

## II Conferencia y Reunión de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad

**Taller** Gobernanza de la Tierra

**Fecha y hora** 27 de Septiembre de 2016, 2:00 p.m. a 5:30 p.m.

**Lugar** Hotel El Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá

**Responsables** BID – OEA (Secretaría Técnica)

**Justificación** *El fortalecimiento de la gobernanza de la tierra es una necesidad crítica de la gestión pública en América Latina y el Caribe para proteger el medio ambiente, lograr igualdad de género sobre derechos de propiedad, expandir la transparencia de los registros de propiedad, y para facilitar planeación y crecimiento urbano. La inadecuada administración de la tierra limita el desarrollo de mercados inmobiliarios, la recaudación de impuestos, y la escala y velocidad de programas de vivienda y regularización de la propiedad en comunidades de bajos ingresos. La región enfrenta desafíos importantes en cuanto a la informalidad en la tenencia de la tierra y sobre mandatos que se superponen entre sí para la titulación, catastro y registro.*

**Objetivo** Basado en una reciente investigación que identifica vacíos en materia de gobernanza de la tierra en cinco países de las Américas, este taller está dirigido a construir capacidades para la evaluación sobre gobernanza de la tierra a través de un marco metodológico comparativo para la gobernanza (véase la nota técnica, "[A Methodological Framework for Comparative Land Governance Research in Latin America and the Caribbean](#)").

### Temáticas

1. Hallazgos de los estudios nacionales de la investigación comparativa de gobernanza de la tierra en América Latina y el Caribe (BID)
2. Discusión sobre logros y desafíos de gobernanza de la tierra en Barbados, Brasil, Ecuador, Panamá y Trinidad & Tobago

### Agenda

2:00 p.m.

#### Palabras de apertura

*OEA, Mike Mora, Secretaría Técnica  
BID, Michael Donovan, Especialista Senior en Desarrollo Urbano  
RPP, Lic. Fernando Alfaro, Director General  
ANATI, Lic. Carlos González, Administrador General*

2:15 p.m.

#### Políticas de Tierras para el Desarrollo: tenemos el marco de referencia adecuado?

*Presentador: Robin Rajack, Especialista Líder del BID*

### Hallazgos de los estudios nacionales de la investigación comparativa de gobernanza de la tierra en América Latina y el Caribe del BID

2:30 p.m.

#### El Caso de Gobernanza de la Tierra en Panamá

*Edanya Monterrey, investigador y autor del estudio*

2:50 p.m.

#### Los Casos de Gobernanza de la Tierra Ecuador y Brasil

*Diego Erba, investigador y autor del estudio*

- 3:20 **Diálogo**
- 3:30 Receso
- 3:45 **El Caso de Gobernanza de la Tierra en Barbados**  
Andrew Weekes, investigador y autor del estudio
- 4:05 **El Caso de Gobernanza de la Tierra en Trinidad & Tobago**  
Charisse Griffith-Charles, investigador y autor del estudio
- 4:25 p.m. **Diálogo para la implementación del marco metodológico comparativo para la gobernanza de la tierra**  
*Modera: Secretaría Técnica*
- 5:30 p.m. **Palabras de cierre**

*La conferencia cuenta con el apoyo del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (FFCI) del BID, establecido por contribución del Gobierno de la República Popular de China. Igualmente del Fondo de Transparencia del BID, establecido por contribución del Gobierno de Noruega, Gobierno de Canadá y la Corporación MasterCard.*

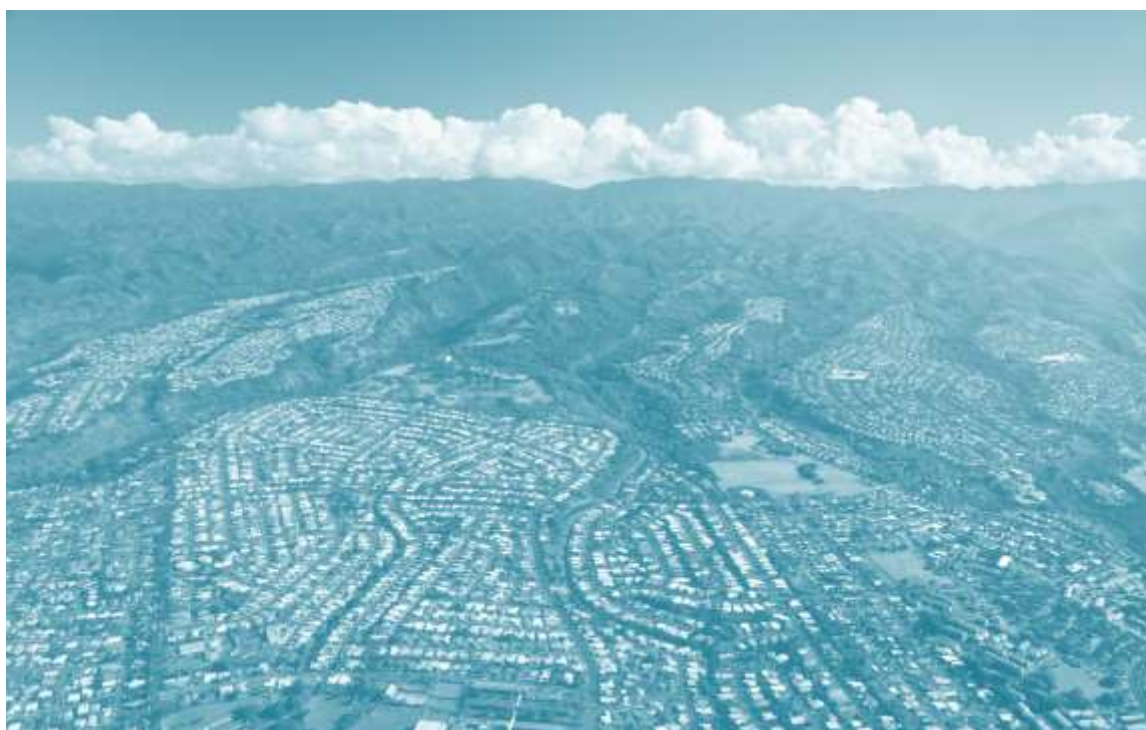


FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL



# INVESTIGACIÓN DE GOBERNANZA DE LA TIERRA CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## BASES Y RESUMEN DE CINCO ESTUDIOS PRELIMINARES DE CASO



