

Este documento es una versión preliminar, que se hace disponible únicamente con el propósito de ser discutida por los participantes del encuentro. La posición presentada es la de el(los) Autor(es)(s) y no representa necesariamente la posición del Banco Mundial, sus Directivos, o los Países que representan.

La Administración Tierras: Un Nuevo Paradigma para un Antiguo Problema

Comentario sobre América Latina y el Caribe

de

Jolyne Sanjak e Isabel Lavadenz

I. *Visión General*

II. *De la Regularización de Tierras al Administración de Tierras: Llamado a una Visión Holística*

2.1 *La inseguridad en la tenencia de tierras y la necesidad de regularizar los derechos de propiedad*

2.2 *Un enfoque holístico al administración de tierras*

III. *La Infraestructura de Tenencia de Tierras: Cómo Poner en Marcha la Visión*

3.1 *El recuento del progreso, brechas y retrocesos*

3.2 *Palabras sobre la pugna del costo-beneficio*

3.3 *La configuración institucional*

3.4 *Las alianzas estratégicas y los servicios que brinda el sector privado*

3.5 *El marco legal que rige el administración de tierras*

3.6 *El marco técnico y los desafíos del manejo de información y el uso más sofisticado de la tecnología*

a) El debate sobre enfoques sistémicos versus enfoques esporádicos

b) Actualizaciones y mejoramientos de catastros

c) En cuanto a la automatización y al mejoramiento de registros

d) Más desafíos en el horizonte

3.7 *¿Dónde encajan la tenencia de tierras y la distribución de recursos de los sistemas indígenas y comunitarios en la visión?*

IV. *Una Mirada al Futuro*

Administración de Tierras: Un Nuevo Paradigma para un Antiguo Problema

Comentario sobre América Latina y el Caribe

de

Jolyne Sanjak e Isabel Lavadenz¹

*Preparado para el Taller de Políticas y Administración de tierras en América Latina y el Caribe
Mayo del 2002*

I. Visión General

Existe un mayor reconocimiento sobre la importancia económica, política y social de la gobernación de los derechos de la propiedad. Un creciente grupo de exigencias por parte de beneficiarios demandantes y nuevos avances tecnológicos llaman a una urgente modernización de los servicios jurídicos y de información relacionados con la posesión legítima y los derechos de uso de la propiedad. Las demandas radican principalmente en la falta de claridad sobre el uso y los derechos de propiedad de la tierra, la necesidad de asegurar de que todo derecho a uso de cualquier propiedad o terreno esté inmune a las acciones de mala fe de terceras personas, a las instituciones anticuadas, a los crecientes conflictos sobre tierras, a las inconsistencias entre los sistemas central y local (e intereses), al limitado acceso de los segmentos más pobres de la sociedad a los bienes económicos, así como también a las presiones de tipo demográficas y ambientales.

Esencialmente, en todo proceso de desarrollo económico surgen tensiones entre los intereses sociales, ambientales y del mercado. Estas tensiones obligan a los gobiernos a tomar medidas con el fin de responder efectivamente al desafío urgente cada vez mayor de otorgar derechos de propiedad seguros y transferibles a todos los segmentos de la sociedad—*es decir, mejorar la seguridad de la tenencia de tierras*.

Hoy en día, casi no cabe la menor duda de que establecer un sistema efectivo y eficiente de administración de tierras es uno de los desafíos claves para muchos países en desarrollo y de economías de transición. El administración de tierras podría ser considerado como un grupo de servicios que ayude a transformar al sistema de tenencia de tierras dentro de un determinado país en un sistema importante (reconocido socialmente) y operacional (con capacidad de registro y transferencia).² La provisión de servicios de administración de tierras, de este

¹ Los puntos de vistas y opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones del Banco Mundial, su Junta de Directores o de los países que representan, o de la USAID.

² Esta explicación está basada en el documento del Banco Mundial titulado, "Política y Manejo de Tierras: Lecciones y Nuevos Desafíos de la Agenda de Desarrollo del Banco (LLP, por sus siglas en inglés)" y ha

modo, debiera ser considerada como un elemento fundamental para una seguridad sólida y duradera de la tenencia y del buen funcionamiento de los mercados de tierras .

En América Latina y el Caribe, un gran número de países todavía se caracterizan por sus altos niveles de tenencia y mercados de tierras informales. Correspondientemente, los ciudadanos de estos países enfrentan distintos grados de inseguridad en la tenencia de tierras y un limitado valor de su propiedad. Esto, a su vez—tal como de Soto argumenta en forma apremiante— limita la capacidad de convertir la propiedad en capital, o sea, de un valor de uso a un valor de activo. Esto es evidente a través de los altos porcentajes de derechos de tierras no registrados y formalmente sin protección,³ bajos niveles de inversión, especialmente a nivel de parcelas o lotes, y muy bajos niveles de compra de tierras y desarrollo del mercado de arriendo de tierras. En algunos países donde los mercados de créditos funcionan bastante bien, la inseguridad en la tenencia de tierras también desestima la capacidad de acceder a créditos utilizando tierras como garantía.

Sin un acceso fácil y barato a información relacionada con el administración de tierras y sin el debido acceso a los servicios correspondientes dentro de una visión coherente por parte de los proveedores y usuarios, los nuevos sistemas de administración de tierras no serán capaces de resolver los problemas actuales. Además, aquellos proyectos equipados para alcanzar un nuevo modelo de administración de tierras corren el riesgo de empeorar aún más la situación actual. El presente documento aspira, por lo tanto, a fomentar una discusión alrededor de una visión holística o sistémica sobre el administración de tierras trayendo consigo una regularización de todos los tipos de propiedad y del manejo de información relacionada con la tenencia de tierras. En este respecto, se analizan los temas básicos y las compensaciones al elegir entre las diferentes opciones técnicas, legales e institucionales en la prestación de servicios de administración de tierras dentro de dicha visión.

II. De la Regularización de Tierras al Administración de tierras: Llamado a una Visión Holística

2.1 La inseguridad en la tenencia de tierras y la necesidad de regularizar los derechos de propiedad

El proceso por el cual algunos países aclaran y adjudican derechos de propiedad de tierras a sus ciudadanos es comúnmente llamado “regularización” (también

sido utilizada en el “Informe Conceptual: Análisis Comparativo de los Sistemas de Manejo de Tierras” preparado por ambos autores, Dr. Lavadenz y Dr. Sanjak, con la contribución de otros expertos del Banco Mundial y del Servicio de Tenencia de Tierras de la FAO.

