

**FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA**

**9**

ISSN 1020-5063

# **Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras**



**FAO** ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA

**9**

**Buena gobernanza  
en la tenencia  
y la administración  
de tierras**

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92-5-305753-5

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación  
Electrónica de la

División de Comunicación de la FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia  
o por correo electrónico a:  
[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2007

## **FAO Estudios sobre tenencia de la tierra**

Los Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra son publicaciones concisas sobre el tema, a menudo complejo y polémico, de la tenencia de la tierra especialmente en relación con la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y el desarrollo rural. Los Estudios no pretenden ser exhaustivos sino reflejar las «buenas prácticas» identificadas por la FAO y muchos de sus colaboradores internacionales en relación con determinados aspectos particulares de la tenencia de la tierra y de su administración. En estos estudios se consideran los diversos aspectos de los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra y a otros recursos naturales y conseguir una mayor seguridad de la tenencia. Se analiza el papel de la tenencia de tierras en relación con el desarrollo rural, el género y el acceso a la tierra, el acceso mejorado a la tierra mediante acuerdos de arrendamiento, los sistemas fiscales aplicados a la propiedad rural, la concentración parcelaria y el acceso a la tierra y su administración después de conflictos violentos, así como la buena gobernanza de la tenencia y la administración de tierras.

Para mayor información acerca de los Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra, así como sobre la labor de la FAO en este sector, pueden consultarse las siguientes direcciones:

[http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_es.htm)

[http://www.fao.org/sd/IN1\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/IN1_es.htm)

---

## **Agradecimientos**

*Orientaciones preparadas por Richard Grover, Mika-Petteri Törhönen, David Palmer y Paul Munro-Faure.*

*Panel de análisis: Helen Andreasson, Danilo Antonio, Clarissa Augustinus, Brett Ballard, Theo van Banning, Keith Bell, Lorenzo Cotula, Noha El Mikawy, Bjørn Førde, Szilard Fricska, Andreas Gläsel, Åsa Jonsson, Detlev Kuchar, Christiaan Lemmen, Tomas Lindemann, Fernando Medina Rosales, Elisa Morgera, Victor Mosoti, Eric Patrick, Heidi Pihlatie, Anu Saxén, Pekka Seppälä, Victoria Stanley, Raf Tuts, Paul van der Molen, Babette Wehrmann, Alexandra Wilde, Wael Zakout y Willi Zimmermann.*

*Las orientaciones se han preparado como parte de los trabajos de la FAO en el marco del Programa Ordinario en relación con la tenencia de la tierra y han sido respaldadas por el proyecto GCP/GLO/164/FIN financiado por Finlandia. El trabajo se ha realizado en estrecha colaboración con el Grupo Temático del Banco Mundial sobre Políticas y Administración de Tierras.*

*Asimismo, han participado en los trabajos sobre buena gobernanza de la tenencia y la administración de tierras: Dubravka Bojic Bultrini, Daniel Bradley, Tea Dabrundashvili, Katja Dells, Vladimir Evtimov, Anna Georgieva, Christian Gräfen, Paolo Groppo, Roslyn Hees, Adriana Herrera, Kasim Kasanga, Romualdas Kasperavicius, Annette Landvogt, Harold Livsage, Worth MacMurray, Thomas McInerney, Paul Mathieu, Donal O'Leary, Robin Palmer, Pamela Pozarny, Francisco Proenza, Mechthild Rünger, George Sarpong, Michael Taylor, Paola Termine, Alacevich Tommaso, Richard Trenchard y Arbind Tuladhar.*

---

# Índice

Prólogo	vii
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR BUENA GOBERNANZA EN LA TENENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS?</b>	<b>7</b>
El concepto de gobernanza	7
¿Qué se entiende por buena gobernanza?	8
Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras	13
<b>3. CONSECUENCIAS DE LA GOBERNANZA DÉBIL EN LA TENENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS</b>	<b>17</b>
Condiciones que favorecen la instauración de una gobernanza débil	17
Síntomas de la gobernanza débil	19
Efectos de la gobernanza débil	23
<b>4. EXPERIENCIAS ADQUIRIDAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA A LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS</b>	<b>29</b>
Registro de tierras	30
Ordenación de las tierras de propiedad del estado	33
Impuestos prediales y valoración de las tierras	37
Privatización y restitución	40
Planificación del uso de las tierras	42
Servicios profesionales	44
Administración de tierras y tenencias consuetudinarias	46
Diseño y realización de proyectos	48
<b>5. MEDIDAS PRÁCTICAS PARA MEJORAR LA GOBERNANZA EN LA TENENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS</b>	<b>51</b>
Introducir un marco para la transparencia	52

<b>Establecer normas de servicio</b>	<b>53</b>
<b>Mejorar los sistemas y procesos</b>	<b>57</b>
<b>Creación de capacidad</b>	<b>59</b>
<b>Finanzas seguras</b>	<b>60</b>
<b>Elaborar una política de recursos humanos</b>	<b>62</b>
<b>Establecer una auditoría independiente</b>	<b>64</b>
<b>Utilizar eficazmente la tecnología de la información y las comunicaciones</b>	<b>66</b>
<b>Apoyar a las organizaciones de profesionales</b>	<b>67</b>
<b>Fortalecer las instituciones consuetudinarias</b>	<b>68</b>
<b>6. OBSERVACIONES FINALES</b>	<b>71</b>

---

# Prólogo

El presente volumen forma parte de la colección «Estudios sobre tenencia de la tierra», preparada por la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra de la División de Tierras y Aguas de la FAO. Los mecanismos de tenencia de la tierra son fundamentales para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible. El acceso equitativo y seguro a la tierra, en el caso particular de la población rural pobre, es un factor fundamental para reducir la pobreza y el hambre, aumentar la productividad y el crecimiento agrícolas y mejorar las condiciones en el ámbito rural. Se necesitan instituciones eficaces en la esfera de la tenencia de la tierra para determinar quién tiene derecho a utilizar qué recursos naturales, para qué fines, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

La débil gobernanza en la tenencia y la administración de tierras constituye un grave problema común que se reconoce como tal cada vez con mayor frecuencia. Ésta, ha constituido una característica importante de las economías en transición, ya que refleja los desafíos con que se enfrentan las economías de planificación centralizada con disponibilidad de amplios recursos de propiedad del Estado al pasar a economías de mercado. La débil gobernanza representa generalmente un problema de importancia fundamental en las economías en desarrollo, y no es tampoco un problema ajeno al mundo en desarrollo. Existen iniciativas que han sido emprendidas, con el fin de mejorar la situación, centrando principalmente la atención en la introducción de mejoras técnicas en los sistemas y los procedimientos. Desde el año 2005 y gracias al generoso apoyo del Gobierno de Finlandia, la FAO ha trabajado en este sector buscando sensibilizar al público acerca de su importancia y con el fin de preparar publicaciones conjuntas de directrices y otros materiales normativos con diversos asociados, entre



---

ellos el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-HABITAT) y la Federación Internacional de Agrimensores (FIG).

Este volumen tiene por objeto brindar apoyo a los profesionales del sector de la tenencia y la administración de tierras y a sus colaboradores, quienes están comprometidos con la mejora de la gobernanza en el sistema de administración de tierras o en aquellas instituciones encargadas de la ordenación de las tierras bajo el régimen de tenencia consuetudinaria. Esta publicación, como las demás de la serie, no pretende ser exhaustiva sino reflejar más bien lo que la FAO y sus numerosos colaboradores consideran unas «buenas prácticas». La Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra confía en poder seguir manteniendo la colaboración con un público más amplio.

**Paul Munro-Faure**

Jefe

Unidad de Gestión y Tenencia  
de la Tierra

# 1. Introducción

- 1.1 Estas orientaciones se han escrito para aquellas personas que se ocupan de la administración de tierras y para quienes tienen algún interés en la tierra y en su tenencia y gobernanza. Si bien se ha escrito mucho acerca de la importancia de la buena gobernanza para conseguir los objetivos de desarrollo, se dispone de relativamente poco material sobre la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Las deficiencias en la gobernanza traen consigo consecuencias desfavorables para toda la sociedad; por el contrario, una buena gobernanza puede contribuir a lograr el desarrollo económico y reducir la pobreza. La buena gobernanza es, pues, un asunto importante.
- 1.2 La tierra constituye el recurso más importante de la mayoría de los países. El acceso a la tierra, la seguridad de la tenencia y la ordenación de las tierras, tienen consecuencias importantes para el desarrollo. La administración de tierras constituye una parte importante de la infraestructura de toda economía eficiente, lo que significa que abarca todos los aspectos relativos a la forma en que las personas se ganan la vida. La administración de tierras, mediante la aplicación del impuesto predial, desempeña una importante función en la obtención de ingresos para las finanzas públicas. A través del registro y los sistemas catastrales, la administración de tierras proporciona seguridad en la tenencia y permite a las personas obtener préstamos hipotecarios. Sin embargo, generalmente los sistemas oficiales de administración de tierras no funcionan. De igual manera, los sistemas de tenencia consuetudinaria pueden no resultar suficientemente válidos para los ciudadanos, en particular cuando estos han quedado debilitados por la transición y la comercialización.
- 1.3 Una gobernanza débil, tanto en la administración oficial de tierras como en los sistemas de tenencia consuetudinaria, significa que los derechos de la población pobre sobre las tierras no están protegidos. Ello afecta, en particular, a la población pobre, llegando incluso a dejarla marginada y fuera de la ley. Una gobernanza débil puede significar también que no se utilice apropiadamente la tierra para crear riqueza en beneficio de la sociedad. La falta de competencia

en la administración de tierras puede constituir una importante limitación para el desarrollo y para la erradicación de la pobreza. La buena gobernanza de la administración de tierras es uno de los requisitos fundamentales para lograr una buena gobernanza en la sociedad.

- 1.4 Es posible que la administración deficiente de las tierras forme parte de un problema general de buena gobernanza. La administración de tierras puede adolecer de una falta de transparencia y rendición de cuentas como consecuencia de marcos reglamentarios confusos y de complejos procesos administrativos. Las personas que trabajan en la administración de tierras pueden estar expuestas a la tentación de la corrupción, quienes pueden enriquecerse gracias a ella, impidiendo el registro de las tierras a quienes no les paguen un soborno; permitiendo que las tierras del Estado queden sujetas a intereses privados; valorando los bienes a precios inflados para que sirvan como garantía para préstamos fraudulentos; y contratando con quienes ofrecen dinero a cambio, en lugar de hacerlo con quienes ofrecen un mejor aprovechamiento de los recursos. Los administradores de tierras tienen poderes de monopolio respecto de determinadas funciones. El monopolio trae consigo poder y el poder puede originar abusos.
- 1.5 Aun cuando los administradores de tierras actúen en forma relativamente honesta, puede ser que no adopten medidas para impedir los ataques a las iniciativas de buena gobernanza emprendidas por otros. Es posible que los administradores de tierras, al desempeñar su actividad técnica, descubran actividades ilegales de otros, por ejemplo, la explotación forestal ilegal o la invasión de reservas forestales o de tierras del Estado. Tales actividades continuarán si los administradores de tierras no hacen nada para impedirlos. El mensaje que se busca transmitir a los administradores de tierras es que no podrán lograr la excelencia técnica actuando en forma aislada. Sus capacidades administrativas y técnicas deberían servir a los intereses de la sociedad en general.
- 1.6 Los administradores de tierras pueden y deberían, reconocer sus responsabilidades y tomarlas en serio. Sus capacidades técnicas pueden contribuir a hacer frente a los problemas económicos, sociales y ambientales, así como a corregir las

injusticias, en particular cuando los sistemas relacionados con la tierra son interdependientes. Los problemas relacionados con la tierra afectan a todas las esferas de la sociedad, por lo que un sistema bien gestionado de administración de tierras puede ayudar a reforzar las instituciones locales y contribuir así a la buena gobernanza general. Los sistemas bancarios y financieros han determinado sus propios aspectos relativos a la buena gobernanza en sus respectivas normas, políticas y procedimientos como, por ejemplo, en la valoración de la propiedad para fines de garantía hipotecaria. Estas cuestiones de buena gobernanza están íntimamente relacionadas con las de la tenencia y la administración de tierras en cuanto a sus aspectos técnicos relativos a la valoración y su participación en el registro de intereses hipotecarios. Los administradores de tierras actúan como guardianes de los derechos de la tierra y de las personas que poseen estos derechos. Al hacerlo, contribuyen a estabilizar el orden público y a establecer condiciones favorables para una economía floreciente. Los administradores de tierras tienen ante sí la alternativa de beneficiarse personalmente de las oportunidades de enriquecimiento privado que ofrece la corrupción en sociedades que adolecen de una gobernanza débil o bien constituir una fuerza sólida que trabaje a favor de la buena gobernanza, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

- 1.7 En estas orientaciones, por tenencia de la tierra se entiende la relación, tanto si es definida desde el punto de vista jurídico como consuetudinario, de las personas respecto de la tierra. Por administración de tierras se entiende los medios por los que se aplican y son puestas en marcha las normas de tenencia de la tierra. Ello incluye el registro de la tierra, la planificación del uso de la tierra, la concentración parcelaria, la ordenación de las tierras y el sistema fiscal aplicado a la propiedad; se explica qué se entiende por gobernanza, así como qué es lo que constituye una buena gobernanza de la tenencia y la administración de tierras; se analizan las consecuencias de una gobernanza débil en estos sectores; se trata de ilustrar en qué forma puede mejorarse la gobernanza, en general, en la administración de tierras así como en algunos sectores específicos en que la gobernanza puede ser problemática; se señalan las enseñanzas que pueden aprenderse, en materia de administración de tierras, del extenso programa de campo de la FAO y del Banco Mundial y de actividades paralelas sobre la

gobernanza en zonas urbanas, la gobernanza empresarial y las campañas contra la corrupción; y por último, se centra la atención principalmente, aunque no de manera exclusiva, en los sistemas estatutarios de la tenencia y la administración de tierras.

- 1.8 Existen ciertas personas que son más vulnerables que otras a los efectos de una gobernanza débil. Las buenas prácticas de administración de tierras reconocen estos grupos y aseguran su protección y empoderamiento. Dentro de los grupos vulnerables encontramos a menudo a las mujeres y a los niños, a las minorías étnicas y a los grupos autóctonos, así como a los ancianos y a los discapacitados. Las mujeres pueden hallarse en una situación desfavorable en relación a la ostentación de derechos de propiedad tanto bajo el derecho estatutario, como bajo el consuetudinario. Ellas pueden enfrentarse a sanciones culturales al defender sus derechos. Los niños que son separados de sus familias como consecuencia de conflictos violentos o de orfandad, debida al VIH/SIDA y a otras enfermedades, pueden ser sumamente vulnerables y perder el derecho a heredar. Las minorías étnicas o religiosas, las personas desplazadas en el interior del país y los refugiados, pueden ser sometidos a condiciones de discriminación. Los más pobres, que generalmente son los menos instruidos y muy frecuentemente incluso analfabetos, pueden enfrentarse a dificultades para entender los procedimientos y pueden carecer de los contactos políticos o de los recursos financieros para contratar a aquellos asesores profesionales necesarios para poder moverse en un complejo sistema de tenencia de la tierra. Esta guía aborda también cuestiones relativas a grupos especiales encuadrados en el panorama más amplio. Las soluciones aquí propuestas deberían ser adaptadas de la manera más conveniente, para que se ajusten a las circunstancias locales.
- 1.9 Existen ciertas condiciones especiales que agravan los problemas de la gobernanza en la tenencia de la tierra. Los conflictos violentos determinan cambios considerables en la tenencia y la administración de tierras, tales como el desplazamiento de personas y la destrucción de registros de la administración de tierras, y están relacionados con problemas duraderos de escasez de recursos, instituciones deficientes y sistemas poco claros e inseguros de tenencia de la tierra. Después de una situación de emergencia o de desastres naturales o durante

graves situaciones sostenidas de pobreza, pueden ocurrir problemas similares. Existe una gran necesidad de mejorar la gobernanza tanto en dichas situaciones, como en aquellas de mayor estabilidad, aun y cuando hay una diferencia en cuanto a los resultados que pueden lograrse en el corto plazo. Los principios establecidos en estas orientaciones son válidos para los organismos que trabajan en situaciones difíciles, aunque se reconoce que tal vez no sea posible aplicar algunas de las recomendaciones en el corto plazo.

- 1.10 La gobernanza en la tenencia y la administración de tierras no puede separarse de la gobernanza en otros sectores. Esta guía probablemente sea más útil en los países en que se están obteniendo avances en la mejorara de la gobernanza de la sociedad en general. Trabajar para lograr niveles más elevados de la administración de tierras, es una de las formas en que una sociedad que funciona mal puede mejorar su gobernanza. Las mejoras en la administración de tierras pueden ayudar a la sociedad a concretar su compromiso en favor de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.



## 2. ¿Qué se entiende por buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras?

- 2.1 El reconocimiento explícito acerca de la importancia de la gobernanza en la tenencia y la administración de tierras, tiene relativamente poco tiempo de haberse comenzado a dar. El interés creciente manifestado por la gobernanza en otros sectores se ha extendido también a la administración de tierras. Sin embargo, las ideas en que se basa la gobernanza en la administración de tierras no son nuevas. Los administradores de tierras están acostumbrados a los códigos de ética profesionales que definen sus deberes de atención a los clientes y a la sociedad. En el presente capítulo se define el significado de gobernanza, se analiza el concepto de buena gobernanza, y todo lo relacionado con ella en la administración de tierras.

### **EL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

- 2.2 Por gobernanza se entiende el proceso de gobernar; es la forma en que la sociedad es administrada y en que se reconcilian las prioridades e intereses contrapuestos de diferentes grupos. Se incluye aquí a las instituciones gubernamentales oficiales pero también a los acuerdos no oficiales. La gobernanza se ocupa de los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan en la toma de decisiones, los gobiernos rinden cuentas a los ciudadanos y la sociedad obliga a sus miembros a observar las normas y las leyes.
- 2.3 Existen distintas opiniones entre los que se dedican a mejorar la gobernanza respecto a la forma de definirla. Por una parte, se observa que muchas instituciones de la sociedad están dotadas de autoridad y poderes que no derivan exclusivamente de los gobiernos. Esta definición de gobernanza refleja la función que desempeña el sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones, de manera paralela a aquella del gobierno. Por otra parte, el ámbito de la gobernanza puede verse restringido a la manera en la que el Estado presta sus servicios a los ciudadanos: en qué forma los funcionarios y organismos públicos adquieren y ejercen el poder y la autoridad para determinar las políticas públicas y proporcionar los bienes y servicios públicos.