NOTA: ESTE DOCUMENTO ES PARA USO INTERNO DURANTE LA SEGUNDA CONFERENCIA Y ENCUENTRO DE LA RED INTERAMERICANA DE CATASTRO Y REGISTROS DE LA PROPIEDAD. SE AGRADECE TENER A BIEN NO CITAR.

## **SINOPSIS DE LA INVESTIGACIÓN EN GOBERNANZA DE LA TIERRA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Michael G. Donovan<sup>1</sup>

Esta investigación procura brindar apoyo a la gestión mejorada de tierras y servicios urbanos en América Latina y el Caribe<sup>2</sup>. Además busca expandir la capacidad de los gobiernos en relación a la administración de tierras urbanas y a proveer un marco metodológico comparativo para evaluar la gobernanza de tierras, definido como el conjunto de “reglas, procesos y estructuras mediante el que se toman decisiones sobre acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se implementan y se hacen cumplir tales decisiones, y la forma en la que se gestionan los intereses contrapuestos”<sup>3</sup>. Los métodos de investigación utilizados incluyen nuevas preguntas que no están presentes en las herramientas existentes, tales como el Marco de Evaluación de Gobernanza de la Tierra del Banco Mundial y el Plan de Acción para el Fortalecimiento de los Derechos de Bienes Inmuebles de USAID.

Fortalecer la administración de suelo urbano es críticamente necesario para prevenir la corrupción en los mercados de tierras y en la planificación del uso de las mismas, fijar límites a la circulación de documentación falsa sobre reclamos, proteger el medioambiente y modernizar los procedimientos de valuación de la propiedad, aspecto esencial para el financiamiento de servicios públicos. Un análisis de 22 proyectos de administración de tierras del Banco señala que los problemas más comunes incluyen la informalidad en la tenencia, la ausencia de datos rigurosos y deficiencias en la gestión por parte de las instituciones encargadas de la administración de tierras<sup>4</sup>. Estos fenómenos pueden ser

---

<sup>1</sup> Especialista Senior en Vivienda y Desarrollo Urbano, Banco Interamericano de Desarrollo, [mdonovan@iadb.org](mailto:mdonovan@iadb.org)

<sup>2</sup> Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de dos fondos fiduciarios del BID: (1) el Fondo para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FFCI), establecido con la contribución del Gobierno de la República Popular de China; y (2) el Fondo de Transparencia, actualmente con el apoyo de los gobiernos de Noruega y Canadá y la Corporación Mastercard.

<sup>3</sup> Traducción del autor. Véase Palmer, D., S. Fricksa, and B. Wehrmann. 2009. *Towards Improved Land Governance*. Rome: FAO.

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2014), [Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa](#), Oficina de Evaluación y Supervisión, RE-410-1.

atribuidos a onerosos costos y demoras en la transferencia de propiedad, la ausencia, obsolescencia e incumplimientos con las políticas de suelo, el desconocimiento sobre los sistemas de tasación de la propiedad, el pobre acceso público a los registros y las imprecisiones existentes en estos, ocasionando frecuentes disputas por la propiedad<sup>5</sup>. Estas brechas afectan particularmente a los grupos más vulnerables tales como personas de bajos recursos, mujeres y minorías étnicas que suelen ser quienes enfrentan los sistemas de administración de tierra, que a menudo reconocen inadecuadamente la tenencia consuetudinaria y la posesión conjunta de la propiedad marital. La incorrecta administración de tierra produce serios efectos, entre ellos, limitaciones en el desarrollo de la vivienda asequible, la recolección de impuestos, la preservación ambiental y la escala y velocidad de implementación de programas orientados a la regularización de tierras y vivienda en comunidades de bajos ingresos<sup>6</sup>.

El crecimiento de las ciudades y de los barrios informales refuerza la necesidad de mejorar la gestión de tierras urbanas. Actualmente, la expansión del suelo urbano está siendo sobrepasado por el crecimiento poblacional: mientras que se espera que la población urbana de la región crezca un 40% para el 2050, se proyecta que su patrón de desarrollo de baja densidad consume tierras a un ritmo de dos a cuatro veces más rápido que el crecimiento poblacional. Esto será particularmente acuciante en países con un rápido crecimiento tales como Trinidad y Tobago, donde para el 2050 la superficie de tierra urbana cubrirá de 3 a 9 veces el territorio que ocupa en la actualidad<sup>7</sup>. Como la tierra agrícola es convertida para usos urbanos, el rol de la planificación ha devenido sumamente importante para proteger los escasos recursos ambientales. El crecimiento continuo de los asentamientos informales en la región justifica, del mismo modo, un mayor foco en la gestión de tierras urbanas. La revisión de antiguas regulaciones de tierra podría promover mejores opciones de viviendas para los 113 millones de residentes de la región que viven en barrios informales conocidos como *favelas*, colonias populares y villas miserias. Mejorar la política de tierra para promover una construcción formal de viviendas de bajo ingreso es urgente en aquellos países que han concluido su transición urbana, tales como

---

<sup>5</sup> Arial et al. (2011), "Corruption in the Land Sector," Transparency International Working Paper 04/2011.

