



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Formalización de los Derechos de Propiedad Inmueble y Administración de la Tierra

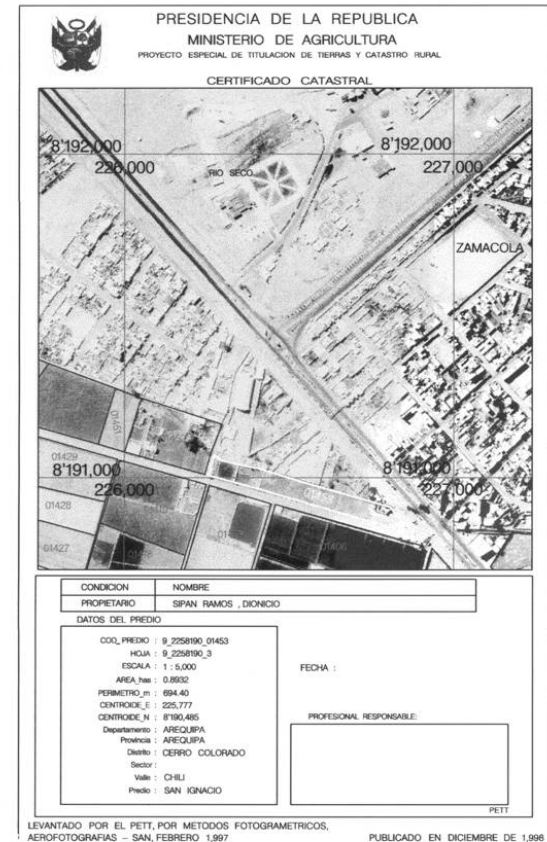
Curso sobre Mejores Prácticas en la Tenencia de Tierras y
la Gobernabilidad de Recursos Naturales en América
Latina

Presentación de Kevin Barthel

Junio del 2011

Índice de la presentación

- Formalización y administración de tierras - introducción
- Sistemas de títulos vs. escrituras públicas
- Desafíos y soluciones en la administración de tierras
- Formalización sistemática vs. esporádica por demanda vs. híbrido sistemático-por demanda
- Asuntos
- Lecciones para mejorar los proyectos de tierras
- Vínculos entre la formalización y el crecimiento



Administración de tierras: ¿Por qué?

- El mantenimiento de los archivos e información sobre la tierra y bienes raíces así como el avalúo de la propiedad y recaudación de impuestos es una función histórica del gobierno
- El 'Catastro' tiene un rol histórico en el inventario, la asignación y uso productivo de la tierra y
- Información accesible y confiable sobre los derechos, ubicación y extensión y el valor de propiedades es un requisito para un mercado de tierra dinámico simétrico y eficiente



Administración de tierras: ¿Por qué?

- Una definición de administración de tierra (Naciones Unidas, 1996) – *“el proceso de determinación, registro y difusión de información sobre la propiedad, el valor y el uso de la tierra, al aplicar las políticas de gestión de la tierra”*



Administración de tierras: ¿Por qué?

- Ha sido mundialmente aceptado que los derechos de propiedad/tierra seguros e información confiable sobre la propiedad/tierra confiable sirven como una base para el crecimiento económico
- Aproximadamente el 80% de propiedades rurales y más del 50% de propiedades urbanas en las economías en desarrollo no son formales y/o registradas formalmente



Administración de tierras: ¿Por qué?

- La mayoría de los sistemas catastrales y de registro en países en desarrollo necesitan la modernización o están en proceso de modernización
- Economías que prosperan promueven derechos de propiedad/tierra seguros y sistemas eficientes como una fundación de la política social, económica y sostenibilidad ambiental
- Activos de propiedad/tierra son una importante fuente de riqueza individual y nacional y sistemas confiables y de buena gestión promueven la confianza económica de los propietarios y empresas y reducen los conflictos y los procesos judiciales.