- 2.4 Estas diferencias tienen importantes consecuencias normativas prácticas para la tenencia y la administración de tierras. ¿Qué tipo de políticas deberían adoptarse para lograr una buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras? ¿Deberían dirigirse las políticas a mejorar la labor del Estado o deberían tratar de influir en la forma en que la sociedad en general trata los recursos de tierras? Los derechos y las responsabilidades respecto de las tierras son administrados por el Estado pero también por distintos órganos privados, comunales y públicos. La sociedad civil, incluidas las asociaciones profesionales, desempeñan una importante función en el establecimiento de normas técnicas y de conducta. Los esfuerzos destinados a conciliar conflictos de interés y a obtener la cooperación de las partes interesadas para el bien común, son aspectos importantes de la administración de tierras en actividades tan diversas como el desarrollo rural, la renovación urbana y la protección del medio ambiente.

### **¿QUÉ SE ENTIENDE POR BUENA GOBERNANZA?**

- 2.5 ¿En cuáles circunstancias la gobernanza debería considerarse «buena»? ¿Debería hacerse hincapié en los resultados obtenidos por la gobernanza, es decir, es la gobernanza buena si de ella derivan determinados resultados? ¿O es más importante el proceso de gobernanza, es decir, cómo debería realizarse la gobernanza?
- 2.6 Evitar la corrupción es un aspecto evidente de toda buena gobernanza. Sin embargo, entre las características de la buena gobernanza se incluyen también la rendición de cuentas, la estabilidad política, la eficacia del gobierno, la calidad reglamentaria así como el estado de derecho y el control de la corrupción. Buena gobernanza significa que el gobierno está bien administrado, que es inclusivo, y que obtiene resultados satisfactorios. Los principios de la buena gobernanza pueden ponerse en práctica mediante la equidad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, la sostenibilidad, la subsidiariedad, la participación cívica y la seguridad. La gobernanza puede ser deficiente cuando el gobierno, aun siendo incorruptible, actúa con tiranía o bien sí, a pesar de ser democrático, se muestra incompetente e ineficaz.

- 2.7 **Buena gobernanza y derechos humanos.** Las ideas acerca de la buena gobernanza derivan de la labor realizada sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales. Determinados aspectos de la buena gobernanza están incorporados en la legislación internacional sobre derechos humanos. Existen derechos humanos específicos respecto de la propiedad que tienen consecuencias para la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, contienen disposiciones de protección respecto de la propiedad privada. Todos ellos han dado origen a jurisprudencia que ayuda a aclarar la relación entre derechos humanos y los derechos sobre la tierra en sectores como la aplicación de impuestos indebidos, la privación de derechos de propiedad, el registro de tierras, la planificación del uso de las tierras y la restitución. En relación a la tenencia y la administración de tierras, es posible definir algunos aspectos de la buena gobernanza en la medida en que la ley prevé el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, no existe un consenso general en el derecho internacional sobre qué es lo que constituye una buena gobernanza, si bien existen algunos principios fundamentales aceptados universalmente.
- 2.8 **Ética profesional y gobernanza empresarial.** Otro enfoque diferente de la gobernanza es el que puede obtenerse desde el punto de vista de la ética profesional concerniente a la relación entre profesionales y sus clientes. Los aspectos principales que se tienen en cuenta en este caso son la competencia, la integridad, la confidencialidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Los códigos de ética profesionales sostienen, a menudo, que hay obligaciones para con la sociedad en general así como respecto de determinados clientes. Algunas organizaciones de profesionales que se ocupan de la administración de tierras han elaborado diversos códigos de ética profesionales. Los profesionales tienen la obligación de atención a sus clientes y no deberían aprovechar sus relaciones para beneficio propio en perjuicio de sus clientes.
- 2.9 Estos principios de ética y de orientación al servicio se utilizaron para crear sistemas de gobernanza empresarial en el sector privado pero pueden aplicarse

también al sector público. Los principios tienen por objeto influir en el comportamiento de las personas. Ellos nacen del reconocimiento de que la persona que está mejor situada para robar al propietario o de hacer un mal uso del poder, es aquella persona que ha sido colocada en una posición de confianza, independientemente de si trabaja para un cliente individual, una empresa o para el gobierno. No existen diferencias sustanciales, en lo que respecta a la obligación de atender y su base ética, entre quienes trabajan para la iniciativa privada y aquellos que trabajan para el registro o el catastro parcelario del Estado. Los principios añaden dos dimensiones importantes a la buena gobernanza. En primer lugar, se oponen a la corruptela, por ejemplo, al pago de sobornos para el suministro de servicios ordinarios. En segundo lugar, la integridad profesional implica que un administrador de tierras no debería ser un testigo silencioso, un socio condescendiente o facilitador de la corrupción en los casos en los que el Estado es «atrapado» por un grupo poderoso. Los principios son importantes para la buena gobernanza, porque añaden la noción de responsabilidad personal por parte de los distintos administradores de tierras.

- 2.10 **La medida de la buena gobernanza.** La buena gobernanza no es una condición absoluta. Más bien, existe una relación de continuidad entre la gobernanza débil y la buena gobernanza. Ello implica que debería ser posible concebir formas de medir la gobernanza de un país y compararla con la de otros. Los indicadores permiten observar las tendencias de la gobernanza de un país a lo largo del tiempo.
- 2.11 Son numerosos los posibles indicadores de diferentes aspectos de la gobernanza, por ejemplo, la corrupción, las elecciones, el funcionamiento del sistema judicial y la libertad de los medios de comunicación. Los índices de la gobernanza se compilan generalmente tomando una serie de indicadores y ponderando sus puntuaciones para producir una medida global. Los indicadores pueden ser cuantitativos, como el número de votantes, o cualitativos, como las percepciones de la corrupción. Las desviaciones con respecto a una base pueden ser utilizadas en vez de números absolutos. Los indicadores bien seleccionados determinan la causalidad, de forma que toda variación del

indicador está relacionada con una variación en la calidad de la gobernanza. Los indicadores pueden modificarse para tener en cuenta a los grupos vulnerables, por ejemplo, en la forma de indicadores sensibles al género. Entre los criterios para seleccionar los indicadores se incluyen la facilidad de recopilación, la universalidad, la relevancia y la credibilidad. Entre los indicadores de gobernanza más utilizados, se encuentran los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial y el Índice de Doing Business, Índices de Gobernanza Urbana de las Naciones Unidas-HABITAT, el Índice de Transformación de Bertelsmann y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Los índices proporcionan instrumentos para fines de comparación y son particularmente útiles para determinar las tendencias. Sin embargo, los índices tienen sus limitaciones y deberían interpretarse con precaución. No hay índices específicos de la gobernanza en administradores de tierras, aunque varios índices importantes incluyen aspectos de la administración de tierras.

- 2.12 En el Cuadro 1 se presentan las características de la buena gobernanza. De ella se pueden extraer características aplicables a la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras así como derivar políticas que puedan promover la buena gobernanza.

### CUADRO 1 Características de la buena gobernanza

La buena gobernanza es:	La gobernanza débil es:
1 Eficiente, eficaz y competente: formula políticas y las aplica eficientemente proporcionando servicios de elevada calidad.	Ineficiente, ineficaz e incompetente: no formula políticas eficaces o no presta eficientemente servicios de calidad suficiente.
2 Responde a las necesidades: proporciona los servicios que los ciudadanos desean y necesitan.	No responde a las necesidades: no proporciona los servicios que los ciudadanos desean y necesitan.
3 Legítima: aquellas personas que se encuentran en el poder han conseguido el derecho a gobernar a través de su elección por parte de la sociedad mediante procedimientos democráticos y pueden ser sustituidos si los ciudadanos no están satisfechos con su desempeño.	Illegítima: aquellos que se encuentran en el poder no han sido elegidos por la sociedad, ni se han ganado el derecho a gobernar, sino que lo adquirieron mediante procesos no democráticos, y los ciudadanos no tienen la capacidad de removerlos del poder.
4 Transparente: abierta	Opaca: secreta.

La buena gobernanza es:	La gobernanza débil es:
5 Coherente, previsible e imparcial: los resultados que derivan de los procesos de gobernanza son previsible y están de acuerdo con las leyes, las normas y los reglamentos publicados. En caso de incoherencia, existe la posibilidad de rectificación y aplicación legal de la ley por una autoridad judicial imparcial.	Incoherente, imprevisible y parcial: los resultados que derivan de los procesos de gobernanza son imprevisibles, no se ajustan a normas discernibles, y no existe la posibilidad de rectificación por una autoridad judicial que actúe con parcialidad.
6 Rinde cuentas: demuestra profesionalidad respondiendo a las preguntas, explicando sus actuaciones y proporcionando pruebas de su funcionamiento.	No rinde cuentas: no responde de sus actos y no presenta pruebas de su actuación. No existen controles y contrapesos para obligar a rendir cuentas.
7 Equitativa: trata honestamente e imparcialmente a las personas y los grupos proporcionándoles acceso no discriminatorio a los registros y servicios.	Inequitativa: actúa en forma deshonesto y parcial, favoreciendo a grupos particulares con acceso al poder y discriminando a otros, por ejemplo, por razón del sexo, la pertenencia étnica o la religión.
8 Sostenible: equilibra las necesidades económicas, sociales, y ambientales de las generaciones presentes y futuras.	No sostenible: no equilibra las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
9 Responde a las necesidades locales: ubica el suministro de los servicios al nivel más cercano a los ciudadanos, en coherencia con un suministro eficiente y eficaz en función de los costos.	No responde a las necesidades locales: No presta atención a las necesidades de los ciudadanos al momento de ubicar los servicios.
10 Participativa: permite a los ciudadanos participar plenamente en la gobernanza mediante la creación de consenso y trata con la sociedad civil sin restricciones sobre los medios de comunicación o sobre la libertad de expresión y de asociación.	Exclusiva: excluye a los ciudadanos de la participación en la gobernanza con restricciones sobre los medios de comunicación y sobre la libertad de expresión y de asociación.
11 Brinda seguridad y estabilidad: brinda seguridad de medios de vida, libera del crimen y la intolerancia, brinda seguridad frente a los conflictos humanos y a los desastres naturales y en la tenencia.	No desea o es incapaz de brindar seguridad y estabilidad: los ciudadanos no pueden recurrir al gobierno para su seguridad, y el gobierno puede ser incluso la fuente de su inseguridad.
12 Dedicado a la integridad: los funcionarios desempeñan sus funciones diligente y objetivamente sin pretender sobornos y brinda asesoría y juicios independientes, y el gobierno respeta la confidencialidad. Existe una clara separación entre los intereses privados de los funcionarios y los políticos, y las actividades del gobierno.	Apoya la corrupción: los funcionarios son sobornados para que hagan lo que los ciudadanos tienen derecho a esperar. Éstos distorsionan las decisiones a favor de quienes los recompensan y hacen uso de la información confidencial para su propio provecho. Los funcionarios y los políticos utilizan el gobierno como medio para satisfacer sus propios intereses privados.

## **BUENA GOBERNANZA EN LA TENENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**

- 2.13 En esta sección final, se resumen los aspectos que constituyen la buena gobernanza y lo que las ideas expuestas representan para la tenencia y la administración de tierras. Las diferencias de énfasis sobre los aspectos de la buena gobernanza entrañan considerables consecuencias normativas. Un sistema de administración de tierras que tiene por objeto potenciar un programa favorable a la población pobre y que sea sensible a las cuestiones de género atribuirá probablemente una elevada prioridad a los objetivos de: lograr la seguridad de la tenencia para los arrendatarios y los aparceros; reconocer los derechos de propiedad no oficial y consuetudinaria; y, establecer derechos de herencia sin distinción del sexo. Un sistema de administración de tierras destinado a promover el desarrollo económico atribuirá probablemente la prioridad a los objetivos de: agilizar el registro después de la venta; agilizar y establecer métodos precisos para las búsquedas destinadas a verificar el coeficiente aplicable a las propiedades para fines de préstamos; asegurar la claridad de los reglamentos para la planificación y la construcción; así como establecer procedimientos para cambiar el uso de las tierras. Ello no significa que se tenga que elegir entre eliminar la corrupción y mejorar la capacidad de respuesta y la eficiencia de los servicios. La administración de tierras puede beneficiar a la población pobre promoviendo a la vez, y con el mismo esfuerzo, el desarrollo económico. En cambio, una administración de tierras que se propone objetivos limitados contribuye igualmente en medida limitada al desarrollo general de la sociedad.
- 2.14 Para lograr la buena gobernanza en la administración de tierras se requiere un firme compromiso de la población involucrada. Una política de tierras bien comunicada y con objetivos claros respecto de las reformas jurídicas e institucionales contribuye a establecer la propiedad de tales personas en el proceso de cambio. En el Cuadro 2 se presentan algunos ejemplos que incorporan los valores de la buena gobernanza.

## CUADRO 2

**Muestras representativas que incorporan los valores de la buena gobernanza**

Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras	Ejemplos de actuaciones que incorporan los valores de la buena gobernanza	Relación con el Cuadro 1
Los sistemas de administración de tierras deberían ser eficientes, eficaces y competentes.	El trabajo es correcto y puntual, y se da respuesta a las solicitudes en un plazo razonable. El trabajo es realizado por personas competentes. Se premia la buena actuación. El personal profesional ineficiente es sometido a sanciones disciplinarias o al despido.	1
Las políticas de la tierra que incorporan juicios de valor deberán ser referendadas por políticos electos, una vez que han sido consultadas las partes interesadas y los afectados.	Los planes de uso de las tierras son aprobados por políticos elegidos democráticamente después de haber realizado consultas públicas efectivas.	2, 3, 10
Existe libre acceso en relación a la información sobre las tierras, con excepción de las reservas establecidas por las normas sobre protección de la privacidad.	Existe libre acceso en relación a la información del registro de tierras (con excepción de las limitaciones que establecen las normas sobre protección de la privacidad). Los montos pagados por las propiedades adquiridas están a disposición del público en el registro de tierras. Las evaluaciones de los impuestos prediales puede ser revisadas, de manera que los contribuyentes puedan interponer los recursos disponibles para cuestionar la equidad de las evaluaciones. Las decisiones sobre los cambios relativos al uso de las tierras se realizan en reuniones públicas, y los ciudadanos pueden exponer sus argumentos a los responsables de la toma de decisiones.	4
Debería existir libre acceso sobre las leyes y reglamentos sobre las tierras, que estas se encuentren bien redactadas, de manera transparente y participativa, que respondan a las necesidades y que sean coherentes, y puedan ser aplicadas por el gobierno y los ciudadanos.	Los ciudadanos pueden acudir ante una autoridad judicial independiente e imparcial que cuente con el respaldo, de acuerdo al caso, de expertos técnicos, para presentar los conflictos que surjan sobre las tierras. Las leyes son claras y coherentes y se traducen a los idiomas locales. Existen procedimientos alternativos de solución de controversias para que éstas puedan resolverse mediante la mediación y la conciliación como alternativa al recurso judicial. Las personas pueden inconformarse ante los tribunales, basándose en consideraciones jurídicas, en relación a las decisiones del gobierno en sectores como la planificación del uso de las tierras, la aplicación de impuestos prediales, y la expropiación. Los ciudadanos pueden inconformarse sobre las valoraciones aplicadas por los gobiernos para la aplicación de impuestos y la expropiación.	5
Los organismos encargados de la administración de tierras deberían ser sometidos a una auditoría independiente y hacer públicas sus cuentas y los indicadores de rendimiento.	Los organismos encargados de la administración de tierras publican sus cuentas y los indicadores de rendimiento fundamentales, los cuales son auditados de manera independiente. Las cuentas del gobierno se manejan con apego a sistemas de contabilidad de valores devengados. Los órganos profesionales separan sus actividades promocionales de las disciplinarias.	6

Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras	Ejemplos de actuaciones que incorporan los valores de la buena gobernanza	Relación con el Cuadro 1
Los servicios de administración de tierras deberían proporcionarse a todos sin discriminación alguna, por ejemplo por razón del sexo, la pertenencia étnica, la religión, la edad o la afiliación política.	Las leyes sobre la herencia no discriminan por razón del sexo. La información es accesible para todos, incluidas las personas analfabetas. Los derechos de las minorías sobre las tierras están protegidos por el registro de tierras. Se reconocen los derechos de las poblaciones autóctonas sobre la tierra. Los costos del registro de las tierras son asequibles. El registro no requiere de servicios o estudios costosos.	7
Debería estimularse el uso sostenible de las tierras.	Se aplican reglamentos para evitar el uso no sostenible de las tierras.	8
Los servicios sobre las tierras deberían estar a disposición en un lugar cercano al usuario.	El acceso a los registros de las tierras puede realizarse desde lugares remotos, mediante el uso de Internet. Se instalan puntos de servicio accesibles para aquellos ciudadanos que viven lejos de las oficinas del registro.	9
El registro de tierras y los ordenamientos jurídicos deberían proporcionar seguridad de la tenencia a quienes tienen un interés legítimo en una parcela de tierra.	Los derechos registrados de la población están legalmente protegidos contra las reclamaciones de otros. Los registros pueden ser modificados sólo por aquellos funcionarios autorizados, de acuerdo a los procedimientos estipulados por la ley. Existen copias de seguridad del registro de tierras que permiten reproducir aquellos registros que hayan sido destruidos a causa de desastres naturales o conflictos.	11
Los funcionarios encargados de la administración de tierras deberán actuar con integridad y prestar asesoría independiente basada en su mejor juicio profesional.	Se han adoptado políticas para identificar e impedir prácticas de corrupción, transacciones mediante la utilización de información confidencial y el favoritismo, así como para imponer sanciones disciplinarias o procesar a quienes incurrir en dichas prácticas. a los delatores. Los funcionarios y los políticos están obligados a revelar posibles conflictos de interés y a abstenerse de actuar cuando estos se presentan. Los gobiernos mantienen registros contables de sus propiedades.	12