³ Este porcentaje tiende a ser más alto en las áreas rurales, así como también en asentamientos ubicados en el radio periférico de las ciudades donde más del 60% (como promedio) de la población vive en condiciones de extrema pobreza.

llamado saneamiento, en la mayoría de los países de América Latina). Los países de esta región han reconocido hace ya largo tiempo la necesidad de contar con un sistema sólido de derechos de propiedad para los más pobres, cuyos bienes comúnmente no están registrados en los catastros o registros de bienes raíces. Muchas intervenciones actuales sobre administración de tierras son justificadas, de hecho, sobre la base de que benefician directamente a los grupos más pobres a través de una mejor seguridad en la tenencia de tierras e indirectamente a través del mejoramiento del funcionamiento del mercado de tierras y de créditos. Sin embargo, estos tipos de resultados no resultan muy aparentes. Muchos factores que son difíciles de superar—tales como, el comportamiento institucional históricamente enraizado, intereses políticos, parámetros de costos y adquisiciones—limitan el progreso. Por otra parte, estos resultados demoran en desarrollarse dentro de un sistema con una mejor seguridad en la tenencia de tierras y todavía no hay suficientes medidas de impactos.

Además, en muchos países de América Latina, en la actualidad se está dando mayor atención a la automatización y modernización de catastros y sistemas de registros de tierras y propiedades que a la adjudicación y a la regularización de títulos de dominios. Esto se debe mayormente a las complejidades que ocasionan estos aspectos sobre administración de tierras que habían sido previamente desatendidos. Esto también refleja la perspectiva de que se necesita instalar la infraestructura básica de información para permitir una regularización masiva de títulos de propiedad. En otras palabras, la regularización es considerada *parte de* las actividades de administración de tierras y no al revés.

Mientras que el mejoramiento de los sistemas de información puede tener un impacto más inmediato para los participantes actuales del mercado formal, lo cual puede llevar a pensar de que dichas intervenciones de administración de tierras están en pro de los mercados en vez de ayudar a los más pobres, estas mejoras proporcionan una ventaja recíproca tanto para el mercado como para los más pobres. Una información accesible y transparente sobre derechos de propiedad es tan importante para el proceso de regularización y otros temas sociales (por ejemplo, el acceso a la tierra) y el medio ambiente, como para los mercados financieros y otros usuarios de los servicios de información de tierras. Dicho esto, es importante reconocer las tensiones naturales entre las tres principales áreas de objetivos: el desarrollo económico y de mercados, el avance social de los pobres y el manejo del medio ambiente.

Los múltiples usos finales de la administración de tierras a menudo significa servir metas que “compiten” entre sí y esto, por lo tanto, quiere decir, que las prioridades compiten entre sí para establecer reformas. Por otra parte, la tecnología moderna ofrece la posibilidad de servicios de información mucho más eficientes, un ampliación del acceso y un desarrollo de productos de información geográfica aún no realizado. La regularización de la tenencia de tierras es una contribución de suma importancia para utilizar este potencial. Aún así, al fin y al cabo se trata de que la regularización formalice aquellas reglas informales y llene

los espacios jurídicos y de información de tal forma de que haya reconocimiento local y externo y una efectiva protección de derechos de propiedad. Este propósito la mayoría de las veces afecta intereses de fuerzas muy poderosas y requiere de una gran presión política para tener éxito. De esta forma, es tanto o más difícil lograr las metas de progreso con la regularización que con la modernización de los sistemas de información de catastros y de registros de propiedades.

2.2 Un enfoque sistémico del administración de tierras

Ha emergido la necesidad de un nuevo modelo de administración de derechos de tierras, comúnmente llamado, “administración de tierras”.⁴ Este concepto, sin embargo, no es uniforme, lo que complica bastante las discusiones sobre las lecciones aprendidas y cómo lograr los resultados deseados. La definición “en la práctica” sobre lo que comprende el administración de tierras varía de un país a otro y de una perspectiva profesional a otra. Donde existe un acuerdo general sobre el principio básico de considerar el administración de tierras como un “servicio”, hay un menor consenso de su alcance y de los mecanismos a través de los cuales se debieran prestar dichos servicios. En otras palabras, las preguntas: ¿qué servicios? ¿de quién y dónde? son claves; sin embargo, la raíz del tema principal de nuestro debate es brindar acceso a la información. Por otra parte, hablando en forma práctica, los comportamientos institucionales internos de algunos países continúan estableciendo y manteniendo procedimientos complejos y burocráticos para el manejo de los derechos de propiedad y tierras, mucho más lejos de la noción básica de prestar un servicio a la comunidad.

Cada vez más, sin embargo, los países de América Latina y el Caribe se están comprometiendo ampliamente a mejorar sus sistemas de administración de tierras. Muchos países cuentan con iniciativas de alcance nacional para mejorar estos sistemas, las cuales incorporan catastros, adjudicación, certificación de títulos de dominios y registros de derechos de propiedad; además de un componente de resolución de conflictos. Estas iniciativas ejecutadas por diferentes entidades incluyen una serie de actividades que incluyen: (1) el otorgamiento de títulos de propiedad; (2) la adjudicación y registro de tierras y propiedades; (3) la realización de catastros de tipo legal y fiscal para controlar el pago oportuno de impuestos y contribuciones por parte de los propietarios; (4) la ejecución de reformas agrarias o de tenencias de tierras y (5) el control del uso de las tierras. Al mismo tiempo, la ayuda a las actividades de regularización de títulos de dominio y/o al manejo de información geográfica, está a veces encajada dentro de otras iniciativas, como por ejemplo, financiamiento de viviendas, desarrollo municipal, reconstrucción después de un desastre y proyectos de protección del medio ambiente.

⁴ En relación a un significativo aumento del interés por mejorar la infraestructura de manejo de tierras, existe un gran número de informes que describen dicho tema y caracterizan algunas iniciativas de reformas. Mucho de estos documentos están disponibles al público en los sitios *Web* del *Land Policy Network* del Banco Mundial, la Cumbre de la USAID-OEA sobre la Iniciativa de Sistemas de Propiedad, el Servicio de Tenencia de Tierras de la FAO, la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) y la Unidad de Desarrollo Sostenible del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).