<sup>6</sup> Bouillon, César Patricio (ed.) (2012), "Chapter 5: Digging up the Truth about Land Markets," in *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*, Washington: IADB Publications.

<sup>7</sup> Análisis basado en datos extraídos de Angel et al. (2010), "A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050," Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, WP10SA3.

Brasil (84,6% urbana) y países de rápido crecimiento que son aun predominantemente rurales, tales como aquellos perteneciente a los países del Caribe (48,5% urbano), donde las ciudades están creciendo a una tasa tres veces mayor que la del promedio de América Latina y el Caribe<sup>8</sup>.

La investigación concluirá en la publicación del *Estado de la Planificación Urbana y la Gobernanza de Tierra en América Latina y el Caribe*. El libro incluirá una introducción, un [“Marco metodológico para la Investigación Comparativa de Gobernanza de la Tierra en América Latina y el Caribe”](#), que discutirá sobre la aplicación de una metodología para estudios de caso. La publicación incluirá cinco estudios de países de la región (Barbados, Brasil, Ecuador, Panamá y Trinidad y Tobago) que efectuarán un análisis sobre las tendencias en administración de tierras, la interacción entre dicha administración y la provisión de vivienda social y un análisis institucional en relación al grado en el que la legislación y las regulaciones afectan los derechos de la tenencia, especialmente a mujeres y minorías étnicas<sup>9</sup>. El resumen ejecutivo preliminar de este paper brinda información que puede servir de línea de base sobre cada uno de los países mencionados anteriormente, basado en una estructura metodológica común. Los estudios de caso pretenden cerrar las brechas de información existente sobre el estado de la gobernanza de la tierra en la actualidad e identificar necesidades específicas que deberían ser abordadas para que los sistemas de administración promuevan un desarrollo urbano inclusivo y sostenible.

---

<sup>8</sup> United Nations, World Urbanization Prospects, the 2014 Revision, New York: United Nations.

<sup>9</sup> UN-Habitat (2011), “Designing and Evaluating Land Tools with a Gender Perspective,” Nairobi.

**Tabla 1: Un panorama de las Métricas en Gobernanza de Tierras**

	Barbados	Brasil	Ecuador	Panamá	Trinidad y Tobago	Fuente
<b>Ley en relación a los derechos de propiedad</b>	N/A	4.8	2.7	4.5	N/A	International Real Property Index (IPRI; International Property Alliance 2014) puntaje sobre 10;
<b>Calidad de los derechos de propiedad</b>	N/A		6.1 48/97	7.1 19/97 1 en América Central		IPRI (2014) puntaje sobre 10 10 Global ranking (ratio)
<b>Facilidad de registrar una transacción (posición; n=189)</b>	144 (6 pasos; 118 días)	138 (13.6 pasos; 31.7 días)	80 (8 pasos and 39 días)	61 (7 pasos; 22.5 días)	159 (9 pasos; 77 días)	Doing Business (World Bank 2015a) Ranking entre 189 países
<b>Porcentaje estimado de hogares con tenencia informal de tierras y vivienda</b>	N/A	22.3	36.0	25.8	24.7	UN-Habitat World City Report 2016; porcentaje
<b>Tierras públicas</b>	0.9	N/A	<1	N/A	53	Porcentaje
<b>Discriminación de género (en acceso a la tierra y al crédito, herencia y derechos sociales)</b>	N/A	6.8	6.4	7.6	N/A	IPRI (2014) puntaje sobre 10

El desempeño de estos cinco países y sus métricas sobre aspectos importantes de gobernanza de la tierra da cuenta de ciertos progresos pero también de la necesidad de introducir ciertas mejoras. En los países, entre un 20 y 40% de la población reside en viviendas con una tenencia informal, a excepción de Barbados. Mientras que Ecuador y Panamá se sitúan en la mitad superior de 189 países en un ranking que integra indicadores

sobre eficiencia del registro de transacciones de tierras en áreas urbanas – según el reporte *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial-, los otros tres están en el otro extremo de dicho ranking. Por último, en relación a los otros indicadores concernientes a la calidad de los derechos de tierra, el rango de puntaje refleja un panorama diverso.

Esta investigación apunta a proporcionar conocimiento sobre mejoras en las regulaciones a desarrolladores públicos y privados de vivienda asequible, reducir la especulación sobre tierras y constituir mercados de tierra urbana que funcionen más eficientemente. Por medio de estos intentos, el proyecto se dirige a mejorar la calidad de los servicios urbanos, especialmente para poblaciones vulnerables. Además apunta a facilitar el acceso y el uso de registros que mejoren los procesos de planificación urbana. Por último, se busca promover el dialogo para dar una respuesta a las demandas sobre vivienda y suelo urbano en el futuro y asistir a los países en la aplicación de herramientas internacionales para la gobernanza, tales como los “Lineamientos Voluntarios en la Gobernanza Responsable de Tenencia” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012) y los Lineamientos de Administración de Tierras de Naciones Unidas (1996). Asimismo, esta investigación procura asistir a los países en implementar recomendaciones de gobernanza de tierras en la resolución de la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas (Hábitat III), que busca consolidar una agenda urbana global para la próximas dos décadas.