### 3. Consecuencias de la gobernanza débil en la tenencia y la administración de tierras

#### CONDICIONES QUE FAVORECEN LA INSTAURACIÓN DE UNA GOBERNANZA DÉBIL

- 3.1 La gobernanza débil suele florecer en condiciones en que las leyes son complejas, incoherentes u obsoletas. Esta situación se agrava cuando a ello se añade un contexto de disposiciones institucionales fragmentadas, de instituciones débiles, leyes ambiguas y un poder judicial débil. La corrupción es un factor común en los problemas relativos a la gobernanza. En ocasiones, al centro del problema encontramos una escasa motivación, una reducida retribución y una capacitación deficiente del personal. El favoritismo es otro más de estos factores; los puestos de trabajo pueden estar reservados para un determinado grupo étnico o religioso o para quienes apoyan a un partido político o para un género en particular, en vez de ser asignados en razón de los méritos propios. En ocasiones, los bajos salarios provocan que los funcionarios busquen otras fuentes de ingresos. Los organismos encargados de las tierras son particularmente vulnerables a las prácticas de gobernanza débil después de un conflicto violento o de situaciones de emergencia. Las prácticas desleales pueden difundirse rápidamente cuando se carece de salvaguardias para impedirlos. La gobernanza débil está asociada, a menudo, con dos tipos de corrupción principalmente: la «captura del Estado» y la «corrupción administrativa», cada una de ellas con sus respectivas características de comportamiento.
- 3.2 **La captura del Estado** es la corrupción a gran escala. A través de ella, se transfieren, ilegalmente o en forma inapropiada, recursos económicos del Estado a intereses privados. El Estado puede ser «capturado» por personas, familias, clanes, grupos o empresas comerciales. Quienes capturan al Estado pueden dirigir la política del gobierno para su propio beneficio. Esta situación puede comprender la aprobación de leyes y reglamentos, decisiones de los

tribunales civiles y penales, tratamientos fiscales y aduaneros favorables y el manejo corrupto de fondos. La administración de tierras puede utilizarse en beneficio de los intereses de quienes ejercen el control, por ejemplo, mediante:

- la transferencia ilegal de tierras del Estado y tierras comunales a la posesión privada de quienes ejercen el control o a la de sus aliados;
- la aplicación de políticas y leyes de redistribución en formas que favorezcan a quienes han capturado el Estado;
- la manipulación del sistema bancario para proporcionar créditos a bajo costo respaldados con garantías insuficientes;
- evaluaciones favorables o exenciones de pago de los impuestos prediales;
- decisiones favorables para cambiar el uso de las tierras, sin que exista una justificación objetiva de las mismas;
- indemnizaciones injustas para aquellos que han sufrido la expropiación de sus tierras.

3.3 Es más probable que ocurra la captura del Estado en condiciones en las que el poder económico está concentrado y los contrapesos políticos y los intereses sociales son débiles. En contraste, bajo condiciones de fuerte competencia política y con sociedades civiles florecientes, se contribuye a limitar la captura del Estado, ya que se crean mecanismos de rendición de cuentas. Estas sociedades civiles florecientes pueden incluir organizaciones profesionales de vigilancia y valoración, que promuevan normas éticas y técnicas y que castiguen a las personas que las quebrantan. La adopción de sistemas de registro de la tierra abiertos y transparentes, así como de sistemas de planificación del uso de las tierras democráticos y responsables, contribuyen a reducir el alcance de la captura del Estado. La captura del Estado es típicamente un sistema oculto y por consiguiente, difícil de identificar o medir. Los problemas visibles como el de la corrupción administrativa, pueden ser de hecho reducidos en un país capturado por funcionarios estatales poderosos.

3.4 **La corrupción administrativa** se refiere al abuso de poder del que algunos funcionarios hacen uso para su propio enriquecimiento, en vez de desempeñar diligentemente las tareas para las cuales han sido nombrados. A diferencia de la captura del Estado, la corrupción administrativa no está organizada para

beneficiar a un determinado grupo o persona, sino que es el producto de un gran número de funcionarios que actúan en beneficio de sus propios intereses. Los funcionarios de un régimen de corrupción administrativa tratan de obtener sobornos ofreciendo eludir o acelerar procedimientos administrativos y producir resultados que favorezcan a los sobornadores. Una administración caótica y unos procedimientos poco claros contribuyen a que los funcionarios obtengan dichos sobornos. Un ejemplo de lo anterior, es el obligar a los usuarios de los servicios de registro de tierras a pagar sobornos con el fin de dar trámite a sus documentos. Los funcionarios discriminan a favor de los sobornadores. A menudo, se subestima la corrupción administrativa como una acción insignificante de concesión de un regalo, pero las consecuencias son graves. La corrupción administrativa es una cuestión importante porque contribuye a mantener la exclusión y la inequidad social, distorsionando así el enfoque del desarrollo. Quienes carecen de recursos para sobornar a los funcionarios corruptos quedan excluidos; inevitablemente los pobres sufren a causa de esta situación, y las mujeres, en particular, lo sufren más que los hombres.

- 3.5 El fraude es una característica común de la corrupción administrativa. Los funcionarios pueden hacer uso de reclamaciones, facturas, valoraciones y registros de personal falsos, a cambio de alguna recompensa. Los funcionarios pueden practicar también extorsiones, exigiendo a las personas y a las empresas comerciales realizar pagos para evitar ser hostigados. Pueden exigirse pagos para evitar decisiones desfavorables e injustificadas sobre solicitudes de cambio del uso de las tierras o para evitar multas arbitrarias por supuestas violaciones a reglamentos de la construcción. Los funcionarios pueden manipular las evaluaciones fiscales para producir valoraciones favorables. Éstos pueden adjudicar contratos públicos a cambio de pagos privados.

### **SÍNTOMAS DE LA GOBERNANZA DÉBIL**

- 3.6 Cuando el Estado es capturado por un determinado grupo, el aparato estatal puede ser utilizado para obstaculizar los intereses de los grupos rivales. En estas circunstancias, puede ejercerse una discriminación en contra de grupos específicos en virtud de la pertenencia étnica, el sexo, la región, la religión

o la afiliación política. Por el contrario, otras personas pueden disfrutar injustamente de los beneficios del favoritismo. La toma de decisiones carece de objetividad, transparencia, responsabilidad y legitimidad. En el Recuadro 1 se indican algunas actividades que pudieran derivar de la captura del Estado. En el Recuadro 2 se muestran las características de una gobernanza débil como consecuencia de la corrupción administrativa. En el Recuadro 3 se presentan algunas características de la gobernanza débil en un régimen que carece de capacidad.

#### RECUADRO 1

##### **GOBERNANZA DÉBIL Y CAPTURA DEL ESTADO**

- Los organismos son controlados por los poderosos con el fin de utilizar el poder del Estado para sus propios fines.
- Las decisiones de los tribunales, en relación a controversias sobre las tierras, favorecen a los poderosos sin tomar en consideración las razones del caso.
- Se actúa con impunidad ya que no hay existe la obligación, por parte de quienes toman las decisiones, de rendir cuentas. Los órganos del Estado, tales como la policía y el poder judicial, en vez de actuar con sentido de responsabilidad satisfacen los intereses del grupo que ha capturado el Estado.
- Los grupos poderosos se apropian de la tierra de los pobres mediante desalojos.
- La expropiación se utiliza para adquirir la tierra de personas y grupos a bajo costo. Esta tierra se aprovecha luego para beneficio privado.
- La tierra de los poderosos es reclasificada para un uso de mayor valor, sin tomar en cuenta los principios de la planificación del uso de las tierras.
- Las tierras de propiedad del Estado se transfieren a los poderosos gratuitamente o pagando sumas muy bajas.
- Las tierras de propiedad del Estado se privatizan y transfieren a terceros para obtener pagos indebidos.
- Los derechos mineros o de explotación maderera se asignan a los poderosos sin tomar en cuenta los derechos consuetudinarios o de otro tipo vigentes sobre la tenencia o sin prestar atención al medio ambiente.

## RECUADRO 2

**GOBERNANZA DÉBIL Y CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA**

- **Soborno.** Los funcionarios corruptos exigen pagos a cambio de servicios que debieran ser gratuitos, para evitar la aplicación de los reglamentos, para asegurar decisiones favorables o para acelerar trámites. Tenemos como ejemplo los sobornos para tramitar el registro de tierras, la no aplicación de reglamentos de construcción, y el asegurar decisiones favorables respecto de la planificación del uso de las tierras. Mediante el pago de sobornos a funcionarios, se deja de aplicar el pago infracciones. Se evitan las filas de espera mediante el pago de sobornos.
- **Empleo de «facilitadores».** Para superar las fricciones del sistema, se emplean gestores. Estos ofrecen beneficios a los funcionarios para que actúen en interés de sus clientes. A veces se recurre a amenazas o chantajes. Tales gestores obtienen comisiones de sus clientes, aunque pueden también cooperar con los funcionarios corruptos para enriquecerse ambos a expensas de los clientes.
- **Robo.** La propiedad del Estado es robada y vendida para beneficio propio. Los contratistas de los gobiernos pueden trabajar en proyectos privados, por ejemplo, de construcción para funcionarios y políticos utilizando materiales y mano de obra pagada por el gobierno.
- **Fraude.** Se realizan reclamaciones de pagos falsas. Los terrenos son mal valorados ya sea para reducir al mínimo los pagos de impuestos o para respaldar fraudes hipotecarios. Se ingresan facturas falsas y personal inexistente en las nóminas.
- **Extorsión y chantaje.** Los ciudadanos pagan a los funcionarios para evitar tratamientos desfavorables, tales como la aplicación de reglamentos o demandas de impuestos no razonables o incoherentes. Las actividades empresariales pueden verse amenazadas cuando una administración ineficiente y unas prácticas poco claras impiden una conducta legal. Después de haber actuado de manera ilegal, los negocios pueden ser objeto de chantaje y puede que se les exijan pagos para no revelar el crimen.
- **Nepotismo y favoritismo.** Los funcionarios utilizan su influencia para favorecer a familiares, socios políticos y amigos. Se obtienen puestos oficiales mediante su compra o a través del uso de influencias y no mediante contratación abierta y competitiva.
- **Mala conducta en cargos públicos.** Los funcionarios se aprovechan de su posición para beneficio propio. Mediante la utilización de información confidencial a disposición de los funcionarios, se obtiene un beneficio personal a través de la compra o la venta

de acciones o tierras, por ejemplo, antes de que se hagan públicas las decisiones del gobierno. Se utilizan con fines privados las prestaciones proporcionadas para uso exclusivo en el desempeño de sus funciones, como puede ser el uso de vehículos oficiales.

### RECUADRO 3

#### GOBERNANZA DÉBIL Y FALTA DE CAPACIDAD

- **Falta de recursos.** La gobernanza puede ser débil debido a que se dispone de limitados recursos técnicos para asegurar una buena gestión. La planificación del uso de las tierras puede ser ineficaz por la falta de oficinas y recursos para los trabajos de campo. La tenencia no oficial y la acumulación de casos atrasados puede deberse a la falta de capacidad suficiente para afrontarlos.
- **Falta de personal calificado o competente.** Las personas encargadas de asegurar la buena gobernanza pueden carecer de calificaciones, capacidades o experiencia. Puede que no se tenga a disposición personal suficientemente calificado. Los reglamentos pueden no estar traducidos a los idiomas locales o que los responsables de la administración de las tierras no dominen suficientemente dichos idiomas.
- **Falta de capacidad institucional.** En situaciones posteriores a conflictos en particular, puede presentarse que las instituciones encargadas de la administración de las tierras hayan quedado completamente destruidas. Se ha perdido la memoria y la capacidad institucional así como la cultura del trabajo, creándose un entorno perfecto para caer en condiciones de gobernanza débil. Asimismo, una sociedad puede perder su capacidad de ordenación de tierras en contextos comunales.
- **Negligencia.** Un acto negligente es el resultado de una falta de atención más que de capacidad. Se presenta también la negligencia cuando no se hacen las cosas que se deberían hacer. Entre ellas cabe incluir la previsión de problemas que pueden esperarse de manera razonable o el apoyo a grupos vulnerables específicos, tales como las mujeres pobres, para defender sus derechos legales. Si la negligencia es habitual, quiere decir que se ha perdido la capacidad de hacer que los funcionarios rindan cuentas de sus actos.
- **Mala gestión.** Las deficiencias en la administración no se reconocen ni rectifican. Probablemente se carece de mecanismos de apelación eficaces.

## **EFFECTOS DE LA GOBERNANZA DÉBIL**

- 3.7 **Pobreza y exclusión social.** La gobernanza débil afecta en forma particularmente incisiva a la población pobre. Dicha población carece de dinero para pagar los sobornos necesarios para beneficiarse de la corrupción o para erogar los gastos generados para una correcta protección jurídica de sus derechos sobre las tierras. Esta población puede incluso desconocer sus derechos o cómo defenderlos, ya sea por falta de instrucción o por la marginalización causada por otros factores. La gobernanza débil puede promover la inequidad de género, ya que las mujeres pobres suelen ser menos instruidas y disponen de menos recursos. Ésta puede promover también la inequidad entre clases sociales, ya que los ricos pueden beneficiarse de las oportunidades para el propio enriquecimiento, mientras que los pobres pueden perder sus derechos sobre las tierras y los recursos de la propiedad común, tales como los pastos y los bosques comunales. La población pobre que no puede permitirse los servicios legales oficiales está condenada a depender de los medios no oficiales y extrajurídicos, quedando, de facto, excluidos de la protección y del ámbito de aplicación de la ley. Políticamente, las consecuencias pueden ser graves, ya que las quejas pueden alimentar conflictos violentos.
- 3.8 **Obstáculos al desarrollo económico.** La gobernanza débil y la corrupción frenan el desarrollo; aumentan los riesgos y desincentivan la inversión, el ahorro y la actividad empresarial. La distorsión de los incentivos reduce la capacidad productiva. Por lo que respecta a los inversionistas internacionales, invertir en un país que está sometido a una situación de captura del Estado o a la corrupción administrativa los enfrenta a un problema moral. Ello puede menoscabar su reputación. Cada vez más, las empresas que invierten en países con sistemas de gobierno débiles deben responder ante las leyes de sus propios países por actividades de corrupción emprendidas para sus propios intereses en el exterior. Aun cuando un inversionista no actúe deshonestamente, puede resultar difícil persuadir a sus accionistas, a sus empleados y al público de su país de que puede actuar en un país con una gobernanza débil sin practicar la corrupción.
- 3.9 **Degradación del medio ambiente.** Existen problemas ambientales que nacen también de situaciones de gobernanza débil. Las personas pueden pagar a



funcionarios corruptos para quedar exentos de supervisiones en materia de construcción y de planificación del uso de las tierras, y sobre la extracción de agua o minerales. Una ordenación deficiente de las tierras estatales, incluidos los parques nacionales, da lugar a su utilización abusiva y a la degradación. Los pagos no oficiales o la influencia política pueden impedir la aplicación de la normatividad en materia de protección al medio ambiente. El desarrollo no sostenible puede adoptar diferentes formas, incluida la explotación maderera ilegal, la caza ilegal, la extracción excesiva de agua; la evacuación de sustancias contaminantes en el aire, los cursos de agua, el mar; y los vertederos; la devastación causada por la actividad minera; y, la expansión del desarrollo a zonas de biodiversidad y parques nacionales. Aquellos funcionarios que perciben salarios bajos o mal retribuidos pueden enfrentar la tentación de complementar sus ingresos mediante sobornos, con el objetivo de soslayar ciertas violaciones. Una gobernanza débil puede significar que las personas que protegen el medio ambiente carecen de los recursos necesarios para realizar sus tareas, por ejemplo, los funcionarios que protegen la fauna y flora silvestres pueden verse amenazadas por cazadores furtivos mejor armados.

- 3.10 **Ingresos públicos reducidos.** Una gobernanza débil reduce los fondos disponibles para proporcionar los servicios públicos como los cuidados sanitarios y la enseñanza. Las personas pueden evadir los impuestos sobornando a los funcionarios para obtener evaluaciones de impuestos más reducidas. Las valoraciones de las propiedades para fines fiscales pueden estar deliberadamente subestimados para reducir la carga fiscal. Falsificando los valores de las ventas se reducen los impuestos sobre las transferencias de la propiedad. Los sistemas contables deficientes y la falta de rendición de cuentas permite que ingresos por concepto de tarifas y honorarios, puedan ser desviados a manos privadas.
- 3.11 **La inseguridad de la tenencia.** La gobernanza débil reduce la seguridad de la tenencia. Las transferencias ilegales pueden hacer que los propietarios u ocupantes legítimos pierdan sus derechos. Las transferencias y la propiedad no oficiales no están protegidas por la ley, y la protección ofrecida por la tenencia consuetudinaria puede debilitarse mediante presiones externas, impidiendo también que se extienda a nuevos pretendientes. Quienes capturan

el Estado pueden utilizar los sistemas de registro de tierras para reforzar sus reivindicaciones sobre las tierras, aun cuando las tierras se hayan adquirido mediante usurpación. Los funcionarios pueden suprimir las pruebas acerca de los derechos sobre las tierras que tengan ciertos grupos marginados. Una tenencia insegura puede incluso afectar el suministro de mano de obra, ya que puede ser necesario que un miembro de la familia se quede en casa para protegerla, en vez de buscar trabajo.