En América Latina y el Caribe, a menudo debido a que las actividades relacionadas con el “administración de tierras” han estado rodeadas por conflictos y falta de transparencia, el cuerpo de leyes y registros de propiedades existentes no sólo no coincide con la realidad local, sino que se caracteriza por contradicciones internas, áreas de dudosa solidez y la insatisfacción de las necesidades de los usuarios. Si imaginamos a la infraestructura de administración de tierras como un conjunto de herramientas de información de tipo legal y geográfica que sirve los múltiples objetivos enumerados anteriormente, esto podría implicar una mayor limitación de su utilidad.

En este contexto, no sólo reconocemos la importancia de la regularización de derechos de propiedad para mejorar la situación de los más pobres y marginados de un país sino que también como una parte de la base para sistemas sólidos y sostenibles de administración de tierras que cumplan con múltiples utilidades.

Por otra parte, también reconocemos que al crear sistemas de catastros y de registros de propiedades con modernos métodos de manejo de información que otorguen datos de registros y definiciones actualizadas y de ubicación geográfica exacta sobre derechos de tierras, es de suma importancia para los esfuerzos de regularización. Esto es aun más cierto en América Latina y el Caribe donde existe una gran cantidad de tierras que jamás han sido privatizadas y donde es necesario rectificar muchos errores históricos. Queremos enfatizar, por lo tanto, la necesidad de ir más allá de las simples iniciativas de catastros y títulos de propiedad hacia una visión holística o sistémica para el manejo de derechos de tierras y de los sistemas de información pertinentes.

Hemos sugerido que es necesario que las múltiples funciones institucionales y los servicios de información afines sean llevadas a cabo por un adecuado sistema de administración de tierras. Más específicamente, existe un grupo común de necesidades que deben ser satisfechas por dicha infraestructura: a) seguridad en la tenencia de tierras—derechos claramente definidos y aplicables para la posesión, uso y ocupación legítima de tierras; b) medios de resolución de disputas oportunos y accesibles; c) procesos seguros y eficientes para la transferencia de intereses de propiedad; d) control y regulación del uso de tierras teniendo en mente el interés público; e) manejo de tierras y dominios fiscales; f) sistemas de impuestos a la propiedad equitativos y eficientes y g) acceso equitativo a la información y manejo de tierras e información territorial.

Correspondientemente, los límites actuales o potenciales de los llamados “usuarios finales” de un sistema efectivo de administración de tierras—aquellos individuos, instituciones y firmas que harán uso de la información y se beneficiarán directamente con la regularización de la tenencia de tierras— incluyen: gobiernos estatales y locales, el sector privado (bancos, agrimensores,

obras públicas, notarios, abogados y el público en general)—y, muy especialmente, lo segmentos más pobres de la sociedad y pequeños empresarios.

Por una parte, una visión holística del servicio de administración de tierras trae consigo la regularización de todos los tipos de derechos de tierras y, por otro lado, el uso de información relacionada con el administración de tierras. Además, el concepto holístico del administración de tierras como una infraestructura de servicios requiere de un enfoque integrado en el cual los atributos y características físicas de la propiedad sean registradas a través de un catastro y la descripción de la misma sea ingresada a través de registros—y estas dos actividades estén explícitamente conectadas. Ambas están, de este modo, interconectadas en forma vital con las actividades de “regularización” que incluyen, adjudicación y primera concesión de títulos, resolución de conflictos de tenencias y administración de tierras y las transacciones diarias.⁵ Las referencias legales y físicas serán, de esta manera, mantenidas en concordancia con la realidad local, por ejemplo, ventas, hipotecas, sub-divisiones, etc. La Figura 1, al final de este documento, muestra esta visión “holística” de un sistema de administración de tierras. Sin embargo, esta muestra deja un espacio abierto para una perspectiva contextual sobre las diferentes alternativas por intermedio de las cuales se van a ejecutar los componentes de sistema. Poner esta visión en marcha es un asunto complejo y de gran desafío—no existe un método único. En la siguiente sección se discuten los temas claves para lograr esta visión.

III. La Infraestructura del Administración de tierras: Cómo Poner en Marcha la Visión

3.1. El recuento del progreso, brechas y retrocesos

En la mayoría de los países, e incluso en determinados proyectos dentro de un país, los enfoques seleccionados discrepan enormemente entre sí en términos de su validez (*de jure* y *de facto*). Varían en relación a: a) sus beneficiarios, b) al alcance en que se recuperan los costos, c) al gasto neto por título adjudicado, d) a los costos operacionales continuos del sistema, e) a las diferentes partes involucradas, f) a la multiplicidad de instituciones involucradas, g) al grado de discrepancias de los datos de registros con la situación real y h) a la sustentabilidad técnica y financiera de las intervenciones. Aún así, la tentación es de sacar conclusiones generales sobre las prácticas más aceptadas y las lecciones aprendidas.

Aún cuando el progreso en América Latina y el Caribe es desigual y algunas alternativas específicas requieren de una evaluación contextual, es posible observar ciertas tendencias de importancia tanto en el progreso como en el estancamiento. Las tendencias que se pueden observar en el progreso son:

⁵ A menudo, estas transacciones diarias no son consideradas de “regularización”; sin embargo, son clave en el mantenimiento regular de datos, por eso las hemos incluido en este documento.

- Reconocimiento más amplio de una mayor visión “holística”;
- Aceptación de una orientación de “servicio”;
- Mayor acuerdo sobre la necesidad de integrar explícitamente la información de los catastro y registros—el modelo “registro-catastro” y de registros en base a la parcela;
- Progreso hacia una simplificación de los procesos de título y registro;
- Avances tecnológicos—instalación de sistemas de registro automáticos, actualizados, mapas de catastros georeferenciales, creación de sistemas de información geográfica e incluso acceso via Internet a los datos de catastros y registros y
- Mayor aceptación de los beneficios que se consiguen con la ejecución de reformas de administración de tierras de manera sistémica.