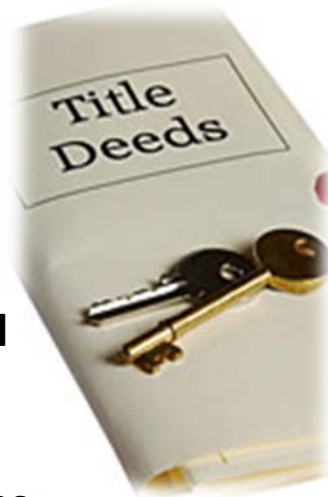
**DIAGRAMA CONCEPTUAL DE LA ADMINSTRACION DE TIERRA –
SISTEMA DE INFORMACION CATASTRO REGISTRO (SICAR)**

Principales

ACTORES



- Dueños
- Gobierno nacional/local
- Arrendatarios
- Bancos/hipotecarios
- Agentes de Bienes Raíces
- Abogados
- Notarios/Escribanos



PROPIEDADES

- Parcelas/Predios
- Edificios
- Construcciones
- Departamentos



DERECHOS

- Propiedad
- Arrendamientos
- Servidumbres
- Restricciones
- Gravámenes
- Advertencias



Administración de la tierra: Expectativas de los usuarios

- Eficiente y segura evidencia de derechos y características de la propiedad inmueble
- Archivos públicos y accesibles
- Archivos completos y prueba irrefutable
- Procedimientos claro y eficientes sin pagos extra y corrupción
- Procedimientos y sistemas efectivos para preservación de documentos
- Servicios asequibles y de buena calidad

Administración de la tierra: Perspectiva global

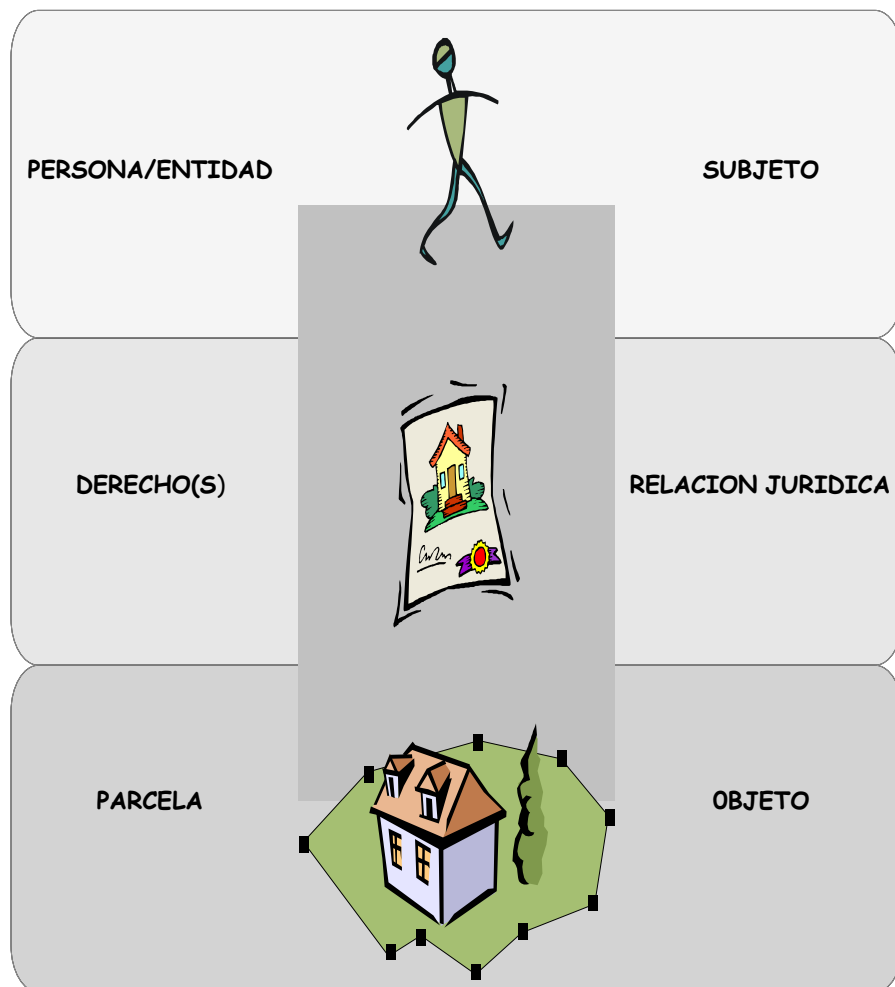
- ***Sistema consuetudinario*** - en que la tierra es de la comunidad, gestionada de acuerdo con sus costumbres
- ***Sistema formal*** - en que dueños de la tierra poseen documentos formales, gestionados de acuerdo a las leyes
- Sistemas formales; *Escrituras* (solo descriptiva o descriptiva con plano/diagrama) - *Títulos*