- 3.12 **Conflictos de tierras.** La gobernanza débil origina controversias. Ésta se presta para que los poderosos reivindiquen las tierras de otros, incluidas las del Estado. Al incrementar el valor de las tierras en zonas sujetas a rápida urbanización, es probable que aumenten las controversias, ya que cambia el destino de las tierras de uso agrícola, a uso habitacional y comercial. Las personas pobres que no están en condiciones de defender sus derechos contra la competencia desleal pueden perder sus medios de vida. Cuando se emprenden actividades agrícolas o mineras en zonas remotas, es probable que surjan conflictos con las poblaciones autóctonas. Quienes adquieren las tierras pueden impedir a los grupos autóctonos el acceso a los recursos naturales necesarios para sus medios de vida. Al mismo tiempo, la gobernanza débil impide la solución de las controversias. El aumento en el número de casos presentados ante las autoridades judiciales puede paralizar a los tribunales, y los asuntos tramitados por estas pueden ser resueltos en forma deficiente. Rara vez se dispone de mecanismos alternativos de solución de controversias, que puedan ayudar a aligerar la carga de trabajo de los tribunales y proporcionar una alternativa transparente a los poderes judiciales con problemas.
- 3.13 **Mercados de tierras y de créditos débiles.** En aquellos países en los que se están estableciendo las economías de mercado, la gobernanza débil favorece las transacciones no oficiales de tierras cuando el registro de tierras impone elevados costos de transacción. Un comprador de una parcela obtenida informalmente puede enfrentarse con elevados costos para averiguar si el vendedor tiene derecho a vender la parcela. La gobernanza débil puede llevar a que las personas soliciten créditos por valores superiores al monto que podría ser pagado por los deudores en relación a su salario, o a solicitar préstamos

por montos mayores a lo que la parcela de tierra establecida como garantía vale realmente, lo anterior conforme a la política del prestamista respecto de la relación entre valor del préstamo y el valor de la garantía. Mediante pagos no oficiales, los deudores pueden obtener valoraciones infladas de las tierras ofrecidas en garantía o declaraciones de ingresos infladas. Las valoraciones inexactas contribuyen a aumentar la vulnerabilidad del sistema bancario. Los acreedores pueden tener dificultades en vender los bienes dados en garantía al precio necesario en caso de impago. Ello, a su vez, puede poner en riesgo la capacidad de reembolso de los bancos para con sus ahorradores. La inseguridad en los mercados de crédito hace que los bancos aumenten las tasas de interés sobre los préstamos, lo cual frena el desarrollo del mercado.

- 3.14 **Conducta social negativa.** Un comportamiento corrupto produce efectos corrosivos en la ética y el comportamiento social. Observar a otros que actúan en forma corrupta, puede contribuir a reducir el sentido de la obligación social y la voluntad de acatar las leyes; pueden ignorarse o quebrantarse las garantías constitucionales que protegen la propiedad de otros grupos. En situaciones de rápido cambio social quienes han mantenido una posición respetada en la sociedad pueden sentirse tentados a buscar oportunidades para su propio beneficio, por ejemplo, un jefe encargado de asignar derechos de acceso a tierras consuetudinarias por un pago simbólico, puede comenzar a exigir cantidades de dinero considerables que se aproximan al valor de la tierra. Las normas y valores de una sociedad pueden ajustarse a la noción de que la corrupción es normal. ¿Por qué renunciar a una ganancia personal cuando otros no lo hacen? ¿Por qué pagar impuestos cuando estos se pueden evadir pagando cantidades menores de manera informal a los funcionarios? La erosión de los valores puede contribuir a la inestabilidad política.
- 3.15 **Abusos en la expropiación.** Los grandes proyectos de infraestructura (por ejemplo carreteras, ferrocarriles, tuberías) pueden necesitar la ocupación de tierras de muchos propietarios. Si alguno de ellos se negara a vender, no sería posible realizar el proyecto. Como consecuencia, los países adoptan mecanismos para expropiar las tierras para uso público, asegurando que las personas reciban una indemnización por dichas tierras. En una gobernanza

débil se puede impedir que tales personas reciban una indemnización equitativa o rápida. Puede darse el hecho, incluso, de que no se pague la indemnización, o que su pago sea a un valor inducido, el cual puede ser más bajo o más elevado del real, o que su pago se realice después de un plazo excesivamente largo. Puede que no se conceda a personas como los arrendatarios o los aparceros que han perdido el acceso a la tierra que han utilizado. La expropiación puede constituir un instrumento poderoso de autoenriquecimiento en situaciones de corrupción generalizada. Los funcionarios y los políticos pueden utilizar la información privilegiada de la que disponen para adquirir, de los propietarios originales, terrenos a bajo costo, para posteriormente venderlos a precios más elevados al momento de la expropiación. Con la captura del Estado, la expropiación puede utilizarse para privar a los adversarios del régimen de su propiedad legítima.



## **4. Experiencias adquiridas de la aplicación de los principios de la buena gobernanza a la administración de las tierras**

- 4.1 En este capítulo se centra la atención en cómo se han ido mejorando los sistemas de gobernanza en la administración de tierras, concretamente en el registro de tierras, la ordenación de tierras de propiedad del Estado, la aplicación de impuestos prediales, la privatización y restitución de tierras, la planificación del uso de las tierras, los servicios profesionales, la ordenación de tierras consuetudinarias, y la elaboración de proyectos. Si bien los diferentes contextos de estos elementos relativos a la administración de tierras pueden requerir a veces diferentes soluciones, comparten sin embargo, algunos planteamientos comunes respecto de la mejora de la gobernanza.
- 4.2 Entre los métodos que han resultado ser eficaces para prevenir la corrupción, se encuentran los manuales organizacionales, en donde se establezcan las funciones, los procedimientos y las expectativas acerca de la conducta del personal. Deberían existir programas de sensibilización para el personal en donde se les indique qué es una conducta aceptable y qué no lo es. La rotación de personal ayuda a la detección de los transgresores de las infracciones, por parte de los nuevos funcionarios entrantes. La contratación externa y la licitación deberán ser supervisados atentamente ya que representan sectores de alto riesgo de corrupción. Controles como el de disponer de más de una persona responsable de cada decisión puede contribuir a evitar problemas. Es necesario establecer medidas internas eficaces de auditoría y de aplicación de sanciones.
- 4.3 La transformación de los organismos en «organizaciones de aprendizaje» puede ser importante. Las organizaciones de aprendizaje aprenden de su propia experiencia. A menudo, los proyectos experimentales ayudan a poner a prueba conceptos y procedimientos. Las mejores prácticas podrán difundirse en toda

la organización mediante la capacitación, y quienes han adquirido experiencia en la introducción de cambios en otros sectores de la organización pueden actuar de agentes del cambio.

### **REGISTRO DE TIERRAS**

- 4.4 Si bien, las soluciones respecto del registro de tierras deben tomar en cuenta y ser apropiadas para su contexto, es posible identificar tendencias y desafíos, y aprender de ellos. A partir del decenio de 1980, muchos países desarrollados reestructuraron y modernizaron sus sistemas de registro de tierras, que hasta entonces se habían mantenido en gran parte invariados durante decenios. Más recientemente, un número creciente de países han introducido sistemas de registro de tierras, a veces como parte de su transición a economías de mercado, y en ocasiones con el apoyo de donantes. Mejorar la seguridad respecto de los derechos de la tierra y reducir los costos de las transferencias se consideran a menudo dos de las principales formas de estimular el crecimiento económico mediante el fomento de la inversión y el desarrollo de los mercados financieros. A continuación se indican las tendencias principales.
- 4.5 **Un enfoque orientado al cliente.** Los sistemas de registro de muchos países desarrollados y países en transición son ahora más asequibles. Se han simplificado los formularios para facilitar su uso. El registro es más rápido porque los procedimientos son más eficientes. Los servicios se ponen a disposición en horarios y lugares convenientes para los clientes. El registro es ahora una experiencia más agradable con personal más servicial y cortés y oficinas diseñadas en función de los clientes. Los procedimientos son más transparentes, disminuyendo así las oportunidades de extorsión.
- 4.6 **Reforma jurídica.** Las leyes confusas e incoherentes han sido sustituidas por otras más claras, y proporcionan mayor certeza respecto de los resultados. Se han colmado las lagunas legislativas sobre las tierras. Las reformas jurídicas han abordado los aspectos de la aclaración de derechos, los procedimientos y las tarifas de registro, el mejoramiento de la transparencia y el acceso a la información y han respaldado el derecho a inconformarse por decisiones administrativas.

- 4.7 **Funcionamiento de los servicios.** Los sistemas de registro son ahora técnicamente más eficaces. Los aspectos financieros son más estables y transparentes, y en muchos casos se autofinancian los servicios mediante las tarifas. Se han establecido procedimientos estables de planificación plurianual. Se presta atención a los recursos humanos mediante la capacitación, el fomento de la retención del personal y el mantenimiento de la moral, de forma que el personal goce de un entorno favorable para proporcionar buenos servicios. Los organismos de registro colaboran con otros organismos que se ocupan de tierras en la prestación de los servicios. Elaboran nuevos productos y servicios para sus clientes.
- 4.8 **Informatización.** Se ha utilizado ampliamente la informatización para mejorar la calidad de los servicios. Inicialmente, sistemas de cómputo se utilizaban para fines internos: acelerar las búsquedas, escanear documentos para archivos y digitalizar mapas para facilitar la actualización. Más tarde, la informatización se ha utilizado para permitir a las personas analizar documentos desde equipos de cómputo remotos (a través de Internet) en vez de desplazarse a la oficina de registro de tierras. Esta modernización de los registros catastrales ha mejorado los sistemas de gobernanza al reducir la capacidad de los funcionarios corruptos de controlar ilegalmente el acceso a la información. Más recientemente, se han introducido las transacciones electrónicas en sectores como la transferencia de tierras y las hipotecas; en tales transacciones, todos los documentos están a disposición en formato electrónico y se transmiten electrónicamente al registro. La informatización puede ser compleja, sobre todo en sistemas de gran envergadura. La informatización puede producir beneficios, aunque no automáticamente. Las inversiones requieren analizar atentamente la viabilidad a largo plazo.
- 4.9 **Recursos humanos y contratación externa.** Para que una administración de tierras funcione bien se requiere de personal capaz y motivado. Una política de recursos humanos ha sido un buen punto de partida para abordar la cuestión sistemáticamente. Las políticas de empleo no discriminatorias favorecen la legitimidad del sistema entre los grupos marginados y vulnerables. Los organismos emplean grupos de especialistas, cuyas capacidades necesitan ser



actualizadas constantemente. Ha sido difícil para los organismos de registro mantener a un elevado nivel sus capacidades de tecnología de la información, por lo que están recurriendo cada vez más a la contratación externa para el desarrollo y el manejo de las bases de datos de los registros catastrales. En muchos países, los levantamientos catastrales se encomiendan al sector privado. La experiencia de los países en transición muestra que el sector privado, con el apoyo del sector público, ha contribuido muy eficazmente a restablecer o establecer la profesión de especialistas en levantamientos catastrales.

4.10 **Organismos únicos y «ventanillas únicas».** Algunos países han unificado todas las funciones de administración de tierras bajo la responsabilidad de un solo organismo, y han creado «ventanillas únicas» que permiten a los clientes obtener lo que necesitan en una sola oficina y lugar en vez de tener que tratar con distintos organismos. La ventaja de las ventanillas únicas es que los clientes ya no necesitan desplazarse de una oficina a otra para obtener documentos y firmas y efectuar pagos. Además, asignando la responsabilidad del registro de tierras a un solo organismo, se reducen las oportunidades de duplicación legal de títulos y reivindicaciones. Sin embargo, no se requiere una integración institucional completa para crear ventanillas únicas; lo único que se necesita tal vez es la ubicación común de las oficinas de los diversos organismos de registro, y el enlace de sus sistemas de información.

4.11 **Separación entre «oficinas de atención al público y oficinas internas».** Las oficinas de registro modernas, normalmente aplican el concepto de «oficina de atención al público y oficina interna» lo que permite reducir el acceso del público al proceso efectivo de registro. La oficina de atención al público es el lugar donde se recibe a los clientes, y el personal está a disposición de ellos para atender sus demandas y recaudar los pagos oficiales. Los materiales informativos (por ejemplo, sobre servicios y tarifas y derechos de los clientes) y los formularios, son gratuitos y se hallan normalmente expuestos en mostradores al alcance del público. En países con poblaciones analfabetas, se necesitan materiales de información apropiados. La oficina interna es el lugar en el que se tramitan las transacciones y se mantienen los archivos. Limitando el acceso de los clientes a la oficina interna se aumenta la eficiencia, al evitar

las interrupciones continuas al personal, y reduciendo las oportunidades de que el personal exija pagos no oficiales a los clientes. Estableciendo el sistema de citas para los clientes se puede reducir la pérdida de tiempo que representa la espera en largas colas y se elimina la oportunidad de los funcionarios de exigir pagos no oficiales para permitir a los clientes evitar las filas de espera.

- 4.12 **Vigilancia de la actuación.** Los organismos de registro vigilan su eficiencia y eficacia. A menudo, la vigilancia presupone la colaboración de las partes interesadas fundamentales. Los aspectos sobre los cuales normalmente se han elaborado indicadores de la ejecución son la exactitud de las transacciones, la seguridad de la tenencia proporcionada por el sistema, el tiempo necesario para tramitar las transacciones, el costo de las transacciones, la estabilidad financiera del sistema, la satisfacción de los clientes respecto del sistema, la satisfacción y moral del personal y la cooperación con otros organismos que se ocupan de las tierras. Los organismos de registro supervisan su desempeño de manera externa, instalando buzones de quejas, números telefónicos para reclamaciones, actores que se hacen pasar por clientes y encuestas de satisfacción del consumidor.

#### **ORDENACIÓN DE LAS TIERRAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO**

- 4.13 Generalmente, las tierras y otros bienes propiedad del Estado están mal administradas en todo el mundo. Hay una limitada conciencia de las consecuencias de una gobernanza débil en la ordenación de las tierras del Estado y sobre cómo mejorar la situación. Se tiende a considerar a las tierras del Estado como «libres» y como foco de las actividades corruptas. A menudo, las asignaciones de las tierras del Estado no se realizan en forma transparente. El Estado puede ser desposeído de sus bienes mediante la «usurpación de tierras», es decir, la transferencia de tierras del Estado a manos privadas por medios cuestionables, si no ilegales. Los intercambios ilegales de tierras pueden dejar al Estado con la propiedad más reducida. Unos registros deficientes contribuyen a ocultar la verdad. Grupos de intereses especiales pueden ser favorecidos mediante concesiones de explotaciones madereras y mineras. Puede haber interferencias políticas en las decisiones de gobernanza, y puede recurrirse a la expropiación inapropiada para favorecer intereses privados.

- 4.14 Normalmente suele carecerse de información acerca de la existencia de tierras del Estado y de los derechos que posee éste. Las responsabilidades de administración pueden estar fragmentadas en los diversos ministerios, secretarías y organismos, y con pocas o ninguna política definida en relación con el uso de las tierras del Estado o de las normas para su ordenación. Puede que las políticas sobre la función que deberían desempeñar las tierras del Estado sean poco claras o contradictorias. La ordenación de las tierras puede adolecer de falta de transparencia en las instancias decisorias, de falta de rendición de cuentas y un bajo nivel de expertos en ordenación de tierras.
- 4.15 Algunos países han realizado considerables progresos en mejorar la gobernanza de las tierras de propiedad del Estado. Estas mejoras comprenden los siguientes aspectos:
- 4.16 **Producción de registros precisos.** Varios países han reconocido que es fundamental mantener unos registros precisos, completos y actualizados de las tierras y los derechos del Estado para lograr un manejo eficiente. El registro de las tierras del Estado debería estar incluido en el registro de las demás tierras. Los archivos de los inventarios y registros de las tierras del Estado y los sistemas catastrales incluyen la clasificación de las tierras del Estado, descripciones de los bienes, tales como la ubicación de las parcelas y sus linderos, y los derechos correspondientes. A menudo, el Estado posee derechos sobre las tierras privadas, por ejemplo, derechos de paso y corredores para la instalación de tuberías de agua y de gas, así como de cables de electricidad. Asimismo, con frecuencia las personas gozan de derechos de uso de tierras, derechos consuetudinarios o derechos sobre los recursos respecto de las tierras del Estado. La protección de las tierras del Estado se mejora mediante el acceso del público a los registros.
- 4.17 **Determinación de las responsabilidades.** Se ha logrado una base sólida para la ordenación de las tierras del Estado una vez que se ha identificado claramente el organismo encargado de la administración de cada parcela de las tierras del Estado. Puede haber demandas en competencia entre diferentes secretarías, ministerios o dependencias que es necesario resolver. Varios países han optado

por un organismo regulador o una Junta de tierras del Estado que coopera con los departamentos encargados de su custodia. En algunos países, la ordenación de las tierras públicas se devuelve a los gobiernos locales.

- 4.18 **Establecimiento de objetivos de política claros.** Las políticas sobre las tierras reconocen cada vez más la necesidad de abordar la ordenación de las tierras del Estado. El Estado debería determinar las razones por las cuáles posee tierras y si ello es necesario para cumplir con los objetivos establecidos en sus políticas. En algunos casos, la propiedad del Estado puede ser necesaria para la seguridad nacional u otros intereses públicos de importancia fundamental. En otros casos, el Estado puede tener la posibilidad de vender sus tierras. Esta es una cuestión delicada de gobernanza, ya que generalmente las tierras de propiedad pública suelen venderse injustificadamente y en beneficio de personas inapropiadas. La venta de las tierras del Estado debería regularse cuidadosamente, además de ser aprobada y ejecutada en forma transparente mediante sistemas de controles y contrapesos para asegurarse de que quienes intervienen en el proceso no abusen de sus atribuciones sino que actúen buscando el interés del Estado. En los casos en que el Estado necesite ocupar tierras pero sin necesidad de poseerlas, puede vender las tierras para luego arrendarlas. Esto ocurre cuando las tierras se necesitan para suministrar servicios públicos pero el lugar no ofrece posibilidades de inversión.
- 4.19 **Adopción de sistemas de contabilidad de valores devengados.** Los costos de los bienes de larga duración, tales como edificios, deberían prorratearse entre los años durante los cuales se utilizan y debería depreciarse su valor de conformidad con el uso. Esto es una práctica normal en las empresas, pero los gobiernos sólo recientemente han aplicado estas ideas al sector público. Para tal fin, es necesario compilar hojas de balance del sector público en que se indiquen y valoren los bienes del Estado. Los bienes del Estado deberían valorarse según su valor de mercado.
- 4.20 **Establecimiento de tasas de rendimiento objetivo para las inversiones y los bienes del Estado.** Algunos gobiernos exigen ahora evaluaciones de las inversiones aplicando técnicas de flujo de efectivo descontado antes de destinar

los fondos para mejoras en los servicios públicos, tales como la enseñanza, los cuidados sanitarios y el transporte. El análisis del flujo de efectivo descontado requiere establecer una tasa de rendimiento objetivo, que puede fijarse a un nivel comparable al obtenido por el sector privado. La lógica de fondo es que el gobierno debería realizar una inversión con la misma eficiencia que la que sería aceptable para el inversionista privado. Como el gobierno es un prestatario de menor riesgo que los prestatarios privados, existe el peligro de que los inversionistas le presten dinero a aquél, dejando a la industria privada con pocos de fondos de inversión. Si el Estado decide, como sucede en algunos países, que los usuarios de bienes del Estado deberían pagar una renta comercial por su uso, esto plantea las preguntas de si el servicio en cuestión es necesario y si no debería alquilarse del sector privado. El proceso representa un fuerte impulso hacia la obtención de niveles más elevados de eficiencia respecto de las tierras de propiedad del Estado. En muchos países, el Estado invierte sólo cuando el sector privado no puede hacerlo con igual eficiencia. Este planteamiento potencia al sector privado y reduce la influencia y los costos del Estado.