Por otro lado, el siguiente grupo de obstáculos inter-relacionados todavía persiste:

- Falta de capacidad para resolver conflictos (limitados enfoques de innovación y falta de prioridad);
- Falta de información actualizada;
- Costos substanciales, a menudo, considerados demasiado altos;
- Marcos legales e institucionales inadecuados;
- Atención insuficiente a la puesta en vigor de los derechos—un desbalance entre un progreso relativamente mayor de los aspectos técnicos, tales como la computarización y automatización del mantenimiento de registros y el lado jurídico del sistema—que incluye la regularización de derechos de títulos, la resolución de conflictos y el mejoramiento del marco legal del administración de tierras;
- Falta de acceso a información de catastros y registros por parte de usuarios tanto locales como internacionales y
- Atención insuficiente a la sustentabilidad tanto en términos financieros como técnicos.

3.2 Palabras sobre la pugna costo-beneficio

Aún cuando en todo el mundo se están llevando a cabo intervenciones de catastros y regularización de títulos de dominio, es sorprendente lo poco que se sabe sobre los costos de dichas intervenciones; hablando tanto en términos de la puesta en marcha de sistemas como de las transacciones comparativas, una vez que estos sistemas entran en funcionamiento. A pesar de los esfuerzos de desglosar los costos en actividades y componentes más amplios (por ejemplo, generación de mapas, verificación de terrenos, actividades administrativas, regularización de títulos de propiedad y resolución de conflictos, etc.) y de evaluar la forma en que están relacionados con el marco legal e institucional y las alternativas técnicas seleccionadas, se ha logrado muy poco. Esto se debe mayormente, entre otros, al enfoque multidisciplinario y a la realidad institucional de equipos múltiples de proyectos relacionados con el administración de tierras,

especialmente en América Latina y el Caribe, donde es muy común que por lo menos dos agencias fiscales estén a cargo de del “producto” final. Consecuentemente, al no saber distinguir claramente entre los diferentes enfoques y costos relacionados con las necesidades específicas, a menudo se tiende a hacer comparaciones entre intervenciones totalmente incompatibles. Asimismo, los catastros, regularización de títulos y sistemas de registros son vistos como actividades caras que no generan suficientes beneficios para justificar su existencia. También ha sido difícil adaptar los métodos y herramientas de las agencias donantes para edificar de manera efectiva sobre las bases de “instituciones” informales o tradicionales. También existe una falta de capacidad para arreglar de manera apropiada y priorizar entre componentes de una infraestructura de administración de tierras más sólida. Podemos asegurar de que la mejor manera de superar esta pugna costo-beneficio comienza con la estructuración de alternativas que tengan implicaciones de costo y beneficio dentro de un análisis de marcos tanto legales como institucionales de administración de tierras apropiados. Sólo entonces es posible entender en contexto los nuevos costos comparativos y evidenciales y tener un mayor impacto al configurar las iniciativas de reformas.

3.3 *La configuración institucional*

Aún cuando las llamadas actividades de administración de tierras son los servicios que permiten una buena administración de la propiedad, esto, por ningún motivo, es sinónimo de gobierno estatal, ni siquiera de gobierno a secas. Es verdad que existen diferentes maneras de lograr una coherencia institucional. En casi toda América Latina hay países donde las actividades de catastro como las de registro, han estado ampliamente centralizadas o descentralizadas, según sea el caso. También se dan situaciones donde existe una combinación, es decir, las actividades de registro están más centralizadas y las de catastro más descentralizadas.

Existe, de hecho, la necesidad de contar con un *sistema* nacional de administración de tierras coherente que asegure compatibilidad entre la información legal y la información geográfica real. Existen, sin embargo, varias modalidades para lograr la coherencia representada en la Figura 1. Estas modalidades se extienden desde una completa integración de las instituciones de catastro y registros de propiedad hasta un sencillo requisito de que la documentación física se adjunte a la documentación legal en los archivos. En Guayaquil, Ecuador, por ejemplo, el registro de títulos de dominios se lleva a nivel provincial mientras que el catastro funciona a nivel municipal y, por medio de un acuerdo obligatorio y vinculante, las transacciones en las oficinas de registro de propiedades automáticamente pasan a formar parte de los archivos del catastro municipal y vice-versa. Para lograr este propósito se cuenta con métodos tecnológicos avanzados que permiten el intercambio automático de información y datos entre ambas entidades.

Por otro lado, El Salvador ha optado por crear una agencia integrada llamada Centro Nacional de Registros (CNR), la cual incorpora tanto el registro de la propiedad real y el catastro bajo una sola administración, la cual ha sido diseñada de una manera más sofisticada para intercambiar información y datos entre unidades dentro de la agencia. El modelo de esta agencia tiene sentido en el contexto de una estructura de gobierno centralizado y una falta de cooperación entre las distintas instituciones de administración de tierras. La creación de una institución de este tipo fue una manera efectiva de forzar la integración del registro de títulos de propiedad y el catastro de tierras. Además de que esta modalidad de “hacer trámites en un sólo lugar” ofrece ventajas bastante eficientes y al mismo tiempo asegura consistencia en los estándares de calidad y formatos de información en todo el país. Este servicio está siendo descentralizado a través de la inauguración de sucursales autorizadas y ventanillas de acceso en bancos y oficinas locales para realizar transacciones a lo largo de todo el país. También se están evaluando los protocolos para el acceso municipal a la base de datos del registro y la información contenida en el catastro. La creación de esta agencia requirió de una visión bastante futurística y de alternativas difíciles sobre dónde se ubicarían las distintas instituciones de administración de tierras dentro de la estructura del gobierno nacional.

Mientras que existen beneficios generales en la eventual creación de una institución nacional *única*, dado el carácter multi-institucional de estas entidades, lograr estos beneficios no es siempre posible o incluso aconsejable. El establecimiento de un modelo como este dependerá de temas como la independencia institucional o los intereses respecto a las limitaciones jurídicas, por ejemplo, que la misma institución distribuya, en base de pago, las tierras y luego determine el valor de compra o expropiación de dichas tierras.

Además, la importancia de asegurar acceso a nivel local no se puede atenuar ni siquiera desde el punto de vista del mantenimiento de información actualizada, especialmente en áreas rurales donde la población vive dispersa y donde la mala calidad de las tecnologías de información y comunicación y de las vías de transporte a menudo dificulta dicho acceso. Aun así, existe un creciente consenso de que a la larga, los usuarios locales, nacionales e incluso internacionales, van a necesitar un acceso rápido y expedito a los servicios de administración de tierras, lo que justifica la armonización de la información (calidad y contenido) a nivel central.