Administración de la tierra: Dos Sistemas Formales

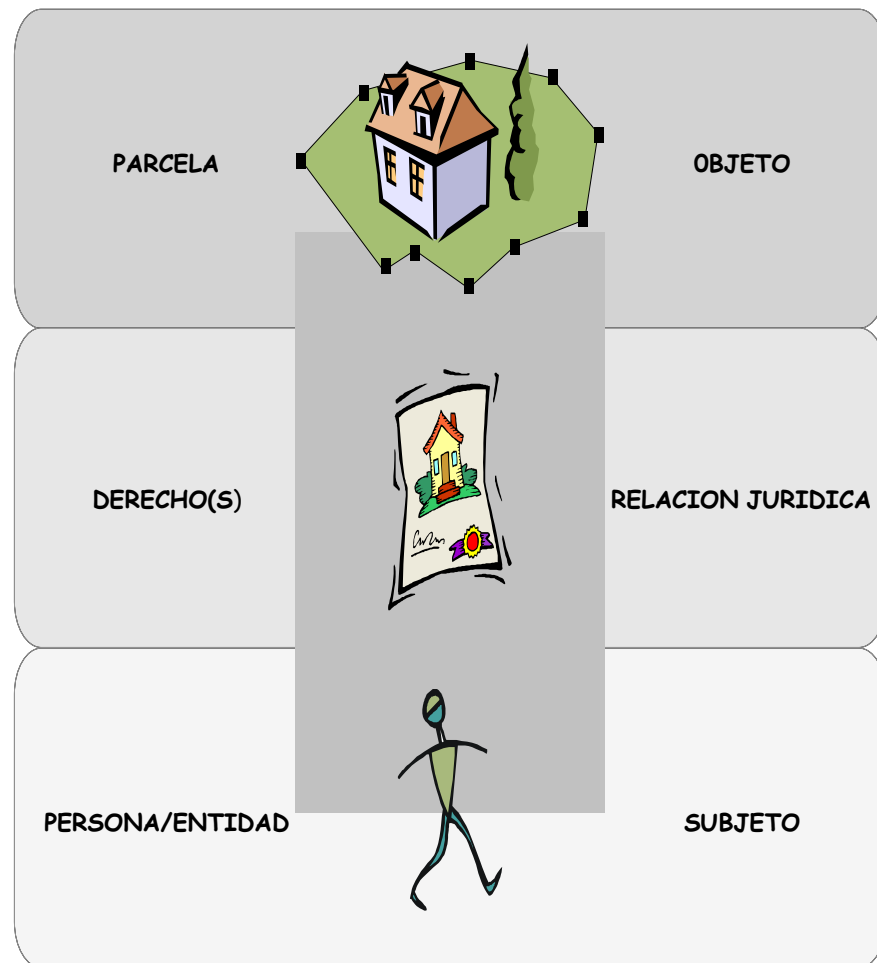
- Dos sistemas formales de 'registro' de la propiedad inmueble han evolucionado
 - Sistemas de inscripción de Escrituras
 - Sistemas de registro de Títulos (países ingles parlante del Caribe, República Dominicana)
- Los sistemas de inscripción de Escrituras son mas viejos
- El marco legal regula los procesos, documentos y proporciona las garantías y protecciones

Administración de la tierra: Dos Sistemas Formales

RELACION PERSONA/PARCELA EN SISTEMA ESCRITURA FOLIO PERSONAL



RELACION PERSONA/PARCELA EN SISTEMA DE TITULOS FOLIO REAL



Sistema de registro de títulos

- Certificación del Título por el Gobierno
- Título Irrevocable
- Certificado de Títulos (muy transparente al Publico)
 - Dueños
 - Todos los gravámenes
- Sistema basado en la Parcela – con planos catastrales georeferenciados y un índice de las parcelas
- Los títulos iniciales son resultado de un proceso de adjudicación (sistemático ‘el barrido’, esporádico por transacción o por demanda)
- Después de la ‘titulación’, el registro de las transacciones subsecuentes es obligatorio

Sistema de escrituras basado en la parcela

- Estos sistemas a veces se llaman sistemas de escritura mejorados
- Dado que la ubicación de la tierra es permanente y puede ser identificado inequívocamente con coordenadas
es mejor que un índice de nombres
- Chile & Holanda son dos buenos ejemplos – en las Bahamas el gobierno esta en el proceso de desarrollo
- Se proporciona la seguridad por los notarios pero la descripción física de la parcela esta vinculada con un plano catastral georeferenciado