- 4.21 **Adopción de una auditoría independiente para las cuentas del Estado.** Se han elaborado normas contables para el sector público que concuerdan con las utilizadas por el sector privado. Para aplicar estas normas se necesita una auditoría independiente. Los organismos del gobierno central y los gobiernos locales pueden ser auditados por comisiones de auditoría establecidas por, y que rindan sus informes al gobierno central. El gobierno central puede ser auditado por un órgano que rinda informes a la autoridad legislativa. Las auditorías deberían tener pleno acceso a los registros y las personas, y deberían ocuparse no solo del control de fraudes sino asegurarse también de lograr la máxima eficacia en el uso de los recursos respecto de los gastos del gobierno. Probablemente ello requerirá también realizar una auditoría de los indicadores de rendimiento fundamentales.
- 4.22 **Publicación de informes.** La transparencia y la rendición de cuentas se logran si se publican los informes relativos a las cuentas del gobierno, así como los informes de auditoría y los informes de quienes administran los departamentos

y organismos del gobierno, y los gobiernos locales. De la misma manera en que una empresa informa a sus accionistas, algunos gobiernos exigen a los organismos del sector público que presenten informes para los ciudadanos y para la autoridad legislativa. Si bien los ciudadanos pueden carecer de la capacidad de evaluar los informes y las cuentas de los gobiernos, una sociedad civil sólida lo puede hacer.

### **IMPUESTOS PEDIALES Y VALORACIÓN DE LAS TIERRAS**

- 4.23 El impuesto predial es un impuesto anual que se basa generalmente en el valor del capital o del alquiler de la propiedad inmueble. En los siglos pasados, los impuestos prediales constituían la fuente principal de ingresos fiscales derivados tanto de los impuestos nacionales como locales. Más recientemente, al ampliarse la base impositiva, los impuestos prediales han experimentado a la larga una disminución de la importancia relativa, de forma que actualmente representan, por ejemplo, aproximadamente el cinco por ciento de los ingresos fiscales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La importancia potencial de los impuestos prediales es considerablemente mayor para los países en desarrollo. Los impuestos prediales siguen siendo una importante fuente de ingresos para muchos gobiernos locales. A continuación se indican las tendencias principales en materia de impuestos prediales en relación con la gobernanza.
- 4.24 **Impuestos prediales y descentralización.** Se reconoce que la importancia de los impuestos prediales no se limita simplemente a la relación con la base impositiva nacional, sino que se refiere también a su función como base impositiva para los gobiernos locales. Al representar los impuestos prediales locales la mayor fuente de ingresos autónomos para los gobiernos locales, la capacidad de influir en la base impositiva o la tasa impositiva o los ingresos recaudados constituye una condición muy importante. La transparencia y la rendición de cuentas en el uso de tales impuestos a nivel local son elementos fundamentales del éxito.
- 4.25 **Evitar conflictos de intereses.** Deberá evitarse todo conflicto de intereses entre la evaluación de los valores y el establecimiento de la tasa impositiva

que debe aplicarse. Varios países han adoptado el principio de que la valoración de la base impositiva y el establecimiento de la tasa impositiva deberían constituir funciones separadas e independientes. La valoración de las propiedades a fin de establecer la base impositiva se encargará a los evaluadores y esta labor resultará transparente si las listas de valoración, una vez completadas, se encuentran a disposición del público y sea posible inconformarse con ellas. Las tasas impositivas son establecidas generalmente por órganos políticos electos. Tal división de responsabilidades debería aplicarse incluso en el caso en que ambas actividades de establecimiento de la base impositiva y de la tasa impositiva se realizaran al mismo nivel del gobierno.

- 4.26 **Sistemas de valoración y la necesidad de revaloraciones.** Cada vez con mayor frecuencia, se han venido adoptando normas internacionales de valoración. Los evaluadores deberían aplicar métodos y técnicas apropiados para producir resultados de valoración aceptables de conformidad con los requisitos establecidos en la ley. Los sistemas normalizados de valoración masiva, que permiten realizar valoraciones en gran escala con reducidos costos de valoración unitaria, pueden funcionar a menudo satisfactoriamente de forma que puedan ser integrados en los sistemas de administración de tierras. Los valores de la propiedad varían a lo largo del tiempo, por lo que las leyes deben estipular la necesidad de efectuar revaloraciones periódicas.
- 4.27 **Informatización.** En la actualidad, un número considerable de países aplican técnicas de evaluación masiva asistida por computadoras. Estas técnicas pueden aplicarse en contextos en que es posible encontrar capacidades de valoración y suficientes conocimientos especializados en tecnología de la información para elaborar un sistema informatizado que pueda funcionar luego a costos razonablemente reducidos. Estableciendo salvaguardias de calidad apropiadas, el proceso de valoración informatizada para el grueso de propiedades normales debería eliminar en gran parte las posibles oportunidades de corrupción en el proceso de valoración.
- 4.28 **Prácticas de trabajo.** Se considera indispensable difundir información clara y precisa sobre los impuestos, y sobre cómo se utilizarán los ingresos para

lograr el apoyo del público y evitar abusos. Se debería realizar una evaluación de los efectos que produciría la aplicación de impuestos prediales nuevos, ampliados o mejorados, para determinar en qué forma diferentes grupos destinatarios quedarán afectados por los cambios propuestos en el sistema de impuestos. Debería estudiarse la aplicación gradual de los impuestos, por ejemplo, aumentando gradualmente la carga impositiva, con el fin de que los impuestos resulten más aceptables para quienes deberán pagarlos.

- 4.29 **Apelaciones.** Se ha reconocido que el sistema de apelaciones constituye una parte importante del proceso de aplicación de impuestos prediales. Éste debería ser independiente de la responsabilidad de las valoraciones. Las apelaciones contra las valoraciones deberían ser atendidas primero por un sistema de tribunales de ámbito local en un plazo de tiempo razonable. Habida cuenta de la excesiva carga general de trabajo de los tribunales, tal vez resulte práctico disponer de un órgano administrativo de primera instancia de apelaciones o establecer un proceso de conciliación. El sistema de apelaciones podrá brindar el derecho de apelación ante un tribunal superior sobre cuestiones jurídicas.
- 4.30 **La recaudación** es a menudo una importante función local, en particular cuando todos los ingresos recaudados se asignan al presupuesto local. Un sistema de facturación regional o central puede crear economías de escala en términos de recursos humanos y de tecnología necesaria. Cuando los ingresos recaudados se destinan al presupuesto local, ello representa un incentivo financiero para asegurar una recaudación eficaz a nivel local que no se lograría a nivel central. Si los gobiernos locales carecen de la capacidad de recaudar impuestos, un organismo gubernamental central puede prestar un servicio de recaudación de impuestos a los gobiernos locales. Deberían aplicarse controles y políticas de calidad apropiados para asegurar que las listas impositivas de todas las propiedades sujetas a impuestos prediales estén completas. La aplicación de impuestos prediales se realiza con éxito cuando hay plena transparencia respecto de quiénes pagan los impuestos, cuánto se recauda y adónde se destina el dinero.
- 4.31 **Vigilancia de la actuación.** Los organismos encargados de la aplicación de impuestos y la valoración supervisan su eficiencia y eficacia aplicando medidas



que registran la rapidez y precisión de los procedimientos de trabajo, así como los indicadores de satisfacción de los usuarios. Los indicadores de rendimiento, que se fijan a menudo en función de los objetivos establecidos, incluyen los aspectos siguientes: mediciones de la precisión en la valoración, porcentajes de resolución de apelaciones sobre la valoración, nivel y alcance de la recaudación de impuestos, cobertura de otros tipos de trabajo, auditoría del rendimiento financiero del organismo en cuestión, y satisfacción de los usuarios.

### **PRIVATIZACIÓN Y RESTITUCIÓN**

- 4.32 La privatización de la tierra ha constituido una parte fundamental de la reestructuración radical de las instituciones sociales, económicas y políticas durante la transición de las economías de planificación centralizada a las orientadas al mercado en Europa central y oriental así como en algunos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. En muchos países en transición, las tierras que habían sido nacionalizadas han sido restituidas a sus antiguos propietarios en vez de privatizarlas. En otras partes, las políticas de restitución han dado lugar a la recuperación, por las poblaciones autóctonas, de tierras que se les habían desposeído en la época de los asentamientos coloniales. La restitución se ha utilizado para permitir a las personas desplazadas volver a sus hogares tras la terminación de conflictos violentos. Las políticas no siempre han funcionado eficazmente. En algunas ocasiones, la privatización ha finalizado en la venta de bienes del gobierno a precios demasiado bajos, dando lugar a transferencias de propiedades del Estado a manos de personas o grupos poderosos. A veces, la restitución ha sido discriminatoria. Las consecuencias han sido en ciertas ocasiones problemáticas, al restituirse tierras a personas con poco interés en trabajarlas. A continuación se indican las enseñanzas de gobernanza que se han aprendido de los países que han aplicado con éxito programas de privatización o restitución.
- 4.33 **Un mercado de tierras flexible.** La restitución de tierras ha planteado varios problemas prácticos. En muchos casos, son los herederos y no los propietarios originales quienes recuperan las tierras. Esto plantea determinadas cuestiones acerca de si el nuevo propietario está en condiciones de trabajar la tierra, qué se ha de hacer con los actuales ocupantes y las inversiones que hayan podido

realizar en la propiedad, y cómo asegurar la producción agrícola en las fases de transición. Dichas cuestiones pueden resolverse si existe un mercado activo de arrendamientos; puede permitir a los nuevos propietarios arrendar las tierras y a los actuales ocupantes continuar utilizándola como arrendatarios sin tener que buscar el dinero para comprarlas. Cuando la restitución y la privatización determinan la fragmentación de las explotaciones agrícolas, el arrendamiento ha permitido a los agricultores mejorar el volumen y la disposición de sus actividades. Cuando no es posible obtener la plena restitución, se puede ofrecer la indemnización en forma de parcelas alternativas o edificios, o en forma de dinero o bonos que pueden utilizarse para comprar otras parcelas.

- 4.34 **El marco para la administración de tierras** debería establecerse previamente al proceso de privatización o de restitución. Ello incluye un marco jurídico que proteja los derechos sobre las tierras privadas y establezca las funciones del Estado, las condiciones en que pueden llevarse a cabo las expropiaciones y los medios por los que pueden resolverse las controversias. La infraestructura y los procedimientos para las transferencias de tierras, tales como el registro de tierras, deberían funcionar eficazmente. Sin embargo, el establecimiento de un sistema funcional de administración de tierras en un breve período de tiempo, ha sido difícil para aquellos países que están en un proceso de reestructuración sustancial de sus instituciones sociales, económicas y políticas. Los países deben crear la capacidad necesaria para desempeñar las nuevas funciones así como abordar los problemas de intereses creados que obstaculizan la consecución de una claridad mayor de las leyes y los sistemas.
- 4.35 **Sistemas transparentes y de rendición de cuentas.** Los procesos deberían basarse en leyes y reglamentos, y funcionar en formas previsibles. Para ello, se requieren procedimientos transparentes, una auditoría independiente y la publicación de cuentas e informes de auditoría. Las subastas o las ventas deberían abrir la oferta de bienes al mercado más amplio posible.
- 4.36 **Un sistema eficaz de valoración.** Al comienzo del proceso de transición, los mercados de tierras eran débiles y realizaban pocas transacciones, y los países tuvieron que hacer frente a las dificultades de determinar los valores de mercado

y de crear capacidad en el nuevo sector de la administración de tierras. En la privatización, debería calcularse el valor de mercado de las tierras, a fin de obtener un precio equitativo. Con la restitución, se plantea la cuestión de si debería más bien pagarse una indemnización en lugar de devolver la parcela de tierra original. Si los actuales ocupantes han incrementado considerablemente el valor de las tierras, deberían tener derecho a una indemnización por las mejoras realizadas. Un sistema eficaz de valoración requiere disponer de leyes o normas que permitan definir el valor de mercado y las prácticas de valoración aceptables. Es necesario disponer de suficientes evaluadores cualificados y con experiencia. Los precios de mercado deberían registrarse y publicarse. Las valoraciones proporcionadas por evaluadores privados deberían poder ser comprobadas para asegurar que representan el precio integral de mercado.

#### **PLANIFICACIÓN DEL USO DE LAS TIERRAS**

- 4.37 La planificación del uso de las tierras, así como las políticas, procedimientos y sistemas que controlan y vigilan el uso de las tierras, son determinantes decisivos de la utilización legal, y en consecuencia del valor de las tierras. Cuando se dispone de un régimen eficaz de planificación, la perspectiva de un cambio del uso de las tierras puede repercutir en gran medida en el mercado en cuanto a la valoración de las tierras afectadas. Si bien ello constituye tal vez más bien una característica de la zona rural-urbana de transición, es también una característica que se registra en las zonas urbanas y en las zonas rurales. Debido a que el cambio en el uso de la tierra de agrícola a usos habitacionales o comerciales urbanos puede incrementar considerablemente su valor, existen grandes tentaciones para cometer abusos. En condiciones de gobernanza débil las personas pueden ignorar las salvaguardias ambientales destinadas a impedir la conversión inapropiada de los bosques y los humedales para fines agrícolas, o la conversión de las tierras agrícolas para usos urbanos. A continuación se indican los principales planteamientos recientes para una planificación bien gestionada del uso de las tierras.

- 4.38 **Administración proactiva de la tierra.** Los administradores de tierras desempeñan una importante función en facilitar y legalizar la conversión de las tierras rurales para fines urbanos. La conversión es vulnerable a los

problemas de gobernanza debido a los elevados beneficios que entran en juego. Los problemas pueden abordarse empleando procedimientos de planificación transparentes en los que participen los usuarios de las tierras.

- 4.39 **Preparación de los planes.** Para poner orden en el uso de las tierras es necesario disponer de leyes apropiadas que aborden la planificación del uso de las tierras en el marco de las políticas gubernamentales pertinentes, y dispongan su aplicación efectiva de acuerdo con planes y descripciones que determinen los usos permitidos pertinentes de las tierras. La preparación de los planes reduce también el número de conflictos que pueden derivar del aumento del desarrollo urbano y de otro tipo.
- 4.40 **Participación.** Las leyes y los planes deberían prepararse en un proceso inclusivo y transparente para estimular y habilitar mecanismos plenamente participativos en los que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de hacer sus aportaciones en el proceso de planificación y en virtud de los cuales se tomen en cuenta tales aportaciones, ya que las consultas que no lo hacen de esta manera no pueden ser consideradas consultas. Los procedimientos que fomentan la participación deberían ser sensibles a las cuestiones de género, prestando atención a las limitaciones culturales, educativas y de recursos que pueden tener las mujeres.
- 4.41 **Evitar conflictos de intereses.** Los conflictos de intereses en la planificación del uso de las tierras se han reducido al mínimo asegurando la transparencia. Deberían declararse todos los intereses pertinentes durante los procesos de planificación. La elaboración del plan y su adopción en consonancia con las leyes y políticas pertinentes deberían mantenerse separadas e independientes y deberían ser realizadas por diferentes niveles de gobierno. Las decisiones sobre la conformidad de las propuestas individuales para cambios en el uso de las tierras respecto de los planes adoptados deberían ser transparentes y públicas, y tomarse a través de mecanismos apropiados de adopción de decisiones técnicas y políticas a niveles apropiados a la escala de elaboración en cuestión. Deberían aplicarse mecanismos rigurosos de declaración de intereses.

- 4.42 **Apelaciones e intereses compensatorios.** La adopción de planes y los rechazos de permisos deberían ser sometidos a la posibilidad de apelación por las partes interesadas en el marco de las políticas y las leyes del gobierno pertinentes.
- 4.43 **Vigilancia de la actuación.** La planificación del control afecta al suministro de tierras para determinados usos en el mercado. En consecuencia, se vigila a menudo la actuación del gobierno local y de otros organismos encargados de la planificación del uso de las tierras para evaluar su eficiencia y eficacia. Los indicadores de rendimiento incluyen también el tiempo empleado para adoptar las decisiones.

### **SERVICIOS PROFESIONALES**

- 4.44 Para que la administración de las tierras sea eficiente se requiere la aportación de diversos servicios profesionales. Algunas categorías profesionales, tales como los abogados y los contadores se encuentran en otros sectores de la economía, mientras que otras, como los topógrafos y los evaluadores son especialistas que actúan exclusivamente en la administración de tierras. Actuar con sentido profesional significa poseer considerable discreción y juicio. Por ejemplo, los evaluadores ejercen la discreción respecto a cuáles parcelas de tierra se han de considerar comparables para determinar los precios de mercado y cuáles ajustes deberían realizarse. Es difícil mantener una supervisión estrecha de su trabajo. Tradicionalmente, se ha confiado en los profesionales que respetan un código de ética. No obstante, los profesionales pueden aprovecharse de su posición para beneficio personal. Los clientes pueden ejercer también presiones u ofrecer alicientes para obtener resultados favorables.
- 4.45 Los países han adoptado varias formas para mejorar la gobernanza de los servicios profesionales. Ello ha sido particularmente importante en sectores en que el desarrollo de la administración de las tierras como profesión ha sido relativamente reciente, por ejemplo, en países que han transformado la administración de las tierras para servir a los ciudadanos y a los mercados, a diferencia de las economías de planificación centralizada. Tales mejoras han incluido las que se indican a continuación.