Por último, la decisión sobre si adoptar un modelo como el de El Salvador (el cual integra los componentes de registros y catastro y mantiene una relación de jerarquía desde el nivel nacional al nivel municipal), donde el control descansa en el escalafón central, dependerá del punto de partida de la institución en el país. En general, aquí se propone un *enfoque de manejo compartido*, donde cada institución es responsable de acuerdo a su jurisdicción para la contribución específica, pero también para el “producto” en general (por ejemplo, la regularización de una parcela o lote).

3.4. Alianzas estratégicas y servicios que brinda el sector privado

El administración de tierras consiste en servicios que no son exclusivos del estado. En este contexto, es importante facilitar la creación de alianzas con instituciones o individuos del sector privado con el fin de mejorar a la cobertura y calidad de servicios y de asegurar sustentabilidad. En la práctica, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras entidades del sector privado han demostrado una gran capacidad para trabajar como intermediarias entre el estado y la comunidad, facilitando así, la resolución de conflictos y los aspectos procesales básicos de regularización.

Uno de los temas que a menudo complica la discusión sobre el “quién”, es si las actividades relacionadas con el administración de tierras pueden o debieran ser delegadas a proveedores de servicios tanto locales como internacionales. Dada la escala de inversión en proyectos de reforma y el nivel de tecnología adoptado, existe una tendencia a depender mucho más en entidades privadas internacionales en lugar de instituciones locales. Surge una pregunta sobre que si esto ha ayudado a mejorar lo suficiente la capacidad local y la participación de la comunidad.

Estas alternativas pueden tener una influencia crítica sobre si el enfoque holístico a los sistemas de catastros y de registros contribuye a resolver o a crear conflictos, a mejorar la efectividad de los costos y a incrementar la capacidad de adoptar protocolos que permitan a aquellos sistemas esporádicos y de corto alcance a encajar en nuevos sistemas a medida que se desarrollen (estos se analizan con mayor detalle en la sección 4.4 de este documento). “Delegar a terceros” puede a menudo ser una herramienta eficaz en los sistemas de administración de tierras.

Es interesante pensar sobre aquellas actividades que tradicionalmente han pertenecido al estado y ver que sí pueden ser delegadas a entidades privadas. Los países de América Latina y el Caribe representan una gran gama de alternativas. Algunos países de América del Sur, como Ecuador y Brasil, tienen una sistema de licencias y concesiones por medio del cual, se le concede autoridad a un ciudadano o entidad privada para operar una oficina de registros de títulos de propiedad. En otros países, estas actividades de registro de tierras son funciones que están única y exclusivamente a cargo del estado. En relación a los catastros, el mantenimiento y registro de mapas es una función netamente estatal tanto a nivel nacional como a nivel local. Sin embargo, un número cada vez mayor de países están delegando estas funciones de catastros a agrimensores del sector privado para que generen los mapas bases y las actualizaciones de límites y deslindes de propiedades a medida que se lleven a cabo las transacciones.

Aunque no existe un acuerdo general, dentro de las “funciones inherentemente estatales” esta la responsabilidad de establecer y asegurar estándares de calidad y de acciones que requieren de la autoridad pública, por ejemplo, la adjudicación y resolución judicial de conflictos. El resto de las actividades pueden ser “delegadas

a terceros” (dependiendo, por supuesto, de la capacidad del sector privado local), y que el estado ejerza un papel regulatorio y de supervisión. También es debatible el calendario de actividades que pueden ser delegadas a terceros—ejecución de proyectos de reformas versus operaciones diarias.

3.5 *El marco legal que rige el administración de tierras*

Una plenitud de leyes existe en la mayoría de los países, los cuales han acumulado a través del tiempo parámetros institucionales, administrativos y substanciales (por ejemplo, métodos de tenencia de tierras permitidos) lo que hoy es considerado como “administración de tierras”. Si los países lucharan por lograr la visión holística que se analiza en este documento, elegir las modalidades operacionales que mejor funcionen en un contexto particular, será útil poseer una “estructura” legal de primer orden que articule claramente esta visión y sirva para consolidar todas aquellas leyes y reglas informales que tienen que ver con el proceso de regularización de tierras y el manejo de información.

Además, introducir una legislación de ese tipo también podría validar los modelos que se estén creando bajo iniciativas pilotos. La falta de parámetros legales como estos puede impactar la efectividad de las reformas. Por ejemplo, a veces la legislación existente dicta delineaciones o formatos de registros basados en tecnología antigua o incluso en procesos manuales. A pesar de eso, los proyectos prefieren confiar sus operaciones en tecnología de avanzada. A menos que se proclame por medio de una regulación especial, la información registrada en sistemas nuevos no es completamente válida desde el punto de vista legal, debiendo el sistema antiguo permanecer operativo el doble. Esto no es eficiente.

Finalmente, vale la pena mencionar que el método contractual, así como otras formas de derechos de uso de tierras, son inmensamente importantes para los segmentos más pobres de la sociedad e incluso para los mercados en general, y el marco legal que los gobierna deben asimismo ser consolidados. Pensamos que una legislación así sería un paso importantísimo en el avance de políticas de administración de tierras, la cual podría fomentar el progreso desde el *statu quo* en que podría encontrarse una legislación extensa, dispersa, a veces contradictoria, e incluso incompleta, hacia una visión nueva de normas más simples y unificadas.

3.6 *El marco técnico y los desafíos del manejo de información y el uso más sofisticado de la tecnología*

En esta sección vamos a discutir una serie de temas que han causado mucho debate y controversia en el proceso de iniciativas de reformas. Uno de los debates que tiene que ver con el problema de la efectividad de los costos y la sustentabilidad es cuán sofisticada debiera ser la descripción física de la propiedad. Específicamente, ¿es suficiente la verificación visual de deslindes de una propiedad o es necesario contar con sistemas de catastros más sofisticados?

