir el nuevo sistema	0	100%	n.d.	
		Plan estrategico y plan plurianual de inversion para mejorar la tenencia de la tierra y modernizar los servicios de ordenacion de tierras para todo el pais (incluye politica de cobro al usuario)	0	1	n.d.	

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)

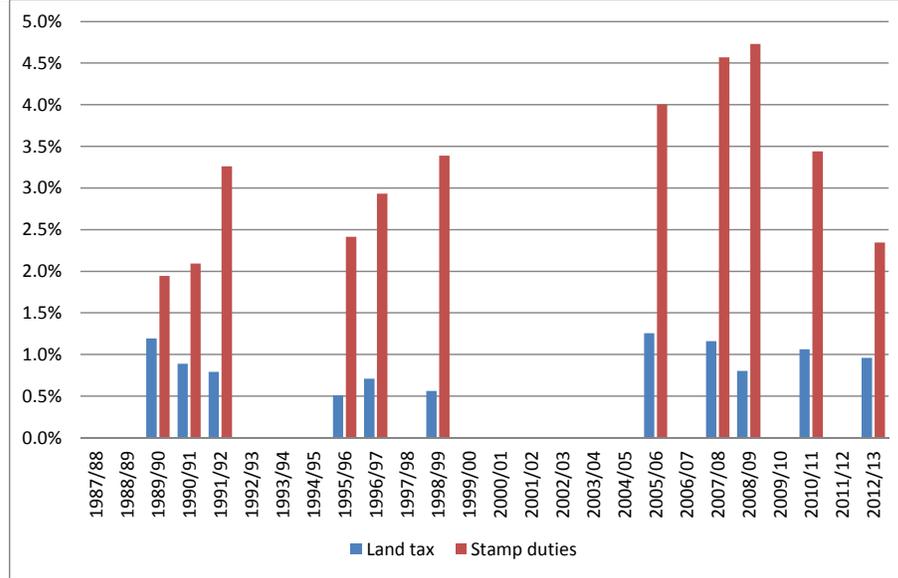
	Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios
Regularización						
LMP1: Componente 2: Adjudicación de la tenencia de la tierra						
	Aclarar los derechos individuales de propiedad y arriendo; determinar y marcar físicamente los límites de las parcelas individuales	a. Se han realizado 1600 levantamientos de mapas	n.d. / 0	1,600	69	Estos eran casos rezagados los cuales el GdB hizo 1 antes de que formalmente empezara el LMP I
		b. Se han hecho levantamientos en el sur de Belice de 5000 parcelas que han sido adjudicadas	n.d. / 0	5,000	1,544	Las metas se habían fijado de 8,000 a 3,500 P
		c. Se han hecho levantamientos en el norte de Belice de 3000 parcelas que han sido adjudicadas	n.d. / 0	3,000	2,153	
		# RIMs	NA	NA	115	(no estaba en Marco Ló
		Sesiones de capacitación en GPS	NA	NA	2	(no estaba en Marco Ló
LMP2: Componente 1: Catastro nacional y registro de derechos de propiedad						
	Catastro, aclaración de los derechos de tenencia de la tierra y registro de parcelas rurales	Clarificación y registro de los derechos de propiedad de aproximadamente 15,000 parcelas rurales (50% de las parcelas rurales necesitan registro) en tres distritos, por lo menos, al final del cuarto año	n.d. / 0	15,000 clarif. 7,500 registros	16,445 clarif. 10,113 regist.	F: Reporte Final
		Levantamiento topográfico, cartografía y declaración de zonas de registro de otras 5,000 parcelas rurales al final del cuarto año	n.d. / 0	5,000 levant. 0 registros	7,673 levant. 4,754 regist.	Hacer el registro fue de durante el proyecto. Swedesurvey iba a hacer ahorraron BZ\$540,000. en pueblos rurales
	Catastro, aclaración de los derechos de tenencia de la tierra y registro de parcelas urbanas	Adjudicación y registro de derechos de propiedad de aproximadamente 500 parcelas urbanas en la Ciudad de Belice al final el cuarto año	n.d. / 0	500	349	Cifra preliminar a abril 2008
		Levantamiento topográfico, cartografía y declaración de zonas de registro de 20,800 parcelas urbanas en la Ciudad de Belice, Dangriga, Orange Walk y San Ignacio/Santa Elena al final del cuarto año	n.d. / 0	20,800	20,379	F: Reporte Final
	Información pública y participación en aclaración de los derechos de tenencia de la tierra	Campañas nacionales, distritales y locales concluidas por lo menos en tres distritos al final del cuarto año	n.d. / 0	3	3	Corozal, OW y Belice, d 2003 a Jun 2006
		Las organizaciones comunitarias (CBO) participan en actividades de supervisión y notificación por lo menos en 3 distritos al final del cuarto año.	n.d. / 0	3		
LMP3: Componente 2. Mejoramiento de la información sobre tierras urbanas para facilitar el registro de tierras y la valoración de propiedades						
		1. Numero de poblaciones con fotografía y mapa digital	0	5		
		2. Datos sobre parcelas urbanas de las poblaciones del LMP II incorporados al modulo catastral	0	25,000		
		Mapas del Indice de Registro creados para las zonas urbanas	0	410		