- 4.46 **Establecimiento de normas para la enseñanza y la capacitación.** Estas normas permiten determinar quién es capaz de actuar como profesional. Las normas establecen el nivel de instrucción que se considera necesario, así como los conocimientos y aptitudes específicas que el profesional debe poseer, y en qué forma han de evaluarse. Entre ellas deberían incluirse la ética y la conducta profesional, así como las aptitudes técnicas. Se establecen asimismo normas para mantener la capacitación durante la vida laboral mediante un desarrollo profesional constante. Las normas pueden ser aplicadas por el gobierno o por una asociación de profesionales. En muchos países, los profesionales necesitan superar un análisis de habilitación para que se les autorice a practicar la profesión o para ser aprobados como miembros de una asociación de profesionales.
- 4.47 **Establecimiento de normas para actividades profesionales.** Las normas se ocupan de los métodos utilizados por los profesionales. Por ejemplo, las normas para las valoraciones deberían determinar cómo se miden los edificios, cómo se han de valorar determinados tipos de propiedad y cómo se ha de realizar la valoración para determinados fines. Los profesionales que no actúan de conformidad con las normas pueden ser demandados por negligencia o sancionados por una organización de profesionales. Las organizaciones de profesionales de algunos países exigen que sus miembros cuenten con un seguro de indemnidad profesional, de forma que se pueda otorgar una indemnización apropiada a los clientes que demuestren satisfactoriamente que se ha actuado con negligencia.
- 4.48 **Establecimiento de normas éticas para profesionales.** Los códigos de ética establecen normas de conducta para profesionales. Éstos abarcan cuestiones como las condiciones de trabajo de los profesionales. También determinan las situaciones en las que los profesionales no deberían actuar para no parecer faltos de imparcialidad. Los códigos establecen límites respecto a la conducta mantenida en la vida privada que pudiera tener consecuencias perjudiciales para sus clientes, por ejemplo, la quiebra y las prácticas deshonestas.
- 4.49 **Establecimiento de procedimientos de revisión.** Gracias a estos procedimientos, los dictámenes de los profesionales pueden ser evaluados por otros. Por ejemplo,

los contribuyentes pueden apelar contra determinadas valoraciones, y los datos de sus evaluadores pueden probarse frente a los del gobierno mediante un proceso judicial. Asimismo, aquellos a quienes se les está expropiando tierras pueden inconformarse por las valoraciones establecidas para su indemnización. De este modo, el gobierno no ejerce el monopolio de las valoraciones, sino que debe rendir cuentas a través de un proceso judicial. Los procesos y métodos profesionales aplicados pueden ser sometidos a una revisión colegiada, mediante la cual, un grupo de profesionales externos independientes revisan el trabajo realizado.

#### **ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS Y TENENCIAS CONSUECUDINARIAS**

4.50 Los esfuerzos por mejorar la administración de tierras se han centrado en gran parte en los organismos, las funciones y servicios, y el sector oficial. Sin embargo, se reconoce cada vez más la importancia de reforzar las instituciones consuetudinarias. De hecho, se pueden encontrar problemas de gobernanza análogos en las instituciones de tenencia consuetudinaria y en los sistemas estatutarios de administración de tierras. Los líderes de la tenencia consuetudinaria, que a menudo custodian los derechos sobre las tierras, pueden ser corrompidos cuando las costumbres vienen afectadas por intereses comerciales y por una economía cambiante. En vez de asignar las tierras a miembros jóvenes de la comunidad a cambio de una tarifa simbólica, como tal vez se hace tradicionalmente, los líderes pueden sentirse tentados a vender esas tierras a forasteros. Las personas que poseen derechos secundarios, tales como el derecho al fruto de los árboles o a recoger la leña, son particularmente vulnerables, ya que sus derechos pueden ser anulados sin que exista ninguna indemnización de por medio. Las mejoras en la gobernanza de tierras consuetudinarias, en algunos países, han incluido los aspectos que se indican a continuación.

4.51 **La concesión de reconocimiento jurídico a los derechos consuetudinarios.** Varios países, particularmente en África, han proporcionado derechos consuetudinarios con el mismo carácter jurídico que otros derechos sobre las tierras oficialmente reconocidos. En consecuencia, por ejemplo, la expropiación de tierras consuetudinarias prevé ahora el derecho a la indemnización. La

legalización de los derechos de tenencia consuetudinaria proporciona la oportunidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la gobernanza de tierras consuetudinarias. Sin el reconocimiento jurídico, los sistemas consuetudinarios pueden quedar marginados, ya que compiten con intereses comerciales que están protegidos por la ley. El reconocimiento jurídico puede requerir enmiendas a varias leyes, tales como la actividad minera, para impedir conflictos entre intereses estatutarios y consuetudinarios respecto del acceso a la tierra y a otros recursos naturales.

- 4.52 **Determinación de los límites y las responsabilidades respecto de las tierras consuetudinarias.** La demarcación y el registro de tierras consuetudinarias relacionadas con las comunidades han proporcionado reconocimiento oficial y ha permitido a las comunidades utilizar medios jurídicos para defender sus reivindicaciones respecto de sus tierras contra las reivindicaciones de otros. Es necesario resolver las demandas en competencia de autoridades consuetudinarias sobre la misma tierra. Tal vez sea necesario aclarar las responsabilidades de las autoridades consuetudinarias y de los gobiernos central y local.
- 4.53 **Mejoras en el mantenimiento de registros.** El fortalecimiento de la capacidad en el mantenimiento de los registros de asignaciones ha reducido la posibilidad de asignar la misma parcela a diferentes personas. La elaboración de un mapa de tierras de la comunidad permite determinar las tierras que han de mantenerse en reserva para la asignación para nuevos hogares. La creación y el mantenimiento de registros financieros relacionados con las transacciones de tierras, constituyen un paso importante en la introducción de la rendición de cuentas.
- 4.54 **Capacidad para negociar con inversionistas externos.** En algunos países se considera que las tierras consuetudinarias deben ser mantenidas por el Estado. Ello ha dado lugar a que las comunidades hayan perdido total o parcialmente el acceso a las tierras que han utilizado en régimen consuetudinario, cuando los inversionistas pueden obtener concesiones de tierras directamente del Estado. Este problema se ha abordado habilitando a las comunidades a negociar con los inversionistas, permitiendo así que el desarrollo comercial de la agricultura proceda de forma que no despoje a las



personas de sus derechos consuetudinarios. Deberían proporcionarse a las comunidades la posibilidad de adquirir conocimientos especializados para impedir que se realicen negociaciones desequilibradas.

- 4.55 **Participación en el desarrollo urbano.** La urbanización creciente es una característica común en la mayoría de los países en desarrollo y, particularmente en África, las zonas urbanas están rebasando sus límites e invadiendo las tierras consuetudinarias vecinas. En algunos países, los gobiernos locales colaboran con los líderes consuetudinarios de forma que la conversión de tierras agrícolas para fines urbanos está vinculada a la concesión de infraestructuras.
- 4.56 **Mejoramiento del marco jurídico.** Si bien la tenencia consuetudinaria puede quedar en gran parte sin ser afectada por la administración oficial de tierras, está, a menudo, sujeta a sentencias de los tribunales. Algunas decisiones pueden entrar en conflicto con otras normas o con la legislación. El mejoramiento del marco jurídico, mediante la solución de controversias o de incoherencias, ha reducido las oportunidades de los grupos de intereses, de interpretar las leyes consuetudinarias de forma que transfieran las tierras de otros a ellos mismos.

#### **DISEÑO Y REALIZACIÓN DE PROYECTOS**

- 4.57 Existe un amplio consenso sobre los beneficios que derivan de un sistema de administración de tierras operativo para un país en desarrollo como lo han hecho evidente los numerosos proyectos nacionales emprendidos en este sector, con el apoyo de donantes multilaterales y bilaterales. Sin embargo, sólo recientemente se ha reconocido que un proyecto moderno de administración de tierras debería incluir un enfoque sobre el mejoramiento de la gobernanza. Ello se aplica tanto para los proyectos que se ocupan de sistemas estatutarios de administración de tierras, como para los que tratan de la tenencia consuetudinaria de tierras. Se han reconocido las siguientes cuestiones de gobernanza pertinentes en el contexto de los proyectos de tenencia y administración de tierras.
- 4.58 **Centrar la atención en los efectos.** No es fácil abordar las cuestiones de gobernanza. Los gobiernos y los donantes se han visto tentados a evitar posibles

riesgos políticos asociados con la gobernanza y a centrar la atención en soluciones técnicas que permitan ejercer un control relativamente pleno de las aportaciones y de los resultados. Los gobiernos y los donantes deben actuar con audacia y realismo. Para abordar los problemas de la gobernanza es necesario reconocer los problemas y tener la voluntad de respaldar a los gobiernos en sus respuestas. Hacer participar a un organismo que funciona mal en un proyecto constituye, tal vez, la única forma de crear un incentivo para el cambio. Sin embargo, solamente algunos de los posibles objetivos de los proyectos están libres de problemas. El contexto es importante y lo que puede lograrse en un entorno bien administrado no es posible con una gobernanza débil. Hay un límite respecto a la medida en que puede respaldarse con éxito a las instituciones de administración de tierras mal gestionadas.

- 4.59 **Lo que importa es el efecto global.** Si existe una oportunidad realista de mejorar los niveles de gobernanza, merece la pena intentarlo. Los proyectos modernos de administración de tierras incluyen un componente orientado a la buena gobernanza. Los arreglos técnicos a un sistema de administración de tierras que adolece de una gobernanza débil, aportarán probablemente pocos beneficios para la sociedad. Tal vez sea necesario comenzar con un enfoque técnico cuando un organismo dispone de una reducida capacidad técnica, sin embargo, los esfuerzos a largo plazo requieren audacia para hacer frente a cuestiones difíciles y a intereses creados. Los gobiernos y los donantes deberían tener también la valentía de identificar problemas de captura del Estado en el ámbito de la administración de las tierras, aunque los intentos por resolver los problemas requieren del liderazgo de campeones locales que se comprometan a favor del cambio.
- 4.60 **Coordinación y ética.** Se ha de prestar atención a asegurar que el diseño y la realización de los proyectos no empeoren los problemas de la gobernanza. La gobernanza puede debilitarse si se diseña y lleva a cabo un proyecto sin la coordinación apropiada con otros actores nacionales e internacionales del mismo sector. La falta de coordinación puede dar, a los grupos de intereses, la posibilidad de ir a la búsqueda de donantes. En vez de servir a los intereses del país destinatario y su sociedad, algunos proyectos pueden estar diseñados

para atender los principios de desarrollo del donante o el interés de partes ajenas al proyecto. Puede darse el caso que distintos donantes apoyen proyectos de un mismo organismo, pero buscando objetivos contradictorios; de la misma manera, diferentes donantes pueden apoyar a distintos organismos en competencia, para desempeñar funciones duplicadas. Puede haber una coordinación deficiente entre los proyectos de donantes que respalden sectores que son diferentes pero relacionados entre sí. La responsabilidad de la coordinación debería encomendarse al gobierno beneficiario, pero la capacidad de coordinar puede ser limitada en situaciones de gobernanza débil, por lo que los donantes deberían asumir parte de las responsabilidades. La selección de la parte encargada de la ejecución y de otros agentes, puede que no se base en la mejor opción utilizando criterios objetivos, sino que puede estar, más bien, influenciados por incentivos ilegales o no éticos o consideraciones políticas. Los gobiernos y los donantes deberían ser quienes exijan las normas de ética más elevadas de todas las partes involucradas en sus proyectos.

- 4.61 **De los proyectos a los programas.** La asistencia de los donantes en el sector de las tierras se está desplazando lentamente de proyectos aislados a programas sectoriales globales, en los que las funciones, las aportaciones y las responsabilidades, entre donantes y beneficiarios, están bien distribuidas y son conocidas por todas las partes. Para lograr el éxito se requiere un objetivo común, un compromiso a largo plazo por las partes, una fuerte sentido propiedad local, amplia participación de las partes interesadas y buena capacidad local de gobernanza.
- 4.62 **Vigilancia de la actuación y efectos.** Desde un punto de vista positivo, los proyectos son objeto de una vigilancia cada vez mayor para los progresos y la gobernanza interna. La clasificación de los progresos debería basarse en una gama de parámetros que varíe desde los efectos inmediatos a las cuestiones de desarrollo generales. Las deficiencias que han sido identificadas deberían ser afrontadas, así como deberían ser modificados los enfoques equivocados.. Un proyecto debería servir de ejemplo de buena gobernanza y constituir una referencia para difundir buenas prácticas en otras partes del país.

## 5. Medidas prácticas para mejorar la gobernanza en la tenencia y la administración de tierras

- 5.1 El problema con que se enfrentan tanto los organismos públicos como las empresas privadas, es el de asegurar que sus empleados no busquen sus propios intereses a expensas del público o de los accionistas. Se ha observado que muchos de los métodos utilizados en las empresas privadas funcionan también en el sector público. Los métodos para mejorar la gobernanza en la tenencia y la administración de tierras rara vez son exclusivos de este rubro, por lo que puede utilizarse también la experiencia adquirida en otras partes para elaborar buenas prácticas aplicables en dicho sector.
- 5.2 Es probable que algunas personas se opongan a que se introduzcan cambios en la gobernanza y que dicha oposición esté motivada por intereses personales, tales como el de no perder los beneficios que obtienen de la corrupción. Sin embargo, es erróneo asumir que todo tipo de resistencia al cambio se debe a los intereses personales o al deseo de mantener las oportunidades para la corrupción. La resistencia puede deberse también al miedo a lo desconocido. Es muy poco probable que los cambios tengan éxito cuando estos se imponen desde arriba solamente. Difícilmente se podrá dar la transformación en la gobernanza, si la aplicación de las reformas se da en una sola área. Sin embargo, es importante comenzar la transformación en ciertos sectores en los que pueda darse de manera exitosa con relativa facilidad, para poder establecer así el impulso hacia el cambio.
- 5.3 Las medidas que se exponen en este capítulo funcionan cuando se ha alcanzado un nivel de gobernanza razonable y se respetan sus principios. Dichas medidas funcionan probablemente mejor en una sociedad en la que el progreso contribuye a mejorar la gobernanza de la sociedad en general. En algunos países el nivel de gobernanza es tan bajo que es difícil concebir que se puedan realizar las mejoras en la gobernanza de la tenencia y la administración de tierras sin haber

establecido antes los cambios fundamentales en el sistema de gobierno. Si el gobierno no está comprometido en instaurar la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, será difícil lograr las mejoras en la gobernanza de la tenencia y la administración de tierras. Sin embargo, trabajar para alcanzar mayores niveles de administración de tierras puede ser una de las formas por medio de las cuales una sociedad disfuncional, mejore su gobernanza.

### **INTRODUCIR UN MARCO PARA LA TRANSPARENCIA**

#### **5.4 Utilización de organismos anticorrupción y de delatores de corrupción.**

Las unidades anticorrupción contribuyen a erradicar la corrupción mediante las investigaciones. Estos pueden adoptar medidas proactivas para prevenir la corrupción, por ejemplo, mediante la utilización de códigos de conducta. Demostrar una violación de un código es más fácil que demostrar la corrupción y puede dar lugar también a la aplicación de sanciones a la persona corrupta. Entre los aspectos que pueden ser regulados por códigos, se encuentran las normas acerca de cuáles regalos, por cuestiones de protocolo, pueden aceptar los funcionarios y políticos. Las pruebas de la trasgresión son presentadas, a menudo, por personal interno al quienes se les denomina «delatores». La protección de estos delatores, ha probado ser un aspecto importante de la política anticorrupción.

#### **5.5 Elaboración de acuerdos contractuales eficaces.** Uno de los sectores en que la corrupción es más fuerte es el de la concesión de contratos públicos. Una de las posibles mejoras para ayudar a prevenir la corrupción es la de dar una publicidad más amplia a los posibles contratos. Es posible limitar la capacidad de los funcionarios de determinar de manera preferencial cuáles compañías comerciales pueden figurar en listas de contratistas aprobados, mediante la formalización efectiva de los requisitos de entrada y unos sólidos mecanismos de apelación para los excluidos. La adopción de unas normas estrictas acerca de los términos y las condiciones, impide que los contratos se desvíen hacia determinadas empresas. Mediante procedimientos abiertos, todas las empresas tienen iguales oportunidades de que sus ofertas sean analizadas. Lo anterior incluye el establecimiento de plazos y lugares rigurosos para la entrega y la apertura de ofertas, de forma que los funcionarios no puedan ignorar las ofertas

no deseadas ni informar a los contratistas favorecidos por ellos acerca de los precios propuestos por otros. Los organismos públicos pueden optar por publicar avisos de licitación y los resultados de las evaluaciones para incrementar la transparencia y la competencia.

- 5.6 **Pactos de integridad.** La contratación pública ha mejorado con los pactos de integridad elaborados por Transparencia Internacional. Se trata de acuerdos entre un organismo y los licitadores para un contrato público. Un pacto comprende derechos y obligaciones a fin de que ninguna de las partes se aventure en sobornos, e introduce también un sistema de vigilancia que prevé una supervisión y rendición de cuentas independientes.
- 5.7 **Prestar una atención particular a los ciudadanos.** Una de las transformaciones más importantes, en algunos países, ha sido la de incrementar el respeto mostrado por el sector público a sus clientes. En las cartas de clientes se establecen las normas de servicio que pueden esperar los ciudadanos. Existen indicadores de rendimiento fundamentales que son utilizados para medir el grado de realización de las normas establecidas en la carta. Los sistemas de reclamaciones y los defensores del pueblo proporcionan a las personas la posibilidad de hacer rectificaciones en casos de tramitación insatisfactoria o de incumplimiento de las disposiciones de la carta. La introducción de la competencia en el sector público mediante dispositivos como la amenaza de contratar los servicios al sector privado obliga a los funcionarios a tratar de mejorar los niveles de los servicios.