Administración de la tierra: Los desafíos

- Baja calidad de datos y no datos no completos
- Falta de financiamiento del Gobierno a las entidades
- Falta de personal capacitado y el cambio frecuente de personal
- Complejidad institucional, no voluntad institucional y la corrupción personal/institucional
- Marco legal y normatividad desactualizado
- Falta de estándares técnicos para información y el intercambio de información
- Costos altos de mantenimiento de software, equipos y sistemas.
- Bajo entendimiento del público sobre sus derechos y responsabilidades

Administración de la tierra: Los desafíos

- Políticas que requieran voluntad política continua, planificación e inversiones de largo plazo
- Desregular, simplificar automatizar y facilitar el acceso del público a los servicios de administración de tierras
- Desarrollar sistemas que integran y gestionan las diversas formas de tenencia (formales, informales, habituales)
- Implantar métodos e intervenciones para cambiar 'la cultura de no registro' del publico

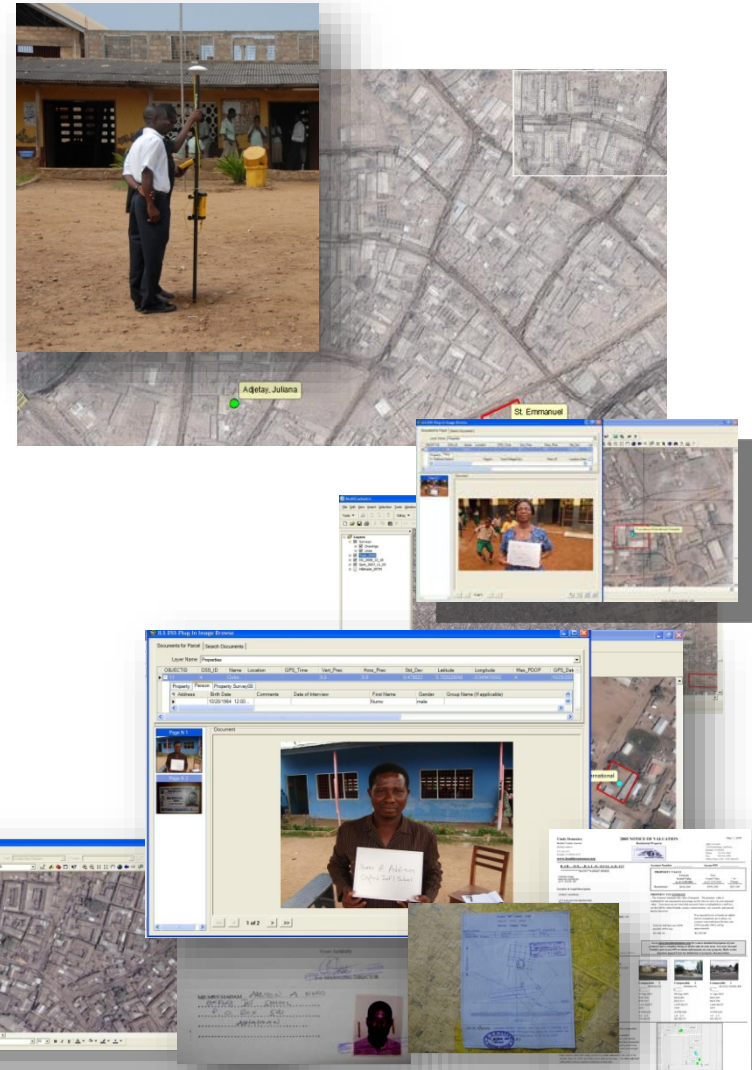


Las soluciones

- Implementar sistemas flexibles para la inclusión de varias formas de tenencia
- Modernizar las instituciones publicas
- Modernizar el marco legal del catastro y registro
- Mejorar el acceso a microcréditos
- Reducir los costos iniciales de entrada en el sistema formal
- Inversiones en la recopilación de nuevos datos y la digitalización de datos existentes
- Inversiones en la capacitación y retención de funcionarios
- Buscar nuevos modelos de cooperación con el sector privado – Build Own Operate (BOO), Build Own Transfer (BOT), Asociaciones Publicas Privadas (APP), Registro Privado

Las soluciones

- Enfoque en la maduración gradual de los derechos al título definitivo → muy nuevo en África
- Sistemas de catastro flexibles → integración de los datos catastrales y de registro
- Información geo-espacial es la llave para administración de tierra moderna
- Tecnología apropiada → 'caja de herramientas'
- Analizar y buscar la oportunidad de establecer un sistema de escrituras basada en la parcela