## **BARBADOS**

### **Land Governance Assessment**

Andrew Weekes

Land is the foundation of all terrestrial based activities and if Barbados wishes to reach the objectives of its 2013-2020 Growth and Development Strategy, suitable and adequate systems for land management and administration must be in place to meet the needs and expectations of the population while preserving the environment for future generations. Trends within areas of growing commerce outside of the capital city indicate a move towards urbanization which will have to be monitored to ensure the appropriate social services are provided as needed. The performance, efficiency, transparency and effectiveness of the development strategy will rely on land governance to ensure sustainability of the finite land resource for this small island state.

The legislative and institutional frameworks were found to be sound and effectively cover the tenure topology landscape. The quality and security of rights is high and recognized across the continuum of formal and informal circumstances. There is complete gender equality at all levels. Within rural and urban areas the provision of affordable housing or access to land for housing continues to be a prime social policy of the government.

This assessment has identified some common trends across the land dimensions that warrant attention as the country looks to move towards optimum performance for its land governance. The items identified below are not exhaustive but rather reflective of those of greater concern. Note that finance challenges have a direct impact on all the other challenges identified.

1. Finance availability and budget restraints continue to impact on the development and sustainability of all aspects of land governance. Policies, initiatives and programmes have all been affected resulting in progress on satisfying the needs of the land agencies and public in general being retarded. Sourcing of new financing options would be desirable and would require the input of the political and top level administrative stakeholders.

2. Review of aspects of legislation and regulations particularly those relating to clarification of responsibilities and roles of agencies and associated key posts, compensation for expropriation, monitoring of restrictions on disposal of formal title, effective management of the rental tenure market, and improved role for alternative dispute resolution is desirable. The input of technical and administrative stakeholders within the relevant agencies affected would be required to facilitate the drafting of revisions or amendments to existing laws.

3. Full digital automation, linkage and synchronization between the different land agencies and their individual land based datasets facilitating searches for this across the agencies. Further the creation of online access to data and business transaction facilities and processes. Digital searching capability does exist within individual agencies. However, protocol policies to facilitate data linking and sharing will have to be developed across the different agencies. There is no apparent objection to data linkage and sharing, thus the relevant technical stakeholders within each agency must buy in to this concept, develop the technical logistics for its operation and bring on board the administrative policy makers to effect implementation.

4. Documentation of processes (manuals) particularly for formalization and regularization of tenure is needed to ensure efficiency and transparency in the change from informal to formal tenure. The input of technical and administrative stakeholders within the relevant agencies affected would be required to facilitate the drafting of such manuals.

5. Prolong time frame perception for dealings in land. There is a predominant view that many aspects of dealing in land take too long to be completed. The finding of the assessment was that utilizing the current regulatory environment with the available institutional facilities and resources, this perception of prolong time is flawed. Certain aspects of land dealing can be improved and speeded up but would require a renewed and greater thrust to the full operation of the land register and cadastre systems under a certificate of title recording regime. Title registration studies have been undertaken in the past, the last back in 2005 by HM Land Registry based in England. (refer to report entitled "Title Registration in Barbados – An Evaluation Study July 2005 for recommendations). While the general consensus is that significant benefits can be gained from a switch to a fully functioning land register, issues related to items (1), (2), (3) above have hampered

progress. A reciprocating educational thrust highlighting the causes for time durations, between stakeholder agencies affected by time complaints, and other agencies, administrators, policy makers and the public, may be the best first response to addressing this prolong time perception.

6. Data recording focused on socio-demographic factors such as gender to provide more readily available data for statistical analysis. This would fall to each agency to create the necessary dataset within its records.

7. Training provision for personnel within land disciplines of land administration, registry processes, law, global positioning systems, geographic information systems, cartography and web development. Due to fiscal restraint, more sharing of acquired knowledge would be required by stakeholder agencies' personnel at conclusion of study. Individuals from any one agency trained in any aspect of training identified would share their knowledge with others within and outside of their respective agency. This has the additional benefit of continuity as trained personnel move on to other institutions.

Barbados through continual improvements to land governance will achieve a society where every citizen desirous of accessing and securing their tenure to real property can be accommodated. Simply put, all citizens will have the opportunity to truly own, in Bajan parlance, "a piece of the rock".

## **BRASIL**

### **Avaliação da governança fundiária para o desenvolvimento contemporâneo de áreas em urbanização**

Diego Alfonso Erba

Avaliar a governança fundiária no Brasil implica entender o pacto federativo entre União, estados e municípios e suas funções. Na prática se dá por meio de duas frentes claras: a definição de políticas urbanas que estabelecem normas definidas no plano diretor e na regulação do crescimento das cidades, que limitam e orientam as formas de usar, ocupar e edificar a terra urbana, e a garantia da segurança jurídica na posse por meio da política pública de regularização fundiária, sendo que no âmbito federal está a edição de normas gerais, no âmbito estadual a regulação da atividade cartorária, e no âmbito local se encontra o protagonista da política.

O desafio é como ter uma política urbana nacional se os municípios têm um maior protagonismo. Mesmo com a normativa nacional, cada um dos 5570 municípios pode regulamentar o plano diretor com maior ou menor efetividade na garantia da função social da propriedade.

A legislação vigente reconhece uma gama de direitos dos indivíduos e dos grupos, e as ações municipais se pautam a partir deste preceito constitucional. Porém, mesmo com uma estrutura jurídica que garante os direitos de posse da população, a atuação do poder público na concretização destes direitos, ainda é lenta.

A propriedade só é transferida se registrada nos Cartórios de Registro de Imóveis, os quais se orientam para a unificação ao longo do país a partir de 2016. Já praticamente não há mais hipotecas. A forma de garantia utilizada passou a ser a Alienação Fiduciária.