### **ESTABLECER NORMAS DE SERVICIO**

- 5.8 Las condiciones para una gobernanza débil son favorables cuando las normas de servicio son poco claras, como por ejemplo, el plazo que debería requerir un procedimiento y qué es lo que éste debería producir. Sin unas normas de servicio obligatorias, la ineficiencia puede crecer sin ningún control, lo que a su vez crea oportunidades para el soborno, la corrupción y el favoritismo. El establecimiento de normas reduce el ámbito de la variabilidad. Por otra parte, puede mejorarse la fiabilidad y la calidad de las aportaciones y los resultados mediante la normalización y unas especificaciones más claras. Los

procedimientos de simplificación pueden reducir las oportunidades para los pagos no oficiales.

- 5.9 La introducción de normas de servicio es una medida importante que permite desviar la atención del productor al cliente. Igualmente importante es el idioma que se utiliza. El hecho de describir a las personas que utilizan los servicios de administración de tierras como clientes, sea que deseen registrar una transacción, obtener el consenso para cambiar el uso de las tierras o comprobar una valoración de impuestos, les asigna una importante condición. Ello implica que son ellas y no los funcionarios, las personas a las que se ha de satisfacer. Las actuales actitudes y conducta de los funcionarios pueden basarse en el hecho de que el público generalmente no tiene otra opción más que utilizar los servicios de un organismo que se ocupa de las tierras; es decir, no hay competencia. No obstante, los organismos que se ocupan de las tierras deberían tratar a los ciudadanos con la misma atención y cuidado con la que una empresa comercial en un mercado competitivo trata a sus clientes. El establecimiento de normas de servicio debe ir acompañado de programas de capacitación destinados a crear y fortalecer actitudes positivas en los funcionarios.
- 5.10 Como primera medida, deberían establecerse normas para todos los aspectos del servicio que se proporciona. Tales aspectos derivan de las finalidades y los objetivos del organismo y de su misión. Las normas de servicio no deberían ser estáticas sino que pueden ampliarse a lo largo del tiempo. Las normas eliminan la discreción de los funcionarios, ya que no pueden modificar las tarifas o la calidad de servicio. Las normas respecto del tiempo necesario para tramitar una transacción reduce la capacidad de los funcionarios de tratar de obtener sobornos para acelerar el proceso o de penalizar a quienes no pagan tales tarifas no oficiales. Las normas de servicio se aplican a todos y reducen las oportunidades de que los funcionarios muestren favoritismo o practiquen la discriminación. Por ejemplo, los objetivos de un registro de tierras podrían comprender lo siguiente:
- la tarifa abonable por un ciudadano por un servicio;
  - el porcentaje mínimo de registros sin error;
  - el plazo máximo permitido para tramitar un registro;

- la proporción de solicitudes que habrá de tramitarse durante un plazo especificado;
  - el porcentaje de reclamaciones que habrá de resolverse durante un determinado plazo.
- 5.11 Las normas deberían ser publicadas para que sean creíbles. Los organismos que se ocupan de las tierras deberían publicar y difundir información sobre el nivel de servicio que pueden esperar recibir los clientes. Las normas pueden exponerse en tableros de anuncios en salas de espera para el público, en Internet o anunciados en la televisión, la radio o los periódicos.
- 5.12 Las normas tienen poco valor si no son objeto de seguimiento. Los organismos que se ocupan de las tierras y sus clientes deberían saber si se cumplen o no las normas. El seguimiento de la actuación puede realizarse de diversas formas. Una de ellas es controlar el flujo de trabajo, por ejemplo, el tiempo empleado para el registro de tierras. Pueden emplearse encuestas a clientes para evaluar las experiencias de estos respecto del servicio (Recuadro 4). Pueden ensayarse sistemas empleando personas que se presentan como clientes ordinarios, pero que de hecho trabajan para la organización e inspeccionan el servicio. Algunos métodos de vigilancia pueden resultar menos problemáticos para el personal. Inicialmente, podrían utilizarse planteamientos menos amenazadores, por ejemplo, el seguimiento de los flujos de trabajo. Cuando las normas han sido ampliamente aceptadas por el personal, podrían introducirse otras medidas como el registro y el análisis de las llamadas de telefónicas. Los objetivos de realización pueden relacionarse con la remuneración y las primas pagadas al personal.
- 5.13 Pueden identificarse problemas específicos mediante el seguimiento de las reclamaciones. Debería estimularse a los clientes a informar sobre los problemas sufridos a través de una variedad de medios, por ejemplo, buzones de quejas en el organismo encargado de las tierras, cartas, correos electrónicos y el teléfono. El sistema de tramitación de reclamaciones debería ser transparente para que sea creíble. La organización debería publicar información acerca de las reclamaciones que ha recibido y de las medidas adoptadas en respuesta de estas. La confianza del público podrá mejorarse si hay una supervisión



## RECUADRO 4

**ENCUESTAS A CLIENTES**

Las encuestas a clientes pueden incluir áreas como: el tiempo dedicado para servir a los clientes, el número de visita es que los clientes necesitan realizar para completar la transacción, su satisfacción y el costo tanto en términos de tarifas oficiales como pagos no oficiales que han tenido que desembolsar para recibir el servicio.

Pueden utilizarse grupos de coordinación de clientes. Estos son particularmente útiles cuando hay grupos de clientes que utilizan habitualmente un servicio. Por ejemplo, los abogados y los bancos hipotecarios utilizarán el registro de tierras con una mucha mayor frecuencia que un propietario de tierras normal.

Puede vigilarse la calidad de la actuación, por ejemplo, grabando y analizando las conversaciones telefónicas. Si se hace esto, tanto los clientes como el personal serán conscientes de que pueden ser controlados.

independiente del sistema de tramitación de reclamaciones y si el público puede someterlas al análisis independiente de un defensor del pueblo o al arbitraje si el resultado no ha sido satisfactorio. En caso de que la reclamación esté justificada, la persona que la ha presentado podría ser indemnizada. Debería alentarse al personal a comunicar los problemas mediante líneas telefónicas directas y sistemas internos de presentación de quejas. Es más probable que comuniquen los problemas de servicio si se crea un entorno en que no se acuse a las personas por los defectos sino que se les estimule más bien a trabajar en unión para mejorar los sistemas.

- 5.14 El establecimiento de puntos de referencia del rendimiento frente al de organizaciones comparables puede contribuir a identificar los aspectos positivos y negativos de la organización. Esto puede contribuir a identificar aspectos que deberían mejorarse. La comparación con organismos análogos puede ayudar a identificar buenas prácticas que puedan luego aplicarse. A menudo, las organizaciones se muestran reacias a compartir datos acerca del rendimiento, pero este problema puede superarse si el establecimiento de puntos de referencia se lleva a cabo por parte de un tercero que sea confiable. En algunos países,

el establecimiento de puntos de referencia de los servicios públicos y los gobiernos locales se encarga a organismos de auditoría nacionales. En una cultura de este tipo, la publicación de los resultados del establecimiento de puntos de referencia puede utilizarse como incentivo para mejorar el rendimiento, a medida que se van identificando las organizaciones de rendimiento deficiente y se van determinando las buenas prácticas de forma más transparente como modelos.

- 5.15 Cuando no se cumplan las normas, deberían adoptarse medidas eficaces. El análisis del cumplimiento de los objetivos debería revelar los problemas respecto de la prestación de los servicios. Deberían fijarse también medidas correctivas para mejorar el rendimiento. La identificación de problemas y sus soluciones debería compartirse entre una amplia gama de funcionarios. Podrían formarse equipos para abordar los aspectos de la calidad, con personal de diferentes grados y sectores de la organización y podrían participar también clientes habituales. La participación de diversas partes interesadas puede contribuir a identificar importantes percepciones de las normas de servicio, qué es lo que influye en ellas y cómo pueden cambiarse.

### **MEJORAR LOS SISTEMAS Y PROCESOS**

- 5.16 La consecución de las normas requiere una planificación y ejecución. Deberían determinarse los procesos que han de ser regulados por normas. En la norma ISO 9001 de gobernanza de la calidad se señala que una organización sólo puede funcionar eficazmente identificando y administrando diversas actividades relacionadas entre sí. El resultado de un proceso es con frecuencia un insumo para el siguiente. Todo proceso caótico y poco claro crea un entorno favorable a las malas prácticas y que impida su detección. Cuando las transacciones no están bien documentadas, probablemente se carecerá de pruebas de las malas prácticas.
- 5.17 Es importante que la administración reconozca su responsabilidad y su compromiso de mejorar la calidad. Por otra parte, es improbable que esto suceda en situaciones en que los intereses poderosos se sirvan de la administración de tierras para favorecer sus propios objetivos. Si la administración no acepta la

responsabilidad, se tendrán probablemente pocas oportunidades de que los funcionarios más jóvenes puedan controlar las malas prácticas.

- 5.18 La administración de tierras comprende una serie de procesos. Para cada proceso, puede identificarse un titular, que sea responsable del mismo. El análisis de la serie de procesos permiten identificar cuáles funcionan bien y cuáles no. Puede que los procesos se hayan establecido hace varios decenios y no se hayan revisado nunca, a pesar de que hayan cambiado las condiciones o pueden haberse introducido fases de los procesos que aumentan las oportunidades de corrupción. La simplificación de las series de procesos contribuye a reducir los costos y a mejorar la eficiencia. Ayuda también a mejorar también la gobernanza al reducir las oportunidades de corrupción.
- 5.19 Puede que las responsabilidades respecto de un proceso haya que compartirlas entre varios organismos. Un organismo puede aportar un elemento a otro, cuyo producto puede constituir a su vez un elemento para un tercer organismo. Cada transacción entraña la posibilidad de disminuir la eficiencia y de proporcionar oportunidades para el retraso de la transacción y la extracción de pagos no oficiales para acelerar el proceso. Se requiere la colaboración entre los organismos para reducir los retrasos en las transacciones. Puede mejorarse en gran medida la eficiencia, las sinergias y los servicios, mediante el establecimiento de un solo organismo con ventanilla única, que permita a los clientes obtener lo que necesitan en una sola oficina.
- 5.20 La simplificación y la unificación de los procesos puede requerir considerable capacitación del personal para poder realizar las nuevas tareas. El aumento de la normalización, junto con los instrumentos como la tecnología de la información, puede permitir realizar gran parte de los trabajos, tales como la comprobación de la información en las solicitudes de transferencia, que habrán de ser atendidas por personal de oficina que trabaja bajo la supervisión de registradores y topógrafos profesionalmente cualificados.
- 5.21 Algunos cambios sencillos pueden determinar mejoras considerables en la eficiencia y la gobernanza. Por ejemplo, la introducción del concepto «oficina

de atención al público/oficina interna» en los registros de tierras no requiere introducir cambios en la legislación y las políticas, aunque sí puede requerir alguna transformación de las oficinas.

### **CREACIÓN DE CAPACIDAD**

- 5.22 La buena gobernanza en la administración de tierras es eficaz, competente y sensible a su contexto. Tal condición no puede lograrse si no se dispone de suficiente capacidad para prestar los servicios. La creación de capacidad requiere realizar inversiones suficientes en recursos humanos, en capacitación y en formación del personal, y en recursos técnicos, tales como edificios y equipo.
- 5.23 Disponer de suficientes recursos humanos significa que el personal posee las aptitudes y competencias apropiadas y tiene acceso a la capacitación correspondiente. Ello debería aplicarse a todos los niveles de la organización. No basta capacitar a los abogados para aprobar el registro de la transferencia de tierras y a los topógrafos para producir mapas catastrales. Es necesario asegurar que quienes trabajan en cualesquiera funciones posean las aptitudes apropiadas. Por ejemplo, las personas que trabajan en oficinas de atención al público deberían tener cualidades de «atención del cliente» para responder apropiadamente a los visitantes y atender sus necesidades. Debería prestarse atención a retener a las personas que han sido formadas y a velar por que se mantenga alta la moral. Para lograr efectos duraderos es necesario actualizar constantemente el sistema nacional de enseñanza con el fin de producir profesionales que satisfagan las necesidades de los organismos modernizados.
- 5.24 Para lograr una buena administración de las tierras es necesario aplicar eficazmente suficientes recursos técnicos. Es necesario que exista equipo apropiado, instalado y mantenido adecuadamente, lo cual requiere realizar inversiones de manera permanente y que no se trate de una instalación única de equipo asociado con un determinado proyecto o programa de ayuda. Las computadoras deberían sustituirse antes de se vuelvan obsoletas. En virtud de la depreciación de los equipos, debería preverse su sustitución y actualización.

- 5.25 El problema de la disponibilidad de suficientes recursos técnicos no se limita al equipo. Los locales deben ser idóneos para los fines previstos. Los registros deben mantenerse en forma segura y no deberán archivarse en locales en que puedan deteriorarse. Deberían realizarse periódicamente copias de seguridad que permitan recuperar el sistema, incluso en casos de catástrofe. Los sistemas eléctricos para el equipo y los enlaces de datos deberían funcionar sin interrupción. Debería proporcionarse al personal espacios de trabajo adecuados así como zonas de descanso. Los sectores a los que tiene acceso el público deberían ser cómodos pero a la vez prácticos. Los locales deberán ser seguros, de forma que se garantice la protección para el personal y las instalaciones, así como para el público.

### **FINANZAS SEGURAS**

- 5.26 La creación de capacidad requiere disponer de una situación financiera estable. Se necesita dinero para el entorno físico, la formación del personal y los gastos de funcionamiento diarios. La moral del personal es de importancia decisiva y para mantenerla es necesario que se le pague puntualmente y que los salarios percibidos se ajusten a los sueldos del mercado. Se deberán pagar sueldos de acuerdo a las calificaciones y la experiencia del personal. Se estará enfrentando a un serio problema, en el caso de que el personal tenga dificultades para alimentar a sus familias y brindarles alojamiento, cuidados médicos y enseñanza, a causa de un pago reducido o irregular. Las personas que se ven forzadas a trabajar con equipo limitado o inadecuado o en locales de deficiente calidad, se sentirán desalentadas para mejorar la gobernanza. Ninguno de estos problemas puede resolverse si no se dispone de una situación financiera adecuada y estable.
- 5.27 La administración de tierras puede financiarse de diferentes formas. Algunas funciones como la recaudación de impuestos sobre la tierra deberían ser financiadas con cargo al presupuesto del gobierno. Otras funciones y sistemas puede financiarse mediante la imposición de tarifas a los usuarios, por ejemplo, solicitudes de registro de tierras y cambios en el uso de las mismas. Los servicios pueden proporcionarse mediante la aplicación de tarifas a los usuarios sobre la base de la plena recuperación de los costos o una recuperación parcial

de estos. Las tarifas a los usuarios deberían ser revisadas periódicamente, y pudieran ser reducidas en la medida en que mejore la eficiencia.

- 5.28 La administración de las tierras en el sector público ha sido proporcionada tradicionalmente por los departamentos gubernamentales. En época relativamente reciente, algunos países han transformado los organismos que se ocupan de las tierras en organismos independientes de propiedad del Estado. En cuanto organismos autofinanciados pueden adoptar medidas financieras para sufragar los costos de funcionamiento y de inversiones, en particular, proporcionando sueldos competitivos que puedan motivar al personal y asegurarse así de que no necesiten complementar sus ingresos con pagos no oficiales. De este modo, los organismos pueden superar el obstáculo de que los sueldos del sector público sean determinados por los órganos de reglamentación que tienen una visión global de todo el servicio civil, dejando a los distintos departamentos gubernamentales con una limitada capacidad de ofrecer sueldos atractivos. Los organismos de autofinanciación pueden introducir pagos y primas en función del rendimiento para su personal a medida que las mejoras en la productividad aporten beneficios financieros. El gobierno debería controlar el nivel de las tarifas para asegurar que sean asequibles y no den lugar a beneficios monopolísticos de los organismos. Los gobiernos puede delegar la vigilancia del organismo a una junta, que debería incluir a partes interesadas que conozcan el sector del que se ocupa el organismo.
- 5.29 Otra innovación son las sociedades público-privadas. Por ejemplo, se ha contratado a empresas privadas para elaborar y mantener sistemas informatizados para el registro de tierras. Los organismos que se proponen considerar las opciones de establecer una capacidad interna para gestionar la tecnología de la información y las comunicaciones o de su contratación externa, deberían analizar atentamente la viabilidad de todas las opciones, teniendo en cuenta la estabilidad y la seguridad que se requieren para los datos y los sistemas. Las labores operativas, tales como los levantamientos catastrales, las realizan a menudo topógrafos autorizados del sector privado, limitándose la función de los administradores del sector público a aprobar la calidad de las labores. La opción de recurrir a topógrafos privados es particularmente

idónea cuando es necesario crear o modernizar la profesión de topógrafos. La contratación es una parte delicada de las relaciones público-privadas. Los anuncios, la selección de contratistas y la aprobación de los trabajos deberían ser transparentes y los responsables del proceso deberían rendir cuentas de sus decisiones.