Las soluciones

- Mejorar el uso de tecnología para incorporar propiedades en el sistema formal, asimismo gestionar y actualizar la información
- Uso de imágenes satélite
- Uso de nuevos sensores para capturar información de la tierra – vehículos aéreos no tripulados “UAVs”
- Uso de GIS, GPS, cameras digitales, dispositivos de recolección de datos de campo
- Uso de mojones naturales para la demarcación de parcelas
- Adquisición y uso de software ‘Commerical Off-the-shelf’ para acelerar la puesta en operación de sistemas de información

Las soluciones

Resultados del uso de UAV en África



Las soluciones



Formalización (regularización): Sistemática vs. esporádica vs. por demanda

- La mayoría de los programas de formalización financiados por donantes durante los últimos 15 años usaron el método de catastro y formalización sistemático
- Varios nuevos proyectos usaron el método del formación del catastro sistemático pero la formalización de tenencia de tierra en tierras privadas solo por demanda (Ecuador, Paraguay, Haití, Ghana)
- Algunos países utilizan un método en el cual después de la formación catastral sistemática y la identificación de inconsistencias entre la información catastral y registral, la formalización de la tenencia es obligatoria para cumplir con subsecuentes transacciones del mercado (El Salvador, Costa Rica)



Formalización: sistemático vs. esporádica por demanda vs. híbrido sistemático/por demanda

- Promoción y divulgación a los líderes locales y la comunidad es esencial
- Voluntad política local y nacional es esencial
- Definición inequívoca espacial (georeferenciada) de la propiedad es esencial
- Exposición pública a la comunidad de los resultados del trabajo de campo es esencial
- Métodos de resolución de conflictos alternativos son esenciales
- El trabajo del campo fluye en un ritmo más rápido que el trabajo legal

Formalización: sistemático vs. esporádica por demanda vs. híbrido sistemático/por demanda

Características del *proceso sistemático*

- Relativamente bajo costo unitario por parcela (economías de escala – masiva)
- El costo total es obviamente mas grande debido a la necesidad de visitar cada parcela
- Bajos costos por los beneficiarios porque típicamente el gobierno subsidio en grande parte – el catastro es un bien común – pero, la formalización también?
- Un proceso más transparente - participativo - menos fácilmente dañado
- Proporciona datos completos de las parcelas para mejorar la administración de tierras la recaudación de los impuestos y la planificación local

Formalización: sistemático vs. esporádica por demanda vs. híbrido sistemático/por demanda

Características del *proceso esporádico*

- Costo por parcela mas alto por que no existe la economía de escala
- No se puede formar el catastro de todas las parcelas de una zona geográficamente definida
- Tiempo para la formalización de una zona depende en la frecuencia de las transacciones del mercado de tierra
- Los procesos son más complejos y difíciles para que la mayoría de la población pueda entender – no hay un programa con divulgación etc.



Formalización: sistemático vs. esporádica por demanda vs. híbrido sistemático/por demanda

Características del *proceso híbrido catastro sistemático y formalización por demanda*

- Típicamente usado en jurisdicciones (países) donde no existe un marco legal especial para la formalización - regularización de la tenencia de tierra
- Costo unitario catastral es bajo como en el proceso sistemático pero los costos de regularización podrían ser mas altos por razones de menos demanda para el servicio
- Resulta en un inventario de todas las parcelas por usos catastrales – la formalización es un servicio ‘extra’ a los propietarios que quieran apoyo
- Costos para la formalización podrían ser compartidos con el dueño o en el caso de los pobres, políticas especiales de subsidio podrían ser implementadas

Asuntos

- **Asuntos operacionales:**
 - Formalización y registro individual podría ignorar los derechos de mujeres y hijos y otros individuos
 - Podría causar una manipulación individual o intra-comunidad de los recursos naturales y productivos
 - El aspecto genero es muy importante y las mujeres deberían ser involucradas en el proceso desde del inicio
 - Para construir y mantener credibilidad del programa y la institución, el tiempo entre la interface inicial y el fin del proceso debería ser corto
 - Después la formación del catastro y la formalización de derechos – las transacciones subsecuentes deberían ser capturadas
 - El sistema de información y las bases de datos deberían ser actualizadas

Asuntos

- **Asuntos del mercado de tierra después de la formalización:**
 - La combinación de capitalización de la tierra y la pobreza, a veces causan ventas en desesperación y resulta en familias sin tierras
 - Maridos venden tierras sin informar la familia
 - Etnias dominantes usan formalización para consolidar tierra
 - Riesgos relacionados con la hipoteca de la tierra y la inhabilidad a pagar la deuda