Cuadro BL.5. Lista detallada de productos del LMP1, LMP2 y LMP3 (cont.)						
Objetivos	Indicadores	Línea de base	Meta	Alcanzado	Comentarios	
Marco Fiscal						
LMP1: Componente 3: Política agraria y reforma legislativa						
b. Revisión de las leyes para facilitar la confiscación de tierras por atraso en el pago de impuestos	b. Ha aumentado el número de propiedades confiscadas por atraso en el pago de impuestos y de los arriendos cancelados por incumplimiento en el pago.	n.d.	n.d.	1	Ley de Impuesto a la Tierra revisada. Se concluyó que se necesita modificar la ley para facilitar la confiscación de tierras por atraso en el pago de impuestos	
c. Legislación que establece el uso de un número de identificación personal en todas las transacciones agrarias	Bosquejo de legislación sobre las ganancias de capital	n.d.	n.d.	0	No se hizo por falta de respaldo político	
LMP1: Componente 1. Gestión del registro de tierras						
c. Se ha establecido el programa de capacitación en tasación e inspección de la tierra	c1. Se ha preparado el material de capacitación	n.d. / 0	1	1	(F: Reporte Final LAP)	
	c2. Se han organizado dos cursillos para 10 técnicos	n.d. / 0	2 x 10	2 x ?	(F: Reporte Final LAP)	
d. Se han equiparado las tasas tributarias y de arriendo al valor de mercado	n.d.	n.d. / 0	n.d.	1	Reporte con recomendación del Especialista en Derecho de Propiedad	
	Revisión y simplificación de procedimientos de valuación de tierras, impuestos de tierras y administración de arriendos de tierras	n.d. / 0	3	3	Se prepararon tres reportes con consultores	
LMP2: Componente 2. Expansión de los servicios de administración de tierras						
	Capacitación del personal encargado de la valoración	n.d. / 0	n.d.	9 días X 25 empleados		
	Terminación del trabajo de reconciliación de los expedientes de valoración en seis distritos	n.d. / 0	n.d.	114,469	Trabajo no terminado; proceso	
b. Mejora de los procesos de valoración y tributación de la tierra	Ganancias de eficiencia en la recaudación inmobiliaria de 10% al final del segundo año y 35% al final del cuarto año	n.d. / 0	x * 1.35	n.d.		
	Aumento de la recaudación de pagos en mora	n.d. / 0	x * (1+y)	n.d.		
	Normalización de la metodología de valoración	n.d. / 0	Normalización	0	No implementado (PCF)	

Cuadro BL.6. Precisión del catastro levantado por el LMP						
Producido por:	Distrito	Tipo	# predios	Area	Precisión Absoluta	Precisión Relativa
Swedesurvey	Corozal Rural y O. Walk	Rural	22000		< 1m	< 1m
		Urbano	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Stewart (originalm. Finnmap)	Belize City, Orange Walk, Dangriga, San Ignacio	Rural	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
		Urbano	24000		< 1.5m	< 1.5m
Agrimensores locales (RIMs)	Belice Rural Norte, Corozal Urbano	Rural			n.a.	.6m - 5m
		Urbano	76000		n.a.	.6m - 5m

Fuente: OVE con información proporcionada por funcionarios del LMP y Stewart.

Gráfico BL.2. Recaudación de impuestos de tierras como porcentaje de la recaudación total



Fuente: OVE con información de los *Approved Estimates of Revenue and Expenditure*, varios años.