### **ELABORAR UNA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS**

- 5.30 Una política de recursos humanos abarca todos los aspectos relacionados con el empleo de las personas. Los organismos que se ocupan de las tierras deben asegurarse de que el personal disponga de las actitudes y capacidades apropiadas y estén motivados para prestar los servicios. Para asegurar que se contrate a las personas con las aptitudes y competencias adecuadas, las organizaciones deberían redactar las especificaciones apropiadas para los puestos de trabajo, indicando las funciones que cada persona debería desempeñar y las aptitudes, calificaciones y experiencia necesarias para el puesto. El empleo debería concederse sobre la base de los méritos, asegurando que el proceso de contratación sea transparente. La transparencia requiere disponer de registros escritos del proceso de contratación y la creación de mecanismos de verificación retrospectiva. El empleo debe estar libre de favoritismos y nepotismos; no debería ser discriminatorio, ni a favor ni en contra de los solicitantes, por ejemplo, basándose en el género, la pertenencia étnica, la religión, la región, la afiliación política, la discapacidad o la edad. Deberían aplicarse consideraciones análogas a las promociones y a la remuneración del personal. Todo organismo encargado de las tierras que pretenda proporcionar servicios equitativos y transparentes a sus clientes debería aplicar estos principios a su propio personal: no es creíble que una organización reivindique una actuación no discriminatoria respecto de sus clientes si no lo hace respecto de sus empleados.
- 5.31 Los términos y las condiciones de empleo deberían favorecer la prestación eficiente de los servicios. Tales políticas deberían abordar la cuestión del pago, pero también otros beneficios relacionados con los cuidados sanitarios, la maternidad y la jubilación, y tal vez con sectores como el educativo y el de la vivienda. Las políticas de remuneración deberían basarse en los méritos y

ser transparentes y no discriminatorias. Consecuentemente, debería disponerse de sistemas transparentes y objetivos de evaluación del personal, de análisis del rendimiento y de formación del personal. Las cargas de trabajo planificadas deberían ser abordables.

- 5.32 Las organizaciones bien administradas analizan constantemente sus necesidades en cuanto a las aptitudes y las calificaciones de los empleados; renuevan periódicamente la capacitación del personal para actualizar sus competencias y proporcionar oportunidades para la formación del personal. Proporcionar oportunidades para la formación del personal es un buen sistema para retener y motivar al personal. Además de actualizar las aptitudes técnicas, la capacitación puede incluir también la modificación de la conducta para adaptarse a los valores de la organización y reforzar los principios éticos.
- 5.33 Las condiciones de trabajo incluyen también determinar en qué forma los empleados pueden contribuir a la formulación de las políticas dentro de su organización y en qué modo se les mantiene informados. Debería alentarse a todos los funcionarios a aportar ideas para el mejoramiento. Deberían proporcionarse al personal oportunidades para trabajar en equipos con miras a mejorar los servicios. Podrán realizarse encuestas entre el personal para obtener sus puntos de vista acerca de cuestiones como el sueldo, las condiciones de trabajo, las oportunidades de capacitación, las cuestiones de salud y seguridad, y la diversidad y oportunidades iguales.
- 5.34 Deberían proporcionarse oportunidades a las personas para mejorar sus perspectivas de carrera y ascender a responsabilidades superiores. Las personas pueden desempeñar sus funciones en diferentes unidades de un organismo que se ocupa de las tierras para adquirir experiencia en relación con diversos aspectos de trabajo. La rotación del personal puede contribuir también a impedir la introducción de malas prácticas.
- 5.35 Toda política de recursos humanos debería abordar la cuestión de la aplicación de sanciones disciplinarias a las personas que no respetan las normas de empleo. El proceso disciplinario debería ser justo, transparente e imparcial. Por ejemplo,



los funcionarios deben saber de qué se les acusa. Debería tenerse el derecho de reclamación y apelación. Los empleadores deberían poder imponer una serie de sanciones conforme a la gravedad de las infracciones. Para infracciones menores podría aplicarse una amonestación. El derecho a despedir a los empleados por violaciones graves es una medida fundamental. Los empleadores deberán, tal vez, emprender acciones penales contra los empleados en determinadas circunstancias, tales como la aceptación de sobornos o emprender acciones civiles, por ejemplo, para recuperar la propiedad usurpada por un empleado. Para que las acciones judiciales emprendidas contra un empleado tengan éxito, es necesario mantener buenos registros en cuanto a las instrucciones impartidas y la actuación del empleado.

### **ESTABLECER UNA AUDITORÍA INDEPENDIENTE**

- 5.36 La función de una auditoría es revisar las cuentas de una organización para determinar si ofrecen un panorama veraz y justo de la organización. La auditoría tiene una importante función que desempeñar en las empresas del sector privado, ya que permite a los accionistas comprobar las operaciones y las actividades de los directores y administradores. La auditoría independiente tiene por objeto proporcionar un mantenimiento de cuentas transparente. La función de auditoría no se limita a la comprobación de las cuentas, sino que incluye la tarea de probar a los sistemas de gobernanza y de control financieros. La labor de los auditores se basa en las normas que determinan cómo se han de presentar las cuentas y como han de realizar sus tareas los auditores. Las prácticas de auditoría para el sector privado se han adaptado para su uso en una gran diversidad de organizaciones, tales como organismos de beneficencia, cooperativas, gobiernos locales, organismos del gobierno central y fondos de pensión. Pueden aplicarse también a organizaciones como las juntas de tierras a las que se han encomendado tierras en régimen consuetudinario.
- 5.37 Las normas de contabilidad solo pueden aplicarse a las organizaciones que utilizan «sistemas de contabilidad de valores devengados», es decir, un sistema de contabilidad por partida doble en que los ingresos corresponden a los gastos realizados. Una de las dificultades es cómo prorratear los costos de los bienes cuya duración es superior al ejercicio financiero. Los registros de bienes deberían

ajustarse de forma que reflejen el uso que se ha realizado de los bienes de larga duración durante el ejercicio financiero. Una dificultad común es que los organismos gubernamentales no disponen de registros apropiados de los bienes. Los gobiernos han procedido con lentitud en adoptar sistemas de contabilidad de valores devengados y en utilizarlos para producir hojas de balance de los activos y los pasivos del Estado.

- 5.38 La auditoría independiente contribuye a mejorar la gobernanza en el sector público, velando por que las finanzas sean transparentes y el gobierno rinda cuentas. Esto contribuye a prevenir contra el robo de los ingresos y bienes del gobierno, y contra el abuso de oficio por funcionarios y políticos. Toda auditoría genuinamente independiente del sector público, requiere la capacidad de presentar informe de los problemas a un órgano apropiado. Cuando se trata del gobierno local, los auditores podrían presentar informe al gobierno central. Si se trata del gobierno central, la solución puede ser que los auditores presenten informes a la autoridad legislativa. Es de vital importancia alentar y proteger a los delatores. Probablemente no serán bien acogidos por quienes han sido acusados de infracción y su actuación puede ponerles en peligro o amenazar sus carreras.
- 5.39 Los auditores pueden establecer puntos de referencia para las organizaciones; pueden formular observaciones sobre si el uso de los recursos representa un uso eficaz de los mismos; pueden hacer comprobaciones basándose en los indicadores de rendimiento fundamentales, para determinar la actuación respecto de las normas; pueden auditar también las normas de gobernanza de toda la organización. Ello incluye cuestiones acerca del abuso de poder, por ejemplo, el no declarar cuando existe un interés en el resultado de una decisión, la utilización de recursos públicos para beneficio privado y distorsiones en la adopción de decisiones. Si bien los auditores pueden identificar deficiencias en la gobernanza institucional, otras instituciones deberían proporcionar medidas eficaces. Estas medidas pueden incluir sanciones judiciales, la capacidad de la autoridad legislativa de destituir a políticos de sus funciones y la capacidad de hacer pagar a las personas por los costos de la rectificación de una decisión inapropiada. Ello requiere de

una cultura de servicio público, en vez de una cultura de función pública utilizada como medio de enriquecimiento personal.

### **UTILIZAR EFICAZMENTE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

- 5.40 Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrecen la posibilidad de mejorar la gobernanza de la administración de tierras, mejorando la eficiencia, la coherencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la accesibilidad. Pueden introducirse también controles para mejorar la calidad de los datos introducidos en el sistema. Las búsquedas de los datos necesarios para una transacción pueden realizarse más rápidamente. Aumenta la productividad al poder realizarse un mayor número de transacciones a menor costo. Los registros digitales permiten almacenar copias de datos en lugares seguros, con la posibilidad de restablecer el sistema en caso de desastres.
- 5.41 La informatización de los registros de tierras significa que los archivos no pueden seguir considerándose propiedad «personal» de funcionarios corruptos. Ello impide que tales funcionarios exijan pagos no oficiales para acceder a los archivos, con objeto de realizar transacciones legítimas. En cambio, los registros pueden ser analizados por cualesquiera personas que tenga la habilitación de seguridad prevista. Los registros abiertos de tierras pueden contribuir a reducir situaciones de corrupción y de captura del Estado, permitiendo a los medios de comunicación y a los ciudadanos, verificar los intereses personales de políticos y funcionarios. Sin embargo, en algunos países puede presentarse que dicha verificación no sea posible debido a las normas de protección de la privacidad, ya que se podrá buscar la información exclusivamente por el identificador de la parcela, más no por el nombre de la persona. Deberá entenderse bien todo el contexto al introducir la informatización.
- 5.42 La informatización de los registros prevé que la capacidad de cambiarlos esté limitada a quienes tienen acceso a introducir y aprobar datos en el sistema informatizado. Se reducen las oportunidades de corrupción al eliminar la posibilidad generalizada de cambiar los datos que normalmente se da cuando

los registros existen sólo en papel. La informatización puede contribuir a impedir la destrucción de registros por parte de quienes desean menoscabar los derechos de propiedad de otros. Sin embargo, las oportunidades de corrupción no se eliminan completamente, por lo que es necesario adoptar dispositivos de verificación retrospectiva y de seguridad para reducir al mínimo los riesgos. Los dispositivos de verificación retrospectiva deberían permitir el rastreo acerca de quién ha accedido a qué información, quién ha hecho qué cosa en cuáles archivos y qué información fue modificada o suprimida. Debería ser posible recuperar datos que hayan sido eliminados o alterados incorrectamente o por error o como consecuencia de actividades fraudulentas.

- 5.43 La TIC permite a los clientes tener acceso remoto a la información en vez de tener que desplazarse a la oficina del registro de tierras. El mejorar el acceso a la información reduce también la capacidad de los funcionarios de monopolizarla. Existen diferentes países que proporcionan ahora acceso a los abogados, los topógrafos y los bancos mediante servicios de suscripción. Para que el acceso abierto a los registros de tierras informatizados sea benéfico para los ciudadanos, estos deben tener acceso a la infraestructura a través de Internet y tener conocimientos de informática. Puede facilitarse el acceso mediante computadoras instaladas en quioscos públicos y bibliotecas. Una mejor accesibilidad permite a las personas verificar si sus datos y los de sus derechos sobre las tierras registradas son correctos. El sistema contribuye también a descentralizar la administración de las tierras y acercarla al usuario final: aunque los procesos y los registros estén centralizados, el acceso puede facilitarse de varios lugares.

#### **APOYAR A LAS ORGANIZACIONES DE PROFESIONALES**

- 5.44 Las organizaciones de profesionales que trabajan en la administración de tierras suelen establecer códigos de ética para sus miembros. Estos códigos excluyen todo tipo de conducta que contribuya a fomentar una gobernanza débil y establecen normas positivas para conducir una vida profesional. Los gobiernos pueden favorecer la buena conducta individual alentando a los administradores de tierras a formar o adherirse a asociaciones de profesionales que disponen de códigos de prácticas que se ajustan, por ejemplo, a los

producidos por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) o el Comité Internacional de Normas de Valoración.

- 5.45 Los gobiernos pueden apoyar a tales asociaciones de profesionales en varias formas. Pueden decidir emplear sólo administradores de tierras que formen parte de asociaciones apropiadas de profesionales. Ello significa despedir a funcionarios que han sido expulsados de su respectiva asociación de profesionales por incompetencia técnica o incumplimiento del código de conducta. Los gobiernos pueden promover el empleo de miembros de asociaciones apropiadas de profesionales. Por ejemplo, puede alentarse a los bancos a que utilicen evaluadores que sean miembros de una organización profesional para las valoraciones de hipotecas. El apoyo del gobierno a las organizaciones profesionales puede concederles un considerable poder. Por lo tanto, es prudente que los gobiernos aseguren que las organizaciones profesionales estén sujetas a la reglamentación sobre monopolios. Ello puede incluir organizaciones profesionales que separan su función de promoción de los servicios de sus miembros de su función reglamentaria.

### **FORTALECER LAS INSTITUCIONES CONSUECUDINARIAS**

- 5.46 En las secciones precedentes se han descrito las mejoras de la gobernanza en el ámbito de la administración oficial de tierras, es decir, con respecto a los derechos sobre las tierras que son explícitamente reconocidos por el Estado y que pueden ser protegidos utilizando instrumentos jurídicos. No obstante, la administración oficial de tierras no engloba a gran número de personas en el mundo. Una reducida parte de Africa está cubierta, por ejemplo, por sistemas oficiales de registro de tierras, mientras que la mayoría de las personas obtienen el acceso a las tierras y aseguran sus derechos mediante instituciones consuetudinarias. No obstante, la distinción entre derechos estatutarios y derechos consuetudinarios se está ofuscando en varios países que conceden reconocimiento jurídico oficial a los derechos consuetudinarios.
- 5.47 Al igual que en la administración oficial de tierras, hay tanto buenos como malos ejemplos respecto de la gobernanza de la tenencia consuetudinaria. Cuando la gobernanza es débil, suele haber poca o nula rendición de cuentas

en la asignación de tierras. Las autoridades consuetudinarias corruptas prefieren, tal vez, asignar una parcela de tierra a una «extraño» a cambio de su valor de mercado en vez de asignarla a un miembro de la comunidad por una tarifa simbólica. Puede haber asignaciones múltiples de una parcela de tierra a diferentes personas, en las que las autoridades consuetudinarias perciben una tarifa de cada persona.

- 5.48 Aunque las normas de tenencia oficial y consuetudinaria difieran considerablemente entre sí, el concepto de buena gobernanza debería ser análogo. Es decir, las instituciones de tenencia deberían ser eficientes, eficaces y competentes. Deberían también responder a las necesidades, ser transparentes, rendir cuentas, y ser equitativas y previsibles.
- 5.49 Deberían fortalecerse las instituciones consuetudinarias para mejorar la administración de las tierras. Entre los ejemplos cabe incluir las secretarías de tierras, el mejoramiento de los registros de asignaciones de tierras para reducir las posibilidades de efectuar asignaciones múltiples de parcelas de tierras, y la adopción de procedimientos más transparentes para reducir las posibilidades de que las autoridades asignen las tierras sin consultar a otros.
- 5.50 Las instituciones consuetudinarias deberían fortalecerse también para mejorar las interacciones con otras instituciones. Las controversias entre grupos consuetudinarios vecinos puede resolverse tratando de lograr un acuerdo sobre sus límites comunes. También debe fortalecerse la capacidad de colaborar con los gobiernos central y local.



## 6. Observaciones finales

- 6.1 Mediante la gobernanza, se administra la sociedad y se reconcilian las prioridades y los intereses contrapuestos de diferentes grupos. La gobernanza hace referencia a la actuación del gobierno, así como a la actuación de muchas otras instituciones de la sociedad en que se ha delegado la autoridad y el poder. La gobernanza débil en la administración de tierras tiene consecuencias perjudiciales para la sociedad en general. La buena gobernanza en la administración de tierras contribuye al desarrollo económico y reduce la pobreza.
- 6.2 Las características de la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras comprende::
- La legitimidad de los organismos que se ocupan de las tierras y de los administradores de estas es ampliamente reconocida por los ciudadanos.
  - Los organismos que se ocupan de las tierras prestan sus servicios a todos los ciudadanos, tanto débiles como fuertes.
  - Los organismos proporcionan servicios que responden a las necesidades de sus clientes, por ejemplo, en la naturaleza de los servicios y la accesibilidad a ellos.
  - Los resultados de los servicios son coherentes, previsibles e imparciales.
  - Los servicios se proporcionan de forma eficiente, eficaz y competente.
  - Los servicios se proporcionan con integridad, transparencia y rendición de cuentas.
- 6.3 La transformación de una gobernanza débil es un proceso a largo plazo y constante más que un proyecto. La buena gobernanza requiere la voluntad de superar tanto las debilidades existentes como la oposición de las personas que desean mantener los beneficios que reciben de actividades corruptas. La buena gobernanza requiere también desarrollar la capacidad necesaria para hacer posible el cambio. Lograr la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras no es fácil, pero se puede lograr. Habida cuenta de los posibles beneficios que derivan para la población pobre, así como del favorecimiento de un crecimiento económico más amplio, merece ciertamente la pena intentar lograrlo.





Estas orientaciones sobre *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras* están dirigidas a aquellas personas que se ocupan de la administración de tierras y a todos los que tienen algún interés en la tierra, en su tenencia y gobernanza. Una buena gobernanza puede contribuir a lograr el desarrollo económico y reducir la pobreza así como una carente gobernanza repercute desfavorablemente en toda la sociedad. Una gobernanza débil, ya sea en la administración formal de tierras como en los sistemas de tenencia consuetudinaria, significa que no todos los derechos sobre las tierras están protegidos, lo que afecta en particular a los pobres, llegando incluso a dejarlos marginados y fuera de la ley. Significa asimismo que no se utiliza apropiadamente la tierra para crear riqueza. Los problemas relacionados con la tierra afectan a todas las esferas de la sociedad, por lo que un sistema bien gestionado de administración de tierras puede ayudar a reforzar las instituciones locales y contribuir así al buen gobierno general. Los administradores de tierras deben elegir entre beneficiarse personalmente de las oportunidades de enriquecimiento privado que ofrece la corrupción en sociedades con una gobernanza débil, o constituir una fuerza sólida que trabaje a favor del buen gobierno, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Estas orientaciones explican qué se entiende por gobernanza, qué constituye una buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras y cuáles son las consecuencias de una gobernanza débil. Estudian cómo mejorar la gobernanza en la administración de tierras en general, así como en aquellos sectores en los que la gobernanza pueda ser problemática. Señalan las enseñanzas del extenso programa de campo de la FAO y del Banco Mundial así como de las actividades paralelas sobre la gobernanza en zonas urbanas, la gestión empresarial y las campañas contra la corrupción. La atención se centra principalmente, aunque no de manera exclusiva, en los sistemas estatutarios de la tenencia y la administración de tierras. Estas orientaciones serán probablemente de mayor utilidad en los países donde están haciendo progresos por mejorar la gobernanza de la sociedad en general.

ISBN 978-92-5-305753-5 ISSN 1020-5063



TC/M/A179S/1/11.07/700