Primero, debemos afirmar que el GPS es una herramienta económicamente accesible que otorga precisión a la delineación de la propiedad y que sirve para documentar y aclarar los derechos de la propiedad, especialmente en zonas rurales, de manera tal que coloca una base para futuras aplicaciones de desarrollo y mercados. Sin embargo, alternativas rápidas, más tradicionales y de menor costo van a satisfacer con mayor seguridad los requisitos legales y, en algunas circunstancias, requisitos de mercados, por ejemplo, para obtener créditos.

a) El debate sobre enfoques sistémicos versus enfoques esporádicos

El enfoque sistémico se ha transformado en sinónimo del método *barrido catastral* para revisar y actualizar la información legal y de catastro (este último consiste en mediciones de propiedad-por-propiedad, en un área determinada, usualmente *municipio*), con el objeto de identificar y aclarar derechos adjuntos a cada título y de medir y ubicar adecuadamente dichas propiedades. Un gran punto a favor de estos enfoques sistémicos es que hay escalas económicas de por medio, en el contexto donde existe una gran necesidad de realizar catastros y actualizar el registro de títulos de dominio de propiedad.

Además, los países de América Latina y el Caribe tienen un historial que se caracteriza por la falta de atención a las necesidades de catastro y registro de títulos, especialmente en aquellas áreas urbanas más pobres y en las zonas rurales. Además, estos países tienen un alto grado de corrupción y conflictos relacionados con la propiedad y una gran magnitud de problemas (en algunas áreas, casi el 90% de la tierra no ha sido documentada formalmente). Este historial agrega cierto valor a las actualizaciones sistémicas de catastros porque se identifican problemas y se reducen las oportunidades de corrupción, además que las economías de escala importan aun más para la factibilidad de iniciativas de reformas. También es ampliamente conocido que, como en muchas situaciones de inversión, los recursos invertidos al principio ayudan a saldar los costos que se producen más adelante. Así, mientras que a menudo estos enfoques sistémicos son criticados en base a una imagen excesiva de altos costos y tecnología de punta y a una limitada sustentabilidad, son de hecho menos agresivos que aquellos enfoques empujados por la demanda.

Sin embargo, un punto de suma importancia es que los enfoques sistémicos no necesitan excluir o sobrecoger aquellas necesidades esporádicas e iniciativas de un alcance más limitado. El proceso de modernizar sistémicamente las actividades de catastro y registro de títulos de propiedad es un esfuerzo a largo plazo. Al mismo tiempo que se llevan a cabo transacciones surgen nuevas necesidades (por ejemplo, reasentamientos de pos-guerra, reconstrucción después de un desastre natural, etc.), los mandatos políticos piden mayor atención y problemas específicos necesitan resolución. Estos enfoques rápidos de menor costo que responden a estas necesidades son importantes y ayudan a mejorar la participación de la comunidad y resolver conflictos. Aun así, las situaciones de riesgo se deben manejar con extremo cuidado para asegurar mejoras en los nuevos

estándares de administración de tierras a medida que evolucionan, por ejemplo, el uso homogéneo de formularios de documentación.

b) Actualizaciones y mejoramientos de catastros

Las interrogantes claves que enmarcan la alternativa de tecnología para la actualización del sistema de catastros tienen que ver con: a) el nivel de precisión que se necesita (*de jure* y *de facto*), b) la capacidad del sector tanto público como privado para adoptar y utilizar tecnologías avanzadas y c) las precondiciones del sistema de catastro, (por ejemplo, ¿Será necesario mejorar la infraestructura geodésica antes de permitir GPS? o ¿A qué nivel ya existe la base de mapas?). Cada una de estas preguntas influenciará la alternativa a tomar, así como muy claramente el gasto general de modernización del sistema.

Desde nuestra perspectiva, los documentos que formalicen los arreglos de la tenencia de tierras debieran otorgar seguridad jurídica. Por ejemplo, debieran satisfacer ciertos estándares mínimos y preservar los derechos indisputables y también facilitar una visión futura de administración de tierras como base para un amplio crecimiento de la economía. En ese contexto, se dice que los “desvíos” que abarcan dichos estándares con el fin de maximizar los “resultados” podrían causar más daños que beneficios. Por ejemplo, en el pasado, aquellos proyectos que, desde un principio llevaron a cabo regularizaciones masivas de títulos de propiedad, muchas veces no fueron lo suficientemente precisos llegando a ser a la larga contra-productivos y, en lugar de disminuir, el número de conflictos de tierras aumentó. Sin embargo, la tecnología por sí sola no es necesariamente la única forma de resolver este dilema. Por otro lado, al maximizar la precisión técnica podría resultar fácilmente en modernos diseños de sistemas de administración de tierras, cuyos requisitos a largo plazo (en términos de costos de mantenimiento y actualización) podrían estar fuera del alcance de un país, poniendo en riesgo así, la sustentabilidad del sistema, su cobertura universal o incluso ambos. No se puede subestimar la importancia del mantenimiento de los sistemas de información tanto desde el punto de vista de la seguridad como en vista de las costosas inversiones que se hacen. La importancia de este tema es subrayado por el hecho de que en varios países muchas agencias donantes apoyan sistemas de administración de tierras que son paralelos y básicamente incompatibles.

c) En cuanto a la automatización y al mejoramiento de registros

Al principio de este documento advertimos sobre los múltiples “usuarios” de un moderno sistema de administración de tierras. A medida que los países ponen en marcha sus iniciativas de reformas, la sustentabilidad de éstas es un tema que se debe tomar en cuenta—¿Cómo se va a garantizar de que la información y datos sean mantenidos al día? Recuerde la pregunta anterior *para quién y por quién*—gobiernos nacionales, estatales y locales, entidades y bancos privados, compañías de obras públicas, notarios, abogados, etc. En relación a esto, es útil buscar

soluciones tecnológicas que aseguren la inter-conexión y coordinación entre las diferentes partes del sistema y un amplio acceso a los servicios. Es, asimismo, necesario hecharle una mirada a los incentivos de los usuarios (humanos y financieros) y a la capacidad del proveedor (humana and financiera) con el fin de mantener el sistema en óptimo funcionamiento y actualizado.

d) Más desafíos en el horizonte

Ya están surgiendo nuevos desafíos a medida que la información y la tecnología son utilizadas en las iniciativas de reformas. Aún más interesante, quizás, son los temas que surgen a medida que el uso de la tecnología mejora el manejo de información y hay mayor oportunidades de acceso a ésta. ¿Quién es el “dueño” de la información sobre derechos de propiedad? ¿Quién tiene el derecho a los productos de datos especializados que se pueden crear al recopilar los registros, catastros y otras formas de información, ya sea, demográfica o de uso de tierras? ¿Quién debiera tener acceso a dicha información y a qué nivel? ¿Cuáles son los límites de privacidad, intereses privados y bienes públicos cuando la Internet ofrece un acceso mucho más fácil a los “registros” públicos? El poder de la información para fomentar la democracia y, a la inversa, promover influencias no debiera ser subestimado. Actualmente, estos temas necesitan mayor premeditación y análisis, aun cuando la capacidad del uso de dichas tecnologías sea muy limitado.