A questão de gênero está em vias de superação no Brasil. No processo de constituição de direitos à terra, o marco legislativo prevê igualdade para mulheres e homens a qual, considerando o andamento das ações, apresenta fragilidades na concretização. Como forma de mitigar o problema, e a título de ação afirmativa, o Brasil consagra a regra de que a titulação deve se dar preferencialmente em nome de mulheres.

Há posse sem propriedade e propriedade sem posse. Uma das características interessantes do marco jurídico do país é que a posse é hereditária. Entre os conflitos relacionados com a terra se destacam os que decorrem da posse e sua reintegração; os que se dão durante a discussão a gestação e modificação dos planos diretores, dos grandes projetos de intervenção urbana, das grandes obras e na montagem dos programas habitacionais; e as contestações pela determinação dos valores de desapropriação.

Não há ainda uma visão unificada na área de política fundiária no país, nem para a execução nem para a publicidade dos atos relacionados. A informação sobre o desenvolvimento de políticas públicas é disponibilizada ao cidadão atendendo às disposições da legislação de transparência, porém, na prática, acompanhar os avanços e as direções das linhas de ação implica um exercício trabalhoso e intrincado.

No Brasil a política fundiária tem três dimensões fundamentais: a urbanística, a ambiental e a fundiária. A dimensão urbanística teve grandes avanços com o Estatuto da Cidade e com a regulamentação de instrumentos, ao tempo que a dimensão ambiental, definida pelo arcabouço da legislação ambiental trouxe avanços significativos e tornou processos licenciamento mais exigentes. Um problema remanescente, mas em debate, é que o licenciamento urbanístico e o ambiental se realizam em níveis governamentais diferentes e frequentemente não se encontram. Isto incide no aumento do círculo da informalidade.

Entre os principais fatores que levam à informalidade, podem ser citados: a falta de políticas públicas de prevenção, o alto valor da terra, a pobreza, a rápida migração, a falta de fiscalização, sendo o custo da usucapião (em tempo e dinheiro) e a burocracia os principais obstáculos à obtenção efetiva de direitos formais à terra.

Nas cidades que apresentam informalidade, existem estratégias para oferecer segurança da propriedade, bem como infraestrutura e/ou habitação, mas nem sempre todos os processos são simultâneos. A lógica de crescimento das cidades ainda não incorporou um espaço para um mercado popular de habitação, tendo muitos grupos excluídos nas cidades.

O fortalecimento da governança fundiária passa pelo fortalecimento do município como instância promotora desta política pública. A política de regularização fundiária de assentamentos é uma realidade e é reforçada tanto por argumentos econômicos como sociais, porém, ainda o avanço desta política é tímido. Poucos municípios contam com

legislação sobre regularização fundiária, é esta uma das contas pendentes dos governos locais.

Apesar dos avanços em políticas de urbanização de favelas, o foco ainda está centrado na construção de novas unidades habitacionais. As áreas informais são negociadas no mercado imobiliário, mesmo não havendo título. As dificuldades dos posseiros se apresentam quando tentam conseguir financiamento, pois o imóvel não pode ser dado em garantia, ou quando surgem questões de conflito como obras públicas que promovem remoções.

Em relação às terras públicas a questão se remonta à origem do país, não foi resolvida com a Lei de Terras e ainda é difícil determinar a o grau de completude dos registros dado que há confusão acerca da titularidade. Na área de cadastro, a administração centralizada dos dados rurais por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e a administração municipal paralela dos dados urbanos, inexoravelmente causa transtornos na continuidade da representação do espaço na cartografia e na qualificação do mesmo através dos bancos de dados.

A grande maioria municípios conta com cadastros urbanos, alguns muito avançados e com portais de informações geográficas que consolidam o modelo multifinalitário e permitem baixar cartografia e dados descritivos. Porém, a grande maioria continua usando procedimentos e tecnologias obsoletos para sua administração. No país se evidencia a falta de “cultura SIG”, quase 7% dos municípios sequer sabe responder ao questionamento de disponibilidade.

O Brasil conta com normas de avaliação de imóveis muito avançadas, porém, os valores cadastrais normalmente não estão referidos ao mercado imobiliário, e a construção Plantas de Valores Genéricos ainda é um desafio para mais de mil governos locais.

Quantificar a informação cadastral rural é uma tarefa árdua no Brasil. Há diferenças consideráveis nas estatísticas publicadas por diferentes instituições acerca dos avanços. Destaque especial merece o cadastro ambiental rural, um dos primeiros de América Latina.

É impossível determinar de forma ágil que parcelas estão registradas no cadastro e no cartório de Registro de Imóveis. Os dados existem nas duas bases institucionais, mas construir a informação na prática seria um trabalho de enormes dimensões que implicaria

correlacionar, por exemplo, a carteira de identidade dos indivíduos cadastrados nos municípios e no INCRA, bem como a dos proprietários.

O Brasil tem experimentado, anualmente, situações de emergência relacionadas à ocorrência de eventos climáticos extremos. É necessário ampliar a gestão de riscos e monitoramento de desastres de forma integrada nos três entes da federação. Para tanto, o Brasil vem desenvolvendo ações de acordo com os protocolos internacionais de Redução de Risco de Desastres Naturais.

No campo da prevenção, avançou-se no desenvolvimento e implementação de medidas estruturantes e não estruturantes. O Ministério das Cidades investe atualmente recursos para apoio a estados e municípios na elaboração de projetos e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas com alto risco a deslizamentos. Faz parte de sua competência, também, a elaboração de planos municipais de redução de riscos e cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, instrumentos fundamentais para a prevenção da formação de novas áreas de risco.