Lecciones aprendidas para mejorar los proyectos

- Considere cuidadosamente los tipos de derechos y los grupos que serán formalizados y asegurar que el marco legal lo permita
- Asegurar la recopilación de la información espacial - es fundamental para la administración de tierra y la no generación de datos geoespaciales solo asegura conflictos futuros
- Ser más abiertos a los modelos de transición – maduración a derechos plenos
- Considere la colaboración del sector privado para ofrecer muchas de las funciones de los organismos gubernamentales que no pueden o pueden, pero en demasiado tiempo

Lecciones aprendidas para mejorar los proyectos

- ¿Cómo se puede generar la demanda – promoción, divulgación, incentivos?
- Buscar oportunidades de microcréditos privados para individuos que quieren formalizar su tenencia de tierra
- Simplificación de los procedimientos, reducción de los costos
- Inversión en los organismos del gobierno a nivel local y nacional

Vínculos entre formalización y crecimiento

- ¿Qué podemos esperar de la formalización y administración de tierras mejoradas?
- En términos generales, el resultado de varios estudios mundiales:
 - Proporciona seguridad del lugar y de ‘un lugar’ en la sociedad formal y una oportunidad de participar (de Soto)
 - Reduce el abuso de los grupos vulnerables
 - Mejora la seguridad de la tenencia
 - Reduce el riesgo de ambas partes en las transacciones del mercado
 - Incrementa recaudaciones en términos de impuestos y tasas
 - Mejora la posibilidad de acceder a un crédito formal basado en la propiedad
 - Incrementa la inversión en la propiedad

Vínculos entre formalización y crecimiento:

Conclusiones emergentes

- La inversión, el valor de la tierra y otras decisiones del hogar responder a la eficiencia del sistema de la administración de tierra y la seguridad de la tenencia
- Los mercados de tierra se dividen en segmentos, (urbano, rural, periurbano)
- Los mercados de arrendamiento son parte de una solución de reducción de pobreza
- Los mercados, globalización de la economía y el cambio climático afecta a los mercados de tierras



Vínculos entre formalización y crecimiento:

Conclusiones emergentes

- Los mercados de arrendamiento son parte de una solución de la reducción de la pobreza
- Los mercados, la globalización de la economía y el cambio climático afecta a los mercados de tierras
 - La dirección y la fuerza de implementación de las políticas de tierras – tanto nacionales como locales – y el sistema de administración de tierra tienen efectos (pos./neg.)



Vínculos entre formalización y crecimiento: Conclusiones emergentes

- El crecimiento del mercado y la inversión se reducen a causa de los derechos de propiedad débiles y/o sistemas de administración de la tierra que no están no completos, inaccesibles y no confiables. Se afectan a pobres y no pobres por igual
- La formalización y la titulación no siempre es el mejor método o el mas apropiado para asegurar la tenencia
- No necesariamente resulta en el crédito formal basado en la propiedad - en otras palabras; Título $\neq$ Crédito (siempre)

Vínculos entre formalización y crecimiento:

Conclusiones emergentes – El caso del Perú

- Se incrementa la seguridad personal y familiar no solamente de la tenencia
- El valor de la tierra típicamente incrementa (título inscrito incrementa el valor en un 32%)
- Inversiones basadas en la propiedad típicamente incrementan (probabilidad de invertir incrementa 5%)
 - Rural – inversiones de largo plazo en tipos de cultivo, conservación de suelo
 - Urbano – en las zonas pobres se ve inversiones físicas en ‘su sitio’ y también actividades y empleo fuera del sitio
- Impactos ‘a favor de los pobres’ típicamente medido en términos sociales
- Título inscrito reduce el costo de las transacción subsecuente

Vínculos entre la formalización y el crecimiento:

Próximos pasos

Una nueva ronda de investigación está empezando

Con un enfoque específico en los impactos económicos, sociales y relacionados con el uso sostenible de los recursos naturales y su protección

Las organizaciones donantes tienen un nuevo enfoque en investigaciones y análisis dedicados a los impactos – especialmente el BID (incluyendo, Ecuador, Paraguay, Belice y Haití), la Cuenta del Milenio (incluyendo Nicaragua, Ghana y Mongolia) y el Banco Mundial (incluyendo, Honduras y otros)

Los proyectos nuevos financiados por las organizaciones deben incluir estudios de línea base y evaluación de impactos para determinar la dirección y el ámbito de inversiones futuras – y no sólo una evaluación de los aspectos operativos, financieros y técnicos