3.7 *¿Cómo encajan la tenencia de tierras y la distribución de recursos indígena y comunitario en la visión?*

Al analizar el sitio institucional adecuado del administración de tierras es necesario considerar el tema de los patrones de tenencia y regulación de tierras indígenas y comunitarios o tradicionales. Por ejemplo, en los territorios indígenas, todavía existen las instituciones tradicionales de administración de tierras. Las autoridades en estas comunidades son a menudo personas de avanzada edad que deciden cómo se reglamentan, distribuyen y preservan los derechos de tierras de acuerdo a sus propias normas sociales y registros tradicionales. En este respecto, las instituciones tradicionales de administración de tierras cumplen una función efectiva porque responden a las necesidades sociales, culturales y económicas de la comunidad, y cuyas reglas se cumplen a través del liderazgo tradicional. En aquellas sociedades de mercado, el reconocimiento y registro de derechos de tierras están basados en marcos legales pertinentes y sistemas de catastros y registros establecidos por el gobierno.

Es importante, por lo tanto, reconocer la validez de los medios tradicionales de administración de tierras siempre y cuando sean funcionales. Regularización no es sinónimo de tenencia individual y libre de tierras; y la documentación de perímetros, e incluso la distribución interna de tierras dentro de un sistema de registro formal, son compatibles con el manejo moderno de tierras. Además, mientras que es necesario que los derechos sean transferibles para acomodar el

ciclo de vida y los cambios socio-económicos, esto no significa lo mismo que transacciones de mercado. A medida que pasa el tiempo, las necesidades evolucionan y las instituciones tanto tradicionales como formales, deben modernizarse. A pesar de esto, es necesario formalizar los perímetros de cada comunidad o territorios de grupos de comunidades y también se debiera ofrecer asistencia para modernizar aquellos sistemas tradicionales de “regularización de tierras”.

IV. Una Mirando al Futuro

Tal y como lo mencionamos en la visión general, la agitación actual de actividades y discusiones sobre el administración de tierras refleja una “demanda” de mejores servicios y una necesidad de adquirir un nuevo paradigma de administración de tierras. El estímulo o impulso viene de una serie de perspectivas, tanto de un país como de la totalidad de países de América Latina y el Caribe: a) transformación de los procesos de reforma agraria hacia enfoques de libre mercado y de desarrollo de mercado de tierras; b) modernización de la agricultura, resolución de conflictos y violencia, cambios demográficos y sectoriales—urbanización; c) aplicación de avances tecnológicos de información y comunicación; d) crisis ambientales; e) modernización del estado; f) desarrollo de los mercados financieros, globalización y competitividad y g) la necesidad de reconocer la pluralidad de los pobres e incluirlos en el proceso de crecimiento (por ejemplo, sector informal y derechos indígenas). La mezcla de estas motivaciones que han incentivado a ejecutar reformas institucionales varía de un país a otro. En parte, esta variación explica por qué la naturaleza y extensión de esta modernización difiere, al igual que algunos de los desacuerdos y malentendidos entre las partes interesadas de un determinado país. Por ejemplo, las actividades de catastros y de titulación de propiedad que comenzaron bajo las reformas agrarias no pusieron suficiente atención al tema de registro. Sin embargo, estos desacuerdos sobre progreso y métodos también provienen de la falta de consenso sobre una visión “holística” de administración de tierras y de conflictos, reales o no, de las metas trazadas.

Tal como lo hemos sugerido, las intervenciones que buscan mejorar los sistemas de administración de tierras, en sus distintos aspectos, debe ser concebida dentro de una visión holística y a través de un lente temporal—planteando las necesidades actuales y estableciendo las bases para un futuro no muy lejano. Es necesario que estas intervenciones conduzcan a la creación de instituciones y sistemas de información eficientes, accesibles y transparentes. Esto significa, modernizar la tecnología, mejorar la capacidad humana, deshacerse de los errores pasados y resolver los conflictos presentes. No se puede desarrollar una infraestructura institucional moderna para el administración de tierras en el vacío, sin reglas que definan el “juego” (formal e informal) de tenencia de tierras o sin la capacidad local para mantener funcionando los nuevos sistemas y los múltiples usos finales para los cuales dicha infraestructura fue creada. A veces, estos usos o productos finales parecen competir en la priorización de la reforma—los programas financiados por las agencias donantes necesitan fomentar una

priorización clara en la seguridad de la propiedad y la inclusión de los segmentos más pobres de la sociedad en la economía formal y su participación en el gobierno.

Los medios para mejorar el desempeño contra tales obstáculos incluyen una serie de “herramientas” y “métodos” legales, institucionales y técnicos. Estas alternativas tienen implicaciones tanto en los costos de inversión como en los costos de transacción de las operaciones diarias, al igual que en la efectividad de los servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios. Mientras que el concocida dicho, “lo barato cuesta caro”, suele repetirse hasta el cansancio, no necesariamente significa que lo caro sea mejor ni tampoco lo barato sea mejor. Lo que el usuario paga puede ser evaluado solamente en función del marco que articula la visión por la cual se está invirtiendo *en vista de las condiciones específicas*.

A medida que el mal administración de tierras se ve con mayor fuerza como una obstrucción para muchas actividades, esta tendencia significa una mayor demanda para establecer reformas. Por consiguiente, existe un mayor conocimiento político para poner en marcha una agenda así de desafiante.

A medida que aumenta la presión para lograr una buen administración de tierras y propiedades y las agencias donantes están más dispuestas a apoyar reformas, las lecciones aprendidas y el consenso sobre el propósito en su visión más amplia es de suma importancia. Hemos expresado, sin embargo, a través de esta discusión, ciertas tendencias e inclinaciones hacia algunas alternativas presentadas que quizás sean de importancia en toda América Latina y el Caribe. También será de suma utilizada contar con lecciones más específicas sobre enfoques de costo-efectividad en contextos específicos, con el fin de mejorar el historial de una ejecución de este tipo en términos de costos y sustentabilidad.