## **ECUADOR**

### **Evaluación de la gobernanza de la tierra para el desarrollo contemporáneo de áreas en urbanización**

Diego Alfonso Erba

Evaluar la gobernanza en Ecuador implica entender la relación entre el “unitarismo-descentralizado”, explicitado en la Constitución, y las disposiciones de descentralización efectiva propuesta por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Mientras el Estado central ejerce la rectoría en temas vinculados con el ordenamiento territorial, el hábitat y la vivienda, y legisla sobre la gestión del suelo, los gobiernos municipales asumen la competencia del manejo del suelo a través del control sobre su uso y ocupación, definiendo la política tributaria y de planificación, y manteniendo el Catastro Territorial y el Registro de la Propiedad.

Entre los avances más recientes con respecto a la gobernanza de la tierra, se destaca la promulgación de las Leyes Orgánicas de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, y de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. En el área de vivienda, la política implementada de subsidio a la demanda a través de la entrega de bonos se da en virtud de que la CRE incluye el derecho de acceso a una vivienda adecuada y digna con independencia de su situación social y económica.

El marco legislativo reconoce seis tipos de propiedad y, en el caso de la privada, estipula que debe cumplir su función social y ambiental. Por esta razón la Carta Magna es denominada “constitución verde”.

Los derechos de propiedad de las mujeres están garantizados, independientemente si la propiedad está a su nombre o a nombre del compañero. El marco legislativo las protege a través del matrimonio o unión de hecho, y de esta manera, la cuestión de género está superada. No obstante, a pesar de la igualdad de derechos, todavía hay prácticas suspicaces en el momento de registrar los datos.

El país viene haciendo un gran esfuerzo para identificar y registrar las tierras públicas, habiendo inclusive creado un organismo específico para sistematizar datos sobre los bienes del Estado.



La creación del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares cuya finalidad es proponer políticas públicas para prevenir, ordenar y controlar los asentamientos humanos irregulares, ha funcionado en la práctica. Se evidencia una drástica disminución de las invasiones y desalojos.

La posesión se puede regularizar aun cuando se da sobre tierra pública, siguiendo la vía administrativa, siendo esta más ágil que las regularizaciones sobre tierra privada. La informalidad persistente deriva de factores que dificultan la formalización de los derechos de propiedad, algunos obstáculos son culturales (analfabetismo, desconfianza, desconocimiento) y otros, burocráticos.

Entre los principales factores que llevan a la informalidad se pueden citar: la dinámica con que se construye, el nivel de exigencia de la normativa en lo referente a la fragmentación del suelo, el concepto patrimonialista individual, el alto valor del suelo, el costo de la burocracia en tiempo y en dinero, la todavía insuficiente capacidad del Poder Público para generar suelo urbano asequible a estratos populares.

Todos los gobiernos municipales cuentan con catastro urbano pero esto no significa necesariamente que la cobertura sea total. La cantidad de predios urbanos que están registrados no es la misma que los que están cartografiados. Además, las bases de datos están frecuentemente incompletas y/o desactualizadas, lo cual deriva en inequidades en la política tributaria. El impuesto a la propiedad urbana y rural es de competencia municipal y la recaudación presenta diferentes niveles de eficiencia.

Ecuador es uno de los países de Centro y Sudamérica más expuestos a inundaciones, además, está ubicado en una región de alto riesgo a las erupciones y movimientos telúricos que se han expresado recientemente con intensidad. El país, que se torna rápidamente cada vez más urbano, tiene las condiciones estructurales y legales para rediseñar sus ciudades con sabiduría, volviéndolas más equitativas y democráticas, protegiendo el ambiente y generando más espacios públicos con participación ciudadana.

## PANAMÁ

### **Mejoramiento de la transparencia de registros de la tierra para el planeamiento urbano**

Edanya Monterrey

Panamá es uno de los países menos poblados del continente americano pero con el mayor crecimiento económico, pese a su desaceleración más reciente. Los índices de pobreza han ido decreciendo, pese a que la brecha entre poblaciones más pobres (áreas indígenas principalmente) se mantienen. La mejoría en los niveles de pobreza, y más específicamente de pobreza extrema, es el resultado de varios factores, entre los que se destaca la reorientación del sistema de protección social que básicamente han incrementado los ingresos en estas poblaciones. Sin embargo, se advierte que estas medidas son insostenibles por lo que se deberán tomar otras medidas de largo plazo.

Existen brechas territoriales en materia de empleo productivo, así como de género y las que afrontan los jóvenes, por lo que se mantiene un “éxodo” hacia poblaciones urbanas, especialmente hacia el área metropolitana, llamada “franja canalera”. Allí existen mayores condiciones de vida y oportunidades de trabajo – más del 50% de la población radica en esta zona que no representa más de un 10% del territorio.

Por tal razón, ésta es el área de mayor estrés en cuanto a demanda de suministros básicos - desde agua potable, alimentos, aumento de desechos sólidos, de aguas servidas, etc. Esta situación está siendo crítica, especialmente en la ciudad de Panamá, aumentando el riesgo en las poblaciones que están habitando más áreas vulnerables.

Además de esta migración interna hacia áreas urbanas, se añade el crecimiento de migración extranjera en búsqueda de mejores condiciones de vida. por lo que se acrecientan más aun los problemas de suministro en estas áreas. Adicionalmente existe un claro indicio de que la población panameña tiende a envejecer, por lo que en pocos años demandarán mayores servicios para una población que no está activa económicamente.

Con respecto a la tenencia de la tierra, la superficie de las explotaciones con título de propiedad han aumentado en el último quinquenio debido especialmente a los esfuerzos de los programas de titulación. Aun así, el índice de concentración de la tierra se mantiene.

Los derechos posesorios se han constituido como la forma más común de tenencia de la tierra a pesar de no haber otorgado seguridad jurídica de la propiedad debido a la lentitud e ineficiencia en los procesos de adjudicación.

Más del 70% de los panameños habita en áreas urbanas y la mitad, en la ciudad de Panamá. Por lo tanto, 2.384.069 millones de habitantes están localizados en asentamientos urbanos, esperándose que para el año 2050 esto represente entre un 89% y 90% de la población total. Esta tendencia es más marcada para la provincia de Panamá. Las provincias de Chiriquí y Colón mantienen su porcentaje de población urbana, pero sus tasas de crecimiento medio anual se reducen aún más hasta alcanzar valores de 1.9 y 1.1 personas por cada cien habitantes urbanos respectivamente. Por lo tanto, la provincia de Panamá enfrentará problemas de salud, vivienda, disponibilidad de alimentos suficientes (cantidad y calidad), carencia de red vial de distribución, empleo, educación.

Más de 200 mil personas habitan en zonas vulnerables. Todas las zonas costeras del país son vulnerables, tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Sin embargo, el Atlántico presenta mayor riesgo porque el nivel del mar está subiendo de manera acelerada en esa zona. De hecho, ya existen comunidades indígenas que optan por abandonar sus viviendas en islas y trasladarse a tierra firme, esto es, a áreas urbanas, por lo que se incrementa el estrés de infraestructura. Las zonas más propensas a inundaciones son: Panamá Este y San Miguelito. Las zonas con mayor riesgo por deslizamientos son: San Miguelito, Veraguas y Cerro Punta, en Chiriquí, por su topografía.

El déficit habitacional cuantitativo es de más de 136.665 viviendas, conformado por la cantidad de viviendas que tienen problemas en su estructura y ameritan ser sustituidas (irrecuperables) y por los hogares que carecen de una vivienda, es decir, los que comparten una vivienda con otra familia. Solo en la provincia de Panamá se tienen 151 casas condenadas, 85 abandonadas, 17 barracas, 16 viviendas comunitarias y 18 albergues temporales, donde residen 3,899 familias y una población de 17,361 personas que deben ser atendidas (acorde a datos del Censo 2010). Existen 472 asentamientos informales registrados donde residen 68,864 familias.

El 50,9% de las familias con ingresos mensuales menores a los B/.250.00, presenta la mayor necesidad de vivienda. Con respecto a los servicios básicos: el 91,8% de las

viviendas se abastecen de agua a través de acueducto, el 94,5% de las viviendas tienen servicio sanitario y el 86,8% cuentan con alumbrado eléctrico. El 66,3% de los residentes manifiesta la tenencia de la vivienda como propia mientras que un 13,3% de las viviendas presenta condición de alquiladas.

Los censos de 2000 y 2010 concluyen claramente que la migración reciente en el país es de población joven (18 a 29 años de edad), que se desplaza normalmente por motivos de estudios. Cumplidos los 29 años de edad decrece la probabilidad de migrar porque en esta etapa de la vida las personas van adquiriendo responsabilidades familiares. En cuestión de escolaridad, en los últimos 10 años, la población que migró de sus lugares de origen lo hizo con un mayor nivel de escolaridad y no hubo diferencias significativas en cuestiones de género.

En relación a las causas que motivan a las personas a migrar de un distrito a otro, los datos nos revelan elementos importantes: la mayoría de los flujos migratorios se dan principalmente por la población empleada (más del 50%) en búsqueda permanente del mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas.

## **TRINIDAD AND TOBAGO Land Governance Assessment**

Coordinated by Charisse Griffith-Charles<sup>10</sup> and Robin Rajack<sup>11</sup>

The approach to land governance in Trinidad and Tobago is out of step with the strategic importance of this asset to the achievement of economic, social and environmental goals. The limited size and relatively high population density of 259 persons per sq. km<sup>12</sup> (52nd highest out of 242 countries globally<sup>13</sup>) make it imperative that land should be strategically managed if the country is to achieve sustainable development goals and foster economic production and growth. However the lagging coverage and interoperability of existing land information systems, restrictive public access to that information and failure to update the legal framework and consistently implement existing laws and policies lead to a prevalence of outcomes that are far from optimal. Progressive approaches to regularizing informal settlement on State lands, limited abuse of eminent domain, and recent attempts to decentralize and better contextualize urban planning approaches are brighter spots.

These are the key findings of a participatory land governance assessment that relied on a cross-section of experienced and knowledgeable locals who have had or currently have responsibility for various aspects of land management and land administration for the country. Following the guidance of a Scoping Paper<sup>14</sup>, the methodology for the assessment was mostly based on the Land Governance Assessment Framework (LGAF) and its Land Governance Indicators (LGI), which have been used to measure and benchmark the characteristics of the land governance in over forty countries. Global Housing Policy Indicators (GHI) were also used.

50% and 70% of urban land is estimated to be formally registered. Most registered land is held under a rudimentary deeds recordation system with the concomitant problems of

---

<sup>10</sup> Senior Lecturer in Land Administration, University of the West Indies (UWI)

<sup>11</sup> Lead Housing and Urban development Specialist, Inter-American Development Bank (IDB)

<sup>12</sup> CSO (2015) <http://cso.gov.tt/latest-indicators/>

<sup>13</sup> <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=21000>

<sup>14</sup> A Methodological Framework for Comparative Land Governance Research in Latin America and the Caribbean. IDB 2016.

restricted and time consuming access to tenure data. A parallel Torrens type title registration system is voluntary and sporadic, and the regulatory and institutional mechanisms for conversion are lengthy and costly. This Title Registration system has never held more than a small minority of the land parcels with estimates ranging between 5 and 15%.