En resumen, nuestra visión es que los esfuerzos para mejorar los sistemas de administración de tierras debieran ser vistos como:

- El logro de derechos de propiedad seguros y transferibles para todos los segmentos de la sociedad;
- La contribución a una estabilización de la estructura agraria y el mejoramiento de las funciones de los mercados de tierras y propiedades;
- La toma de un enfoque sólido para regularizar todo tipo de propiedad, tierras, derechos y usos;
- El uso de municipalidades como medios de tenencia segura y sostenible de sistemas de administración de tierras;
- El acceso amplio y económico a la información sobre propiedad y tierras;
- El establecimiento de bases de información para iniciativas de propósitos múltiples;
- Una visión futura que acomode el comercio y gobierno electrónicos (comúnmente llamados e-comercio y e-gobierno) con el fin de

eventualmente prescindir del sistema de registros de datos manuales de propiedades.

Con una visión común de lo que significa y para qué sirve el “administración de tierras” será mucho más fácil determinar prioridades, secuencias y tecnologías apropiadas para ejecutar iniciativas de reformas costo-efectivas y eficaces.

Para concluir, queremos recapitular la siguiente lista de desafíos y beneficios al establecer un sistema holístico de administración de tierras, el cual acomode estas múltiples necesidades y usuarios.

Desafíos:

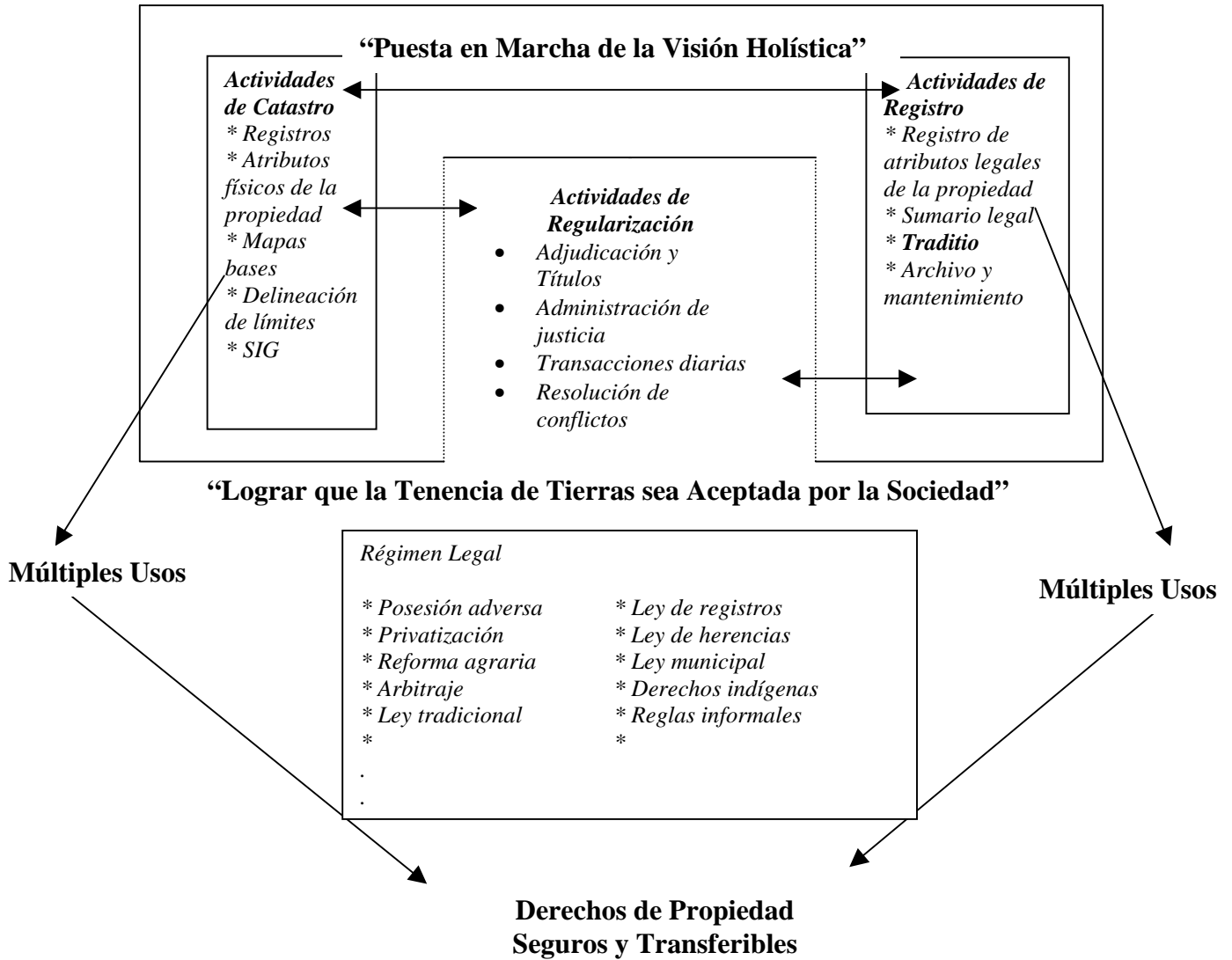
1. Ir más allá de la regularización de títulos de propiedad;
2. Ir más allá de la perspectiva sectoral (urbana/rural) y grupos de intereses;
3. Descentralizar los sistemas de servicios y centralizar el papel regulatorio;
4. Modernizar los sistemas así como las instituciones (y los comportamientos y actitudes de la población);
5. Desarrollar un sistema dinámico y estandarizado de administración de tierras;
6. Maximizar los beneficios del uso de nuevas tecnologías;
7. Mantener los archivos de información y datos actualizados y
8. Ampliar el acceso a la información y a los servicios.

Beneficios:

1. Paz social y buen gobierno;
2. Provisión de servicios costo-efectivos en cuanto a dinero y tiempo;
3. Transparencia;
4. Aumento en el valor de la propiedad;
5. Amplio acceso a los créditos;
6. Mejores sistemas de recaudación de impuestos y manejo territorial;
7. Reducción de conflictos y violencia;
8. Incremento en la competitividad;
9. Mejoramiento en los mercados de inversión y, consecuentemente,
10. Aumentos en los ingresos y productividad.

Figura 1: Diagrama Esquemático sobre “Infraestructura” de Administración de tierras

Local – Estatal - Nacional - Internacional



Local – Estatal - Nacional - Internacional