The Land Registry cannot determine from its databases the actual number or an estimate of the number of parcels registered under land titling or deed registration systems. The cadastre claims 204,000 parcels registered and given a system-generated unique identifier in its system with the acknowledgement that many plans exist that have not yet been entered into the database. Many parcels also exist that have not been surveyed or are described verbally on the deed. The perception is that the percentage of parcels transacted on and being registered relate largely to the urban environment more than the rural environment.

The title and the deed registration systems are both administered by the Registrar General's Department while the Surveys and Mapping Division<sup>15</sup> maintains the spatial extent of parcels with no obvious link for parcels held under the deed system. For the deeds system, a survey plan is not legally required for a transaction to be registered but even when a survey plan is attached, the registration of the transaction is referenced sequentially and not by parcel.

Informal transactions are known to occur but the magnitude is not known and is thought to affect the rural environment to a larger extent. Subdivisions and sales in the rural areas are perceived to be immune to any monitoring by the planning authorities, who are too under-resourced and under-funded to perform this activity. There is little motivation for persons in informal occupation on state or private land to try to formalise their tenure as the costs, complexities, and obscure systems are not attractive. Added to this, criminal activity can be hidden in money laundering in land transactions as there is a low level of monitoring and enforcement of these activities.

In 2013, the World Bank Doing Business Survey ranked Trinidad and Tobago 178 out of 189 countries in the registration of property. It found that it takes 77 days and costs 7% of

---

<sup>15</sup> of the Ministry of Agriculture, Land and Fisheries

the value of property to register a commercial land transaction. This means that the registration process significantly reduces the efficiency of the transaction with implications for economic activity.

The management of public lands is another area of significant weakness and a major cause for concern given that more than half of all land is State owned. The Assessment found almost no recorded action on the part of Commissioner of State Lands or Local Government Authorities against approximately 3000 reports of illegal new constructions between 2012 and 2015. Public auctions of State land as prescribed by the 1992 Land Policy are rarely and selectively applied only to some large transactions. Lease management is also deficient with many leases not renewed in a timely fashion and less than 50% of lease payments estimated to be collected. Information on public land allocations and valuations roles is not accessible to the public. Squatting in Tobago where the Tobago House of Assembly (THA) conducts many delegated functions is much less.

There have been slow incremental improvements to the land administration over the years. These have included scanning and indexing of deeds, creation of information systems for the cadastre, the agricultural leases and residential leases, and public housing construction and leasing as well as provision of serviced lots for leasing for residential purposes. The Inter-American Development Bank has been an active partner in some of these reforms including an ongoing operation to modernize the records of the Registrar General's Office and land tenure regularization under the National Upgrading Programme.

Overall the assessment was dim with respect to perceptions of corruption, inequity, and lack of transparency in land management procedures that are exacerbated by the inadequate information systems and insufficient resources to provide efficient services. Low ratings were given to the percentage of coverage of the information systems over the tenure types and parcels and for the lack of speed and efficiency of systems and services. These concerns are also inextricably interlinked with that of the lack of clearly documented, updated, and actionable overarching national policies and procedures to guide land management.

While the State Lands (Regularization of Tenure) Act of 1998 and the partially promulgated Planning and Facilitation of Development Act of 2014 are progressive

developments, many previously identified legislative reforms have not been promulgated and a dedicated Tribunal or court for land matters is still lacking. In particular many parts of the 1981 reform package that included: the Land Law and Conveyancing Act, Landlord and Tenant Act, Land Registration Act, Condominiums Act, Trustee Act, Succession Act, The Land Tenants (Security of Tenure) Act, Limitation Act, Status of Children Act, and the Rent Restriction (Dwelling-Houses) Act remain inoperable. On a positive note, abuses of eminent domain are rare although much fewer than 50% of those who are deprived of their property for public purposes are compensated within a year. Gender equality under land law is also notable although a disproportionately high share of female-headed households is in the informal sector and a 2004 survey found that they earn significantly less than their male counterparts.

Current international land governance principles and practices provide solutions to some of the problems being experienced and can be adapted to suit the environment. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGTs) propose measures to increase transparency for all land information systems to reduce the possibility of corruption and to protect the tenure rights of all including the vulnerable. The Fédération Internationale des Géomètres (FIG) created and supported Social Tenure Domain Model (STDM) promotes the recording of all tenures, legal, legitimate or incomplete to provide for more efficient land management decision-making and provision of universally accessible services. Participatory and Inclusive Land Readjustment (PILAR), as proffered by the Global Land Tool Network (GLTN) along with other private/public partnership arrangements can reduce the requirement for large investments of state capital to effect redevelopment in prime locations where private land ownership may dominate. FIG's Land Administration Domain Model (LADM) provides an ISO standard to reduce unnecessarily complex deed and title documents to simple and more cost effective information sets. The new FIG Fit-for-Purpose methodologies can reduce unnecessary costs and complexities in the acquisition of land information datasets and provide more efficiency to procedures.

To address some of the named deficiencies the Government should actively consider:

1. Development of a comprehensive Land Policy



2. Adoption of Lands and Surveys' parcel identifier in other stakeholder institutions' information systems for improved interoperability
3. Updating the Valuation Rolls, making them public and implementation of the property tax
4. Provision of greater accessibility to existing land information systems for stakeholder institutions and the public
5. Adequately staffing institutions to monitor, detect, deter, and act on illegal and irregular occupation and development
6. Reestablishment of the NSDI Council or other institutional stakeholder group to regularly meet to work cohesively on land issues
7. Training of public officers in new technology and protocols